



HAL
open science

Le financement des grands travaux publics en France, 1821-1857

Yuqing Zhu

► **To cite this version:**

Yuqing Zhu. Le financement des grands travaux publics en France, 1821-1857. Histoire. Ecole normale supérieure de lyon - ENS LYON; East China normal university (Shanghai), 2023. Français. NNT : 2023ENSL0016 . tel-04197130

HAL Id: tel-04197130

<https://theses.hal.science/tel-04197130>

Submitted on 5 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Numéro National de Thèse : 2023ENSL0016

THESE

en vue de l'obtention du grade de Docteur, délivré par

l'ECOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE LYON

en cotutelle avec

EAST CHINA NORMAL UNIVERSITY

Ecole Doctorale N° 483

Sciences sociales

(histoire, géographie, aménagement, urbanisme, archéologie, science politique, sociologie, anthropologie)

Discipline : Histoire

Soutenue publiquement le 20/04/2023, par :

Yuqing ZHU

Le financement des grands travaux publics en France, 1821-1857

Devant le jury composé de :

CONCHON, Anne	Professeure des universités	Université Paris 1	Co-directrice de thèse
DUPONT-KIEFFER, Ariane	Maître de conférences (HDR)	Université Paris 1	Rapporteuse
MENG, Zhongjie	Professeur	ECNU	Co-tuteur de thèse
RYGIEL, Philippe	Professeur des universités	ENS de Lyon	Directeur de thèse
TRISTRAM, Frédéric	Maître de conférences (HDR)	Université Paris 1	Rapporteur
XIAO, Qi	Professeure agrégée	ECNU	Examinatrice
ZHU, Ming	Professeur	ECNU	Examineur

REMERCIEMENTS

Depuis le début de mes études doctorales en 2018, j'ai déjà travaillé pendant quatre ans et demi en France pour préparer cette thèse. C'est grâce à l'aide de nombreuses personnes que j'ai pu mener cette étude à son terme.

Je voudrais d'abord remercier mes directeurs de thèse, Mme. Anne Conchon et M. Philippe Rygiel, qui m'ont encadrée tout au long de cette thèse et m'ont encouragée à explorer plusieurs domaines liés à mes recherches. J'adresse des remerciements spéciaux à Mme. Conchon pour son aide scientifique qui a été essentielle pour moi dans la formulation des questionnements et également pour sa disponibilité et son grande patience dans le travail de relecture de ma thèse.

Je tiens à remercier également le LARHRA et l'IDHES, deux laboratoires auxquels je suis affiliée, pour leurs soutiens institutionnels. L'East China Normal University, et le co-tuteur M. Meng Zhongjie en particulier, m'ont aussi soutenu durant mes longues études en France. M. Meng a fait tout son possible pour faciliter mes recherches. J'exprime aussi ma gratitude à CSC et à la Banque de France pour leur soutien financier pour cette recherche doctorale.

Mme. Ariane Dupont-Kieffer et M. Frédéric Tristram m'ont fait l'honneur d'être rapporteur de ma thèse. Merci aussi à Mme. Xiao Qi et M. Zhu Ming qui ont accepté d'être examinateurs.

J'exprime ma gratitude à Amin Benyoucef, Taketa Yuta et Zhai Yun pour toutes nos discussions inspirantes. Amin a partagé généreusement ses découvertes scientifiques relatifs à mes recherches et m'a appris à utiliser QGIS pour la cartographie. Yuta a approfondi mes connaissances sur le fonctionnement de la Banque de France et du marché monétaire. Quant à Yun, elle m'a aidé à comprendre mieux l'évolution du système de la concession.

Enfin, un grand merci à mes parents pour leur compréhension et leur soutien, à Romain et à Marie-José pour leur accompagnement et leur humour, et à mes chers amis An Zhaoqing, Li Weiyi, Ma Yinting, Song Xue, Wang Sheng, Xueying et Yang Caiyun pour leur encouragement.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Après l'aménagement d'un maillage routier à l'échelle nationale dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, la France connaît à la première moitié du XIX^e siècle une extension de son réseau d'infrastructures fluviales et ferroviaires. Elle cherche alors à achever la construction de canaux dont les travaux n'avaient pas pu être menés à leur terme en raison de l'insuffisance des fonds, en même qu'elle doit entreprendre la réalisation de lignes de chemins de fer, un nouveau type d'infrastructures qui est introduit en Europe occidentale à partir des années 1820 et qui accompagne l'industrialisation en plein développement. Cet investissement massif dans les canaux et dans les lignes ferroviaires intervient au même temps en France au lendemain de la politique d'équipement impulsée par le régime napoléonien.

L'objectif de cette thèse est de comprendre comment l'État français a pu faire face à des besoins sans précédent pour financer les Travaux publics, non seulement pour assurer l'entretien d'un vaste réseau routier, mais aussi pour l'aménagement de communications nouvelles, qu'il s'agisse de canaux et de chemins de fer. Cette réflexion implique de prendre en compte non seulement l'origine des ressources mobilisées, mais aussi les modalités de mobilisation de ces fonds et les dynamiques d'investissement, à différentes échelles tant centrales que locales.

Cadrage historiographique

La question du financement des infrastructures articule plusieurs domaines de la recherche historique : les enjeux politiques (notamment à travers le processus de décision), les institutions et les outils financiers (les Finances publiques, les établissements de crédit et le marché boursier), les dimensions juridiques (statut des axes et l'expropriation pour cause d'utilité publique) et les aspects techniques, etc.

Les procédures et les critères de décision mis en œuvre pour déterminer les projets d'infrastructures à financer par le budget public et les moyens spécifiques leur affectés ont été évoqués dans des études relatives aux institutions politiques et administratives. Le rôle central du Corps des Ponts et Chaussées dans l'aménagement à partir du XVIII^e siècle, ainsi que le partage

de ce rôle avec le Parlement et les départements, et les restrictions imposées au pouvoir monopolistique de ce Corps dans la définition de l'utilité publique des Travaux publics au cours de la première moitié du XIX^e siècle, ont déjà été mis en avant dans ces études¹. Par rapport au financement par l'État central, le financement local reste relativement moins étudié. Il est déjà bien établi que le financement local des grandes lignes de communication est secondaire voire très faible. Le classement des routes s'accompagne à compter de 1811 d'une répartition des dépenses routières entre l'État et les administrations locales : l'État assume les dépenses des deux premières classes des routes impériales et laisse le reste à la charge des localités ; mais cette répartition n'a réellement été poursuivie qu'à partir de la Restauration, et les routes qui devraient être assumées par les départements et les communes n'ont pas réellement été développées avant le milieu des années 1830². Cette répartition des dépenses des travaux routiers, considérée par certains auteurs comme étant une décentralisation dans le but d'alléger le budget de l'État, a également été expérimentée et insérée dans la loi de chemins de fer de 1842, mais dérogée lors de la mise en œuvre de cette loi³. Cependant, est-ce que le rôle restreint des localités dans le financement des

¹ Anne Conchon, David Plouviez et Éric Szulman (dir.), «Le coût d'une politique d'équipement : le financement des infrastructures de transport au XVIII^e siècle », *Le financement des infrastructures de transport XVII^e - début XIX^e Siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018 ; Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 03/2016, p. 31-63 ; Nathalie Montel, « L'État aménageur dans la France de la Seconde Restauration, au prisme du Rapport au roi sur la navigation intérieure de 1820 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, No. 1 (janvier-mars 2012), p. 34-61 ; Antoine Picon, « De l'utilité des Travaux publics en France aux XIX^e et XX^e siècle », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 132 et 134 ; Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur moderne : l'École des ponts et chaussées (1747-1851)*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1992, p. 316-318.

² Bernard Lepetit, *Chemins de terre et voies d'eau : réseaux de transports et organisation de l'espace en France 1740-1840*, Paris, EHESS, 1984, p. 33-34 ;

Georges Reverdy, *Les routes de France du XIX^e siècle*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 1993, p. 97-98, 108, 170 ;

Georges Reverdy, *Que sais-je ? Histoire des routes de France*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 69, 82-83.

Le classement des routes stratégiques en 1833 concerne également une répartition des dépenses : les départements paient un tiers des frais d'entretien de ces routes qui sont construites par l'État.

³ Xavier Bezançon, *Les services publics en France : de la Révolution à la première guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1997, p. 14, 239-240, 258-259, 262-264 ; Georges Ribeill, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 16 ; Frank Dobbin, *Forging industrial policy...*, *op. cit.*, p. 113-114.

La répartition des dépenses ferroviaires entre les compagnies, l'État et les localités avait été introduite dans le classement en 1842 des grandes lignes de chemins de fer. Cependant, la loi du 15 juillet 1845 a abrogé les dispositions relatives au concours financier des localités. Ainsi, cette répartition centrale-locale n'a pas été réellement aboutie en matière de dépenses des grandes lignes ferrées. Il faut attendre jusqu'aux années 1860 pour que les administrations locales jouent un rôle progressivement important dans le soutien financier des lignes ferrées locales.

grandes lignes implique pour autant leur faible influence sur les politiques des grands Travaux publics ? Il s'agit aussi de connaître le rapport dialectique entre l'échelon central et l'échelon local dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques, qui se traduit notamment par l'équilibrage des intérêts locaux dans un financement largement central. En cette matière, certaines études ont déjà remarqué des déséquilibres régionaux dans la distribution géographique des routes et des canaux, ainsi que la coexistence de la France du nord, bien desservie, et la France du sud, mal équipée⁴. La plupart des ingénieurs des Ponts et Chaussées, acteurs critiques dans le circuit de décisions, justifient aussi leur position étatiste dans le financement des chemins de fer par la possibilité de corriger le développement inégal des infrastructures dans le territoire, car les compagnies privées ont tendance à s'installer dans les régions plus développées pour assurer leur rentabilité⁵. Ces études ont sûrement noté la considération de l'équilibrage des intérêts des différentes régions dans la planification et la réalisation des grands travaux publics, mais elles demeurent insuffisantes pour révéler les liens entre la dimension du financement public ou privé et la dimension des intérêts régionaux dans le développement des grandes lignes de communication, notamment celles de chemins de fer qui doivent être planifiées et construites dans un territoire déjà équipé, de manière déséquilibrée, par les routes et les canaux.

Les procédures et les finalités des décisions relatives au financement des Travaux publics sont également examinées par les études de l'histoire des projets⁶, qui, dans le domaine des Travaux publics, met l'accent sur les procédures de décision à l'aide des analyses socio-historiques, et apportent des éléments utiles pour comprendre le processus de conception et de définir l'utilité publique des projets d'infrastructures⁷. Cette question est abordée aussi dans les études relatives à la culture politique, tel que l'ouvrage de Frank Dobbin qui analyse les grandes différences des

⁴ Keiko Kurita, *Les pensées économiques des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la période de l'industrialisation en France*, thèse (sous la direction de Claude Ménard), Université Paris 1, 1984, p. 142 ; Bernard Lepetit, *Chemins de terre...*, *op. cit.*, p. 81, 91-93.

⁵ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, *op. cit.*, p. 141-142, 148.

⁶ C'est un nouveau domaine de recherche qui émerge depuis ces dernières décennies. Les études des projets montrent les principales définitions et approches des projets dans les différentes disciplines et tiennent à souligner le rôle des projets depuis l'époque moderne dans l'histoire de l'État (réforme et gestion), dans l'histoire du capitalisme (profit et spéculation) et dans l'histoire occidentale (colonisation et développement).

Frédéric Graber, Martin Giraudeau, « Définir les projets », Frédéric Graber, Martin Giraudeau (dir.), *Les projets : une histoire politique (XVIe-XXIe siècles)*, Paris, Presses des Mines, 2018, p. 9-26.

⁷ Frédéric Graber, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les travaux publics (XVIIIe-XIXe siècle) : pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2011/3, n°58, p. 7-33 ; Frédéric Graber, *Inutilité publique. Histoire d'une culture politique française*, Paris, Amsterdam éditions, 2022 ; Frédéric Graber, « Enquêtes publiques... », *op. cit.*.

attentes du public vis-à-vis des chemins de fer entre la France, l'Angleterre et les États-Unis. Ces différences est liées à la définition concrète de l'utilité publique relative aux infrastructures, de l'efficience ou la liberté économique dans les différentes cultures politiques⁸. Ces perspectives amènent cette thèse à examiner très attentivement la conception de l'intérêt public à matérialiser et à privilégier dans les projets d'infrastructures. L'évolution des intérêts publics préconisés par les différents types d'acteurs impliqués dans l'aménagement des infrastructures est donc essentielle pour expliquer la priorité accordée à certains projets de Travaux publics plutôt qu'aux autres, ou le choix des différents modes de financement adoptés pour financer ces projets.

Parmi plusieurs facettes du sujet déjà éclairées dans les études relatives au financement des Travaux publics, celle du choix entre le financement public et le financement privé, ou bien du débat entre les étatistes et les libéraux, a reçu une examination la plus attentive. Reed G. Geiger note la progression du libéralisme (« l'esprit d'association ») dans le domaine des travaux publics lors du lancement du projet des canaux de 1821 et 1822, le plus grand projet de canaux en France avant la Troisième République. C'est le défaut des concessionnaires potentiels qui explique le financement de ces canaux par l'État à travers les emprunts publics contractés auprès de financiers, plutôt que le budget ordinaire l'État⁹. Ces canaux, construits à grands frais par l'État, ont pourtant fait l'objet de nombreuses critiques à l'époque. Louis Girard souligne non seulement le fait que ces travaux de canalisation ne sont guère évoqués qu'à titre d'exemple de l'exécution étatique à la fois lente et onéreuse, mais aussi le problème des droits de péage pratiqués sur ces canaux, qui sont supérieurs au tarif moyen des chemins de fer. Ce problème tarifaires explique la décision de l'État de racheter les *actions de jouissance* de ces canaux, qui sont accordées aux prêteurs en vertu des contrats des emprunts de 1821 et 1822 et représentent leur droit à une moitié sur les produits de péage de ces canaux, correspondant à leur droit de participer à la détermination des politiques tarifaires¹⁰. Avec l'achèvement progressif de ces canaux au cours des années 1830, les nouveaux projets de canaux vont être entièrement financés par l'État à partir de 1837, sans le recours aux capitaux privés. En effet, comme le montre l'étude de Pierre Miquel, l'État, s'il ne peut pas

⁸ Frank Dobbin, *Forging industrial policy: the United States, Britain, and France in the railway age*, Cambridge, Cambridge university press, 1994, p. 1-27.

⁹ Reed G. Geiger, *Planning the French Canals : Bureaucracy, Politics, and Enterprise under the Restoration*, Newark, University of Delaware Press, 1994, p. 144-145, 225 et 240-246.

L'esprit d'association est une notion répandue au XIXe siècle, signifiant la concentration des capitaux privés par de grandes entreprises souvent dans le but de réaliser les grands travaux publics par les acteurs privés. Ce terme est également évoqué pour contrebalancer le pouvoir de l'État.

¹⁰ Louis Girard, *La politique des travaux publics du Seconde Empire*, Paris, Librairie Armand Colin, 1952, p. 77-79.

assumer seul le financement des chemins de fer, prétend soustraire les canaux aux convoitises du secteur privé pour les placer sous tutelle de l'administration¹¹. Malgré cet étatisme dans les infrastructures de navigation, à compter de la crise de 1848 jusqu'aux années 1860, l'État affecte des crédits fortement réduits aux projets de navigation intérieure. Cette réduction s'explique, selon certains auteurs, par la priorité accordée aux liaisons ferroviaires dont la supériorité dans le transport se manifeste durant les années 1850 et par la réticence de l'État à recourir au crédit public pour financer les infrastructures¹².

En ce qui concerne le mode de financement et d'exécution des travaux ferroviaires, la plupart des auteurs ont aussi noté le choix public-privé à cette époque. En France, la participation privée sous la forme de la concession, préconisée par les libéraux en invoquant l'exemple anglais, au motif de l'inefficacité prêté aux acteurs publics dans la gestion des fonds et dans l'organisation des travaux¹³. Cette position libérale se heurte toutefois à la tradition étatiste en France et à la résistance du milieu commercial et du monde politique vis-à-vis du monopole des compagnies ferroviaires¹⁴. Même si la loi de 1842, considérée comme la charte des chemins de fer en France, a adopté un système mixte combinant des fonds publics et privés pour le financement des travaux ferroviaires, elle n'a toutefois pas terminé cette dynamique public-privé : la partie des dépenses ferroviaires qui aurait dû être affectées sur des fonds publics a été de plus en plus transférée aux compagnies sous la monarchie de Juillet¹⁵. Après une brève nationalisation de la ligne Paris-Lyon en 1848 par le gouvernement provisoire, le système de concession privée a finalement été de

¹¹ Pierre Miquel, *Histoire des canaux, fleuves et rivières de France*, Paris, Edition Fayard, 1994, p. 174-175.

¹² Michèle Merger, « La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1860 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94 ; Pierre Miquel, *op. cit.*, p.181, 185-186.

¹³ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible : la résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France : 1820-1852*, Genève, Paris, Droz, 1987, p. 162-165 ; François Caron, *Histoire des chemins de fer en France, 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997, p. 117.

Y. Leclercq a résumé deux raisons pour lesquelles les libéraux réclamaient l'exécution des travaux ferroviaires par les compagnies : la difficulté pour l'État d'organiser l'économie de manière raisonnable, et l'efficacité des compagnies dans leurs emplois de leurs propres fonds. Néanmoins, il a aussi reconnu que, malgré la défiance vis-à-vis des capacités de financier, de gestionnaire et d'innovateur de l'État, le libéralisme anglais n'a non plus prévalu en France, et l'interventionnisme dans les affaires ferroviaires est presque universellement admis.

¹⁴ Louis Girard, *Le Libéralisme en France de 1814 à 1848 : doctrine et mouvement*, Paris, centre de documentation universitaire, 1967, p. 159-160 ; François Caron, *Histoire des chemins..., op. cit.*, 1997, p. 114-116 ; Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Paris, Edition Belin, 1993, p. 19-26.

¹⁵ Xavier Bezançon, *Les services publics..., op.cit.*, p. 236 ; François Caron, *Histoire des chemins..., op. cit.*, p. 82 ; Dominique Barjot, *Histoire économique de la France au XIXe siècle*, Paris, Nathan Université, 1999, p. 249 ; Guy Numa, *Réglementation et concurrence dans les chemins de fer français : 1823-1914*, Paris, Classique Garnier, 2013, p. 37.

nouveau confirmé et généralisé à partir de 1852, avec des soutiens et des réglementations de l'État pour garantir la solvabilité des compagnies et les intérêts publics concernés¹⁶. Le développement de la concession ferroviaire en France est soutenu, limité et encadré par l'intervention de l'État. Le maintien du contrôle de l'État pour réaliser certains intérêts publics impliqués dans les travaux ferroviaires a donné au système de concession français une forte coloration étatique, en comparaison avec les États-Unis ou en Angleterre¹⁷.

Il y a donc deux tendances semblablement opposées dans l'évolution de mode de financement des canaux et des chemins de fer, à savoir le renforcement du financement public et du contrôle public des canaux qui se traduit par l'exclusion du financement privé des nouveaux projets de canaux à partir de 1837 et par le rachat des *actions de jouissance* des canaux, et la confirmation du système de concession privée dans les chemins de fer.

À propos de cette différence entre les canaux et les chemins de fer dans leurs modes de financement, certains auteurs ont apporté des éléments d'explication. L'échec relatif du grand plan de canalisation lancé par l'État en 1821 et 1822 justifierait le recours à la participation privée pour le financement et l'exécution des chemins de fer. Selon X. Bezançon, l'importance des retards dans l'achèvement de ces canaux, conjuguée à de considérables surcoût, « entraînera ultérieurement et d'une façon décisive les autorités à confier à des compagnies privées la réalisation des chemins de fer dans les années 1840 »¹⁸. La vague libérale qui stimule l'apparition des plusieurs lignes ferrées privées et la position favorable des députés aux compagnies ferroviaires sont aussi considérées comme étant des répercussions de l'échec du plan de 1821-1822¹⁹. Il est cependant possible de préciser et d'approfondir encore certains de ces analyses : si l'échec du plan de canalisation de 1821-1822 rend compte de l'inefficacité de l'action étatique dans la gestion des travaux qui est suffisamment fâcheuse pour le Parlement à éloigner la construction des chemins de fer par l'État, il convient à expliquer la remise des nouvelles

¹⁶ Louis Girard, *La politique des...*, *op. cit.*, 1952, p. 102 ; Yves Leclercq, « Les transferts financiers État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, Vol. 33, No. 5 (Sep., 1982), pp. 896-924 ; Georges Ribeill, *op. cit.*, 1993, p. 39-44 ; Frank Dobbin, *Forging industrial policy...*, *op. cit.*, p. 141-147 ; François Caron, *Les grandes compagnies de chemin de fer en France, 1823-1937*, Genève, Droz, 2005, p. 15-22.

¹⁷ Frank Dobbin, *op. cit.*, p. 127-131.

¹⁸ Xavier Bezançon, *Les services publics...*, *op. cit.*, p. 184-186.

¹⁹ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur moderne : l'École des ponts et chaussées (1747-1851)*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1992, p. 333-335, 350-353.

Cet auteur a remarqué en même temps la tendance de nationalisation dans les canaux, mais n'a pas analysé de façon systématique la divergence entre les canaux et les chemins de fer en matière de mode de financement.

constructions de canaux à la charge de l'État. Traiter du choix de financement implique inmanquablement de prendre en compte les enjeux de tarification. Les études qui ont abordé cette question sont attachées à expliquer les tarifs plus modérés des chemins de fer en comparaison des canaux. Ce différentiel tarifaire tient au coût marginal plus bas du transport ferroviaire, ainsi qu'à une meilleure organisation de traction (gérée par une seule compagnie ferroviaire) que celle dans la navigation fluviale (assumée par les bateliers et les haleurs qui sont en situation de concurrence)²⁰. Ces explications importent aussi à la compréhension de la différence en matière de modes de financement entre ces deux infrastructures, considérant que le financement public des canaux à partir de 1837 est largement lié aux tarifs exorbitants de canaux.

La question du financement des infrastructures a été très largement abordée dans les études relatives aux Finances publiques, qu'elles traitent des contraintes budgétaires, de l'état du crédit public, et dans les recherches au sujet du développement du système financier qui est important pour soutenir les opérations des titres publics et les titres de canaux comme des chemins de fer.

Il est bien établi dans l'historiographie que la première moitié du XIX^e siècle correspond à une amélioration du crédit public qui a facilité une transition de la prudence budgétaire au début de la Restauration vers l'expansion sous la monarchie de Juillet du recours au crédit public à travers divers instruments financiers²¹. Ces différents instruments n'ont cependant pas fait l'objet d'études systématiques. De même il est également reconnu que le recours du crédit public, qui constitue un ressort puissant à l'accroissement accéléré de l'investissement public dans les infrastructures sous la monarchie de Juillet, va être largement affecté sous le Second Empire à des dépenses militaires²².

²⁰ François Caron, *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau : la compagnie du chemin de fer du Nord, 1846-1937*, Paris-La Haye, Mouton, 1973, p. 127-128 ; Michèle Merger, *op. cit.*

²¹ Francis Démier, « Les métamorphoses de la dette publique dans la Monarchie des Bourbons (1814-1830) », Gérard Béaur, Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Les crises de la dette publique XVIIe-XXIe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019, p. 163-184 ; Michel Margairaz, « Les Caisse d'amortissement et des dépôts et consignation, la trésorerie, la dette publique et la genèse du système de crédit en France dans le premier XIXe siècle, ou les paradoxes de la confiance », Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde (ed.), *1816 ou la genèse de la Foi publique : la fondation de la Caisse des dépôts et consignations*, Genève, Librairie Droz, 2006, p. 155-176 ; Clément Coste, *Imposer ou créditer. Réformes et révolutions fiscales dans les économies politiques socialistes du XIXe siècle français*, thèse (sous la direction de Ludovic Frobert), Lyon, Université Jean Moulin, 2016, p. 156, 168-169.

La Caisse d'amortissement est fondée en 1816 pour redresser le crédit public par le biais du rachat régulier de la rente 5% dont le cours est au-dessous du pair. L'amélioration du crédit public, traduite par l'élévation des cours des rentes, a en partie dispensé la Caisse de ces rachats, d'où vient la disponibilité de fonds de cette Caisse pour soutenir les opérations de crédit public visant à pourvoir les crédits affectés par l'État aux travaux publics.

²² Jerome Greenfield, *The making of a fiscal-military state in post-revolutionary France*, Cambridge, Cambridge university press, 2022, p. 209-210, 217, 232 ; Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes françaises au XIXème*

Une telle situation va se traduire par une contraction du financement public alloué pour l'aménagement de nouveaux projets d'infrastructures. Cette réduction des fonds publics va toutefois être compensée par l'augmentation du financement privé pour les chemins de fer, qui est favorisée par des soutiens publics pour le crédit des titres ferroviaires, y compris par des efforts de l'État pour faire intervenir la Banque de France²³.

L'historiographie a bien établi par ailleurs que le dynamisme du crédit public et celui du crédit privé sont liés. D'une part, l'émission croissante des titres ferroviaires est permise par l'amélioration du crédit des titres publics, qui stimule, tant à Paris qu'en province, le développement du marché financier, l'appétence des épargnants français pour les valeurs mobilières²⁴ et l'abaissement du taux d'intérêt de référence en Bourse²⁵. D'autre part, le crédit des titres ferroviaires a été renforcé par une assimilation de ces titres aux titres publics, grâce à l'application de la garantie d'intérêt sur les titres ferroviaires, déjà présente dès les années 1830 mais généralisée en 1858²⁶, et à la prolongation général de la durée de concession à 99 ans²⁷.

Les théories contemporaines de *Project Finance* offrent aussi des perspectives utiles à nos analyses en matière de rapports entre les différents acteurs impliqués dans le financement des travaux publics au XIX^e siècle. Ces théories mettent en avant l'optimisation de la distribution parmi les participants des risques du projet partenariat public-privé (PPP) : les risques de construction ou d'achèvement (dépassement de coût ou des délais), les risques d'exploitation (trafics inférieurs, ou coûts de fonctionnement supérieurs aux prévisions), les risques de

siècle et la crédibilité financière de l'État, thèse (sous la direction de Georges Gallais-Hamonne), Orléans, Université d'Orléans, 1999, p. 193-195, 228-229, 234-236.

²³ Amir Rezaee, *Le marché des obligations privées à la Bourse de Paris au XIX^e siècle : performance et efficacité d'un marché obligataire*, thèse (sous la direction de Georges Gallais-Hamonne), Université d'Orléans, 2010, p. 58.

Ces avances accordées par la Banque sont notamment essentielles pour le financement des travaux ferroviaires lors de la crise de 1857.

Voir : Alain Plessis, *La politique de la Banque de France de 1851 à 1870*, Genève, Librairie Droz, 1985, p. 278-285 ; Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 194-195.

²⁴ Pedro Arbulu, *La Bourse de Paris au XIX^e siècle : efficacité et performance d'un marché financier émergent*, Paris, Édition Connaissances et Savoirs, 2007, p. 115-117 et 174 ; Stéphane Blondel, « Les agents de change et la Bourse de Bordeaux au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Études et documents (IX)*, Paris, Imprimerie nationale, 1997, p. 245-287.

²⁵ Pedro Arbulu, *La Bourse de...*, *op. cit.*, p.173-178 ; Charles-Albert Michalet, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris, Presse universitaire de France, 1968, p.163-175.

²⁶ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le Marché financier français au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 282-283 ; Charles-Albert Michalet, *Les placements des...*, *op. cit.*, p. 172 ; Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 165-166.

²⁷ Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 50 et 54-57.

Car les rentes, un type de dettes publiques perpétuelles, ne sont pas imposées d'une échéance déterminée, tandis que l'échéance des titres ferroviaires est bornée par la durée de concession, qui est souvent courte durant les années 1840.

financement (risque de taux d'intérêt, risque de change), et aussi risques divers (risques environnementaux et réglementaires, etc.). Ce partenariat entre les différents acteurs impliqués dans les projets concerne non seulement le partage des dépenses ou des avantages des projets, mais aussi la mutualisation et l'allocation optimale des risques²⁸. Ces perspectives rendent possible une réflexion à nouveau frais sur le risque de l'inachèvement des travaux dans le budget et délai prévu, un grand obstacle du financement des Travaux publics au XIX^e siècle, constaté par de nombreux auteurs²⁹.

Questionnement

Alors que la plupart des études traitant du financement des infrastructures l'envisagent de façon segmentée par mode de transport, l'objectif de cette thèse est de s'appuyer sur cette riche historiographie pour comprendre les logiques générales du système de financement. La première moitié du XIX^e siècle correspond à une période d'investissements massifs pour l'entretien et l'amélioration des routes, le développement d'une politique de canalisation et la construction des grandes lignes ferroviaires. Il s'agit donc de saisir les choix de financement décidés par l'État et de déterminer dans quelle mesure ils sont déterminés par les types d'infrastructures.

Pour entreprendre une telle réflexion, il importe préalablement de prêter attention aux acteurs et aux procédures et finalités assignées au financement des travaux : comment l'utilité publique ou l'intérêt public des projets de travaux publics ont-ils été définis à cette époque ? Est-ce que les

²⁸ Stefano Gatti, *Project finance in theory and practice : designing, structuring, and financing private and public projects*, Amsterdam, Boston, Academic Press, 2013, p. 43-75 ;

Jean Bensaïd, Frédéric Marty, *Pertinence et limites des PPP - une analyse économique*, Jean-Philippe Touffut, Centre Cournot, 27, 2014, p. 46-49 ;

Frédéric Blanc-Brude, « Risk transfer, self-selection and ex post efficiency in public procurement », *Revue d'économie industrielle*, n°141, 1, 2013, p. 149-178.

Revue d'économie financière a consacré une série en 1995 spécialement aux questions liées au PPP dans le développement territorial. La réussite d'un projet en PPP repose à la fois sur une rentabilité prévue suffisante, et en même temps sur un partage clair des risques pouvant éventuellement survenir. Les acteurs publics peuvent bénéficier des compétences spécifiques relevant de l'ingénierie financière apportées par les acteurs privés. En contrepartie, les opérateurs privés, surtout en cas de l'insuffisance des rentabilité des projets d'utilité générale, ont souvent l'accès à l'appui public sous différentes formes : la subvention, la garantie, l'investissement d'accompagnement et la limitation des risques de concurrence.

Jean-Michel Uhaldeborde, « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », Hoorens Dominique, Peretti Marie-Pierre, « Les collectivités locales et le partenariat public-privé : la logique financière », *Revue d'économie financière*, Partenariat public-privé et développement territorial (hors-série 1995). p. 65-79, 89-105.

²⁹ Gwenaël Nieradzik, *Le rôle de la Bourse dans la construction et l'exploitation des canaux intérieurs au XIX^e siècle*, mémoire (sous la direction de G. Gallais-Hamonno), Université d'Orléans, 1993/1994, o. 47-48 ; Reed G. Geiger, *Planning the...*, *op. cit.*, p. 229, 269 ; Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 68. 92 ; François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 51, 69.

intérêts locaux ou l'intérêt particulier des acteurs privés impliqués dans le financement des Travaux publics se conforment à ces intérêts publics ? Sinon, comment ces différents intérêts sont-ils articulés dans la conception et l'exécution des projets d'infrastructures ?

La question des instruments financiers mobilisés tant par les acteurs publics que privés constitue une autre dimension essentielle. L'historiographie a déjà mis en lumière une utilisation croissante et multiforme du crédit public dans le financement des Travaux publics, ainsi que l'expansion de l'émission des titres privés, dont le crédit est progressivement renforcé, pour soutenir le financement privé des chemins de fer. Cependant, les différentes formes du crédit public accordé par l'État n'ont pas été analysées de façon systématique en vue d'expliquer cette évolution des modalités de l'utilisation du crédit public, et de mesurer quels types de travaux ont accès prioritaire à ces différentes modalités. Au-delà du choix des différentes modalités du crédit public dans le financement des différents types d'infrastructures, la coordination du crédit public et du crédit privé constitue également un enjeu qui mérite une examination plus attentive.

L'analyse de ces deux coordinations dans le financement des routes nationales (et des ponts), des voies d'eau et des chemins de fer peuvent non seulement révéler l'adaptation du mode de financement à l'évolution de l'état du crédit public et du crédit privé, mais permettre également d'explorer les liens entre les différents choix de modalité de financement pour ces trois types d'infrastructures. Plus précisément, il s'agit de définir la frontière entre les dépenses acquittées sur le budget ordinaire et celles sur le crédit public, d'expliquer le choix des différentes modalités du crédit public dans les différentes séquences de la première moitié du XIX^e siècle, de préciser les différents projets d'infrastructures privilégiés respectivement par les budgets ordinaire de l'État, par les différentes formes crédit public, par les ressources ordinaires et extraordinaires des administrations locales, et par le financement privé. Il convient également d'étudier les justifications de cette attribution des dépenses, et de la priorité accordée aux différents projets dans l'accès au crédit publics. Enfin, cette étude prêter attention à l'évolution du rapport entre le crédit public et le crédit des compagnies ferroviaires dans ce processus.

Pour comprendre les différences modales à l'œuvre dans les politiques de financement, il importera notamment d'examiner les choix opérés pour les canaux et pour les lignes ferrées. Malgré les explications accordées par l'historiographie respectivement au renforcement de l'étatisme dans le financement des canaux et à la confirmation du système de la concession privée dans les chemins de fer, il existe une problématique pas encore suffisamment adressée : la

coexistence du renforcement du financement public de canaux et de la généralisation de la participation privée dans le financement des chemins de fer. Cette divergence est très intéressante parce qu'elle s'inscrit dans un contexte commun : la bataille entre le libéralisme et l'étatisme, la compétence de l'État pour mener les Travaux publics, les procédures et les finalités des choix du financement, et enfin, les moyens à la disposition des acteurs publics et privés (l'état de finances publiques, du crédit public et privé et de la conjoncture économiques et financières, etc.). Cette problématique, qui ne peut donc pas être traitée par les analyses des deux premiers questionnements évoqués précédemment, exige une explication spéciale.

Au vu de l'importance de la tarification dans l'articulation entre l'intérêt de l'exploitant privé des voies (le produit de péage) et l'intérêt public au regard de l'utilité des voies (mesurée par le volume de circulation), il importe de comprendre dans quelle mesure les différences tarifaires entre les canaux et les chemins de fer peuvent expliquer la divergence des modes de financement. Alors que l'historiographie a déjà confirmé que les tentatives à partir du milieu des années 1830 d'une étatisation des canaux de 1821 et 1822 s'explique par leurs tarifs élevés, dont l'abaissement est limité par les acteurs privés ayant le droit de jouissance, on peut se demander pour quelles raisons les politiques des compagnies-concessionnaires des chemins de fer ayant pleinement le droit de jouissance, ne présentent pas des problèmes des tarifs exorbitants qui rendent nécessaire l'étatisation des canaux ? De même, alors que dans le cas des chemins de fer, la participation privée a pu dispenser l'État français de consacrer des crédits conséquents, tout en étant encadrée pour s'aligner sur l'intérêt public dans la modération des tarifs, nous nous interrogeons sur les raisons pour lesquelles cette piste ne peut pas s'appliquer aux projets de canaux lancés à partir de 1837. Ces questionnements seront essentiels pour expliquer la divergence entre les canaux et les chemins de fer en termes de leurs modalités de financement.

Pour saisir les logiques qui président au choix de financement, il est nécessaire également d'intégrer le problème relatif aux risques d'inachèvement. Dans les théories de Project Finance, la gestion des risques des travaux concerne d'abord une allocation des risques qui consiste à les transférer, dans un réseau dense de contrats, aux participants plus compétents pour les gérer ou plus motivés de les assumer, afin d'assurer l'efficacité du traitement des risques et de garantir la réussite du projet. Ces théories nous permettent d'identifier des pistes nouvelles pour étudier les risques de surcoût et de retard au XIX^e siècle.

Il s'agit d'identifier les causes du surcoût et du retard à cette époque dans la construction des

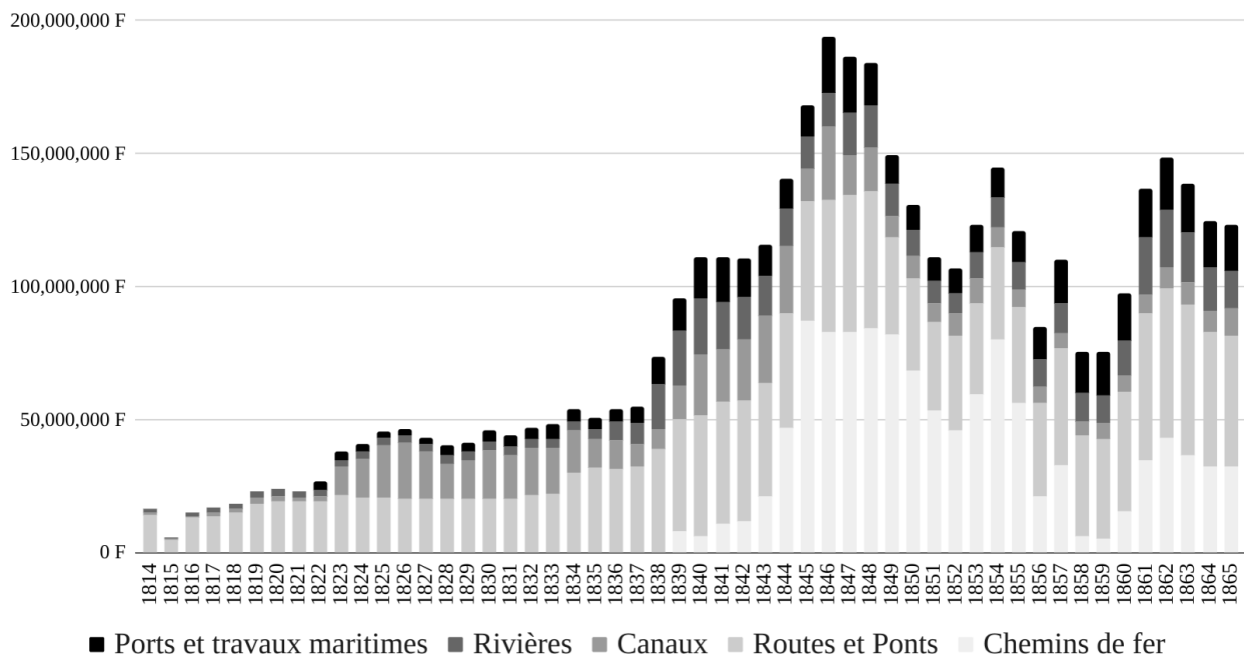
infrastructures, en comparant l'occurrence et l'importance de ces deux problèmes dans les différents types de travaux, sous différents régimes et dans les différents cadres de financement. Une analyse relative à l'enjeu de l'allocation des risques dans les différents modes de financement, ainsi qu'aux mesures adoptées par les différents acteurs pour gérer ou transférer les risques y sera faite. Une attention particulière sera accordée au surcoût et au retard dans l'acquisition des terrains et des matériels en fer, qui est notamment problématique dans la première moitié du XIX^e siècle.

Cadrage chronologique

La première moitié du XIX^e siècle est particulièrement intéressante pour entreprendre cette réflexion car c'est à cette époque que se manifeste le besoin urgent de mobiliser de nouveaux moyens très importants pour engager une vaste politique de Travaux publics que les seules ressources ordinaires de l'État ne peuvent couvrir. Il s'agit du recours à deux types de moyens : le financement privé sous forme de titres émis par des sociétés anonymes d'une part, et d'autre part, le crédit public sous diverses formes qui fait une partie d'une importance croissante dans le financement public.

Les fonds publics affectés par l'État vont principalement aux routes principales (et les ponts qu'elles comportent), aux rivières, aux canaux, aux ports maritimes, et enfin, aux chemins de fer. Pendant un demi-siècle, à l'issue de la période marquée par l'instabilité politique et de nombreuses opérations militaires entre la Révolution et le Premier Empire, les dépenses publiques agrégées pour les Travaux publics présentent deux principales évolutions.

Graphique 1. Les dépenses faites par l'État français pour les différents types d'infrastructures



Source³⁰ : Bibliothèque nationale de France, NUMP-3602, Ministère de l'Intérieur, *Compte des dépenses arrêtées, ordonnancées et payées sur le service de l'exercice 1822(-1827)*, Paris, Imprimerie royale, 1824(-1829). (les chiffres dans les colonnes des « Dépenses faites » et « Total des dépenses imputées sur (l'exercice) » à partir de 1824, dans les comptes détaillés des travaux exécutés et des dépenses faites pour le service général des Ponts et Chaussées et des Mines) ; 4-LF255-1, Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1835(-1865)*, Paris, Imprimerie Royale, 1837(-1867) ; FOL-LF262-58, Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, 1ère série, Tableau N°4, N°6, N°18, II^e série, Tableau N°21.

³⁰ Les données à partir de l'exercice 1834 viennent des comptes définitifs publiés par le ministère des Travaux publics. Les données utilisées ici ne concernent pas les crédits affectés aux travaux, mais les dépenses faites pour les travaux. Ces données sont indépendantes des frais généraux d'administration, des salaires et d'autres dépenses non directement liées aux travaux.

Pour les exercices avant 1834, faute de source unique des données, plusieurs sources publiées par le ministère des Travaux publics ou par le ministère de l'Intérieur sont mobilisées : les comptes définitifs des dépenses du ministère de l'Intérieur de 1822 à 1827 et les documents statistiques pour les différents types de travaux datant de 1814. Il y a toutefois des différences entre les données des différentes sources, qui sont généralement faibles, mais peuvent être importantes (10%-20%) pour certains exercices. Dans les cas de différence, nous priorisons les données venant des « Compte définitif des dépenses » des ministères, qui sont toujours inférieures à celles dans les documents statistiques. Ainsi, la dépense annuelle faite pour les routes et ponts entre 1822 et 1827 vient des comptes définitifs du ministère de l'Intérieur, seulement pour les autres exercices qui ne sont pas couverts par cette source, les dépenses des routes et ponts sont représentées par la somme des dépenses consacrées aux routes royales, aux routes stratégiques et aux grands ponts dans le document statistique sur les routes. La seule exception est les dépenses des canaux entre 1822 et 1838. Considérant que les dépenses des canaux de 1821 et 1822 ne sont pas comprises dans le compte du ministère de l'Intérieur, et que les données des dépenses faites pour les canaux et les rivières entre 1834 et 1838 sont mélangées dans le compte du ministère des Travaux publics, nous utilisons les données du document statistique de navigation pour ces exercices, même si les comptes définitifs sont disponibles. Ainsi, les données des canaux et des rivières pour les exercices de 1814 à 1838 sont toutes extraites de ce document statistique.

Les données des ports et des travaux maritimes entre 1828 et 1833 sont des valeurs estimées (la valeur moyenne des dépenses de 1828 à 1829 et des celles de 1830 à 1833, obtenues par une déduction des dépenses entre 1822 et 1827 dans la dépense totale des travaux maritimes de 23 millions entre 1822 et 1829, et par une déduction des dépenses entre 1834 et 1847 dans la dépenses d'une somme de 183 millions de francs entre 1830 et 1847). Les données des dépenses des ports et des travaux maritimes pour les exercices entre 1814 et 1821 sont malheureusement manquantes.

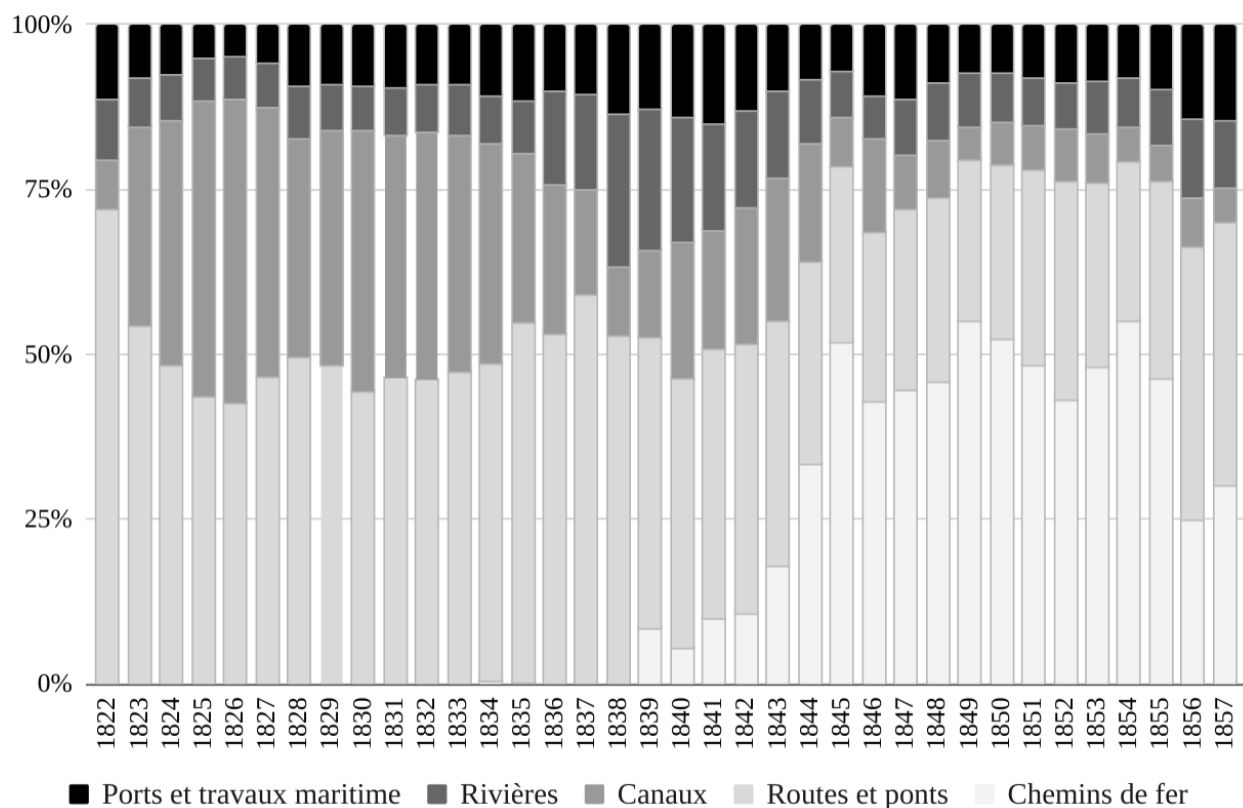
Ministère des Travaux publics, Statistique de la navigation intérieure, dépenses de premier établissement et d'entretien concernant les fleuves, rivières et canaux, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 234-237 et 292-295 ; Ch. Nicolas, Les budgets de la France depuis le commencement du XIXe siècle, Paris, Guillaumin et cie. Éditeurs, 1883, p. 309.

D'une part, trois élans des dépenses publiques ont poussé en 1846 l'envergure de l'investissement public à son maximum pendant ce demi-siècle. Ce phénomène est suivi d'une forte réduction à partir de 1849. Malgré un rehaussement à partir de 1860, les dépenses publiques n'ont plus pu atteindre leur niveau de 1846. Ces trois élans sont entraînés respectivement par trois événements. Le lancement entre 1821 et 1822 du *Plan Becquey*, un projet visant à construire une dizaine d'axes de canaux, provoque le premier élan (celui à partir de 1823). Les dépenses ont enregistré un accroissement en passant d'environ 25 millions de francs à presque 50 millions, dû principalement à l'augmentation des dépenses consacrées aux canaux. Le deuxième élan, celui apparu entre 1838 et 1840, a de nouveau doublé les dépenses publiques. Cette augmentation se manifestant dans presque tous les types de travaux s'explique par l'instauration de la loi du 17 mai 1837, qui crée le Fonds extraordinaire pour les Travaux publics. De 1844 à 1848, la hausse, tirée par les dépenses des grandes lignes de chemins de fer attribuées à l'État en vertu de la loi du 12 juin 1842, atteint son paroxysme. Lors de l'année 1848, la fin de ce dernier élan, la crise économique et politique marque une contraction importante des dépenses publiques simultanément pour les routes, pour les canaux et plus encore pour les chemins de fer. Par la suite, les dépenses publiques resteront inférieures à l'envergure réalisée entre 1846 et 1848.

D'autre part, si l'on examine la ventilation des dépenses selon les types d'infrastructures, une évolution des priorités du financement public est observable. Les crédits assez modestes au début de cette période sont affectés majoritairement aux travaux routiers. C'est à partir de 1823 que les canaux vont bénéficier d'un financement assez comparable aux routes. Les chemins de fer ne font l'objet de financements publics particulièrement importants qu'à partir de 1844. Ces dépenses ferroviaires sont même supérieures aux dépenses routières entre 1844 et 1855, avant d'être réduites entre 1858 et 1859, suite à l'achèvement des lignes principales de chemins de fer en 1857 - à un niveau inférieur non seulement à celui des routes, mais aussi à celui des rivières et à celui des ports. Cette infériorité est finalement corrigée par les conventions de 1858-1859 entre l'État et les compagnies, qui généralisent la garantie d'intérêt pour les titres ferroviaires pour soutenir le financement privé des réseaux secondaires. Cependant, la position supérieure des chemins de fer dans le budget de l'État entre 1844 et 1855 ne va pas être rétablie.

Ces dynamismes dans le financement public nous permettent de fixer plus précisément la période à étudier dans cette thèse : du premier élan des dépenses publiques dû au lancement des canaux de 1821 et 1822, jusqu'à la date où les dépenses publiques touchent le fond suite à l'achèvement des lignes principales de chemins de fer en 1857. Le graphique 2 rend compte plus explicitement de l'évolution relative des différents types de travaux dans les dépenses publiques au cours de la période ainsi définie. Ce sont assurément les canaux et les chemins de fer - deux types d'infrastructures qui sont susceptibles d'être financées par les acteurs privés et marquent les missions principales en matière d'aménagement pour la France - qui connaissent alors les évolutions les plus notables au cours de cette période dans le budget de l'État.

Graphique 2. Les proportions des dépenses consacrées respectivement aux différents types de Travaux publics



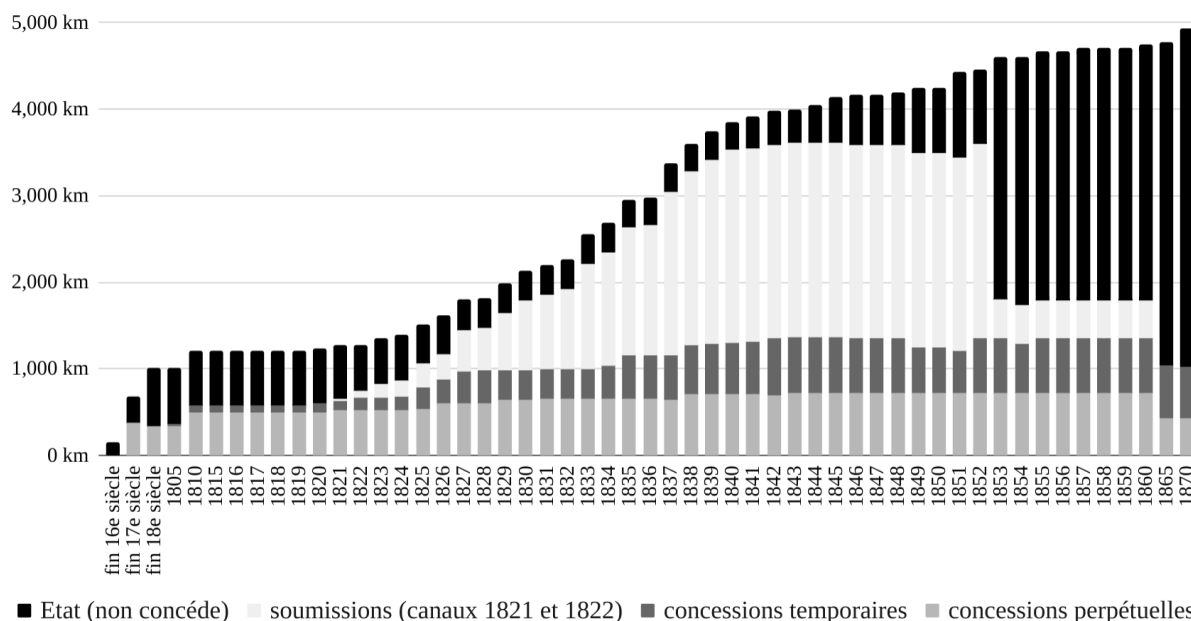
Sources : voir le graphique 1. En raison de l'absence des données des dépenses des ports et des travaux maritimes pour les exercices entre 1814 et 1821, l'exercice 1821 n'a pas montré dans ce graphique.

Pour ces deux types de travaux, la tension entre financement public et financement privé est très importante. Les graphiques 3 et 4 montrent l'importance relative de l'investissement public et

privé en fonction de la longueur des lignes de canaux et du réseau de chemins de fer.

Le graphique 3 permet de justifier l'année 1821 comme point de départ de cette étude. C'est à compter de cette date que les canaux dits « soumissions », entrepris par l'État français avec des emprunts contractés soumissionnés par les financiers entre 1821 et 1822, commencent à représenter une partie croissante de la longueur totale des canaux en France. Si ce vaste projet de canalisation mobilise aussi du financement privé, grâce à la soumission pour ces emprunts, il disparaît très largement en 1853, quand l'État effectue le rachat des *actions de jouissance* de canaux. Par ailleurs, une stagnation de la longueur des canaux sous la concession, temporaire ou perpétuelle, peut être observée à la fin des années 1830, tandis que bien avant le rachat en 1853, la longueur des canaux appartenant à l'État a déjà progressivement accru tout au long des années 1840. Cela fait suite au financement public de deux grands canaux (canal latéral à la Garonne et le canal de la Marne au Rhin) à partir de 1838. L'historiographie a déjà établi que le renforcement du financement public à destination des canaux se situe à peu près à la même date.

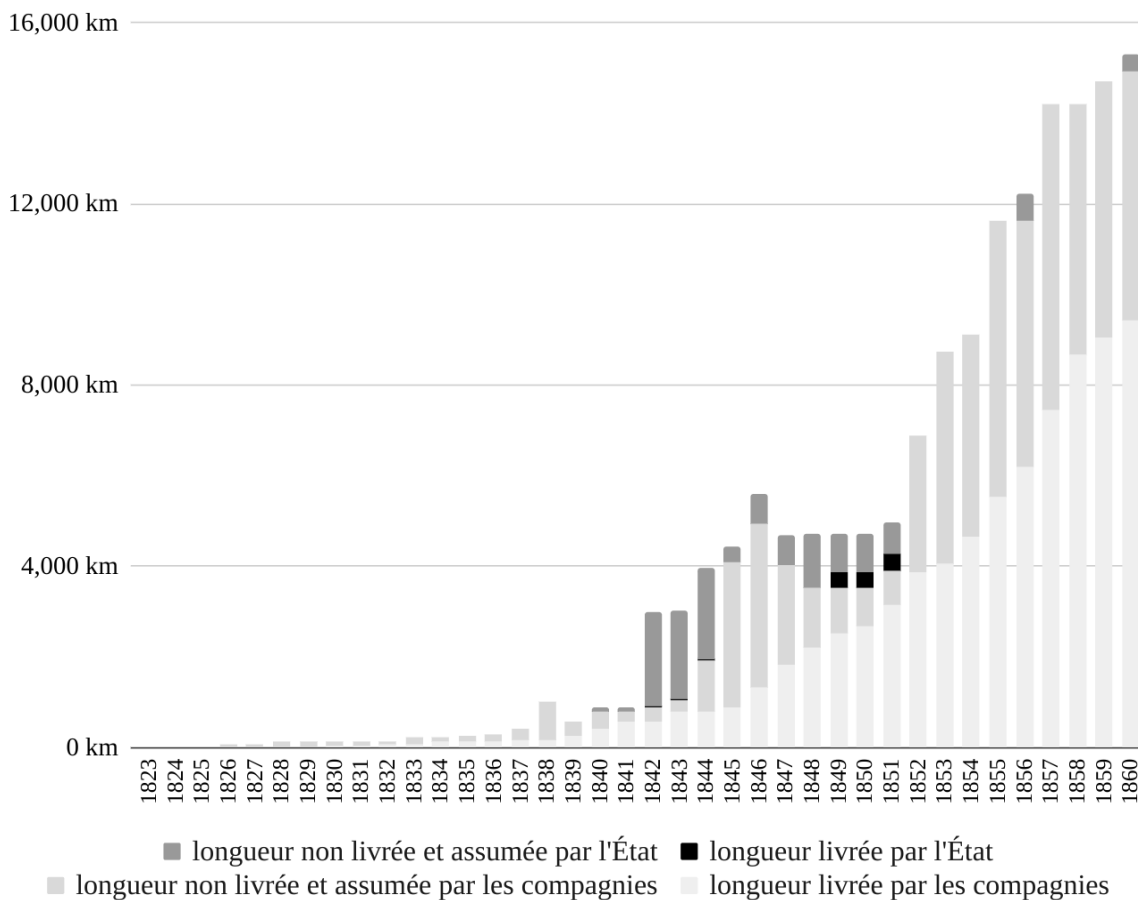
Graphique 3. La longueur des canaux livrée à la navigation sous les différents régimes



Sources : Ministère des Travaux publics, *Statistique de la navigation intérieure, dépenses de premier établissement et d'entretien concernant les fleuves, rivières et canaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 86-89 (deuxième partie, tableau « Situation de la longueur des canaux à la fin des XVIe, XVIIe et XVIIIe siècle et au 31 décembre des années 1801 à 1887»).

Quant aux chemins de fer, malgré l'importance de la proportion des dépenses ferroviaires dans le budget de l'État pour les Travaux publics, il est clair que, dans le graphique 0.4, sauf pour les deux brèves périodes succédant à l'instauration de la loi de 1842 et la crise de 1848, ces dépenses publiques ne correspondent qu'à une partie marginale de la longueur des chemins de fer entreprise ou livrée. Ainsi, alors que les compagnies concessionnaires aménagent les premières lignes de chemins de fer sur les territoires français, entre 1842 et 1851, l'État consacre des sommes importantes à la construction des chemins de fer, avant la nouvelle confirmation du système de la concession à partir de 1852.

Graphique 4. Longueur des voies ferrées livrée par les compagnies et par l'État, 1823-1860



Sources : Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *Statistique centrale des chemins de fer. Chemins de fer français*, Paris, Imprimerie impériale, 1865, p. 92-93.

Cette période allant de 1821 à 1857 correspond donc très bien à l'un des sujets principaux de

cette thèse : les différentes modalités de financement pour les canaux et pour les chemins de fer. Alors qu'au début de cette période, la participation privée dans le financement des canaux (sous la forme de prêts et de concession) et des chemins de fer (sous la forme de concessions) est très courante, à partir de 1837, elle devient marginale pour les canaux tout en étant admise pour les chemins de fer. Si l'État a essayé d'élargir sa participation dans le financement tant des canaux que des chemins de fer à partir de la fin des années 1830 pour étendre le contrôle public sur l'exploitation de ces deux types d'infrastructures, il renonce, au début des années 1850, à l'investissement direct pour les chemins de fer, et en même temps, reprend le contrôle total des canaux par une nationalisation des *actions de jouissance*. Cette période se caractérise également par l'ampleur des nouvelles constructions de canaux à partir de 1821, leur ralentissement au cours des années 1840 et leur stagnation tout au long des années 1840. En revanche, durant les années 1840 et 1850 se manifeste un accroissement accéléré de l'achèvement des lignes de chemins de fer. Cela montre l'importance relative de ces deux types de travaux pour l'économie française.

Le corpus des sources

Plusieurs corpus ont été mobilisés pour traiter du sujet.

Ce sont d'abord des documents émanant des institutions en charge de la politique d'équipement qui ont été dépouillés : le Parlement, l'administration des Ponts et Chaussées et des ministères des Travaux publics et des Finances. Les rapports des commissions parlementaires et les procès-verbaux des discussions générales sur les projets de loi d'infrastructures (publiés dans le *Moniteur universel*) montrent clairement les différents arguments vis-à-vis du financement public ou privé et des différents moyens à mobiliser. Les projets, compte-rendus et rapports des Ponts et Chaussées nous permettent de saisir les utilités des travaux et les problèmes relatifs à l'état des crédits affectés et à l'exécution des travaux. Les correspondances entre les deux ministères et les compagnies révèlent leurs conflits et leurs coopérations autour des opérations importantes, tels que le rachat des actions de jouissance de canaux et l'émission des obligations ferroviaires.

Quant aux archives des compagnies de canaux et de chemins de fer, elles sont utiles pour tracer l'évolution de leurs états financiers (surtout à travers les bilans), et aussi, pour comprendre leurs décisions relatives au financement des travaux et à l'acquisition des matériels et pour connaître leurs réactions face aux concurrences et aux changements en matière de conjonctures économiques et politiques (les rapports à l'assemblée générale des actionnaires et les délibérations du conseil d'administration).

Ces documents énumérés ci-dessus sont, par ailleurs, très utiles pour l'étude des surcoûts et retards des travaux et de leur gestion. Ces deux risques sont souvent évoqués dans les débats parlementaires pour justifier le financement public ou privé, et pour garantir l'achèvement des travaux par des soutiens publics et des réglementations. Ces risques peuvent aussi être envisagés à partir des procédures d'indemnisation conservées dans les archives des Ponts et Chaussées, pour la cession des terrains nécessaires à l'aménagement des infrastructures. Les réactions des ingénieurs à ces risques dans ces processus, notamment dans celui de l'expropriation, sont aussi observables dans ces archives. La question de l'approvisionnement des rails est également un objet très présent dans les archives des compagnies, comme dans leurs échanges avec les deux ministères de tutelle, dans le but de demander des dérogations aux restrictions d'importation.

Le système financier sera étudié à deux niveaux, celui des établissements de crédit et celui du marché boursier. Des dépouillements ont été entrepris dans les archives de trois établissements de crédit public : les procès-verbaux du Conseil général et les documents statistiques de la Banque de France, et les rapports au Parlement et les procès-verbaux de la Commission de surveillance de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations. Aussi, des archives de certaines maisons de banque ont aussi été ciblées pour comprendre leurs participations dans les opérations des titres liés aux Travaux publics et les profils de leurs clientèles. C'est le cas des correspondances de la Banque Thuret, de la Banque Greffulhe (et Sartoris), ainsi que les documents de la Banque Fould et du Crédit mobilier. En ce qui concerne le marché financier, cette thèse s'appuie sur les archives des agents de change tant à Paris qu'aux villes où sont créés les Parquets (marchés officiels) pour identifier l'évolution des politiques vis-à-vis de la liquidation, de la garantie et des courtages des opérations à terme. Les registres de délibérations et les correspondances des Chambres syndicales des agents de change de Paris, de Lyon et de Bordeaux sont particulièrement intéressants. Certaines presses abordent beaucoup à l'époque les opérations boursières, tel que le *Journal des chemins de fer*, seront aussi évoquées dans cette thèse.

Quant aux intérêts régionaux, plusieurs départements et grandes villes qui se situent dans les différentes parties du territoire français sont choisis pour représenter les différentes régions et pour étudier les intérêts et l'état de développement des travaux dans ces régions. Les rapports de l'ingénieur en chef des départements du Rhône et de la Gironde et les rapports et délibérations du Conseil général du Nord, de la Haute-Vienne et des Landes seront utilisés pour comparer l'état des infrastructures des différentes régions et les ressources consacrées par elles aux travaux. Les

régistres des délibérations et les correspondances des Chambres de commerce de Lille, de Lyon, de Toulouse, de Bordeaux et de Nantes seront analysés afin d'identifier leurs différences en matière d'infrastructures et de leur financement et tarification. Au-delà de ces archives locales, les pétitions, mémoires et propositions des localités au Parlement et aux ministères, conservées aux Archives nationales sont également mobilisées comme des sources complémentaires.

Il était impossible dans le temps imparti de consulter d'autres documents qui auraient pu être utiles (telles que les correspondances personnelles des figures clés, comme les directeurs des Ponts et Chaussées et les administrateurs des compagnies ferroviaires) et de mener des investigations plus poussées dans les archives départementales.

Plan de thèse

Au cours de cette période identifiée, il est possible de distinguer trois séquences chronologiques présentant chacune de nettes singularités en matière de choix de financement et de contribution respective de fonds publics ou de fonds privés. La période qui débute en 1821 (avec le lancement du *Plan Becquey*) et qui se termine en 1837 (avec la création du Fonds extraordinaire pour les Travaux publics) est marquée par une augmentation modérée de la part du financement public et un financement privé encore timide. L'enjeu de cette période est d'explorer la frontière entre ces deux modes de financement. La deuxième période, allant de 1838 à 1848, se caractérise à la fois par une forte expansion simultanée des investissements publics et privés, et en même temps, par l'apparition et le renforcement de la différence de modalités financières entre les canaux et les chemins de fer. La période de 1849 à 1857, quant à elle, expérimente une réduction importante et générale des dépenses publiques à compter de la crise politique et économique de 1848, ainsi qu'une croissance inédite à partir de 1852 des investissements privés ferroviaires qui constitue le contexte de l'achèvement des grandes lignes ferrées en pleine crise économique de 1857.

Cette thèse se compose de trois parties basées sur ces trois séquences. Chacune de ces parties s'attachent non seulement à montrer l'évolution du rapport entre le financement public et le financement privé des infrastructures, mais aussi à expliquer ces changements qui tiennent à la forme des ressources mobilisées, les intérêts publics à valoriser ou à privilégier, les intérêts régionaux et les risques d'achèvement des travaux.

PREMIÈRE PARTIE

DES FINANCEMENTS EN HAUSSE GRÂCE À UNE MOBILISATION CROISSANTE DU CRÉDIT PUBLIC ET L'APPORT DES CAPITAUX PRIVÉS (1821-1837)

Introduction de la première partie

En 1821 et 1822, est lancé par l'État le projet de canaux le plus ambitieux et le plus coûteux des trois premiers quarts du XIX^e siècle, le Plan Becquey, par le biais des emprunts contractés avec les financiers. En 1837, l'établissement du Fonds extraordinaire pour les travaux publics permet désormais d'institutionnaliser la mobilisation du crédit public pour financer la construction de nouveaux travaux, et la première aide financière est accordée par l'État à une compagnie ferroviaire privée. Entre ces deux dates, l'État français est sorti de la situation de dégradation des finances et du crédit publics qui prévalait à l'issue des Cent-jours, et a assumé, voire en grande partie achevé, le projet d'équipement en canaux lancés en 1821 et 1822 et celui des routes stratégiques voté en 1833. Par ailleurs, des canaux d'importance locale sont concédés à des acteurs privés durant cette période, et les premiers chemins de fer sont construits en France également par des acteurs privés à partir du milieu des années 1820 dans le cadre de concessions perpétuelles ou temporaires. Avant les années 1830, l'État n'a pas suffisamment apprécié à sa juste valeur l'importance de ce nouveau type d'infrastructures. Il faut attendre 1833 pour que des réglementations soient finalement mises en place, mais l'intervention financière de l'État ne débute vraiment qu'en 1837. Tant pour l'État que pour les concessionnaires privés, le risque de dépassement du budget primitif et du délai prévu pour l'achèvement des travaux restait un grand défi au cours de cette période.

L'enjeu de cette partie est de savoir comment cette croissance encore mesurée de l'intervention publique dans le financement des travaux publics a été financée durant cette période, et aussi de tracer la frontière entre un financement public et un financement privé et d'en déterminer les critères, et enfin de comprendre les éléments responsables du risque de surcoût et de retard des travaux, et les mesures prises afin de les résorber.

Pour répondre à ces questions, nous examinerons les motivations de l'intervention publique et la dynamique des différentes ressources mobilisées par l'État (chapitre 1), ainsi que les moyens et les compétences apportées par les acteurs privés aux travaux publics (chapitre 2). Enfin, nous analyserons les causes du surcoût et du retard en matière de travaux et les solutions qui sont apportées (chapitre 3).

CHAPITRE 1. UNE INTERVENTION PRÉPONDÉRANTE DE L'ÉTAT : LES FORMES DU CRÉDIT PUBLIC

Après 1815, l'État se trouve placé devant un véritable dilemme financier.

La monarchie restaurée hérite en effet d'une situation financière difficile, qui pèse lourdement sur le montant de ses dépenses. Elle doit, après l'aventure des Cent-Jours, payer aux Alliés de lourdes indemnités de guerre ; elle doit redresser la Foi publique, obérée par les régimes précédents, ce qui suppose des rachats réguliers de rente et le maintien d'un équilibre budgétaire.

Pour autant, l'État ne peut se départir de son rôle central en matière de travaux publics et, dans ce contexte compliqué, consent à des investissements considérables. C'est le cas pour les routes nationales qu'il faut entretenir, améliorer et, le cas échéant, compléter. C'est le cas surtout pour les canaux. Le plan préparé par le directeur général des Ponts-et-Chaussées, Louis Becquey, présente ainsi un caractère exceptionnel, tant par la longueur des voies à réaliser que par l'importance des sommes à mobiliser. Le *Plan Becquey* est pourtant, malgré ces circonstances défavorables, accepté par le gouvernement et voté par le Parlement en 1821 et 1822.

Dans ces conditions, trois séries de questions doivent être examinées.

La première porte sur les facteurs qui motivent l'intervention publique et permettent le financement des travaux, surtout en début de période, lorsque les contraintes financières pèsent le plus lourdement.

La deuxième porte sur la nature du financement et sur l'arbitrage entre les budgets ordinaires et les fonds extraordinaires abondés par le crédit public. Quelle est la relation entre le crédit public et les dépenses de travaux publics ? Comment le crédit public passe-t-il d'un facteur restrictif des dépenses publiques consacrées aux travaux en un soutien puissant de ces dépenses ? La mobilisation du fonds disponible dans la réserve de la Caisse d'amortissement pour les travaux publics, à partir de 1833, contribue considérablement à cette évolution et doit donc faire l'objet d'une analyse serrée, qui complète les travaux déjà publiés.

Enfin, la troisième série de questions porte sur l'arbitrage que l'État fait entre les différents types d'infrastructures, routes, canaux ou chemins de fer. Il conviendra aussi de s'interroger sur le rôle que peut jouer dans ce choix la présence ou non d'un financement privé alternatif.

L'État justifie son intervention différenciée dans les divers types d'infrastructure en s'appuyant sur la notion d'utilité publique et les lacunes de l'intervention privée (section 1) et parvient à faire évoluer ses modes de financement, des ressources ordinaires à la mobilisation des emprunts spéciaux et des rentes (section 2).

1. Les raisons de l'intervention publique

L'intervention publique dans les travaux publics semble intuitivement justifiée. Ces travaux avec des implications dans l'intérêt public appellent l'intervention de l'État qui est représentant de l'intérêt national. Cependant, quelles sont les principales déclinaisons de l'intérêt public à cette période spécifique ? Et dans quel cas l'État est-il la garantie unique de leur mise en œuvre ? Ou en d'autres termes, ces différents aspects de l'intérêt public sont-ils nécessairement en conflit et incompatibles avec l'intérêt des participants privés dans la construction et l'exploitation des travaux ? Dans le cas de la participation privée, dans quelles mesures l'intervention publique est-elle légitime ? Dans cette section, nous examinerons les raisons juridiques, économiques, politiques et géo-stratégiques de l'intervention publique dans les travaux publics.

A. Le statut juridique des infrastructures de transport

L'une des raisons de l'intervention publique dans les travaux publics réside dans le statut juridique des travaux publics. Les juristes mettent l'accent sur l'importance des travaux publics et de leurs concessions dans l'évolution historique du droit administratif français¹. Cette importance révèle la longue existence de l'intervention publique, au moins au niveau réglementaire, dans les travaux publics. Pourtant, la définition juridique des travaux publics ne s'est forgée qu'à partir du XX^e siècle. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) est souvent évoquée dans les études juridiques concernant la définition du travail public. Cette loi a réglé des problèmes de compétence, mais n'a pas défini clairement la notion du travail public². Selon l'article 4 de cette loi, les conseils de préfecture, qui vont progressivement s'affirmer comme base de la juridiction administrative, sont compétents pour se prononcer sur tous les litiges dans le domaine des travaux publics : les difficultés s'élevant entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, les réclamations des particuliers qui se plaindront de torts et dommages du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, les demandes concernant les indemnités des « terrains pris ou fouillés

¹ Christian Bettinger, *La concession de service public et de travaux publics*, Paris, Berger-Levrault, 1978, p. 1-3 ; Jean Dufau, *Le droit des travaux publics (Tome 1)*, Paris, Edition du Moniteur, 1988, p. 21.

² G. Peiser, *Droit administratif : Fonction publique, domaine public, expropriation, travaux publics, aménagement du territoire, urbanisme, construction (5e édition)*, Paris, Dalloz, 1979, p. 59.

pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics³ », et enfin, le contentieux des domaines nationaux. Les litiges intervenant dans les cas où les entrepreneurs qui exécutent les infrastructures de transport à la place de l'administration sont donc inclus dans la compétence des conseils de préfecture. Ainsi, l'existence de la juridiction administrative parallèle à la juridiction judiciaire dans le domaine des travaux publics a été confirmée et conservée depuis lors, donnant lieu à un grand nombre d'arrêts sur la compétence⁴.

Les études juridiques soulignent deux éléments qui sont essentiels pour définir le travail public. D'abord, il faut que les travaux soient fait par une personne publique elle-même ou pour son compte. Au cours du XIX^e siècle, il y a encore des hésitations sur le choix des conditions pour lesquelles les travaux accomplis pour le compte d'une personne publique sont des travaux publics⁵. Le deuxième élément est le but d'intérêt général ou d'utilité publique de travaux⁶. La définition des travaux publics est un résultat de la jurisprudence, et il faut attendre le début du XX^e siècle pour que le but de l'utilité publique soit définie dans l'arrêt Commune de Monséguir du Conseil d'État du 10 juin 1921⁷.

Si le but d'intérêt général ou d'utilité publique des travaux publics peut justifier l'intervention publique dans ces travaux, la notion de domaine public implique le droit de l'État d'intervenir. Chemins publics et rivières navigables sont considérés comme appartenant au roi sous l'Ancien Régime, malgré le fait que cela n'exclut pas la prise en charge de la construction des infrastructures par les acteurs privés⁸. Lors de la Révolution française, le domaine de la Couronne est par la suite remplacé par le domaine national en vertu du décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790. Le

³ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État (tome douzième)*, Paris, Imprimerie de A. Guyot, 1826, p. 91.

⁴ M. F. Malapert, *Histoire de la législation des travaux publics*, Paris, Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, 1880, p. 285

⁵ Ange Blondeau, *La concession de service public, étude d'histoire du droit administratif*, thèse, Grenoble, Imprimerie Allier père et fils, 1929, p. 30.
(Consultable à la BNF, coté : MFICHE 8-F-33842)

⁶ Des études juridiques contemporaines veulent également distinguer la notion de « l'intérêt général » de celle de « l'utilité publique ». Selon Jean Dufau, c'est la caractère de « l'intérêt général » d'un travail qui définit le travail public. Mais dans la thèse susmentionnée d'Ange Blondeau en 1929, c'est « l'utilité publique ».

Ange Blondeau, *op. cit.*, p. 32-33 ;
Jean Dufau, *op. cit.*, p. 50-51.

⁷ Cette jurisprudence concerne un litige sur l'indemnité réclamée auprès de la commune de Monséguir pour un enfant blessé par la chute d'un bénitier. Selon cet arrêt, même depuis la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, les travaux exécutés dans une église, pour le compte d'une personne publique et dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travaux publics.

⁸ Dominique Margairaz, « L'invention du « service public » : entre « changement matériel » et « contrainte de nommer » », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2005/3, n°52, p. 10-32.

domaine national a été défini dans ce décret comme l'ensemble des propriétés foncières et des droits réels ou mixtes qui appartiennent à la nation. Dans les dépendances du domaine public énumérées dans les articles 2, 3 et 5 de ce décret, se trouvent notamment les fleuves, les rivières navigables, les chemins publics, les lais et relais de la mer, les ports, les rivages de la mer et, plus généralement, « toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée⁹ ». Les chemins de fer, le type des travaux publics le plus marquant au XIX^e siècle, ont aussi été inclus dans cette notion au milieu du XIX^e siècle. Ils sont classés dans la grande voirie dans le premier article de la loi du 15 juillet 1845 et leur domanialité publique a été proclamée par un rapport annexé à l'ordonnance du 15 novembre 1846, malgré le contexte de la participation privée dans ces travaux ferroviaires. De surcroît, le Conseil d'État, se fondant sur la loi de 1845, a explicitement exprimé en 1851 que les chemins de fer concédés ne constituaient pas la propriété des compagnies concessionnaires¹⁰. Ainsi, l'intervention dans ces infrastructures, qui sont comprises dans le domaine public, est un droit légitime de l'État.

Ce droit légitime de l'État d'intervenir dans les travaux publics est, en plus, indépendant de modes d'exécution des travaux. Effectivement, pour la période intéressée dans cette thèse, il existe plusieurs modes d'exécution des travaux publics, notamment la régie, la concession¹¹. Si la régie représente l'intervention publique la plus complète dans les travaux publics, l'intervention publique est aussi légitime dans les concessions.

Dans le cadre de la régie, les acteurs publics mobilisent uniquement leurs propres ressources et agents pour effectuer les travaux publics. En France, la régie a une longue histoire dans l'exploitation des voies de communication par les acteurs publics, mais les infrastructures de transport financées et construites uniquement par les acteurs publics ne sont pas nombreuses. Certes, sous l'Ancien Régime, la monarchie a déjà reconnu sa mission dans la gestion des choses publiques dans l'intérêt du public ; cependant, la gêne fréquente des finances publiques, le faible crédit public, et le fait que le produit de péage ne rembourse que très lentement l'investissement pour l'exécution des ouvrages, rendaient toutefois difficile le choix du mode de régie. D'autant

⁹ Marie-Alice Chardeaux, *Les choses communes*, thèse (sous la direction de Grégoire Loiseau), Université Panthéon-Sorbonne, 2004, p. 33-35.

¹⁰ Ange Blondeau, *op. cit.*, p. 18-20.

Conseil d'État, 8 février 1851. *Arrêt Compagnie du chemin de fer du Centre*.

¹¹ Il y a en plus d'autres modes pour mener les travaux publics qui ont été identifiés par les juristes contemporains : le marché des travaux publics, les autorisations unilatérales, et les offres de concours.

Voir : G. Peiser, *op. cit.*, p. 62-64.

plus qu'avant l'organisation du corps des Ponts et Chaussées, créé dans les années 1710 pour achever les routes et entretenir les voies d'eau, l'État n'était guère en état de diriger voire de surveiller de près la construction des ouvrages publics importants¹². Malgré ces restrictions surtout financières, la construction de routes et l'entretien des chaussées demeurent en dehors du système de concessions, partiellement grâce à la corvée¹³. Lors de la Révolution, les fermes royales, telles que celles des transports et des postes, ont été supprimées et, à leur place, la régie a été établie. Le monopole de l'État remplace alors les fermes royales, et la régie est conservée pour certains services publics, y compris celui des Ponts et Chaussées¹⁴. Cependant, comme le constate Dominique Margairaz, la domanialité des voies de communication est plus facile à mettre juridiquement en pratique pour les routes que pour les voies d'eau qui ne sont pas exonérées de diverses formes de concessions expérimentées sous l'Ancien Régime¹⁵.

Quant à la concession, elle concerne un mode de participation des acteurs privés dans les travaux publics, dans le cadre duquel les concessionnaires assument le financement et la construction des travaux publics à leur risque et péril, et sont généralement rémunérés par la possibilité d'exploiter l'ouvrage ainsi construit pendant la durée de concession. Les acteurs privés participent d'une manière très intense dans les concessions, mais cela ne signifie pas pour autant que l'intervention publique est marginalisée. En revanche, le caractère d'utilité publique des travaux publics, ainsi que la nature du service public dans le service de transport, rendent nécessaire l'intervention publique non seulement dans ces travaux, mais également dans leur exploitation. Certes, avant la Révolution, la notion du service public ne désigne pas communément la construction ou l'entretien des voies de communication ; il existe néanmoins, dans les différents contrats ou règlements des concessions, de tarifs fixes et uniformes, ainsi que des clauses pour assurer la continuité et la qualité du service rendu aux usagers¹⁶. Il faut noter que les travaux publics et le service public ne sont pas strictement inséparables dans les concessions : il existe des concessions du service public sans travaux publics, en parallèle des concessions en même temps des travaux publics et du service public¹⁷. Vers le milieu du XIX^e siècle, notamment avec

¹² Ange Blondeau, *op. cit.*, p. 10.

¹³ Anne Conchon, « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVII^e et XVIII^e siècle », *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p.55-70.

¹⁴ Xavier Bezançon, *Les services publics...*, *op. cit.*, p. 28-29, 33-38.

¹⁵ Dominique Margairaz, *op. cit.*.

¹⁶ Dominique Margairaz, *op. cit.*.

¹⁷ Jean Dufau, *op. cit.*, p. 105.

l'exploitation des chemins de fer, les concessions de travaux publics comportent des éléments de service public. De plus en plus, on souligne davantage le caractère de « service public » des concessions. Le renforcement de l'intervention publique dans les travaux publics et dans le service public que comporte l'exploitation de ces travaux peut être observée dans l'évolution juridique de la concession en deux termes.

En premier lieu, au XIX^e siècle, les concessionnaires ne sont plus considérés comme propriétaires des travaux concédés. En revanche, la position juridique de l'État dans les concessions a été non seulement confirmée mais aussi renforcée surtout à partir des années 1850. Si la concession perpétuelle a été souvent pratiquée sous l'Ancien Régime jusqu'au début du XIX^e siècle, la concession temporaire, voire rachetable, l'a remplacée au fur et à mesure, et est devenue le mode dominant de concession au cours du XIX^e siècle. Cette évolution est nécessaire, car, comme indiqué dans l'étude d'Ange Blondeau, les anciennes concessions perpétuelles qui peuvent être reconnues comme des propriétés privées des concessionnaires, ne s'accordent pas sur ce qu'implique la notion du domaine public. C'est le cas dans l'admission par les juges tant judiciaire qu'administratif du statut de propriété privée du Canal du midi, qui avait été restitué à Riquet sous la forme d'une concession perpétuelle après d'avoir été confisqué pendant la Révolution. Le contentieux qui se déploie entre 1829 et 1844 concernant le statut juridique de ce canal a été clos par la décision de la Cour de Cassation (arrêt du 22 avril 1844) de reconnaître ce canal comme une propriété privée, non domaniale ni sujet à rachat¹⁸. Si les concessions temporaires contractées avant 1847 utilisent encore des expressions ambiguës (telle que « les droit de la Compagnie dans la propriété des terrains et des ouvrages¹⁹ » dans la disposition relative à l'expiration de la concession), ce type d'expression disparaît dans les cahiers des charges annexés aux concessions accordées à partir de 1851. En revanche, lorsque les compagnies ferroviaires demandent en 1851 des indemnités auprès de l'État pour les endommagements causés surtout par les incendies durant la révolution de Février, la principale justification de leur demande réside dans le fait que l'État est le propriétaire des chemins de fer, et les compagnies ne sont que des usufruitières. Comme la métaphore propriétaire-locataire faite par la Compagnie Paris-Saint-Germain en 1851 :

« Ils se trouvaient en face de l'État dans la situation d'un locataire vis-à-vis du propriétaire ; ce locataire étant entravé dans sa jouissance par un accident de force majeure indépendant de sa volonté.

¹⁸ Ange Blondeau, *op. cit.*, p. 16-17.

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

En effet, ce n'est pas seulement aux termes du décret du 6 mars 1848 et des précédents législatifs en pareille matière, que les pouvoirs publics doivent indemniser les Compagnies des pertes qu'elles ont éprouvées par suite des troubles de février dont le gouvernement lui-même ne pouvait les garantir ; c'est encore en leur qualité d'usufruitières, comme concessionnaires à temps, que l'État, qui s'est réservé la propriété des voies de fer, comme celle des autres voies de transport, doit, aux termes du Code civil, maintenir le preneur à bail dans la jouissance complète de la chose louée²⁰...»

En second lieu, avec le caractère renforcé du service public dans la concession des travaux publics, l'État intervient davantage dans l'exploitation des travaux. Si l'exploitation par les concessionnaires des ponts ou des canaux concerne seulement la perception de péage et l'entretien de ces voies, au XIX^e siècle, avec l'apparition et la multiplication des chemins de fer, dont le concessionnaire assume aussi le service de transport, la concession des travaux publics a développé une forte coloration de concession du service public. Cela n'a pas échappé à l'attention des chercheurs en l'histoire du droit. Les contrats de concession régissent aussi bien l'exploitation du chemin de fer que sa construction. Ainsi les compagnies-concessionnaires se voient imposer une série de règles qui ont soumis l'exploitation des chemins de fer, considérés à l'origine comme une entreprise de nature privée, à deux premiers des trois principes qui caractérisent les services publics selon la définition par Rolland (*les lois de Rolland*) au début du XX^e siècle : il s'agit de ceux de l'égalité (des usagers), de la continuité et de la mutabilité²¹. Au-delà des contrats de concession, le renforcement de la coloration du service public dans les concessions ferroviaires se manifeste dans d'autres documents. Par exemple, en vertu des contrats de concession, les tarifs des chemins de fer, ayant des fortes implications dans l'intérêt public, doivent être homologués par les pouvoirs publics et affichés avant leur application. Frédéric Graber a indiqué que ces affiches de tarifs, bien que produites par les compagnies de chemin de fer, ont une nature de « quasi-enquête publique »²² et constituent en effet des affiches administratives. En un mot, il est reconnu qu'à partir du milieu du XIX^e siècle, la concession ferroviaire donne lieu à une législation abondante et développe une

²⁰ Archives nationales du monde du travail, 76 AQ 1, Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 24 mars 1851.

²¹ Gilles J. Guglielmi, « Les juristes, le service public et les entreprises publiques aux XIX^e-XX^e siècles », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 52-3, N°3, 2005, p. 98-118.

Dans cette thèse, nous soulignons surtout les deux premiers de ces trois principes de fonctionnement qui seront réalisés à cette époque. L'égalité des usagers est assurée par l'interdiction des tarifs spéciaux qui sont basés sur des traités contractés avec certaines expéditeurs et ne sont pas également applicables sur tous les expéditeurs. La continuité est notamment garantie par le transport postal continu par train et par la stabilité des tarifs une fois publiés. Ces aspects seront analysés avec plus de détails dans le chapitre 4 et le chapitre 9.

²² Frédéric Graber, « Une quasi-enquête publique. Les affiches de tarifs de chemin de fer au XIX^e siècle », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°55, 2021, p. 9-21.

distinction entre les concessions des travaux publics et celles du service public²³. L'intervention publique dans ces concessions a ainsi pénétré l'exploitation à titre des régulations ou des réglementations pour assurer le service public.

B. Les circuits politique et administratifs de la décision

Au début du XIX^e siècle, la planification et l'exécution de grandes voies de communication étaient les prérogatives de l'État français. Le corps des Ponts et Chaussées est un sujet incontournable pour analyser cette intervention très intense de l'État dans le domaine des infrastructures.

Des ouvrages de Frédéric Graber analysent les projets de travaux publics dans la perspective d'une histoire des projets²⁴. Les faiseurs de projet, des personnes qui promeuvent une entreprise en quête de leurs profits personnels mais avec des préoccupations affichées pour le bien public, reculent dans la seconde moitié du XVIII^e siècle et disparaissent au XIX^e siècle, remplacés par les experts (les ingénieurs). Il a examiné, en poursuivant cette piste, les formes du projet des Ponts et Chaussées, et a ainsi remarqué une véritable institutionnalisation des formes du projet notamment à partir du XVIII^e siècle et une formalisation croissante des projets correspondant à la multiplication des projets des travaux publics au XIX^e siècle²⁵.

Sous l'aspect financier, les Ponts et Chaussées ont étendu leur influence sur tout le territoire et ont été dotés d'un budget annuel croissant tout au long du XVIII^e siècle²⁶. En matière de

²³ Christian Bettinger, *op. cit.*, p. 9-11 ;

G. Peiser, *op. cit.*, p. 63.

²⁴ Cet auteur a mis en lumière les continuités et les évolutions dans les formes du projet de l'époque moderne à nos jours.

Frédéric Graber, Martin Giraudeau, « Une histoire politique des projets », Frédéric Graber, Martin Giraudeau (dir.), *Les projets : une histoire politique (XVI^e-XXI^e siècles)*, Paris, Presses des Mines, 2018, p. 247-274.

²⁵ Frédéric Graber, « Du faiseur de projet au projet régulier dans les travaux publics (XVIII^e-XIX^e siècle) : pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2011/3, n°58, p. 7-33.

Cependant, cet auteur n'a pas souligné le monopole des Ponts et Chaussées dans la conception et la réalisation des projets de travaux publics. Au contraire, il constate que, déjà au XVIII^e siècle, le projet est devenu le lieu de rencontre d'individus et de groupes aux intérêts, aux objectifs, aux civilités très différents. Ainsi, le projet doit être constitué « d'un ensemble de procédures, d'objets stabilisés, qui permettent à ces groupes de gérer les participations à l'action collective, leurs relations souvent asymétriques, la confiance et le contrôle ». Il a également noté des nouveautés dans la processus de décision des Ponts et Chaussées après la Révolution française : les comparaisons des différents projets pour retenir le meilleur au lieu d'expertiser un projet unique (à partir du projet du Canal Saint-Quentin), le droit à l'initiative des ingénieurs des Ponts face aux intervenants hors du corps des Ponts et Chaussées, etc.

²⁶ Anne Conchon, David Plouviez et Éric Szulman (dir.), « Le coût d'une politique d'équipement : le financement des infrastructures de transport au XVIII^e siècle », *Le financement des infrastructures de transport XVII^e - début XIX^e Siècle*,

procédures de son administration, avec son extension sur tout le territoire au cours du XVIII^e siècle, le Corps de Ponts et Chaussées est organisé dans un cadre centralisé et hiérarchique. Le territoire était divisé en 15 divisions, et les inspecteurs divisionnaires surveillaient l'une des 15 divisions et inspectaient les ingénieurs en chef et les ingénieurs ordinaires, qui avaient une partie de leurs missions dans les départements. Les études d'Antoine Picon montrent que ce système, organisé selon une hiérarchie administrative, exclut « pratiquement tout recours à l'initiative privée et dans laquelle le rôle des entreprises se borne à l'exécution », et permet l'uniformité des procédures de décision administrative ainsi que la cohérence des politiques françaises de travaux publics²⁷. De surcroît, A. Picon remarque aussi que le mode de recrutement des ingénieurs est devenu plus formalisé et exigeant après la Révolution. D'une part, l'enseignement mutuel dans l'École des Ponts et Chaussées, une institution pédagogique attachée aux Ponts et Chaussées, a été remplacé par des formations d'ingénieurs au sens moderne. D'autre part, l'admission à l'École des Ponts par recommandation fut supprimée. Pour devenir un ingénieur des Ponts et Chaussées, il fallait passer d'abord le concours d'entrée à l'École polytechnique avant de passer un nouvel examen pour être ensuite admis à l'École des Ponts²⁸. Ce processus de sélection et de formation a rendu les ingénieurs des Ponts bien différents des ingénieurs anglais formés pour la plupart sur le tas. L'importance des Ponts et Chaussées est liée au monopole de l'État dans la profession d'ingénieur, civil ou militaire, durant la première moitié du XIX^e siècle²⁹. La compétence et la responsabilité des ingénieurs d'État qui se comportaient dans la logique de l'intérêt général apportent déjà une coloration de « technocratie »³⁰.

Au niveau théorique, le rôle central de l'État dans les travaux publics a été par ailleurs justifié et renforcé par les pensées économiques des ingénieurs des Ponts et Chaussées. La thèse de Keiko Kurita est focalisée sur cet aspect³¹. En tant que concepteurs de grands travaux publics en France et fonctionnaires de l'État, ils ont contribué à justifier l'intervention publique dans différents types d'infrastructures selon leurs propres caractéristiques. Pour les routes, le problème de « non-

Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018.

²⁷ Antoine Picon, « De l'utilité des... », *op. cit.*, p. 132.

²⁸ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 32-33, 286-288.

²⁹ Malgré l'initiative privée dans la création de l'École centrale des arts et manufactures en 1829, les ingénieurs civils restent marginaux avant 1880. Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du seuil, 1990, p. 221.

³⁰ François Etnier, « L'intérêt général et ses formules », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 123.

³¹ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, *op. cit.*, p. 113-117, 126-146, 153-157, 159-160.

exclusion », c'est-à-dire la difficulté voire l'impossibilité d'exclure certains usagers de la consommation des biens publics, nécessite la prise en charge de l'État, dans la mesure où l'exclusion des passagers non-payants des routes aurait représenté un coût exorbitant. Concernant les canaux et les chemins de fer, c'est l'existence du monopole naturel, sur lequel nous reviendrons plus tard dans la section 2, qui exige l'intervention de l'État.

Ainsi, l'existence du corps des Ponts et Chaussées et de deux écoles d'ingénieurs contribue à la prévalence de l'étatisme dans les débats concernant le mode de réalisation des grands projets des travaux de transport dans la France du XIX^e siècle. Cependant, face aux dépenses considérables exigées par les différents projets à réaliser et par les différentes régions à désenclaver, la limite des ressources publiques ne permettait pas à l'État de réaliser l'ensemble des projets. Un arbitrage entre les différents modes de transport à développer, entre les différents systèmes financiers à adopter pour ces travaux et entre les différentes parties du territoire à desservir, devient inévitable. Pour mieux mettre en lumière ces arbitrages, il faut d'abord comprendre le circuit politique de décision pour les travaux publics.

Les dépenses des Travaux publics menés par l'État ou les aides financières accordées par lui aux concessionnaires doivent nécessairement être acquittées sur le budget de l'État. Le Parlement, à travers ses fonctions dans la législation relative aux finances publiques, joue un rôle incontournable et décisif sur cet aspect.

La Charte de 1814 a contribué à poser les jalons de ce rôle. Cependant, si l'article 48 de la Charte de 1814 dispose effectivement que la Chambre des députés et la Chambre des pairs ont le droit de voter les impôts, il ne traite toutefois pas les dépenses publiques³². Ce défaut est mis en cause à partir de 1817 au sein du Parlement, et la Chambre des députés désigne donc deux rapporteurs, l'un sur les dépenses et un autre pour les recettes, lors de son examen du budget de 1817³³. Il reste encore à confirmer par la processus constitutionnels que le Parlement ait aussi bien le droit d'examiner les dépenses que les moyens, et puisse le faire préalablement : c'est la Charte de 1830 qui institue le vote annuel d'un budget préalable. Le vote du budget par chapitre, systématisé à partir de 1831, a renforcé le pouvoir du Parlement dans l'examen du budget : le vote

³² Prosper Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France : 1814-1848*, Paris, Libraires-éditeurs Michel Lévy frères, 1857, Tome II, p. 277-278.

³³ Gilles Miller, « La Charte constitutionnelle de 1814 et la naissance d'un système moderne de finances publiques », *Gestion et finances publiques*, n°2, 2016, p. 95-103.

est sur 7 ministères en 1814, sur 52 sections en 1827 et sur 116 chapitres en 1831³⁴. Dans un même temps, apparaissent également l'usage des budgets rectificatifs votés par les chambres parlementaires pour modifier en cours d'exercice la loi des finances, et le contrôle effectif du Parlement sur le budget dont l'exercice est expiré³⁵. Ainsi, à partir de la Restauration, le Parlement remonte en premier plan du circuit de décisions des politiques et notamment des dépenses publiques en France, y compris celles pour les Travaux publics. Cette progression du rôle primordial du Parlement dans les dépenses publiques et les politiques des infrastructures continue ainsi jusqu'en 1851, date où le régime des décrets se substitue au régime des lois. Les débats ont lieu surtout au Conseil d'État et ceux devant les Chambres perdent partiellement de l'ampleur qu'elles avaient auparavant³⁶. L'« Empire libéral », caractérisé partiellement par le droit de vote du Corps législatif pour chaque chapitre du budget, n'a été mis en place qu'au cours des dernières années du Second Empire³⁷.

Des auteurs ont aussi confirmé l'impact du pouvoir croissant du Parlement en matière financière à partir de la Restauration sur les fonctions des Ponts et Chaussées. Antoine Picon remarque que les dépenses de l'administration des Ponts et Chaussées sont inscrites au budget voté chaque année au terme d'un débat parlementaire, constituant un phénomène relativement nouveau pour une administration habituée jusqu'à la Restauration à ne dépendre que de la demande de la monarchie. Les Ponts et Chaussées doivent donc faire l'objet de justifications plus poussées qu'autrefois³⁸. Néanmoins le Parlement n'est pas isolé de l'influence des Ponts et Chaussées. Les Ponts et Chaussées participent très activement aux législations relatives aux Travaux publics, par

³⁴ Pierre Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du seuil, 1990, p. 35.

³⁵ Dieu-aide, *Les pouvoirs des Chambres en matière de finances*, Bordeaux, Faculté de droit de Bordeaux, 1896, p. 34-36.

³⁶ Du 2 décembre 1851 jusqu'en mars 1852, le Président gouverne par décrets. Ensuite, le régime parlementaire classique a été remplacé par le Sénat qui se compose des fidèles de Louis-Napoléon, et par le Corps législatif dont le rôle est encore limité par les fonctions du Conseil d'État. Un tel système, dans lequel l'Empereur est au centre sans partager son autorité avec le Parlement, persiste jusqu'en 1860, date où certaines libéralisations du régime se sont finalement amorcées.

Voir : Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, « L'émergence du régime parlementaire (1815-1870) », *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, p. 47-77.

³⁷ Éric Anceau confirme que le chronotype « Empire libéral » correspond à l'écosystème politique qui se met en place à l'été 1869 avec notamment l'adoption du sénatus-consulte, malgré la reconnaissance de cet auteur de la sous-estimation de cette histoire dans des historiographies. Selon cet auteur, cet « Empire libéral » est caractérisé par cinq éléments, dont la partage du droit d'initiative entre l'Empereur et le Sénat et le Corps législatif et le droit de vote du Corps législatif pour chaque chapitre du budget.

Éric Anceau, « De quoi l'empire libéral est-il le nom », *Histoire, économie et société*, n°3, 2017, p. 35-47.

³⁸ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 316-318 ;

Antoine Picon, « De l'utilité des... », *op. cit.*, p. 134.

le biais de la rédaction des projets soumis à l'examen du Parlement et des prises de parole au sein du Parlement des directeurs généraux de ce service, qui sont en même temps des députés ministériels. Il faut attendre la fin des années 1820 que cette forte influence des Ponts et Chaussées sur le Parlement devienne mesurée à la suite des critiques faites par le comte Molé, ancien directeur de ce service, au sujet du manque de contrôle réel du Parlement sur les activités des Ponts et Chaussées. On reviendra plus loin sur ce thème dans cette section.

En parallèle avec la croissance du pouvoir relatif aux finances publiques du Parlement, la position première des Ponts et Chaussées en matière d'initiation et de rédaction des projets d'infrastructures a également connu des modifications à partir des années 1830. La création du ministère des Travaux publics en 1830, malgré plusieurs fusions faites par la suite avec d'autres ministères, marque une reconnaissance de l'importance croissante des infrastructures. Ce ministère spécialisé dans les Travaux publics reçoit dans ses attributions celles qui appartenaient au directeur général des Ponts et Chaussées, auxquelles s'ajoutent encore, en vertu de l'ordonnance du 19 mai 1830, les rivières et cours d'eau non navigables, les dessèchements, les bâtiments civils, les travaux d'embellissement des villes et tous autres travaux relatifs aux diverses parties de la voie publique. Cela signifie aussi que le ministère de l'Intérieur garde ses attributions pour les travaux des administrations départementales et communales, et les ministères de la Guerre et de la Marine conservent leurs fonctions relatives aux travaux des fortifications³⁹. La direction générale des Ponts et Chaussées, rattachée à ce ministère nouvellement créé, est passée successivement d'un ministère à l'autre avec les fusions ministérielles, malgré le fait qu'elle a largement conservé son autonomie jusqu'à l'établissement du Second Empire. Entre 1839 et 1847, le ministre des Travaux publics se trouve secondé par un sous-secrétaire d'État des travaux publics, Alexis Legrand, qui occupe également le poste de directeur général des Ponts et Chaussées. Legrand, ingénieur formé à l'École polytechnique et à l'École des Ponts, est le personnage qui figure au premier plan non seulement du raccordement de ce ministère et de l'administration des Ponts, mais aussi de nombreux projets relatifs à la construction des infrastructures, notamment le réseau ferroviaire reliant les frontières à Paris, appelé l'« étoile Legrand ». La direction générale des Ponts a été

³⁹ Cependant, les routes départementales, restées dans les attributions du ministre des l'Intérieur, sont soumises aux ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées..

M. F. Malapert, *Histoire de la législation des travaux publics*, Paris, Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, 1880, p. 292-293, 337.

suspendue de 1847 à 1855, suite à la suppression du sous-secrétaire d'État⁴⁰. Le ministre des Travaux publics participe également aux débats au sein du Parlement et des commissions parlementaires pour justifier les projets proposés et les adapter aux exigences qui ont émergé lors des débats afin de les faire aboutir.

Au-delà de ce circuit de décision central, il y a aussi des éléments locaux à prendre en compte lors de la prise de décision concernant les Travaux publics. Les administrations locales et les Chambres de commerce ont intérêt à l'ouverture de nouvelles voies de communication afin d'encourager les activités et les affaires locales. En ce qui concerne les politiques des infrastructures appliquées par les administrations locales, la relation entre ces administrations et les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées est importante. Avec la montée de l'autonomie des départements, cette relation a également évolué. Antoine Picon a déjà souligné qu'à partir de la Restauration, les ingénieurs en chef, plutôt que de simples relais du pouvoir central, devaient apprendre à servir de conseillers aux administrations départementales et communales⁴¹. Les archives des ingénieurs en chef confirment que leurs rapports annuels sont soumis à l'examen des Conseils généraux afin que ces derniers puissent déterminer des sommes à affecter aux travaux locaux. L'acteur décisif étaient donc les Conseils généraux, et non les ingénieurs en chef. Cependant, les contributions financières de ces acteurs locaux aux grands travaux sont relativement restreintes. Le rôle des administrations locales dans le financement des travaux est plutôt limité aux travaux locaux, surtout ceux des routes départementales et des chemins vicinaux. Elles sont plutôt motivées par l'idée de solliciter des dépenses du gouvernement à travers leurs pétitions ou les députés départementaux, afin d'attirer les grandes voies de transport dans leur région. En cette matière, le rôle des Chambres de commerce mérite davantage notre attention.

Plusieurs auteurs ont déjà analysé l'influence des Chambres de commerce sur les politiques économiques en général ou spécifiquement sur les politiques des Travaux publics. Le rôle consultatif voire de lobbying des Chambres de commerce dans l'élaboration des politiques relatives aux infrastructures doit donc être explicité. Supprimées en 1791, ces institutions consulaires ont été rétablies à partir de 1802. Luc Rojas a remarqué le retard de législation au sujet de leurs activités jusqu'en 1832, date où une ordonnance confirme et distingue trois types

⁴⁰ Léon Aucoc, *Conférence faite à l'École impériale des Ponts et Chaussées sur l'histoire de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées*, Paris, Dunod Éditeur, 1867, p. 20.

⁴¹ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 316-318.

d'attributions des Chambres de commerce : donner au gouvernement les avis et renseignements qui leur sont demandés sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux, présenter leurs opinions sur des thèmes y compris les questions douanières, et donner leurs avis plus spécifiquement sur la législation et sur les outils locaux du commerce, c'est-à-dire, les bourses, les travaux publics, etc.. La première précision des points qui exigent les avis des Chambres de commerce n'est apparue qu'en 1852. L'auteur indique aussi la diversité de leurs activités réelles des Chambres dans différents bassins économiques⁴². Le rôle des Chambres de commerce dans les circuits montants et descendants de l'information a aussi été établi dans les analyses de Claire Lemercier concernant deux aspects de documents des chambres : d'un côté les « situations de l'industrie », et d'un autre côté, des éléments plus hétérogènes tels que des nouvelles ou des dépêches⁴³. Elle a aussi reconnu les divergences d'activités entre les Chambres de commerce selon les localités, en fonction des héritages de l'Ancien Régime, de l'attitude plus ou moins tolérante des préfets et des motivations des membres⁴⁴.

Certes, durant la Seconde Restauration, certes, le Parlement avait le droit d'examiner les projets de Travaux publics et de déterminer si ces projets pouvaient être votés et mis en œuvre, et ces projets étaient rédigés et menés par le corps des Ponts et Chaussées. L'échec du *Plan Becquey*, un plan gigantesque de canaux conçu par Louis Becquey, un royaliste de tendance libérale au poste du directeur général des Ponts et Chaussées presque tout au long de la Seconde Restauration, a relevé les problèmes dans ce processus de décision de projets de travaux publics et permis d'affirmer le rôle des procédés consulaires, *via* l'enquête. Ce Plan mis en œuvre à partir de 1821 n'a en effet pas respecté son budget primitif ni la date d'achèvement prévue, et l'utilité de certains canaux dans ce plan a été contestée même avant leur achèvement. Plusieurs études ont déjà indiqué les liens causals entre le *Plan Becquey* et une ordonnance royale en mai 1829 qui rend obligatoires les enquêtes préalables. Nathalie Montel considère que cette législation a mis ainsi fin, du moins dans l'esprit de ceux qui le réclamaient, au monopole de fait qu'avaient jusque-là l'administration centrale et les ingénieurs d'apprécier l'intérêt général ou l'utilité publique des travaux de

⁴² Luc Rojas, « Les chambres de commerce, un organe de renseignement au service des industriels : l'exemple de la chambre de commerce de Saint-Étienne (1850-1930) », *Histoire, économie et société*, 04/2012, p. 45-58.

⁴³ Claire Lemercier, « Statistique et avis divers : l'État, les Chambres de commerce et l'information des commerçants (vers 1800 - vers 1845) », Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *L'information économique, XVIe-XIXe siècle*, 2008, p. 335-369.

⁴⁴ Claire Lemercier, « Devenir une institution locale : la Chambre de commerce de Paris au XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 03/2007, p. 40-62.

transport⁴⁵. Frédéric Graber a davantage analysé le caractère de ces enquêtes et leurs effets. Cet auteur a montré les trois principes des enquêtes proposés dans un rapport fait par le comte Molé au nom de la Commission des routes, canaux, etc. : publicité, durée, universalité. Ce rapport précise également les deux participants principaux de ces enquêtes : la population locale et les « diverses branches de commerce et d'industrie qui pourraient y gagner ou en souffrir ». Les rôles d'intermédiaire entre la société et l'administration, d'expertise et de relais des décisions du pouvoir des Chambres de commerce et de divers autres conseils consultatifs ont été soulignés par Molé. D'après F. Graber, même lorsque Becquey essaye de limiter au maximum l'effet de cette mesure, il a conservé le rôle des Chambres de commerce dans ces enquêtes⁴⁶. Le mode des enquêtes sur les projets relatifs à des travaux de routes et de canaux est déterminé par l'ordonnance du 28 février 1831, et est par la suite étendu à tous les travaux par des ordonnances des 18 février 1832, 15 février 1835 et 23 août 1835⁴⁷. Le rôle des Chambres de commerces des villes intéressées a été souligné dans ces législations relatives à l'enquête. En vertu de l'ordonnance du 28 février 1831, elles sont appelées à délibérer et à exprimer leur opinion sur l'utilité et la convenance de l'opération de l'infrastructure en question. Il faut noter également l'importance du rôle du Conseil général et du préfet du département dans ces enquêtes. Les conseils sont aussi appelés à exprimer leur opinion (article 8) et c'est un membre du Conseil général du département qui préside la commission qui se compose des membres choisis parmi les principaux propriétaires et les négociants et les chefs d'établissements industriels (article 3). Les délibérations des Chambres de commerce doivent être remises au préfet (article 7)⁴⁸.

Ainsi, en France, le circuit de décision pour les politiques de travaux publics demeure dûment centralisé : les ingénieurs des Ponts et Chaussées mènent des études de Travaux publics, telles que leurs tracés et conditions techniques, et proposent au Parlement des projets avec le ministère des Travaux publics à partir des années 1830. C'est le Parlement qui examine par la suite ces projets, propose des amendements et vote ces projets. Malgré cette centralisation, des intérêts locaux exprimés dans la commission organisée pour l'enquête par les Conseils généraux et par les

⁴⁵ Nathalie Montel, « L'État aménageur dans... », *op. cit.*.

⁴⁶ Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 03/2016, p. 31-63.

⁴⁷ M. F. Malapert, *Histoire de la législation des travaux publics*, Paris, Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, 1880, p. 348.

⁴⁸ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Tome trente-unième*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Guénot, p. 38-39. (Ordonnance du roi portant que toute proposition de travaux publics concernant les routes et canaux devra être l'objet d'une enquête préalable)

Chambres de commerce, commencent à influencer davantage la prise de décision à partir des années 1830.

C. Les intérêts publics en matière politiques et géostratégiques

Dans cette section et les deux sections suivantes, nous discuterons principalement les raisons de l'intervention publique dans les travaux de transport en fonction de trois intérêts publics apportés par ces travaux : les intérêts politiques, géostratégiques et économiques. Nous aborderons l'intérêt politique et stratégique dans les services publics et militaires, et analyserons par la suite deux types d'intérêts économiques : celui dans l'équipement du territoire et celui dans l'utilité réelle de ces équipements pour leurs usagers (la question du monopole et de la tarification).

Sous l'Ancien Régime, les routes avaient déjà un intérêt politique et militaire avant leur valeur commerciale. Cet intérêt politique était surtout représenté par le service de la poste. Au cours du XIX^e siècle, en raison de l'accélération des activités commerciales, la rapidité du service postal était exigée par le public. Avant l'ère des rails, un service routier créé en 1793 et destiné en priorité au transport des lettres et secondairement au transport de peu de voyageurs, prit un essor à partir de 1828, l'année où le gouvernement de la Restauration décida d'étendre à la province un service quotidien d'acheminement de courrier. L'arrivée des chemins de fer constitue une avancée majeure : en tant que moyen de transport régulier, rapide et à un coût réduit en raison de l'économie de l'échelle, ils sont par nature adaptés au transport du courrier. À cause de la limite de vitesse et le problème d'irrégularité, les canaux ne disposent pas des mêmes atouts et seul le transport routier peut concurrencer les chemins de fer pour ce type de transport. Les pouvoirs publics ont donc saisi très rapidement l'importance des rails pour le service postal et a commencé très tôt à protéger ses intérêts en cette matière. Cependant, cette importance des chemins de fer pour le service postal signifie-t-elle nécessairement une exploitation étatique des trains ?

Effectivement, le service postal est devenu au XIX^e siècle un service assuré par l'État en raison de son importance pour l'intérêt public. Le monopole postal, malgré son origine essentiellement politique, a été progressivement, au cours du XIX^e siècle, considéré comme un monopole d'intérêt général. Cela se justifie, selon Xavier Bezançon, par deux faits : le premier est l'exécution du service sans tenir compte de son coût, notamment pour le service ruraux, et le

deuxième relève de l'uniformité et la stabilité des tarifs⁴⁹. Cela pourrait donc être problématique de mettre le transport postal aux mains de concessionnaires privés des chemins de fer, dans le cas où ils ont la faculté de fixer les tarifs en fonction de leurs propres intérêts ou ne peuvent pas se dévouer pour assurer la capacité régulière de transport au service postal. O. Langlois-Thiel suggère aussi qu'au cours de la première moitié du XIX^e siècle, se développe l'idée que l'État n'a pas non seulement des droits mais aussi des devoirs envers les particuliers dans l'exécution du service postal⁵⁰, et la Poste a très promptement défendu son intérêt à travers les cahiers des charges ferroviaires. Par exemple, lors de la concession du chemin de fer Mulhausen-Thann en 1837, est imposée au concessionnaire la première obligation de transport gratuit des dépêches. Cette obligation a été reproduite dans les cahiers des charges de plusieurs lignes, tels que celles de Strasbourg-Bâle en 1838, de Paris-Orléans en 1840, et de Rouen-Le Havre en 1842⁵¹. On peut constater que le caractère de service public du transport postal n'exclut pas pour autant l'exploitation privée des chemins de fer, mais il faut des réglementations, notamment à travers les cahiers des charges, pour assurer ces services publics.

L'unification du territoire concerne aussi un renforcement des circulations des hommes et des marchandises entre les différentes parties du territoire et une solidarité entre elles. Les politiques des travaux de transport représentent, à ce sens, nécessairement une forme de politique régionale, qui permettent à l'État d'avoir la main sur la relation entre deux objectifs : le développement national et l'équilibrage régional. Si ce dernier souligne la justice et l'égalité, le premier accentue l'efficacité et la productivité. L'existence de cet arbitrage, permettant de prioriser l'un de ces deux objectifs, ou de les équilibrer, sert aussi de motivation très puissante pour l'État français. Cet élément concernant la politique régionale ne fait pas partie de l'intérêt fondamental ou de la préoccupation principale des investisseurs privés, qui consistent à assurer la rentabilité de leurs capitaux engagés. Cette différence d'intérêt entre les acteurs publics et privés est notamment évidente quand il s'agit de la construction des voies de transport dans les régions les moins peuplées ou les plus déshéritées. Nous discuterons particulièrement de ce sujet dans le chapitre 6.

Les politiques de travaux de transport sont considérées comme une partie des politiques régionales non seulement en ce qui concerne l'emplacement et la distribution géographique des

⁴⁹ Xavier Bezançon, *Les services publics...*, *op. cit.*, p. 218-219.

⁵⁰ Olivia Langlois-Thiel, *Contribution à l'histoire du service public postal : de la Révolution au tournant libéral du Second Empire*, Comité pour l'histoire de la Poste, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2014, p. 363-380.

⁵¹ *Ibid.*, 2014, p. 385.

infrastructures de transport, mais aussi à travers la tarification, un autre aspect financier de la construction et l'exploitation des voies de transport. La politique tarifaire est également considérée, judicieusement, par François Caron comme étant l'un des principaux instruments de la politique économique et de la politique régionale⁵². Les tarifs différentiels, à savoir, les tarifs dégressifs avec l'augmentation de distance parcourue, sont un élément essentiel à cet égard. Les tarifs ainsi calculés peuvent engendrer des impacts différenciés sur le coût de transport des différentes localités desservies par une ligne et sur la prospérité de leur commerce et leur industrie. Certains auteurs justifient ces tarifs différentiels par le fait que le prix de revient du transport est relativement moindre pour les plus grandes distances en raison d'une répartition de certains frais sur les distances parcourues⁵³. Néanmoins, dans la pratique, la diminution des tarifs kilométriques en fonction de la distance parcourue a souvent été exagérée. En effet, selon les études de F. Caron, qui confirment les théories de Jules Dupuit⁵⁴, les tarifs de transport, surtout ceux de chemins de fer, sont des tarifs *ad valorem*, et ne correspondent pas nécessairement au prix de revient⁵⁵.

Sur le plan géo-stratégique, jusqu'aux années 1830, la cible principale est l'Angleterre, avant d'être remplacée par la suite par les États allemands. Lors de la discussion et du lancement du *Plan Becquey*, la situation des canaux en Angleterre est évoquée de nombreuses fois tant par les ministres que par les députés de la Chambre. Cependant, l'expérience de l'Angleterre servait plutôt de modèle de référence pour la France, aussi bien pour l'introduction des acteurs privés dans le financement des travaux que pour le classement des canaux à construire⁵⁶. La concurrence commerciale et géostratégique provenant de l'Angleterre en raison de ses réseaux denses de canaux ne représente qu'une considération secondaire. Certes, le *Plan Becquey* est en partie conçu et voté pour des objectifs géostratégiques. Par exemple, le canal de la Somme est partiellement planifié dans le but de favoriser les échanges commerciaux avec les pays voisins du Nord et

⁵² François Caron, « Cent ans d'évolutions tarifaires dans les chemins de fer », *Actes du XVIIIe colloque de l'Association interuniversitaire de l'Est*, Dijon, 1973.

⁵³ Prosper de Chasseloup-Laubat, *Les tarifs des chemins de fer et l'intérêt public*, Paris, Imprimerie P. Dupont, 1859, p. 28-29.

⁵⁴ Jules Dupuit est ingénieur des Ponts et Chaussées et économiste à l'époque, connu surtout pour ses contributions relatives aux notions du monopole naturel et du coût marginal et aux analyses de l'utilité et de la tarification. François Vatin, « Jules Dupuit (1804-1866) et l'utilité publique des transports, actualité d'un vieux débat », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°27, 2003, p. 39-56.

⁵⁵ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 125.

⁵⁶ A l'exemple du rapport au roi rédigé par Becquey et le rapport à la Chambre fait par Héricart de Thury en 1821 : Becquey, *Rapport au roi sur la navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 8, 14-15 ; Division des archives de l'Assemblée nationale, Procès-verbaux de la Chambre des députés, le 11 juin 1821.

d'approvisionner des villes comme Amiens et Ham lors d'une guerre éventuelle, avec « peu de bras, peu de chevaux et peu d'argent⁵⁷ ». Les canaux de Bretagne furent aussi planifiés afin de faire face aux « croisières toujours attentives de l'ennemi⁵⁸ », qui ne laissaient aux ports de la Bretagne d'autres moyens que de se ravitailler par les routes de terre impraticables. L'étude de Nathalie Montel indique aussi que, comme certains ingénieurs et des économistes libéraux, Becquey met en exergue la rhétorique récurrente du retard français vis-à-vis de l'Angleterre en matière de canaux, un concept déjà présent au XVIII^e siècle. L'auteure juge que cette comparaison avec ce pays rival constituait, pendant quinze ans, un moteur puissant et constant de l'action de Becquey à la tête de la direction des Ponts et Chaussées⁵⁹. Cependant, l'objectif principal des lois de 1821 et de 1822 demeure d'équiper la France en voies de navigation longtemps attendues dans certaines régions, plus particulièrement où les routes étaient surchargées ou considérées comme étant trop coûteuses pour le transport des marchandises encombrantes mais importantes pour le développement de l'industrie voire pour la stabilité de la société, telles que les denrées et des matières premières.

Par rapport aux canaux de 1821 et 1822, l'intérêt géo-stratégique est très évident dans la conception et le lancement des routes stratégiques à l'Ouest en 1833. Les départements desservis par ces routes stratégiques se situent tous à l'Ouest, donc en face de l'Angleterre : Charente-inférieure, Ille-et-Vilaine, Loire-inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Deux-Sèvres, Vendée. Cette partie du territoire français était encore « presque entièrement dépourvus de voies de communication⁶⁰ » avant l'achèvement des canaux à l'ouest du *Plan Becquey* au début des années 1840. Il faut noter que ces routes stratégiques, malgré leur utilité majoritairement militaire, servent aussi aux échanges civils.

L'importance géostratégique des chemins de fer n'a été bien appréciée par l'État français qu'à la fin de la période étudiée dans cette partie. Sur cet aspect nous reviendrons dans le chapitre 4.

⁵⁷ Division des archives de l'Assemblée nationale, Procès-verbaux de la Chambre des députés, le 26 mai 1821.

⁵⁸ Division des archives de l'Assemblée nationale, Procès-verbaux de la Chambre des députés, le 8 avril 1822.

Les canaux de Bretagne sont composés du Canal de Nantes à Brest, du Canal d'Ille-et-Rance, et du Canal de Blavet. Le premier canal avait une importance militaire marquante, car le port de Brest, grâce à sa position avancée dans la mer, pouvait être considéré comme le centre des opérations de la marine militaire française.

⁵⁹ Nathalie Montel, « L'État aménageur dans... », *op. cit.*.

⁶⁰ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, p. LI.

D. L'insuffisance de la participation privée

L'intervention publique peut être nécessaire lorsque la participation privée est absente dans les travaux qui présentent des utilités publiques importantes. Le rapport coût-produit, ou la rentabilité, constitue une motivation principale à financer les voies de transport pour les investisseurs privés. L'insuffisance ou l'incertitude forte dans ce rapport coût-produit peut entraîner l'absence de participation privée. Le rapport des deux types majeures de voies de transport qui sont susceptibles de concession privée durant cette période, les canaux et les chemins de fer, sera examiné ici pour déterminer dans quels cas où l'intervention publique est justifiée voire rendue nécessaire par l'insuffisance de la participation privée.

En matière de coûts, au début du XIX^e siècle, les travaux très coûteux sont considérés comme étant le champ d'action de l'État, qui dispose de capitaux suffisamment importants et dont l'horizon de vie illimité permet d'amortir ces investissements considérables sur une très longue durée. Peu d'acteurs privés peuvent, à cette époque, rivaliser avec l'État dans ces domaines. L'abstention d'Urbain Sartoris, banquier français-suisse et l'un des grands souscripteurs des emprunts des canaux de 1821, à participer au financement de ces canaux en tant que concessionnaires est précisément due aux difficultés pour les entreprises particulières de mener ces travaux, partiellement en raison de l'éventualité de décès du concessionnaires⁶¹. Pour le cas particulier des canaux et des chemins de fer, certes, leurs coûts du kilomètre varient en fonction des conditions géographiques de la zone traversée, de la valeur des terrains riverains, et de la largeur du canal ou du nombre de voies à installer pour un chemin de fer, etc. Néanmoins, il y a plusieurs études qui ont comparé les canaux aux chemins de fer à l'égard de leurs coûts de construction en moyenne. Selon l'étude de G. Médeau, si avant 1830 le coût de construction des canaux était beaucoup moins élevé que celui des chemins de fer, l'élévation des exigences de la batellerie a progressivement poussé le coût du kilomètre des canaux à un niveau de 400 000 francs

⁶¹ Archives nationales, 61 AQ 211, « Lettre à Cordier, 23 D°, 1821 », « Lettre à Cordier, 28 D°, juin 1822 »

Dans ces correspondances, Sartoris, le financier de l'emprunt public pour trois canaux en 1821, estime que la concession de grands travaux publics est très risquée, car les lois de succession en France constituent un grand obstacle pour la construction des grands travaux voire la création de grandes entreprises : « Ce que M. B [potentiellement signifiant "Monsieur Becquey"] vous marque relativement aux concessions est juste jusqu'à un certain point, mais il ne fait pas attention que les éléments dont se composent les associations pour de grands entreprises, manquant en France, que vos lois sur les successions sont d'ailleurs un obstacle insurmontable à ce que des capitalistes s'y livrent. Croyez-vous que le Duc de Bridgewater aurait persévéré à faire son canal, si après sa mort sa propriété eut été susceptible d'être vendue pour que ses héritiers puissent s'en partager le produit ? ».

à la suite du programme Freycinet lancé en 1879, soit à peu près l'équivalent du coût des chemins de fer⁶². Les données fournies dans l'étude d'A. Picard nous indiquent également que le coût, en moyenne, de la construction des chemins de fer jusqu'aux années 1880 était encore plus élevé que celui des canaux⁶³. Ainsi, durant la période étudiée dans cette thèse, le coût supérieur des chemins de fer à celui des canaux n'a pas dissuadé les acteurs privés d'assumer les travaux ferroviaires à leurs risques et périls, et n'implique pas non plus que les acteurs privés soient davantage incités à participer au financement des canaux. Effectivement, les capitaux propres des acteurs privés sont toujours limités, mais certaines formes d'organisation, par exemple la société par action et notamment la société anonyme, peuvent permettre aux acteurs privés de rassembler les capitaux suffisants aux grands travaux. Le développement des marchés financiers à cette époque soutient aussi leur recherche des fonds extérieurs par le biais de l'émission des valeurs mobilières. C'est le cas de certains canaux, mais surtout des chemins de fer. Ainsi, le niveau du coût par lui-même ne suffit pas à définir la frontière entre le financement public et privé ; il faut donc inclure le niveau de produit dans nos analyses, ainsi que l'incertitude dans le rapport coût-produit.

Plus précisément, le produit de péage d'une voie est déterminé à la fois par des facteurs endogènes tel que son emplacement et par les tarifs appliqués sur cette voie. Le produit d'une façon générale sera discuté ici, et l'aspect tarifaire sera développé spécifiquement dans le point de « monopole et tarification » de cette section. Considérant que les travaux de canaux et de chemins de fer sont généralement coûteux et risquent de dépasser leurs budgets primitifs, pour les acteurs privés, des faibles trafics estimés signifient des revenus insuffisants pour rémunérer les dépenses et les risques considérables assumés par eux. Leur estimation concernant le rapport coût-produit est donc primordiale dans leur décision de participer ou non au financement des travaux, et ainsi dans la détermination de la nécessité du financement public. L'incertitude dans le coût et le produit importe aussi bien que leur importance dans cette estimation. L'incertitude du coût, se traduisant particulièrement par le surcoût, qui peut également engendrer du retard des travaux et ainsi ajourner la mise en exploitation des travaux, éloignent les investisseurs privés de l'entreprise des grands travaux de transport.

En ce qui concerne les canaux, sur l'aspect du niveau et de l'incertitude du rapport coût-

⁶² Georges Médeau, *De la concurrence entre la navigation intérieure et les chemins de fer*, thèse, Bordeaux, Imprimeur de l'université, 1909, p. 31-32.

⁶³ Alfred Picard, *Traité des chemins de fer : économie politique, commerce, finances, administration, droit, études comparées sur les chemins de fer étrangers*, Paris, Rothschild Éditeur, 1887, Tome 1, p. 265, 268-270.

produit, plusieurs études suggèrent que pour les canaux du *Plan Becquey* et le projet de canaux de 1838, leurs trafics sont imprévisibles et trop risqués pour assurer la compensation de leurs dépenses importantes et incertaines, rendant impossible le financement privé et nécessaire l'intervention de l'État. R. G. Geiger juge que les débats entre 1821 et 1822 au sujet de la rentabilité des canaux dans le *Plan Becquey* sont sans fondements solides et très hypothétiques. Le manque de prévision crédible des coûts et des trafics de ces canaux explique partiellement l'absence des capitalistes intervenant dans le cadre des concessions privée⁶⁴. G. Reverdy remarque que contrairement à la position de Becquey en 1820 en faveur de la participation des acteurs privés, le gouvernement de la monarchie de Juillet nie la possibilité du financement privé du projet des deux grands canaux de 1838, en raison de l'exécution aléatoire et du manque de visibilité dans les futurs trafics, et donc dans les recettes, de ces canaux⁶⁵. Dans le pratique, comme on verra dans le chapitre 3, les canaux de 1821 et 1822 ont effectivement subi des retards et des surcoûts graves. Quant à leur produit, lors de la soumission des emprunts de ces canaux, la concession des travaux a déjà été jugée comme relativement risquée pour les acteurs privés. Becquey avoue finalement lui-même que le trafic, et ainsi le produit de péage des canaux, est « impossible d'évaluer avec précision » et que « ces produits, faibles dans le principe, ne s'accroîtront que par la succession des temps⁶⁶ ». Il reconnaît également les limites de la croissance des trafics suite à l'ouverture de ces canaux : « toutes les marchandises ne suivront pas immédiatement la voie nouvelle qui leur sera offerte : le commerce a des habitudes dont il ne s'éloignera que par degrés. Les développements de l'agriculture et de l'industrie que nous devons à l'établissement des canaux ne seront pas subits et instantanés⁶⁷... » Les financiers des canaux partagent des inquiétudes similaires. En 1821, Urbain Sartoris rejette le conseil de Cordier, l'un de ses partenaires, de cumuler les activités d'exécution et d'exploitation des canaux pour la raison que le produit des péages ne lui permettra peut-être pas de compenser les dépenses de travaux, dont la somme dépassera très probablement les budgets prévus. Il préfère donc un revenu garanti par le Gouvernement, à ce produit de péage : « pour mon compte je n'ai pas changé de ma résolution de ne pas me charger de ces affaires, (du moins pour des sommes qui pourraient excéder un ou deux millions) en n'ayant que la

⁶⁴ Reed G. Geiger, *Planning the..., op. cit.*, p. 240, 242, 246.

⁶⁵ Georges Reverdy, *Les travaux publics en France 1817-1847 : trente années glorieuses*, Paris, Presse de l'École nationale des Ponts et chaussées, 2003, p.267.

⁶⁶ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, le juillet 1821, la prise de parole de Becquey.

⁶⁷ *ibid.*.

perspective des péages pour faire face aux capitaux qu'elles exigent⁶⁸ ». Face à un tel risque et avec l'option de bénéficier d'une rémunération d'emprunt assurée par l'État, il n'est guère étonnant que le système de l'emprunt soit choisi par les financiers de préférence à celui de concession. L'exécution de ces canaux par l'État a ainsi été façonnée.

Quant aux premiers chemins de fer, en tant que nouvelles infrastructures de transport, leur coût et produit auraient dû être encore moins prévisibles que ceux des canaux. Cependant, contrairement aux canaux de 1821 et 1822 (qui résultent d'une planification centrale effectuée en une seule fois et de façon unilatérale par les Ponts-et-Chaussée, sans même une enquête publique locale concernant l'utilité de ces canaux⁶⁹), ces chemins de fer n'ont été construits que progressivement pour répondre aux besoins réels de transport locaux, notamment celui des mines. Ces expériences ont offert aux banquiers-investisseurs plus de visibilité, voire confiance à l'égard de rentabilité des lignes ferrées. G. Reverdy a aussi noté qu'en 1838, forts de l'expérience des canaux, les investisseurs privés sont moins sensibles au risque que représente l'exécution des chemins de fer ; la rentabilité des premières lignes leur apparaît ainsi plus attractive⁷⁰. Cette différence en matière d'incertitude du coût et du produit entre les canaux de 1821 et 1822 et les premiers chemins de fer est partiellement due aussi au fait que les tracés de premiers chemins de fer concédés soit spécifiquement élaborés pour satisfaire aux besoins de transport existant dans le bassin minier de la Loire et le territoire houiller de Saint-Étienne, ou bien entrepris par les gros expéditeurs locaux. Ainsi, le transport des mines a assuré la certitude du trafic. Les frères Seguin, entrepreneurs très connus dont nous parlerons spécifiquement dans le chapitre 2, au moment de formuler leur demande de concession sur la ligne Saint-Étienne-Lyon, basent déjà la viabilité et leur calcul de rentabilité de ce projet sur la masse des trafics, dont la partie dominante est celui de houille. Leur évaluation repose sur le calcul de la différence des prix de houille à Saint-Étienne et à Rive-de-Gier⁷¹, sa principale zone d'approvisionnement, qui sert aussi de point de déchargement

⁶⁸Archives nationales, 61AQ211, « Lettre à Cordier, le 27 novembre 1821».

⁶⁹ Il faut attendre jusqu'en 1829, où l'ordonnance royale du 12 mai 1829 a désormais soumis tous les projets de travaux publics d'envergure s'exécutant en France à une enquête publique locale avant leur exécution. Nathalie Montel a montré que cette disposition résultait du tollé suscité par les dérives financières de l'exécution du *Plan Becquey*, et que ce texte a touché le monopole de fait qu'avaient jusque-là l'administration centrale et les ingénieurs d'apprécier l'intérêt général ou de dire l'utilité publique des infrastructures de transport.

Cf. Nathalie Montel, « L'État aménageur dans... », *op. cit.*

⁷⁰Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 269.

⁷¹Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Compte rendu aux actionnaires, par MM. Seguin frères et E. Biot, Gérant ».

à cette ligne ferrée à venir. Il existe également des voies ferrées proposées ou lancées par des entreprises de mines, à l'exemple du chemin de fer de la Grand-Combe à Nîmes et Beaucaire et du chemin de fer de Commentry à Montluçon. Dans ces centres de production minière, les besoins de transport sont tels que la rentabilité des voies semble assurée pour leurs promoteurs. Ainsi, il y a dans ces cas une tendance de combinaison entre l'exploitation de mines et celle des chemins de fer. Par ailleurs, les premiers chemins de fer se sont achevés entre 2 et 6 ans et ont généralement respecté la date estimée d'achèvement, sans retard grave. L'expérience des premiers projets ferroviaires ont ainsi assuré les banquiers une période d'attente relativement courte et sûre pour toucher leurs rendements.

La participation privée est également déterminée par la rentabilité et le risque relatifs des projets d'infrastructures, par rapport à la rentabilité et au risque d'autres placements qui sont disponibles à ces acteurs privés. Les financiers, devenant les plus importants participants au financement des canaux et des chemins de fer durant cette époque, évaluent le rapport coût-produit des voies de transport et ensuite les comparent aux taux de rendement de leurs placements habituels ou analogues. Dans le cas des canaux de 1821 et 1822, le retard possible des travaux et l'incertitude forte de leurs produits sont très vite prévus par Sartoris. En revanche, les prêts à l'État pour financer ces canaux représentent de bons placements pour lui, car, comme ce qu'il a écrit à ses correspondants, ces prêts, sous la forme des « actions d'emprunt » des canaux, sont « absolument comme de la Rente » et le taux de rendement des titres des canaux était « 3% au-dessus de ce que donnent les effets analogues du Gouvernement »⁷². Il est clair que ce financier a basé sa participation du financement des canaux sur des comparaisons en matière de risques et de rendements entre la concession des canaux et les emprunts de canaux, entre les emprunts de canaux et les titres publics. Quant aux banquiers qui participaient au financement des chemins de fer, on peut examiner l'exemple de Pillet-Will, un membre de la Haute Banque. Un an avant sa participation en 1838 au financement du chemin de fer Paris-Orléans, le premier projet de grande ligne en France, ce banquier a publié une étude concernant les dépenses et les produits des canaux et des chemins de fer. Par le biais des analyses des cas spécifiques des chemins de fer de Liverpool à Manchester, de Saint-Etienne à Lyon et de Paris à Saint-Germain (ce dernier n'était pas encore en exploitation), il estime que le ratio du produit net des grandes lignes en France aux dépenses de

⁷² Archives nationales, 61AQ211, « lettre à Roymans, 15 D° septembre 1821 », « lettre à Cte Molé, le 6 décembre 1821 ».

leur construction ne serait que 5%. Cependant, dans son calcul de produit net, il a déjà déduit des recettes brutes le paiement de l'intérêt des actions de 5%⁷³. Ainsi, le taux de rendement estimé par lui pour le placement des actions des grandes lignes ferrées doit donc être d'environ 10%. En comparaison des taux de rendement des titres des canaux du *Plan Becquey*, bien que le taux d'intérêt des actions de chemins de fer soit en effet légèrement plus faible que les taux d'intérêt des emprunts contracté entre 1821 et 1822, le produit net de la plupart des canaux 1821-1822 était très faible ou négatif, impliquant un rendement nul pour les actions de jouissance de la plupart de ces canaux, inférieur au taux estimé de 5% des dividendes pour les grandes lignes ferrées. Au-delà de cette comparaison avec le rendement des canaux, il semble que ce rendement estimatif des chemins de fer est aussi supérieur à celui des placements courants pour les banquiers à l'époque, expliquant la participation de Pillet-Will au financement du chemin de fer Paris-Orléans. Une publication en 1837 d'A. Lebaudy peut donner des concepts sur le rendement des escomptes. La Haute Banque, sur laquelle une analyse serrée sera faite dans la section suivante, exigeait au milieu des années 1830 un taux entre 3 et 4% pour escompter des valeurs de premier rang, une opération à moindre risque. C'est pour l'escompte des valeurs moins connues, les papiers non timbrés ou du petit commerce que les banquiers comptaient plus de 5%⁷⁴. Certes, comparées à l'investissement des chemins de fer, d'autres opérations bancaires des années 1830 sont souvent à court terme et donc moins risquées en garantissant mieux aux banquiers la liquidité des leurs fonds. Cependant, la possibilité de transactions boursières des actions ferroviaires permettent aussi certaines liquidités et le taux de rendement annualisé des opérations (par exemple l'escompte) reste encore inférieur au taux de rendement des grandes chemins de fer.

Le concept du risque ou de l'incertitude du rapport coût-produit est important également pour la raison suivante : si le niveau du coût et du produit d'une voie de transport est prévisible, il existe des mesures pour réduire l'écart entre le produit et le coût de construction en ajustant le coût en fonction du produit estimé. À défaut, les acteurs privés ne financent simplement pas cette voie déficitaire, qui doit être laissée à l'État si elle représente une utilité publique importante.

Cette coordination du coût et du produit est déjà appliquée sur le *Plan Becquey* et réalisée par le classement des voies comme pour les routes. Les routes départementales diffèrent des routes

⁷³ Le comte Pillet-Will, *De la dépense et du produit des canaux et des chemins de fer : de l'influence des voies de communication sur la prospérité industrielle de la France*, Paris, Imprimerie de crapelet, 1837, p. 388-390, 398-408.

⁷⁴ A. Lebaudy, *Réflexions sur la Banque générale du commerce et de l'industrie sous la raison Jacques Laffitte et Cie*, Paris, Imprimerie de P. Dupont, 1837.

royales par leur moindre importance, leurs dimensions transversales et les conditions de l'établissement. Dans son *Rapport au Roi*, Becquey envisage déjà de suivre l'exemple du système des routes, en classant les canaux à achever. Néanmoins, selon l'analyse de Nathalie Montel⁷⁵, à la différence du classement des routes, dont l'objectif principal réside principalement dans la répartition des ressources pour leurs constructions et entretiens, le classement des canaux visait à déterminer en premier lieu leur largeur, et à rendre compte du degré de priorité de leur exécution. L'expérience de l'Angleterre dans le développement de sa « petite navigation » a aussi servi d'exemple à la France : ces canaux, dont la largeur était plus modeste que les « grandes lignes de navigation », étaient pour autant moins coûteux à construire. Parmi les canaux de 1821 et 1822, le classement fut conçu comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1. le classement des canaux de 1821 et 1822 dans le *Rapport au Roi*

	Les canaux compris
Les grandes lignes de navigation	canal Monsieur (du Rhône au Rhin) canal de la Somme canal de Bourgogne canal de Berry canal de Nantes à Brest canal de Bouc à Arles canal latéral à la Loire canal d'Aire à la Bassée canal de l'Oise et l'Oise canalisée
Seconde classe	canal du Nivernais canal des Ardennes canal du Blavet canal d'Ille-et-Rance

Source : Louis Becquey, *Rapport au Roi sur la Navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 54-56.

Il s'est avéré durant les années 1840 que les canaux classés dans le deuxième rang sont effectivement déficitaires. On peut donc dire qu'une partie de l'insuffisance de trafics et de produits de ces canaux est déjà prévue lors de leur planification. Le fait que ces canaux sont encore déficitaires malgré leur largeur, et donc leur dépense de construction, réduite, implique en effet que la décision des financiers de ne pas financer ces travaux en tant que concessionnaires était judicieuse.

Pour les chemins de fer, un moyen très efficace de coordonner le coût de construction au

⁷⁵ Nathalie Montel, « L'État aménageur dans... », *op. cit.*.

trafic prévu est de déterminer le nombre de voies à poser. Similaire au classement de la « petite navigation », la pose d'une seule voie peut aussi permettre aux compagnies d'obvier à la disproportion entre les dépenses de construction et le produit faible des péages. Certaines compagnies ferroviaires prévoient la construction d'une seule voie, tout en acquérant les terrains nécessaires pour la pose d'une double voie, au cas où les trafics deviennent suffisants. Cette mesure qui avait adoptée en Belgique a déjà donné des résultats satisfaisants. Dans un débat de la Chambre des députés concernant le projet de loi de 1842, selon les chiffres évoqués par Bineau⁷⁶, les deux tiers des chemins de fer belges étaient seulement en simple voie, permettant à l'État belge de s'assurer un coût de construction relativement modéré en comparaison de celui des chemins de fer anglais, et de parvenir ainsi à un taux de rendement raisonnable de 4%⁷⁷. Bien que cette mesure n'apporte aucune garantie quant aux trafics futurs des chemins de fer, elle aide à limiter les dépenses de construction, de sorte qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport aux recettes provenant du trafic insuffisant.

Cette mesure est pratiquée par de nombreuses compagnies notamment avant les années 1850 et est bien réglementée. Les premières lignes ferroviaires sont largement construites en posant une seule voie. Même au milieu des années 1840, la Compagnie Paris-Strasbourg se contente encore de ne poser une double voie que « sur les parties de la ligne dont l'importance de la circulation est constatée » et de prendre des précautions de poser une voie double partout où les travaux d'art l'exige⁷⁸. En 1854, la Compagnie du Midi base encore le calcul de son budget estimé de la ligne Bordeaux-Sète, une grande ligne classée dans la loi de 1842, sur le dépense d'une seule voie⁷⁹. Considérant que les régions traversées par cette ligne sont relativement peu peuplées à l'époque, la construction d'une simple voie est une solution pour prévenir les effets négatifs de trafics insuffisants sur sa situation financière.

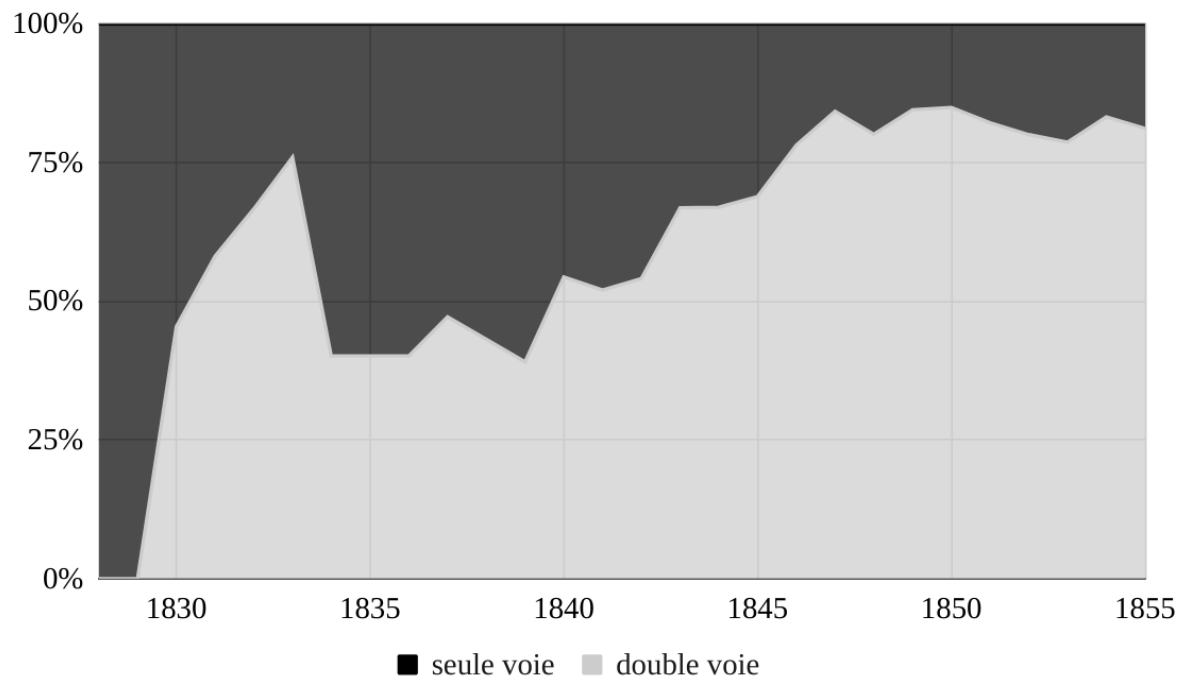
⁷⁶ Jean-Martial Bineau est une figure importante dans les politiques ferroviaires françaises. Il est également ministre des Travaux publics sous la Deuxième République et ministre des Finances au début du Second Empire.

⁷⁷ *Le Moniteur universel*, 2e supplément, n°130, du mardi 10 mai 1842.

⁷⁸ Archives nationales du monde du travail, 13AQ33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, séance du 11 novembre 1847 ».

⁷⁹ Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 6, « Rapport du Conseil d'Administration, le 30 mai 1854 ».

Graphique 5. Les proportions des voies uniques et des doubles voies dans la longueur des chemins de fer livrée à l'exploitation



Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les chemins de fer*, Paris, Imprimerie Impériale, 1856, p. 14-15 (annexe). Le chiffre de la longueur de double voie de 1831 est manquant. Nous utilisons la moyenne des ceux de 1830 et de 1832, soit 15km et 36km, pour calculer ce chiffre manquant (25.5 km).

À partir de ce graphique, la longueur des chemins de fer en voie unique constituent avant 1840 une partie dominante dans la longueur des lignes ferrées livrées à l'exploitation. Après une forte diminution durant les années 1840, elle représente encore environ 15-20% de la longueur exploitée au cours des années 1850. Cependant, le choix d'aménager une voie unique ou une double voie ne résulte pas toujours de la volonté des concessionnaires - il est aussi encadré par les réglementations. A. Picard a notamment montré que les cahiers des charges des compagnies tendent à évoluer sur ce point. Alors qu'il n'y a pas d'instruction précise pour la pose d'une seconde voie dans les cahiers des charges de 1844 à 1848, à partir de 1851, des seuils quantitatifs sont introduits pour identifier les lignes sur lesquelles les compagnies doivent installer la seconde voie : le double voie est exigible aussitôt que la recette brute par kilomètre atteint 18,000 francs⁸⁰. En raison du coût important des lignes concédées à la Compagnie du Grand-Central par décret du

⁸⁰ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 2)*, p. 241-242.

7 avril 1855, le seuil pour la pose de la seconde voie est élevé à 25 000 francs⁸¹. Les prévisions de circulation sur la ligne en question, et ainsi la rentabilité potentielle de cette ligne, constitue donc un facteur important pour déterminer le nombre de voies à installer. Par le biais des dispositions pareilles, les effets de l'insuffisance de rentabilité sont partiellement résorbés et relativisés. Ainsi, la participation privée peut être encore possible même si l'insuffisance des revenus est prévue.

E. Monopole et tarification

Dès le XVIII^e siècle, la monarchie a déjà été amenée par des pressions émanant de divers secteurs économiques à infléchir des conceptions purement politiques et stratégiques. Cette tendance a été renforcée au cours du XIX^e siècle, les chefs des grandes industries, les dirigeants des Chambres de commerce réclament une action plus effective pour écouler leurs produits et abaisser le coût de l'approvisionnement en combustible et en matières premières⁸². Les considérations relatives à l'utilité des voies de communication pour le transport de marchandises, deviennent donc plus importantes dans la construction et les réglementations des infrastructures de transport.

Sur le plan de l'aspect économique de l'intérêt public, il y a sûrement encore d'autres éléments que ceux dans la tarification et dans la gestion du monopole. Les ingénieurs des Ponts de cette époque ont déjà résumé les effets positifs à l'ensemble de l'économie apportés par les travaux publics dans la notion de l'« utilité publique » : l'extension du marché, le changement de la structure d'approvisionnement, et enfin les effets externes tels que la création d'emplois et la diffusion de nouvelles connaissances, et l'accélération de la vitesse de circulation des capitaux, etc⁸³. Ces utilités publiques motivent aussi l'État à financer les voies de transport dont le produit de péage est faible. Il en est ainsi de nombreux canaux à faible trafic situés à l'Ouest du pays et qui sont financés par l'État. Lors de l'examen en 1837 du projet de loi ferroviaire qui a été rejeté en 1838, des membres de la commission parlementaire des chemins de fer, ont pointé du doigt l'un des inconvénients du système de la concession privée : les compagnies ne se chargent que des

⁸¹ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les chemins de fer*, Paris, Imprimerie Impériale, 1856, p. 47-48.

⁸² Pierre Léon, « La conquête de l'espace national », dans Fernand Braudel, Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, Tome III (1), p. 242.

⁸³ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, op. cit., p. 185, 195, 201-210.

lignes du Nord de la France où la rentabilité étaient plus rassurée ; tandis que l'État est obligé d'assumer les voies d'un produit douteux dans les autres parties du territoire, particulièrement le Midi, et de supporter toutes les pertes ainsi causées⁸⁴. D'autres membres, en insistant particulièrement sur la nécessité de ne pas assimiler la position de l'État à celle des acteurs privés, sont d'avis que l'État ne dépense pas dans l'espérance d'un retour en argent. En ce qui concerne la construction des chemins de fer « improductifs » en matière de rentabilité, du point de vue du gouvernement, leur utilité ne se mesure pas au revenu pécuniaire, car c'est l'utilité sociale et « tout ce qui augmente la richesse, la force, et tout ce qui rend des services publics⁸⁵ » qu'il faut rechercher. Selon la thèse de Keiko Kurita, l'existence de ces utilités ne constitue toutefois pas, aux yeux des ingénieurs des Ponts, des raisons qui nécessitent l'intervention publique, en raison du pouvoir régulateur du marché par le changement des prix. Dans cette section, nous choisissons d'étudier spécifiquement l'intérêt économique dans la tarification et le monopole, car ces deux questions sont susceptibles de peser lourdement sur l'utilité réelle des voies.

Les dépenses de construction et d'entretien des voies de communication peuvent être rémunérées uniquement par tarifs, ou être soutenues partiellement voire entièrement par les ressources fiscales, c'est-à-dire les contribuables. Les politiques tarifaires constituent donc un enjeu dans le financement des travaux. L'usage gratuit des voies, c'est-à-dire nul péage, implique la prise en charge des dépenses de construction et d'entretien des travaux par les contribuables. Cette gratuité de l'usage des voies est jugée inacceptable même pour la plupart des ingénieurs des Ponts et Chaussées. L'étude de Keiko Kurita montre que, malgré leur position étatiste, la plupart des ingénieurs sont hostiles à l'absence de péage, même dans le cas de l'exploitation étatique. Car, l'usage « gratuit » d'une voie conduit à une redistribution du revenu des contribuables non-usagers aux usagers de cette voie. Cela peut être aussi nuisible qu'injuste dans la mesure où les investissements déjà faits n'engendrent aucun revenu à l'État et empêche le financement de nouvelles voies. Les ingénieurs soutiennent donc en général le principe de l'utilisateur-payeur, dont la route constituait une exception. En raison du coût exorbitant d'une exclusion des usagers non-payants des routes et de la préférence de la plupart des ingénieurs à la libre circulation sur les routes, l'absence de péage et l'intervention lourde de l'État deviennent les réponses idéales à cette

⁸⁴ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, première séance, le 19 novembre 1837)

⁸⁵ *ibid.*

non-exclusivité des routes. Ce problème de non-exclusivité est en revanche peu présent pour les canaux et les chemins de fer, l'application de nul péage sur les routes ne peut donc pas être reproduite sur ces deux modes de transport.

Dans les canaux et les chemins de fer, deux types de travaux susceptibles d'être financés par tarifs, nous soulignons le rôle central de la tarification des voies de communication dans l'intérêt public et dans l'articulation entre l'intérêt public et privé. Les tarifs des voies de transport influent directement sur la matérialisation de l'utilité publique mentionnée par les ingénieurs et originellement envisagée dans les projets qui planifient la construction de ces voies. Les prix de péage ou de transport facturés par les exploitants des voies font partie du prix de revient des marchandises pour les usagers directs, notamment les manufacturiers ou les commerçants, et sont finalement répercutés sur les consommateurs. À cette époque, la proportion des frais de transport dans le prix de revient des produits fabriqués et commercialisés est importante tant sur le marché intérieur que pour l'exportation ou le transit. La tarification des voies de communication influent donc sur la compétitivité de l'économie française. Effectivement, pour les voies sous l'exploitation publique, l'intérêt de l'État réside plutôt dans la facilitation de circulation en adoptant des tarifs assez bas, que dans la perception de péage. En 1820, dans son *Rapport au roi*, qui déclenche le projet de canaux approuvés entre 1821 et 1822, Becquey a déjà reconnu que :

« ...le revenu fiscal d'un péage n'est que d'un intérêt secondaire pour le Gouvernement. Ce n'est pas dans la vue d'obtenir ce revenu, que lui-même ouvrirait à grands frais un canal ou une nouvelle route par terre ; il a un intérêt plus relevé. Ce qu'il se propose, c'est, je le répète, de rapprocher par des moyens artificiels, des territoires que la nature a séparés ; de faire communiquer entre elles, des provinces qui sont privées de débouchés et d'autres qui en sont pourvues ; d'accroître la valeur des produits du sol, de donner ainsi un encouragement de plus à l'agriculture, de soutenir et de multiplier les établissements d'industrie, enfin de faciliter à la production les moyens d'aller chercher la consommation⁸⁶. »

Les voies de communication peuvent donc créer des richesses qui n'existent pas avant le désenclavement des régions isolées par ces voies, et bénéficier ainsi à la prospérité nationale. Ici, les tarifs imposés sur les voies de transport, en tant que coût de l'usage de ces voies, pèsent inévitablement sur la réalisation de ces effets positifs attendus lors de la création de ces nouvelles voies. Dans le cas de l'exploitation privée, leur tarification concerne la balance entre l'intérêt

⁸⁶ Becquey, *Rapport au Roi sur la Navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 17-18.

public et l'intérêt privé. D'une part, les tarifs de péage ou de transport se doivent d'être mesurés dans l'optique d'augmenter la circulation commerciale et d'abaisser le coût de production en France ; d'autre part, ces tarifs doivent être assez importants pour rémunérer l'investissement privé, sans lequel, les acteurs privés sont moins motivés à engager leurs capitaux dans le financement des infrastructures. Ainsi, le tarif de péage sert aux acteurs privés de levier principal pour manier le produit de leur investissement, et en même temps, représente le coût de transport pour la circulation commerciale, articulant ainsi l'intérêt financier des acteurs privés et l'utilité publique de cette voie.

La poursuite de ces deux types d'intérêt dans une même procédure de tarification peut être problématique, mais ils ne sont pas forcément incompatibles. C'est souvent la difficulté à réconcilier ces deux intérêts dans la tarification qui conduit la revendication de l'intervention publique voire les oppositions contre la participation privée. Sans la participation de capitaux privés, il n'existe plus, par définition, d'exigence en matière tarifaire pour assurer la rémunération des investissements privés. Par exemple, Jacques Mallet, député de Seine-Inférieure, intervient en 1837 dans le débat parlementaire concernant le mode d'exécution des chemins de fer en annonçant que, si l'on doit réduire les tarifs des chemins de fer jusqu'à un niveau qui suffit seulement à rembourser les frais de traction et d'entretien, « il serait nécessaire que ces lignes fussent dans les mains du gouvernement⁸⁷ ». La possibilité d'ajuster les tarifs de transport aux besoins du commerce ou à d'autres transports de l'intérêt public constitue effectivement une raison qui explique le financement public ou le rachat des infrastructures. Cependant, comme ce qu'indique Yves Leclercq, certaines pensées étatistes présumant que le produit de l'exploitation privée, en faisant partie du prix du transport, se réalise nécessairement au prix des consommateurs et de la circulation marchande, est « dans le cadre d'un jeu à somme nulle⁸⁸ ».

Il est effectivement possible que l'exploitation privée de voies de transport puisse, au moins sous certaines conditions, être un jeu à somme positive. Cette idée est déjà apparue en 1820 dans le *Rapport au Roi*. Les conflits entre les intérêts publics et privés n'est pas considérés comme inéluctables, en revanche, Becquey est d'avis que des tarifs modérés correspondent aussi à l'intérêt des concessionnaires privés eux-mêmes, car « en provoquant ou maintenant des droits excessifs, ils s'exposeraient à faire prendre une autre direction aux objets destinés à circuler sur leurs canaux

⁸⁷ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIII, le 19 juin 1837.

⁸⁸ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, op. cit., p. 150.

»⁸⁹. Ainsi, dans les contrats d'emprunt pour les canaux de 1821 et 1822, les compagnies de canaux sont acquies certains droits dans la tarification : malgré la fixation des tarifs de péage dans ces contrats par l'État et la perception des péages par les agents publics, un consensus entre l'État et les compagnies est requis pour les changements futurs des tarifs. Ce droit des compagnies dans la tarification ne semble pas problématique selon l'hypothèse de Becquey, car ces compagnies, qui bénéficient d'une moitié du produit des péages, auraient dû être volontaires pour ajuster les tarifs de péage à un niveau mesuré pour attirer les trafics.

Cette conciliation entre l'intérêt public et privé dans la tarification, ou plus précisément, entre les tarifs modérés et l'exploitation privée est aussi jugée possible par les Saint-Simoniens, qui préconisent à la fois l'intervention de l'État et la coalition des capitaux privés pour financer les infrastructures de transport, notamment les chemins de fer. Y. Leclercq confirme que la théorie qui associe l'augmentation des trafics et la réduction des tarifs a pour origine un article publié en 1826 dans *le Producteur*, un organe des Saint-Simoniens⁹⁰. Cette notion est aussi mise en exergue par J. Walch dans son analyse sur les pensées de Michel Chevalier, une des principales figures Saint-Simoniennes à l'époque et un acteur en premier plan de la signature en 1860 du traité de libre échange entre l'Angleterre et la France. Selon cet auteur, l'exploitation étatique ne bénéficie pas nécessairement à l'intérêt public, et de la même façon, l'intérêt privé ne se réalise pas forcément au détriment de l'intérêt public : l'État est susceptible d'augmenter les tarifs de transport à son profit, et les compagnies peuvent, quant à elles, abaisser ses tarifs pour obtenir plus de trafics⁹¹. Certains partisans de l'exploitation étatique avouent aussi la possibilité d'un abaissement spontané des tarifs par les acteurs privés. François Caron indique que malgré la préconisation de l'exploitation étatique des chemins de fer par Jules Dupuit, cet ingénieur-économiste reconnaît que les compagnies privées, avec la prise de conscience de leurs intérêts bien compris, seraient amenées à réduire leurs tarifs. Cela se justifie par le fait que le trafic correspondant à un certain niveau de tarifs pourra leur assurer un produit net maximum⁹².

Si l'intérêt public et privé peut être compatible dans la tarification, alors dans quelles conditions cette compatibilité est-elle réalisable ? Cette question concerne non seulement le

⁸⁹ Becquey, *Rapport au Roi sur la Navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 19.

⁹⁰ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 84.

⁹¹ Jean Walch, *Michel Chevalier, économiste Saint-Simonien, 1806-1879*, Paris, Librairie Philosophique J.Vrin, 1975, p. 320-321.

⁹² François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*.

recherche d'un niveau des tarifs de transport acceptable à la fois pour les investisseurs privés et les usagers, mais également la structure des tarifs, du coût de voies de transport et du marché de transport. Cette question est ainsi au cœur de notre étude afin de comprendre les conflits et les équilibres entre ces deux intérêts à cette époque, et leurs influences sur l'intensité de l'intervention publique. Le problème des tarifs du transport de marchandises sera, à cause de son importance dans l'économie, abordé en priorité dans l'analyse suivante.

Keiko Kurita a contribué à ce débat en analysant systématiquement cette question dans les pensées économiques des ingénieurs des Ponts et Chaussées à cette époque⁹³. Les théories développées par ces ingénieurs-économistes ont abordé divers thèmes très étroitement liés à la tarification des voies de transport : le degré de non-exclusivité des voies, l'exécution par l'État ou par l'intérêt privé, le problème de justice entre contribuables non-usagers et usagers des voies, le degré du monopole, l'instauration d'un principe de tarification en fonction du coût marginal ou du coût moyen pour limiter l'abus de position monopoliste, et la différenciation des marchandises tarifées pour mieux adapter les tarifs aux demandes réelles, etc.

À partir des canaux et des chemins de fer, les ingénieurs des Ponts et Chaussées commencent à approfondir leur analyse sur le coût, fixe et marginal, dont la caractéristique propre à celui de route a déjà été observée sur les ponts. Contrairement au coût des routes, le coût fixe des ponts, des canaux et des chemins de fer est largement plus important, tandis que leur coût marginal est dérisoire. Cette distinction entre le coût fixe et le coût marginal leur permet d'établir des principes de tarification pour identifier un niveau idéal des tarifs pour l'intérêt public, qui doit d'abord suffire à pourvoir les dépenses nécessaires pour maintenir la voie construite. Au cours des années 1830 et 1840, la plupart des ingénieurs préconisent de diminuer les tarifs jusqu'au niveau du coût marginal (soit les frais d'entretien), tandis que J. Dupuit propose d'adopter des tarifs correspondant au coût moyen (soit la somme des frais d'entretien et l'intérêt du capital)⁹⁴.

Les connaissances des ingénieurs concernant la structure du coût non seulement aident à mieux comprendre le mécanisme de coût dans la tarification, mais leur permettent également d'observer le phénomène du monopole naturel. Le coût marginal dérisoire des ponts, des canaux et des chemins de fer rend possible la satisfaction d'une demande supplémentaire sans augmenter proportionnellement le coût. Cela conduit les ingénieurs à découvrir à la fois la non-rivalité de ces

⁹³ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, op. cit., p. 113-117, 126-146, 153-157.

⁹⁴ *ibid.*, p 149-153.

voies de transport et également le phénomène des « coûts moyens décroissants », qui entraîne le monopole naturel. Ce caractère de monopole naturel des voies de communication influe leur tarification. L'étude d'Alain Bonnafous, en analysant les pensées économiques de Dupuit, montre aussi qu'en présence d'un coût fixe, la tarification au coût marginal est déficitaire pour l'exploitant des voies. La tarification au coût marginal peut être réalisée d'une manière spontanée et décentralisée sur un marché parfaitement concurrentiel, ou par les réglementations dans le cadre d'un marché non-concurrentiel (secteur public ou entreprises réglementées)⁹⁵. Il est évident que pour appliquer les tarifs équivalents au coût marginal sur les infrastructures de transport, qui sont par nature non-concurrentielles, l'intervention publique est nécessaire.

Au sujet de cette position monopolistique des infrastructures de transport, les ingénieurs, à l'exemple de Comoy, ont même observé que la tendance vers le monopole est plus forte pour les chemins de fer que pour les canaux, dans la mesure où le péage et le fret sont intimement combinés dans la tarification ferroviaire et régis par une même compagnie. Cette observation a été approfondie par la suite par Walras, ayant développé la conception de « double monopole naturel » pour les chemins de fer. La position du monopole permet aux exploitants privés de ces voies de fixer des tarifs pouvant maximiser leurs bénéfices. Soulignons notamment les contributions de Dupuit, qui a déjà constaté la demande « formée de chiffres décroissants de plus en plus rapidement » avec l'augmentation de tarif. Par conséquent, la courbe de produit d'une voie monopoliste a nécessairement un point maximum. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées de l'époque ont essayé, dans le but de justifier l'intervention de l'État dans la tarification de ces voies, de démontrer l'écart entre les péages qui assurent le bien-être social et le produit maximum⁹⁶. En raison de l'exploitation monopolistique des voies de communication, les ingénieurs économistes voient accroître la contradiction entre l'intérêt général et les intérêts particuliers⁹⁷. Dupuit, comme les autres ingénieurs, a ainsi reconnu la nécessité de l'intervention de l'État dans la tarification des voies monopolistes, afin de limiter l'« utilité perdue » à cause de la diminution du trafic due à l'élévation des tarifs par l'exploitant privé au niveau correspondant au produit maximum.

L'étude de Guy Numa, en comparant les théories de Dupuit et celles de Walras, a relevé que ces deux auteurs s'accordent pour considérer que l'infrastructure et le transport ne peuvent

⁹⁵ Alain Bonnafous, Yves Croissant, « La tarification des transports publics », *Cahiers français*, N° 327, p. 68 -72.

⁹⁶ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, *op. cit.*, p. 143-144.

⁹⁷ *ibid.*, p. 174.

faire l'objet d'une concurrence entre les opérateurs⁹⁸. En forgeant le concept de « monopole du fait », Dupuit estime que la concurrence est un « principe général », dont les chemins de fer constituent l'« exception ». Au cours des années 1850 et 1860, il a l'occasion à plusieurs reprises de noter que l'absence de concurrence nécessite l'intervention de l'État pour réprimer les abus en fixant le prix des transports. Walras partage aussi cette opinion, cependant il pousse plus loin la distinction des deux genres de monopole naturel : le premier concerne les routes et les canaux, sur lesquels le péage est perçu par le propriétaire unique de la voie, mais le fret se paie aux voituriers ou aux bateliers concurrents ; le deuxième concerne les chemins de fer, sur lesquels le péage et le fret se paient tous les deux à celui détenant le monopole - il s'agit donc d'un « double monopole naturel ». Walras soutient ainsi que la construction et l'exploitation des chemins de fer doivent être confiées à l'État plutôt qu'aux concessionnaires privés⁹⁹. Ces théories semblent avoir tendance à supposer que, plus le niveau du monopole naturel est élevé, plus la conciliation entre l'intérêt particulier des exploitants privés et l'intérêt public sera compliquée. Nous déterminerons dans le chapitre 4 si la théorie de Walras, qui suppose que le double monopole naturel privé conduira inévitablement au problème de tarifs élevés et que les concurrences dans la transportation, comme celle entre les bateliers sur les canaux, signifient moins de problèmes tarifaires.

Certes, un principal danger du monopole concerne l'imposition des tarifs élevés par l'exploitant privé, et les interventions publiques en matière tarifaires, telles que l'indication des tarifs maximums dans le contrat de concession et la réserve de la faculté de l'État d'intervenir, peuvent mitiger ce danger. Il existe encore d'autres préoccupations provoquées par le monopole qui appelle l'intervention publique - parmi elles, celle du monopole commercial est souvent évoquée.

Dans un contexte où le coût de transport était décisif au débouché des marchandises, le monopole privé de voies de transport est susceptible d'avoir de lourdes conséquences. Louis Girard a indiqué que malgré la préconisation des libéraux de la monarchie de Juillet de privilégier l'exécution privée des chemins de fer afin d'équilibrer le pouvoir de l'encadrement administratif des fonctionnaires et du clergé, ils craignent aussi que les compagnies ne deviennent « un modèle de féodalité industrielle¹⁰⁰ ». En 1837, lors d'une séance d'une commission parlementaire des

⁹⁸ Guy Numa, *Réglementation et concurrence...*, *op. cit.*, p. 163-165.

⁹⁹ Guy Numa, *op. cit.*, p. 162-165, 170-181.

¹⁰⁰ Louis Girard, *Le libéralisme en France de 1814 à 1848 : doctrine et mouvement (deuxième partie)*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1967, p. 159-160.

chemins de fer concernant un projet de loi qui visait à confier à l'État la construction de quatre grandes lignes, Legrand, directeur général des Ponts et Chaussées et partisan de l'exécution étatique des chemins de fer, a exprimé son inquiétude vis-à-vis du monopole privé : « il y a danger à laisser des compagnies maîtresses d'exercer une espèce de monopole pour la vente de certaines marchandises, en en refusant ou en en permettant le transport, selon la part qu'elles pourront prendre à certaines spéculations¹⁰¹ ». Les compagnies, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire de transporter ou non les marchandises, peuvent exercer une influence sur le marché de certaines marchandises. Ce danger d'accorder aux compagnies un tel pouvoir économique et social n'est néanmoins pas irrémédiable. L'intervention publique dans le but de rendre le transport par rail similaire à un service public, c'est-à-dire régulier et ouvert sans discrimination aux usagers, est donc nécessaire. Toutes les compagnies ferroviaires deviennent contraintes, par des dispositions développées à compter de la fin des années 1830 et inscrites dans leurs cahiers de charges, à ouvrir leurs lignes indistinctement à tous les expéditeurs¹⁰² aux prix préalablement publiés, et à soumettre la demande de révision des tarifs à l'examen de l'Administration avant de les modifier. Ces dispositions avaient demeurées principalement formatives durant les années 1830 et 1840 jusqu'aux années 1850, date où l'État a renforcé la pratique de ces facultés. Car cette époque, marquée par la centralisation des chemins de fer et leur supériorité à la navigation, exige un accroissement du contrôle étatique sur le pouvoir des compagnies ferroviaires afin de maintenir certaines concurrences intermodales et d'éviter l'abus de leur position monopolistique. Ce sujet est une cible des analyses serrées dans le chapitre 9.

La forte motivation de l'État de satisfaire l'intérêt public, aussi bien celui sur le plan économique qu'en matière politique et géostratégique, le conduit à se pencher particulièrement sur la tarification, sur les services postal ou militaire et sur le maniement des politiques régionales à travers les travaux publics, souvent à travers son intervention dans le financement direct ou indirect des voies de communication. Cela a contribué à la continuation de l'ancienne tradition étatiste, et à la formation d'un caractère très important du système français de concession ferroviaire.

¹⁰¹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, cinquième séance, le 23 novembre 1837).

¹⁰² Le prix de transport est appliqué sans faveur à tous les expéditeurs sauf dans des conditions spéciales. Par exemple, le tarif pour le transport de toute masse indivisible peut être différents des tarifs publiés, mais la compagnie devrait pendant trois mois au moins accorder les mêmes facilités à tous les expéditeurs qui demanderaient le même transport. On peut se référer à l'article 38 du Cahier de charge du chemin de fer de Rouen au Havre, approuvé en 1842. Voir : J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État (Tome 42ème)*, Paris Imprimerie de Pommeret et Guénot, 1844, p. 245.

Ce caractère est très clair dans les comparaisons entre les concessions françaises et les concessions anglo-saxon. Cette comparaison a déjà été établie à l'époque dans un article publié en 1860 dans la *Revue des deux mondes*. Cet article remarque qu'en Angleterre la liberté des concessionnaires était poussée presque à l'abus car les compagnies pouvaient faire jouer, autant qu'elles le souhaitaient, leurs tarifs au-dessous d'une limite fixée par le *bill* de concession ; et qu'en Amérique il n'y a même pas de tarif maximum¹⁰³. Les tarifs réglementés des chemins de fer français servaient donc mieux à l'intérêt public. Frank Dobbin a aussi noté cette différence entre la France et l'Angleterre ou les États-Unis : le gouvernement anglais n'a guère offert des subventions au début de l'ère des rails pour stimuler ou réguler les investissements privés, tandis que les États-Unis et la France ont tous deux essayé d'attirer les capitaux privés à travers des dépenses publiques. Cependant la stratégie américaine a été de laisser l'industrie ferroviaire aux mains des compagnies même si les dépenses publiques étaient plus importantes que les investissements privés, lorsque la France, au contraire, avait une tendance à sauvegarder le contrôle de l'État sur les chemins de fer dont le financement était dominé par les investissements privés. L'attente des deux pays anglo-saxons sur les compagnies ferroviaire était seulement qu'elles puissent engendrer assez de revenus pour couvrir leurs dépenses colossales, mais la France attendait aussi de promouvoir l'intérêt national, notamment au travers des politiques tarifaires¹⁰⁴. Comme Yves Leclercq le résume, si les compagnies ferroviaires fonctionnent avec la recherche du profit, « elles sont en même temps orientées de façon autoritaire vers des missions de service public, d'essence égalitaire, se traduisant par des freins à la liberté d'exploitation et par une incidence négative sur le profit, difficile à mesurer¹⁰⁵ ».

2. Les leviers du crédit public : des ressources ordinaires aux ressources extraordinaires

L'utilisation du crédit public pour pourvoir les dépenses des infrastructures résulte notablement du financement par l'État dans ces travaux. Le rapport entre le crédit public et

¹⁰³ Lamé Fleury, « La question des tarifs de chemins de fer », *Revue des deux mondes*, 1860, seconde période, Tome 25.

¹⁰⁴ Frank Dobbin, *Forging industrial policy...*, *op. cit.*, p. 58, 143.

¹⁰⁵ Yves Leclercq, « L'État, les entreprises ferroviaires et leurs profits en France (1830-1860) », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1. Les transports. p. 39-63.

l'intervention étatique constitue un sujet essentiel pour étudier l'évolution des modèles de financement des Travaux publics. D'une part, la situation du crédit public détermine largement l'intensité et voire le mode de participation publique dans le financement des travaux. D'autre part, les dépenses publiques consacrées aux travaux constituent souvent, pour le gouvernement l'une des justifications les plus puissantes pour s'endetter et représentent l'un des emplois principaux des dettes publiques.

De nombreuses études existantes abordent plusieurs aspects de la relation entre les investissements publics des travaux publics et le crédit public.

Sur le plan théorique, les Travaux publics constituent l'un des éléments mis en avant dans les pensées économiques modernes et contemporaines au sujet de la dette publique. Nous présentons ici spécifiquement l'étude de R. M. Salsman, qui identifie ainsi trois courants sur le sujet depuis le XVII^e siècle : pessimiste, optimiste et réaliste¹⁰⁶. Leur principal point de divergence réside dans leurs analyses à propos de la productivité des dettes publiques, souvent liée à l'utilisation de ces dettes pour les Travaux publics. La productivité des redistributions (telles que les prestations sociales) n'a été reconnue qu'au milieu du XX^e siècle par A. C. Pigou et certains successeurs de Keynes¹⁰⁷. En matière de productivité, l'auteur a remarqué que les économistes classiques soulignent plutôt l'incidence des dettes publiques que leurs causes. Cela peut être expliqué par le fait que les emprunts publics à cette époque sont souvent entraînés par les guerres, qui sont rarement « productives » ; d'autant plus que les emprunts publics enlèvent les capitaux du secteur privé et constituent des impôts reportés pour les générations futures¹⁰⁸. En revanche, les économistes qualifiés « d'optimistes » reconnaissent que l'emprunt public constitue un

¹⁰⁶ Les premiers croient que les impôts et les emprunts publics sont des ressources extraites du secteur privé mises à la discrétion du gouvernement, pourtant les dépenses publiques sont souvent improductives, d'autant plus que les dettes publiques sont en pratique des impôts transférés aux générations futures, et peuvent devenir excessives et provoquer l'insolvabilité du gouvernement et ensuite les stagnations. Pour autant, ils préconisent plutôt le marché libre et un gouvernement plus petit. Parmi les pessimistes, se trouvent généralement les économistes classiques et de l'école de « *public choice* », tels que Adam Smith, David Hume et James Buchanan. En revanche, les optimistes voient plutôt la mitigation des défaillances du marché par l'État et les services productifs fournis par lui, notamment à travers les investissements publics dans l'infrastructure. Ils ont une tendance à encourager l'État à faire des défauts implicites (par l'inflation etc.), lorsque les dettes publiques deviennent excessives. Les optimistes, selon l'auteur, se composent une grande partie des keynésiens, à l'exemple d'Alvin Hansen et Abba Lerner. Entre ces deux extrêmes, se trouvent les réalistes. Ils reconnaissent que certains services publics peuvent être productifs, mais les dettes publiques doivent être limités à financer les projets qui incitent le secteur privé à maximiser son potentiel et soumises à de nombreuses conditions : le crédit public, la productivité de l'économie, etc..

¹⁰⁷ Richard M. Salsman, *The Political Economy of Public Debt : Three Centuries of Theory and Evidence*, Edward Elgar, 2017, p. 100-103, 133.

¹⁰⁸ *ibid.*, p. 30-32, 50-54.

déplacement des capitaux du secteur privé vers le secteur public, mais mettent en cause la présomption des pessimistes que ce déplacement soit moins productif, notamment lors de crises économiques dans lesquelles les industriels sont réticents à procéder des investissements. Keynes conteste lui-même l'existence réelle de l'effet d'éviction lorsque l'épargne dans l'économie est excessive. Cette productivité, représentée par le multiplicateur fiscal chez les keynésiens, justifie les emprunts publics. D'ailleurs, certains optimistes partagent une aversion vis-à-vis des rentiers, qui sont considérés comme improductifs ou oisifs. Cette aversion les incite à préconiser un taux modique de rémunération des dettes publiques et des défauts implicites voire explicites (T. Piketty)¹⁰⁹.

Cependant, il est clair que Salsman traite principalement les théories anglo-saxonnes dans son ouvrage. Cela constitue sans doute une limite regrettable. Dans la France du XIX^e siècle, les pensées économiques des Saint-Simoniens et de certains ingénieurs des Ponts et Chaussées ont également lié la productivité des dépenses publiques, notamment celles consacrées aux Travaux publics, à la question de dettes publiques. La thèse de C. Coste se concentre sur les influences du Saint-Simonisme sur les politiques budgétaires au XIX^e siècle, dont celles relatives aux dettes publiques. L'auteur constate que les Saint-Simoniens attachent une grande importance aux Travaux publics qui, d'une part, constituent l'une des motivations pour lesquelles les Saint-Simoniens développent leurs théories de dettes publiques, et d'autre part, doivent, selon eux, être le recours privilégié aux emprunts publics. Et, malgré les différences avec les néo-smithiens en matière de l'endettement public, ces deux courants tous défavorables à l'emploi improductif des emprunts, surtout à l'emploi guerrier¹¹⁰. Nous verrons dans cette section les réponses du Parlement français aux problèmes concernant la productivité, l'« effet d'éviction » et la justice fiscale entre générations d'emprunts publics.

Concernant l'impact réel des travaux publics sur l'endettement de l'État, M. Lutfalla observe, ainsi que J.-M. Vaslin¹¹¹, une augmentation forte du volume des dettes perpétuelles durant la

¹⁰⁹ *ibid*, p. 100-114, 130-137.

¹¹⁰ Clément Coste, *Imposer ou créditer. Réformes et révolutions fiscales dans les économies politiques socialistes du XIXe siècle français*, thèse (sous la direction de Ludovic Frobert), Lyon, Université Jean Moulin, 2016, p. 41, 137-140, 156-169, 332.

L'auteur a même conclu que « dans la logique Saint-Simonienne, l'État - ou l'État-banque - est le garant d'un système d'emprunts autofinancé en conquérant les capitaux oisifs, en les transférant par l'intermédiaire de grands travaux publics aux industriels capables de les exploiter, et en diminuant le service de la dette et le loyer des capitaux par l'opération de la conversion des rentes». (p. 332)

¹¹¹ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 193-195, 207.

monarchie de Juillet, à laquelle les travaux publics ont largement contribué. Le coût de la garantie d'intérêt pour les chemins de fer a aussi pesé sur les dépenses publiques du Second Empire. Cependant, les répercussions des dépenses des travaux sur le budget et le crédit public ne doivent pas être exagérées, car la conquête de l'Algérie sous la Monarchie de Juillet et les guerres en Crimée, en Italie et au Mexique durant le Second Empire expliquent aussi les déficits budgétaires. Le titre du chapitre concernant l'époque étudiée ici, « La rente, de Waterloo à Sedan », relève sans doute l'importance des impacts guerriers sur la dette publique¹¹². Les crises de surendettement de l'État ou les chutes des titres publics, à cette époque, demeurent principalement une conséquence d'opérations militaires plutôt que d'investissements publics dans les infrastructures. Quant à la gestion de la dette publique, les méthodes présentées par Lutfalla sont plus techniques, à savoir : la consolidation, la conversion, la répudiation cynique ou sournoise, l'amortissement, la privatisation d'actifs publics pour honorer la dette¹¹³. Les trois premières méthodes indiquées par Lutfalla figurent aussi dans les moyens proposés dans l'introduction de l'ouvrage dirigé par G. Béaur et L. Quennouëlle-Corre pour sortir du surendettement, auxquels s'ajoutent deux autres : la levée d'impôts et la croissance économique¹¹⁴. Alléger le poids de dette sur les finances publiques par le biais de la croissance économique correspond partiellement à la productivité de l'emploi des dettes. Nous analyserons ici les liens entre les Travaux publics et le renforcement du crédit public à travers ces diverses mesures.

Pour analyser d'une manière plus précise la problématique du crédit public et son rapport avec les travaux publics, il nous faut souligner d'abord les liens et les différences entre trois notions : les dépenses publiques, les dettes publiques et enfin le crédit public. En général, les dépassements des dépenses publiques vis-à-vis des ressources publiques, c'est-à-dire les déficits budgétaires, constituent l'origine fondamentale des dettes publiques. À cette époque, on peut différencier deux types des dépenses publiques en fonction de leurs origines : les dépenses

¹¹² Michel Lutfalla (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2017, p. 89-103.

¹¹³ *ibid.*, p. 31-27 ; Michel Lutfalla, « De quelques illusions en matière de dette publique, regard d'un économiste sur le long XIXe siècle français », Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La dette publique dans l'histoire*, Paris, 2006, p. 423-443..

¹¹⁴ Gérard Béaur, Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Les crises de la dette publique XVIIe-XXIe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019, p. 13.

Cela nous rappelle le concept des « dépenses publiques » invoquée dans les débats parlementaires dont nous avons déjà parlé dans la Partie I, laquelle, en soulignant l'augmentation des impôts indirects et la prospérité nationale entraînées par la construction des voies de communication, permettait de justifier les dettes publiques consacré aux travaux publics

acquittées sur les crédits ouverts par le Parlement au début de l'exercice dans le budget ordinaire, et celles soutenues par les crédits supplémentaires votés au cours de l'exercice et par les crédits extraordinaires. Ces dernières étaient plus susceptibles d'entraîner les dettes publiques, car elles étaient souvent hors du budget ordinaire qui s'accordait mieux avec les recettes ordinaires, c'est-à-dire les impôts et les revenus des actifs étatiques.

La notion du crédit public peut être parfois appréhendée dans le sens de la dette publique, mais elle dépasse cette première acceptation, dans la mesure où elle peut aussi indiquer la solvabilité de l'État ou la confiance des investisseurs sur les dettes de l'État. Ces dettes étaient créées soit sous forme des emprunts faits sous hypothèque des actifs publics (comme celles des forêts domaniales, qui étaient très prisées au début du XIX^e siècle pour régler des dettes publiques¹¹⁵), soit représentées par les effets publics (c'est-à-dire des reconnaissances de dette émises par le gouvernement) à échéance déterminée (tels que les bons du Trésor) ou à échéance indéterminée (les rentes). La charge des dettes publiques correspond à la fois à l'intérêt et l'amortissement de ces titres. Certes, il existe une corrélation négative entre le volume de dette publique et la confiance du public sur ces créances publiques ou la solvabilité de l'État ; cette corrélation n'est néanmoins pas absolue. La structure des dettes publiques, leurs emplois, les fluctuations de la conjoncture, et la stabilité politique peuvent tous influencer sur l'impact réel des dettes publiques sur le crédit public. La comparaison entre les dettes publiques anglaises et françaises au début du XIX^e siècle, souvent invoquée par les historiens lors de discussions de la fondation du crédit public en France, constitue en effet un exemple très intéressant de ce sujet : le gouvernement anglais, qui était confronté à une dette 15 fois supérieure à celle de l'État français à la fin des années 1810, n'a toutefois pas connu la même chute de cours de rentes que la France a subi à cette époque¹¹⁶. Il est à noter que c'est précisément la dégradation du crédit public, au lieu

¹¹⁵ Michel Lutfalla (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2017, p.34.

¹¹⁶ Francis Démier, « Les métamorphoses de la dette publique dans la Monarchie des Bourbons (1814-1830) », Gérard Béaur, Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Les crises de la dette publique XVIIe-XXIe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019, p. 165, 175.

Selon l'étude de M. Bordo et d'E. White, la création de l'impôt de revenu soutenait même plus des dépenses publiques que les emprunts durant la guerre napoléonienne. Mais le succès de créer ce nouvel impôt pour financer la guerre, comme les emprunts massifs contractés par l'Angleterre et la suspension temporaire de convertibilité des billets de la Banque d'Angleterre, était aussi grâce au crédit public fort du Gouvernement anglais. La France, dont le crédit public était faible, était toutefois obligée de financer la guerre d'une façon plus orthodoxe en s'appuyant sur les revenus fiscaux.

Michael D. Bordo, Eugene N. White « A Tale of Two Currencies: British and French Finance During the Napoleonic Wars », *The Journal of Economic History*, 1991, Vol. 51, No. 2, p. 303-316.

de l'augmentation du poids des dettes publiques elle-même, qui provoque les crises de dette publique.

Afin de soutenir le crédit public, trois institutions furent établies en France au début du XIX^e siècle : la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, et la Caisse d'amortissement. L'évolution des fonctionnements de ces trois institutions est essentielle pour les analyses relatives au rapport entre crédit public et les Travaux publics dans cette thèse. Elles ont des rôles distincts. La Banque de France est réorganisée en 1800 dans l'objectif de prêter au gouvernement et de contribuer à stabiliser le système monétaire. Elle a également participé à diverses opérations liées aux marchés primaire et secondaire des rentes à partir de sa naissance, tels que le paiement des arrérages et les avances au Trésor garanties par les rentes¹¹⁷. Les deux Caisses, par contre, sont établies pour faire face à la nouvelle dégradation du crédit public après les Cent-Jours. L'idée d'établir le crédit public au travers du amortissement d'une partie des dettes publique est inspirée par l'expérience de l'Angleterre (« Sinking fund »¹¹⁸) et préconisée par des financiers français, tel que Jacques Laffitte¹¹⁹, gouverneur de la Banque de France et banquier d'affaires Saint-Simonien. La loi du 28 avril 1816 sépare le fonctionnement de la Caisse d'amortissement et celui de la Caisse des dépôts et consignations, et dispose que ces deux caisses sont indépendantes du Trésor. L'objectif de la Caisse d'amortissement réside dans l'achat régulier des rentes sous pair afin de rassurer les rentiers, de soutenir le cours des rentes 5% et d'encourager l'investissement dans les

¹¹⁷ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 96-107.

¹¹⁸ La création d'une caisse d'amortissement en suivant la pratique anglaise de « Sinking Fund » a déjà été tenté de nombreuses fois par les pouvoirs publics français durant le XVIII^e siècle. Faute de budget public et de surveillance parlementaire comme en Angleterre, une caisse d'amortissement établie en 1785 dans l'objectif d'améliorer le crédit public a échoué. La Caisse d'amortissement créée par Napoléon en 1799 a servi de garantie des engagements du gouvernement, mais la restauration progressive du crédit public n'a pas suffisamment suscité assez de confiance pour les emprunts massifs guerriers, et a été rompue par les dépenses importantes et le défaite de la campagne de Russie. En revanche, en Angleterre, le fonctionnement de la Caisse d'amortissement était continu même durant la période de guerre marquées par des déficits fiscaux. Cela transmettait au marché financier un signal de l'engagement du gouvernement anglais de maintenir la durabilité fiscale à long terme. A la fin de la guerre napoléonienne, cette caisse a déjà racheté 26% des dettes nouvellement créées au cours de la guerre. Un tel engagement était notamment important lors de la suspension temporaire de la convertibilité des billets de la Banque d'Angleterre. Cela révèle l'importance de la gestion des dettes publiques au crédit public. Le volume des dettes publiques n'était pas le seul élément décisif en déterminant le crédit public.

Voir : Pamfili Antipa, Christophe Chamley, « Monetary and Fiscal Policy in England during the French Wars (1793-1821) », Banque de France Working Paper, April 2017, p. 4.

(Téléchargeable en ligne : <https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/wp627.pdf>) ;

Michael D. Bordo, Eugene N. White, *op. cit.*, p. 309, 312, 314-315.

¹¹⁹ Michel Lutfalla (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2017, p. 31-32 ; Francis Démier, « Les métamorphoses de la dette publique dans la Monarchie des Bourbons (1814-1830) », Gérard Béaur, Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Les crises de la dette publique XVIIe-XXIe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019, p. 176.

rentes, notamment celui provenant de Londres et d'Amsterdam ; tandis que l'opération principale de la Caisse des dépôts consiste à investir les fonds qui lui sont confiés dans les effets publics¹²⁰. Nous verrons comment le financement des travaux publics est devenu une partie importante de leurs fonctions, qui avaient été consacrés à servir le crédit public.

Dans cette thèse, nous étudierons ce rapport à travers trois périodes en fonction de ses caractéristiques distinctes : 1821-1837, 1838-1848, 1849-1857, divisées respectivement par l'instauration de la loi du 17 mai 1837 et par la crise financière et politique de 1848. Ces trois périodes seront étudiées respectivement dans les Parties I, II et III. Ici, nous concentrerons nos analyses sur la première période, celle de 1821 à 1837.

A. Après les Cent-jours : les contraintes financières en matière de travaux routiers

Les travaux de routes et de rivières constituent deux des principales missions pour le corps des Ponts et Chaussées au XVIII^e siècle. Réalisées par la corvée sous la surveillance des ingénieurs des Ponts et Chaussées, les grandes routes allant aux frontières ou aux capitales ont déjà été largement terminées à la fin de l'Ancien Régime. La suppression de la corvée et le rétablissement de péages sont deux sujets intimement liés vers la fin de l'Ancien Régime en ce qui concerne le financement des travaux routiers. Anne Conchon indique que des figures importantes, tel que Turgot qui est en premier plan dans la suppression de la corvée, songe déjà à remplacer la corvée par des péages, et que les expériences de l'Angleterre et des Pays-Bas aident également à soutenir les argumentations des partisans de péages¹²¹. Cependant, le principe de libre circulation sur les routes royales a finalement été établi, signifiant que le financement des travaux routiers doit se baser non sur le produit de péage, mais sur les finances publiques. Sous l'Empire, le décret du 16

¹²⁰ L'instauration de la loi de 1816 et l'évolution des fonctions de ces deux caisses ont été bien traitées dans plusieurs ouvrages et articles. Il est reconnu que la Caisse d'amortissement jouait un rôle plus critique que la Caisse des dépôts et de consignations dans l'amélioration du crédit public tout au long de la Restauration. Car, « Le premier est destiné à consolider le crédit de l'Etat tandis que le second ne peut se développer qu'avec la confiance publique ». Cette situation demeurait jusqu'à l'instauration de la loi du 31 mars 1837, qui transféra les fonctions des Caisses d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations et enrichi ainsi considérablement les fonds disponibles de cette dernière caisse, de sorte que « leur circulation participe à la consolidation du crédit public ».

Voir : Alya Aglan, « L'invention politique de la Foi publique » ; Philippe Verheyde, « Politiques et pratiques financières de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignation », dans Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde (ed.), *1816 ou la genèse...*, op. cit., p. 73-75, 124-125.

¹²¹ Anne Conchon, *Le péage en France au XVIII^e siècle, les privilèges à l'épreuve de la réforme*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2002, p. 355-367, 381.

décembre 1811 concernant le classement des routes impériales attribue les dépenses des deux premières classes des routes impériales à l'État. Ainsi, la suppression de la corvée, le rejet du rétablissement général des péages et le classement des routes en indiquant leurs systèmes financiers ont imputé les dépenses des travaux des routes de la première classe, c'est-à-dire les routes impériales (nommée les routes royales durant la Restauration et la monarchie de Juillet) au budget de l'État.

Avant 1837, l'année où la section de budget extraordinaire est introduite dans le compte du ministère des Travaux publics, les dépenses des travaux des routes royales, tant d'entretien que de construction, sont principalement soutenues par les ressources ordinaires de l'État, c'est-à-dire par les produits des impôts et des actifs de l'État. Ces dépenses routières doivent être importantes, considérant que les routes royales qui sont sûrement en grande partie achevées durant l'Ancien Régime ne sont néanmoins pas nécessairement en bon état au début de la Restauration. Les recherches existantes indiquent que ces routes souffrent à la fois du manque d'entretien, de la mauvaise qualité des travaux, de l'existence de lacune et de l'insuffisance de connexion entre elles. Ces problèmes subsistent voire s'aggravent durant la Révolution et l'Empire, en raison de crédits insuffisants, d'actions militaires et du fonctionnement instable des Ponts et Chaussées¹²². Ainsi, la mission dévolue au régime de la Restauration en matière de routes consiste à améliorer les travaux d'entretien, de remplir les lacunes et de construire des réseaux secondaires pour former des maillages reliant les grands axes routiers préexistants. Pourtant, le crédit affecté pour les routes au cours de la Restauration est insuffisant par rapport à la somme requise pour ces missions. Les crédits routiers ne sont même pas assez importants pour compenser les problèmes antérieurs, tels que le manque d'entretien et les dégradations des routes. A. Picon indique que les allocations au début de la Seconde Restauration suffirent à peine au maintien des routes existantes¹²³. L'étude de G. Reverdy montre également que malgré l'augmentation du crédit d'entretien de 12 millions de francs en 1817 à 18 millions en 1830, il est probable que l'état des routes n'ait pas été amélioré en raison du fait que le trafic routier ait doublé au cours de ces quatorze années¹²⁴.

Cette insuffisance de l'allocation pour les routes résultait principalement de la situation des

¹²² Georges Reverdy, *Que sais-je ? Histoire des routes de France*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, p. 50-66 ;

Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 44 ;

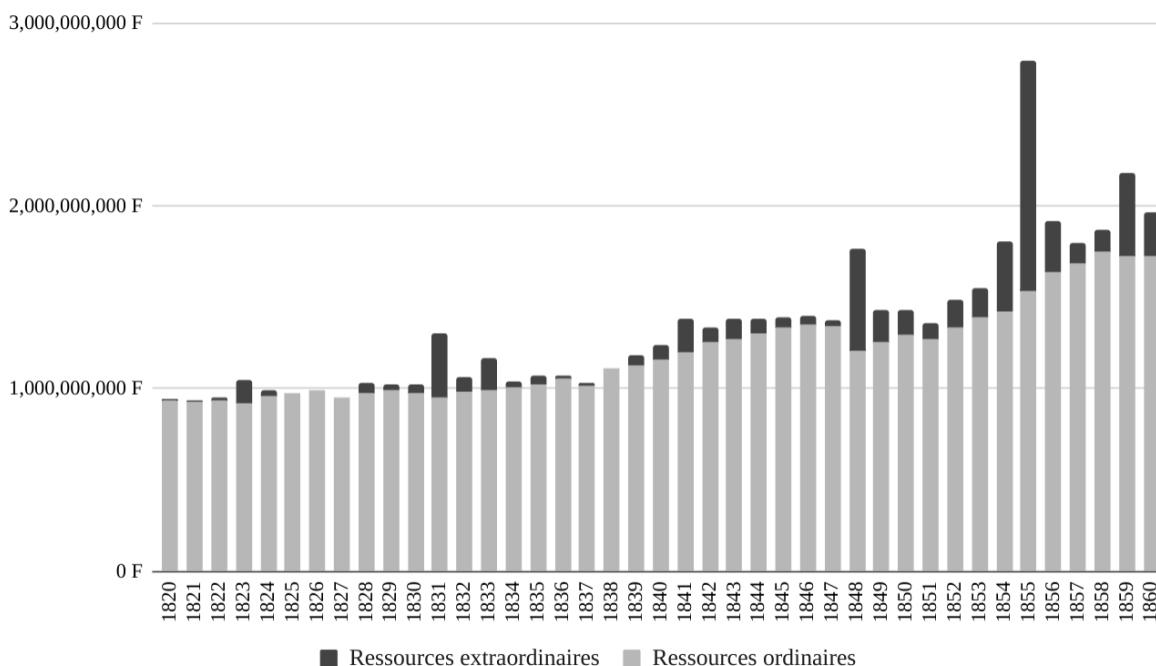
Bernard Lepetit, *Chemins de terre...*, *op. cit.*, p.80.

¹²³ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 339-342.

¹²⁴ Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 18.

finances publiques de la Second Restauration, notamment durant la première moitié de son existence. Elle doit non seulement faire face aux indemnités importantes à payer aux Alliés suite à la bataille de Waterloo, mais également se préoccuper de l'équilibre budgétaire afin d'établir le crédit public de l'État français. La croissance modérée de ses ressources ordinaires a ainsi limité sa capacité d'agir. On peut constater dans le graphique ci-dessous que les ressources ordinaires s'accroissent avec lenteur avant le milieu des années 1830.

Graphique 6. Les ressources ordinaires et extraordinaires du Gouvernement, 1820-1860



Sources : Ch. Nicolas, *Les budgets de la France depuis le commencement du XIX^e siècle*, Paris, Guillaumin et cie. Éditeurs, 1883, p. 13-23.

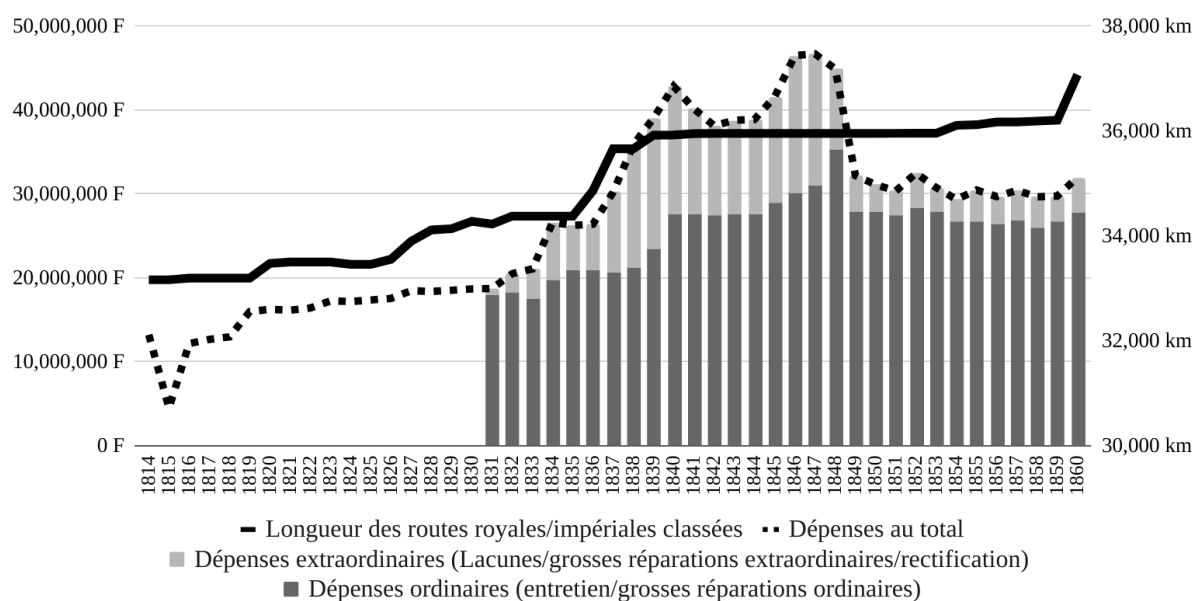
L'imperfection des réseaux de routes n'a pas échappé à l'attention des Ponts et Chaussées. Becquey a essayé de s'attaquer de front aux problèmes existants dans le système de routes royales : un travail statistique lancé en 1817 et publié en 1824 a souligné les problèmes de lacunes et des routes ouvertes à réparer¹²⁵. Cependant, la disproportion des crédits routiers par rapport à l'importance des travaux d'entretien et de construction des routes persistait. Au-delà de l'état des finances publiques et du crédit public, l'arbitrage fait par l'État en faveur d'autres travaux de

¹²⁵ Bernard Lepetit, *Chemins de terre et voies d'eau : réseaux de transports et organisation de l'espace en France 1740-1840*, Paris, EHESS, 1984, p. 80 ; Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, op. cit., p. 339-342.

transport explique l'allocation insuffisante pour les routes. Après le lancement en 1821 du *Plan Becquey*, un projet ambitieux pour achever des canaux dont les travaux demeuraient déjà longtemps inachevés, la priorité des dépenses des Ponts et Chaussées résidait désormais dans ces travaux de canaux. Néanmoins, il ne faut pas opposer ces dépenses de canaux à celles de routes : ces canaux furent conçus partiellement pour soulager la circulation sur les routes et leur dégradation¹²⁶ afin d'économiser les dépenses d'entretien routier. Effectivement, l'état des routes se dégradent plus vite que d'autres infrastructures, entraînant des dépenses d'entretien plus élevées par rapport aux dépenses de leur construction, malgré l'introduction de la technique Mac Adam en France à compter des années 1820, qui permet aux routes d'être plus résistantes.

Dans le graphique 7, on peut observer une stagnation de la longueur des routes royales classées avant 1826. La situation évolue après 1826 et de nouvelles routes sont alors classées, mais l'augmentation de la longueur des routes classées n'est pas accompagnée par une augmentation correspondante du crédit affecté aux travaux routiers durant cette même période. On peut ainsi confirmer les observations des plusieurs auteurs qui concluent que la Seconde Restauration s'est contentée, avec peine, d'entretenir les réseaux routiers existants.

Graphique 7. Les dépenses ordinaires et extraordinaires consacrées aux routes royales (nationales / impériales) et la longueur des routes du premier classement, 1814-1860



Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie

¹²⁶ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, op. cit., p. 340-342.

nationale, 1873, 1ère série, Tableau N°4 et 6. (Les frais des grands ponts, étant l'objet de crédit spéciaux ou d'allocations générales, n'ont pas été comptés dans les données de ce graphique. Antérieurement à l'exercice 1831, les dépenses routières n'ont pas été catégorisées en dépenses ordinaires et extraordinaires ; ainsi, ces deux dépenses sont réunies entre 1814 et 1830)

Il faut attendre la monarchie de Juillet pour voir s'achever cette politique conservatrice d'investissement public routier. Ce régime est marquée par un élan de la construction des routes royales. Nous pouvons observer l'importance croissante des dépenses extraordinaires, c'est-à-dire les dépenses consacrées aux travaux de construction et de grosses réparations, dans les dépenses routières. Cette importance est largement due aux législations concernant le classement des nouvelles routes et un recours aux ressources extraordinaires durant cette période. Certes, le classement de routes de 1811 a clairement eu une influence sur les classements postérieurs, y compris celui durant la monarchie, et il constitue une innovation importante en matière du financement et de réglementation des routes, les chercheurs ont toutefois mis en doute son application sous l'Empire. A. Picon juge que la contribution de l'Empire aux routes est « surtout législative et réglementaire »¹²⁷. Les dispositions dans le classement de 1811 semblent aussi à Bernard Lepetit être plus théoriques que réelles sous l'Empire, et c'est avec la Restauration que s'établit la pratique du financement régulier des travaux¹²⁸. Quant au gouvernement de la monarchie de Juillet, il a non seulement comblé les lacunes laissées par les régimes antérieurs, mais également classé des nouvelles routes royales. Un nouveau travail statistique a été effectué par les Ponts et Chaussées et s'est focalisé cette fois non seulement sur les lacunes, comme le travail statistique de 1824, mais aussi sur les entraves et les tracés vicieux de ces routes. Pour répondre à ces problèmes nouvellement définis, malgré les travaux exécutés depuis 1824, 4 000 kilomètres de lacunes et 6000 kilomètres des routes à rectifier ou à réparer ont été identifiés¹²⁹. C'est néanmoins la mobilisation des nouvelles ressources extraordinaires qui a soutenu le comblement des lacunes et la construction de nouvelles routes royales.

Malgré la domination absolue de l'État dans le financement des routes royales, il ne nous faut néanmoins pas négliger une exception introduite par le gouvernement de la monarchie dans le système financier des routes par de nouvelles législations. Ces lois ont reçu très peu d'applications,

¹²⁷ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 338;

¹²⁸ Bernard Lepetit, *Chemins de terre...*, *op. cit.*, p.30-34.

¹²⁹ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, p. XL.

mais méritent d'être mentionnées. Comme l'a remarqué G. Ribeill, c'est seulement sous la libérale monarchie de Juillet que, par la loi de finances du 24 avril 1833, l'administration a pu se décharger des travaux de rectification de certaines routes royales ou départementales et ériger des véritables concessionnaires rémunérés par des péages¹³⁰.

B. Le lancement du Plan Becquey dans un contexte de prudence budgétaire

Bien que la tradition étatiste dans l'exécution des routes remonte à l'Ancien Régime, la concession est déjà une règle largement appliquée sur les travaux de ponts et de canaux, en partie à cause de la gêne financière de l'État¹³¹. Durant la Seconde Restauration, l'État essaie d'étendre son rôle dans le financement des routes et des rivières à ces travaux financés auparavant souvent dans le cadre de concession.

Cependant, le fardeau de l'indemnité suite aux Cent-Jours et l'instabilité de la crédibilité des rentes obligent l'État à chercher des moyens autres que les recettes ordinaires et les rentes pour obtenir les fonds suffisants à pourvoir ces nouvelles constructions, tout en ne troublant pas les Finances publiques et le crédit public. C'est aussi pour cela que même les travaux routiers, traditionnellement assumés par l'État, ne reçoivent que des investissements publics très limités durant les premières années de la Seconde Restauration. Dans ce contexte, les emprunts spéciaux contractés avec des financiers, parisiens ou provinciaux, pour les projets de travaux de ponts et de canaux, constituent une innovation importante et nécessaire à cette époque pour surmonter ces contraintes dans les finances publiques.

Becquey est un auteur principal de cette innovation. Ces emprunts spéciaux diffèrent des emprunts classiques à l'égard de leurs rémunérations. Les souscripteurs de ces emprunts spéciaux voient leurs prêts être rémunérés par les produits de péage dans une durée assez longue. La rémunération pour les prêteurs est donc liée, plus ou moins, au résultat réel d'exploitation des infrastructures que leurs prêts financent. Ce système d'emprunts spéciaux a été ainsi appelé

¹³⁰ Georges Ribeill, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 14.

¹³¹ Anne Conchon, « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVIIe et XVIIIe siècles », *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p.55-70 ;
Georges Ribeill, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993.

« concession à terme ». Certains auteurs, tels que X. Bezançon et A. Picon, attribuent une grande importance à ce système. D'une part, ces emprunts ont été le principal moyen pour financer la construction des nouvelles infrastructures de transport durant la Seconde Restauration : sans l'introduction de ces « concessions à terme », le gouvernement aurait dû se contenter d'entretenir les infrastructures existantes. D'autre part, ces emprunts représentent un maillon clé dans le développement du système de concession au cours du XIX^e siècle¹³². Pour ces auteurs, les emprunts pour les ponts et les canaux sont intrinsèquement différents : la « concession à terme » s'applique seulement aux canaux dans le *Plan Becquey*, et les ponts sont soumis au système de concession. De plus, ces auteurs n'ont pas souligné les différences entre cette « concession à terme » et la concession classique. Dans cette section, ces différences seront discutées.

Les ponts de 1818 et de 1821 sont financés par ces emprunts. Prenons l'exemple du pont de Bordeaux. Un emprunt de deux millions est contracté en 1818 pour ce pont en vertu de la loi du 10 avril 1818, qui dispose que les soumissionnaires de cet emprunt se voient accordés, en tant que rémunération de leur prêt, un péage aux tarifs fixés pour 99 ans à compter du jour où ce pont sera achevé et leur livré par le gouvernement. Ces soumissionnaires n'ont à leur charge, lors de la phase de l'exploitation, que les frais de perception du droit de péage ; et c'est le gouvernement, et non les soumissionnaires, qui prend non seulement en charge la construction, l'entretien et la réparation de ce pont, mais également le risque de surcoût - car l'État assure l'achèvement de ce pont dans un délai de trois ans¹³³.

Lors de la soumission en 1821 d'emprunts à hauteur de 4.7 millions de francs pour la construction de neuf ponts, le système d'emprunt pour des ponts évolue. En comparaison avec les lois de 1818, la loi de ponts du 5 août 1821 a gardé la disposition attribuant l'entreprise des travaux à l'État, c'est-à-dire aux Ponts et Chaussées. Alors que le modèle de financement pour les ponts de 1818, malgré la participation majeure du gouvernement, est encore proche de la concession classique en concédant la perception de péages à la compagnie du pont, la loi des ponts de 1821 efface cette disposition. En revanche, les avances faites par les soumissionnaires aux emprunts des ponts de 1821 sont rémunérées par l'intérêt et l'amortissement de ces emprunts assumés par l'État, et non plus compensés par la concession des péages des ponts, comme dans les lois de ponts de

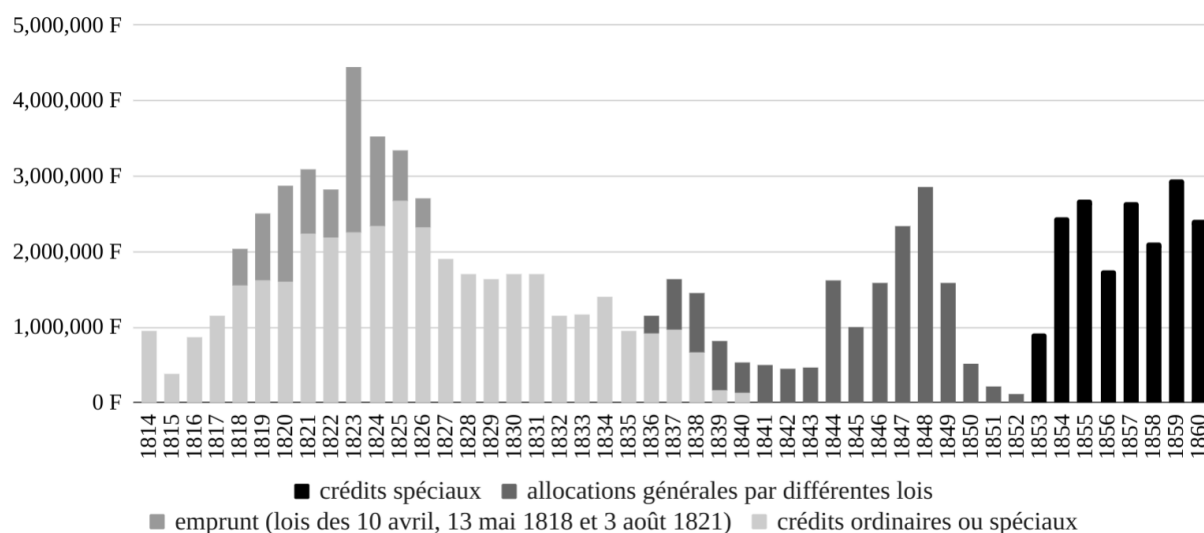
¹³² Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, op. cit., p. 316-318 ;
Xavier Bezançon, *Les services publics...*, op. cit., p. 41-42.

¹³³ Th. Ravinet, *Codes des Ponts et Chaussées et des Mines (Tome II)*, Paris, Imprimerie de Fain et Thunot, 1847, p. 316-320.

1818. En matière de perception des péages, les tarifs sont réglés de concert entre l'État et eux. Ainsi, le produit de péages, qu'il soit suffisant ou non pour rembourser ces avances ou payer les intérêts, n'affectent plus les soumissionnaires. Pour ces ponts de 1821, l'État prend à sa charge non seulement le surcoût des travaux, soit le dépassements des fonds d'emprunt (article 1^{er}), mais également l'insuffisance du produit de péage par rapport à la somme à payer annuellement pour le service d'emprunts (article 6). Il est donc très difficile de définir le système financier adopté pour les ponts de 1821 comme la concession : les soumissionnaires ne sont plus responsables ni des travaux ou de leurs surcoûts, ni de l'entretien, et ne perçoivent non plus par eux-mêmes les péages comme les soumissionnaires de 1818. Ainsi, les compagnies de ponts de 1821 ne constituent donc que des entités juridiques et financières, et ne s'engagent pas dans la construction ni l'exploitation des ponts.

Le système d'emprunt représente effectivement un moyen important durant le Seconde Restauration pour financer la construction des ponts. Comme nous l'indique le graphique ci-dessous, grâce à l'introduction de ces emprunts, l'investissement public sur les ponts atteint son maximum durant cette période de plus de quarante années.

Graphique 8. Les dépenses affectées aux travaux de grands ponts, 1814-1860 (en francs)



Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, 1ère série, Tableau N°18. (Dans cette source, avant 1840, les crédits ordinaires et spéciaux sont calculés dans le même colome "sur crédits budgétaires ou spéciaux". On le présente ici comme "crédits ordinaires ou spéciaux". Les allocations générales résultent des législations suivantes : les lois des 3 juin 1834, 26 juillet 1839, 2 juin 1837, 6 juillet 1840, 8 juillet 1840, 2 juillet 1843, 19 juillet 1845, 31 mai 1846, et 10 juin 1848)

Cependant, le système d'emprunt spéciaux n'est toutefois pas célèbre pour ces ponts, mais pour des canaux dans le *Plan Becquey*. La somme des emprunts contractés entre 1821 et 1822 pour ces canaux dépasse 120 millions de francs, bien supérieure à la somme des emprunts pour les ponts de 1818 et de 1821.

Par rapport aux ponts de 1818 et de 1821, qui ont été relativement peu étudiés, le financement du *Plan Becquey* a reçu l'attention de nombreux auteurs, notamment à l'exemple Reed G. Geiger. Selon lui, l'adoption des emprunts spéciaux pour financer ces canaux résultent, d'une part, de l'échec des efforts de Becquey pour trouver des concessionnaires (entre 1818 et 1820, Becquey a essayé d'encourager l'« esprit d'association » au sein de la noblesse provinciale et des capitalistes parisiens, mais n'a reçu que peu de réponses), d'autre part, des réticences que suscite l'emploi des rentes pour le financement du *Plan*, parce que le crédit public n'a pas encore été rétabli. Dans ce contexte, le recours à des prêteurs privés contractant des emprunts spéciaux pourrait non seulement éviter une nouvelle émission de rentes, mais aussi prévenir le détournement du fonds par le gouvernement vers d'autres emplois en engageant ces acteurs privés dans le financement de ces travaux et en leur accordant le droit de jouir d'une partie du produit de péage¹³⁴.

Malgré le fait que le modèle de financement pour les ponts, notamment les ponts de 1821, n'est pas véritablement la concession, les études existantes ont effectivement raison de souligner la différence entre les emprunts pour ces ponts et ceux pour les canaux. Certes, comme les ponts de 1821, le système d'emprunts spéciaux pour financer ces canaux est très différent de la concession privée à péage : les compagnies de ces ponts et ces canaux ne sont que des entités juridiques et financières, car elles ne participent ni à la construction des travaux ou à leur exploitation - ces responsabilités sont toutes assumées par l'État. Ainsi, malgré l'introduction des emprunts privés dans le financement de ces canaux, ce modèle de financement demeure dans le fait un système largement étatique. Cependant, contrairement aux ponts de 1821, les contrats d'emprunts pour le *Plan Becquey* prévoient que les soumissionnaires des emprunts bénéficient non seulement de l'intérêts de leurs prêts, comme les soumissionnaires des emprunts de ponts de 1821, mais aussi du droit, à l'échéance de leurs prêts, de toucher une moitié du produit de péages dans une longue durée d'entre 40 et 50 années (à l'exception de 99 ans pour le Canal du Rhône au Rhin). La rémunération des prêteurs par le produit de péage, qui est déjà appliquée sur les ponts de 1818 mais disparaît dans le financement des ponts de 1821, est de nouveau introduite dans le système

¹³⁴ Reed G. Geiger, *Planning the...*, *op. cit.*, p. 144-145, 236-237.

financier des canaux de 1821. Cependant, comparés aux péages des ponts de 1818, en premier lieu, les péages des canaux 1821-1822 sont perçus par l'État, et non par les prêteurs. En second lieu, la durée convenue pour la partage des produits de péage entre l'État et les prêteurs est en général beaucoup plus courte que la durée de 99 années pour la concession de péages de pont de 1818. Enfin, tandis que les tarifs de péage pour les ponts de 1818 et de 1821 sont fixés par l'État, les tarifs de ces canaux inscrits dans les contrats d'emprunt peuvent être révisés sous la condition qu'un consensus soit atteint entre l'État et les compagnies de canaux. Les différences entre les systèmes d'emprunts pour les canaux 1821-1822 et pour les ponts de 1818 et 1821 sont donc évidentes, bien que les différences entre leurs modèles de financement soient moins marquantes que leurs similarités, notamment celles entre les ponts de 1821 et les canaux 1821-1822.

Les études existantes mentionnent aussi que les critiques, émanant tant du Parlement que du milieu de commerçants, contre l'utilité de canaux dans le *Plan Becquey* et leur coût élevé assumé par l'État. Des auteurs se réfèrent aux critiques faites en 1828 par le comte Molé, ancien directeur des Ponts et Chaussées, qui juge ces emprunts pour les canaux trop coûteux pour l'État et suggère de transformer ces concessions à terme en vraies concessions, en laissant aux compagnies l'exécution des travaux¹³⁵. G. Ribeill considère que l'exécution des travaux publics par les Ponts et Chaussées a sûrement deux limites majeures, la lenteur administrative et le crédit public mesuré, et que le système adopté pour les canaux 1821-1822, une « combinaison monstrueuse » pour Debauve, est inventé pour remédier au deuxième handicap, mais s'avère à la fois onéreux et lent¹³⁶. Ainsi, certes, ces emprunts spéciaux causent de nombreux inconvénients, mais ils permettent au gouvernement de la Seconde Restauration de lancer ces grands travaux longtemps attendus par les territoires français, malgré la restriction des ressources ordinaires et la faiblesse du crédit public. Cela, correspondant à l'un des sujets centraux de cette thèse - le rapport entre le crédit public et le financement des Travaux publics, mérite une analyse attentionnée.

Lorsque Becquey propose de construire de grands canaux en 1820, le crédit public vient d'être amélioré après des défaillances de l'État lors de la Révolution française, et notamment à cause de l'imposition des lourdes indemnités à l'État français à l'issue des Cent-Jours. Le marché financier

¹³⁵ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, op. cit., p. 333-335 ; Frédéric Graber, « Enquêtes publiques, 1820-1830. Définir l'utilité publique pour justifier le sacrifice dans un monde de projets », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 03/2016, p. 31-63.

¹³⁶ Georges Ribeill, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 13.

français, à cause des multiples facteurs, du manque de liquidité à la méfiance des investisseurs, ne peut pas soutenir par lui-même les premières émissions des rentes de la Seconde Restauration. La réussite des emprunts publics dépend donc largement des souscripteurs étrangers. Au cours des premières années de la Seconde Restauration, la Caisse d'amortissement réussit finalement à redresser le cours de rentes : parmi cinq emprunts internationaux faits entre 1817 et 1821, le prix d'émission de rente grimpe de 55 à 85,55 francs. Certes, ce prix est encore inférieur au pair des rentes, l'amélioration de la crédibilité des rentes est néanmoins très évidente. Cela constitua le contexte en matière du crédit public de l'approbation du *Plan Becquey*.

Geiger remarque déjà que la stabilisation financière et politique permet au gouvernement d'emprunter pour financer ces canaux sans fléchir devant les grands financiers tels que Laffitte et Rothschild, bien que la priorité du gouvernement demeure encore la protection du crédit des rentes lors des négociations des emprunts pour ces canaux avec les financiers¹³⁷. Effectivement, Becquey récuse la proposition de Laffitte de « faire un emprunt général et non des emprunts spéciaux », parce qu'« il aurait grand inconvénient pour le crédit public à émettre tout d'un coup une masse de 240 millions d'engagements du Trésor, que cette émission pourrait produire un effet pour le cours de la rente »¹³⁸. Ainsi, au-delà de la raison concernant l'introduction de tiers pour assurer l'« engagement inviolable » du fonds publics sur ces canaux¹³⁹, le fait que les canaux de 1821 et 1822 sont financés par des emprunts spéciaux peut aussi être expliqué par la décision ferme de l'État de ne pas recourir à une nouvelle émission des rentes. Humann, le soumissionnaire du Canal de Monsieur (du Rhône au Rhin) et futur ministre des Finances sur la monarchie de Juillet, indique en 1821 dans un débat parlementaire que le volume des rentes rachetées par la Caisse d'amortissement n'est pas suffisamment important au regard de l'augmentation des dettes inscrites chaque an. Ainsi, si l'État finance en plus des grands travaux par le biais de création de rentes, « l'État perdrait le fruit des sacrifices énormes qu'il en a coûté pour fonder son crédit »¹⁴⁰.

¹³⁷ Reed G. Geiger, *Planning the..., op. cit.*, p.149-150.

¹³⁸ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, les séances des 2 et 3 juillet 1821. Voir la prise de parole de Laffitte en répondant Becquey et Humann.

¹³⁹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, la séance du 2 juillet 1821, voir la prise de parole de Becquey (« seconde objection »).

¹⁴⁰ Il prit l'exemple de l'exercice de 1820 et 1821 : « l'exercice de 1821 va augmenter la dette inscrite de 4776982 francs de rentes, et la Caisse d'amortissement n'a racheté dans le courant de 1820 que 4871085 francs de rente ; en sorte que l'effet de l'amortissement pendant l'année 1820 se réduira à l'extinction de la somme insignifiante de 94103 francs de rentes, c'est-à-dire à moins de 6 centimes par cent francs du capital inscrit. ».

Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, la séance du 3 juillet 1821.

À travers les débats parlementaires au sujet de la fixation des taux d'intérêt de ces emprunts, il est clair que le crédit public détermine aussi le prix des capitaux fournis par les financiers à l'État pour financer ces canaux. Sur le marché financier, les *actions d'emprunt* des canaux (ces emprunts spéciaux forment les capitaux des compagnies de canaux et sont ainsi considérés comme "actions"), en tant que dette publique, sont comparables aux rentes¹⁴¹, à l'exception de leur prix dix fois plus élevé que celui des rentes. Leurs taux de rendement doivent ainsi être au moins équivalents au taux réel des rentes, auquel devait s'ajouter encore les compensations pour le manque de liquidité dû à la valeur supérieure de ces actions de canaux à celle des rentes. Héricart de Thury, rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de loi des canaux en 1821, justifie le taux de 6% pour les capitaux empruntés pour le Canal de Monsieur en se référant au taux réel des rentes¹⁴² : les rentes 5% émises au prix de 85 francs portaient effectivement un taux réel de 5.88% ($100 \times 5\% \div 85$), très proche de celui des actions d'emprunt des canaux.

Effectivement, comme ce que Laffitte indique lors d'un débat parlementaire en 1821¹⁴³, il s'avère que ces emprunts contractés pour la construction des canaux et la négociation des *actions d'emprunt* de ces compagnies de canaux n'ont pas d'effets nuisibles marquants sur le crédit public. En revanche, comme le montre le graphique 9, le cours de la rente tend encore à monter après la signature de ces contrats d'emprunt pour les canaux de 1821 et 1822. Le nouvel emprunt international, contracté en 1823 d'un montant de plus de 23 millions de francs, est émis au prix de 89.65 francs, plus élevé que celui de l'emprunt international de 1821, bien que ces grands emprunts des canaux coûtent désormais au gouvernement français environ 10 millions de francs annuellement, à titre de intérêts, primes et remboursements de ces emprunts, une dépense d'environ 1% du budget annuel du gouvernement à la fin de la Restauration¹⁴⁴. Ici, on peut encore une fois constater que l'augmentation des dépenses publiques voire du poids des dettes publiques

¹⁴¹ C'était en raison de cette analogie que les actions d'emprunt des canaux furent acceptées facilement par les organismes de crédit public, telles que la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations. Ce n'était néanmoins pas le cas pour les titres ferroviaires.

¹⁴² Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, la séance du 11 juin 1821.

¹⁴³ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, la séance du 2 juillet 1821.

¹⁴⁴ Il est à noter que les dépenses de ces canaux n'étaient pas chiffrées dans le budget général de l'État. Les lois des 5 août 1821 et 14 août 1822 constituent ainsi deux « lois spéciales », c'est-à-dire les lois qui portent sur leurs propres moyens pour financer un projet particulier. Jusqu'à l'instauration de la loi du 17 mai 1837, dont nous parlerons plus tard, il n'existait que plusieurs lois spéciales visant à financer les travaux publics, mais pas de loi générale à ce propos. Dans le budget du gouvernement, ces intérêts des emprunts étaient imputés dans le compte de « dette publique » jusqu'en 1839, mais non dans celui de « travaux publics ». On peut prendre en exemple les budgets suivants votés dans la Chambre des députés. Voir : Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. XCIII, séance du 26 mars 1835 ; T. LXXX, séance du 22 février 1836 ; T. CVII, séance du 28 février 1837.

n'entraîne pas nécessairement par eux-mêmes la dégradation du crédit public. De plus, malgré la réticence du gouvernement de la Restauration de s'endetter et ses préoccupations concernant les effets indésirables de ces dépenses de canaux sur le crédit public, le *Plan Becquey* est mis en pratique en s'appuyant sur le crédit public hors de rentes. Cela constitue la meilleure preuve de la détermination de ce gouvernement à équiper la France d'un système complet des canaux, qui est considéré comme étant essentiel pour l'essor industriel dans le cas anglais. L'explication, qui attribue partiellement le développement de crédit public au cours de la Seconde Restauration à « une absence totale d'intervention de l'État » dans le domaine des infrastructures¹⁴⁵, est donc inexacte ; bien que la restriction budgétaire durant cette période contribue sûrement au redressement du crédit public.

Malgré les défauts majeurs évoqués précédemment, il faut reconnaître que ces emprunts contractés entre 1821 et 1822 pour les canaux ont fortement contribué à la progression du système de canaux en France. On a observé dans le graphique 3 dans l'introduction générale que le plan de 1821-1822 constitue la majeure partie de la longueur des canaux ouverts en France à cette époque. C'est grâce à ces emprunts que la Seconde Restauration s'est déterminée à entreprendre ces grands travaux malgré les contraintes financières.

Cependant, en raison de ces défauts du système d'emprunts spéciaux, ce système n'a été abandonné à partir du milieu des années 1820, et les infrastructures construites dans le cadre de ce système ont été nationalisées autour de 1850 : en 1847, les péages de ces onze ponts construits en vertu des lois d'emprunt ont été supprimés, et le rachat des *actions de jouissance*, des titres basées sur le droit de jouissance d'une moitié du produit des péages des canaux 1821-1822, a été aussi effectué en 1853. Sur le plan des Finances publiques, avec le renforcement du crédit public et l'apparition d'excédents successifs au cours de la monarchie de Juillet, l'emprunt spécial est devenu non nécessaire : l'État a désormais pu s'appuyer à la fois sur les budgets ordinaires et notamment le fonds disponible de l'amortissement pour financer les travaux publics.

¹⁴⁵ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 186.

C. Le financement des routes stratégiques : un marqueur de l'amélioration du crédit public

En 1824, pour la première fois, le cours de rentes françaises atteint leur pair, avec au moins deux implications majeures. En premier lieu, l'État est capable d'emprunter à un coût réel plus bas que le taux nominal (5%) et une conversion de rentes à un taux nominal plus bas devient envisageable. En second lieu, le rachat effectué par la Caisse d'amortissement sera désormais opéré à un prix supérieur au prix d'émission, entraînant une perte dans un tel rachat. Des études montrent l'existence de deux paradoxes dans le fonctionnement de cette Caisse : d'une part, elle est établie pour éteindre la dette perpétuelle en rachetant régulièrement les rentes, mais des taux réels abaissés par ces rachats encourage le gouvernement à emprunter encore plus ; d'autre part, comme le formule Michel Margairaz, « le succès même de l'amortissement le rendait inutile dès le moment où le pair était atteint. Dès lors, s'est posée la question de transférer vers des emplois productifs des sommes destinés originellement à l'amortissement¹⁴⁶. »

En présence d'une telle situation, plusieurs dispositions sont effectivement organisées pour réorienter l'emploi de la réserve de fonds d'amortissement. En 1825, une nouvelle législation a lieu dans le contexte où le cours de rente 5% demeure quasiment toujours au-dessus du pair et la conversion facultative du 5% à 3% est donc proposée par le gouvernement. L'article 3 de la loi du 1^{er} mai 1825 interdit le rachat des rentes au-dessus du pair. Par conséquent, le fonds d'amortissement commence à se focaliser sur le rachat des rentes 3%¹⁴⁷. On peut le constater dans le graphique 9 : après l'année 1825, le rachat des rentes 5% est suspendu et le rachat des rentes 3% devient l'activité dominante de la Caisse d'amortissement jusqu'en 1830. En présence d'une hausse relativement rapide du cours des rentes 3%, due partiellement à la loi de 1825, la loi du 10 juin 1833 est mise en place pour rééquilibrer le rachat par le fonds d'amortissement parmi les diverses natures de rentes, « sans que l'une pût à l'avenir prendre la part de l'autre¹⁴⁸ ». Cette distribution proportionnelle du fonds entre les rentes à 5%, 3%, 4% et à 4.5% stipulée par la loi du

¹⁴⁶ Michel Margairaz, « Les Caisse d'amortissement... », *op. cit.*, p. 174.

¹⁴⁷ Après l'instauration de la loi de 1825, jusqu'en 1830, même lorsque le cours des rentes 5% passait temporairement sous le pair, la Caisse d'amortissement rachetait de préférence les rentes 3%, car « la différence entre son cours et le taux de 75 francs (soit 4%) serait plus grande que la différence entre le cours de 5% et leur pair ».

Voir : Archives historiques de la Caisse des dépôts, Rapports au Parlement de l'année 1825, le 25 avril 1826.

¹⁴⁸ *Le Moniteur universel*, le 28 février 1837, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ».

10 juin 1833¹⁴⁹, auquel s'ajoute l'interdiction de rachat des rentes au-dessus du pair prescrite par la loi de 1825, provoque nécessairement l'inactivité de la partie du fonds d'amortissement destinée au rachat de la rente 5% dont le cours est déjà supérieur au pair. Cette partie considérable du fonds est donc mise en réserve.

Cette réserve se compose de plus en plus des bons du Trésor. Ces bons sont affectés par le Trésor au compte de la Caisse d'amortissement pour libérer des rentes rachetées par elle et pour récupérer la partie inactive du fonds de dotation de cette Caisse. Les bons représentant la réserve de l'amortissement sont en réalité à la disposition du Trésor, au lieu d'être véritablement exigible par la Caisse, tant que le cours de rentes est supérieur au pair et que le rachat n'est pas de nouveau activé¹⁵⁰. Selon l'étude de P. Verheyde, ce paiement à la Caisse d'amortissement en bon du Trésor à 3% est aussi dû au fait qu'à la différence de la Caisse des dépôts, la Caisse d'amortissement est interdite de faire d'autres placements que des titres publics. Il est donc inutile de le lui payer en espèces pour rembourser ou annuler les rentes détenues par elle. Ainsi, les placements en bons du Trésor deviennent à partir de l'année 1833 la principale opération de cette Caisse¹⁵¹, et le volume de rachat de rentes s'est rétréci (le graphique ci-dessous).

L'importance de la loi du 10 juin 1833 réside de surcroît dans la disposition qui veut que l'État doive recourir à la Caisse d'amortissement lors de l'émission de nouvelles rentes, pour convertir les bons du Trésor détenus par la Caisse en ces rentes nouvellement créées (article 7)¹⁵², rendant cette Caisse « le premier prêteur de l'État¹⁵³ ». Il faut noter que cet échange des bons au

¹⁴⁹ Il nous faut noter que ces proportions n'étaient pas strictement fixes. Elles subissaient des changements avec l'évolution des cours de rentes et de la réserve vacante. Voir : Archives historiques de la Caisse des dépôts, Rapports au Parlement de l'année 1833.

¹⁵⁰ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier français au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 186-187.

¹⁵¹ Philippe Verheyde, « Politiques et pratiques... », *op. cit.*, p. 137-138.

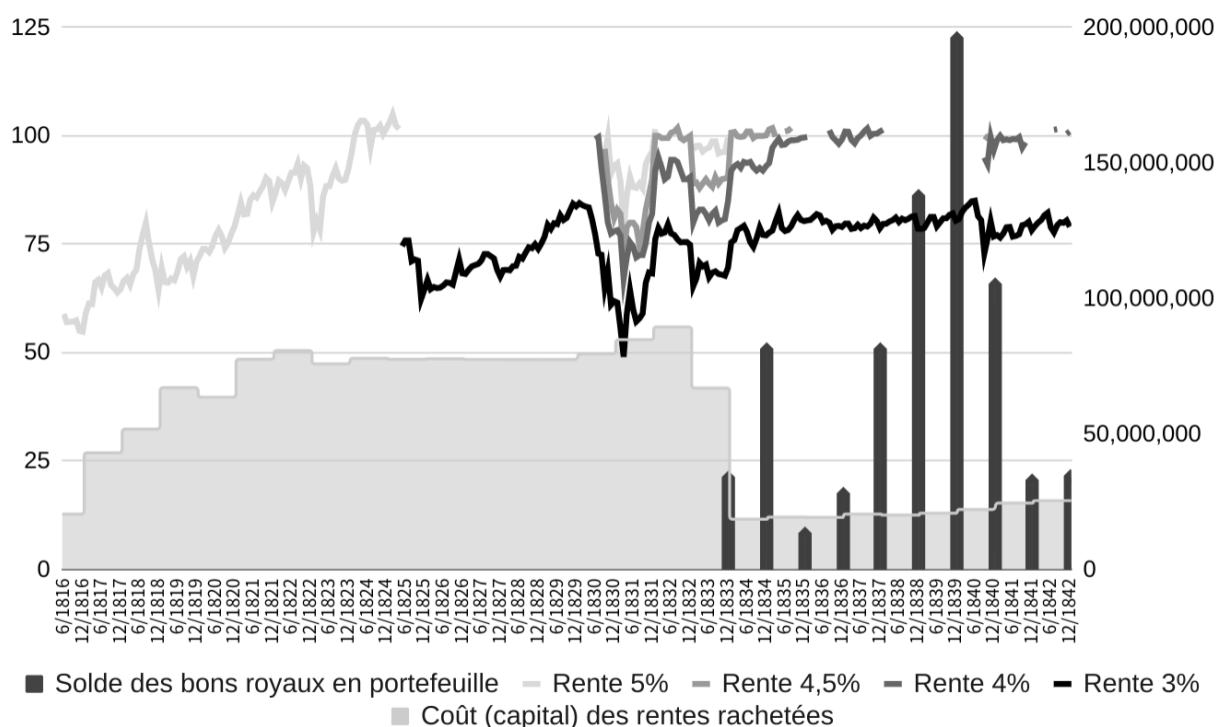
¹⁵² L'article 7 : « Toutefois, dans le cas d'une négociation de rentes sur l'État, les bons du Trésor dont la Caisse d'amortissement se trouva alors propriétaire seront convertis, jusqu'à due concurrence du capital et des intérêts, en une portion des rentes mises en adjudication. Ces rentes seront réunies au fond d'amortissement affecté à l'espèce de dette à laquelle appartenait la réserve, et transférées, au nom de la Caisse d'amortissement, au prix et aux conditions de l'adjudication de l'emprunt ; elles seront inscrites au Grand-livre, avec imputation sur les crédits législatifs ouverts au ministre des finances. »

Voir : J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1833*, Paris, 56 rue de seine, 1842, p. 150.

¹⁵³ *Le Moniteur universel*, le 28 février 1837, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ».

compte de la Caisse d'amortissement en rentes, ne concerne qu'une consolidation fictive¹⁵⁴ : si ces bons du Trésor au compte de la Caisse sont véritablement « consolidés » par les nouvelles rentes, ils ne sont pas annulés ; en revanche, ces bons existent encore au nom du Trésor. Ces rentes enregistrées au compte de la Caisse représentent, à la place des bons « consolidés », le fonds de réserve disponible et donc demeurent encore à la disposition du Trésor, jusqu'au moment où le cours des rentes retombe au pair. Cette « consolidation » fictive sans aucune dette à court terme annulées entraîne donc une croissance des dettes publiques.

Graphique 9. L'évolution des prix de rachat des rentes 5%, 4,5%, 4% et 3%, des volumes de rentes rachetées par la Caisse d'amortissement et de bons royaux en portefeuille, 1816-1842



¹⁵⁴ Cette consolidation fictive mise en place à partir de 1833 a été effectuée régulièrement chaque semestre à compter de 1841 avant d'être annulée en 1866. Dans la présentation et exposé des motifs de la loi du 11 juillet 1866, des réflexions profondes ont été faites en matière d'opérations disposées dans la loi du 10 juin 1833.

J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État (T.54)*, Paris, Charles Noblet, 1866, Tome 66, p. 247 et 250.

« Déjà, à diverses reprises, des discussions sérieuses se sont élevées dans le sein du Corps législatif sur les inconvénients du système d'amortissement consacré par les lois de 1816 et de 1833. On a reproché à ce système son exagération et les opérations fictives qui en sont la conséquence inévitable. » (p. 247) « C'est à partir de la loi de 1833 que commencèrent ces opérations de comptabilité qui consistaient à donner en paiement à la Caisse d'amortissement des bons du Trésor, qui étaient échangés ensuite contre des rentes nouvelles créées au profit de la Caisse d'amortissement. Ces rentes venaient grossir momentanément le chiffre apparent de la dette publique, et étaient annulées plus tard par des lois spéciales. Dans l'origine, ces opérations fictives avaient pour but de couvrir et de régulariser l'emploi des réserves de l'amortissement que le gouvernement proposait d'affecter à une autre destination que le rachat de rentes prescrit par les lois de 1816 et 1817. » (p. 250)

Sources : Archives historiques de la Caisse des dépôts, Rapports au Parlement (1816-1842). Dans ce graphique, les prix de rachat de chaque mois sont représentés par le prix moyen des rentes rachetées dans le dernier jour de chaque mois. Le solde des recettes sur les dépenses est placé, à partir de 1833, en bons royaux. Ce solde est représenté par les barres noires verticales dans ce graphique.

Cette diminution des rachats de rentes est liée aussi au fait qu'à partir du début des années 1830, l'emploi des ressources fiscales pour maintenir les rentes, notamment le rachat des rentes par la Caisse d'amortissement, commence à provoquer des critiques, surtout chez les Saint-Simoniens. Ils insistent pour que le fonds d'amortissement soit employé dans les projets productifs plutôt que sans emploi ou dans le maintien des rentes dont le cours est déjà supérieur à leur pair. Bien qu'ils privilégient les dettes publiques aux impôts comme source de recettes publiques, ils s'opposent aux rachats de rentes après que le pair soit atteint. Enfantin, en rejetant les hypothèses conçues précédemment par Jacques Laffitte, accuse en 1830 la Caisse d'amortissement de transmettre les capitaux des contribuables aux rentiers, qui sont moins « productif » que ceux-là¹⁵⁵. En 1834, Émile Pereire nie aussi l'utilité du fonds d'amortissement en se référant à la suppression de ce fonds en Angleterre en 1828, et considère l'amortissement comme étant nuisible aux avantages attachés à l'emprunt public¹⁵⁶.

Dans un tel contexte, plusieurs lois sont votées au sein du Parlement pour réorienter la réserve d'amortissement vers des emplois « productifs » à travers la consolidation fictive prévue dans la loi du 10 juin 1833. La loi du 27 juin 1833 constitue l'exemple le plus marquant avant 1837. Elle accorde au ministre des Travaux publics des crédits de 93 millions de francs, majoritairement applicables au financement des voies de communication. Parmi les emplois de ces crédits ouverts dans cette loi, 44 millions pour achever les canaux de 1821 et 1822, 15 millions pour combler les lacunes des routes royales, 500 000 francs pour la première fois consacrés aux études de chemins

¹⁵⁵ Enfantin, *Économie politique et politique (articles extraits du Globe)*, Paris, le Bureaux du Globe, 1831, p. 10. Laffitte est d'avis que les contributions qui composent le fonds d'amortissement auraient été dépensées « improductivement » par les contribuables si le gouvernement ne les a pas enlevées et consacrées au rachat journaliers d'une charge qui, sans ce rachat, pèsera toujours sur le contribuable. Enfantin, au contraire, estime que les contribuables sont plus productifs que les rentiers, qui « ne se composent pas de producteurs, leur métier est bien plutôt de consommer ».

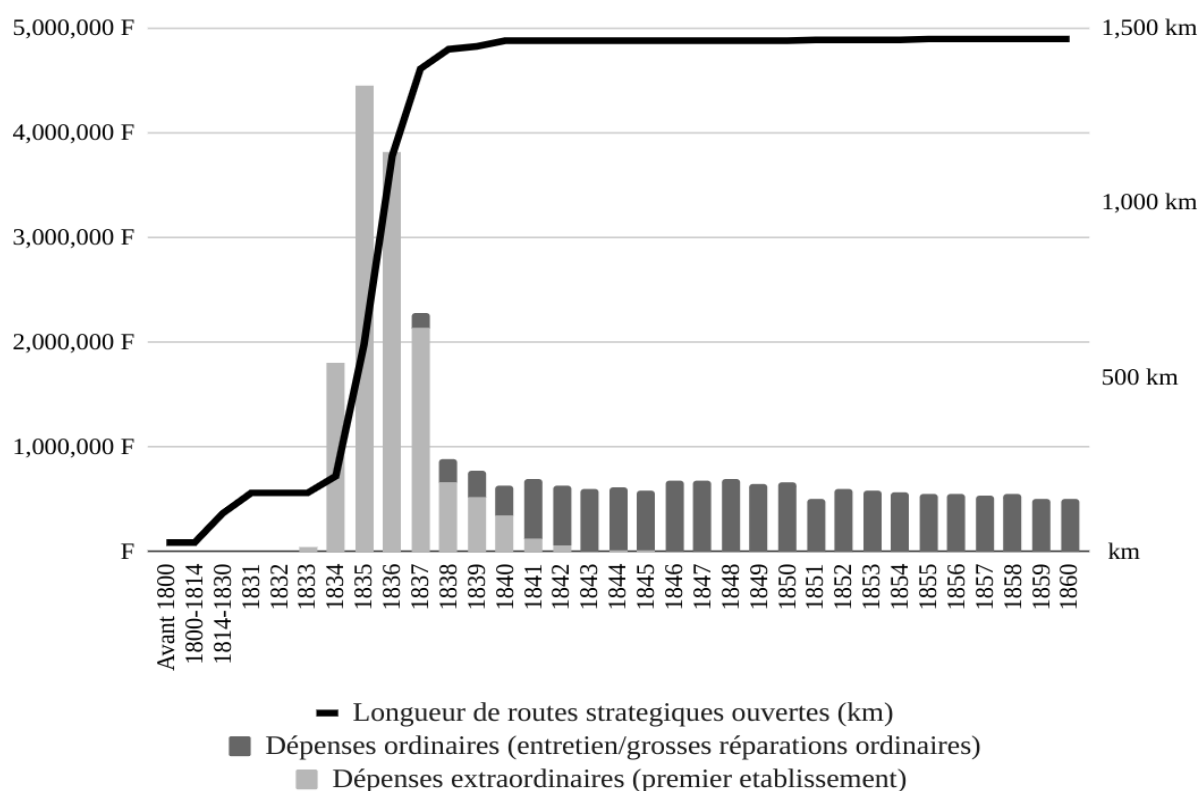
¹⁵⁶ Emile Pereire estime que le mécanisme de l'amortissement, en destinant l'impôt à annuler des emprunts, supprime les avantages des emprunts publics par rapport aux impôts : l'emprunt prélève les capitaux sur les revenus, tandis que l'impôt les enlève à la production. Ici, nous pouvons constater encore une fois l'importance de la conception de « productivité » dans les théories Saint-Simoniennes de dettes publiques.

Voir : Emile Pereire, *Examen du budget de 1832, réformes financières, examen théorique et pratique de l'amortissement, reconstitution des rentes viagères, moyens de supprimer immédiatement la totalité des impôts du sel, de boissons, du tabac et de la loterie*, Paris, Bureau de la Revue encyclopédique, 1834, p. 20-21.

de fer, et notamment, 12 millions pour lancer un projet inédit : celui des routes stratégiques de l'Ouest.

Ce nouveau projet routier est en partie conçu sous l'Empire, mais jusqu'en 1832, la somme des crédits affectés aux Ponts et Chaussée dans ce but ne s'est élevée qu'à 1,3 millions de francs, insuffisantes pour mener ce projet. Ce sont la loi du 27 juin 1833 et l'ordonnance du 12 novembre 1833 qui déterminent finalement le nombre et la direction de ces routes et le système financier pour faire construire ces routes d'une longueur totale d'environ 1 500 kilomètres, dans l'objectif de désenclaver les départements près de la Manche, et renforcer l'approvisionnement militaire en cas de guerres.

Graphique 10. Les dépenses pour construire et entretenir les routes stratégiques (en francs) et la longueur ouverte (en km)



Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, IIe série, Tableau N°21.

Pour pourvoir la somme de 93 millions de francs exigée par la loi du 27 juin 1833, le ministre des Finances est autorisé à faire inscrire au Grand-livre de la dette publique la somme de rentes

nécessaires avec un taux d'amortissement annuel de 1% (article 15, 16). Et selon la loi du 10 juin 1833, les rentes nouvellement créées devaient être échangées avec les bons du Trésors en réserve de la Caisse d'amortissement¹⁵⁷. Ainsi, en acquittant leurs dépenses sur la réserve de l'amortissement, et non sur les ressources ordinaires, la continuation des travaux des canaux lancés entre 1821 et 1822, le complètement des lacunes des routes royales et la réalisation d'un grand projet de routes stratégiques à l'Ouest deviennent possible. Similaires aux emprunts spéciaux, financer ces travaux par la création des rentes et par la consolidation de la réserve de l'amortissement constitue également une utilisation du crédit public. Le premier type d'infrastructure de transport, dont le financement est systématiquement établi sur la consolidation fictive, est donc les routes stratégiques classées en 1833.

Ces routes stratégiques sont similaires aux routes royales en matière de financement, sauf qu'un tiers des dépenses d'entretien est attribué aux départements traversés par ces lignes. À partir de 1837, l'année où un fonds extraordinaire pour les travaux publics est créé, ce fonds est aussi affecté au financement de ces routes stratégiques. Néanmoins, les routes stratégiques sont presque terminées en 1837 et demandent donc peu de crédit auprès de ce fonds. Cependant, ce fonds est central dans le financement public d'autres types de voies de communication, notamment des canaux.

D. La création en 1837 du Fonds extraordinaire pour tous les types d'infrastructures

En 1837, l'inactivité de la réserve de fonds d'amortissement est bien comprise par la Commission de la Chambre des députés chargée d'examiner un projet de loi concernant l'établissement du Fonds extraordinaire des travaux publics¹⁵⁸. Face à cette inactivité d'une partie du fonds d'amortissement, elle juge que le détournement partiel de cette réserve vers les travaux

¹⁵⁷ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1833*, Paris, 56 rue de seine, 1842, p. 189.

¹⁵⁸ *Le Moniteur universel*, le 28 février 1837, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ».

Il est aussi à remarquer que les projets de loi étaient généralement examinés d'abord par la Chambre des pairs, mais selon la Charte de 1814, les projets concernant les impôts devait passer d'abord par la Chambre des députés avant d'être déposés dans la Chambre des pairs. Ici, le projet de loi de 1837 fut aussi examiné d'abord par la Chambre des députés qui l'a amendé et par la suite discuté et amendé par la Chambre des pairs. Cette version du projet repassa ensuite de nouveau à la Chambre des députés. Voir : Dieu-aide, *Les pouvoirs des Chambres en matière de finances*, Faculté de droit de Bordeaux, 1896, p. 34-36.

publics ne sera pas préjudiciable au crédit public. La loi du 17 mai 1837 représente un ajustement des priorités de l'État français après la stabilisation du crédit public : les Travaux publics ne seront plus retenus pour protéger le crédit public ; en revanche, le fonds d'amortissement, consacré auparavant au redressement du crédit public, sera mobilisé pour soutenir le financement des travaux.

Plusieurs auteurs ont remarqué l'importance des lois de 1833 et de 1837 dans le changement de mission de la Caisse d'amortissement. Selon l'ouvrage collectif dirigé par P.-C. Hautcoeur, certes, cette Caisse a brillamment accompli sa mission de redresser le crédit public, le rachat des rentes à des prix élevés est onéreuse pour l'État. Ainsi, à partir de la loi du 10 juin 1833 qui prévoit que le Trésor mobilise les bons délivrés à la Caisse d'amortissement en les convertissant en rentes créées pour les dépenses extraordinaires de Travaux publics, les fonds propres de la Caisse sont ainsi affectés au financement des travaux publics, l'une des nouvelles priorités de la monarchie de Juillet¹⁵⁹. Clément Coste a spécifiquement traité ce sujet dans sa thèse. Après que les rentes atteignent leur pair, les Saint-Simoniens deviennent plus favorables pour l'utilisation de ce fonds pour soutenir le budget extraordinaire destiné à financer les travaux publics. Cette Caisse réduit finalement son opération de rachat de rentes à partir de 1833 et s'engage dès lors à financer les infrastructures à compter de l'instauration de la loi de 1837, qui crée un fonds extraordinaire pour les Travaux publics¹⁶⁰. Cette évolution du fonctionnement de la Caisse d'amortissement vers le financement des infrastructures au cours de la monarchie de Juillet est aussi mentionné par une étude collective de Alya Aglan, de Michel Margairaz et de Philippe Verheyde¹⁶¹, qui cible les changements dans les opérations originelles de la Caisse d'amortissement et de la Caisse des dépôts et consignations et leurs fonctions distinctes.

En effet, en vertu de la loi de 1837, législation clé dans cette réorientation des fonctions de la Caisse d'amortissement, un fonds extraordinaire des travaux publics est créé et financé par les excédents budgétaires et par la réserve d'amortissement à travers l'échange des rentes nouvellement créées en bons du Trésor appartenant à cette Caisse¹⁶². Cette disposition est

¹⁵⁹ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 186-187.

¹⁶⁰ Clément Coste, *Imposer ou créditer. Réformes et révolutions fiscales dans les économies politiques socialistes du XIXe siècle français*, thèse (sous la direction de Ludovic Frobort), Lyon, Université Jean Moulin, 2016, p. 156-169.

¹⁶¹ Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde (ed.), *1816 ou la genèse...*, *op. cit.*.

¹⁶² Plus précisément, le ministre des Finances était autorisé par cette loi à inscrire des crédits en rentes au grand livre de la dette publique jusqu'à la concurrence de la somme nécessaire des projets de travaux publics votés par le Parlement. Les rentes ainsi créées seraient par la suite soit négociées sous la forme d'adjudication, soit « données à

clairement conforme à l'esprit de la loi du 10 juin 1833, qui a fait du fonds d'amortissement la première source pourvoyant les rentes nouvellement créées. Désormais, l'emploi de la réserve de l'amortissement pour financer les travaux extraordinaires a été institutionnalisé.

Au-delà du renforcement du crédit public et de la disponibilité du fonds d'amortissement, il y a également deux facteurs principaux qui justifient l'utilisation d'une partie de la réserve d'amortissement à un fonds extraordinaire pour les travaux publics.

Le premier facteur réside dans la prévalence des soutiens pour l'intervention étatique dans les Travaux publics et dans la volonté de ne pas faire sur les budgets ordinaires les dépenses énormes des travaux publics, lesquels doivent être stables et « couverts par les revenus ordinaires, c'est-à-dire par le produit des impôts ou des propriétés de l'État ». Si l'État mélange les dépenses extraordinaires des travaux avec les dépenses ordinaires, « il arriverait que le budget ordinaire serait en déficit, et que pour couvrir la différence, le ministre serait obligé d'émettre des bons royaux ou de recourir à d'autres moyens de crédit¹⁶³ », et les limites budgétaires pour chaque ministère deviendraient difficiles à maîtriser. Pour autant, la Commission de la Chambre des députés approuve de séparer les dépenses extraordinaires destinées aux Travaux publics du budget ordinaire auquel imputent les dépenses des personnels et des travaux d'entretien. La loi de 1837, en tant que loi générale, dispose spécialement aux dépenses extraordinaires le Fonds extraordinaire qui se compose des excédents de budget et la consolidation de la réserve de l'amortissement.

Le deuxième facteur est lié à la notion des « dépenses productives », qui devient davantage prise en compte à partir du milieu des années 1830, probablement sous l'influence du Saint-Simonisme. Dans les rapports des commissions de deux Chambres parlementaires concernant ce projet de loi, cette notion est évoquée à de nombreuses reprises pour justifier l'utilisation de la réserve d'amortissement. Prenons l'exemple du rapport fait par la Commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les Travaux publics à la Chambre des pairs :

la caisse d'amortissement en échange des bons du Trésor dont cette caisse se trouvera propriétaire aux termes de la loi du 10 juin 1833 ; cette consolidation sera[serait] opérée au cours moyen et avec jouissance du premier jour du semestre pendant lequel les rentes auront[auraient] été transférées à la caisse d'amortissement » (article 2, 3).

J. B. Duvergier, « La loi du 17 mai 1837, portant création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1837*, Paris, 60 rue de seine, p. 126.

¹⁶³ *Le Moniteur universel*, le 28 février, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ». Selon ce rapport, l'État serait obligé d'emprunter ou d'imposer plus quand il y a un déficit, néanmoins, entre ces deux ressources publiques principales (les impôts et les emprunts), il existait encore la réserve d'amortissement, à laquelle l'État devait recourir d'abord.

« Ce n'est pas que nous ayons pensé qu'il n'était pas bien désirable de diminuer la dette inscrite, et l'excès des charges qui, depuis quelques années, s'accumulent sur les contribuables... il nous a paru que c'était aussi diminuer les charges qui pèsent sur les contribuables, et atténuer le poids de la dette, que d'ouvrir les sources d'une prospérité qui doit amener une grande augmentation de travail et de circulation, un plus grand développement d'agriculture, d'industrie, de commerce intérieur et extérieur, et un immense accroissement d'aisance générale, dont l'abondance des produits et la facilité des recouvrements seraient promptement, pour l'État et pour le Trésor... dans l'état de la France, toutes les questions de prospérité publique se trouvent intimement liées à la question des moyens de transport et de circulation. C'est le défaut des moyens de transport faciles et peu dispendieux, qui met obstacle à l'importation des matières premières, et à l'exportation des produits fabriqués à des conditions qui leur permettent d'obtenir la préférence sur le marché étrangers, ou même d'amener à l'intérieur la diminution des prix, la concurrence et les perfectionnements qui en sont la suite¹⁶⁴. »

Il est clair que cette argumentation, en présumant que les dépenses publiques investies dans les travaux publics pourraient produire des recettes publiques à un niveau assez élevé pour rembourser les dettes contractées pour pourvoir ces dépenses voire diminuer les impôts préexistants, peut être cataloguée dans l'« optimisme » défini par Salsman. Cet argument sert aussi à l'élargissement du financement public des infrastructures à partir de 1837. On reviendra sur cet aspect dans la troisième partie de cette thèse.

L'injustice pour les générations futures en empruntant pour financer les travaux publics est aussi évoquée et ensuite apaisée dans les débats parlementaires. La Commission de la Chambre des députés estime que ces dépenses, productives par leur nature, devra profiter à l'avenir encore plus qu'au présent. Ainsi, « il semble juste et naturel de mettre à la charge des générations futures une partie des dépenses qui doivent[devraient] tourner à leur avantage¹⁶⁵. » Cette réponse correspond aussi à l'argumentation principale des « optimistes » au sujet des dettes publiques pour rejeter les critiques faites par les « pessimistes » à ce propos¹⁶⁶.

¹⁶⁴ « Rapport à la Chambre de Pairs, d'une commission spéciale chargée de l'examen du Projet de loi relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, séance du 27 avril 1837 », Chambre des Pairs de France, *Impression diverses, session de 1837, Tome 2*, Paris, Imprimerie de Crapelet, 1837. [BnF, 8-LE58-2 (1837,2,61)]

¹⁶⁵ *Le Moniteur universel*, le 28 février 1837, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ».

¹⁶⁶ Ces critiques à propos de l'injustice de dettes publiques pour les générations futures ont une histoire très longue à partir du XVIIIe siècle au moins, avec David Hume, à nos jours par l'école du « *public choice* ». Celle-ci, en employant « la tragédie des biens communs » sur la question de dettes publiques, craint que les générations futures ne soient exploitées comme un bien commun fiscal. L'un des défauts de ces critiques réside dans la négligence du fait que les générations futures seront aussi les bénéficiaires des projets productifs financés par les dettes publiques.

Voir : Richard M. Salsman, *The Political Economy of Public Debt : Three Centuries of Theory and Evidence*, Edward Elgar, p. 37-40, 211-215.

Pour la question relative à l'« effet d'éviction », c'est-à-dire les effets indésirables de l'investissement public sur l'investissement privé, la Commission examinant le projet de la loi de 1837 pour la Chambre des pairs a aussi donné sa réponse :

« Nous avons également pensé que les grands travaux d'utilité générale, tels que ceux relatifs aux routes, aux ports de mer, à la navigation des fleuves et rivières, ne pouvaient être faits que par l'État et aux frais de l'État ; mais que, pour d'autres travaux susceptibles de produits particuliers, il y aurait souvent de grands avantages à ce que le Gouvernement n'y intervînt que par des subventions qui ne devraient jamais être des faveurs, et dont l'objet serait d'exciter l'esprit d'association, et d'encourager les entreprises utiles à la fois au public et à ceux qui s'en chargeraient¹⁶⁷.»

L'investissement public, consacré seulement aux projets d'utilité publique mais sans une rentabilité suffisamment importante pour attirer les concessionnaires privés, ne provoquera pas, selon cette commission parlementaire, une éviction de l'investissement privé. En revanche, les dépenses publiques sous la forme des subventions encourageront l'entreprise des travaux par les acteurs privés.

La loi de 1837, en suivant les dispositions de la loi du 10 juin 1833 concernant la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement, autorise effectivement l'État à recourir davantage au crédit public pour financer les Travaux publics. Désormais, le gouvernement de la monarchie de Juillet est à même de financer les infrastructures longtemps attendues par le territoire français ; et l'intervention étatique dans les Travaux publics, notamment dans les chemins de fer, peut aussi influencer, à son tour, sur le crédit public.

*

* *

L'intervention de l'État dans les travaux publics demeure très active entre 1821 et 1837, motivée par divers intérêts publics et soutenue par l'utilisation croissante du crédit public.

Cette intervention bénéficie d'abord d'un regain de légitimité. Certes, celle-ci est ancienne, mais ses cadres théoriques et pratiques sont progressivement précisés durant cette période. C'est le cas en particulier pour le régime de la concession. L'État abandonne l'ancien usage des concessions perpétuelles pour ne plus passer que des contrats temporaires voire rachetables, ce qui lui permet d'intégrer sans conteste les infrastructures ainsi réalisées au domaine public, et de

¹⁶⁷ BnF, 8-LE58-2 (1837,2,61), « Rapport à la Chambre de Pairs, d'une commission spéciale chargée de l'examen du Projet de loi relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, séance du 27 avril 1837 », Chambre des Pairs de France, *Impression diverses, session de 1837, Tome 2*, Paris, Imprimerie de Crapelet, 1837.

réduire d'autant la propriété privée. Il bénéficie en outre d'un renforcement de ses moyens d'action : l'administration des Ponts et Chaussées se renforce, même si son pouvoir est davantage encadré par l'influence croissante du Parlement et des acteurs locaux dans le circuit de décision. Mais c'est surtout en matière financière que ce renforcement est constaté.

Les dépenses consacrées aux infrastructures de transport augmentent continuellement, grâce d'abord aux emprunts spéciaux contractés pour construire de grands ponts et les canaux de 1821 et 1822, mais surtout à la disponibilité du fonds dans la Caisse d'amortissement dont la mission originelle est de redresser le crédit public. Cette disponibilité est formée à la fois par l'amélioration du crédit public, et par les réglementations en 1825 et 1833 qui visent à interdire le rachat des rentes au-dessus du pair et proportionner le rachat des différentes rentes. La productivité des dépenses des travaux publics justifie l'utilisation du fonds inactif de cette Caisse, rendant la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement la ressource principale pour le financement des nouveaux projets à partir de 1833. Ce nouvel emploi de la réserve de l'amortissement est institutionnalisé en 1837, et devient par la suite un principal instrument de l'accroissement considérable des investissements publics dans les infrastructures de transport.

Cette transformation des ressources publiques a une influence sur la répartition des fonds accordés à chaque type d'infrastructure. Avant 1833, les routes royales ont reçu peu de crédits pour leurs rectifications et de nouvelles constructions, et ces crédits routiers sont soutenus par le budget ordinaire. Les canaux de 1821 et 1822, financés par le crédit public sous la forme des emprunts spéciaux, sont en position préférentielle dans l'arbitrage de l'État parmi les différents types de travaux à financer. C'est à partir de l'approbation de la loi du 10 juin 1833 que la disponibilité de la réserve de l'amortissement et la possibilité d'utiliser cette réserve pour échanger les rentes émises pour le financement des travaux sont confirmées. Cela permet aux travaux routiers de rattraper une partie de leur retard dans l'accès aux ressources basées sur le crédit public. La loi du 27 juin 1833 affecte des crédits considérables à la fois pour combler les lacunes existantes (certaines non pas réalisées) dans les tracés des routes royales et pour un grand projet des routes stratégiques. Cette loi apporte également le premier crédit ferroviaire affecté par l'État français aux études sur la réalisation des chemins de fer, mais les travaux ferroviaires eux-mêmes demeurent toutefois en dehors du financement public avant 1837. Cette analyse relative à la relation dynamique entre le crédit public et le financement public des différents types d'infrastructures permet de mesurer quelles sont les priorités de l'État dans la limite des ressources

qu'il emploie, et un élargissement de son intervention financière dans tous les types de travaux grâce à l'utilisation du crédit public. L'usage de la réserve de l'amortissement est institutionnalisé en 1837 pour tous les types de travaux extraordinaires à entreprendre postérieurement par l'État, et se distingue ainsi des emprunts spéciaux destinés uniquement aux projets préalablement déterminés.

Cette analyse de l'intervention publique montre également que les éléments appelant l'intervention de l'État ne rendent pas nécessairement le financement public, et n'excluent donc pas la participation privée. Certes, l'importance et l'incertitude du coût et du produit des travaux, ainsi que l'intérêt public qui se traduit aussi bien sur le plan économique par le tarif modéré de transport et la restriction vis-à-vis du monopole, qu'en matière politique et géo-stratégique, par l'unification du territoire et le renforcement de l'approvisionnement militaire et du transport des troupes, constituent des motivations importantes pour l'État à intervenir dans les voies de communication. Cependant, il est effectivement possible que les acteurs privés puissent relativiser le risque de l'insuffisance du produit par rapport au coût des travaux, et que la participation privée puisse être encadrée par l'État et être un jeu à somme positive - à la fois rentable pour les participants privés et utile pour l'intérêt public. C'est en absence de cette possibilité dans la pratique que le financement public devient nécessaire. Cette observation constitue un apport de ce chapitre et servira à expliquer la divergence en matière de modes de financement entre les canaux et les chemins de fer dans la partie II.

CHAPITRE 2. L'IMPORTANCE ACCRUE DES BANQUIERS DANS LE FINANCEMENT DES TRAVAUX PUBLICS

Si l'État est traditionnellement, en France, le principal acteur qui intervient dans les travaux de transport, la participation privée n'est toutefois jamais exclue et prend notamment la forme de prestations variées, d'investissements de titres et de concessions. Toutefois, au début de la Seconde Restauration, ces deux sources de financement présentent des signes de faiblesse : l'État n'a pas suffisamment de ressources disponibles pour matérialiser ses responsabilités et ses ambitions dans les travaux publics et les capitaux privés ne sont pas encore prêts à réaliser d'autres investissements importants que celui consistant en l'achat de titres publics sur un marché financier manquant encore dramatiquement de volume et inspirant une confiance limitée. Une coordination entre les ressources publiques et les ressources privées est donc nécessaire pour assurer le financement des travaux et elle varie en fonction de l'échelle de ces travaux, des priorités des acteurs publics et privés et de leurs compétences. Encore faut-il définir concrètement cette coopération entre le public et le privé, et les modalités de l'intervention des acteurs privés.

Cela suppose un triple niveau d'analyse.

Le premier concerne les causes pour lesquelles les acteurs privés interviennent et les types d'infrastructures qu'ils privilégient.

Le second suppose de définir les milieux sociaux et professionnels qui interviennent dans le financement des infrastructures de transport. Il s'agira notamment de préciser le rôle majeur des membres de la Haute banque et de comprendre les raisons de cette influence prépondérante.

Enfin, il faudra s'interroger sur les formes que prend cette intervention et sur leur évolution, à la fois dans le temps et en fonction des différents types d'infrastructures qui doivent être financées. Des similarités mais aussi des adaptations, voire des ruptures dans les modalités de cette intervention seront ainsi constatées.

Si des particuliers, des capitalistes locaux et surtout des ingénieurs ont pu jouer un rôle dans le financement des infrastructures de transport (section 1), ce sont surtout les financiers, membres de la Haute banque, qui, grâce à leur influence et l'importance de leur ressources, se placent au premier rang et parviennent à faire évoluer les modes privés d'intervention (section 2).

1. Des financeurs aux profils divers

Si sous l'Ancien Régime, la corvée constituait le type classique de la prestation exigée des individus pour les travaux routiers, sa suppression ne signifie toutefois pas la fin de toute prestation. Durant la Restauration et la première moitié de la monarchie de Juillet, non seulement des nouvelles législations fixent différentes formes de prestation dans le financement des travaux routiers locaux, mais des nouvelles formes de participation des individus commencent aussi à progresser, notamment l'investissement des titres de canaux et de chemins de fer.

Le système de concession est longtemps appliqué non seulement en matière fiscale, mais aussi sur la construction et l'entretien de voies de transport. Comme indiqué dans un article de Dominique Barjot, Sylvain Petit et Denis Varaschin¹⁶⁸, l'État choisit d'introduire le système de concession dans l'aménagement du territoire souvent pour les raisons suivantes : des finances insuffisantes pour la construction ou pour l'entretien de certains travaux, l'échec de certaines réalisations en régie, la complexité ou l'urgence de certains projets. Les implications économiques et juridiques du vocable « concession » peuvent être très variées. Si des concessions communales et seigneuriales existent depuis la fin du Moyen Age, les concessions se multiplient et leur procédures se fixent durant les derniers deux siècles de l'Ancien Régime, l'époque où la monarchie impécunieuse devient davantage consciente de l'utilité des infrastructures pour le développement des échanges. Appliqué notamment sur les ponts et les canaux, et non sur les routes, le système de la concession permet à la monarchie à la fois de soulager son budget, de transférer le risque de surcoût et de retard de travaux aux participants privée, et d'encourager l'innovation technique en matière de construction ou d'aménagement hydraulique¹⁶⁹. Il faut néanmoins noter qu'il n'était pas toujours sans difficulté pour l'administration à trouver des entrepreneurs de travaux. Faute de réglementation des travaux publics, les entrepreneurs étaient livrés à l'arbitraire des agents de l'État, et la juridiction de l'Intendant, dont la fonction était similaire à la future préfecture, était

¹⁶⁸ Dominique Barjot, Sylvain Petit, Denis Varaschin, « La concession comme levier de développement », *Entreprises et histoire*, n° 31, 2002/4, p. 5-12.

Cet article sert d'introduction des deux numéros (n°31 et n°38) d'*Entreprises et histoire* spécialement consacrés à l'histoire de concession. Ces deux numéros nous aident à comprendre l'importance de ce système dans le développement des infrastructures en France.

¹⁶⁹ Anne Conchon, « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVIIe et XVIIIe siècle », *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p. 55-70.

souvent sans contrôle¹⁷⁰. Durant la Révolution, la loi du 25 août 1792 sépare non seulement le péage en tant que droit féodal de celui représentant le prix d'une prestation, mais également reconnaît le principe de la liberté d'entreprendre dans le domaine des transports publics sous la condition de la fixation du tarif par l'autorité publique. Au cours du XIX^e siècle, l'application de la concession directe devient dominante en France, et sa forme juridique est formalisée davantage, comportant trois parties : l'acte de concession, la convention et le cahier des charges¹⁷¹. Dès leur apparition au milieu des années 1820 jusqu'aux concessions des grandes lignes en 1838, les chemins de fer ont été entrepris sous forme de concession aussi bien par les capitalistes locaux que par les financiers parisiens. Avec les réglementations relatives aux concessions ferroviaires à partir de 1833, la construction des chemins de fer contribue fortement à l'évolution du système de concession en France durant cette époque.

Trois typologies des acteurs n'appartenant pas au monde de la banque seront analysées dans cette section : des individus, les capitalistes locaux et les ingénieurs-entrepreneurs.

A. Le rôle des particuliers : fournir des prestations et investir dans les titres de concessions

Le rôle joué par les particuliers dans le financement des travaux publics était évident mais difficile à évaluer. De la Seconde Restauration jusqu'au Second Empire, les individus participent majoritairement au financement des travaux des chemins vicinaux et des chemins de fer, et la période comprise entre le milieu des années 1820 et le milieu des années 1830 est critique pour poser les jalons pour le développement de ces types de participation privée.

Les individus contribuaient au financement des chemins vicinaux en tant que donateurs de fonds ou de main d'œuvre gratuit. Pour le financement de ces travaux locaux, au-delà des ressources ordinaires de la municipalité et la possibilité d'imposition extraordinaire, les lois de 1824 et de 1836 ont admis la contribution des individus dans le financement des chemins vicinaux sous forme des prestations en argent ou « en nature ». En ce qui concerne les prestations en argent, le montant de ces prestations était enregistré et compris dans le compte de « contingents communaux

¹⁷⁰ Ange Blondeau, *La concession de service public, étude d'histoire du droit administratif*, thèse, Grenoble, Imprimerie Allier père et fils, 1929, p.10.

¹⁷¹ Xavier Bezançon, « Histoire du droit concessionnaire en France », *Entreprises et Histoire*, n°38, 2005/1, p. 24-54.

et souscriptions particulières pour chemins vicinaux de grande communication » de la quatrième section des budgets de départements. Ce montant pouvait constituer une partie importante des fonds consacrés à la construction des chemins vicinaux. Car, l'esprit, sinon le texte, de la loi du 21 mai 1836, s'opposait à appliquer les ressources extraordinaires aux chemins vicinaux. Cette opposition a été confirmée par l'avis du Conseil d'État du 21 août 1839¹⁷². Nous pouvons constater la portion importante de ces prestations même durant les années 1850, bien qu'il soit difficile de préciser cette proportion en raison de la variation de situation de différentes localités. Prenons deux exemples. En 1854, dans le budget du département du Nord, le montant de « contingents communaux et souscriptions particulières pour chemins vicinaux de grande communication » a atteint 280 000 francs, ne représentant qu'environ 40% du crédit affecté aux chemins vicinaux par ce département¹⁷³. Tandis qu'en Haute-Vienne, un montant similaire de 270 000 francs constituait 75% du fonds consacré aux chemins vicinaux¹⁷⁴. Nous pouvons observer que la proportion des prestations en argent pour les chemins vicinaux dépend aussi du volume des fonds que l'administration locale pouvait mobiliser. En cas de pénurie des ressources ordinaires, la proportion de ces prestations pouvait être très élevée.

Malgré la base juridique apportée par la loi de 1836 et l'élan de la construction des chemins vicinaux par la suite de l'instauration de cette loi, les prestations se sont toutefois révélées insuffisantes au regard de fonds nécessaire pour achever ces chemins. Au-delà, il faut souligner par ailleurs que ces prestations des particuliers, qui auraient dû être destinées à des chemins spécifiques en vertu de la loi de 1836, n'ont pas été strictement ainsi appliquées de cette manière dans la pratique. Ces faits ont entraîné lors des années 1860 des réformes, qui ont permis d'introduire une caisse spéciale pour accorder aux communes des garanties de l'État pour les dépenses extraordinaires des chemins vicinaux, et d'établir les comptes particuliers de recette et de dépense pour chaque chemin vicinal enfin de rompre avec la confusion des comptes. Comme l'a concédé la division de la comptabilité du ministère de l'Intérieur en 1865, « il serait difficile d'admettre que ces diverses ressources, qui ont une destination marquée d'avance, puissent être confondues, former un fonds commun et être ensuite employées indistinctement aux dépenses de

¹⁷² Archives départementales de la Loire-Atlantique, 2S2, « lettre de la division d'administration générale et départementale du ministère de l'Intérieur au Préfet, le 27 août 1881 ».

¹⁷³ Bibliothèque nationale de France, 4-LK16-217, Rapports et délibérations, Conseil général du Nord (Session 1855, p. 9)

¹⁷⁴ Bibliothèque nationale de France, LK16-419, Rapports et délibérations, Conseil général de la Haute-Vienne (Session 1855, p. 186).

tous les chemins, sans que l'Administration froissât les intérêts légitimes des communes ou des souscripteurs, qui n'ont à contribuer qu'aux charges de tel chemin vicinal, et non pas à celles de toutes la vicinalité du département¹⁷⁵ ». Le principe établi dans la loi de 1836 a été finalement réalisé.

La prestation en nature concerne le travail gratuit offert par les riverains à la construction des chemins les desservant et constitue un moyen de financer les travaux de ces chemins. Cette prestation, similaire à la corvée, était très débattue. Ses partisans la considèrent essentiellement différente de la corvée, car les caractères féodaux dans la corvée ont été supprimés : contrairement à la corvée imposée sur « les classes pauvres dans l'intérêt des classes privilégiées », la prestation en nature pesait « sur tous, dans l'intérêt de tous ». En tant que moyen moins onéreux et plus facile à acquitter pour les individus, la prestation en nature était jugée en 1836 par la commission parlementaire comme indispensable pour la confection et la réparation des chemins vicinaux¹⁷⁶. Pour autant, malgré des soupçons et des attaques contre ce moyen au sein du Parlement, il a été conservé dans la loi du 21 mai 1836, et même prolongé à trois journées, une durée encore plus longue que celle prescrite dans la loi du 28 juillet 1824 (deux journées).

Les individus ont aussi participé au financement des chemins de fer en tant que souscripteurs des titres ferroviaires, bien qu'il faut attendre 1838 pour que les titres ferroviaires se multiplient avec le lancement des grandes lignes ferrées et que les obligations ferroviaires, la future vedette de la Bourse, apparaissent. Certes, avant l'arrivée de l'ère des rails et l'invention des obligations ferroviaires à partir de 1838, les rentes étaient la principale valeur mobilière qui absorbait les épargnes françaises. La Bourse de Paris à la fin de la Seconde Restauration était déjà très différente de celle avant sa fondation. L'étude de Maurice Gontard montre qu'à travers le mécanisme de crédit, la baisse du taux d'intérêt et la création et la cotation de nombreuses actions de société, notamment de canaux et d'assurance, la Bourse constitue un facteur de développement économique en France. Si la Bourse en 1815 était limitée à une économie d'Ancien Régime, elle est devenue en 1830 une véritable Bourse du XIX^e siècle¹⁷⁷. Durant la première moitié des années

¹⁷⁵ Archives départementales de la Loire-Atlantique, 2S2, « Lettre de la division de la comptabilité du ministère de l'Intérieur au Préfet, le 26 décembre 1865 ».

¹⁷⁶ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État (Tome 36ème)*, Paris, Chez Guyot et Scribe et Bousquet, 1837, p. 92 (Notes 1 et 2) ; François Xavier Paul Garnier, *Explication de la loi du 28 juillet 1824 sur les chemins vicinaux*, Paris, Chez les principaux libraires, 1825, p. 11-12. (Téléchargeable à Gallica)

¹⁷⁷ Maurice Gontard, *La Bourse de Paris, 1800-1830*, Aix-en-Provence, Edisud, 2000, p. 278-279.

1830, la fièvre des commandites, suite à la légalisation en 1832 des négociations des actions au porteur des sociétés en commandites¹⁷⁸, a aussi animé le marché boursier par le biais de l'accroissement des titres cotés et le volume des transactions boursières. C'est grâce à ces évolutions de la Bourse durant les années 1820 et 1830 que la cotation massive des titres ferroviaires et l'investissement par les particuliers de ces titres, notamment à partir des années 1850, pouvaient être possibles.

B. Les concessionnaires locaux : leur contribution notamment au financement des ponts et canaux

Les industriels ou capitalistes locaux ont financé des travaux de transport d'intérêt local ou d'envergure limitée, soient en tant qu'investissements indépendants, ou au profit de leurs opérations liées souvent aux mines. De nombreuses concessions de ponts, de petits canaux et des premiers chemins de fer leur ont été accordées. Leurs investissements étaient souvent sous formes d'actions de sociétés en commandite ou de prêts.

Les grands ponts, traversant les rivières, faisaient partie des routes royales ou départementales financées par les acteurs publics. Certains grands ponts, tels que ceux de 1821, ont été financés par l'État par le biais des emprunts privés. Néanmoins, le financement de ces ponts par les concessionnaires en leur accordant le droit de perception de péages n'était pas exceptionnel. Au vu du fait que les travaux de ponts étaient relativement coûteux et que la durée de concessions de péages était relativement longue, ce n'était pas rare que les capitalistes locaux participent au financement de ponts sous forme d'actions. Même après 1838, avec la montée de l'étatisme dans la navigation intérieure et avec l'augmentation de la participation de l'État dans le financement des chemins de fer, le gouvernement de la monarchie de Juillet a cru devoir recourir encore aux concessions pour l'exécution des 31 ponts d'une longueur au total entre les culées de 5 734 mètres¹⁷⁹. C'est après la révolution de 1848 et notamment durant la deuxième moitié du Second Empire que les rachats des ponts ont été effectués à plusieurs villes, et que les ponts sur les routes

¹⁷⁸ Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, *Histoire de la Bourse*, Paris, La Découverte, 2012, p. 36-37.

¹⁷⁹ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, p. XLIII, XLIX.

du premier classement n'ont été plus construits dans le cadre de concession¹⁸⁰ (C'est pourquoi dans le tableau ci-dessous il n'y a pas de ponts construits postérieurement à 1847).

Tableau 2. Longueur et financement des ponts de 1814 à 1860

	Longueur entre les culées (1)	Dépenses de construction (2)	Subvention de l'État (2)	Subventions diverses (2)	% subvention	
1800-1814	Ponts suspendus	235	270 000			
	Autres (3)	465	600 000	150 000	120 000	31,03%
1814-1830	Ponts suspendus	2 860	4 048 000	254 666	0	6,29%
	Autres (3)	2 902	25 994 998	19 377 755	123 000	75,02%
1831-1847	Ponts suspendus	5 191	8 203 000	3 937 491	89 500	49,09%
	Autres (3)	1 057	594 800	155 000	30 000	31,10%

Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, I^{ère} série, Tableau N°16. Les ponts dans ce tableau concerne ceux de plus de 20 mètres entre les culées, servis aux routes royales(nationales/impériales) et soumis à des droits de péage.

(1)en mètre ; (2) en francs ; (3) « Autres » concernent principalement deux types de ponts : ponts en charpente et ponts en maçonnerie. La plupart des ponts dans ce tableau ont été exécutés par les concessionnaires, à l'exception de 15 ponts en maçonnerie à la période 1814-1830.

Une tendance étatique dans le domaine des ponts est apparue au cours de la monarchie, malgré l'application étendue du système de concession. Entre 1831 et 1847, il y avait 23 ponts construits par la voie de lois spéciales (voir les « crédits ordinaires ou spéciaux » dans le graphique 8 et l'annotation de ce graphique), tandis que 31 ponts ont été construits dans le cadre de concessions de péage. Ainsi, durant la période étudiée dans cette partie, les concessionnaires privés contribuent considérablement au développement des ponts en France.

Quant aux canaux, avant la Révolution, un grand nombre d'entre eux étaient sous le système

¹⁸⁰ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie nationale, 1873, p. XLIII, XLIX.

de concession. Durant la Révolution, des canaux, tels que ceux du Midi, d'Orléans et du Loing, ont été confisqués. Parmi eux, beaucoup furent revendus par la suite pour financer d'autres travaux publics sous l'Empire. Après la Révolution, à travers des projets de canaux de l'époque napoléonienne et notamment le *Plan Becquey*, qui visait à faire construire par l'État les canaux longtemps investis mais non achevés, le corps des Ponts et Chaussées est même parvenu à étendre son rôle aux travaux de canaux. Cependant, des canaux ont encore été concédés durant la Seconde Restauration et les premières années de la monarchie de Juillet. Ainsi, au cours de la période étudiée dans la première partie de cette thèse, des canaux à échelle relativement limitée ont été concédés aux acteurs privés, notamment par le gouvernement de Louis-Philippe. Prenons l'exemple des concessions du canal de Roanne à Digoin en 1830, du prolongement du canal de Givors en 1831, du canal de Vire-et-Taute en 1833, du canal de la Sambre à l'Oise en 1833, ou encore du canal d'Arcachon en 1834¹⁸¹. Nous pouvons ainsi observer dans le graphique 3 une croissance légère mais continue de la longueur ouverte des canaux concédés au cours des années 1830. La plupart des canaux de caractère local a été concédée aux capitalistes non-banquiers, à l'exception des canaux de Roanne à Digoin et de la Sambre à l'Oise, dont la longueur dépasse 50 kilomètres. C'est à partir du milieu des années 1830 que la concession privée des canaux devient rare en raison des critiques adressées aux tarifs élevés de péages de certains canaux avec la participation privée, et de l'instauration de la loi du 17 mai 1837 qui a fourni à l'État davantage de ressources pour financer par lui-même les canaux.

En ce qui concerne les chemins de fer, un an après l'approbation des lois d'emprunt de 1821 et de 1822 pour construire des canaux dans le *Plan Becquey*, la première concession de chemin de fer fut faite en 1823 pour une ligne ferrée de Saint-Etienne à Andrézieux. L'ère des rails en France arriva donc juste après le lancement de la plus grande campagne de canaux jusqu'alors connue. Les premiers chemins de fer français ont été construits par les concessionnaires privés dans le bassin houiller de Saint-Etienne. Au début, ces chemins de fer ne servaient qu'au transport de marchandises, surtout les charbons, et les trains étaient traînés non pas par les locomotives mais par la force animale. Ces concessionnaires étaient pour la plupart des capitalistes locaux, avec le concours des capitaux anglais ou des banquiers parisiens, et ces concessions étaient des concessions perpétuelles. Dans la concession en 1830 du chemin de fer d'Epinaac au canal de

¹⁸¹ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques de la navigation intérieurs*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 41.

Bourgogne, les concessionnaires étaient même expressément qualifiés de « propriétaires¹⁸² ». C'est à partir des années 1830 que les concessions temporaires se sont substituées à celles perpétuelles. Les Ponts et Chaussées, qui s'occupaient alors de routes et de canaux, ne prenaient pas avant 1833 à leur charge l'étude des chemins de fer. Il faut attendre 1837 pour que l'État français affecte pour la première fois des crédits pour la construction de chemins de fer : un prêt de 6 millions de francs à la Compagnie du Gard pour compléter son capital social. Pour faire une comparaison, les capitaux engagés par les concessionnaires privés aux chemins de fer ont atteint 73 millions de francs en 1837.

C. Les ingénieurs fondateurs et gestionnaires d'entreprises de Travaux publics

Parmi ces investisseurs non financiers, il y a un groupe d'acteurs qui mérite notre attention : les ingénieurs. Les cas des ingénieurs-fondateurs des entreprises de transport sont très marquants mais peu nombreux. Marc Séguin et Paulin Talabot en constituent deux exemples remarquables, attirant l'attention de plusieurs études. Leur contribution aux travaux publics était notamment remarquable durant les années 1820 et 1830, date où les ponts à câble et les chemins de fer ont été introduits et développés pour la première fois en France.

Marc Séguin et ses frères sont réputés pour être pionniers dans la construction de ponts suspendus et de chemins de fer et dans le développement du halage à vapeur en France. Les ouvrages de Michel Cotte nous ont déjà fourni de nombreuses perspectives de la brillante carrière de Séguin dans les travaux publics¹⁸³. Différent de Paulin Talabot qui a parcouru la formation complète de l'École polytechnique à l'École des Ponts et Chaussées et a intégré le corps des Ponts et Chaussées, Marc Séguin a été formé au Conservatoire des arts et métiers, une école qui avait pour mission durant le Consulat et l'Empire de former des techniciens pour les entreprises, et non des ingénieurs d'État. Lui et ses frères ont développé de multiples compétences dans la fabrication mécaniques et dans la gestion commerciale et financière de l'usine. Leur entreprise familiale dans diverses affaires, celles drapières par exemple, a aussi facilité l'obtention de fonds, tant internes

¹⁸² Ange Blondeau, *op. cit.*, p. 18-20.

¹⁸³ Michel Cotte, *Le choix de la révolution industrielle, les entreprises de Marc Séguin et de ses frères (1815-1835)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007 ; *Innovation et transfert de technologies, le cas des entreprises de Marc Seguin*, thèse (sous la direction de Louis Bergeron), Lille, Atelier national de Reproduction des Thèses, 1997.

qu'externes, pour financer les travaux qu'ils ont entrepris¹⁸⁴.

Sur le plan des travaux publics, les années 1820 sont caractérisées à la fois par le commencement de l'utilisation massive de fer et la participation des intérêts privés dans le financement. C'est précisément ce que les frères Séguin ont apporté. En matière de technique et de matériel, selon l'étude de Michel Cotte, le dépassement du goulet d'étranglement du pont maçonné classique, qui a déjà atteint son apogée à la fin du XVIII^e siècle, est venu de l'utilisation dans la construction du métal¹⁸⁵. De surcroît, la construction de chemins de fer concernaient aussi l'usage massif de métal. Antoine Picon nous a montré la hésitation des ingénieurs des Ponts à entreprendre les chemins de fer, en lien avec fait qu'ils étaient plus habitués à des matériaux comme la terre, la pierre et le bois qui ne subissent que des transformations assez élémentaires avant d'être mis en œuvre¹⁸⁶. L'utilisation de câbles et de rails métalliques était encore assez nouvelle pour eux. Il est donc curieux que les Seguin, dont les spécialités étaient la mécanisation de production et la mécanique de fer, soient devenus des pionniers de ponts suspendus et des chemins de fer. Quant à la participation privée, Michel Cotte a indiqué dans son ouvrage que l'ouverture politique vers la libre entreprise dans les travaux publics, en raison de l'incidence du modèle anglais et des difficultés des transports, était favorable à des entrepreneurs privés et des ingénieurs civils comme les Séguin¹⁸⁷. La bonne relation entre Séguin et des ingénieurs des Ponts et Chaussées, tel que Plagniol, était aussi un des clés de la réussite de leurs projets de travaux lors de l'examen du Conseil général des Ponts et Chaussées. En 1824, le pont en câbles de fer de Tournon sur le Rhône fut concédé aux frères Séguin pour une durée de 99 ans. Après la réussite de ce pont suspendu, un engouement pour les ponts suspendus, plus économiques à construire que les ponts classiques, s'est manifesté en France. Si les Seguin ont acquis la concession du pont suspendu de Tournon en raison de leur initiative et de leur compétence technique, ils n'étaient que la troisième candidature pour la concession du chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon, un projet visant à modérer la cherté de transport dans le bassin houiller. Ils ont été choisis en tant que concessionnaire en raison de leur proposition de bas tarifs lors de l'adjudication en 1826. Contrairement à la construction du pont de Tournon, qui a bien respecté son devis estimatif de 190,000 francs, le chemin de fer de Saint-Etienne à Lyon avait un devis important (10 millions de

¹⁸⁴ *ibid.*, p. 39-40, 68-69, 152-154.

¹⁸⁵ Michel Cotte, *ibid.*, 2007, p. 73-75.

¹⁸⁶ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 350-353.

¹⁸⁷ Michel Cotte, *ibid.*, 2007, p. 88-89.

francs, soit cinq fois plus élevé que le pont de Tournon) auquel vient s'ajouter un surcoût d'environ 5 millions lors de la phase de construction. Le modèle financier de ces deux travaux sont aussi différents : le financement du pont du Tournon a été appuyé sur des emprunts et organisé sous la forme juridique de Société en commandite par action, tandis que le chemin de fer est organisé sous la forme de Société anonyme et financé par des actionnaires associés aux Seguin et par des emprunts pour combler la somme manquante entraînée par le surcoût. La grande réussite du projet de pont en termes de produit de péage a aidé le financement du projet du chemin de fer des Séguin. Certes, sur le plan financier, leurs contributions étaient effectivement limitées ; néanmoins, l'initiation prise par Marc Seguin du projet de pont suspendu, les compétences techniques des Seguin et leur volonté d'entreprendre des travaux novateurs étaient très importantes pour l'aboutissement de ces projets et leur financement. Au-delà des travaux ferroviaires et des ponts suspendus, les Séguin participaient aussi au financement des travaux de navigation, tels que le canal de Vire-et-Taute susmentionné.

Paulin Talabot est un autre exemple remarquable des ingénieurs-fondateurs d'entreprises des infrastructures de transport. Malgré les différences concernant leurs formations, Marc Seguin et Paulin Talabot partagent des points communs essentiels. En premier lieu, à l'image de Seguin, Paulin Talabot est un ingénieur issu d'une famille d'entrepreneurs, et d'autant plus que son frère Léon Talabot investissait dans les affaires métallurgiques. Et comme Séguin, il a aussi bénéficié de ses voyages en Angleterre pour développer ses connaissances sur des nouvelles infrastructures de transport. Du surcroît, tous les deux s'engageaient dans plusieurs types de travaux de transport, plutôt en tant qu'initiateurs et gestionnaires de ces travaux, au lieu d'être des bailleurs de fonds majeur. D'après une biographie portant sur la famille Talabot écrite par Jean Lenoble¹⁸⁸ Paulin Talabot a suspendu son emploi aux Ponts et Chaussées à partir de 1831, et s'est ensuite engagé dans des affaires de chemins de fer, de banques et dans la construction du canal de Suez. Lors de sa carrière d'ingénieur d'État de 1824 à 1831, il a été notamment affecté aux travaux de certains canaux dans le *Plan Becquey*. Il a été influencé par le Saint-Simonisme et est devenu un Saint-Simonien durant cette période. Associé à plusieurs financiers, il a participé à la création en 1837 de la Société des Mines de la Grand'Combe et des Chemins de fer du Gard pour desservir le bassin houiller d'Alès, et est devenu plus tard un grand patron ferroviaire, notamment grâce à ses

¹⁸⁸ Jean Lenoble, *Les frères Talabot, une grande famille d'entrepreneurs au XIXe siècle*, Limoges, CCSTI, 1989, p. 108-115, 151-181.

investissements lors des années 1840 et 1850 dans les chemins de fer Avignon-Marseille et Lyon-Avignon.

Le changement de l'itinéraire vers le secteur privé dans la carrière de Paulin Talabot a aussi révélé un essor des entreprises privées dans le domaine des travaux publics. G. Ribeill et A. Picon ont déjà remarqué ce changement de certains ingénieurs des Ponts vers les compagnies ferroviaires. G. Ribeill a fait une étude statistique concernant l'évolution des effectifs des ingénieurs des Mines et des Ponts et Chaussées au service des compagnies de chemins de fer¹⁸⁹. Certes, être employé n'équivaut pas à financer ou à fonder ces compagnies ferroviaires, cette augmentation des employés qui avaient été des ingénieurs d'État nous indique toutefois leur participation croissante dans les compagnies privées des chemins de fer. Comme l'a reconnu A. Picon, bien que le cas de Paulin Talabot et de son adjoint Didion, qui sont devenus des grands patrons, soit effectivement exceptionnel, leur parcours dessine néanmoins celui des nombreux ingénieurs d'État de la seconde moitié du XIX^e siècle qui entreront au service des compagnies de chemins de fer, attirés par les responsabilités et les salaires proposés¹⁹⁰. Michel Cotte a aussi remarqué la détention des actions des entreprises de travaux publics par les ingénieurs des Ponts et même leur sortie des cadres actifs des Ponts et Chaussées pour le secteur privé¹⁹¹.

2. Le rôle croissant des banquiers dans le financement des travaux publics

L'importance des banquiers et des banques dans le financement des travaux publics au cours du XIX^e siècle a déjà été soulignée dans de nombreuses études. La Haute banque est un sujet incontournable en cette matière. C'est elle, plutôt que les petits banquiers locaux ou les receveurs généraux qui étaient importants pour compléter le tissu bancaire notamment au niveau local, qui a principalement contribué au financement des grands travaux publics à cette époque.

¹⁸⁹ Georges Ribeill, *Management et organisation du travail dans les compagnies de chemins de fer des origines à 1860*, Paris, Ecole nationale des Ponts et Chaussées, 1985, p. 25.

¹⁹⁰ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 350-353 ; Adeline Daumard, « L'État libéral et le libéralisme économique », dans Fernand Braudel, Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France, Tome III (1)*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, p. 141.

¹⁹¹ Michel Cotte, *Le choix de la révolution industrielle, les entreprises de Marc Séguin et de ses frères (1815-1835)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, p. 213-214.

A. La participation de financeurs de l'État au Plan Becquey

Au début du XIX^e siècle, le système bancaire en France, comme partout en Europe, était dominé par les banques privées, ou plus précisément, par les maisons des banques privées (*private banking houses*)¹⁹². La Haute Banque en France, qui constituait l'exemple le plus important de ce genre d'organisme bancaire, était un groupe de maisons des banques privées parisiennes, et ses membres n'étaient pas fixés. Maurice Lévy-Leboyer a indiqué un afflux à Paris des capitaux bancaires provenant à la fois de pays étrangers et de la province à partir de la fin d'Ancien Régime et un développement de leurs opérations de crédit liées au commerce des produits exotiques ou de textiles. Cela servait de base pour la formation de la Haute Banque¹⁹³. Cependant, il est reconnu que la définition de la Haute Banque est flottante. À partir des ouvrages existants à ce sujet, notamment ceux de Bertrand Gille, de Lévy-Leboyer et d'Alain Plessis, Nicolas Stoskopf a conclu trois caractéristiques consensuelles de la Haute Banque¹⁹⁴. Premièrement, les membres de la Haute Banque se distinguaient d'autres banquiers par leur honorabilité, leur renom, leur respectabilité, leur solidité et leur stabilité¹⁹⁵, et ainsi par la valeur de leur signature qui inspire la plus grande confiance. Deuxièmement, elle opérait sur une base familiale, organisée sous forme juridique de la société en nom collectif, voire de la société en commandite simple. Enfin, la Haute Banque participait aux grandes affaires liées au marché international des capitaux ou aux finances publiques par le biais des adjudications d'emprunts, pratique qui apparaît également en France à l'époque de la Restauration. Il existe, selon cet auteur, un désaccord concernant la tendance à l'alliance des membres de la Haute banque, entre Bertrand Gille, qui souligne le comportement individualiste de la Haute banque, et Alain Plessis, qui accentue les coopérations entre ces membres. Effectivement, les fusions ou les alliances durables entre ces membres sont rares,

¹⁹² Concernant l'histoire des banques privées en Europe, voir notamment : Youssef Cassis, Philip Cottrell (ed.), *The World of Private Banking*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2009.

¹⁹³ Maurice Lévy-Leboyer, *Les Banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIXe siècle*, thèse, Paris: Presses Universitaires de France, 1964., p. 418-440.

¹⁹⁴ Nicolas Stoskopf, *Qu'est-ce que la haute banque parisienne au XIXe siècle ?*, Journée d'études sur l'histoire de la haute banque, 2000, p. 2-3.

¹⁹⁵ Certains auteurs, on se réfère ici notamment à l'étude de Bertrand Gille, attribuent partiellement la solidité et la stabilité de la Haute Banque à leurs politiques strictes d'escompte, qui leur a permis de survivre de nombreuses crises financières durant la première moitié du XIXe siècle. Voir : Bertrand Gille, *La banque et le crédit en France de 1815 à 1848*, Paris, Presse universitaire de France, 1959, p. 143.

Cependant, cette solidité ou stabilité n'était pas absolue. N. Stoskopf a cité les exemples Delessert, D'Eichthal, Laffitte et Blount, qui cessèrent leurs paiements lors de la crise de 1848, et Waru, Dassier et Odier, qui n'ont duré qu'une génération. Cet auteur a ainsi remarqué que les dynasties étaient plutôt l'exception que la norme de la Haute Banque.

cependant, même B. Gille a reconnu les opérations collectives, malgré leur nature temporaire, de ces banquiers dans les affaires des titres publics et des travaux publics¹⁹⁶. Ainsi, en dépit de leur fonds propres considérables, ils ont en effet tendance à s'allier pour les grandes affaires. Ces caractéristiques de la Haute banque expliquent son rôle dans le financement des grands travaux publics : elle avait non seulement des fonds importants et des compétences financières pour attirer des fonds à travers leur stabilité et la confiance publique envers eux, mais également une relation étroite avec le gouvernement. Certains membres de la Haute banque étaient de véritables financiers d'État, tels que Rothschild et Laffitte. Ce dernier figure parmi les premiers souscripteurs français des rentes émises par le gouvernement de la Seconde Restauration, contribuant à l'établissement du crédit public¹⁹⁷.

Quant à l'importance de capital de la Haute Banque, on peut se référer à une étude d'Alain Plessis. Le capital de la Maison de Mallet représentait la taille moyenne du fonds propres des banques figurant dans la composition de la Haute Banque, passant de 3,6 millions de francs avant 1840 à 4.5 millions en 1865. Le fonds propre de la plupart des banques de la Haute Banque variait entre 1,5 et 5 ou 6 millions. Parmi ces banques, la branche française de la Maison de Rothschild s'est rapidement développée sous la Seconde Restauration : ses fonds propres ont grimpé de 8,4 millions de francs en 1818 à 37 millions en 1825. Ce chiffre continue à augmenter jusqu'à environ 50 millions de francs sous le Second Empire¹⁹⁸. Par rapport aux devis des grandes lignes de canaux ou de chemins de fer, qui dépassaient souvent 10 millions de francs, même le fonds propre d'un membre de la Haute banque ne suffisait pas à les financer. En cas d'insuffisance de fonds, les membres de la Haute banque, comme ils avaient fait pour les grandes souscriptions de titres publics, s'alliaient ou appelaient des fonds externes pour poursuivre ces projets. Ces deux aspects sont importants dans nos analyses.

De nombreuses études ont déjà souligné la contribution des banques privées au financement des grands travaux publics, notamment celle de la Haute Banque. Reed G. Geiger a étudié le rôle de la Haute Banque non seulement dans le financement des canaux 1821-1822 mais aussi dans la détermination de leur modèle financier. Selon lui, la Haute Banque, qui était déjà parvenue à une

¹⁹⁶ Bertrand Gille, *La banque et...*, *op. cit.*, p. 264-270.

¹⁹⁷ Francis Démier, « Les métamorphoses de la dette publique dans la Monarchie des Bourbons (1814-1830) », Gérard Béaur, Laure Quennouëlle-Corre (dir.), *Les crises de la dette publique XVIIe-XXIe siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019, p. 177.

¹⁹⁸ Alain Plessis, « Haute Banque and the international economy », Youssef Cassis, Philip Cottrell (ed.), *The World of Private Banking*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2009, p. 127-140.

position dominante dans les circuits du crédit commercial à court terme et à une position monopolistique dans le marché du crédit public à long terme par la suite de l'avènement de la paix en 1816, s'est emparée en toute logique de titres issus des emprunts gouvernementaux pour ces canaux. Pour la Haute Banque, ces canaux n'étaient que des entreprises financières. Leurs opérations de crédit à long terme servaient aussi de moule pour la forme de ces titres de canaux¹⁹⁹. Les banquiers s'associaient en groupe pour les soumissions. Parmi les banquiers-soumissionnaires des canaux 1821-1822, le groupe financier André-Cottier, soutenu par Jacques Laffitte, était le soumissionnaire des canaux de Bretagne, du Nivernais, du Berry et du Canal latéral à la Loire. Le capital de ce groupe représentait près de la moitié du capital de la Haute Banque²⁰⁰. Sartoris, banquier qui était soumissionnaire de trois canaux (ceux de la Sommes, des Ardennes et latéral à l'Oise) dans le *Plan Becquey* avec l'appui de Greffulhe, un membre de la Haute Banque²⁰¹, mérite aussi notre attention. Il était également un financier d'État en tant que souscripteur en chef du premier emprunt public émis par la Seconde Restauration en 1816, date où la Haute Banque était encore frileuse aux affaires des rentes²⁰². Il nous faut aussi noter que Sartoris était aussi un financier des ponts de 1821. Comme on a constaté dans la section 2 du chapitre 1, les emprunts spéciaux pour les ponts de 1821 et pour les canaux de 1821 et 1822 sont similaires, sauf l'absence de la disposition concernant le partage de bénéfices dans les contrats des ponts. Examinons le cas du pont de Montréjeau, un pont financé par les emprunts des ponts de 1821. L'État avait envisagé de subventionner le tiers des dépenses et de laisser le département fournir les 200 000 francs restants, pour lesquels le préfet lança, sans succès, un emprunt de 100 actions de 2000 francs. Se présenta par la suite Sartoris, qui proposa de couvrir la totalité de l'emprunt, remboursable par annuité de 4 000 francs en 50 ans, moyennant un intérêt de 6% auquel s'ajoute 2% de prime, payés par l'État. Nous pouvons donc observer que ces financiers liés étroitement à la souscription des dettes publiques sont devenus les principaux souscripteurs des emprunts spéciaux émis par l'État

¹⁹⁹ Reed G. Geiger, *op. cit.*, p.142-144.

²⁰⁰ Reed G. Geiger, *Planning the..., op. cit.*, p.169.

²⁰¹ Fritz Redlich, « Jacques Laffitte and the Beginnings of Investment Banking in France », *Bulletin of the Business Historical Society*, Dec., 1948, Vol. 22, No. 4/6, p. 137-161.

Il y a aussi une étude consacrée spécialement à cette maison banquier durant la Révolution : Guy Antonetti, *Une maison de banque à Paris au XVIIIe siècle : Greffuhle Montz et cie, 1789-1793*, Paris, Edition Cujas, 1963.

²⁰² Francis Démier, « La Caisse d'amortissement dans les débats politiques de la monarchie constitutionnelle (de 1814 aux lendemains de 1830) », Alya Aglan, Michel Margairaz, Philippe Verheyde (dir.) *1816 ou la genèse de la foi publique : La fondation de la Caisse des dépôts et consignations*, Librairie Droz, 2006, p. 95-119 ; Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 160.

pour les travaux de ponts et des canaux de 1821-1822. La similarité entre ces actions d'emprunt canaux et les titres publics pour ces financiers est évidente.

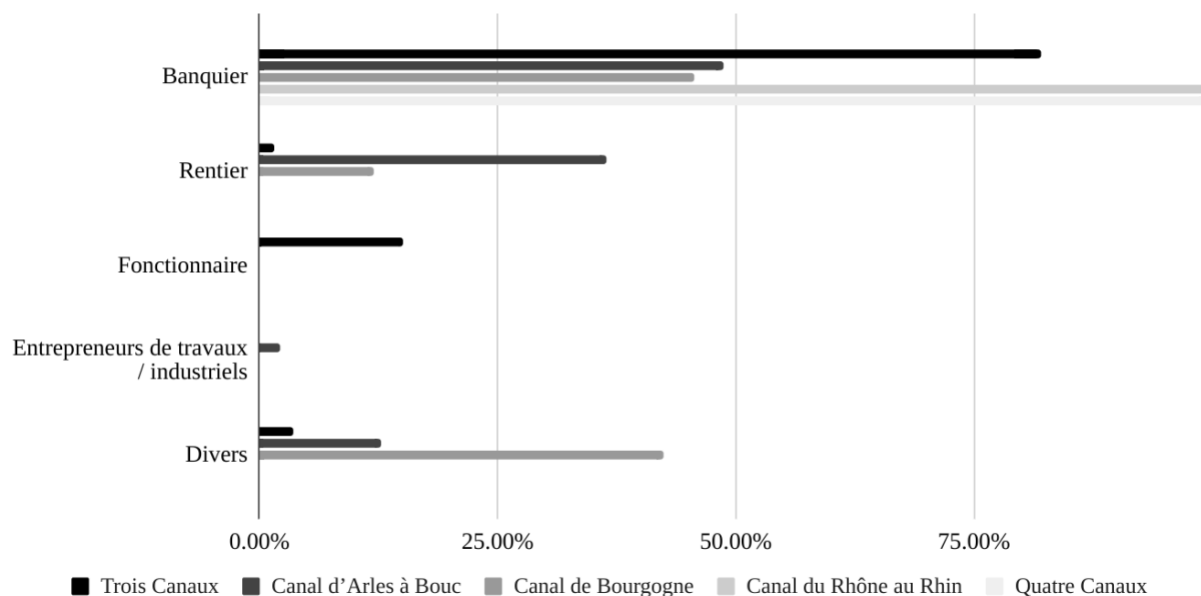
Tableau 3. Participation de la Haute Banque à la soumission des canaux du *Plan Becquey*

Date de soumission	Canal	Emprunt contracté (francs)	Soumissionnaires
1821	Canal du Rhône au Rhin	10 000 000	Humann
1821	Canaux de la Somme et Manicamp	6 600 000	
1821	Canal des Ardennes	8 000 000	Banquier anglais (Sartoris)
1821	Canal latéral à l'Oise	3 000 000	
1822	Canal de Bourgogne	25 000 000	banquier parisien (Hagerman)
1822	Canal d'Arles à Bouc	5 500 000	Haute Banque parisienne (Odier)
1822	Canaux de Bretagne	36 000 000	
1822	Canal du Nivernais	8 000 000	Haute Banque parisienne (André et Cottier)
1822	Canal du Berry	12 000 000	
1822	Canal latéral à la Loire	12 000 000	

Sources : Archives nationales, 138 AP/225, « Note pour le Conseil d'Etat, contributions indirectes, canaux ».

Si les soumissionnaires des emprunts spéciaux pour les canaux sont principalement les membres de la Haute banque, ils souscrivaient aussi dans le but de les faire écouler ensuite, comme ce qu'ils ont fait pour les rentes. L'étude de Gwenaël Nieradzick nous indique d'autant plus que même la majorité des détenteurs de ces actions d'emprunt étaient aussi les banquiers. Le graphique ci-dessous est basé sur les données issues d'une étude d'Helmut Großkreutz.

Graphique 11. Structure professionnelle des actionnaires des canaux 1821-1822



Sources : Gwenaël Nieradzik, *Le rôle de..., op. cit.*, p. 81.

Dans ce graphique, nous pouvons constater l'importance de la proportion des banquiers dans les détenteurs de ces actions de canaux, bien supérieur à la proportion d'autres groupes d'investisseurs, tels que ceux de rentiers et de fonctionnaires. C'est notamment le cas pour les Compagnies de Quatre Canaux, de Trois Canaux et du Rhône au Rhin. L'étude de Pedro Arbulu montre davantage que les capitaux représentés par les actions d'emprunt des compagnies de Quatre Canaux et de Bourgogne, fournis par les banquiers respectivement à hauteur de 100% et 46%, constituent 49% du fonds privé investi entre 1814 et 1847 dans la construction de canaux.²⁰³

Au delà de ces canaux de 1821 et 1822, les membres de la Haute banque participent également à l'aménagement de canaux dans le cadre de concession. Prenons l'exemple du canal de jonction de la Sambre à l'Oise, une ligne prévue dans le Plan Becquey mais non incluse dans les lois de 1821 et de 1822. Il faut attendre 1833 pour que ce canal soit concédé par le gouvernement de la monarchie de Juillet. La banque Rothschild, un membre de la Haute Banque, associée à la Société générale de Belgique, financent cette concession et contribuent à faire écouler les actions de ce canal en Bourse.

La contribution des banquiers, par le biais des emprunts spéciaux contractés avec l'État, à l'expansion de la canalisation est donc très importante.

²⁰³ Pedro Arbulu, *La Bourse de..., op. cit.*, p. 76-78.

B. L'importance accrue de la Haute banque dans le financement des chemins de fer

La participation des banques au financement des chemins de fer a aussi été abordée par des historiens. B. Gille a remarqué une évolution très sensible de cette participation des banques. Les banques jouaient d'une part le rôle d'intermédiaires pour les compagnies ferroviaires, souvent à travers les traités de banque, c'est-à-dire les contrats entre les banques et les compagnies pour organiser les émissions et l'écoulement des titres ferroviaires et d'autres services financiers fournis à ces compagnies par les banques. D'autre part, elles étaient aussi fondatrices-actionnaires et prêteuses. Il a également noté les alliances entre les membres de la Haute Banque pour répondre au besoin financier des concessions des chemins de fer. C'était même le cas pour la Maison Rothschild, la seule maison de banque qui pouvait se passer de partenaire pour participer à des projets ferroviaires, qui préférait néanmoins convier d'autres banques à coopérer²⁰⁴. Effectivement, les banquiers n'ont pas joué ce triple rôle, à savoir : fondateurs-actionnaires, intermédiaires et prêteurs, d'une manière systématique pour les canaux. C'est seulement pour certaines compagnies de canaux, tels que celles de Roanne à Digoin et de la Sambre à l'Oise, qui figurent dans la liste des premières compagnies cotées en Bourse de Paris, qu'une partie de ce triple rôle est évidente.

Cependant, le manque de participation des banquiers français aux premiers projets ferroviaires est un fait bien établi. B. Gille a expliqué cette absence par l'envergure limitée des premiers projets, et par l'impact négatif de l'échec des canaux sur l'investissement des banques dans les chemins de fer²⁰⁵. Levy-Leboyer a aussi noté que cette expérience négative relative aux canaux et la faillite de plusieurs firmes bordelaises qui investissaient dans les ponts à péage, ont affaibli la volonté des banques de participer aux affaires ferroviaires²⁰⁶. Dans l'ouvrage collectif dirigé par P.-C. Hautcoeur, le retard de la France en matière ferroviaire est partiellement dû au conservatisme de la Haute Banque, obligeant les premiers projets ferroviaire à se tourner vers les capitaux anglais²⁰⁷. Amir Rezaee a toutefois considéré dans sa thèse la contribution de la Haute Banque comme étant nécessaire et relativement suffisante pour le financement des premiers projets ferroviaires (voir le tableau ci-dessous), sauf pour des chemins de fer d'intérêt purement industriel

²⁰⁴ Bertrand Gille, *La banque et...*, *op. cit.*, p. 158, 205-218, 264-270.

²⁰⁵ *ibid.*, p. 206.

²⁰⁶ Maurice Lévy-Leboyer, *op. cit.*, 1964, p. 673.

²⁰⁷ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, p. 226.

et local, qui étaient laissés aux maisons moyennes²⁰⁸.

Tableau 4. La participation de la Haute Banque à la fondation des premières compagnies ferroviaires

Date de concession	Date d'ouverture	Compagnie	Capital social (Francs)	Ligne	longueur (km)	Fondateur
1823	1828	St-Etienne à la Loire	1 000 000	St-Etienne-Andrézieux	18	industriels locaux
1826	1830	St-Etienne-Lyon	10 000 000	Rive de Gier-Givors	15	industriels locaux + capitalistes étrangers
1826	1832			Givors-Lyon	21	idem
1826	1833			Rive de Gier-St-Etienne	21	idem
1828	1834	La Loire	10 000 000	Andrézieux-Roanne	68	banquiers parisiens + industriels locaux
1835	1837	Paris-St-Germain	6 000 000	Paris-Le Pecq	22	Haute Banque parisienne (Rothschild)
1835	1838	Mines d'Anzin	-	Abscon-St Waast	6	industriels locaux
1836	1839	Montpellier-Cette	3 000 000	Montpellier-Cette	27	banquiers parisiens (Stern-Leo)
1837	1839	Paris-Versailles (Rive Droite)	8 000 000	Asnières-Versailles	19	Haute Banque parisienne (Rothschild)
1837	1839	Mulhouse-Thann	2 600 000	Mulhouse-Thann	21	industriels locaux
1837	1840	Paris-Versailles (Rive Gauche)	8 000 000	Paris-Versailles (Rive Gauche)	17	Haute Banque parisienne (Fould)
1838	1840	Paris-Orléans	40 000 000	Paris-Juvisy	19	Haute Banque parisienne (Pillet-Will, André-Cottier, Odier, Blanc-Clon, Hagerman, de Waru, Bartholony)
1838	1840			Juvisy-Corbeil	12	
1838	1840	Strasbourg-Bâle	42 000 000	Benfeld-Colmar	39	Haute Banque parisienne (Fould, André-Cottier, Mallet) + industriels locaux
1838	1840			Mulhouse-St Louis	28	
1836	1841	Alais à la Grand Combe	-	Alais-Lalevande	17	Haute Banque parisienne (Rothschild)

²⁰⁸ Amir Rezaee, *Le marché des..., op. cit.*, p. 16-19.

1836	1841	Strasbourg-Bâle	42 000 000	Koenigshoffen-Benfeld	27	Haute Banque parisienne (Fould) + industriels locaux
1837	1841	Bordeaux-La Teste	5 000 000	Bordeaux-La Teste	53	capitaux locaux
1838	1841	Strasbourg-Bâle	42 000 000	Colmar-Mulhouse	42	Haute Banque parisienne (Rothschild)

Source : Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 16-19.

Le capital social marqué par “-” implique une difficulté de lier le volume du capital social à l’envergure des travaux ferroviaires. Les lignes Abscon-St Waast, Alais-Beaucaire, et Alais-Lalevade sont concédées aux sociétés qui ont aussi des opérations des mines ou de la houiller. Le hauteur de capital social de ces sociétés ne représente donc pas le fonds nécessaire pour les chemins de fer. (Bertrand Gille, *La banque et...*, *op. cit.*, p. 207.)

On peut constater dans le tableau ci-dessus qu’avant 1835, c’est principalement les capitalistes locaux et anglais qui contribuaient au financement des chemins de fer dont la longueur et ainsi le coût sont relativement limités. À partir de 1837, la Haute banque s’est engagée à fonder les compagnies-concessionnaires de chemins de fer. La longueur des lignes investies par la Haute banque peuvent dépasser 100 kilomètres, notamment celles concédées à partir de 1838, l’année où des grandes lignes de Strasbourg à Bâle (140 kilomètres), de Paris à Rouen et au Havre (240 kilomètres), et de Paris à Orléans (160 kilomètre) ont été confiées aux compagnies. Avant cette date, les capitaux exigés par les chemins de fer dépassaient rarement le niveau atteint par les canaux dans le *Plan Becquey*. À travers ce tableau, nous pouvons également identifier les banques qui participaient à la fois à la soumission des emprunts pour les canaux entre 1821 et 1822, et à la fondation des compagnies ferroviaires : André et Cottier, Odier, Hagerman, etc. La participation des banquiers constitue donc un lien entre le financement des grands canaux et celui des chemins de fer, malgré les différences de leur participation dans ces deux types travaux.

C. Des choix de financement différents selon les modes de transport

À partir de l’historiographie précédemment présentée, on peut maintenant comparer le rôle des banques dans le financement de canaux à celui dans le financement des chemins de fer. Au moins deux similarités dans la participation des banques aux canaux et aux chemins de fer peuvent être observées.

Premièrement, la Haute Banque avait une position importante dans la soumission des emprunts des canaux et dans le financement des chemins de fer. Elle jouait notamment le rôle

d'intermédiaire : ses membres achetaient sur le marché primaire, au moment de l'émission des titres, pour ensuite les revendre. Ces opérations permettaient de lier les compagnies au marché financier en les aidant à écouler leurs titres. Deuxièmement, les banques privées, en raison de leurs fonds propres limités et de leur considération pour la liquidité de leurs fonds, s'associaient souvent pour ces projets. On voit des continuités dans les opérations financières de la Haute banque lors du financement de canaux et de chemins de fer. Ces coopérations entre les banques privées étaient évidemment facilitées par la forme juridique de société anonyme de ces entreprises. Certes, les associations entre elles avaient déjà été courantes dans leurs souscriptions des emprunts publics ; mais différents des souscriptions des rentes qui peuvent être divisées en plusieurs parts appartenant respectivement à différentes banques, les canaux et les chemins de fer étaient difficiles, sinon impossibles, à diviser. Pour permettre à ces banques et à leurs clients d'écouler ou de transférer leurs parts dans ces travaux, et pour limiter leurs responsabilités à leurs fonds engagés, la forme de société anonyme était nécessaire.

Nous pouvons également observer deux différences majeures entre la participation des banques privées au financement des canaux 1821-1822 et leur participation au financement des chemins de fer. D'une part, leurs opérations concernant les emprunts de canaux, semblables à leur opération de rentes, étaient purement financières, et ne concernaient pas leur engagement pour les travaux de ces canaux. Tandis que leur participation aux chemins de fer était plus profonde : ces banques étaient non seulement des intermédiaires des titres ferroviaires, mais aussi des actionnaires proprement dits et des fondateurs de ces compagnies-concessionnaires. D'autre part, si la participation des banquiers au financement des canaux n'a pas changé l'organisation des banques, le financement des chemins de fer, quant à lui, a suscité l'apparition des nouvelles organisations bancaires, notamment des banques sous la forme de société anonyme. Nous essayerons d'expliquer ces différences.

Les différences en matière de risques d'achèvement et de produit entre les canaux et les chemins de fer peuvent partiellement expliquer les niveaux différents de participation de ces banquiers aux travaux. L'étude de Georges Reverdy indique que l'exécution des travaux de canaux était déjà considérée comme étant plus aléatoire que celle de chemins de fer²⁰⁹. Une autre explication réside dans le développement des sociétés anonymes et dans l'évolution du marché financier. Lors du lancement du *Plan Becquey* au début des années 1820, le crédit de la rente

²⁰⁹ Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 269.

française a été améliorée mais n'était pas encore établie. Les emprunts de l'État français dépendaient des souscriptions des banquiers anglais et hollandais jusqu'en 1818, date où des banquiers français, Perregaux et Laffitte, ont finalement participé à la souscription des rentes. Les rentes 5% étaient toujours sous leur pair jusqu'en 1824. Dans un tel contexte, considérant le volume considérable de capitaux à émettre, la négociation en masse des titres des compagnies de canaux pourrait être compliquée, rendant difficile la participation des acteurs privés aux canaux en tant que véritables actionnaires et concessionnaires. Pour ces banquiers, l'emprunt de canaux, similaire aux rentes, impliquait plus de réussite dans la négociation de ces titres. Tandis que lors des tentatives de la Haute Banque de lancer des grandes lignes ferroviaires à partir de 1838, le crédit public était beaucoup plus stable. La popularité des rentes a entraîné l'intérêt des épargnants français pour les valeurs mobilières, bénéficiant ainsi à l'écoulement des titres ferroviaires et à leur liquidité. Cet aspect sera exploré dans la deuxième partie concernant l'évolution du crédit privé. Cela révèle l'importance de la période courant de 1820 au milieu des années 1830 dans la formation de différents modèles de participation privée dans les canaux et les chemins de fer.

Le conflit entre les banquiers parisiens et d'autres investisseurs dans le financement des travaux publics peut nous permettre d'entrevoir les positions relatives de la compétence technique et la compétence financière dans le financement d'ouvrage de transport. Le cas de la Compagnie du chemin de fer Saint-Etienne-Lyon a fait l'objet de plusieurs études. Cette compagnie a été fondée par des industriels locaux et était sous la direction de Séguin. Le manque de fonds et le rejet par le gouvernement et la Caisse des dépôts de sa demande d'emprunt ont obligé cette compagnie à émettre entre 1832 et 1836 des dettes flottantes d'une somme d'environ 4 millions de francs. Bertrand Gille a noté que c'est dans l'objectif de consolider ces dettes flottantes et d'obtenir de nouveaux fonds, que cette compagnie s'est trouvée par la suite contrôlée par un groupe de banquiers, dont les membres sont les fondateurs de la Compagnie Paris-Orléans, tel que Bartholony²¹⁰. À compter de cette intervention des banquiers en 1841 à la veille de la révolution de 1848, les Séguin ont perdu leur influence dans cette compagnie, et ne possédaient plus que deux places sur les neuf dans le conseil d'administration. Cela a provoqué des réactions hostiles de la part des Séguin contre la position dominante des banquiers dans les affaires ferroviaires. Selon une citation référée par Yves Leclercq, Séguin a exprimé ses mécontentements, voire son mépris, d'une

²¹⁰ Bertrand Gille, *La banque et le crédit en France de 1815 à 1848*, Paris, Presse universitaire de France, 1959, p. 158.

façon très directe :

« Ni l'un ni l'autre de ces messieurs n'a inventé les rails, ni découvert le chemin de Paris au Havre, ni dessiné le tracé de cette route, ni calculé les pentes et les courbes, ni perfectionné les machines locomotives. Ainsi, ces Messieurs n'apportent ni un centime sonnante, ni un talent spécial appréciable, ni une valeur quelconque. Qu'apportent-ils donc ? ... Rien qu'une grande caisse vide que le public sera invité à remplir, en leur laissant le droit de prélever une dîme grasse sur ce qu'il y jettera. Il y a là un non-sens désastreux. Si les affaires de chemin de fer sont bonnes, pourquoi en livrer le plus clair bénéfique à des hommes qui n'y serviront à rien, ni à personne, ni à l'État, ni aux particuliers²¹¹ ? »

Séguin a très précisément indiqué que la plus grande contribution des banquiers aux chemins de fer ne résidait pas dans l'engagement de leurs fonds propres, mais dans leur compétence et leur crédit dans les opérations boursières. Il est clair que pour Séguin, en tant qu'ingénieur entrepreneur, ces compétences financières et ce crédit n'auraient pas dû être autant appréciés, et le facteur financier n'était en aucun point supérieur à d'autres facteurs, notamment à celui de la technique. Les rémunérations et la position dominante obtenues par ces banquiers dans les affaires ferroviaires étaient ainsi injustes, sinon nuisibles à l'intérêt général, sans prendre en compte que, pour l'aboutissement des grands travaux ferroviaires à une époque où le facteur capital était à la fois peu disponible et dispersé, le rôle intermédiaire des banquiers était essentiel et irremplaçable. L'influence de ces banquiers en raison de l'importance supérieure du facteur du crédit à d'autres facteurs à cette époque dans la réalisation des travaux de transport étaient donc évidente.

*

* *

L'intensité et la forme de la participation privée varient selon les projets d'infrastructures de transport. Le système de concession est appliqué principalement sur les travaux, sauf ceux des routes, à l'échelle locale ou d'importance secondaire, tels que les ponts, les petits canaux et les premiers chemins de fer. Les travaux des grandes lignes de transport restent le champ d'action de l'État. Cependant, les financiers participent encore au financement des grands canaux de 1821 et 1822 en tant que prêteurs, en raison de l'état des finances publiques et des conditions de ces emprunts similaires à celles des rentes. C'est à partir de 1838 que le système de concession est utilisé par les banquiers pour le financement de plusieurs grandes lignes de chemins de fer. Parmi ces financeurs des grands canaux et des grands chemins de fer, se trouve un même groupe, les

²¹¹ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, op. cit., p. 38, 52-53.

membres de la Haute banque.

L'importance croissante de ces banquiers parmi les acteurs privés participant au financement des travaux publics résulte de deux raisons au moins : leur lien intime avec l'État à travers les opérations des rentes, ainsi que l'importance des fonds exigés par les grands travaux qui supposent des crédits et des compétences dans les opérations boursières. Pour ces membres de la Haute banque, leur statut de financier de l'État, leur fonds et de leur crédit éminent, ainsi que leur expérience dans la souscription et l'écoulement des titres publics ont contribué à la formation de leur position privilégiée dans le financement des travaux publics. Cette tendance a continué, voire a été renforcée, après 1838, sur laquelle on reviendra dans la deuxième partie.

Malgré l'abondance des études concernant le rôle des banquiers dans le financement des travaux publics, ce chapitre apporte des éléments innovants au développement de ce sujet en comparant leur participation dans le financement des canaux et celui de chemins de fer. Comme sur le marché de la rente, ces banques jouent un rôle d'intermédiaire lors des souscriptions des emprunts de canaux et des actions ferroviaires. Et malgré l'importance de leurs fonds propres, ces financiers s'associaient pour réaliser ces souscriptions dont la somme est souvent supérieure à leurs fonds propres. Cependant, leur participation dans le financement de chemins de fer est plus complexe et profonde : ces financiers deviennent de véritables actionnaires, voire les concessionnaires de certaines compagnies ferroviaires. Le financement des grands projets ferroviaires apporte également des changements dans le secteur bancaire, notamment en encourageant l'apparition des banques sous la forme de sociétés par action.

CHAPITRE 3. L'EXÉCUTION DES TRAVAUX AU DÉFI DES RETARDS E DES SURCOÛTS DANS LES ANNÉES 1820 ET 1830

Au début du XIX^e siècle, le dépassement du budget primitif et le retard dans l'achèvement des travaux sont courants dans la réalisation des grands projets d'infrastructures. La crainte de la suspension des travaux et de leur inachèvement dans le budget ou le délai prévu persiste dans les débats parlementaires relatifs aux modes de financement et aux termes des cahiers des charges, dans la gestion des chantiers et dans la négociation des titres émis par les concessionnaires des travaux. Pourtant, les études historiques abordent rarement ce défi d'une manière systémique, ou analysent ce défi et ses traitements par des comparaisons entre les différents types de travaux, ou entre les travaux entrepris à différentes périodes. Ce chapitre et le chapitre 8 seront concentrés sur les facteurs liés aux risques de retard et de surcoût, et leur solution dans des contextes différents.

Plus précisément, trois séries de questions seront centrales dans ce chapitre. Premièrement, comment expliquer l'existence générale du surcoût et du retard dans le domaine des travaux publics ? Quels sont les liens entre ces deux risques et le financement public ou privé ? Ensuite, dans les concessions, quelles mesures ont été mises en place avant le commencement des travaux pour assurer leur achèvement par les acteurs privés ? Enfin, au niveau juridique, dans quelle mesure l'évolution des lois d'expropriation a contribué à faciliter l'acquisition des terrains, et au niveau des exécutants des travaux, quelles sont les solutions développées pour faire face au surcoût des terrains ?

Des comparaisons seront ainsi établies entre les différentes causes de surcoût et de retard selon la nature des travaux (canaux et chemins de fer principalement), les solutions développées pour les résorber lors de la phase précontractuelle (section 1) et, en particulier, ces risques dans l'acquisition des terrains, étape préliminaire de la construction des infrastructures (section 2).

1. Une hypothèse générale sur l'achèvement des infrastructures

Le retard et le surcoût des travaux constituent deux risques majeurs dans la phase de construction. Dans les théories contemporaines de *Project Finance*, ces deux risques sont traités soit séparément²¹², soit ensemble dans le cadre de risque d'inachèvement, « *completion risk* » en anglais²¹³. Les économistes introduisent également les théories d'asymétries d'information et celles de « principal-agent » pour diagnostiquer les causes des dérapages vis-à-vis des termes initiaux²¹⁴, qui concernent le délai d'achèvement, le coût et le trafic des travaux en question. Au cours de la phase de construction, une phase post-contractuelle, l'asymétrie d'information se traduit principalement par les « aléas moraux », c'est-à-dire par des comportements opportunistes de la part des « agents » au détriment de l'intérêt des « principaux », qui délèguent les travaux aux agents mais manquent d'informations concernant leurs comportements.

Frédéric Marty, économiste spécialisé dans les recherches du Partenariat-Public-Privé (PPP), a distingué davantage « les risques de nature idiosyncrasique » et les risques tenant aux asymétries informationnelles, et les a considéré comme deux sources du surcoût²¹⁵. Cette distinction fonctionne aussi à propos du risque de retards de travaux. Effectivement, au-delà des causes liées à l'asymétrie d'information, il existe encore d'autres facteurs dont nous devons tenir compte, et qui peuvent avoir un impact sur l'avancement des travaux de canaux et de chemins de fer. On se penchera spécifiquement dans ce chapitre sur les éléments administratifs et gestionnaires dans différents cadres de financement, et sur la longue durée et le coût élevé ou incertain du processus de l'acquisition de terrains. La troisième partie portera sur cet aspect en soulignant les effets engendrés par la livraison tardive et du prix fluctuant des matériels clés, notamment les rails, sur l'avancement et le coût des travaux.

En se basant sur nos analyses relatives aux causes sur deux plans - celui de l'asymétrie informationnelle et celui idiosyncrasique - nous étudierons les mesures adoptées ou proposées pour contrôler le risque du surcoût et du retard ainsi causés. Sur le plan de l'asymétrie informationnelle,

²¹² David Corchia, Ivan Benichou, *Le financement de projet*, Paris, Édition ESKA, 1996, p. 118-119.

²¹³ Stefano Gatti, *Project finance in...*, *op. cit.*, p. 46-47.

²¹⁴ Les développements théoriques concernant ce sujet peuvent être trouvés dans divers ouvrages, par exemple : Jean-Michel Uhaldeborde, « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », *Revue d'économie financière*, Partenariat public-privé et développement territorial (hors-série 1995), p. 65-79.

²¹⁵ Jean Bensaïd, Frédéric Marty, *Pertinence et limites des PPP - une analyse économique*, Jean-Philippe Touffut, Centre Cournot, 27, 2014, p. 34-36.

l'achèvement des travaux à temps par les agents solvables constitue l'intérêt essentiel des « principaux » durant la phase de construction. À ce titre, il faut que le « principal », qui confie les travaux, lors de la phase précontractuelle, conçoive des dispositions permettant de limiter la sélection adverse et de prévenir les comportements opportunistes de « l'agent », et lors de la phase post-contractuelle, ouvre la possibilité de renégocier le contrat avec « l'agent » pour assurer la continuation des travaux²¹⁶. Nous discuterons les préventions prises lors de la phase précontractuelle dans ce chapitre et les mesures adoptées lors de la phase post-contractuelle dans la troisième partie de cette thèse. Sur le plan idiosyncrasique, nous traiterons dans ce chapitre l'évolution des lois d'expropriation pour cause d'utilité publique et des mesures conçues dans le but de prévenir le surcoût des terrains à cause de l'augmentation de leur prix, voire de profiter de cette augmentation.

Dans les théories de *Project Finance*, il est reconnu que ces deux risques sont étroitement liés. La nature des grands travaux en matière de dérivation par rapport à la prévision initiale de coût²¹⁷, peut perturber le bon déroulement qui a été planifié, obligeant à retarder ou ralentir certaines opérations pour financer ces dépassements, et entraînant souvent davantage des coûts supplémentaires²¹⁸. En raison du fait que le surcoût et le retard se provoquent l'un et l'autre, nous

²¹⁶ Dans une perspective de contrats incomplets, la renégociation est une mesure logique pour adapter les termes du contrat aux situations réelles ou non anticipés. Au-delà de l'adaptation à un environnement changeant, la renégociation de contrat est aussi entraînée par l'opportunisme de la part de l' « agent ». Voir : Jean Beuve, Julie de Brux et Stéphane Saussier, « Renégocier pour durer : une analyse empirique des contrats de concessions », *Revue d'économie industrielle*, n°141, 1er trimestre 2013 ; Frédéric Marty, Sylvie Trosa et Arnaud Voisin, *Les partenariats public-privé*, Paris : La Découverte, 2006, p. 53-58.

La nécessité de renégocier le contrat peut être partiellement expliquée par les théories de « contrat incomplet », développées notamment par Oliver E. Williamson, Oliver Hart, etc.. Ces théories font valoir l'importance de renégocier les contrats en raison de la cherté inabordable d'un « contrat complet », qui nécessite des efforts énormes pour obtenir les informations et pour les traiter. Ainsi, une certaine flexibilité dans les contrats et la renégociation sont plus viables et économiques.

Voir : Oliver E. Williamson, « The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead », *Journal of Economic Literature*, 38(3), p. 595-613 ; *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985. O. Hart *et al*, « The proper scope of Government : Theory and an application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), p. 1127-1161.

²¹⁷ La dérivation en regard du coût prévu dans le budget initial est naturelle dans les grands travaux, dans la mesure où ce que le budget initial nous fournit pour nous référer, est plus un méthode de calcul que un montant précis. Voir : Elisabeth Campagnac, Géry Deffontaines, « Une analyse socio-économique critique des PPP », *Revue d'économie industrielle*, 4ème trimestre 2012, p.45-79.

Les archives peuvent aussi confirmer cette hypothèse. Le ministre des Travaux publics et le directeur général des Ponts et Chaussées ont déjà prévenu les compagnies ferroviaire, avant l'exécution des travaux, « qu'elles ne devaient pas se fier aux évaluations du projet du Gouvernement ; que l'on en reconnaissait aujourd'hui l'insuffisance, que les calculs seraient de beaucoup dépassés, et que c'était à elles à bien peser toutes les chances de son entreprise ; que le Gouvernement ne garantissait rien. »

Cf. *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N°165, du samedi 13 juin 1840, la prise de parole de M. Luneau.

²¹⁸ Il est aussi à noter que les retards dans la construction ont un effet double : d'une part, ils font croître le montant

interrogerons premièrement ces liens entre ces deux risques, avant d'explorer d'autres facteurs causaux de ces deux risques.

A. La corrélation du surcoût et du retard

À propos de l'avancement des travaux, tant de canaux que de chemins de fer, il y a un lien étroit entre le retard et le surcoût des travaux.

Le plupart des canaux construits dans le cadre des lois de 1821 et 1822 sont achevés bien après la date initialement prévue et avec des surcoûts importants, malgré les trois devoirs principaux imposés par Becquey à tous les ingénieurs concernés : ceux de solidité, d'économie et de célérité. Conscient de l'habitude des ingénieurs des Ponts et Chaussées de prioriser la magnificence des ouvrages plutôt que l'économie de leur coût, Becquey a répété à de nombreuses reprises que toutes dépenses doivent être impérieusement nécessaires et que les canaux à construire ne doivent pas être luxe mais utiles : « dans les travaux de navigation, la gloire de l'ingénieur consistera surtout à atteindre le but en dépensant peu. Loins de se modeler sur les travaux déjà faits dans un système trop dispendieux, il faut rechercher avec soin les moyens de diminuer la dépense, quel que soit le mode antérieurement adopté sur les canaux commencés²¹⁹ ».

Cependant, ces canaux n'ont progressé que très lentement (tableau 5). Ceux dont l'ouverture a connu le plus grand retard sont les canaux dont l'emprunt est souscrit par la Compagnie des Quatre Canaux, à savoir : les canaux de Bretagne, du Nivernais, du Berry et le canal latéral à la Loire. Alors qu'ils auraient dû être achevés au début des années 1830, ils n'ont été ouverts entièrement à la navigation qu'au début des années 1840.

d'intérêt capitalisés et donc le besoin de financement ; d'autre part, ces retards peuvent « déborder » sur la période d'exploitation et menacer la rentabilité du projet en question.

Voir : Jean Bensaïd, Frédéric Marty, *Pertinence et limites des PPP - une analyse économique*, Jean-Philippe Touffut. Centre Cournot, 27, 2014, p. 38-39. David Corchia, Ivan Benichou, *op cit.*, p. 118-119.

²¹⁹ Archives nationales, F/14/7074, « Instruction à MM. les ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, les 19 et 30 août 1822, sur les économies à apporter dans les travaux des canaux »

Tableau 5. Les dates et dépenses estimées et réelles d'achèvement des canaux de 1821 et 1822

	Longueur (km.)	Date d'achèvement estimée	Date d'achèvement r éelle	Dépenses estimées, (millions)	Dépenses réelles (millions)
Canal du Rhône au Rhin	350	1828	1834	10,0	17,2
Canaux de la Somme et Manicamp	160	1828	1835	6,6	9,6
Canal des Ardennes	100	1827	1835	8,0	14,4
Canal latéral à l'Oise	133	1831	1831	3,0	5,9
Canal de Bourgogne	252	1832	1832 ²²⁰	25,0	38,7
Canal d'Arles à Bouc	47	1828	1834	5,5	7,1
Canaux de Bretagne	504	1832	1836-1842	36,0	55,8
Canal du Nivernais	175	1829	1841	8,0	27,7
Canal du Berry	322	1830	1840	12,0	23,2
Canal latéral à la Loire	200	1830	1838	12,0	31,3

Sources : Les dates d'achèvement estimée sont indiquées dans les contrats d'emprunt, et les dépenses estimées sont le montant d'emprunt contracté pour chaque canal : « Loi du 5 août 1821 », *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome treizième)*, Paris, Imprimerie royale, 1822, p. 198-216 ; « Loi du 14 août 1822 », *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome quinzisième)*, Paris, Imprimerie royale, 1823, p. 233-244 ; « Ordonnance du Roi qui admet la compagnie Sartoris à verser trois millions au Trésor Royal pour l'exécution des travaux d'amélioration de la rivière d'Oise, depuis Manicamp jusqu'à la Seine », J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements (Tome vingt-cinquième)*, Paris, Chez A.Guyot et Scribe, 1827, p. 294.

Les données des dépenses réelles sur ces canaux sont les montants des dépenses du premier établissement à partir de 1821, provenant d'un ouvrage statistique publié par le ministère des Travaux publics. La plupart de ces canaux avaient été longtemps investis, et les dépenses leur affectés avant 1821 n'ont pas été comprises dans nos calculs. Voir : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques de la navigation intérieurs*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 208-227.

Il est clair que ces retards ont eu des conséquences financières : l'accroissement des dépenses pour poursuivre les chantiers et pour rémunérer les capitaux engagés. L'intérêt annuel des emprunts des canaux contractés en 1821 est de 6%²²¹, et les souscripteurs de ces emprunts

²²⁰ Le canal de Bourgogne a été ouvert à la navigation à partir de 1832, mais les travaux de premier établissement ont été poursuivis jusqu'au début des années 1840. Des lois, telles que celles du 27 juillet 1833 et du 25 juin 1841, ont encore affecté des crédits importants (environ 9 millions de francs) à ce canal pour son achèvement. Ainsi, l'ensemble des travaux n'a pas été terminé avant 1841.

²²¹ Les actions d'emprunt du canal des Ardennes, de la Somme et de Monsieur 6%. Selon l'article 5 et 6 des Cahiers des charges des canaux des Ardennes et de la Somme, ces deux compagnies de canaux bénéficiaient l'intérêt des actions d'emprunt pendant la durée de travaux, et l'amortissement de ces emprunts ne seraient commencé qu'à l'époque où les ouvrages auraient été réellement achevés. C'est-à-dire, plus les travaux de ces deux canaux étaient retardés, plus

bénéficient aussi du droit de toucher une prime de 1% à date de l'expiration du délai d'achèvement fixé dans les cahiers des charges. Sans compter d'autres dépenses inévitables liées aux chantiers, le seul montant de l'intérêt peut déjà atteindre presque une moitié de capitaux empruntés avec un retard de 8 ans de l'achèvement de travaux. Ainsi, ces retards importants dans la construction de canaux peuvent engendrer des surcoûts importants, comme le constate le tableau 5. C'est aussi le cas pour les chemins de fer : le retard de travaux présente des conséquences financières, car l'intérêt d'actions à taux de 5% de capital social doit être payé aux actionnaires, quel que soit l'état d'avancement des travaux.

Pour financer les dépassements de coût des canaux lancés entre 1821 et 1822, après l'épuisement des fonds provenant des emprunts spéciaux, la loi du 6 juillet 1833 accorde un fonds spécial de 44 millions de francs à l'ensemble des canaux inachevés, et par la suite, une loi ouvre de nouveau un crédit de 6,6 millions de francs afin de provisionner ces chantiers. En 1839, lorsqu'un nouveau projet de loi demande une nouvelle fois un crédit supplémentaire de 12 millions de francs pour ces canaux, la Commission de la Chambre met en cause ces demandes récurrentes de fonds supplémentaires pour ces canaux. Cependant, elle reconnaît l'impossibilité de rejeter ces demandes, car, suite à l'investissement d'immenses capitaux dans ces canaux, l'État éprouvera des pertes importantes s'il est obligé de suspendre ces travaux faute de moyens. La Commission souligne donc la nécessité d'accélérer ces travaux, dans la mesure où « chaque jour de retard augmente la dépense, en nous faisant perdre l'intérêt des sommes empruntées et de celles tirées du trésor national. Il est donc évident qu'il faut terminer au plus tôt tous les canaux commencés²²² ». La Commission établit déjà très bien le lien entre le retard de travaux et leur surcoût.

Le surcoût, à son tour, peut aussi provoquer des retards de travaux. Concernant les canaux de 1821 et 1822, les surcoûts sont assumés par l'État et le dépassement du budget est d'abord examiné par la direction des Ponts et Chaussées avant que celle-ci détermine dans un second temps, le

l'amortissement des emprunts serait ajourné, plus des intérêts annuels l'État doit payer à ces deux compagnies. De plus, ces compagnies recevaient aussi un prime de 1% de la somme d'emprunt à partir de l'expiration des dates fixés pour l'achèvement de travaux, jusqu'à l'époque où leurs prêts auraient été éteints par l'amortissement. Pour les canaux contractés en 1822, leurs contrats sont moins avantageux. À l'exemple de celui du canal de Bourgogne, l'amortissement de l'emprunt commencerait à la date de l'expiration du délais fixé dans le contrat, de telle sorte que la Compagnie du canal de Bourgogne ne pourrait pas bénéficier d'un prolongement de jouissance de l'intérêt du capital primitif lors du retard de travaux. De plus, la prime pour cette compagnie est seulement de 0.5%.

²²² Le *Moniteur*, le samedi 29 juin 1839, « Rapport sur le projet de loi tendant à ouvrir un crédit de 12 millions pour l'achèvement des canaux entrepris en vertu des lois des 5 août 1821 et 14 août 1822 ».

montant des fonds nécessaires à affecter pour poursuivre les travaux. Il faut également proposer ces dépenses supplémentaires aux Chambres parlementaires et attendre encore que ce projet soit sanctionné. Une telle procédure peut traîner longtemps. Au cours du mois de mars de l'année 1827, alors que les travaux des Quatre Canaux ne sont construits qu'au tiers, au lieu des deux tiers prévus, la Compagnie des Quatre canaux remarque que « le déficit de 34 millions qu'il faut ajouter aux 68 millions, montant de l'emprunt total de Quatre Canaux, est encore une cause de retard, puisque l'administration n'a encore rien statué à cet égard ». Dans la même année, Jacques Laffitte, l'un des financiers principaux de cette compagnie, affirme en outre, dans une séance de tribune législative, que les devis établis par les Ponts et Chaussées sont fautifs, et qu'une augmentation de 34 millions est nécessaire. Aucun ministre présent n'ose de nier cette assertion²²³. Or, ce n'est que deux ans plus tard, en 1829, que cette compagnie a reçu un crédit supplémentaire d'un montant de seulement 3.6 millions de francs, donc bien inférieur à la somme manquant réclamée²²⁴. Les délais de la marche administrative et la complexité des circuits de décision peuvent entraver davantage l'avancement des travaux.

Dans le cas de chemins de fer, le retard des chantiers et les surcoûts qui en découlent présentent des enjeux différents. À la différence des canaux de 1821 et 1822 qui bénéficient de la souplesse de contrainte budgétaire²²⁵, permettant à leurs surcoûts d'être couverts par le biais de crédits supplémentaires affectés par l'État, les chemins de fer entrepris par les concessionnaires se trouvent souvent sous la menace d'une suspension des travaux une fois que leurs fonds furent épuisés. C'est le cas à partir des années 1830 jusqu'au début du Second Empire, car durant cette longue période, il manque de crédit à long terme et de garantie d'intérêt par l'État. Les difficultés financières auxquelles sont confrontées les compagnies pour couvrir ces surcoûts, peuvent singulièrement dégrader leur crédit dans le système financier et les mettre dans l'impossibilité de

²²³ Archives nationales, F/14/7014, « Note financière sur les actions de la Compagnie des Quatre Canaux ».

²²⁴ Archives nationales, F/14/7014, « La lettre du directeur général des Ponts et Chaussées, le 23 novembre 1829 ».

²²⁵ « Soft budget constraint » en anglais, signifiant l'absence d'un budget rigide dans le secteur public. Cette théorie est formulée par János Kornai pendant les années 1970 et 1980, à travers ses études concernant les inefficacités gestionnaires des entreprises publiques de l'Europe de l'Est. Cette théorie est soutenue et développée par les économistes neo-libéraux, devenant par la suite une théorie largement appliquée dans les études des secteurs publics. Ici, nous ne l'utilisons pour critiquer la gestion budgétaire de canaux, mais seulement pour indiquer le fait que, l'engagement de l'État de couvrir les surcoûts de canaux et le bon crédit de l'État adoucissent la gravité du surcoût pour les travaux des canaux 1821-1822. Par contre, les chemins de fer construits dans le cadre de concession ne bénéficient pas d'une telle souplesse.

Voir : János Kornai, Eric Maskin et Gérard Roland, « Understanding the Soft Budget Constraint », *Journal of Economic Literature*, dec. 2003, p. 1095-1136 ; János Kornai, « Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems », *Econometrica*, 1979(47), p. 801-819.

poursuivre les travaux. En tant que travaux d'utilité publique importants, les chemins de fer ont effectivement reçu des aides financières provenant de l'État, tels que des prêts, des subventions et les garanties d'intérêt, lorsque la prévision de leurs dépenses a été dépassée et les travaux sont en passe d'être suspendus. Il faut toutefois attendre 1837 que l'État commence à accorder des aides financières aux concessionnaires. Les travaux ferroviaires comptent par ailleurs sur la solvabilité des compagnies-concessionnaires qui dépend de la conjoncture favorable. Lors de la crise de 1838, la première crise ferroviaire, confrontés à la chute des cours d'actions ferroviaires, les actionnaires refusent de verser la partie de sommes qui n'est pas encore réglées. Parmi les compagnies créées juste avant cette crise, la Compagnie de Paris-Orléans est la seule qui n'a pas rompu son contrat et a obtenu la garantie d'intérêt fournie par l'État²²⁶. La restriction financière liée à l'immaturation du système financier constitue un obstacle pour les compagnies à obtenir des fonds supplémentaires pour faire face au surcoût, aggravant le retard et d'autres conséquences entraînés par le surcoût.

Cette situation, déjà délicate durant les années 1830, demeure ainsi durant les années 1840. Certes, les obligations ferroviaires sont introduites à partir de 1838, et des Caisses se spécialisant sur les opérations des titres ferroviaires sont établies, le volume des obligations émises et des prêts accordés par ces Caisses aux compagnies ferroviaires reste néanmoins modéré avant le Second Empire. Des surcoûts constituent donc encore une cause de retards et d'embarras financiers. Par exemple, même durant les années 1840, la Compagnie Montpellier-Sète éprouve plusieurs revers entre 1841 et 1847 quand elle essaie d'obtenir un seul million de francs pour faire face au dépassement d'un devis erroné établi par les Ponts et Chaussées. Cela obligeait cette compagnie à financer les travaux à construire par le produit résultant de l'exploitation²²⁷. La menace du surcoût aux compagnies est notamment évidente lorsque la situation boursière n'est pas stable. Lors de la crise économique qui se manifeste à partir de 1846, plusieurs compagnies se retrouvent dans l'impossibilité de continuer leurs travaux, à l'exemple de la Compagnie de chemin de fer de Bordeaux à Sète. Quatre mois après le refus du ministre des Travaux publics de présenter un nouveau projet visant à financer ce chemin de fer, cette compagnie est contrainte de se déclarer en liquidation au 20 août 1847, en raison d'un dépassement important du budget initial et de l'élévation des coûts de capitaux causée par la crise²²⁸. La suspension générale des chemins de fer

²²⁶ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le marché financier...*, *op. cit.*, p. 225.

²²⁷ Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 98, « Rapport du Conseil d'administration de la Compagnie de Montpellier à Cette, le 14 juillet 1847 » ; Bertrand Gille, *La banque et...*, *op. cit.*, p. 141, 156-157.

²²⁸ Archives nationales du monde du travail, 60 AQ 203, « Assemblée générale extraordinaire de la Compagnie de

entrepris par les compagnies-concessionnaires a encore une fois prouvé l'effet nuisible de l'instabilité financière causée par le surcoût à l'avancement des travaux.

Les risques de surcoûts et de retards de travaux sont étroitement liés tant pour les canaux que pour les chemins de fer. Cependant, en fonction des différentes causes du surcoût et du retard dans ces deux types de travaux, la prévention et les traitements adoptés pour résorber le risque d'inachèvement de ces travaux ne sont pas entièrement identiques.

B. Des causes multiples

Les études relatives au surcoût et au retard des canaux de 1821 et 1822 sont relativement abondantes par rapport à celles des chemins de fer. Le budget initial de ces canaux, servant aussi de base du montant des emprunts contractés entre 1821 et 1822, est de moins de 130 millions de francs, tandis que le coût réel de leur achèvement dépasse 235 millions. De surcroît, la plupart d'entre eux a subi un retard entre 8 et 10 ans par rapport aux dates d'achèvement prévues. Ce problème grave du retard et du surcoût attire donc l'attention des chercheurs.

Le mémoire de Gwenaël Nieradzik attribue ce retard et ce surcoût à trois facteurs. Premièrement, les devis estimatifs ne sont pas fondés sur des plans de constructions solides et exacts. La plupart des accords de soumission sont signés bien avant la fixation des tracés. Avec de nombreux changements de plans, le coût réel est nécessairement porté à un niveau plus élevé que celui prévu. Deuxièmement, la conscience insuffisante des coûts par l'Administration des Ponts et son ambition de créer des constructions monumentales entraînent aussi des surcoûts. Enfin, le défaut de la loi d'expropriation à l'époque a causé des surcoûts et des retards importants dans l'acquisition des terrains. Selon Thiers, l'expropriation seule a coûté 22 millions de francs de frais supplémentaires, avec les frais de procès et de justice de 32 millions. Il faut attendre 1833 et 1841 pour voir apparaître une base juridique pour que l'expropriation devienne assez solide et efficace pour les grands travaux²²⁹. Ces trois facteurs rendent inévitable des dérivations sur plans de coût et de durée des travaux.

Il y a aussi des études indiquant que le surcoût des infrastructures est un phénomène qui persiste durant la première moitié du XIX^e siècle. Antoine Picon avoue que l'imprécision de

Bordeaux à Sète du 31 juillet 1847 ».

²²⁹ Gwenaël Nieradzik, *Le rôle de..., op. cit.*, p. 47-48.

nivellements remonte parfois aux toutes premières années du XIX^e siècle, et que les études traînent aussi en longueur. De surcroît, la demande faite par Becquey pour consacrer des crédits supplémentaires à ces canaux a également échoué²³⁰, pesant sur l'accélération de l'avancement des travaux. Reed. G. Geiger énumère les grands travaux de transport qui voient leur coût final être démultiplié en comparaison à leurs budgets initiaux. À titre d'exemple, le pont de Bordeaux ayant un budget primitif de 2 millions de francs, est achevé avec un investissement total de 9 millions de francs. Le canal de Saint-Martin, également estimé à 2 millions de francs, coûte réellement plus de 6 millions. Les dépenses consacrées au canal d'Ourcq sont aussi trois fois supérieures aux dépenses estimées. Cet auteur explique ces surcoûts considérables par le manque du contrôle exercé par le Parlement sur les ingénieurs des Ponts et sur l'exécution des travaux, par les négligences des obstacles de la part des ingénieurs, et parfois par leur sous-estimation consciente des coûts pour faire passer leurs projets au Parlement et ainsi les mettre en pratique plus vite²³¹.

Le problème du surcoût des travaux est aussi très présent pour les chemins de fer dès le début de l'ère des rails en France, et responsable partiellement des crises boursières de 1838, de 1848 et de 1857. Selon l'étude d'Yves Leclercq, pour l'établissement d'un kilomètre de chemin de fer, les estimations du prix de revient sont sans cesse révisées à la hausse au cours de cette période : 160 000 francs en 1832, 300 000 francs en 1840, 400 000 francs en 1842, etc. Le dépassement de budget est donc très courant. Cette forte possibilité du surcoût, ainsi que la négligence de la question de coût de la part des Ponts et Chaussées qui rédige dans de nombreux cas le budget pour les compagnies ferroviaires, sont considérés par Yves Leclercq comme étant deux obstacles pour le financement privé des chemins de fer²³². Les chiffres présentés par François Caron sur le surcoût du chemin de fer du Nord confirment cette situation. Malgré l'absence de surcoût dans les travaux des embranchements, la construction de la ligne principale, avec un budget estimé de 76 millions de francs, coûte finalement 111,5 millions. Sur la base des analyses explicatives de Lescure sur la crise de 1848, F. Caron attribue partiellement cette crise à la construction plus coûteuse, plus longue et moins solide que prévu²³³.

Au-delà de l'estimation des devis, d'autres facteurs sont aussi responsables du surcoût des

²³⁰ Antoine Picon, *L'invention de l'ingénieur...*, *op. cit.*, p. 333-335.

²³¹ Reed G. Geiger, *Planning the...*, *op. cit.*, p. 229, 269.

²³² Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 68, 72.

²³³ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p.51, 69.

chemins de fer. En 1840, lors des débats parlementaires relatifs à un projet visant à accorder des aides financières aux compagnies en difficulté, un enjeu est de déterminer si les compagnies sont les seules responsables des surcoûts des lignes ferrées. Le rapport de la Commission qui examine cette question justifie ces aides aux compagnies en indiquant la responsabilité de l'État dans ces surcoûts :

« Est-ce la faute des associations si elles ont rencontré dans notre loi d'expropriation forcée d'immenses difficultés et des obstacles ruineux ? Est-ce la faute des associations si, dans l'exécution des travaux, on lui a imposé (de la meilleure foi du monde, je le reconnais) une foule d'exigences, des exigences ruineuses, qui nulle part ailleurs n'ont été imposées ? Est-ce sa faute si on a exigé, par exemple, pour les pentes, des conditions d'art qui ne sont prescrites nulle part, même dans les pays où il y a d'immenses capitaux, où il y a tant de richesses, où l'on regarde si peu aux millions qu'on dépense pour l'établissement des chemins de fer²³⁴ ? »

Selon ce rapporteur, les deux facteurs - le coût exorbitant de l'acquisition des terrains à cause de la loi d'expropriation en vigueur, ainsi que les exigences techniques imposées aux concessionnaires -, sont aussi responsables des surcoûts des travaux ferroviaires. Ces deux facteurs sont plutôt liés à l'État qu'aux concessionnaires. Les opposants de ce projet, en revanche, accusent les compagnies d'être coupables de leur situation financière déplorable causée principalement par les surcoûts. Dans le cas du chemin de fer Paris-Orléans, dont le budget estimé par les ingénieurs des Ponts est de 20 millions de francs et la compagnie a un capital social de 40 millions, deux ans après la concession de cette ligne, soit en 1840, un surcoût d'au moins 5 millions de francs est déjà prévu. Selon Luneau, député dans la Chambre, les concessionnaires négligent le risque du surcoût, malgré l'avertissement fait par le gouvernement. Loin d'être vigilante suite à cet avertissement, la Compagnie Paris-Orléans a en plus entrepris des embranchements à Corbeil, à Arpajon et à Pithiviers sous les demandes de certains députés²³⁵. De surcroît, les concessionnaires refusent de s'engager pour le versement intégral de leurs actions, en raison de leur intention dans la revente de leurs actions et dans les spéculations boursières. Selon ce député, c'est donc la négligence de la compagnie, ainsi que l'intérêt de ses actionnaires non seulement dans les travaux mais dans les spéculations boursières, qui expliquent les problèmes dans la gestion des coûts.

Des comparaisons faites entre les canaux entrepris dans différents cadre des financement, et

²³⁴ Le *Moniteur universel*, 3e supplément au N°164, du vendredi 12 juin 1840.

²³⁵ Le *Moniteur universel*, 2e supplément au N°165, le samedi 13 juin 1840

entre les travaux entrepris durant différentes époques, peuvent nous indiquer d'autres pistes pour expliquer les surcoûts et les retards des travaux.

Les canaux de 1821 et 1822 ont subi des retards importants ; et en raison de l'épuisement des emprunts contractés pour leur finalisation à la fin de la Seconde Restauration, la monarchie a dû consacrer une somme considérable de presque 100 millions de francs pour ces travaux tardifs, dont seulement 20,6 millions ont pu être acquittés sur le Fonds extraordinaire en vertu de la loi du 17 mai 1837²³⁶. Partiellement à cause de ces charges, la monarchie a confié la construction de plusieurs canaux aux concessionnaires avant 1837, date où la mobilisation de la consolidation de la réserve de l'amortissement a été institutionnalisée. Ces canaux construits dans les différents cadres financiers et sous les deux différents régimes nous offrent la possibilité de comparer leur avancement. Une comparaison faite entre ces canaux et les chemins de fer nous intéresse aussi, en vue d'explorer l'effet des facteurs gestionnaires sur différents types de travaux.

Les canaux concédés aux acteurs privés ont avancé relativement vite sans retard important par rapport à la plupart des canaux de 1821 et 1822. Prenons l'exemple du canal des Ardennes, un canal financé par l'emprunt de 1821 avec 44 écluses pour une longueur d'environ 100 kilomètres. Ce canal n'a été achevé que dans un délai de 14 ans, soit 8 ans après la date prévue, et avec un surcoût qui dépasse 75% du coût estimé. Tandis que le canal de l'Oise à la Sambre, qui est situé au Nord et à l'Aisne (donc proche des Ardennes) et a 38 écluses pour une longueur de 71 kilomètres, a été construit au bout de 6 ans dans le cadre de concession, avec un retard d'un an et un surcoût de seulement de 26%. Certes, à cette époque, les canaux concédés aux compagnies privées sont généralement beaucoup plus courts que ceux entrepris par l'État, permettant une meilleure précision dans l'estimation de leur coût et de leur durée de travaux. Cet écart semble néanmoins encore marquant.

Malgré ces écarts, il est cependant clair que pour les canaux privés, comme pour les canaux construits par l'État, l'existence du surcoût et du retard est généralisée. Prenons l'exemple du canal de Roanne à Digoin concédé en 1830, les travaux n'ont été commencés que deux ans après l'autorisation de cette concession. Dans la phase d'étude, une demande pour établir une ligne concurrente de chemin de fer a été déposée. Face à une telle menace de concurrence qui menaçait cette compagnie « de discrédit et (de) rendre impossible le placement de ses actions » quand les

²³⁶ Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques de la navigation intérieure*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 35, 40.

travaux étaient à peine commencés²³⁷, cette compagnie du canal a suspendu ses travaux. En 1836, cette compagnie s'est trouvée dans un embarras du surcoût, qui a rendu nécessaire un emprunt de 3 millions pour achever ce canal²³⁸. Ces difficultés ont conduit à un retard d'un an dans l'achèvement des travaux, mais ce retard reste encore modéré.

Tableau 6. Les canaux principaux autorisés au cours de la monarchie de Juillet

	Date d'autorisation	Longueur (km)	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement réelle	Dépenses estimées (million F)	Dépenses réelles (million F)
Canaux entrepris par les concessionnaires						
Canal de Roanne à Digoin	1830	56	1837(1)	1838	6,5	9,5(2)
Canal de la Sambre à l'Oise	1833	71	1838	1839	10,0	12,6
Canal d'Arcachon	1834	49	1839	1840		
Canaux entrepris par l'État						
Canal latéral à l'Aisne	1837	51		1842	9,0	
Canal latéral à la Marne	1837	63		1845 (3)	11,7	
Canal de la Marne au Rhin	1838	314		1854	45,0	75,7
Canal latéral à la Garonne	1838	208		1852 (4)	40,0	62,0
Canal de l'Aisne à la Marne	1840	58		1866	13,0	17,4

Source : Les données des dépenses réelles des canaux entrepris par l'État sont basées sur les données des dépenses du premier établissement dans les documents statistiques publiés par le ministère des Travaux publics : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques de la navigation intérieurs*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 208-227. Diverses sources sont utilisées pour obtenir les dates d'achèvement et les dépenses réelles des canaux privés : Pierre Miquel, *op. cit.*, p. 172-173 ; A. Desaunais, P. Simond, « Roanne et la Haute Loire navigable », *Les Études rhodaniennes*, vol. 11, n°1, 1935. p. 39-52 ; Ernest Grangez, *Précis historique et statistique des voies navigables de la France et d'une partie de la Belgique*, Paris, Librairie centrale de Napoléon Chaix et Cie, 1855, p. 29-33, 40-42, 245-253, 538-540 ; Alphonse Courtois, *Notices historiques et statistiques sur les canaux entreprises ou achevés en vertu des lois des 5 août 1821 et 14 août 1822* (extrait du Journal des Economistes du 15 juillet 1851), Paris, Bureau du Journal des Economistes, 1851, p. 3-4 ; Théodore Ravinet, *Code des ponts et chaussées et des mines (Vol. IV)*, Paris, Chez Carilian Goeury, Libraire des corps royaux des ponts et chaussées et des mines, p. 677.

(1) Le délai imposé à pour terminer les travaux du canal de Roanne à Digoin est six ans après l'approbation du tracé général proposé par le concessionnaire dans un délai d'une année suite à la ratification de la concession. Le délai total est donc sept ans.

(2) Un emprunt de 3 millions de francs a été effectué par la compagnie-concessionnaire pour terminer les travaux.

²³⁷ Bibliothèque nationale de France, VP-26963, « Observations présentées au Conseil d'État par la compagnie soumissionnaire du Canal de Roanne sur la demande d'établir un chemin de fer entre Roanne et Digoin ».

²³⁸ Ernest Grangez, *Précis historique et statistique des voies navigables de la France et d'une partie de la Belgique*, Paris, Librairie centrale de Napoléon Chaix et Cie, 1855, p. 538-539.

(3) Ce canal a été livré à la navigation en 1845, mais ses travaux de première construction n'étaient pas encore complètement terminés avant les années 1850.

(4) l'année 1852 n'est pas la date d'achèvement, mais la date où l'État confie ce canal partiellement inachevé à la Compagnie de chemins de fer du Midi, qui a terminé les travaux de ce canal en 1856.

En comparant les canaux publics entrepris sous la monarchie de Juillet avec les canaux de 1821 et 1822, des différences en matière de surcoût et de retard sont aussi observables. Alors que peu d'écarts peuvent être identifiés dans les durées des travaux (partiellement en raison de l'absence de date d'achèvement imposée aux canaux financés par l'État), notamment pour les canaux dont la longueur est supérieure à 200 kilomètres, il y a toutefois une forte réduction des surcoûts qui peut être observée. La proportion des surcoûts est d'environ de 50% du budget prévu pour les canaux de la monarchie de Juillet, tandis que celle des canaux de 1821 et 1822 a atteint presque 100%.

Dans les comparaisons faites entre les canaux et les chemins de fer (tableau 4), certes, le problème de surcoût a troublé aussi bien les chemins de fer que les canaux ; néanmoins, les durées de travaux des premiers chemins de fer, construits dans le cadre de concession, sont généralement très courtes par rapport à des canaux entrepris par l'État. Cette différence en matière d'avancement des travaux entre les canaux et les chemins de fer, s'explique d'une part par les facteurs inhérents aux travaux. Comme ce qu'on a vu dans la section 2 du chapitre 2, l'exécution des canaux était en général plus aléatoire que celle des chemins de fer, ce qui peut potentiellement causer un retard plus important pour les canaux. D'autre part, par rapport aux concessionnaires de canaux, les concessionnaires ferroviaires avaient plus de pression pour achever les travaux dans le délai imposé dans leur cahiers des charges et pour éviter les conséquences économiques qui pouvaient être plus sévères.

Ces conséquences économiques graves se traduisent, en premier lieu, par les incidences négatives indiquées dans les cahiers des charges ferroviaires pour décourager le retard et l'inachèvement des travaux, qui pouvaient aller jusqu'à la confiscation des ouvrages déjà construits - une punition plus sévères que celles imposées aux concessionnaires de canaux. Pour les canaux entrepris par l'État, de telles conséquences n'existaient pas. En second lieu, en comparaison avec les travaux entrepris par l'État, pour les compagnies ferroviaires, la seule façon pour amortir leurs investissements résidait dans l'ouverture à l'exploitation des lignes leur étant concédées. Plus vite les travaux seraient accomplis, plus tôt elles pourraient recevoir les revenus et récupérer leurs fonds engagés. Ainsi, l'avancement des travaux constituait un intérêt majeur

pour les actionnaires et pesait aussi sur les cours des titres ferroviaires. Le retard des travaux impliquait donc non seulement la chute du cours des actions, mais aussi des pertes financières ou des discrédits. Cela incitait les compagnies ferroviaires à réaliser plus rapidement les travaux, même en cas de conjonctures défavorables ou de crises financières. C'est déjà le cas lors des années 1830, et davantage à partir des années 1850, date où les cours de titres ferroviaires sont devenus un facteur déterminant de la situation financière des compagnies ferroviaires. Il nous suffira d'étudier ici le cas de la Compagnie de l'Est. Alors même que sévissait la crise de 1857, elle essaya toutefois d'émettre plus d'obligations à vil prix pour accélérer ses travaux, car, selon une lettre de cette Compagnie au Ministère des travaux publics : « la Compagnie est placée, en effet, dans cette alternative, ou d'obtenir le moyen de terminer dans cette campagne des travaux qui sont aux quatre cinquièmes achevés, ou de supporter la perte énorme et le discrédit qui [résulteraient] de la suspension de ces travaux ou même de leur ralentissement²³⁹ ». L'intérêt fortement direct des compagnies ferroviaires au respect des échéances dans la conduite des travaux est très évident.

Le cas des canaux de 1821 et 1822 est très différent des cas ferroviaires. C'est en effet l'État qui était constructeur et exploitant de ces canaux, et bénéficiait de la moitié des produits de péage. Néanmoins, différents des concessionnaires, l'État ne dépendait pas uniquement de ces produits de péage pour être rémunéré, ni comptait sur ces produits pour faire face à ses engagements contractés pour ces travaux afin d'éviter l'embarras financier voire la liquidation. L'État pouvait même ajourner certains projets déjà commencés pour accorder la priorité des dépenses publiques à d'autres projets, sans subir la déchéance. Le fait que certains petits canaux assumés par l'État, tel que le canal de l'Aisne à la Marne, ne sont achevés que dans un délai même beaucoup plus long que celui des grands canaux publics, est précisément dû à cette raison.

De surcroît, l'exécution publique des travaux implique également que les procédures administratives pesaient sur l'avancement de ces canaux. Les lettres adressées par Sartoris à Becquey rendent compte du mécontentement de ce financier à propos des lenteurs de l'administration. Au sujet du canal des Ardennes, les indécisions des Ponts et Chaussées au sujet des dimensions de ce canal ont retardé l'expropriation des terrains, qui devait nécessairement

²³⁹ Archives nationales, F/14/9229, « Les correspondance entre la Compagnies des chemins de fer de l'Est et le ministère des travaux publics, le 13 juillet 1857 ».

précéder l'ouverture des travaux²⁴⁰. L'Administration, quant à elle, ne s'est déterminé à mettre en concours les travaux de ce canal à l'adjudication jusqu'en 1823²⁴¹, bien que le fonds de l'emprunt ait été déjà contracté en 1821 et que ces travaux devraient être achevés en 1827. Face à de telles lenteurs, Sartoris a exprimé franchement ses préoccupations à Becquey : « j'ai lieu de craindre que les formes auxquelles vous oblige, peut-être, la marche de votre administration, ne retardent d'une manière fâcheuse l'époque d'une détermination définitive sur cette grande affaire²⁴² ». Le retard grave dans les travaux du canal des Ardennes prouve la pertinence de cette crainte de la part de ce financier.

Cela constitua aussi une raison conduisant au rejet du projet des chemins de fer en 1838, qui envisageait de charger l'État de financer et construire quatre lignes ferrées principales. Lors des débats parlementaires concernant ce projet, Arago, le rapporteur de la commission des chemins de fer, invoqua la lenteur de l'administration dans la mise en œuvre des travaux de canalisation pour justifier le refus de charger l'État de construire les chemins de fer. Il conclut que les canaux restaient inachevés « parce qu'il est de la nature de cette Administration de marcher lentement », même si le fonds était suffisant. Il fit explicitement allusion au chantier de construction du canal latéral à la Loire. Pendant les trois premières années, le montant du fonds versé par les prêteurs a atteint 4 125 000 francs, mais les dépenses investies par les Ponts et Chaussées pour ce canal ne sont montées qu'à 53 000 francs. Le canal du Nivernais a aussi subi le même problème : au cours des trois premières années, l'Administration n'a employé que 400 milles francs, tandis que le fonds versé a déjà dépassé 3 millions de francs.²⁴³ Une telle lenteur observée dans les chantiers de canalisation dissuade la Commission des chemins de fer de soutenir le projet ferroviaire étatiste en 1838.

Il faut néanmoins indiquer que l'efficacité, ou l'inefficacité, de l'Administration dans la gestion des travaux n'était pas constante. D'autres éléments, tels que le style de gouvernance économique, la situation des finances publiques ou l'intérêt ministériel, pouvaient également peser sur la gestion des chantiers. Dans ce chapitre, les facteurs relatifs aux finances publiques seront examinés en particulier.

Malgré l'existence de la souplesse de contraintes budgétaires dans les travaux assumés par

²⁴⁰ Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à de Villèle, 19 D°, avril 1822 ».

²⁴¹ Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à J. Chapel, le 24 mars 1823 ».

²⁴² Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à Becquey, le 24 octobre 1823 ».

²⁴³ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX, le 10 mai 1838.

l'État, cette souplesse n'était pas absolue. Des facteurs, de la disponibilité du budget ordinaire à la situation du crédit public, peuvent déterminer quel surcoût ou combien de surcoût peuvent être couverts par de nouveaux crédits affectés par l'État. Ainsi, la situation financière de l'État et sa priorité en matière de travaux peuvent avoir une influence sur le comblement du surcoût et ses effets réels sur l'avancement des travaux. On peut remarquer que l'opinion des compagnies de canaux au sujet de la gestion de travaux effectuée par l'État peut différer au cours du temps. Par exemple, deux ans après le versement d'une somme de 44 millions affectée par le gouvernement de la monarchie aux canaux 1821-1822, la Compagnie de Quatre Canaux souligna en 1835 les progrès de l'administration sous la Monarchie de Juillet en critiquant celle sous la Restauration :

« C'est le résultat des efforts d'une administration éclairée et vigilantes ; non seulement elle s'est attachée à prévenir les mécomptes, qui ont été si nombreux sous le précédent régime, mais encore elle a compris que la rapidité de l'exécution était un des plus puissants moyens d'économie. Ainsi chaque année amène-t-elle l'achèvement de quelque ouvrage important qui nous rapproche du but désiré²⁴⁴. »

En effet, par comparaison avec la prudence de la Restauration à propos de l'équilibre budgétaire et en matière de crédit public, la monarchie de Juillet bénéficiait de son bon crédit pour favoriser l'économie au travers des Travaux publics, à l'exemple, en particulier, de l'emploi de la réserve d'amortissement à partir de 1833. Les réponses de Jean Lacave-Laplagne, l'ancien ministre des Finances sous la monarchie de Juillet, au reproche formulé par le ministre des Finances du gouvernement provisoire, nous permettent de saisir l'esprit de l'administration financière sous ce régime. En présence de la grande croissance des budgets publics pendant la Monarchie (de 1015 millions entre 1829 et 1830 à 1713 millions en 1847), Lacave-Laplagne affirma que cette situation n'était pas due à la mauvaise gestion des finances publiques. Cela explique par l'absence des travaux extraordinaires en 1829 et 1830. Selon lui, il était de grande importance d'exécuter les travaux, assurant des emplois aux ouvriers et permettant de rapprocher les diverses parties du territoire. Ainsi, « les considérations financières même n'étaient plus que secondaires²⁴⁵ ». En effet, tous les canaux 1821-1822, qui étaient lentement avancés sous la Restauration, ont été achevés sous la monarchie de Juillet. Une des explications tient en partie à des priorités différenciées de politique économique entre la Restauration et la Monarchie de Juillet.

²⁴⁴ Archives nationales, F/14/7014, « Compte rendu au nom du Conseil d'Administration, le 30 janvier 1835 ».

²⁴⁵ Lacave-Laplagne, Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet et sur ses résultats en réponse aux rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848, Paris, Comptoir des imprimeurs-unis, 1848, p.9, 18-25.

Cependant, même pour la monarchie de Juillet, son efficacité dans le financement des travaux peut être entravée par la dégradation de la situation des finances publiques à compter de 1846. C'est le cas pour les travaux attribués à l'État par la loi de chemins de fer de 1842. Faute de ressources pour ces travaux, l'État les transfère aux compagnies durant les deux dernières années de la monarchie. C'est le cas par exemple de la ligne de Paris à Strasbourg : on demande en 1848 à cette compagnie de construire les stations que l'État avait échoué à lui livrer, pour la raison que « la situation des finances de l'État ne permettait pas de les entreprendre²⁴⁶ ». Les compagnies ferroviaires ont ainsi pris en charge de plus en plus des travaux qui auraient dû être assumés par l'État en vertu de la loi de 1842.

La donne a, encore une fois, changée sous le Second Empire. Si la Deuxième République poursuit, malgré les difficultés du crédit public, les travaux de canaux commencés à partir de 1837, les premières années du Second Empire, marquées par une nouvelle politique moins généreuse. Les dépenses faites pour construire les canaux au cours du Second Empire sont de 65,7 millions de francs, bien inférieures à la somme de 248,5 millions investie par la monarchie, voire plus faible que le niveau atteint par la période entre 1814 et 1830, d'environ 142,6 millions de francs²⁴⁷. Ici, le retard des travaux entrepris par l'État était lié à l'insuffisance des crédits affectés à ces travaux. Prenons l'exemple du Canal de l'Aisne à la Marne. Le crédit affecté à ce canal par la loi du 8 juillet 1840, un montant de 13 millions de francs, a été épuisé en 1848. À partir de cette date, les travaux de la partie inachevée de ce canal ont commencé à subir un ralentissement qui persistait durant les années 1850. Le gouvernement du Second Empire a reculé devant le coût estimé d'environ 4 millions pour finaliser ces travaux²⁴⁸. Ainsi, un rétrécissement des dépenses consacrées aux Travaux publics, auquel s'ajoute encore une priorité accordée aux chemins de fer et aux chemins vicinaux, et non à la navigation intérieure, peut expliquer un avancement très lent des travaux de canaux.

Ainsi, nous avons vu que les causes du retard et du surcoût des travaux sont à la fois techniques, institutionnelles et financières. La construction étatique, comme celle privée, ont tous leurs défauts évidents. Les longues procédures administratives, l'insuffisance de motivation par

²⁴⁶ Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, le 28 septembre 1848 ».

²⁴⁷ Henri Melchior de Lagrené, *Les Travaux publics de la France : Tome troisième, Rivières et canaux, eaux des villes, irrigations et assainissement des terres*, Paris, J. Rothschild Editeur, 1883, p. 8-9.

²⁴⁸ Ernest Grangez, *Précis historique et statistique des voies navigables de la France et d'une partie de la Belgique*, Paris, Librairie centrale de Napoléon Chaix et Cie, 1855, p. 31.

rapport aux concessionnaires pour achever les travaux dans le plus bref délai, le changement de situations des finances publiques ainsi que de priorités, peuvent tous causer du retard et du surcoût des travaux menés par l'État. Du côté des concessionnaires privés, l'infériorité de leur solvabilité notamment face aux surcoûts importants ou au moment des crises, peut les mettre dans l'impossibilité de continuer leur travaux, malgré leur motivation très forte d'avancer les travaux à tout allure.

C. Les mesures précontractuelles pour prévenir l'inachèvement de travaux

À part les améliorations techniques ou l'environnement économique ou judiciaire, le mécanisme pour éviter l'inachèvement des travaux repose sur deux niveaux différents. Au cours de la phase précontractuelle, il est possible d'appliquer certains critères en vue de sélectionner les exécutants compétents et solvables, de préciser les termes concernant le déroulement de travaux, et enfin d'introduire les incitations négatives dans le cahier des charges pour résorber les « aléas moraux » qui pourraient conduire au risque d'inachèvement lors de la phase de construction. Lors de la phase post-contractuelle, les concessionnaires peuvent adopter des stratégies pour limiter ou transférer le risque de l'inachèvement à travers la renégociation des contrats ou l'adoption des contrats à forfait. Nous nous focaliserons sur la phase précontractuelle dans cette section, et laisserons la phase post-contractuelle dans la troisième partie de cette thèse.

Parmi les trois méthodes précontractuelles énumérées ci-dessus, les cahiers des charges de canaux et de chemins de fer ont tous imposé aux exécutants de travaux des incitations négatives, c'est-à-dire l'obligation d'indemniser des parties qui subiraient les pertes lorsque les travaux ne pourraient pas avancer comme convenu.

En vertu de la loi du 5 août 1821 concernant le Canal Monsieur (le Canal du Rhône au Rhin), l'article 2 précise qu'à l'expiration de la date convenue pour terminer les travaux, « il serait accordé à la compagnie, à titre de dédommagement, un accroissement d'intérêt sur ses avances (c'est-à-dire la somme de l'emprunt versée à l'État par cette compagnie)». Cet article stipule un dédommagement de 1% pour la première année de retard, de 2% pour chacune des années subséquentes ; mais en aucun cas le retard ne pourra excéder de trois années le terme fixé pour

l'achèvement des travaux, soit le 1^{er} juillet 1827²⁴⁹. Quant à d'autres canaux, comme ceux des Ardennes, de Bretagne et de Bourgogne, alors que leurs cahiers des charges ne contiennent pas un pareil article stipulant leur droit de demander dédommagement à l'État, il a toutefois été prévu de leur accorder un système de prime²⁵⁰. À la date de l'expiration des délais fixés dans leurs cahiers des charges, indépendamment de l'avancement réel des travaux, ces compagnies de canaux bénéficient, à titre de prime, d'une somme variant de 0,5 à 1% du montant du capital emprunté. Il est clair que ces primes, par rapport à leurs taux, étaient bien inférieures au dédommagement attribué pour le Canal Monsieur. La raison pour laquelle ces compagnies avaient accepté l'absence d'arrangement de dédommagement, résidait probablement dans la possibilité prévue que ces compagnies puissent entreprendre les travaux à leurs risques et périls²⁵¹. Le fait que ces compagnies n'ont pas en réalité entrepris les travaux, conduit ces compagnies à essayer d'obtenir des dédommagements en révisant cette clause de leurs contrats, lorsque les retards des travaux se manifestent au début des années 1830.

À propos des travaux concédés aux acteurs privés, des incitations leur étaient aussi imposées afin d'assurer l'exécution prompte des travaux. Prenons l'exemple de deux canaux concédés respectivement sous la Seconde Restauration et la monarchie de Juillet. Selon le cahier des charges du canal de la Corrèze et de la Vézère, annexé à la loi du 8 juin 1825 relative à la concession de ce canal, le concessionnaire s'engage à exécuter à ses risques et périls et à terminer les travaux, estimés à 5 millions de francs, pour le 1^{er} janvier 1835. Un rythme minimal est également imposé à l'avancement des travaux concédés : la compagnie-concessionnaire doit dépenser au moins 500 000 francs par an (article 8). En cas de non-respect des obligations contractées dans cette convention, la compagnie encourt la déchéance, et une nouvelle adjudication aura lieu pour le

²⁴⁹ « Loi relative à l'achèvement du Canal Monsieur, le 5 août 1821, n° 470 », *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome treizième)*, Paris, Imprimerie royale, 1822, p. 201.

²⁵⁰ La prime a déjà été introduite dans le cahier des charges du Canal Monsieur, mais elle a été conçue comme les actions de jouissance d'autres compagnies de canaux, donc ce canal ne bénéficiait pas la prime Voir : « Cahier des charges du canal Monsieur, l'article 7 », *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome treizième)*, Paris, Imprimerie royale, 1822, p.202.

²⁵¹ Ces compagnies pourraient entreprendre les travaux de canaux, si « à dater d'un mois de la première publication, il ne s'est présenté aucun soumissionnaire offrant un rabais d'un vingtième au moins sur l'estimation approuvée ». Voir : « Loi relative à l'achèvement du Canal du Duc d'Angoulême, le 5 août 1821, n° 470, l'article 17 », « Loi relative à l'achèvement du Canal des Ardennes, le 5 août 1821, n° 470, l'article 16 » *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome treizième)*, Paris, Imprimerie royale, 1822, p. 210, 218 ; Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, le 8 avril 1822 (« le Cahier des charges pour le canal de Bourgogne, l'article 13 »). L'existence d'une telle faculté de la part des compagnies, dispensait peut-être l'État de l'obligation de promettre un dédommagement aux compagnies lors de la rédaction des cahiers des charges.

cautionnement non-restitué et pour les ouvrages et les terrains déjà acquis. Le concessionnaire évincé recevra la valeur déterminée par cette nouvelle adjudication (article 11)²⁵². Malgré l'imposition d'un rythme minimum de l'avancement des travaux, le risque d'achèvement existe toujours. Le concessionnaire du canal de la Corrèze et de la Vézère, Eugène Mévil, ancien élève de l'École polytechnique, a été déchu au mois de décembre 1828, suite à la suspension des travaux à partir du mois de juillet 1827²⁵³. Et la nouvelle adjudication des terrains déjà payés par ce concessionnaire et des ouvrages déjà construits ne donne aucun résultat.

Le cahier des charges du canal d'Arcachon en 1834 exige aussi un dépôt du cautionnement. Ce cautionnement de 50,000 francs ne sera restitué qu'après la réception du canal (article 23). Le contrôle du rythme de l'avancement des travaux est effectué par des délais imposés à l'achèvement du tiers et des deux tiers des travaux. Selon l'article 26 de ce cahier des charges :

« Faute par le concessionnaire, après avoir été mis en demeure, d'avoir construit et terminé le canal dans le délai fixé par l'art. 1^{er}, ou même d'avoir successivement porté ses dépenses à des sommes telles que le tiers du canal soit achevé au bout de la moitié du temps accordé pour la durée des travaux, et les deux tiers au bout des trois quarts du même temps..., il encourra la déchéance, et il sera pourvu, s'il y a lieu, à la continuation et à l'achèvement des travaux par le moyen d'une adjudication qu'on ouvrira sur les clauses du présent cahier de charges, et sur une mise à prix des ouvrages déjà construits, des matériaux approvisionnés, des terrains achetés pour l'établissement du canal et de la partie non restituée du cautionnement²⁵⁴. »

Comparée à la disposition similaire établie pour le canal de la Corrèze et de la Vézère, cette clause a prévu de façon plus contraignante qu'en cas où l'adjudication, qui pouvait être tentée jusqu'à deux fois, ne donne aucun résultat, le concessionnaire sera définitivement déchu. Les terrains acquis et les matériaux seront par la suite vendus aux enchères publiques pour compenser les dommages causés par ces travaux, et l'excédent sera remis au concessionnaire évincé. Nous verrons dans les cahiers des charges ferroviaires des dispositions plus sévères en cas de retard ou d'inachèvement des travaux.

²⁵² Frederik Willem Conrad, *Mémoire des canaux de la Corrèze et de la Vézère précédé de quelques documents relatifs à leur concession*, Périgueux, Chez Dupont Imprimerie, p. 6-11.

Ce document est consultable sur Googlebook :

https://books.google.fr/books?id=d_c1AAAAMAAJ&hl=zh-CN&pg=RA1-PP5#v=onepage&q&f=false

²⁵³ Théodore Ravinet, *Code des ponts et chaussées et des mines (Vol. IV)*, Paris, Chez Carilian Goeury, Libraire des corps royaux des ponts et chaussées et des mines, p. 540.

²⁵⁴ J. B. Duvergier, « La loi du 1er juin 1834 », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1834*, Paris, 56 rue de seine, p. 146-147.

Pour les compagnies ferroviaires, comme pour d'autres entrepreneurs des travaux publics, le dépôt du cautionnement est obligatoire. Ces cautionnements sont souvent restitués au fur et à mesure avec l'avancement des travaux. Les dispositions relatives au cautionnement dans le but d'assurer l'avancement ou l'achèvement des travaux ont été aussi poursuivies pour la construction des chemins de fer dans le cadre de la loi de 1842, selon laquelle les compagnies ne constituent pas des vrais concessionnaires, mais plutôt des bailleurs de fonds qui verront leurs investissements remboursés par les produits de l'exploitation pendant des durées très courtes et par le gouvernement à l'échéance des durées d'exploitation. Il nous suffit de nous référer au chemin de fer de Rouen au Havre. Un cautionnement d'un million de francs est exigé au concessionnaire, et cette somme ne serait restituée qu'au moment où les dépenses effectuées pour les travaux atteindra 2 millions de francs²⁵⁵. Il est évident que pour ce chemin de fer coûtant beaucoup plus cher que 2 millions, ces cautionnements ont été employés plutôt pour inciter les compagnies à mettre leurs lignes en chantier le plus vite possible, que pour assurer l'achèvement des travaux. Au-delà du cautionnement, la possibilité de confisquer les travaux en cas d'inachèvement est également inscrite dans les cahiers des charges ferroviaires. Nous reviendrons sur ce point avec des détails dans l'analyse relative à la sélection des concessionnaires.

Pour ce qui concerne le processus retenu pour cette sélection, la concession directe a souvent été appliquée sur les canaux à concéder et pour accorder les lignes ferrées au début de l'introduction des rails en France et pendant les premières années du Second Empire. En revanche, l'adjudication a été appliquée aux chemins de fer sous la monarchie de Juillet. Le facteur déterminant dans ces adjudications était la durée d'exploitation exigée par les soumissionnaires²⁵⁶. La procédure d'adjudication permettait d'introduire des concurrences dans les concessions ferroviaires, afin que l'État puisse obtenir, à travers plusieurs soumissions, plus d'informations concernant la durée de concession qui pouvait être acceptée ; de telle sorte que l'État puisse profiter ces informations et cette mise en concurrence pour choisir le soumissionnaire offrant les meilleures conditions. Cependant, au cours des années 1830, les commissions parlementaires des chemins de fer ont déjà accentué un défaut du processus d'adjudication : la « sélection adverse ». En raison de

²⁵⁵ *Le Moniteur universel*, 4e supplément au N.120, du samedi 30 avril 1842.

²⁵⁶ Georges Ribeill a avoué la pratique courante de l'adjudication dans les concessions ferroviaires sous la monarchie de Juillet, bien qu'il ait mis en cause l'existence d'une distinction claire entre l'adjudication et la concession directe en France au XIXe siècle.

Voir : Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, *Acteurs privés et acteurs publics, une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 38.

l'insuffisance des informations sur la compétence et la volonté véritable des soumissionnaires, l'État a une tendance à choisir celui qui propose la durée de concession plus courte. Néanmoins, comme l'indique une commission des chemins de fer de la Chambre des députés en 1837, il existe des soumissionnaires qui ne proposent des durées de concession très courtes que dans le seul but de revendre ou d'exécuter les seuls tronçons lucratifs de la ligne qui lui sera concédé²⁵⁷, ou en espérant renégocier par la suite cette durée proposée. Il faut donc que l'État sélectionne un soumissionnaire qui présente à la fois plus de garanties financières et une volonté réelle d'entreprendre ces travaux, afin d'assurer un bon déroulement des travaux.

Pour prévenir ces types de risque d'inachèvement résidant dans le processus d'adjudication, le gouvernement de la monarchie de Juillet a développé au milieu des années 1830 d'autres précautions que le cautionnement. Car, comme l'explique le ministre des Travaux publics en 1837, les concessionnaires, même en ayant apporté un cautionnement, peuvent toujours abandonner leurs travaux lorsque leurs premières bénéfices en Bourse dépassent le montant de cautionnement²⁵⁸. Pour cette raison, la commission parlementaire des chemins de fer propose trois dispositions pour assurer l'exécution rapide et fidèle des travaux par les compagnies : la confiscation au profit de l'État des travaux exécutés, la translation de ces travaux à un deuxième adjudicataire, et enfin la vente de ces parties terminées au nouvel adjudicataire sur une mise à prix et au profit de l'entrepreneur dépossédé²⁵⁹. Ces trois recours ont tous dès lors été insérés dans les cahiers des charges des chemins de fer, et appliqués selon la situation. On se réfère à l'exemple de celui du chemin de fer de Grand Central ratifié en 1853, l'article 33 de son cahier des charges stipulant que :

« Faute par la compagnie d'avoir entièrement exécuté et terminé les travaux à sa charge dans les délais fixés, faute aussi par elle d'avoir rempli les diverses obligations qui lui sont imposées par le présent cahier des charges, elle encourra la déchéance, et il sera pourvu à la continuation et à l'achèvement des travaux, comme à l'exécution des autres engagements contractés par la compagnie, par le moyen d'une adjudication qu'on ouvrira sur les clauses du présent cahier des charges, et sur une mise à prix des ouvrages déjà construits, des matériaux approvisionnés et des portions de chemin déjà

²⁵⁷ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, cinquième séance, le 23 novembre 1837).

²⁵⁸ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, cinquième séance, le 23 novembre 1837).

²⁵⁹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, sixième séance, le 24 novembre 1837).

mises en exploitation. La compagnie évincée recevra de la nouvelle compagnie la valeur que la nouvelle adjudication aura déterminée. La partie non encore restituée du cautionnement deviendra la propriété de l'État. Si l'adjudication ouverte n'amène aucun résultat, une seconde adjudication sera tentée sur les mêmes bases, après un délai de six mois, et, si cette seconde tentative reste également sans résultat, la compagnie sera définitivement déchuë de tous droits à la concession, et les portions de chemin déjà exécutées, ou qui seraient mises en exploitation, deviendront immédiatement la propriété de l'État²⁶⁰. »

Nous pouvons observer une différence importante dans ces dispositions, à comparer avec celle pour les canaux : en cas du retard et de l'achèvement, l'État se réserve des droits de pénaliser les concessionnaires, allant jusqu'à la confiscation des tronçons déjà achevés. La possibilité de confiscation devait permettre d'éloigner les soumissionnaires qui n'ont pas les ressources suffisantes ou l'intention d'exécuter fidèlement les travaux.

Cependant, pour les retards entraînés par des causes imprévues tant par l'État que par les concessionnaires, l'application de ces dispositions serait injuste pour les compagnies. Il nous suffira de rappeler ici que, les canaux 1821-1822 construits par l'État ont aussi subi des retards considérables, même si ces retards ne sont pas causés par la mauvaise foi. De surcroît, les retards peuvent aussi être une conséquence des surcoûts, qui gênent autant les compagnies que l'État. À cette époque, les dépassements de devis des chemins de fer existent généralement dans tous les pays, les concessionnaires étant aussi victimes de ce risque inhérent aux grands travaux, d'autant plus qu'en France, les budgets sont souvent établis par les ingénieurs des Ponts. Selon un document datant de 1843 de la banque Fould concernant la situation du chemin de fer Paris-Versailles (R. G), le dépassement du budget existaient partout en Europe non seulement pour les premières lignes ferrées, mais également tout au long des années 1830 jusqu'au début des années 1840 :

« Et l'on se trompe encore si l'on croit que ces erreurs sont des temps passés. Aujourd'hui encore des exemples frappants prouvent l'incertitude des meilleurs ingénieurs, lorsqu'ils doivent fixer les chiffres d'un devis. Au mois d'août dernier le chemin de fer de Londres à Brighton a été ouvert. Le premier devis fixe la dépense à £ 920,000. Ce devis est vérifié et approuvé par un des meilleurs ingénieurs anglais, M. Locke, le même qui est à la tête du chemin de fer de Paris à Rouen et au Havre. A l'ouverture de la ligne de Londres à Brighton la dépense s'élevait à £ 2,569,000. En Allemagne, le

²⁶⁰ « Cahier des charges des chemins de fer de Clermont-Ferrand à Lempdes, de Montauban à la rivière du Lot, et de Coutras à Périgueux, l'article 33 », Conseil général des Ponts et Chaussées, *Annales des Ponts et Chaussées : lois, décrets, arrêtés et autres actes concernant l'Administration des Ponts et Chaussées* (3^e série, tome III), Paris : Carilian-Goeury et V. Dalmont, p. 265-266.

même cas s'est présenté tout récemment sur la ligne d'Aix-la-Chapelle à Cologne, la dépense évaluée à 2.5 millions d'écus, se monte maintenant à 6.5 millions d'écus²⁶¹ ...»

Il est clair que malgré la garantie des ingénieurs compétents et l'expérience auparavant, les erreurs graves persistent non seulement durant les années 1830 mais continuent à exister au début des années 1840. L'État ne peut donc pas punir les compagnies en présence des surcoûts causés par ces facteurs, notamment lorsque ce sont les Ponts et Chaussées qui établissent les budgets. Cela entraînait les renégociations de contrats sur lesquelles la troisième partie portera.

La précision des termes à propos du déroulement de travaux constitue aussi une mesure précontractuelle en vue de prévenir le risque d'inachèvement. Dans les contrats de canaux, les délais d'achèvement imposés à l'État ou aux concessionnaires représentent les délais fixés pour l'achèvement de la totalité de travaux. C'est aussi le cas pour les chemins de fer concédés dans les années 1830 et au début des années 1840²⁶². Par exemple, un délai de 4 ans a été imposé aux travaux du chemin de fer de Paris à Saint-Germain, une ligne de 22 km concédée en 1835. Un délai de 6 ans a été prescrit pour l'achèvement de la ligne de Strasbourg-Bâle de 140 km, à compter de la ratification de concession au 6 mars 1838²⁶³. Il faut attendre les années 1850 pour qu'un contrôle plus précis vis-à-vis de l'avancement de travaux soit appliqué dans les cahiers des charges des chemins de fer : pour chaque section d'un chemin de fer, une date est indiquée pour son achèvement. Prenons l'exemple du chemin de fer Bordeaux-Sète concédé au début du Second Empire, ce trajet de plus de 400 km a été divisé en six sections : Bordeaux-Castets, Castets-Agen, Agen-Toulouse, Toulouse-Carcassonne, Carcassonne-Béziers, Béziers-Sète, et la compagnie devait les terminer les travaux de ces six sections dans les délais respectifs de 2, 4, 5, 6, 6 et 2 ans,

²⁶¹ Archives nationales du monde du travail, 115 AQ 34, dossier P. Dupin (avocat), 1843.

²⁶² À propos des chemins de fer adjugés dans le cadre de la loi du 11 juin 1842, étant donné que les compagnies n'assumaient que la pose de voie et la fourniture de matériels, elles étaient donc imposées par leurs cahiers des charges un délai beaucoup plus court. À l'instar des chemins de fer du Centre et d'Orléans à Bordeaux, adjugés en 1844, les compagnies s'engageaient à terminer la pose de voie sur chacune des sections dont elles auraient pris possession après la livraison par l'État des terrassements et des ouvrages d'art, dans le délai de seulement une année. Ces contrats n'étaient pas des véritables concessions, et le volume de travaux chargé par les compagnies était aussi incomparable avec celui chargé par les concessionnaires. Pour cette raison, on ne met pas ces contrats dans notre analyse.

Voir : J. B. Duvergier, « l'article 15, cahier des charges d'Orléans à Bordeaux, la loi du 26 juillet 1844 », « l'article 15, cahier des charges du Centre, la loi du 26 juillet 1844 », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil-d'État (Tome. 44, l'année 1844)*, Paris, 56 rue de Seine, 1839, p. 328, 339.

²⁶³ J. B. Duvergier, « l'article 1er, cahier des charges, la loi du 9 juillet 1835 », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil-d'État (Tome. 35, l'année 1835)*, Paris, Chez Guyot et Scribe, 1836, p. 191.

J. B. Duvergier, « l'article 1er, cahier des charges, la loi du 6 mars 1838 », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil-d'État (Tome. 38, l'année 1838)*, Paris, Chez M. Bouquet, 1839, p. 24.

à dater du décret de concession, de telle sorte que la ligne entière soit ouverte à l'exploitation dans un délai de six ans²⁶⁴. Les dispositions relatives à la date d'achèvement des chemins de fer Paris-Cherbourg, Paris-Mulhouse, etc., ont aussi été rédigées en vertu du même principe. Il faut noter ici que cette mesure ne s'est pas seulement appliquée sur les grands trajets, mais aussi parfois sur des trajets beaucoup plus courts, comme celui de Paris à Sceaux, qui fut divisé en deux sections, celles de Bourg-la-Reine à Orsay et de Palaiseau à Orsay, et un délai fut fixé pour chacune d'elles. Bien qu'il existe des exceptions, tels que les chemins de fer de Grand-Central, de Lyon à la frontière de Genève, on peut néanmoins observer que la précision des dates de l'achèvement jusqu'à chaque section permettrait à l'État de mieux surveiller le déroulement de travaux et détecter à temps les premiers signaux du retard.

2. L'acquisition des terrains : un élément spécifique de ralentissement et de renchérissement des travaux

L'acquisition de terrains constitue la première étape de la phase de construction. Elle précède les travaux de terrassements de telle sorte qu'un retard lors de l'acquisition de terrain peut par la suite engendrer un retard sur l'ensemble du chantier. De plus, en raison de l'ampleur d'infrastructures telles que les canaux et les lignes de chemins de fer, les terrains à acquérir sont nombreux et constituent une partie importante du budget des travaux. Le surcoût de terrains par rapport aux prix prévisionnels, représente donc une cause majeure du surcoût de travaux. Par exemple, les terrains représentent environ 10-15% de dépenses d'établissement des chemins de fer, et cette proportion demeurait ainsi durant la période étudiée par cette thèse. Malgré l'infériorité de la proportion de terrains dans le coût total à celle des travaux de terrassement, le retard de l'obtention de terrains peut mettre l'ensemble des travaux en retard et entraîner du surcroît les frais supplémentaires.

²⁶⁴ Conseil général des Ponts et Chaussées, « l'article 1er, cahier des charges pour la concession du chemin de fer de Bordeaux à Cette », *Annales des Ponts et Chaussées : Mémoires et documents relatifs à l'art des constructions et au service de l'ingénieur : lois, décrets, arrêtés et autres actes concernant l'Administration des Ponts et Chaussées*(3^e série, 1852), Paris, Carilian-Goeury et V. Dalmont, p. 496.

Tableau 7. La structure des dépenses du chemin de fer de Paris à Saint-Germain à la fin de l'année 1838

Propriétés et terrains	875 017
Terrassement	1 768 722
Souterrains de Paris et des Batignolles	1 197 056
Trois ponts sur la Seine	1 225 653
Établissement de la voie, rails, traverses, pose, etc	2 008 570
Gares de Paris et de Pecq	758 753
Clôtures et plantations	82 501
Ponts sur les routes et chemins	446 537
Frais généraux de construction et d'administration	502 594
Maisons de grade et gares intermédiaires	61 101
Frais de navigation, de contentieux, etc.	72 175
Total	8 996 679

Sources : Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 1er mars 1839 ». Le chemin de fer de Paris-Pecq a déjà été achevé en 1837, et les travaux supplémentaires et l'expansion des gares ont commencé à être effectués à partir de 1839. Donc on prend ici les chiffres à la fin de l'année 1838 pour être plus exacte

Contrôler la longueur et le coût de la procédure de l'acquisition des terrains constitue un enjeu manifeste pour limiter le retard et le surcoût de l'achèvement des travaux. Cependant, le recours à l'expropriation, indispensable pour acquérir tous les terrains privés traversés par les voies de transport, est souvent problématique dans la pratique. L'expropriation suppose une procédure, au cours de laquelle sont engagées de nombreuses parties, destinée à déterminer l'utilité publique de la voie en question, à fixer les indemnités à payer aux propriétaires expropriés et à effectuer finalement cette « cession forcée ». La procédure d'expropriation pour les travaux publics a été traitée dans de nombreuses études, tant par des historiens que par des juristes.

Concernant le pouvoir d'expropriation, de nombreuses recherches ont déjà observé une tendance à centraliser l'attribution de ce pouvoir sous l'Ancien Régime et le renforcement de la domination voire le monopole de l'État dans la procédure d'expropriation après la Révolution²⁶⁵.

²⁶⁵ L'expropriation seigneuriale, qui avait été en déclin dès XIV^e siècle, est devenue très rare sous l'Ancien Régime. C'étaient souvent les municipalités et des autorités ecclésiastiques qui effectuaient l'expropriation. Leur rôle d'initiateur subsistait jusqu'en 1789, malgré l'affaiblissement au fur et à mesure de leur pouvoir d'exproprier. L'expropriation royale a été enfin établie au XVIII^e siècle, du fait de la montée en puissance de l'État et de l'affirmation de sa souveraineté.

Voir : Jean-Louis Harouel, *Histoire de l'expropriation*, Presse universitaire de France, 2000, p. 28-56 ; Charles-

Cependant, le monopole de l'État sur l'expropriation ne signifie pas pour autant l'impossibilité de déléguer aux concessionnaires la faculté d'exproprier. Les études visant à montrer le développement du système de concession en France abordent souvent la question de l'expropriation²⁶⁶. Cette délégation a déjà été mise en œuvre sous l'Ancien Régime principalement dans l'acquisition de terrain pour les canaux. L'État prenait rarement à sa charge le coût d'expropriation ; en revanche, dans la plupart des cas il déléguait l'expropriation aux entrepreneurs par le biais d'arrêts de cessibilité. La Révolution a aboli les droits féodaux liés aux droits traditionnels du concessionnaire, à l'exception du droit d'expropriation, malgré l'attribution de la fixation des indemnités au tribunal ou au jury. De surcroît, le droit d'expropriation, en tant qu'enjeu de concession, constituait aussi une partie de la relation entre l'État et les concessionnaires. George Ribeil s'est plus particulièrement intéressé dans son étude à l'intervention de l'État dans les affaires ferroviaires à travers la délégation du droit d'exproprier²⁶⁷.

L'indemnisation des riverains expropriés, constituant directement une partie du coût des travaux, représente un autre enjeu de l'expropriation pour les travaux publics. Les historiens et les juristes ont contribué à l'étude de ce sujet sur des aspects différents. Généralement, les historiens soulignent plutôt l'aspect financier de l'indemnisation et le contexte historique des mesures mises en œuvre. L'étude d'Anne Conchon au sujet de l'indemnisation routière a montré comment était fixée, à la fin du XVIII^e siècle, la valeur des propriétés expropriées et quelles étaient les modalités de paiement²⁶⁸. Même après la Révolution, les régimes d'indemnisation pouvaient différer selon

Stéphane Marchiani, *Le monopole de l'État sur l'expropriation*, Paris, LGDJ Lextenso, 2008, p.2-4, 63-79.

Malgré la confirmation commune de la tendance de monopolisation du droit d'exproprier sous l'Ancien Régime, il existe une différence subtile entre ces deux auteurs à propos de la date où le monopole de l'État dans l'expropriation a été établi. Jean-Louis Harouel remarque que l'État est déjà titulaire « par excellence » du pouvoir d'exproprier au XVIII^e siècle ; tandis que Charles-Stéphane Marchiani souligne plus l'importance de la Révolution dans l'établissement du monopole de l'État, qui se présente comme une conséquence de l'exercice exclusif de la souveraineté après la Révolution.

Quoi qu'il en soit, l'expropriation devenait strictement étatique après la Révolution, notamment durant l'époque napoléonienne. La mise en vigueur des lois du 16 septembre 1807 et du 8 mars 1810 ont « consacré l'exercice par l'État du droit d'exproprier puisque la déclaration d'utilité publique, quel que soit l'initiateur ou le bénéficiaire de l'exploitation, est alors prise par décret impérial ».

²⁶⁶ Anne Conchon, « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVII^e et XVIII^e siècles », *Entreprises et histoire*, n° 38, 2005/1, p.55-70 ; Xavier Bezançon, « Histoire du droit concessionnaire en France », *Entreprises et Histoire*, n°38, 2005/1, p. 24-54.

²⁶⁷ George Ribeil, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993.

²⁶⁸ Anne Conchon, « Politique routière et indemnisation des propriétaires riverains en France à la fin du XVIII^e siècle », *La Révolution française*, 15, 2018.

Sous l'aspect financier, lors de la phase préliminaire de la construction, l'indemnité des terrains acquis représente un

les provinces, et il n'existait pas encore un droit général et uniforme en cette matière avant 1807. De plus, la procédure d'expropriation relevait seulement du pouvoir administratif jusqu'à l'introduction, par la loi du 8 mars 1810, de l'autorité judiciaire dans cette procédure.

À la différence des historiens, les juristes s'intéressent davantage aux procédures d'expropriation, aux débats parlementaires relatifs à la formulation de clauses et aux textes de lois. Achard de la Vente distingue trois phases dans l'histoire de l'expropriation après la Révolution, séparées respectivement par la loi de 1810 et de 1833. La loi de 1810 prévoit pour la première fois trois étapes nécessaires pour mener à bien une procédure d'expropriation, à savoir la déclaration d'utilité publique, le prononcé de l'expropriation et la fixation de l'indemnité. Cette loi n'a réservé au pouvoir central que la déclaration d'utilité publique, en vue d'entraver l'arbitraire de l'administration. Alors que la loi de 1833 a introduit le jury dans la procédure de fixation des indemnités, et a de nouveau établi le principe de paiement préalable des indemnités, qui, bien que négligé dans la loi de 1807 et celle de 1810, avait été réaffirmé dans les Chartes de 1814²⁶⁹. Jean-Louis Harouel souligne l'importance de la loi de 1841 en la nommant « la grande charte de l'expropriation », qui, selon lui, va servir de base au droit de l'expropriation pendant près d'un siècle²⁷⁰. Cette loi, qui introduit une possibilité de déclarer l'urgence de posséder provisoirement les terrains, était adaptée au développement des chemins de fer qui réclamaient plus de célérité dans l'expropriation. La thèse de Loembet, portant sur l'évolution des lois d'expropriation entre 1833 et 1935, a intégré dans ses recherches normatives l'analyse des archives concernant la pratique d'expropriation des chemins de fer de l'Est²⁷¹. Cela lui permet aussi de mieux saisir le lien entre l'évolution de loi d'expropriation et les exigences du développement des travaux publics.

Quant aux recherches relatives à la gestion de projets, le problème de l'expropriation est considéré comme un risque politique ou un risque juridique²⁷². Cette procédure peut être

élément clé dans le choix du tracé pris par les Ponts et Chaussées. Étant donné que la situation financière publique est plutôt fragile à cette époque et que les indemnités de l'expropriation routière sont assumées par l'État, le règlement à temps des indemnités peut être difficile. En vue d'honorer ses engagements, l'État essaye de diversifier les modes de paiement et chercher de nouvelles ressources, surtout après la suppression des corvées par Turgot.

²⁶⁹ J. Achard de la Vente, *Droit romain : De l'expropriation pour cause d'utilité publique droit français de la fixation par le jury des indemnités dues en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique* (thèse), Rennes, Faculté de droit, 1878, p. 89-101.

²⁷⁰ Jean-Louis Harouel, *op cit.*, p. 86-88.

²⁷¹ Goma Mackoundi Loembet, *L'expropriation pour cause d'utilité publique de 1833 à 1935 (législation, doctrine et jurisprudence avec des exemples tirés des archives de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle)*, Nancy, Université Nancy 2, 2010.

²⁷² Stefano Gatti, *Project finance in...*, *op. cit.*, p. 56-57 ;

Jeffrey Delmon, *Public-Private Partnership Project in Infrastructure : An Essential Guide for Policy Makers*,

problématique, car il s'agit d'une délégation de prérogatives des services de l'État ou des collectivités locales, à laquelle s'ajoute la possible opposition provenant des associations ou de certains propriétaires qui refusent de se faire exproprier²⁷³. Le transfert de cette procédure au partenaire public présente une solution à ce problème. Un grand nombre de projets de transports exige donc un appui spécifique et substantiel de la part de l'État. Dans le contexte contemporain, l'État participe largement à l'expropriation ou à l'acquisition de terrains et à leur transfert à la société chargée du projet. Le temps nécessaire à l'acquisition des terrains dépend en grande partie du régime juridique, de l'ampleur des consultations et de l'éventualité de contestations judiciaires²⁷⁴. Cela peut constituer un risque hors de portée des partenaires privés, voire des partenariats publics.

À travers les études précédentes autour de la question de l'expropriation, nous pouvons constater que les équilibres entre l'intérêt général et l'intérêt particulier, entre le pouvoir central et local, et entre le pouvoir administratif et judiciaire, constituent des enjeux centraux dans cette procédure. Nous verrons dans cette section comment le retard et le surcoût dans l'acquisition des terrains ont été couverts durant les années 1820 et 1830, période où les grands canaux et les chemins de fer ont été mis en construction. Cette période est très importante non seulement au regard des progrès juridiques réalisés pour résorber ces risques de retard et de surcoût dans l'acquisition des terrains, mais également en matière de stratégies développées par les exécutants des travaux pour bénéficier, au lieu de subir, de la plus-value des terrains.

A. L'évolution des lois d'expropriation entre 1810 et 1841

La fragmentation de la propriété foncière conduit souvent à la nécessité d'effectuer des expropriations, une méthode pour obtenir les terrains après l'échec de solution de marché, c'est-à-dire l'achat à l'amiable²⁷⁵. La plus grande dispersion des propriétés foncières en France par rapport à l'Angleterre constitue un obstacle plus important à l'acquisition à l'amiable de terrains exigés par la construction de grandes voies de transport. Lors d'une discussion parlementaire au sujet du

Cambridge University Press, 2017, p. 127.

²⁷³ Geneviève Zembri-Mary, *Incertitude et risque en aménagement et urbanisme : entre maîtrise et instrumentalisation des risques projets*, ISTE édition, 2020, p. 48, 245.

²⁷⁴ Jeffrey Delmon, *op cit.*, p.188.

²⁷⁵ Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p.25.

Plan Becquey, Corbière, chargé du portefeuille de l'Intérieur, indique spécifiquement la difficulté dans l'acquisition de terrains en France en comparaison de l'Angleterre :

« En Angleterre, où les capitaux comme les fortunes foncières sont beaucoup moins morcelés, et souvent concentrés chez les mêmes individus....Un canal, même d'une assez grande longueur, ne traverse souvent qu'un très petit nombre d'héritages ; les propriétaires de ces vastes domaines ayant un intérêt immense à l'ouverture d'une navigation qui doit créer un débouché facile et donner une nouvelle valeur aux produits de leurs terres....Chez nous, au contraire, une ligne navigable s'étend quelquefois sur quatre à cinq mille propriétés différentes. On conçoit l'embarras, nous dirons même l'impossibilité de se procurer le concours de cette foule de petits propriétaires dont chacun ne peut avoir qu'un très faible intérêt dans l'opération...²⁷⁶»

Une telle situation, en constituant un défi pour l'achat à l'amiable de terrains, implique le recours plus fréquent à l'expropriation pour les acquérir. En France, la loi réglementant l'expropriation date de 1807²⁷⁷, soit une trentaine d'années plus tôt qu'en Angleterre, qui n'a pas uniformisé la procédure d'expropriation avant 1845, quand le besoin de faire construire les chemins de fer a contribué à l'adoption de *Land Clauses Consolidation Act*²⁷⁸. Nous verrons dans cette section l'adaptation des lois d'expropriation en France aux exigences du développement des canaux et des chemins de fer à partir de 1821 jusqu'à l'instauration de la loi de 1841.

C'est sous le régime de la loi d'expropriation du 8 mars 1810 qu'a été réalisée l'acquisition des terrains de la plupart des canaux de 1821 et 1822 et des premiers chemins de fer. Dans le cadre de la loi de 1810, l'administration partage le droit d'exproprier avec l'autorité judiciaire : la déclaration d'utilité publique incombe à l'administration, tandis que l'autorité judiciaire assume la fixation des indemnités. Cette loi constitue une étape importante dans la répartition des compétences administratives et judiciaires. Les ouvrages traitant de l'histoire d'expropriation s'accordent à reconnaître que cette loi rendait les expropriations à la fois lentes et coûteuses, en attribuant aux tribunaux le droit d'évaluer la valeur des propriétés susceptibles d'être expropriées.

²⁷⁶ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T.XXXVI, 11 juin 1822.

²⁷⁷ Jean-Louis Harouel, *Op cit*, p.71.

²⁷⁸ Avant l'entrée en vigueur de cette loi en 1845, il existait des lois pour des travaux spécifiques qui permettaient aux entrepreneurs de ces travaux d'effectuer les cessions forcées de terrains, à l'exemple de *Sewers Act* (1833), de *Highway Act*(1835) et de *Defence Act* (1842). *Land Clauses Consolidation Act* en 1845 dispense les entrepreneurs, publics ou privés, de la nécessité d'obtenir un *private act* auprès du Parlement pour exproprier les terrains, lorsque il n'y a pas de disposition statutaire qui soutient ces expropriations.

Voir : Dan Bogart, Gary Richardson, « Property Rights and Parliament in Industrializing Britain », *Journal of Law & Economics*, 2011 (54), p. 241-274 ; William D. McNulty, « The Power of Compulsory Purchase under the Law of England », *The Yale Law Journal*, 1912, vol 21, No.8, p. 639-654.

Ces deux conséquences sont liées au fait que les tribunaux judiciaires étaient considérés comme gardiens naturels de la propriété privée²⁷⁹. L'étude d'Achard de la Vente indique que les indemnités décidées par les tribunaux étaient tellement élevées qu'elles « ruinaient l'administration et paralysaient l'essor des travaux publics ». Au coût élevé des d'expropriation, s'ajoute encore la lenteur des procédures. Lorsque cette loi était en vigueur, les instances duraient en moyenne deux ans, avec des cas extrêmes de quatre ans²⁸⁰. Harouel a aussi confirmé dans son ouvrage que l'application de la loi de 1810 ralentit dangereusement les démarches et rend excessivement onéreuse l'activité politique de la Restauration en matière d'aménagement de routes et plus encore de canaux²⁸¹. L'étude des archives de ces canaux et de ces chemins de fer confirme l'existence des problèmes identifiés ci-dessus.

La loi de 1810 a sûrement protégé les propriétés privées en limitant l'arbitraire de l'administration, mais les indemnités fixées par les tribunaux étaient tellement favorables aux propriétaires que le prix exorbitant des terrains à exproprier a même causé des surcoûts voire des suspensions de travaux. C'est ce que montre l'exemple de la Compagnie de Quatre Canaux. Selon une lettre du Ministre de l'Intérieur en 1828 au sujet du déroulement des travaux du Canal latéral à la Loire, « il paraît que des instances judiciaires, engagées sur plusieurs points pour le règlement des indemnités dues à des propriétaires de terrains, arrêtent, quant à présent, la marche des travaux, en sorte qu'il ne serait pas possible d'y consacrer des sommes plus fortes que celles qui proviennent de l'emprunt²⁸²... ». Au problème des indemnités importantes, s'ajoute effectivement de la lenteur de la procédure judiciaire d'expropriation en vertu de la loi de 1810. Face au refus d'un propriétaire qui craignait que sa propriété se trouve morcelée, l'ingénieur en chef du Canal des Ardennes estime en 1830 qu'il est préférable d'acquérir la totalité des terrains d'un propriétaire, au lieu de la partie des terrains nécessaires aux travaux, pour éviter de recourir à une expropriation. Car « dans tous

²⁷⁹ Cette idée a été développée au cours du XIXe siècle avec la formation du droit administratif. Les tribunaux judiciaires ont la compétence de protéger la liberté individuelle et la propriété privée contre les menaces administratives. La thèse de Nedjoud Halil-Merad a énuméré les ouvrages qui ont lié le rôle protecteur du juge judiciaire dans la protection des propriétés privées à la loi de 1810, et a attribué la surestimation des indemnités et la lenteur de la procédure de dépossession à la double phase procédurale (administrative et judiciaire).

Voir : Nedjoud Halil-Merad, *Les atteintes publiques à la propriété privée immobilière*, thèse (sous la direction de Pierre Tifine), Université de Lorraine, 2020, p. 94.

²⁸⁰ J. Achard de la Vente, *Droit romain : De l'expropriation pour cause d'utilité publique droit français de la fixation par le jury des indemnités dues en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique* (thèse), Rennes, Faculté de droit, 1878, p.93.

²⁸¹ Jean-Louis Harouel, *Histoire de l'expropriation*, Presse universitaire de France, 2000, p.80.

²⁸² Archives nationales, F/14/7014, « Compte rendu au nom du Conseil d'Administration, le 26 janvier 1828 ».

les cas ce parti sera plus avantageux qu'une instance judiciaire qui occasionnerait des lenteurs et des frais considérable²⁸³ ».

Les premières compagnies ferroviaires n'ont pas été épargnées par les indemnités élevées fixées par les tribunaux et de la lenteur de ce procédé. Comme dans le cas des canaux, les propriétaires à exproprier n'étaient pas nombreux, mais une fois que la compagnie concernée devait recourir à la procédure de l'expropriation, les surcoûts et les retards dans l'acquisition des terrains se manifestent. On se penchera ici sur le cas de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon. Au commencement des travaux, la plupart de propriétaires ont signé l'acte de vente à l'amiable, et par ailleurs, la Compagnie a été autorisée à construire le chemin de fer sur des terrains de caractère public, tels que ceux appartenant à une hospice. En 1827, sur 123 propriétaires concernés par les travaux, la Compagnie estimait « n'avoir à exproprier que cinq particuliers dans le département de la Loire, et moins dans celui du Rhône²⁸⁴ ». Ce fait permettait à la Compagnie de Saint-Étienne de se féliciter de sa rapidité et son succès dans l'acquisition des terrains, par rapport à « la plupart des grandes entreprises de routes ou de canaux faites depuis plusieurs années par le gouvernement ou par des concessionnaires²⁸⁵ ». Cependant, lorsque l'expropriation des terrains indispensables est devenue nécessaire, notamment pour la section proche de la ville de Lyon, cette compagnie s'est trouvée dans la même situation que d'autres grands travaux de cette époque. En 1831, la Compagnie s'enfonçait dans une situation financière délicate, dont la cause principale, d'après elle, était précisément l'accroissement de près de 1,4 millions de francs pour les acquisitions de terrains. Les défauts de la loi de 1810 était cette fois évident : la Compagnie avait déjà adopté, comme base d'estimation des prix forts au-dessus des transactions ordinaires. Cependant, face aux indemnités excessives réclamées par les propriétaires, « la jurisprudence sur l'expropriation a tellement sacrifié la Compagnie à leurs prétentions, que la somme employée à cet objet a dépassé considérablement toutes les prévisions du projet primitif ». Pour pourvoir au paiement des indemnités aux propriétaires, la Compagnie de Saint-Étienne fut obligée d'emprunter à un taux d'intérêt de 6%²⁸⁶. Ici, le surcoût des travaux est lié directement au

²⁸³ Archives nationales, F/14/708/3, « Lettre de la Préfecture des Ardennes au Directeur générale, le 13 novembre 1830 ».

²⁸⁴ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de M. Brisson, inspecteur divisionnaire des Ponts et Chaussées, l'un des administrateurs de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon, sur l'état des travaux au 21 octobre 1827 ».

²⁸⁵ *ibid.*

²⁸⁶ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de la Commission mixte sur la situation des travaux et les concessions des terrains et gares offres à la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon (1831) »,

coût onéreux des terrains générés par la loi d'expropriation de 1810.

Au-delà de la position partielle des tribunaux au profit des propriétaires et de la lenteur de la procédure de l'expropriation, la loi de 1810 présente un autre défaut grave qui suscite les spéculations des propriétaires. En 1829, la Commission des routes, canaux, etc. a consacré spécialement un rapport relatif à l'expropriation. Le baron Hély-D'Oissel, rapporteur de ce sujet, estime qu'une disposition de la loi d'expropriation de 1810 est responsable de ces spéculations : l'imputation des frais des procédures de l'expropriation au gouvernement. Ainsi, les propriétaires, « assurés de ne jamais supporter les frais de la procédure, ne courant aucun risque et n'ayant au contraire que la chance d'obtenir du tribunal une indemnité plus élevée que celle qui leur est offerte par l'administration²⁸⁷ », est amenés par cette disposition à réclamer des indemnités plus élevées.

Il y a par ailleurs un autre inconvénient dans l'application de la loi de 1810. L'article 19 de cette loi, qui autorise le tribunal d'ordonner provisoirement la mise en possession de l'administration des terrains à exproprier en cas de l'urgence, est dans les faits abrogé par l'article 10 de la Charte 1814²⁸⁸, qui fait droit à l'exigence des propriétaires consistant à réclamer une indemnisation préalable. Ainsi, l'application de l'article 19 de la loi de 1810 peut provoquer des résistances bien compréhensibles des riverains. Cela constitue un inconvénient surtout pour les autorités locales. En 1823, le Préfet des Ardennes avoua que, sans régler un tiers ou une moitié (selon le cas) de l'indemnité convenue le jour où les travaux sont amorcés, « nous remontrons des résistances et au moins des humoristes qui nous tracassent et se plaindront à tort et à travers²⁸⁹. »

Face à autant de défauts de la loi de 1810, Hély-D'Oissel déplore dans son rapport au sujet de l'indemnisation des terrains que la procédure de l'expropriation, à la fois onéreuse et lente, a des implications graves dans la construction des infrastructures :

« Extrait de deux délibérations du Conseil d'administration des 1^{er} et 22 septembre 1831 qui autorisent l'émission de 994,000 fr. sur les trois millions d'emprunt votés » .

²⁸⁷ Archives nationale, F/14/7076, « Rapport fait par M. le baron Hély-D'Oissel, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives au règlement des indemnités dues pour occupation des propriétés privées pour cause d'utilité publique, Séance du mardi 10 mars 1829 ».

²⁸⁸ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État (T.17)*, Paris, Imprimerie de A. Guyot, 1826, p. 60. (note 1)

²⁸⁹ Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à Becquey, le 14 avril 1823 ».

« ... si l'on ne peut trouver moyen de réduire à des termes raisonnables les exorbitantes prétentions des propriétaires, il faudra renoncer à l'espoir de voir ouvrir les nouvelles communications dont le besoin se fait sentir chaque jour d'une manière plus pressante. D'une part, les crédits ouverts à l'administration sur les fonds généraux de l'État, ou sur les centimes facultatifs des départements, seraient constamment insuffisants pour faire face à des dépenses qui excéderaient toujours, et de beaucoup, les prévisions des rédacteurs des projets ; de l'autre, on doit s'attendre à voir qu'aucune compagnie ne se présentera assez imprévoyante, assez imprudente, il faut le dire, pour vouloir courir les hasards d'une entreprise où elle pourrait se trouver entraînée à des dépenses d'acquisitions et de dédommagements qu'il aurait été impossible d'apprécier par avance, et dont les résultats pourraient souvent ne pas lui offrir une compensation suffisante.²⁹⁰ »

Pour résorber tels risques de coût auxquels s'exposent le gouvernement et les compagnies, ce rapporteur suggère de faire intervenir un jury dans la fixation des indemnités avant toutes les études sérieuses et détaillées du projet d'infrastructures et, dans un même temps, de faire payer aux propriétaires au moins partiellement les dépenses de la procédure de l'expropriation. Parmi ces deux mesures proposées, l'introduction du jury est une pratique inspirée par l'expérience anglaise. Déjà, dans son *Rapport au Roi* en 1820, Becquey estimait que le jury anglais, composé de certains propriétaires locaux choisis, qui décidaient par la suite la direction et la dimension des ouvrages et statuaient sur les indemnités de terrains, constituait un bon modèle dont la France pouvait s'inspirer²⁹¹.

Ces revendications ont rendu nécessaire d'amender la loi d'expropriation. La loi du 7 juillet 1833 remplace le tribunal par les jurys, qui ont maintenant la responsabilité de fixer les indemnités. L'introduction du jury, en réalisant cette idée de Becquey, constitue la grande innovation de la loi

²⁹⁰ Archives nationale, F/14/7076, Rapport fait par M. le baron Hély-D'Oissel, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives au règlement des indemnités dues pour occupation des propriétés privées pour cause d'utilité publique, Séance du mardi 10 mars 1829.

²⁹¹ Becquey, *Rapport au Roi sur la Navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 14-15. Becquey a aussi cru qu'en France, la loi du 16 septembre 1807, qui introduisit la commission et la charge de prononcer sur le classement des propriétés avant ou après le dessèchement, sur leur estimation, etc., « représente assez fidèlement le jury que nous trouvons en Angleterre dans tous les modes de concession ». Dans la pratique, la loi de 1807 n'a été appelée que dans le cas d'indemnisation des propriétaires des moulins dont le fonctionnement a été pénalisé par la prise d'eau pour alimenter les canaux. C'était la loi de 1810 qui servait de base pour l'expropriation de terrains (et des propriétés immobilières tels que les moulins) à partir de son instauration. D'autant plus que le rôle de commission dans les lois de 1807 et de 1810 était bien différent de l'institution de jury intégrée dans la loi de 1833.

Voir les archives concernant l'indemnisation des propriétaires pour construire le canal Bourgogne, il y en a plein des exemples de l'application distinctive des lois de 1807 et de 1810. Archives nationales, F/14/708/7, « Ordonnance du Roi, concernant la décision du Tribunal de Dijon relative à l'indemnisation des Vallot, le 18 octobre 1832 », « Rapport à Monsieur le Ministre du Commerce et des Travaux publics sur l'acquisition du cours d'eau d'un moulin appartenant aux frères Godard, approuvé à Paris, le 12 juin 1833 », « Rapport à Monsieur le Ministre du Commerce et des Travaux publics sur l'indemnité de 18205.75 francs pour cession d'un cours d'eau, approuvé à Paris, le 26 septembre 1833 ».

de 1833. Cette disposition a rendu la fixation des indemnités plus indépendante de l'intérêt des propriétaires, après que la loi de 1810 l'a rendue indépendante de l'administration. Du surcroît, la loi de 1833 impose, dans certains cas, aux propriétaires le paiement des frais de la procédure. Lorsque l'indemnité fixée par le jury est inférieure ou égale à l'offre faite par l'administration, les propriétaires seront condamnés aux dépens. Et si l'indemnité fixée par le jury est à la fois supérieure à l'offre de l'administration et inférieure à la demande des propriétaires, les dépens seront supportés par ces deux parties (article 40). Ainsi, les propositions faites par Hély-D'Oissel dans son rapport de 1829 ont-elles été largement adoptées. Avec le développement des chemins de fer dans le cadre de la concession en France, cette loi a, par ailleurs, précisé l'application de cette loi en matière d'expropriation pour les chemins de fer (article 3), ainsi que la faculté de concessionnaires d'exproprier (article 63) : « les concessionnaires des travaux publics exerceront tous les droits conférés à l'administration, et seront soumis à toutes les obligations qui sont imposés dans la présente loi²⁹² ».

Cependant, des écueils dans la procédure d'expropriation peuvent encore être observées dans la mise en pratique de la loi de 1833. En 1840, les problèmes dans l'expropriation sont évoqués par la Commission chargée d'examiner le projet proposant des appuis financiers aux compagnies ferroviaires. Car, le surcoût, qui expose les compagnies à des difficultés voire à des défaillances financières, n'est pas causé uniquement par l'imprudence des compagnies, mais est aussi lié à des facteurs hors de leur portée, à l'exemple de l'expropriation. Selon le rapporteur de cette Commission, l'inefficacité de la loi de 1833 est responsable des « immenses difficultés et des obstacles ruineux » confronté par les compagnies²⁹³. Les défauts de la loi de 1833 se traduisent sur deux plans.

Le premier concerne ici encore la lenteur de la procédure d'expropriation au niveau local. En 1840, dans un discours largement commenté au sein de la Chambre des députés, Henri Galos, député de la Gironde, soulève le défaut de la loi de 1833 à propos de la fixation de délais. Selon lui, cette loi omet d'imposer au préfet un délai pour donner son avis, après l'accomplissement des formalités exigées pour l'avis du maire, la publication des affiches, etc.. Il en résulte que, malgré tous les efforts déjà accomplis, la procédure peut être arrêtée par « le mauvais vouloir d'un préfet

²⁹² J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État (T.33)*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Guénot, 1842, p. 235, 237, 260.

²⁹³ *Le Moniteur universel*, 3^e supplément au N°164, du vendredi 12 juin 1840.

ou par sa négligence », car la loi ne lui imposait aucun délai fixe pour formuler son avis. Jaubert, ministre des Travaux publics reconnut ce défaut, mais considéra toutefois inévitable l'intervention habituelle de l'autorité locale dans l'expropriation²⁹⁴. Lors de la discussion concernant la loi d'expropriation du 3 mai 1841, la prise de décision au niveau local a donc été accélérée. L'article 9 de cette loi réduisait le délai, au cours duquel la commission recevait les observations des propriétaires et donnait son avis, d'un mois à dix jours²⁹⁵. De façon à éviter de recommencer la procédure en cas de changement de tracé, l'article 10 de la loi de 1841 obligeait également les sous-préfets à avertir immédiatement les propriétaires des modifications du tracé et imposait un délai de huit jours à la date du dépôt des documents aux sous-préfets²⁹⁶.

Le deuxième défaut dans la loi de 1833 est le manque de disposition permettant aux exécuteurs de travaux publics d'occuper les terrains en cas d'urgence avant le règlement des indemnités. Cette disposition, déjà insérée dans la loi du 30 mars 1831 relative à l'expropriation pour les travaux militaires, est considéré comme une « omission regrettable » dans la loi de 1833²⁹⁷. L'occupation préalable après la déclaration d'urgence est importante pour armer l'administration et les concessionnaires contre les spéculations des propriétaires. Le rapporteur de la Commission réunie pour étudier le projet de loi d'expropriation en 1841 a bien résumé l'inconvénient de la loi de 1833 à ce propos :

« La loi a vainement été prévoyante, elle n'a pu empêcher toutes ces difficultés qui prolongent, qui éternisent la procédure et obligent l'administration à capituler. ...Vis-à-vis des propriétaires spéculateurs qui demandent dix, vingt fois la valeur de la propriété, l'Administration se trouve désarmée, et cède dans l'intérêt des travaux entrepris, pour ne pas laisser détériorer ce qu'elle a déjà fait, et pour ne pas compromettre les capitaux qu'elle a déjà engagés. Elle est donc obligée de céder et de payer plus

²⁹⁴ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N°163, du jeudi 11 juin 1840 ; 1er supplément au N.164, du vendredi 12 juin 1840.

²⁹⁵ *Le Moniteur universel*, 3^e supplément au N°61, du mardi 2 mars 1841.

²⁹⁶ *Le Moniteur universel*, 1^{er} supplément au N°62, du mercredi 3 mars 1841.

²⁹⁷ J. Achard de la Vente, *op cit.*, p.95.

Mais l'insertion d'une telle disposition dans la loi de 1833 a été proposée lors des discussions parlementaires. Legrand, responsable de la direction générale des ponts et chaussées, et le ministre de l'Intérieur ont tous nié la nécessité d'introduire cette disposition, en indiquant que « pour l'occupation temporaire, nous avons maintenant une législation qui suffit à nos besoins, et qui dérive, des lois dû 28 pluviôse an VIII et clu 16 septembre 1807. Quant au cas d'urgence, en matière de travaux civils, on ne peut guère admettre comme cas d'urgence que les cas d'inondation ou d'incendie. Or, dansées deux circonstances, les formalités qu'exige l'article dont il s'agit seraient encore beaucoup trop longues. Il y a ici une loi supérieure à toutes les autres, c'est celle de la nécessité, et l'on peut dire que les cas d'urgence se font justice eux-mêmes. » Ainsi, la Chambre des députés a consenti à la suppression de cet article faite la Chambre des Pairs. Voir : J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État*, Année 1833, Paris, 56 rue de seine, 1842, p.232.

que la valeur de la propriété. C'est pour pourvoir à cet inconvénient très grave et qui a été signalé dès 1831, et qui l'a été bien souvent depuis ; c'est pour y pourvoir que la proposition sur laquelle vous délibérez vous a été faite²⁹⁸.»

Il est à noter que les concessionnaires, auxquels l'Administration délègue son pouvoir d'exproprier, ont également pâti de ces inconvénients. La loi de 1841 a donc introduit la clause de l'occupation préalable avant même que ne soient payées voire fixées les indemnités, à la condition que l'urgence de cette expropriation soit spécialement déclarée par une ordonnance royale (article 65). L'instauration de la loi de 1841 a fourni une base juridique à la procédure d'expropriation pour les voies des transports jusqu'au début du XX^e siècle.

B. Les procédures de mise en œuvre

Malgré les améliorations apportées par ces diverses lois, le processus d'expropriation demeure exposé à de nombreux problèmes, comme par exemple la complexité de la propriété et la résistance des propriétaires.

La lenteur de l'acquisition de terrains tient également à la complexité des droits de propriété attachés à ces terrains, comme le montre une longue procédure d'acquisition qui dura quatre ans pour la construction du canal des Ardennes. À la fin de l'année 1824, après deux ans de négociation avec le propriétaire dont les terrains servaient aussi d'hypothèque pour plusieurs créanciers, l'administration prit acte qu'il était impossible d'acheter ce terrain à l'amiable et se décida d'entrer dans la procédure d'expropriation qu'elle avait essayé d'éviter jusque-là. Cette acquisition n'a pas été terminée avant 1826.

Quant à la résistance des propriétaires, certes, la loi de 1833 a déjà confirmé le droit des concessionnaires ferroviaires à exproprier les terrains après la déclaration d'utilité publique par l'administration ou dans certains cas par le pouvoir législatif, la mise en application de ce droit par les compagnies privées peut encore être problématique. L'expropriation des terrains par la Compagnie du chemin de fer Paris-Saint-Germain pour les travaux de la gare Saint-Lazare constitue un exemple éclairant. Cette gare était partagée par plusieurs compagnies ferroviaires, telles que celle de Saint-Germain et celle de l'Ouest. Dans le rapport fait en 1839 à l'Assemblée générale des actionnaires de Paris-Saint-Germain, le conseil d'administration déplora que : « les

²⁹⁸ *Le Moniteur universel*, 2^e supplément au N.69, du mercredi 10 mars 1841.

difficultés imprévues que l'expropriation des immeubles destinés à la gare définitive de Paris a rencontrées en ont jusqu'à ce jour arrêté l'exécution. Nous avons cru nécessaire de renoncer à la faculté qui nous avait été accordée de prolonger le chemin depuis la rue Saint-Lazare jusqu'à la rue Neuve-des-Mathurins, en présence de l'opposition inébranlable de l'administration municipale de Paris et des principaux propriétaires et habitants du quartier²⁹⁹ ». Ainsi, malgré toutes les légitimités des procédures qu'il faut pour exproprier les terrains, cette compagnie ne pouvait pas exercer son droit en présence de l'objection de l'autorité locale et des propriétaires. L'action de propriétaires mécontents du montant de leur indemnité pouvait ainsi entraîner une cassation de la décision de jury et empêcher l'acquisition rapide de terrains que les lois d'expropriation essaient justement de réaliser. Tous les actes de la procédure d'indemnisation devaient ainsi être renouvelés dès lors que la Cour de cassation renvoyait les évaluations à un nouveau jury³⁰⁰. En 1840, la Compagnie de Saint-Germain a informé ses actionnaires de ce problème : la Cour de cassation avait annulé la décision du jury qui avait été appelé à statuer sur l'expropriation des terrains situés entre la rue Saint-Lazare et la rue de Stockholm. La compagnie de Saint-Germain fut donc obligée de différer la construction de la gare définitive de Paris. À cet inconvénient s'ajoute encore l'augmentation des indemnités des terrains, puisque dans l'intervalle qui s'était écoulé pour l'accomplissement des formalités judiciaires, les terrains voisins de cette gare avaient produit une plus-value, et cela entraînerait une augmentation des indemnités fixées par le deuxième jury. En conséquence, cette compagnie devrait payer un supplément d'indemnité de plus de 300 milles francs³⁰¹. En 1852, les travaux spéciaux de la gare de l'Ouest sont encore une fois été entravés par le même problème. Ces travaux furent retardés d'abord par la convocation tardive du jury et ensuite par un pourvoi en cassation formé contre la décision que ce jury avait rendue.

On peut observer à travers le cas de la gare Saint-Lazare que, malgré l'évolution des lois d'expropriation, l'application de ces lois était toujours soumise à l'influence de circonstances spécifiques. La base juridique de l'expropriation ne constituait qu'une « condition nécessaire » et non pas une « condition suffisante » pour résorber les problèmes liés à l'expropriation.

Au-delà des raisons judiciaires, le mode d'expropriation appliqué par l'exécuteur des travaux

²⁹⁹ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 1er mars 1839 ».

³⁰⁰ J. Achard de la Vente, *op cit.*, p. 177-178.

³⁰¹ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 2 mars 1840 ».

influaient aussi sur le coût d'acquisition de terrain. La valeur des terrains peut ainsi augmenter avec l'avancement des travaux de transport, car ces voies, après leur mise en exploitation, constituent un avantage valorisant cet emplacement. Dans ce cas, il est donc plus avantageux d'acquérir les terrains préalablement à tous les travaux, plutôt que de le faire au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Mais dans la pratique, face à un budget limité ou à de possibles changements de tracé initial, l'acquisition de tous les terrains nécessaires avant le début des travaux pouvait se révéler difficile.

L'acquisition des terrains nécessaires pour les canaux soumissionnés entre 1821 et 1822 ne progresse que de façon progressive. Pour ce qui concerne le canal latéral à la Loire dont l'emprunt pour la construction est contracté en 1822, les terrains achetés pour la première division, celle allant de Digoin à l'Allier, d'une étendue de 107 000 mètres, ne présentaient encore qu'une longueur de 65 000 mètres en 1828, soit six ans après l'approbation de ce canal. De même, seulement 60% de terrains était acquis pour la seconde division, celle entre l'Allier et la Loire devant Briare³⁰². En 1835, soit 13 ans après la soumission de ce canal, l'acquisition des terrains nécessaires pour certains embranchements du Canal latéral de la Loire, tels que l'embranchement de Nevers et le canal de prise d'eau dans l'Allier, n'était pas encore terminée³⁰³. Certes, la lenteur de la procédure d'expropriation peut en partie expliquer cette situation, mais ce cas a au moins révélé que, pour ce canal, l'acquisition des terrains n'a pas été effectuée dès que le fonds a permis aux Ponts et Chaussée de le faire. La stratégie poursuivie par l'administration, qui était d'acheter progressivement les terrains, a clairement laissé le temps aux propriétaires de devenir conscients de la plus-value des terrains et du bénéfice qu'ils pouvaient en tirer, à travers des coalitions entre eux, devant les tribunaux. Selon le rapport de la Commission des routes, canaux, etc. en 1829, la coalition des propriétaires devient très courante avec l'avancement des travaux du canal latéral à la Loire. Durant la première période des travaux, les propriétaires n'avaient pas encore eu l'idée de s'entendre, permettant à l'administration d'acquérir à l'amiable 70 hectares de terrains au prix moyen de 2 100 francs l'hectare. Mais à partir d'une deuxième période, des coalitions des propriétaires ont commencé à se former et 23 hectares n'ont pu être acquis qu'au prix moyen de 3 800 francs l'hectare. Au cours d'une troisième période, la coalition est devenue générale, le prix

³⁰² Archives nationales, F/14/7014, « Compte rendu, le 26 janvier 1828 »

³⁰³ Archives nationales, F/14/7014, « Compte rendu au nom du Conseil d'Administration, le 30 janvier 1835 ».

moyen est accru à 4 400 francs l'hectare pour 104 hectares³⁰⁴.

Cette stratégie de l'achat progressif des terrains poursuivie par les Ponts et Chaussées était critiquée à l'époque par des financiers de canaux. Sartoris, le financier qui prète pour le canal des Ardennes, a bien saisi l'importance d'acquérir les terrains le plus vite possible. Dans une lettre adressée à Becquey, Sartoris lui conseille d'acheter tout de suite « une largeur suffisante de terrain, afin de ne pas s'exposer à payer l'augmentation de valeur que lui donnera l'ouverture du canal³⁰⁵ ». Cependant, son conseil n'a pas été suivi, partiellement en raison du fait qu'à ce moment les Ponts et Chaussées n'avaient pas encore fixé les dimensions du canal des Ardennes. Ce financier a déjà compris la fameuse devise du Baron Haussmann bien avant que celui-ci la formula lors de la reconstruction de Paris : « hâter la dépense, c'est la diminuer³⁰⁶ », signifiant que l'acquisition des terrains par avance peut économiser les dépenses de travaux en évitant de payer la plus-value des terrains entraînée par l'avancement des travaux.

D'un autre côté, la plus-value des terrains consécutive de l'avancement des travaux n'est pas, par elle-même, nécessairement nuisible à la gestion du coût : à travers certaines mesures, elle peut être exploitée au profit des concessionnaires. C'est notamment le cas pour certains concessionnaires ferroviaires, qui acquéraient souvent plus de terrains que nécessaire en vue de bénéficier par la suite de la plus-value de terrains. Ce genre de spéculations était pratiquée surtout dans ou près des grandes villes, où la plus-value des terrains était plus importante. Escomptant sur la plus-value éventuelle des terrains près de la gare Perrache, qui était aussi son point d'arrivée dans la ville Lyon, le chemin de fer Saint-Étienne-Lyon accepta en 1831 la proposition faite par l'administration municipale de Lyon d'exploiter ces terrains. Malgré l'incertitude de cette spéculation, la compagnie estimait toutefois que cette opération serait rentable, car « ces terrains doivent prendre en peu de temps un prix très-supérieur à celui auquel on vous les propose », et « les produits de la gare et des terrains loués actuellement dépassent l'intérêt de la somme employée aux travaux du creusement de la gare et à diverse constructions, et ce capital sera amorti par les ventes ou produits ultérieurs »³⁰⁷. La Compagnie de chemin de fer de Saint-Germain

³⁰⁴ Archives nationale, F/14/7076, « Rapport fait par M. le baron Hély-D'Oissel, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives au règlement des indemnités dues pour occupation des propriétés privées pour cause d'utilité publique, Séance du mardi 10 mars 1829 ».

³⁰⁵ Archives nationales, 61 AQ 211, « Lettre à Becquey, le 18 décembre 1821 ».

³⁰⁶ Louis Girard, « Le financement des grands travaux du Second Empire », Revue économique, Vol. 2, No. 3, 1951, p. 343-355.

³⁰⁷ Ces terrains fut revendus avec une marge suffisante en 1838, par la suite d'une sentence arbitrale.

Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de la Commission mixte sur la situation des travaux et

s'engageait encore plus activement dans l'acquisition des terrains qui n'étaient pas nécessaires aux travaux, pour profiter par la suite de leur plus-value. En 1838, l'achat de terrains et de maisons à Paris et Asnières, pas directement utiles à l'exploitation de la ligne ferroviaire, représentait déjà l'une des raisons essentielles du dépassement du budget primitif. La Compagnie de Saint-Germain a même emprunté pour acquérir ces terrains, et a justifié cet emprunt en indiquant que : « Les immeubles possédés par la compagnie en dehors de son exploitation rembourseront, nous en sommes convaincus, une partie importante des emprunts qu'aura dû faire la Compagnie, mais la plus-value de ces propriétés ne pourra nous être acquise qu'à la condition de ne pas brusquer les ventes³⁰⁸ ». En 1845, le bénéfice réalisé par la revente des terrains à Asnières contribua à alléger la pression financière de ce chemin de fer, résultant de la dépense de l'agrandissement de sa gare de Paris³⁰⁹. Il est néanmoins à noter que cette opération n'était possible judiciairement que pour les terrains achetés à l'amiable. Quant aux terrains expropriés, l'article 60 des lois de 1833 et de 1841 a garanti le droit des anciens propriétaires de demander la restitution des terrains expropriés mais pas employés dans l'exécution des travaux³¹⁰.

Le retard dans le règlement des indemnités constitue également l'une des raisons du retard dans l'acquisition des terrains, qui affectait par la suite le déroulement des travaux entiers. Les canaux de la Somme et des Ardennes ont été confrontés à un tel problème au début de leur construction³¹¹. Le Préfet des Ardennes attribua le retard de paiement au défaut de l'autorisation délivrée par le Directeur général des Ponts et Chaussées, laquelle pouvait lui permettre de régler des indemnités avant l'approbation des estimations et des actes. À ce propos, Sartoris, supplia Becquey de transmettre à ce préfet son autorisation aussitôt que possible, puisque « le règlement des indemnités de terrains étant à présent la seule chose pourrait retarder l'ouverture des travaux ».

les concessions des terrains et gares offertes à la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon (1831) », « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 juin 1838 ».

³⁰⁸ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 1er mars 1838 ».

³⁰⁹ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires, du 18 mars 1846 ».

³¹⁰ Lors de la discussion de la loi de 1833, il y avait des doutes autour de l'explication de l'article 60 : le droit de demander la restitution des terrains expropriés s'applique seulement dans la cas où les travaux sont abandonnés ou bien lorsque il reste des parcelles des terrains sans employés ? Malgré cette distinction faite par Legrand et le rapporteur de la Commission, le texte de cet article n'admet pas une telle interprétation. L'esprit de cet article a été gardé dans la loi de 1841, avec des nuances de l'expression. Voir : J. B. Duvergier, *op cit.* (Année 1833), p.260 ; J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État* (Année 1841), Paris, 56 rue de seine, 1846, p. 168.

³¹¹ Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à Mary (Ingénieur des Ponts et Chaussées), les 25, 28 septembre 1821 ».

Le canal de la Marne au Rhin et le canal latéral à la Garonne, votés en 1838 au Parlement et financés par les ressources purement publiques, ont été aussi confrontés à un problème similaire. En 1842, les difficultés financières de l'État ont obligé le Gouvernement et les Chambres à réduire les crédits affectés aux grands travaux publics extraordinaires. Par conséquent, dès le début de l'année 1842, les ingénieurs chargés de la direction des deux canaux se trouvaient dans l'incapacité de satisfaire aux exigences des propriétaires dépossédés qui réclamaient le paiement des terrains cédés³¹². Ce retard dans l'acquisition de terrains est donc lié plutôt au manque de fonds, qu'à d'autres raisons.

En ce qui concerne l'expropriation, les pouvoirs publics sont indispensables aux compagnies de chemins de fer. Le fait que l'État ait choisi la concession comme mode d'exécution des travaux publics l'oblige à déléguer au concessionnaire choisi un certain nombre de prérogatives de puissance publique, dont l'une est le droit d'exproprier des terrains nécessaires pour exécuter ces travaux³¹³. Ce pouvoir délégué était accompagné de - voire justifiait - certaines obligations de service public imposées aux concessionnaires privés des chemins de fer.

George Ribeil a déjà souligné le fait que cette délégation aux entreprises concessionnaires de la faculté d'exproprier justifiait l'intervention de l'État dans les affaires ferroviaires³¹⁴. Le lien entre la délégation de la faculté d'exproprier et l'intervention étatique s'est déjà manifesté à partir de la concession du chemin de fer de Lyon à Saint-Étienne, où les tarifs fixés par l'État furent imposés à la compagnie en contrepartie de la faculté d'exproprier. À partir de la loi d'expropriation de 1833, l'exécution d'un chemin de fer fut subordonnée à l'approbation d'une loi, et à une enquête administrative. Ainsi, l'État usait désormais d'un nouveau pouvoir pour intervenir dans la tarification ferroviaire. En 1840, des compagnies et plusieurs députés préconisaient la tarification libre afin d'améliorer la situation financière des compagnies sans engager l'État pour leur accorder des aides financières³¹⁵. Dufaure, ministre des travaux publics sous la Monarchie, souligna la

³¹² Le *Moniteur universel*, 2e supplément au N°107, le dimanche 17 avril 1842.

³¹³ Rodrigue Goma Mackoundi Loembet, *L'expropriation pour cause d'utilité publique de 1833 à 1935 (législation, doctrine et jurisprudence avec des exemples tirés des archives de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle)*, Nancy, Université Nancy 2, 2010, p. 236-237.

³¹⁴ George Ribeil, « Les concessions de travaux publics : une vieille tradition française d'économie mixte », *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993, p. 15.

³¹⁵ Ces députés voulaient que les aides financières de l'État soient remplacées par la tarification libre. Voir le rapport de M. de Beaumont sur ce projet de loi, et la prise de parole de Dejean: Le *Moniteur universel*, 3e supplément au N°164, du vendredi 12 juin 1840.

nécessité d'appliquer des tarifs réglementés, puisque c'était « au moyen d'une expropriation pour cause d'utilité publique de toutes les propriétés que le chemin de fer doit traverser³¹⁶ ». La Commission qui examinait le projet de loi des chemins de fer en 1842 a également lié la régulation tarifaire à l'expropriation. Bien que dans le cadre de la loi de 1842, les concessionnaires ferroviaires n'aient pas besoin de recourir à la loi d'expropriation, cette commission insistait encore sur la nécessité d'autoriser ces concessions par une loi plutôt que par une ordonnance royale. Car, « dans les lois de concession, en déléguant le droit d'exproprier, on a aussi fixé le maximum des tarifs³¹⁷ ».

Certes, les lois d'expropriation servent de base juridique aux concessionnaires des travaux publics pour assurer leurs prérogatives et faciliter les procédures. Elles n'étaient pas pour autant pleinement à l'avantage des concessionnaires. Les controverses relatives à l'étendue d'application de ces lois ont pu constituer des menaces graves à leurs intérêts. En 1838, face aux difficultés d'abaisser les tarifs sur les canaux, le marquis de Dalmatie, rapporteur de la Commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, proposa d'étendre la portée de la loi d'expropriation sur les concessions afin de nationaliser ces canaux :

« La loi de 1833, développant l'article 9 de la Charte, a déterminé des formes à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles. Cette loi, qui n'est qu'une loi de procédure, car le principe qu'elle développe est posé ailleurs et plus haut, n'est appliquée qu'à une certaine nature de propriétés. Cette législation a un urgent besoin d'être complétée, et nous demandons instamment qu'une seconde loi vienne lui donner le complément qui lui est nécessaire, en appliquant aux concessions le principe général d'expropriation pour cause d'utilité publique.³¹⁸ »

Il est évident que l'intérêt des concessionnaires serait exposé à un risque d'être expropriés de leur concession, si la loi d'expropriation porte réellement sur la concession. Au début des années 1850, les rachats des canaux ont été conduits sans appliquer ici la loi d'expropriation.

Quant aux chemins de fer, bien qu'il y ait une clause du cahier des charges qui prévoit la faculté de l'État de racheter le chemin de fer, l'exercice d'une telle disposition était toutefois limité par certaines conditions. En 1848, la loi d'expropriation a ainsi été évoquée une nouvelle fois pour soutenir le rachat des chemins de fer lancé par le gouvernement provisoire. Les compagnies

³¹⁶ *Le Moniteur universel*, 3e supplément au N°168, du mardi 16 juin 1840.

³¹⁷ *Le Moniteur universel*, 4e supplément au N°109, du mardi 19 avril 1842.

³¹⁸ « Extrait du Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure. (*Moniteur* du 22 mars 1838) le Marquis de Dalmatie», p. 44.

ferroviaires s'opposaient fortement à ce rachat, et à l'application de la loi d'expropriation sur les droits de jouissance ou d'exploitation. Par exemple, la compagnie de chemin de fer d'Orléans à Bordeaux insiste sur le fait que « l'expropriation pour cause d'utilité publique ne s'appliquait qu'aux immeubles par nature, qu'aux propriétés foncières, et qu'elle ne pouvait s'appliquer jamais aux exploitations d'industries ni aux droits incorporels ». Elle estima que, si la loi d'expropriation est appliquée comme le gouvernement provisoire le proposait, ce droit ainsi ne serait « rien autre que la confiscation par voie de décret législatif », et que l'utilité publique serait remplacée par « prétexte de raison d'État ». Le droit de propriété ne serait plus protégé contre l'intérêt propre du gouvernement lui-même³¹⁹. La loi d'expropriation n'a finalement pas été étendue aux droits incorporels, et le rachat par l'État n'a été effectué que sur le chemin de fer de Paris à Lyon.

*

* *

Le dépassement du budget et l'inachèvement des travaux dans le délai prévu sont des situations quasi-systématiques dans le domaine des travaux publics au début du XIX^e siècle. L'apport de ce chapitre est d'analyser d'une manière systématique la question du surcoût et du retard. Durant la période entre 1821 et 1837, l'existence générale de ces deux problèmes est due à deux causes principales communes aux différents types de travaux : la sous-estimation par erreur ou volontaire des ingénieurs, ainsi que l'incertitude dans le coût et dans la durée du processus de l'acquisition de terrains. Par rapport aux travaux concédés aux acteurs privés, ceux financés et construits directement par l'État nous semblent avoir tendance à subir plus de retards, malgré l'existence de surcoûts pour tous ces deux modes d'exécution des travaux. Néanmoins, après avoir établi des comparaisons entre différentes périodes dans lesquelles la situation des finances publiques et la priorité accordée par l'État aux travaux publics sont différentes, nous constatons que l'inefficacité dans l'exécution étatique n'est pas absolue. En comparaison avec la Seconde Restauration, la monarchie de Juillet agit plus promptement face aux surcoût, permettant ainsi d'assurer la continuation voire l'accélération des travaux menés par l'État.

Dans les concessions, le risque d'inachèvement est également lié à la solvabilité et à la bonne foi des concessionnaires. La théorie contemporaine de l'asymétrie informationnelle permet ainsi

³¹⁹ Archives nationales du monde du travail, 60AQ203, « Assemblée générale extraordinaire, du mercredi 31 mai 1848 ».

de distinguer les mesures qui sont prises avant le commencement des travaux pour éviter la sélection adverse dans le processus de concession et pour encourager l'achèvement à temps des travaux. Le dépôt de cautionnements, qui ne seront restitués qu'avec l'avancement des travaux, est imposé aux concessionnaires et les punitions en cas de retard des travaux sont également prévues dans les cahiers des charges. Pour les concessions ferroviaires, non seulement ces punitions peuvent aller jusqu'à la confiscation des ouvrages déjà construits, mais la clause concernant la durée des travaux a aussi été précisée pour mieux contrôler le rythme des travaux. L'État doit en effet renforcer son contrôle et prévoir des sanctions afin de dissuader les concessionnaires de mauvaise foi qui auraient la tentation d'écouler leurs actions sur le marché financier avant l'achèvement des travaux au lieu de les exécuter fidèlement.

Enfin, les surcoûts et les retards liés au processus d'acquisition des terrains et aux modes d'exécution des travaux ont été abordés, à la fois dans la perspective pratique et juridique. L'évolution des lois d'expropriation a sûrement amélioré l'efficacité de l'acquisition des terrains lors de l'impossibilité d'aboutir à un achat à l'amiable, qui est inévitable pour faire de grands travaux publics. Cependant, malgré l'évolution des lois d'expropriation et de meilleures méthodes adoptées par les exécutants de travaux, le risque du surcoût et du retard dans l'acquisition des terrains n'est pas entièrement contrôlé. L'importance et la complexité des intérêts mêlés fait de l'acquisition des terrains un processus toujours aléatoire. Ainsi, en parallèle de l'amélioration de l'environnement juridique, des stratégies proposées ou adoptées par les participants privés sont également utiles pour contrôler le coût : l'accélération de l'achat des terrains aide à éviter leur plus-value engendrée par l'avancement des travaux de transport et l'achat des terrains avoisinants la voie de communication permet aux compagnies de profiter de la plus-value des terrains.

Conclusion de la première partie

Durant la période étudiée, les ressources ordinaires du budget de l'État apparaissent comme la principale source du financement des travaux publics, mais elles sont davantage affectées à l'entretien des infrastructures existantes qu'à la création des nouvelles constructions. Celles-ci sont ainsi principalement financées par le développement du crédit public sous trois formes. Le projet des canaux de 1821 et 1822 est basé sur les emprunts spéciaux au lieu de la création de rentes. En revanche, le financement des routes stratégiques de l'Ouest est effectué à travers la mobilisation de la réserve de l'amortissement en échange des rentes nouvellement créées. Cet emploi du fonds d'amortissement disponible est rendu possible par la loi du 10 juin 1833, et il est ensuite institutionnalisé par la loi du 17 mai 1837. L'établissement du fonds extraordinaire en vertu de cette dernière loi, qui attribue à ce fonds les excédents de budget et le fonds disponible d'amortissement, constitue le troisième moyen de mobiliser le crédit public pour financer les travaux publics au cours de cette période. La distinction de ces différentes formes du crédit public, et les explications de cette évolution, représentent un apport majeur de cette partie.

En parallèle, la participation privée dans le financement des travaux publics devient de plus en plus dominée par les financiers, notamment les membres de la Haute banque. Ces banquiers ont non seulement des liens étroits avec les finances publiques, mais également un crédit éminent et des compétences dans les opérations boursières. Ces liens et ces compétences leur permettent de coopérer mieux avec l'État, qui a une position dominante et légitime dans le domaine des travaux publics, et de s'adapter mieux au financement des grands travaux, qui dépend davantage du marché financier pour mobiliser les fonds suffisants.

Aussi, la période qui s'étend entre 1821 et 1837 est-elle caractérisée à la fois par une augmentation de l'investissement de l'État dans les travaux publics et par un développement de la participation privée dans leur financement. La répartition de ces deux types de financement, public ou privé, diffère toutefois selon les infrastructures de transport considérées. Les routes demeurent dominées par les acteurs publics, avec peu de variations durant cette période. Si la construction des canaux de 1821 et 1822 est assumée par l'État, leur financement est néanmoins effectué par le biais de la participation privée sous forme de prêts. L'absence des concessions pour ces canaux s'explique en partie par le risque qui pèse sur l'achèvement des travaux. Avant l'utilisation de la réserve de l'amortissement à compter de 1833, les coûts et les surcoûts importants de ces canaux

ont en effet empêché l'État d'assumer de nouveaux projets de travaux publics en matière de routes et de chemins de fer. Aussi en attendant le renforcement du crédit public et la disponibilité des ressources publiques, les acteurs privés sont-ils admis à participer activement au financement des canaux d'importance secondaire ou locale, ainsi que des chemins de fer qui ne sont pas suffisamment appréciés par les Ponts et Chaussées. Cette participation du privé est en outre favorisée par les premières expériences effectuées en matière de concessions ferroviaires, qui se révèlent très encourageantes pour ce qui concerne les durées d'achèvement des travaux et leur rentabilité. Ainsi, la disponibilité des fonds publics, tant ordinaires qu'extraordinaires, l'importance relative des différents types de travaux définie par l'État, enfin le niveau du risque lié à l'achèvement et à la rentabilité des différents projets ont, tous, contribué à définir la frontière entre le financement public et privé, de même que la forme de la participation privée.

Encore faut-il préciser, la nature du risque de l'achèvement, c'est-à-dire le défi du surcoût et du retard, qui frappe la construction des canaux et des chemins de fer, qu'ils soient construits par les acteurs publics ou privés. Durant cette période, ces travaux ont subi en commun la sous-estimation des coûts, la dégradation mutuelle entre le surcoût et le retard et l'inefficacité des lois d'expropriation qui rendaient l'acquisition des terrains à la fois lente et onéreuse. Le déroulement des travaux assumés par l'État peut être influencé par la situation, plus ou moins favorable, des finances publiques et par l'efficacité de l'administration des Ponts et Chaussées. Dans les travaux effectués dans le cadre de la concession, l'asymétrie informationnelle constitue un autre élément responsable du risque de l'achèvement. Concernant les mesures adoptées pour assurer l'achèvement des travaux, l'évolution des procédures d'expropriation en vertu des lois de 1833 et de 1841 a partiellement résorbé le risque du retard et du surcoût. Face au risque lié à l'asymétrie informationnelle, des dispositions ont également été développées durant cette période pour mieux sélectionner des concessionnaires de bonne foi décidés à achever fidèlement les travaux, pour encourager la réalisation à temps des travaux et pour mieux contrôler leur état d'avancement. Ces mesures servent aussi à l'essor futur des concessions ferroviaires, en garantissant l'exécution fidèle des projets.

DEUXIÈME PARTIE

UN ACCROISSEMENT EXCEPTIONNEL DES INVESTISSEMENTS : LES RESSOURCES PUBLIQUES ET PRIVÉES (1838-1848)

Introduction de la deuxième partie

En 1838 le Parlement entérine le principe d'un financement public pour l'aménagement des grands lignes de canaux, tout en le rejetant pour la construction des chemins de fer. Cette décision sanctionne la divergence en matière de financement pour ces deux types d'infrastructures. La même année, à l'occasion de la première crise financière liée à la surémission des titres ferroviaires, sont émises par la Compagnie Paris-Saint-Germain les premières obligations pour faire face au surcoût des travaux ; c'est là une innovation financière très importante. Au point de vue des intérêts régionaux, l'année 1838 est également importante : la loi du 10 mai 1838 confirme les responsabilités des administrations départementales dans le financement des routes départementales, ainsi que le rejet en 1838 par le Parlement du projet ferroviaire présenté par le ministre des Travaux publics s'explique, entre autres raisons, par la crainte des députés d'une aggravation du déséquilibre dans l'équipement en infrastructures de transport à l'échelle du territoire national.

À compter de 1838, l'État mobilise, grâce à la réserve de l'amortissement, de nouveaux moyens affectés en vertu de la loi du 17 mai 1837 au financement de nombreux projets de routes, de canaux, d'ouvrages de navigation fluviale. Concernant les chemins de fer, malgré les dissensions qui s'expriment au sein du Parlement à propos du mode de financement des grandes lignes à construire, les députés s'accordent pour voter en 1842 une loi fixant le principe du partage des responsabilités entre les acteurs publics et privés : les dépenses à engager pour l'acquisition des terrains nécessaires à l'aménagement des voies doivent être supportées par l'État et les administrations locales concernées ; tandis que l'État prend en charge les travaux d'infrastructures (terrassement, ouvrages d'art, etc), ce sont les compagnies qui assument le financement de la pose des voies et l'achat des matériels roulants. En raison des dépenses cumulées pour tous ces types d'infrastructures, le budget du Ministère des Travaux publics commence à augmenter significativement pour atteindre son paroxysme au cours de la période étudiée (1821-1857). Parallèlement l'investissement privé s'accroît fortement à mesure de l'avancement des travaux ferroviaires assumés par les compagnies. Cet accroissement des investissements, tant publics que privés, se poursuit jusqu'à la crise qui se noue entre 1847 et 1848.

Cette séquence chronologique soulève toute une série de problèmes qui sont à envisager. D'abord, comment pouvons-nous expliquer la différence de mode de financement entre les

principaux canaux et les lignes de chemins de fer (chapitre 4)? Où trouver par ailleurs les ressources nécessaires pour soutenir à la fois l'émission massive des titres ferroviaires au cours de cette période, et la croissance très forte des dépenses publiques, notamment consacrées à l'aménagement des chemins de fer (chapitre 5)? Enfin, il s'agit de comprendre en quoi le mode de financement – public ou privé - est guidé par des considérations d'aménagement du territoire et par un souci d'équilibre régional (chapitre 6), et d'observer quelle évolution en ce qui concerne l'équilibre régional dans l'équipement du territoire a eu lieu durant cette période (chapitre 6) ?

CHAPITRE 4. LA DIVERGENCE DE LA PARTICIPATION PRIVÉE ENTRE LES CANAUX ET LES CHEMINS DE FER : LE RÔLE CENTRAL DE LA TARIFICATION

Face aux nombreuses plaintes à l'encontre des tarifs de péage exigés par les compagnies de canaux que les acteurs du commerce jugent exorbitants, l'État décide de prendre en charge le financement de ces infrastructures. La politique de tarification excessive des canaux, notamment ceux votés en 1821 et 1822, va par ailleurs servir de leçon pour les réglementations tarifaires des compagnies ferroviaires. On observe à partir de 1838, une divergence dans le mode de financement entre les canaux d'une part et les chemins de fer de l'autre; cette divergence se renforce ensuite par l'admission en 1842 de la participation privée pour compléter l'investissement public dans l'exécution des grandes liaisons ferrées, et par la confirmation en 1845 du principe du rachat des actions de jouissance des canaux de 1821 et 1822. Ainsi, la prise en charge par l'État des nouvelles constructions de canaux et des travaux d'infrastructures des grande lignes de chemins de fer, classées dans la loi de 1842, entraîne nécessairement une augmentation des investissements publics.

Il convient donc d'abord de comprendre les raisons de la croissance des dépenses consenties par l'État au cours de cette période pour les travaux d'infrastructures. En second lieu, il importe d'expliquer la divergence en matière de financement des canaux et des chemins de fer. Plus précisément, il s'agit de déterminer quels sont les facteurs justifiant le recours au financement public pour les canaux à construire, mais l'excluant comme seul mode de financement pour l'aménagement des chemins de fer; symétriquement il convient de comprendre pourquoi la participation privée est plus problématique pour le financement des canaux que pour celui des chemins de fer.

Ce chapitre vise en premier lieu à expliciter les raisons qui justifient au cours de cette période l'intervention de l'État (section 1), avant d'expliquer la divergence que l'on observe en matière de financement des canaux d'une part et des chemins de fer de l'autre (section 2).

1. La tarification comme marqueur d'une intervention accrue de l'État

Le chapitre 1 avait souligné l'enjeu de la tarification dans le cadre de monopoles naturels et l'importance des infrastructures de transport pour le service postal et les expéditions militaires, qui justifient l'intervention de l'État dans l'aménagement des voies de communication et la réglementation des circulations. À partir du milieu des années 1830, des considérations supplémentaires vont amener l'État à accroître son intervention dans l'économie des transports. Premièrement, les autorités doivent se préoccuper de renforcer des finalités traditionnellement assignées aux transports, à savoir des objectifs militaires et des missions civiles de service public. A cette époque, en effet, l'État doit faire face à la menace que représente le développement rapide des chemins de fer dans les États allemands et à l'exigence de renforcer les dispositions relatives à la régularité et la sûreté de l'acheminement du courrier et des colis. En parallèle, l'État se décide à augmenter massivement les investissements publics, parce qu'il prend davantage la mesure des retombées fiscales de l'aménagement d'infrastructures de transport, qui d'une part, rendent productifs pour l'État les projets d'infrastructures pas assez rentables en termes des recettes de péages, et d'autre part, offrent la possibilité de compenser des réductions des tarifs effectuées pour des voies sous l'exploitation publique.

A. Un encouragement renforcé aux transports militaires et postaux

Comme cela a été montré dans la première partie, l'intérêt public en matière de convois militaires et de transport postal constitue une raison essentielle de l'intervention publique, bien que l'État n'ait pas besoin d'exploiter les voies ferrées pour assurer ces prestations. Il n'en reste pas moins que l'État prévoit dans les cahiers des charges fixés aux compagnies ferroviaires toute une série de dispositions relatives à l'exécution de ces services. Ces clauses, au demeurant, font l'objet de vives critiques de la part des compagnies elles-mêmes comme des usagers du chemin de fer.

Les concessionnaires ferroviaires pouvaient être mécontents de ces dispositions au bénéfice de l'intérêt du gouvernement à leur prix. Yves Leclercq a indiqué, à travers son analyse d'un article de presse en 1839, que les conditions contenues aux cahiers des charges (des exigences techniques

difficiles, des embranchements d'une utilité douteuse et des transports gratuits au profit du gouvernement, etc.) étaient onéreuses pour les compagnies¹. Ainsi, comme pour le transport de troupes, la plupart des concessions faites au cours des années 1840 permettaient la mise en place des tarifs favorables, mais non gratuits, pour les courriers. Alfred Picard a traité ces dispositions favorables aux services militaire et postal en montrant les débats parlementaires et les législations en cette matière. Dans le cas du chemin de fer Orléans-Bordeaux, la Chambre des députés a adopté en 1844, lors de la discussion sur la concession de cette ligne, l'amendement du général Oudinot et l'amendement d'un député de Dôme, portant respectivement sur les transports militaires et postaux. Selon le premier amendement, en temps de paix, les soldats voyageant en corps bénéficieraient d'une réduction au quart du tarif ordinaire ; tandis qu'en cas de guerre, la faculté de la réquisition du matériel serait réservée à l'État. Le second amendement impose un tarif maximum de 0,75 francs par kilomètre au transport en convoi spécial mis à la disposition de l'administration des postes. En cas d'insuffisance, s'ajouterait à ce tarif 0,25 francs par voiture supplémentaire. De plus, la révision des tarifs pourrait se faire tous les cinq ans. Avec le développement de la concession privée dans les chemins de fer, le convois militaires et le service postal continuent à bénéficier de dispositions avantageuses adoptées en 1844 et renforcés ultérieurement : un prix négocié pour les transports militaires et postaux, ainsi que la réservation des trains spécialement affectés à l'expédition du courrier. En 1850, lors de la révision de la concession de ce chemin de fer, de nouvelles clauses en faveur du transport militaire et postal ont été rajoutées par l'Assemblée nationale. Le tarif du transport de troupes de toutes armes voyageant en corps fut fixé au prix de revient, et la compagnie ferroviaire devrait mettre gratuitement à la disposition de l'administration des postes d'un train régulier et journalier². En conséquence, non seulement les tarifs de ces transports ont été fixés à un niveau bas, mais d'autres dispositions visant à assurer la stabilité et la fréquence du service postal et la libre utilisation par l'État des lignes en cas de guerre ont également été instaurées et renforcées. Selon une brochure publiée en 1859 par Prosper de Chasseloup-Laubat, un député très engagé dans les débats parlementaires concernant les chemins de fer, le Trésor public a retiré en 1857 des intérêts d'une somme entre 10 et 15 millions de francs liés aux charges en nature assumées par les compagnies ferroviaires, c'est-à-

¹ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 180-181.

² Alfred Picard, *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau*, Paris, J. Rothschild Éditeur, 1884, Tome premier, p. 404, 701.

dire les transport des militaires et marins, les diminutions de prix sur le transport du matériel de la guerre, et enfin les transports de la poste³. Le transport postal et militaire représente en effet un aspect essentiel de l'intervention publique dans les chemins de fer.

Les étatistes demeurent pourtant méfiants vis-à-vis de cette intervention réalisée par les dispositions concernant le transport militaire et postal, qui servent également à justifier l'exploitation privée des chemins de fer. La Chambre de commerce de Lille, partisane très ferme de l'exécution des chemins de fer par l'État, remarque en 1845 que : « avec l'élasticité de l'interprétation d'un cahier des charges, il sera facile de démontrer aux Tribunaux que les compagnies ont agi dans la limite de leurs droits ; les fautes les plus graves , les négligences les plus coupables, trouveront des excuses⁴». La Chambre de commerce de Lille se réfère aussi aux cas des compagnies d'Orléans et de Rouen, dans lesquels le ministre des Travaux publics était obligé de réparer des omissions dans leurs cahiers des charges pour assurer le service postal. Ainsi, bien que l'intérêt public dans ces services militaires et postaux n'exclurait pas l'exploitation privée des chemins de fer, il n'était néanmoins pas simple de concilier l'intérêt de l'État et l'intérêt des compagnies dans ces clauses.

L'État a joué un rôle central dans l'essor du service postal assuré par les chemins de fer. Alors que l'État a finalement défini en 1842 le mode de sa participation dans le financement des grandes lignes de chemins de fer, en 1845 ont été déjà créés les bureaux de poste ambulants⁵, installés dans les trains et préposés principalement au tri du courrier. Selon Eugène Vaillé, le travail intensif des bureaux ambulants contribue très largement à l'accélération des échanges postaux par le train durant le Second Empire⁶. Quant à Bruno Marnot, il montre que le service ferroviaire remplace progressivement la malle-poste à compter des années 1840, malgré le grand succès de la malle-poste qui avait enregistré de notables progrès en termes de rapidité et régularité depuis le début du XIX^e siècle. Dès 1845, pour les liaisons postales route-rail allant de Paris jusqu'à Bordeaux, à Limoges ou encore à Saint-Étienne les voitures postales de routes peuvent être directement

³ Prosper de Chasseloup-Laubat, *Les tarifs des chemins de fer et l'intérêt public*, Paris, Imprimerie P. Dupont, 1859, p. 8. (Cette brochure est consultable à la Bibliothèque nationale de France, cotée V-53517)

⁴ « Considérations sur les concessions de chemins de fer à des compagnies financières, manifeste adressé à M. le Ministre du commerce, le 24 janvier 1845 », La Chambre de commerce de Lille, *Archives de la Chambre de commerce de Lille*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, Tome 2 (1840-1845), p. 406.

⁵ Olivia Langlois-Thiel, *Contribution à l'histoire du service public postal : de la Révolution au tournant libéral du Second Empire*, Comité pour l'histoire de la Poste, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2014, p. 384-386.

⁶ Eugène Vaillé, *Que sais-je ? Histoire des postes, depuis la Révolution*, Paris, Presse universitaire de France, 1947, p. 87-88.

chargées sur le train pour le tronçon situé entre Paris et Orléans⁷. On peut ainsi dire que le recours à de nouveaux moyens techniques de transports - le chemin de fer comme le paquebots à vapeur - pour l'acheminement du courrier constitue une innovation majeure dans l'histoire des postes en France au cours de la monarchie de Juillet.

Au-delà de ces services postaux et militaires qui empruntent les chemins de fer, ces voies servent par elles-mêmes à des objectifs politiques en connectant les frontières ou les parties éloignées du territoire. Le renforcement de l'unification de territoire et la défense du pays par les voies de transport desservant les frontières, représentait aussi une motivation forte pour l'État. Cet intérêt pouvait être parfois même supérieur à la considération financière. Cette priorisation par l'État a été confirmée par Lacave-Laplagne, ministre des Finances de la monarchie de Juillet, dans sa réponse aux critiques du gouvernement provisoire aux dépenses excessives engendrées par l'exécution sur tout le territoire des travaux de chemins de fer, de rivières et de canaux au cours de la monarchie : « Abréger le temps employé à parcourir les distances, c'est abréger les distances mêmes, c'est resserrer les diverses parties du territoire, rapprocher les populations ; c'est donner au pays plus d'unité, plus de force à son gouvernement...Les questions de système, les considérations financières même, n'étaient plus que secondaires⁸... »

Pour cet ancien ministre des Finances, certes, les travaux publics étaient partiellement responsables du problème de déficits du gouvernement de la monarchie de Juillet, la valeur politique de ces travaux de transport était bien supérieure aux difficultés financières qu'ils ont causées. C'est pour la même raison que l'État a généralisé le système de garantie d'intérêt dans les conventions de 1858-1859 pour laisser les compagnies exercer leur responsabilité de construction des chemins de fer secondaires présentes dans le « nouveau réseau », qui traverserait les régions moins développées et dont la rentabilité serait faible voire négative.

Par rapport aux canaux, l'extension des réseaux ferroviaires en France, comme dans plusieurs pays européens, fut dès le début très étroitement liée à la souveraineté des pays et à la concurrence entre les pays voisins⁹. Cette concurrence s'exerçait principalement en matière militaire et de

⁷ Bruno Marnot, « Révolution ferroviaire et nouveaux systèmes de télécommunications », *La mondialisation du XIXe siècle*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 189-210.

⁸ Lacave-Laplagne, *Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet et sur ses résultats en réponse aux rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848*, Paris, Comptoir des imprimeurs-unis, 1848, p.22-25.

⁹ Björn Wüdsch, « Railway Financing: Europe in the Nineteenth Century », *Infrastructure Finance in Europe: Insights Into the History of Water, Transport, and Telecommunications*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 243 ;

commerce extérieur. Évoluant par rapport à la période étudiée dans la première partie, ces préoccupations de défense ciblent, entre 1838 et 1848, les États allemands. Déjà, parmi les aides financières accordées par l'État en 1840 aux compagnies ferroviaires dans l'embarra financier, un prêt d'une somme importante de 12,6 millions de francs fut voté par le Parlement pour la Compagnie Strasbourg-Bâle dans le but géostratégique. Cette ligne avait été concédée à Nicolas Koechlin pour faire face à la construction d'un chemin de fer sur la rive droite du Rhin par le Grand-duché de Bade¹⁰. Au niveau financier, ce prêt a été l'aide la plus importante accordée par l'État jusqu'alors aux compagnies ferroviaires. Malgré les contraintes financières et des défauts du projet de loi de 1842, la concurrence voire la rivalité en provenance des pays voisins constituait une motivation clé du lancement du projet général indiqué dans la loi de 1842. La concurrence militaire avec les États allemands était saillante dans les discussions générales au sein du Parlement français et poussa les deux Chambres à voter le projet de loi de 1842.

Il nous faut rappeler que l'importance militaire des chemins de fer était une justification puissante pour le financement des grandes lignes de chemins de fer par l'État. Lors de la discussion générale au sein du Parlement en 1837 concernant les chemins de fer, certains députés avaient déjà préconisé le financement par l'État des chemins de fer en soulignant leur importance militaire. Mallet, député du département Seine-Inférieure et ingénieur des Ponts et Chaussées, proposa même d'imputer une majeure partie des dépenses ferroviaires au budget de la Guerre. Face à une somme estimée à 600 millions de francs pour construire de 7 à 800 lieues de chemins de fer en France, il avoua la difficulté de subvenir à cette dépenses sans grever le budget. Cependant il se prétendit d'avoir résolu ce problème financier en demandant au fonds extraordinaire créé pour les travaux publics une somme de 180 à 200 millions de francs, et en mobilisant le budget de la Guerre pour le reste des dépenses, soit de 400 à 420 millions de francs. Car, selon lui, « tous les avantages qui doivent résulter de l'exécution des chemins de fer pour le transport des troupes, la défense du pays et l'action du gouvernement, motivent...suffisamment cette demande¹¹ ». Legrand, directeur général des Ponts et Chaussées a aussi exprimé en 1837 la nécessité de réserver à l'État certaines

Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe : Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p.62-72.

A travers ces études, on a appris que l'importance croissante des raisons militaires et stratégiques, même supérieure à celle des raisons économiques, conduisait la plupart des États européens à promouvoir la construction des chemins de fer à partir du milieu du XIXème siècle.

¹⁰ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N° 110, du mercredi 20 avril 1842.

¹¹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIII, 19 juin 1837.

lignes d'importance politique, telle que celle de Paris à Strasbourg¹². Cependant, il y a aussi des députés qui ne considéraient pas l'intérêt militaire et politique des chemins de fer comme une justification irréfutable de l'exécution étatique. Prenons l'exemple de Duvergier de Hauranne, député du Cher, qui défendit l'avis que les dispositions inscrites dans les cahiers des charges concernant le transport des troupes et le service postal pourraient suffisamment rassurer l'intérêt politique dans la construction des chemins de fer¹³. L'exécution étatique n'était ainsi pas nécessaire. Dans la pratique, comme ce que l'on a vu précédemment, c'est cette proposition qui a été appliquée sur les concessions ferroviaires, et est devenue l'un des arrangements les plus importants pour réaliser l'intérêt public dans l'exploitation privée des chemins de fer.

Si l'intérêt militaire n'a pas déterminé le rôle précis de l'État dans le financement des chemins de fer, il a provoqué des inquiétudes relatives à la défense de la France, qui ont rendu nécessaire l'approbation du projet ferroviaire de 1842. Au commencement des années 1840, avec l'accélération des constructions des voies ferrées dans les pays voisins, le retard français en matière ferroviaire préoccupe de nombreux députés. L'intérêt politique des chemins de fer contribue désormais à surmonter, et non plus à prolonger le long débat entre les étatistes et les libéraux en matière de mode de financement à adopter. Il faut noter que ce débat a longtemps traîné partiellement en raison du consensus existant en France en faveur d'une planification générale pour les grandes lignes de chemins de fer, qui impliquait nécessairement un très lourd engagement des finances publiques si le financement partiel ou entier de ces lignes par l'État était décidé. C'est notamment la construction des chemins de fer en Belgique se faisant selon un plan général qui a convaincu la France de ne pas laisser les initiatives privées construire les chemins de fer sans vue d'ensemble. D'après le rapport de la Commission, fait par Dufaure, sur le projet de loi de 1842 :

«...en Angleterre, en Allemagne, aux Etats-Unis, les chemins de fer ont été créés isolement, suivant les nécessités locales qui venaient à se révéler, se reliant les uns aux autres, lorsque de nouvelles nécessités les réclamaient, sans se rattacher tous à un plan général conçu, arrêté à l'avance. Peut-être ne pouvait-il en être autrement en Angleterre, où la création des chemins de fer était l'œuvre de l'industrie privée ; en Allemagne, où tant d'États indépendants concouraient à les établir ; en Amérique, par l'influence de ces deux causes réunies...Mais comme en Angleterre on sent déjà l'inconvénient de ces entreprises multipliés sans orders, sans plan commun, sans dessin général ; comme en Allemagne, les

¹² Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, première séance, le 19 novembre 1837).

¹³ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX. Le 7 mai 1838.

gouvernements éprouvent déjà le besoin de régler, par des traités, la direction de leurs chemins de fer, établis d'abord au hasard...¹⁴ »

Cependant, pour financer un tel plan général à l'échelle nationale, même avec le concours de bailleurs de fonds privés pour les travaux de superstructures, l'État devrait encore régler une dépense estimée à 475 millions de francs¹⁵. L'urgence à faire face au développement rapide des chemins de fer dans les États allemands sert à justifier l'importance des fonds publics consacrés aux travaux ferroviaires.

Effectivement, à partir de la fin des années 1830, certains États allemands ont accordé des soutiens financiers importants aux compagnies ferroviaires et se sont engagés à construire les chemins de fer d'une envergure plus étendue qu'en France. En Prusse, les chemins de fer avaient été construits sans intervention active du gouvernement prussien au début de l'ère du rail, mais dès le milieu des années 1830, le ministère des Guerres en Prusse était favorable à l'étatisme dans le domaine des chemins de fer, et cela émanait précisément d'une volonté de prévenir l'invasion française. En conséquence, la promulgation des lois ferroviaires de 1838 et 1842 a engagé l'État prussien à soutenir les investisseurs privés sous forme de garanties d'intérêt, de prêts et de participations de l'État. Dès lors, en 1842, l'industrie ferroviaire prussienne connut un réel décollage¹⁶. Même les petits États allemands essayaient de soutenir le financement des chemins de fer. Les investissements publics importants de la Bavière et de la Saxe ont impressionné les députés français : « Savez-vous quels ont été les sacrifices des petits États de l'Allemagne, de la Bavière et de la Saxe, pour la ligne seule d'Augsbourg à Nuremberg et à Leipsick ? La Bavière, qui n'a qu'un budget de 77 millions, a consacré, pour établir la grande ligne d'Augsbourg et Nuremberg et à Leipsick, 64 millions. La Saxe, qui n'a qu'un budget de 17 millions, a consacré à cette même ligne 21 millions¹⁷... ».

En présence d'une telle concurrence, les députés constatent finalement en 1842 la nécessité

¹⁴ Le *Moniteur universel*, 3e supplément au N°109, du mardi 19 avril 1842.

¹⁵ Le *Moniteur universel*, 4e supplément au N°109, du mardi 19 avril 1842.

¹⁶ James M. Brophy, *Capitalism, Politics, and Railroads in Prussia, 1830-1870*, Columbus, Ohio State University Press, 1998, p. 23-33.

Il est intéressant de savoir que, lorsque la France justifiait des dépenses publiques considérables consacrées aux chemins de fer par la menace provenant de l'Allemagne, le ministère de la Guerre de la Prusse préconisait aussi le financement des chemins de fer par le gouvernement en raison de l'invasion possible de la France. Cet exemple a révélé parfaitement comment la facteur de concurrence entre les pays voisins a suscité l'extension des réseaux ferroviaires en Europe.

Voir, *ibid*, p. 32.

¹⁷ Le *Moniteur universel*, 1er supplément au N°117, du mercredi 27 avril 1842.

de lancer dans un plus bref délai un plan ferroviaire à l'échelle nationale, en dépit de leur reconnaissance des défauts du projet de loi de 1842 et leurs différences idéologiques, c'est-à-dire en dépit de la division entre les étatistes et les libéraux. Même le ministre des Travaux publics avoua que le partage des dépenses entre les compagnies et l'État pourrait provoquer de nombreux inconvénients. Par exemple, d'après lui, ce partage serait déséquilibré dans certaines régions tel que le Midi, où les frais des terrains, assumés par l'État, étaient moins chers ; tandis que les frais imputés aux compagnies seraient difficilement compensés par la faible rentabilité des chemins de fer dans cette région. Ce déséquilibre pourrait éloigner les capitaux privés de ces chemins de fer. Néanmoins, l'urgence de concurrencer les pays voisins l'emportait sur ces inconvénients. Fould souligna la nécessité de surmonter les débats idéologiques persistants dès 1835 et d'amorcer l'exécution des travaux : « il n'est plus temps aujourd'hui d'examiner l'utilité des chemins de fer, d'entrer dans la discussion des théories ; il faut faire ; ...Nos voisins nous ont précédés dans l'exécution : pendant que nous discutons, ils exécutaient¹⁸ ». En raison de l'instabilité financière et des conflits prévisibles dans la collaboration entre l'État et les compagnies prévue dans le projet de 1842, Bineau reconnut que ce système était loin d'être bien fondé. Cependant, il souligna que le temps manquait à la France pour adopter de meilleures dispositions, car la France présentait un certain retard en ce qui concerne la construction des chemins de fer :

« Si nous eussions été moins en arrière de nos voisins ; si une solution prochaine eût été moins urgente, le Gouvernement aurait pu vous apporter d'abord une loi de principes qui eût stipulé le concours de l'État et de l'industrie privée, et fixé les bases de ce concours. Plus tard, des lois spéciales seraient venues, soit opérer un classement général, soit pour une ou plusieurs lignes bien étudiées, demander l'application de ce système. Il était trop tard pour procéder ainsi... »¹⁹

Par ailleurs, le fait que les chemins de fer dans des États allemands aident à renforcer la formation d'une confédération représente également un changement géopolitique qui exige la vigilance la France : « la Confédération aura établi au centre de l'Allemagne, dans une direction parallèle au Rhin, une vaste ligne de fer qui sera le front de bandière de toutes les forces fédérales²⁰ ». Ainsi, l'urgence militaire pour la France de se munir des voies ferrées aux frontières pour faire face à cette nouvelle situation a été évoquée par certains députés : « la confédération

¹⁸ *Le Moniteur universel*, 1er supplément au N°117, du mercredi 27 avril 1842.

¹⁹ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N°130, du mardi 10 mai 1842.

²⁰ *Le Moniteur universel*, 1er supplément au N°117, du mercredi 27 avril 1842.

germanique fait converger un réseau formidable de chemins de fer...En sorte que 24 heures suffiront à nos voisins pour concentrer sur le Rhin les forces de la Prusse, de l'Autriche et de la confédération ; et lendemain une armée de 400 000 hommes pourra franchir notre enceinte²¹... ». Face à un tel danger militaire ressenti par les députés, il était impérativement nécessaire pour eux que la France se dote de réseaux ferroviaires afin de pouvoir mobiliser plus vite les troupes pour se défendre. En effet, les artères ferroviaires planifiées dans la loi de 1842 étaient principalement les lignes liant les frontières à Paris. Selon le rapport de la Commission, ces lignes préparaient la France « pour le temps de guerre un énergique moyen d'agression ou de défense²² ». L'avancement des travaux ferroviaires dans les pays voisins sollicite donc l'État français à classer les lignes allant aux frontières, à surmonter les débats idéologiques, et enfin à amorcer la construction massive des chemins de fer à travers un système financier mixte qui signifie des dépenses ferroviaires considérables assumées par l'État.

B. L'enjeu des externalités positives : les ressources fiscales dégagées par les voies de communication

En raison des vives revendications pour abaisser les tarifs de péages des canaux durant les années 1830, l'exploitation publique des infrastructures est davantage justifiée par le danger des tarifs élevés appliqués par les exploitants privés des voies de transport. Cependant, la limite budgétaire du gouvernement et le besoin urgent de désenclaver des parties du territoire avec de nouvelles infrastructures de transport, rendaient indispensable la participation privée, au moins dans certains projets. Maintenir des tarifs modérés en restant attractifs pour les acteurs privés devient un enjeu pour le financement des projets d'infrastructures. C'était aussi l'origine du problème des tarifs élevés des canaux de 1821 et 1822 dans le *Plan Becquey*. Selon l'explication donnée dans un projet de loi visant à racheter les actions de jouissance des canaux, il n'était guère possible de mettre en place des tarifs modérés pour ces canaux lors du lancement du *Plan Becquey*, car « à cette époque, l'esprit d'association était si peu développé qu'on ne pouvait obtenir quelques efforts de lui que par l'attrait de grands avantages. C'est sous cette préoccupation qu'ont été réglés les tarifs dont il s'agit, et qui, on l'a déjà dit, sont tellement élevés que l'application en a été

²¹ *Le Moniteur universel*, 1er-2e supplément au N°131, du mercredi 11 mai 1842.

²² *Le Moniteur universel*, 3e supplément au N°109, du mardi 19 avril 1842.

impossible²³ ».

L'incertitude quant à l'importance du trafic, qui rend difficilement prévisible le montant des recettes de péages levés sur les canaux, ainsi que la nécessité d'encourager les capitaux privés qui étaient encore timides, expliquent l'adoption des tarifs élevés dans les contrats des canaux en 1821 et 1822. Ce faisant, les contraintes de financement contribuent dans une certaine mesure à sacrifier l'intérêt public. Cependant, à partir du milieu des années 1830, au nom de ce même intérêt public, le choix d'une telle politique tarifaire, destinée à attirer des bailleurs de fonds, devient de plus en plus contestable. Le montant des tarifs de péages perçus sur les canaux suscitent d'abord de très nombreuses plaintes. D'autre part, avec la progression de l'« esprit d'association » (expression utilisée à l'époque même pour désigner la mobilisation des capitaux privés pour le financement des infrastructures), les capitaux privés deviennent plus susceptibles d'investir dans les infrastructures. L'État se voit également attribuer par la loi de 1837, de nouveaux moyens de financement. Cependant, si l'État se décide à réduire le montant des tarifs à un niveau qui favorise la circulation mais rend probablement insuffisant le produit des péages, il doit justifier l'investissement public de ces voies peu rentables voire déficitaires : les retombées fiscales, dépassant le montant des recettes de péage, de ces voies constituent une telle justification.

Dans l'analyse de la rentabilité (le rapport coût-produit), il faut maintenant, à la base dégagée dans la section 1 du chapitre 1, ajouter le facteur des « externalités positives » des voies de transport. Au-delà des produits directs de péage, ces infrastructures de transport peuvent apporter d'autres bénéfices ou avantages pécuniaires à des acteurs non-participants de leur financement. Par exemple, les riverains d'une voie nouvellement ouverte pourraient profiter de la plus-value de leurs terrains, entraînée par la croissance des activités économiques dans cette zone traversée. L'existence d'une telle « externalité positive » implique aussi que les concessionnaires privés des voies de transport ne pouvaient retirer qu'une partie des bénéfices engendrés par leurs investissements, tandis que l'État pourrait s'approprier des « externalités positives » que les concessionnaires privés ne pouvaient pas obtenir, notamment au travers des contributions indirectes, l'impôt foncier, etc..

Cette idée n'apparaît pas au cours de cette période. En 1828, face aux attaques faits par le

²³ Archives nationales, 183AP/255, « Note pour le Conseil d'État, contributions indirectes, canaux ».

comte Molé sur le coût important des canaux de 1821 assumé par l'État²⁴, Becquey, successeur de Molé et figure en premier plan du lancement de ces canaux, a déjà justifié l'utilité de son projet de canaux en évoquant ces « externalités positives » des canaux pour le Trésor publics :

« L'établissement d'une voie navigable augmente dans le pays qu'elle traverse la valeur de la propriété foncière... la population s'accroît, les marchés s'agrandissent, tous les genres de consommation se multiplient, les mutations deviennent plus fréquentes, et de cette aisance générale naît pour le trésor public une foule de revenus indirects qui lui rapportent par mille voies différentes bien au-delà des sacrifices qu'il a pu s'imposer pour entreprendre ces utiles travaux.... Aussi telle entreprise de navigation peut être au moment de sa naissance une mauvaise opération financière ; mais elle n'en est pas moins une opération éminemment utile à la société²⁵.»

Ainsi, l'existence des « externalités positives » des infrastructures pour le Trésor public aide à justifier les dépenses publiques qui leur sont consacrées. Cette situation a été également bien comprise non seulement par les étatistes qui préconisent l'exécution des travaux par l'État, mais aussi par les Saint-Simoniens. Jean Walch l'a déjà souligné dans son étude concernant les pensées économiques de Michel Chevalier. Selon cet économiste, il y avait trois aspects de réalités en France qui déterminaient l'intervention de l'État dans le financement des travaux public : le fonds volumineux à la disposition de l'État, la faiblesse et le problème de spéculation dans l'investissement privé, et enfin, l'intérêt de l'État dans la prospérité générale au lieu de strictement borné au revenu de péage²⁶. Certes, la notion d'« externalité » n'a pas encore été inventée à cette époque, les polémiques et les discussions entre les députés dans les débats parlementaires ont toutefois révélé très clairement ce concept.

Le rapport de la Commission chargée de l'examen du projet de loi concernant des canaux en 1838 a identifié, de manière encore plus précise, ces « externalités positives » engendrées par les infrastructures de transport pour le Trésor public :

« Les propriétés augmentant de valeur, l'impôt sera plus productif, et l'on sait que, par l'impôt annuel ou par les droits de mutation, la valeur d'une propriété rentre tous les dix-neuf ans environ dans les coffres du trésor. Les consommations augmentant, les droits que l'impôt perçoit sur ces

²⁴ Archives nationales, F/14/7076, « Rapport lu par M. le comte Molé sur la position des questions relatives aux moyens d'achever les canaux entrepris en vertu des Lois de 1821 et 1822, séance du 6 octobre 1828 ».

²⁵ Archives nationales, F/14/7076, « Observations de M. Becquey sur le Rapport lu par M. le comte Molé dans la séance du 6 octobre 1828 ».

²⁶ Jean Walch, *Michel Chevalier, économiste Saint-Simonien*, 1806-1879, Paris, Librairie Philosophique J.Vrin, 1975, p. 316-317.

consommations s'en ressentiront nécessairement ; et, ce qui est plus important encore, des relations nouvelles s'établiront et s'étendront bientôt dans une foule de directions.....²⁷ »

Selon ce rapport, l'aménagement d'infrastructures de transport peut profiter aux revenus publics par l'augmentation de la contribution foncière et l'impôt de mutation grâce à la plus-value des terrains, et par la croissance des impositions indirectes sur les consommations.

La question des retombées fiscales pour l'État engage aussi plus spécifiquement son rôle dans l'élaboration des tarifs de péage, non seulement dans le choix des produits imposés, mais aussi dans la fixation du montant des droits imposés. Dans la même séance de discussion parlementaire en 1838, Martin du Nord, ministre des Travaux publics, défend son projet de loi proposant de construire les chemins de fer par l'État, également en évoquant l'« externalité positive ». Pour lui, en internalisant cette externalité économique par l'exécution étatique des chemins de fer, l'État pourrait percevoir un péage plus modeste que celui exigé par les compagnies privées, qui ne pouvaient rémunérer leurs investissements que par le biais des péages :

« La compagnie a ses tarifs, elle en profite, elle doit en profiter ; car elle ne peut se couvrir de ses dépenses que par le produit qu'elle en tire. Le gouvernement, au contraire, peut obtenir un intérêt moins considérable que l'intérêt légal des sommes qu'il a dépensées ; mais il trouve un dédommagement dans les ressources que lui procure la prospérité croissante du pays. Il y a les douanes, les contributions indirectes ; le Gouvernement peut donc faire des sacrifices qu'une compagnie ne peut pas faire et qu'on ne peut pas même lui demander²⁸. »

Ainsi, en raison de l'existence d'« externalité positive », les tarifs élaborés par les compagnies seraient plus élevés que ceux mis en place par l'État. Les étatistes en déduisaient qu'il valait mieux laisser l'État investir dans les chemins de fer, dans le but d'éviter les tarifs élevés imposés par les exploitants privés sur l'industrie et le commerce. On peut ainsi conclure que l'inclusion de l'« externalité positive » dans l'estimation du rapport coût-produit nous permet de mieux comprendre la motivation de l'État à participer au financement des voies de transport. Il peut profiter de diverses rémunérations au-delà du produit de péage, et cela implique une possibilité d'abaisser les tarifs de transport pour bénéficier mieux à la circulation commerciale, qui constituait un aspect essentiel de l'intérêt public.

²⁷ Le *Moniteur universel* du 22 mars 1838, « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure », fait par le Marquis de Dalmatie.

Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, le 10 mai 1838.

²⁸ *ibid.*.

Le concept d'« externalité positive » était ainsi lié à une théorie étatiste : celle des « dépenses productives » qui aide à justifier le financement des travaux publics par l'endettement public. Certes, pour le projet des canaux en 1821 et 1822 qui sollicite la création des emprunts publics, la notion des « dépenses productives » est déjà apparue lors des débats parlementaires. En 1821, le comte Siméon, un juriste qui participa à la rédaction du Code civil français et fut ministre de l'intérieur entre 1820 et 1821, justifia l'emprunt public pour financer les canaux en remarquant :

« Les dépenses que nous vous proposons aujourd'hui seront des dépenses productives. En les autorisant, vous créez en même temps les moyens de les rembourser. Si vous imposez quelques charges à l'État, elles ne peuvent être qu'accidentelles et temporaires, tandis que vous lui assurez un revenu perpétuel qui sera d'abord appliqué à l'extinction des capitaux empruntés, mais qui, un jour, recueilli tout entière par le Trésor, accroîtra les ressources publiques, et permettra de nouveaux bienfaits et de nouveaux dégrèvements²⁹.»

Du point de vue de ce ministre, les dépenses sur les canaux pourraient dégager des revenus suffisants non seulement pour rembourser les emprunts qui seraient contractés dans l'objectif de pourvoir les chantiers de ces canaux, mais aussi pour financer des projets futurs visant à favoriser l'intérêt public. D'après les étatistes, c'est-à-dire les partisans de la prise en charge des travaux publics par l'État, c'était précisément grâce à l'existence de l'« externalité positive » que ces dépenses sur les travaux publics pourraient être aussi « productives » pour le Trésor, en rapportant non seulement des produits de péage mais aussi une augmentation des revenus fiscaux par la croissance des activités productives.

Lors d'un débat dans la Chambre des députés en 1837, Legrand, directeur général des Ponts et Chaussées, insista pour que les lignes principales ferroviaires soient assumées par l'État, malgré les dépenses énormes :

« ... on se plaint que nous ayons proposé trop de projets à la fois. L'ensemble de ces projets comporte une dépense annuelle moyenne de 28 à 30 millions...le travail manqué, dit-on, les populations ouvrières souffrent, et quand on vient proposer du travail, on le refuserait ! On craint aussi que nous n'enlevions de trop fortes sommes à la circulation. Mais ces sommes n'y rentreront-elles pas par les salaires des ouvriers et par le prix des matériaux ? ... Toutes ces sommes ont été enlevées à la circulation

²⁹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux,, le 26 mai 1821.

sans qu'aucun inconvénient se soit révélé. Et vous reculez devant une dépense qui doit être si productive pour le pays³⁰ !»

Bien que cette logique soit encore très loin de la théorie moderne de « multiplicateur fiscal », elle a toutefois considéré les dépenses publiques consacrées aux travaux publics comme étant la source d'une création de revenus dans l'économie, et non une quantité d'argent enlevée par l'État de sa circulation.

Effectivement, il faut attendre la décennie 1830, et notamment l'institutionnalisation de l'emploi du crédit public à partir de 1837 pour le financement des Travaux publics, pour que ces hypothèses de l'« externalité positive » et des « dépenses productives » soient davantage mobilisées pour justifier l'affectation de l'endettement public au financement des travaux. Lors de la discussion du projet de loi de chemins de fer en 1842, certains députés ont aussi mobilisé l'« externalité positive » pour justifier l'emploi du fonds public aux chemins de fer. L'augmentation de l'impôt indirect par suite de la construction des chemins de fer dans des États allemands a été citée pour légitimer le recours à la création de dettes publiques, en prouvant que ces dépenses faites sur les chemins de fer engendreraient des revenus au Trésor :

«...L'Autriche, le Hanovre, la Bavière, le pays de Bade ont mis à la charge de l'État les lignes de fer dont ils ont résolu de doter le commerce, l'industrie et l'agriculture, et l'expérience prouve déjà en Allemagne que le mouvement des chemins de fer augmente la consommation et, par conséquent, le revenu des impôts indirects³¹...»

En se référant à ces exemples allemands, le ministre des Finances insista sur la viabilité financière du projet ferroviaire de 1842. Il invoqua encore une fois le concept des « dépenses productives » pour justifier l'emploi de dettes publique pour réaliser les chemins de fer :

« Or, s'il y a une dépense utile pour l'avenir, ce sont précisément les chemins de fer ; il n'y en a pas qui tendent sans cesse à augmenter leurs produits comme les chemins de fer. Leur utilité, quelque grande qu'elle soit, au premier moment, va toujours croissant, de telle sorte que tous les rapports de la société en profitent d'autant plus que les chemins de fer sont établis depuis plus longtemps. Il n'y a donc pas de dépense d'utilité publique qui justifient plus que les chemins de fer l'appel aux ressources du crédit. Il y a une autre considération que je ne crois pas avoir besoin de rappeler à la chambre. Il s'agit ici d'une dépense productive, et toute dépense productive, augmentant la richesse nationale, porte avec

³⁰ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, le 19 juin 1837.

³¹ *Le Moniteur universel*, 1er supplément au N°117, du mercredi 27 avril 1842. Voir la prise de parole de Gauthier de Rumilly.

elle, pour ainsi dire, son paiement. Les chemins de fer contribueront à augmenter, chaque année, le produit des impôts ; et vous trouverez, dans l'impulsion donnée par ces voies de communication, à tous les développements de la richesse et de la prospérité publique, un moyen d'acquitter les charges même que les chemins de fer vous coûteront³²... »

La justification des investissements ferroviaires assumés par l'État par la théorie des « dépenses productives » était non seulement très prisée par les étatistes, mais également favorisée par les partisans de l'exploitation privée, qui comptaient aussi sur les aides financières de l'État pour encourager et faciliter les investissements privés. Au cours de la discussion au sein du Parlement du projet de loi ferroviaire en 1842, Bartholony, directeur de la Compagnie Paris-Orléans, écrivit à un député en indiquant que ceux qui ne voulaient pas voter pour ces dépenses importantes n'avaient pas compris la productivité de ces dépenses :

« Il y a une différence immense, il y a un abîme entre les dépenses productives et les dépenses improductives, entre les dépenses de la guerre et les dépenses de la paix : c'est ce que ne considèrent pas assez les personnes qui s'offraient des sommes considérables, il est vrai, réclamées par les travaux publics ... Les dépenses de la paix, au contraire, fournissent du pain à une multitude toujours croissante, à qui le travail est nécessaire pour vivre ; or, chacun sait que, par l'impôt, le Trésor prélevant une grosse part sur les dépenses de cette multitude, il re-pompe ainsi une portion de ce qu'il dépense ; puis, le pays se couvrant d'ouvrages utiles, canaux, routes, chemins de fer, la prospérité publique s'accroît progressivement, et avec elle les recettes du Trésor. Enfin, les nouvelles voies, quoique soumises à des tarifs, étant des voies perfectionnées, sont pour le public, indépendamment de tous les avantages qu'elles lui offrent, des voies plus que gratuites³³... »

Selon ces trois citations, les coûts élevés des travaux de transport financés par l'État ne pèserait pas trop lourdement sur les finances publiques, car ces travaux seraient non seulement productifs pour le revenu de l'État mais également pour l'économie. Autrement dit, dans cette logique, les travaux publics, au moins partiellement, s'autofinanceraient. Cette hypothèse servait aux étatistes d'argument important pour faire face aux libéraux, qui estimaient quant à eux que l'exécution privée des travaux publics allégerait le poids posé par ces travaux sur les finances publiques.

³² *Le Moniteur universel*, 1er supplément au N°131, du mercredi 11 mai 1842.

³³ Bibliothèque nationale de France, V-31517, « Lettre à un député, sur le nouveau système de travaux publics adopté par le Gouvernement pour la construction des lignes de chemin de fer, par François Bartholony, 1842 », p. 5-6

C. Stimuler la circulation commerciale : une révision des tarifs de péage jugés exorbitants sur les canaux

À partir du milieu des années 1830, l'État est amené à intervenir en matière de tarification sur les canaux, en raison de l'exacerbation des plaintes émanant des milieux marchands à l'encontre des tarifs de péage jugés très élevés, de la mauvaise volonté des compagnies de canaux pour abaisser les droits et, enfin, de la complexité des barèmes d'imposition.

Les tarifs élevés de péage de canaux étaient un problème qui concernait non seulement les canaux de 1821 et 1822, mais également certains canaux concédés. Dans ces deux cas, les participants privés, en tant que soumissionnaires d'emprunts ou concessionnaires, pouvaient exercer leur influence sur la tarification de canaux. Cela constitue une explication de la méfiance croissante manifestée à l'égard de la participation privée dans les canaux.

Prenons d'abord l'exemple des canaux communiquant le Rhône à la Seine. En 1837, des commerçants de Châlons-sur-Saône et de 64 communes riveraines du canal du Centre ont adressé une pétition au ministre du Commerce et au ministre des Finances pour que les tarifs de ce canal puissent être abaissés³⁴. Il s'agissait d'une décision qui aurait pu être prise par le gouvernement à son gré, puisque le canal du Centre appartenant à l'État, l'abaissement des tarifs des canaux publics était peu problématique. En effet, une modification des droits de péage prélevés par la puissance publique nécessite une homologation par le Parlement, et comme l'a observé Bartholony, comme ce qui concerne les impôts, le Parlement est souvent plus favorable à un abaissement qu'à une augmentation³⁵. Néanmoins, le canal du Centre ne représente qu'une portion de la route d'eau qui faisait communiquer le Rhône à la Seine par le bassin de la Loire. L'abaissement des tarifs sur le canal du Centre aurait donc peu d'effets s'il n'était pas accompagné d'une baisse significative de ceux appliqués sur les autres canaux du bassin de la Loire - les canaux de Briare, d'Orléans et du Loing. Or, ces trois canaux étaient en concession, et la modification des leurs tarifs était donc une prérogative de ces compagnies privées. Les marchands et négociants de ces régions jugeaient excessifs les tarifs payés pour les grands bateaux pour naviguer sur les canaux de Briare et du Loing, qui étaient pourtant les seuls débouchés de la route d'eau de 150 lieues (environ 700

³⁴ Ministère des travaux publics, « Moniteur du 2 avril 1837 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, 1840, p.18.

³⁵ Bartholony, *Appendice à l'écrit du meilleur système à adopter pour l'exécution des travaux publics*, Paris, Carilian-Goeury, 1839.

kilomètres) qui liait le Rhône et la Seine par le bassin de la Loire. Pour un bateau à 22 pouces d'enfoncement, la traversée du canal Loing était conditionnée au paiement d'un péage de 36 francs, et pour chaque pouce supplémentaire, ces frais de péage étaient augmentés de 10 francs. Les tarifs de péage appliqués sur le canal de Briare étaient plus faibles : on devait payer 33 francs à 22 pouces d'enfoncement et 5 francs pour chaque pouce supplémentaire. Un bateau de 44 pouces chargé de la houille devait donc payer 143 et 220 francs pour emprunter ces deux canaux. Hippolyte-François Jaubert, qui préside alors le Conseil général du Cher, déplore ainsi en 1837 devant le Parlement :

« ... ces tarifs ne peuvent subsister ; ils sont funestes aux compagnies elles-mêmes ; nos exploitants de houille ne pouvant plus, en effet, lutter contre ceux du Nord, pour lesquels les perfectionnements apportés au canal de Saint-Quentin et à la navigation de l'Oise ont facilité l'accès de la capitale, nos expéditions de houille pour Paris ont diminué de moitié depuis 1827³⁶. »

Cette situation était effectivement fâcheuse, mais il faut noter que, par rapport aux canaux gérés dans le cadre de concession privée, les canaux de 1821 et 1822 faisaient la cible de plaintes encore plus vives relatives à leurs tarifs élevés. Car ces canaux avaient été financés par l'État *via* les emprunts publics, devant donc être remboursés par le contribuable. Cependant, du fait de l'existence des actions de jouissance qui représentent le droit de leurs détenteurs de partager une moitié du produit de péage de ces canaux, l'obtention d'un consensus entre le gouvernement et la compagnie est obligatoire pour pouvoir modifier leurs péages. Dans ce cas-là, l'État ne pouvait diminuer à son gré le droit sur ces canaux. Ces deux faits expliquent l'exaspération des usagers. Jean-Baptiste Caumartin, député de la Somme, reproche en 1838 au canal de la Somme d'avoir coûté très cher à l'État pour être construit mais d'être peu utile à la circulation commerciale en raison de ses tarifs exorbitants :

« Le canal, loin d'être un moyen de prospérité, est devenu funeste aux habitants de la Somme, en ce sens qu'avant la canalisation ils usaient gratuitement de la rivière naturellement navigable dans presque tout son cours, et que, depuis la canalisation, ils ne peuvent plus s'en servir. Avant, nous avions une voie de communication par eau ; aujourd'hui l'élévation du tarif nous l'interdit. Voilà les avantages que le département de la Somme a retirés de la canalisation si dispendieuse de la Somme³⁷. »

³⁶ Ministère des travaux publics, « Moniteur du 2 avril 1837 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p.20.

³⁷ Ministère des travaux publics, « Moniteur du dimanche 8 avril 1838 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, 1840, p.45-46.

Le commerce était profondément affecté par ces importants coûts de transport imposés par ces canaux. La Chambre de commerce de Lyon regrettait fortement que le commerce de transit et d'exportation vers l'Allemagne et la Suisse par le Rhône soit pénalisé par les tarifs élevés du Canal du Rhône au Rhin, un canal construit en vertu de la loi de 1821. Elle prend en 1846 l'exemple de la route d'eau d'Arles à Strasbourg : le droit de navigation entre Arles et Saint-Symphorien (l'entrée du canal) par Lyon - ce qui représente un trajet de 491 kilomètres - coûtait seulement 0,0035 francs par tonne et par myriamètre, soit moins de 2 francs par tonne sur ce trajet entier, décime compris ; cependant, le trajet d'environ 323 kilomètres entre Saint-Symphorien-sur-Saône et Strasbourg, en passant nécessairement par le Canal de Rhône au Rhin, était soumis à un droit allant de 8,89 à 17,77 francs par tonne. Les droits importants sur cette dernière section du trajet ont entraîné une augmentation du coût de transport global, et rendu cette route d'Arles à Strasbourg moins compétitive par rapport aux transports maritimes par la Méditerranée et par l'Océan. En conséquence, « les vins du Roussillon et du Languedoc et même les garances d'Avignon, au lieu de remonter le Rhône, le descendre et prendre la mer à Marseille et dans d'autres ports de la Méditerranée pour le Havre, Rouen et Paris³⁸... ». La Chambre de commerce de Lyon conclut que les tarifs élevés sur ce canal diminuent non seulement le trafic sur ce canal lui-même, mais également la fréquentation du Rhône et de la Saône. Ces coûts de transport importants seraient défavorables à la prospérité de la ville de Lyon.

Avec autant d'intérêts locaux affectés par les tarifs élevés de canaux, l'État a davantage de raisons d'intervenir dans les politiques tarifaires des canaux. La capacité d'action de l'État était toutefois limitée d'abord par les droits de concessionnaires de ces canaux, par la difficulté à mettre en œuvre une baisse simultanée des tarifs sur plusieurs canaux, et par la division de la perception du fret et du péage dans le prix de transport par canaux.

Dans le cas des canaux reliant le bassin de la Loire au bassin de la Seine, on a déjà vu que l'abaissement des tarifs du Canal du Centre ne suffirait pas à apaiser les plaintes des commerçants et que cela s'explique par ce canal ne constituait qu'un tronçon de ce trajet de la Loire à la Seine. Il faut donc cet abaissement des tarifs ait lieu sur l'ensemble des canaux de ce trajet. Cet obstacle provenant de l'« intérêt associé » des différents canaux entravait encore, en 1838 l'avancement de la renégociation relatives aux péages sur les canaux à l'Ouest. Un comité nommé par la Compagnie

³⁸ Archives départementales du Rhône, 1ETP23, les archives de la Chambre de commerce de Lyon, « la séance du 2 septembre 1843 »

des Quatre Canaux, fondée sur des emprunts de canaux de 1822, trouva enfin un accord avec le ministre des Finances au sujet des nouveaux tarifs de péage. Cet accord aboutit au décret du 19 décembre 1838, qui disposait qu' à dater du 1^{er} janvier 1839, sur le canal d'Ille-et-Rance, sur celui du Blavet et sur la partie du canal de Nantes à Brest qui s'étend depuis Nantes jusqu'à la Vilaine, le tarif annexé à la loi du 14 août 1822, serait réduit de moitié jusqu'au 1^{er} avril 1841 inclus. Cependant, la Compagnie des Quatre Canaux fait remarquer que, pour que les sacrifices du Trésor et de cette compagnie atteignent pleinement le but recherché, il est nécessaire que l'administration du canal de Roanne à Digoin accepte des modifications analogues. Or, ce canal appartenait à un concessionnaire privé. Ainsi, les efforts de l'État pour abaisser les prix des péages se heurtaient à l'« intérêt associé » des canaux qui forment ensemble une route d'eau, et ont ainsi été rendus moins fructueux.

La diminution des tarifs des canaux bénéficie non seulement aux usagers de la navigation fluviale, mais contribue également à ménager une plus grande concurrence face aux chemins de fer exploités par les compagnies privées. Cependant, dans cette concurrence tarifaire que se livrent le rail et la navigation fluviale, il convient, dans le cas de canaux, de prendre en considération, au-delà du seul montant du péage, le prix du fret acquitté par la batellerie (alors que pour les chemins de fer ces deux facteurs de coût se confondent).

Lorsque à l'occasion des difficultés dans la renégociation des tarifs de péage, la question se pose d'un rachat de ces canaux par l'État. Des acteurs locaux, industriels et marchands estiment toutefois que la concurrence des chemins de fer suffirait à faire diminuer les tarifs de péage des canaux, sans que l'État ait nécessairement besoin de racheter ces canaux. Dans une lettre adressée au ministre des Travaux public en 1846, la Chambre de commerce de Lille s'oppose au rachat des canaux, car il constituerait selon elle « une faute capitale en cherchant à obtenir, au dépens du Trésor public, un dégrèvement que la nature des choses et la concurrence prochaine des chemins de fer rendent inévitable ». Mais d'autre part, le commerce redoute que les compagnies des chemins de fer, une fois leur position de monopole établie, augmentent à leur tour leurs tarifs, à l'instar des canaux. Le commerce entend donc défendre l'intérêt de la batellerie afin de promouvoir la durabilité de la concurrence intermodale rail-navigation. Ainsi, la maintenance de la concurrence rail-navigation devient également une motivation pour l'intervention publique, et cette intervention se traduit également par l'abaissement des tarifs sur les canaux pour conserver la compétitivité de la navigation. C'est ce que la Chambre de commerce de Lille demanda dans la

même lettre citée ci-dessus :

« Un fait immense, la création du Chemin de fer du Nord, et l'abandon de son exploitation aux mains d'une compagnie, vient donner à la situation une gravité toute nouvelle. Une concurrence sans limites est annoncée... L'État doit au contraire, pour sauvegarder des intérêts si puissants et si légitimes, exonérer plutôt de toute charge les lignes de navigation et opposer ainsi, par le seul mode d'action qui lui reste encore, le contre-pied de la puissance publique à l'envahissement des intérêt privés³⁹. »

Parlant du prix de la navigation, le problème de fret est incontournable. Du fait de la distinction entre la fourniture de voies de navigation et la prestation de transport, les frais de circulation sur les canaux se décomposent en deux types de dépenses : les droits perçus par les canaux et le prix du fret fixé par la batellerie. Dans la plupart des cas, les droits ne représentaient qu'une partie relativement limitée du coût total de transport. Au cours de cette période, la mauvaise organisation de la batellerie explique aussi le coût élevé de transport par les canaux. L'amélioration de l'organisation de la batellerie devait donc constituer une des objectifs de l'intervention publique en matière tarifaire.

En 1843, le ministre des Travaux publics a organisé un enquête auprès des Chambres de commerce pour étudier les effets des droits de la navigation sur l'économie. Cette enquête met en évidence deux opinions différentes. Pour certains, les droits n'affectent pas d'une manière sensible les tarifs de transport ; pour d'autres, au contraire, l'abaissement des droits favorise fortement la prospérité du commerce⁴⁰. Le manque de consensus est donc clair sur la raison déterminante des frais de transport élevés pour la navigation. Malgré la position de quasi-monopole des canaux dans leur région, il existait une concurrence assez forte entre les entreprises batelières. Celles-ci étaient plus contraintes que les compagnies des canaux de baisser leurs prix sous la pression de la concurrence. Ainsi, la réduction des prix de fret libère en partie les canaux de la nécessité d'abaisser les tarifs de leurs péages. C'est à partir des années 1840 que du fait de la concurrence provenant principalement des chemins de fer, la situation de la batellerie dans plusieurs régions s'est détériorée à un degré tel que où le prix du fret est même devenu inférieur au prix de revient. Selon la Chambre de commerce de Lille :

³⁹ La Chambre de Commerce de Lille, « Projet de tarification uniforme, observations adressées à M. le Ministre des travaux publics, le 13 février 1846 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 3)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 74, 103-104.

⁴⁰ Archives départementales du Rhône, 1ETP23, les archives de la Chambre de commerce de Lyon, « la séance du 2 septembre 1843 ».

« Partout, aujourd'hui, le batelier reçoit à peine la rétribution nécessaire pour assurer le pain de chaque jour et la vie de sa famille ; mais il lui est absolument impossible de payer le loyer de son bateau , de l'entretenir, de le réparer et à plus forte raison de préparer son renouvellement. Une telle réduction du fret, en présence des charges qui pèsent sur lui, le conduira certainement à sa ruine, pour peu que cette situation se prolonge ; et il est facile de reconnaître , dans les faits qui l'ont produite , un caractère de permanence qui amènera nécessairement ce résultat⁴¹. »

Dans cette citation, nous observons un abaissement des frets jusqu'au niveau du coût marginal, inférieur à celui du coût moyen qui permet au batelier de récupérer ses investissements. L'abaissement des frets facturés par le batelier est donc restreint. Cependant, les tarifs des péages des canaux restaient encore assez élevés durant les années 1840. Dans l'objectif de diminuer les prix du transport par canaux, l'intervention publique concerne encore l'abaissement des tarifs de péage et l'amélioration de l'organisation des bateliers.

La critique du montant des tarifs en vigueur sur les canaux, outre le fait qu'elle sert de justification à une intervention accrue de l'État sur ces axes, contribue aussi à expliquer le souci des législateurs d'éviter que ne se reproduisent de semblables problèmes de tarification sur les chemins de fer concédés. Au-delà du maintien de la concurrence rail-navigation, des réglementations et des aides financières de l'État constitue un autre aspect de l'intervention publique. L'État a mis en place des mesures qui lui permettent d'agir plus aisément dans les politiques tarifaires des chemins de fer. Ces mesures ont été effectuées à travers les cahiers des charges ferroviaires et également d'autres réglementations. Cette situation s'explique tout d'abord par les soutiens financiers accordés par le gouvernement aux compagnies. Avec la loi de 1840 et surtout celle de 1842, l'État commence à investir massivement dans les chantiers des chemins de fer. Selon François Caron, cette augmentation des investissements publics permet à l'État de mieux négocier des raccourcissements de la durée du bail et ainsi de se procurer le moyen de reprendre assez fréquemment en main son droit d'initiative en matière de tarifs⁴². Après avoir constaté les problèmes des tarifs élevés sur les canaux et les grandes difficultés lors des renégociations de ces tarifs, l'État a adopté pour les chemins de fer des stratégies supplémentaires à la fixation de prix-plafonds : dans les contrats de concession ferroviaire, l'État se réserve la possibilité de modifier

⁴¹ La Chambre de commerce de Lille, « Rapport adressé à M. le Ministre des Travaux publics sur le service des ponts de l'Oise, le 18 mars 1849 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 4)*, Lille, Typographie de L. Danel, 1854, p. 109.

⁴² François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p.46.

les tarifs et de racheter les chemins. Nous reviendrons sur ces mesures dans la section suivante.

La question des tarifs concernait certes leur niveau, mais également leur forme et leur structure. Concernant les canaux, au-delà du problème du niveau des tarifs de péage, déjà évoqué précédemment, il existait encore le problème de complexité et d'hétérogénéité du système tarifaire. Les tarifs de péage des canaux concédés et de ceux de 1821 et de 1822 étaient convenus dans les actes de concession ou les lois d'emprunt, tandis que pour les rivières et les canaux non concédés, leurs tarifs de péage étaient établis en vertu de la loi du 30 floréal an X⁴³. Leurs modèles de tarification de péage diffèrent largement en fonction de leurs modes de concessions et d'exploitation, et de la période de leur établissement. Référons-nous au tableau ci-dessous :

Tableau 8 Quatre modes de perception de péage et leur application sur les canaux

Mode de perception	Concédés à perpétuité	Concédés pour un temps déterminé	Soumissionnés (les lois de 1821 et 1822)	Appartenant entièrement à l'État
Tarifs compliqués, basés sur le poids, la mesure et certaines dénomination locales	Briare, Lunel, Loing, Orléans			Centre
Tarifs d'après la capacité, le poids, le volume et le nombre	Roanne à Digoin		Ardennes, Arles à Bouc, Berry, Blavet, Bourgogne, Latéral à la Loire, Manicamp, Nantes à Brest, Nivernais, Rhône au Rhin, Somme	
Tarifs réglés sur la charge possible des bateaux	Aire à la Basse	Crozat, Seule, Dunkerque à Furnes, Luçon, Lys canalisée, Saint-Quentin, Sensée		Ardres, Bergues, Bourbourg, Calais, Condé, Guines, La Colonne, Neuf-Fossé
Perception effectuée sur la charge réelle	Dropt canalisée, Givors, De Grave ou du Lez, Midi, Roubaix	Beucaire, Des Étangs, Hazebrouck, La Bourre, La Nieppe, La Sambre à l'Oise, Pont-de-Vaux, Préaven, Ourcq, Saint-Denis, Saint-Martin, Scarpe canalisée, Vézère-et-Corrèze, Vire-et-Taute	Latéral à l'Oise, Oise canalisée	Brouage

Sources : Ministère des travaux publics, « Commission nommée pour régler les bases d'un nouveau tarif des droits de navigation à percevoir sur les canaux de Briare, d'Orléans et du Loing (le 6 décembre 1838) », *Documents*

⁴³ Ministère des Travaux publics, *Statistique de la navigation intérieure, dépenses de premier établissement et d'entretien concernant les fleuves, rivières et canaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 43.

Au-delà des différents taux des péages, la coexistence de plusieurs modes de calcul a bien compliqué la tarification des canaux, causant des inconvénients aux usagers. Comme nous avons pu le voir dans le tableau 8, quatre modes de tarification étaient adoptés par les canaux. Cela peut expliquer l'intervention de l'État pour uniformiser les tarifs des canaux à partir du milieu des années 1830. On prend l'exemple de la loi du 9 juillet 1836 relative aux droits de navigation intérieure. En basant la perception de péages sur le poids et la nature des marchandises transportées, ainsi que sur la distance réellement parcourue, cette loi visait à uniformiser les tarifs. Faute de mesure efficace permettant d'abaisser directement les tarifs des canaux, ces tentatives d'uniformisation furent partiellement faites dans l'objectif d'abaisser certains péages et de compenser ces abaissements par des augmentations d'autres péages au profit des compagnies de canaux. Cette mesure fut toutefois critiquée à la fois par les compagnies des canaux et le monde du commerce. Des réclamations se sont faites entendre contre la quotité des droits, malgré la réduction des tarifs ayant accru les quantités de marchandises transportées par les voies navigables⁴⁴.

À nouveau, en 1845 et en 1846, une Commission de la Chambre des Députés et le gouvernement ont respectivement rédigé deux projets concernant l'uniformisation des péages sur les canaux, dans l'objectif de simplifier le système des péages sur les voies de navigation et abaisser les péages pour certaines marchandises importantes pour l'industrie et la production, comme la houille. Cependant, cette mesure n'était pas la bienvenue même dans les milieux du commerce. En 1846, la Chambre de commerce de Lille exprima des avis défavorables à propos de ces projets. Selon elle, pour toutes les marchandises autres que la houille, ils entraîneraient une augmentation considérable des droits de péage ; mais dans le même temps, en ce qui concerne le péage de la houille, le dégrèvement serait insuffisant. Au lieu d'uniformiser les péages, la Chambre soutenait que la solution la plus efficace pour diminuer les tarifs, serait de réserver à l'Administration la faculté de modifier les péages. Cette prérogative, selon elle, devrait prendre effet pour les canaux, mais également pour les chemins de fer, « afin de pouvoir mettre obstacle à tout projet de monopole, en maintenant une concurrence sans laquelle l'avenir des intérêts

⁴⁴ Ministère des travaux publics, « Moniteur du mardi 22 mai 1838 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 49.

commerciaux serait gravement compromis⁴⁵ ».

Ainsi, les problèmes des tarifs des canaux relatifs tant à leur niveau qu'à leur structure ont motivé un renforcement de l'intervention publique. La crainte de la reproduction de ces problèmes sur les chemins de fer a rendu nécessaire l'extension de cette intervention à la tarification ferroviaire.

2. Canaux et chemins de fer : des modalités de tarification divergentes

Les enjeux de tarification des canaux et des chemins de fer, contribuent très largement à expliquer à compter de 1838 une divergence dans les choix de financement de ces deux types d'infrastructures de transport : l'État va désormais prendre en charge totalement l'aménagement des nouvelles liaisons fluviales, tandis que la participation de bailleurs de fonds privés se généralise pour la construction des chemins de fer.

A. Le problème des péages prohibitifs sur les canaux : son incidence sur la tarification ferroviaire

Le fait que l'État dispose davantage de marges de manœuvre pour intervenir plus facilement et avec plus de réussite dans les politiques tarifaires des compagnies ferroviaires est en partie précisément redevable aux leçons tirées des canaux. À partir des années 1830, le droit de l'État relatif à la révision des tarifs et au rachat des chemins de fer concédés a été introduit dans les cahiers des charges ferroviaires, au-delà du plafonnement des tarifs.

Certes, cela est également lié au fait que les milieux marchands jugeaient que les tarifs plafonnés étaient tellement élevés qu'ils ne seraient pas suffisamment efficaces pour contraindre les compagnies ferroviaires à adopter les tarifs modérés. Par exemple, la Chambre de commerce de Toulouse craignait le scénario suivant : sachant qu'il n'existe aucun plancher tarifaire, les Compagnies de chemin de fer pourraient baisser dans un premier temps leurs tarifs à un niveau suffisamment bas pour évincer la navigation, et augmenter ensuite leurs tarifs jusqu'aux plafonds, jugés très élevés par cette Chambre, une fois leurs monopoles établis⁴⁶. En revanche, si le

⁴⁵ La Chambre de Commerce de Lille, « Observations supplémentaires adressées à M. le Ministre des Travaux publics, le 13 mars 1846 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 3)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 122-124.

⁴⁶ Bibliothèque nationale de France, VP-3994, « Observations relatives à la concession du chemin de fer de Paris à

gouvernement a le droit de modifier les tarifs ou de racheter ces voies ferrées au prix calculé sur la base des revenus précédents, les compagnies ferroviaires seraient moins incitées à subir des pertes temporaires pour obtenir une position de monopole. En effet, ces pertes ne seraient pas forcément récupérées si le gouvernement était susceptible de faire valoir ces droits.

C'est effectivement le problème des tarifs de canaux, évoqué très souvent dans les débats parlementaires, qui détermine l'État à introduire ces deux clauses dans les concessions ferroviaires. Les renégociations des tarifs de péage de canaux ont été peu fructueuses à cause du manque d'armes semblables à la disposition de la puissance publique en matière de canaux. L'introduction de la faculté de révision des tarifs dans les cahiers des charges des chemins de fer est ainsi considérée comme indispensable par le ministre des Travaux publics lors d'une séance de la Commission des chemins de fer en 1837 :

« L'exemple des canaux si fréquemment cité en offre une preuve convaincante. Des travaux considérables destinés à créer ou à perfectionner la navigation sur de très grandes étendues sont rendus presque inutiles par l'obstination de quelques propriétaires qui, possédant des portions intermédiaires, se refusent à abaisser leurs tarifs. Notre industrie, dont une des principales charges consiste dans les frais de transport, souffre de cette interruption, et voit ainsi se perpétuer les difficultés qui l'empêchent de se présenter avec tous ses avantages sur les marchés étrangers.⁴⁷ »

La faculté de réviser les tarifs peut ainsi dispenser l'État de l'obligation d'obtenir l'approbation des concessionnaires pour agir sur les tarifs pratiqués et pour mieux défendre l'intérêt public. La concession de la ligne Mulhouse-Thann, ratifiée le 9 mai 1837, prévoit pour la première fois des tarifs révisables, à condition que le dividende moyen des quinze années ait excédé 10% du capital primitif. Cette mesure a ensuite été reproduite dans les concessions de plusieurs lignes, telle que celle de Bâle-Strasbourg en 1838.

En parallèle, l'expérience des canaux inspire aussi l'introduction du droit de rachat par l'État dans les contrats de concession ferroviaire. Ce droit constituait une menace efficace pour convaincre les compagnies de baisser leurs tarifs. Dans la clause du rachat, l'État précise les méthodes qu'il compte utiliser pour fixer l'indemnité, et cela aide à rendre prévisible le prix de rachat pour l'État, et plus réelle la menace de rachat pour les compagnies. L'absence d'une telle faculté explicite dans les canaux a rendu très difficiles les rachats de canaux durant les années

Avignon et à l'exploitation de toutes les grandes voies de transport en générale, séance du 25 mars 1850 »

⁴⁷ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, le 24 avril 1838 (Commission des chemins de fer, sixième séance, le 24 novembre 1837).

1830. Lorsque les premiers projets de rachat des canaux apparaissent à la fin des années 1830, ni la loi d'expropriation de 1833 ni les cahiers des charges des canaux ne sont en mesure d'offrir une base juridique solide pour ces projets. En 1838, dans son rapport à la Chambre des députés, la Commission de navigation intérieure appela vainement à compléter la loi d'expropriation pour nationaliser les canaux de 1821 et 1822⁴⁸. En 1840, Dufaure, ministre des Travaux publics, résume la situation en ces termes lors d'une discussion parlementaire :

« La Charte a imposé à tout le monde sans exception le sacrifice de sa propriété particulière dans un intérêt public ; mais la loi du 17 juillet 1833 [la loi d'expropriation de 1833] n'a organisé ce sacrifice que relativement aux propriétés immobilières ordinaires, de manière que la législation pratique existante se trouve, à mon avis, impuissante relativement à l'expropriation des canaux dont a parlé M. le comte Jaubert⁴⁹... On a eu soin d'introduire dans les cahiers des charges un article spécial par lequel on réglait le mode de rachat du chemin de fer. Quant aux canaux concédés en 1821, rien de pareil n'a été fait.⁵⁰ »

L'incapacité à réviser les tarifs des péages et l'absence de disposition relative au rachat des canaux ont contraint le gouvernement à entreprendre des négociations de gré à gré avec chaque compagnie de canaux. Ces négociations portaient, soit sur le calcul de la garantie d'intérêt, conçue dans le but d'indemniser les compagnies de leurs pertes éventuelles causées par l'abaissement des péages demandé par le gouvernement, soit sur le calcul de prix payés par l'État pour racheter les *actions de jouissance*. La plupart du temps, les compagnies étaient rarement d'accord avec le gouvernement au sujet du taux d'intérêt garanti, ou des revenus futurs estimés qui servaient de base pour calculer la valeur des actions de jouissance. Cela rend ces négociations étendues et rudes. Prenons l'exemple du Canal de Roanne à Digoin. Cette compagnie insistait pour que la garantie d'intérêt soit fixée à 4% de son capital nominal de 13 millions francs, ou sinon à 5% de son capital effectif de 11 millions francs. Le ministre des Travaux publics, quant à lui ne voulait garantir qu'un intérêt de 3% sur le capital effectif⁵¹. D'autres compagnies, comme celles du canal d'Orléans et du Loing et de Bourgogne, trouvaient aussi difficiles à accepter le taux de garantie proposé par le

⁴⁸ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A. Henry, 1838, p. 527.

⁴⁹ Jaubert devient le ministre des Travaux publics quelques semaines après cette discussion au sein du Parlement.

⁵⁰ Ministère des travaux publics, « *Moniteur* du dimanche 23 février 1840 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, 1840, p. 65-66.

⁵¹ Ministère des travaux publics, « Les correspondances entre la compagnie du canal de Roanne à Digoin et le Ministre des travaux publics, les 29 juillet et 4 août 1840 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 225, 241-246.

gouvernement.

Il faut noter que la mise en application de ces deux mesures a eu des résultats différents : à partir de 1837, la faculté de rachat a été généralisée à tous les contrats de concession et maintenue dans la loi de 1842 ; en revanche, le droit de réviser les tarifs était bien plus difficile à faire appliquer. Il convient d'expliquer une telle différence.

La révision des tarifs consistant à assurer des tarifs modérés pour le bien du commerce, s'est faite néanmoins au détriment des compagnies, en introduisant une incertitude quant à leurs revenus. La réduction des tarifs opérée par le gouvernement en cas de dépassement du plafond des bénéfices a été mise en cause en 1839 par une commission parlementaire chargée de l'examen des projets ferroviaires. Selon celle-ci, une telle mesure entraînerait une « excitation à la fraude », et serait contraire aux « règles de l'économie politique et industrielle⁵² ». Cependant, cette Commission confirme le droit réservé au gouvernement de réviser le maximum des tarifs par voie législative à intervalles réguliers. Alors que durant les années 1840, de nombreuses plaintes revendiquent le rétablissement du droit de révision⁵³, et qu'une disposition similaire a été adoptée par le Parlement anglais en 1844, cette mesure est toutefois à nouveau repoussée par le Parlement français en 1850 et en 1851, lors de la modification des concessions de Tours-Nantes, d'Orléans-Bordeaux et d'Avignon-Lyon. L'abandon de cette mesure est en raison de l'existence d'une arme suffisamment puissante déjà à la disposition de l'État : la faculté de rachat⁵⁴. Celle-ci, instaurée au moment de la rédaction des cahiers des charges des chemins de fer même avant l'essor de cette industrie à partir du milieu des années 1830, a été généralisée et renforcée durant les années 1840. Déjà, dans le cahier des charges de la Compagnie de Bordeaux-La Teste, l'article 44 a déjà disposé que le gouvernement aurait la faculté de racheter la concession entière du chemin après l'expiration des trente premières années de la concession. Au mois de décembre de 1837, la majorité des membres de la Commission de la Chambre des députés est favorable à l'avancement de la date à laquelle l'État pourrait faire valoir son droit de rachat. Cette date est fixée à la fin des quinze premières années d'exploitation. La généralisation de cet article de rachat au cours des années 1840 était un

⁵² Alfred Picard, *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau*, Paris, Rothschild éditeur, 1884, Tome 1, p. 49, 151, 186-189.

⁵³ À l'instar de la Chambre de Commerce de Lille, qui conseilla le Ministre des travaux publics de réserver « la faculté de réduire les taxes afin de pouvoir mettre obstacle à tout projet de monopole, en maintenant une concurrence sans laquelle l'avenir des intérêts commerciaux serait gravement compromis ». Voir : La Chambre de Commerce de Lille, « Observations supplémentaires adressées à M. le Ministre des Travaux publics, le 13 mars 1846 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 3)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 123-124.

⁵⁴ Picard, *op cit.*, p.702.

levier puissant à la disposition de l'État pour influencer sur les politiques tarifaires ferroviaires.

Malgré les difficultés dans le rachat des canaux dont les tarifs de péage étaient jugés très élevés et peu modifiables, la nationalisation de ces canaux par rachat a été de plus en plus revendiquée à la fin des années 1830. L'épineux problème des tarifs élevés, ainsi que le coûteux remède de la nationalisation, ont déterminé l'État à éviter tant que possible la concession de canaux. En revanche, grâce à l'inscription dans les cahiers des charges des chemins de fer de réglementation tarifaires, largement grâce aux leçons tirées de canaux, l'État disposait d'outils puissants pour intervenir dans les politiques tarifaires des compagnies. Certes, cette différence en matière de réglementations nous aide à expliquer dans les sections suivantes l'attitude différente de l'État et du Parlement vis-à-vis de la participation privée respectivement dans les canaux et les chemins de fer, ainsi que la divergence de modes de financement de ces deux infrastructures de transport. Cependant, il est évident que ces dispositions ne sont pas suffisantes pour expliquer cette divergence. Si les clauses relatives au rachat et à la révision des tarifs a permis à l'État d'éviter la reproduction du problème des tarifs des canaux dans les chemins de fer, pourquoi l'État a choisi de mener lui-même, à ses frais, les nouveaux projets de canaux, plutôt que de simplement inscrire dans les contrats de concession de canaux ses facultés de rachat et de réviser les tarifs, tout comme ce qu'il faisait pour les chemins de fer, afin d'éviter le problème des tarifs élevés ? C'est la question à laquelle il faudra répondre dans les sections suivantes.

B. Une divergence à partir de 1838 : la reprise de l'étatisme dans le financement des grands canaux et le rejet du projet ferroviaire étatiste

En 1838, au Parlement, deux projets de loi qui concernent l'aménagement par l'État de deux grandes lignes de canaux d'une part, et de quatre grandes lignes ferroviaires d'autre part, ont donné lieu à des décisions contradictoires. Les deux lois du 19 juillet 1837 affectant un financement sur fonds publics aux canaux latéraux à l'Aisne et à la Marne à l'aide du Fonds extraordinaire avaient été approuvées par le Parlement sans susciter de longs débats pour déterminer s'il était préférable de les financer sur des fonds publics ou privés⁵⁵, En 1838, alors même que le principe du

⁵⁵ Deux lois du 19 juillet 1837 ont prévu 20.7 millions de francs pour ces canaux latéraux, imputant au Fonds extraordinaire. Le principe du financement public des canaux importants à l'intérêt général a été évoqué lors des discussions relatives à ces projets de loi. Et c'est seulement sur la section de Vitry à Saint-Dizier du canal latéral à la Marne que le gouvernement et le Parlement ne partagent pas le même avis vis-à-vis de son importance pour l'intérêt

financement public a été acquis pour les grandes lignes de canaux, il a été rejeté pour l'aménagement des grandes lignes de chemins de fer, au motif qu'il serait imprudent de supporter à l'État la prise en charge de l'ensemble du réseau ferré sur des fonds publics. A cet égard, on pourrait penser que les législations en matière de financement de travaux publics présentent en 1838 une certaine forme d'incohérence.

L'analyse et l'explication de cette incohérence est essentielle pour comprendre les différences entre les canaux et les chemins de fer, et les considérations principales lors de la détermination du mode de financement des différents types d'infrastructures de transport. Dans ce but, une communication établie entre les avis des deux commissions parlementaires compétentes, respectivement, de canaux et de chemins de fer serait très intéressante. Il existe au moins trois divergences majeures concernant la meilleure disposition financière à appliquer pour les deux types de travaux proposés en 1838.

La première divergence se trouve dans leurs interprétations sinon opposées au moins très différentes du problème de surcoût et de retard dans les travaux de canaux de 1821 et 1822, financés par l'État à travers des emprunts contractés auprès des financiers et exécutés par les Ponts et Chaussées. Selon le rapport fait à la Chambre des députés au nom de la Commission chargée de l'examen du projet de canaux, les retards et les surcoûts importants des travaux de canaux de 1821-1822 ont bien relevé le danger consistant à laisser les acteurs privés financer les travaux publics. Le rapporteur, le marquis de Dalmatie, a avoué que les surcoûts importants de canaux de 1821-1822 a obligé la commission d'examiner avec plus de prudence les dépenses proposées par le projet de canaux de 1838, mais que ces surcoûts, au lieu de prouver l'inefficacité de l'exécution étatique, ont justifié la nécessité de l'entreprise des canaux par l'État. Car :

« Il faut reconnaître que si l'Administration a ses erreurs, l'industrie particulière a ses déceptions, et ces déceptions ont de graves conséquences. Qu'une entreprise réussisse mal ; la perte, si elle est faite par l'État, sera sans doute fort regrettable, mais enfin il la supportera, et cette perte, ne produira aucune commotion dangereuse. D'un autre côté, si elle affecte un certain nombre de fortunes particulières qui

général, et ainsi de son financement par l'État. La Commission de la Chambre des députés estime que cette section n'a qu'une importance secondaire et locale, et ne doit pas être financée par l'État. Tandis que le ministre des travaux publics dans la production de fer. Cette section n'a finalement pas été incluse dans la loi, et les dépenses proposées par le gouvernement d'un montant de 18 millions ont ainsi été réduites à 11.7 millions. Voir : « Séance du Mardi 13 juin 1837 », *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés, session de 1837 (Tome sixième - Ire partie, annexes N°249-269)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1837, p. 205-216 ; « Exposé des motifs de deux projets de loi sur l'amélioration des rivières », *Procès-verbaux des séances de la Chambre des pairs, session de 1837 (Tome cinquième)*, Paris, Imprimerie de Crapelet, 1837, p. 3016. (téléchargeable sur Gallica)

s'étaient réunies pour tenter l'entreprise, il est à craindre que cet exemple fâcheux ne produise autour de lui un découragement auquel on ne portera pas remède en s'en prenant à ceux qui avaient mal calculé leur opération, et en donnant des conseils pour l'avenir. L'industrie encore timide et peu forte sera effrayée, et ses progrès peuvent en être retardés⁵⁶.»

Ainsi, à travers l'expérience des cas tels que les canaux de 1821 et 1822, cette commission de navigation intérieure a estimé que, face aux risques de surcoûts et de retards des grands travaux publics, la faible résilience des acteurs privés ne leur permettait pas à entreprendre les travaux de telle importance. Cependant, une autre commission parlementaire, celle de chemins de fer, a donné en 1838 une interprétation très différente du surcoût et du retard des canaux de 1821-1822. Il s'est référé dans son rapport à un discours de Molé, ancien directeur général des Ponts et Chaussées et un principal opposant à l'exécution onéreuse de ces canaux à la fin des années 1820⁵⁷, pour prémunir la France contre « les folles dépenses que l'Administration publique ne manquerait pas de vouloir faire⁵⁸ ». Le rapporteur de cette commission, François Arago, a aussi réfuté l'assertion du ministre des Travaux publics qui attribue la lenteur de travaux exécutés par les Ponts et Chaussées au manque du fonds, en prenant les exemples du canal du Nivernais et du canal latéral à la Loire. Ces deux canaux de 1822 ont reçu en 1825 des fonds suffisants, mais ces travaux ont encore peu avancé. Ainsi, pour la commission de chemins de fer et son rapporteur, les surcoût et la lenteur des travaux de canaux de 1821 et 1822, constituaient une raison importante pour laquelle il faut éviter d'exécuter les travaux ferroviaires à la charge de l'État.

La deuxième divergence existe dans leurs opinions concernant la disponibilité des fonds publics. Les commissions ont tous reconnu l'insuffisance des excédents budgétaires de l'État, et leurs différences étaient concentrées sur l'emploi de la réserve de l'amortissement. La commission de navigation intérieure préconisait l'utilisation de la réserve de l'amortissement. Dans le rapport à la Chambre des députés, cette commission estimait la réserve de l'amortissement, qui s'est

⁵⁶ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A. Henry, 1838, p. 507. (téléchargeable sur googlebook)

⁵⁷ Bibliothèque nationale de France, 4-LF142-20, « Rapport fait par M. le comte Molé, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives à l'ouverture et à l'achèvement des canaux (Commission des routes, canaux, etc., séance du lundi 1er décembre 1828) ».

⁵⁸ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, Chambre des députés, le 24 avril 1838, « rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux chemins de fer, 1, de Paris en Belgique ; 2, de Paris au Havre (première partie) ; 3, de Paris à Bordeaux (première partie) ; 4, de Marseille à Lyon (première partie) ».

montée à la fin de 1837 à 80 millions de francs, suffisante pour subvenir, avec les excédents budgétaires, aux frais de travaux des canaux. En revanche, la commission de chemins de fer ne partageait pas cet optimisme et jugeait impraticable l'emploi de la réserve de l'amortissement aux travaux ferroviaires. Elle a considéré que des excédents budgétaires étaient une chose rare, et que la réserve de l'amortissement, qui pourrait être rendue à sa destination primitive par une multitude de causes, était une ressource très incertaine. Mais cette différence dans leurs estimations concernant la disponibilité des fonds publics peut être partiellement expliquée par l'écart entre le fonds exigé par les deux canaux et celui nécessité par les quatre chemins de fer. Par rapport au budget primitif de 85 millions de francs pour les deux canaux admis par la commission de navigation intérieure, le coût estimé des quatre grandes lignes ferrées a atteint 207 millions de francs, beaucoup plus élevé que celui des deux canaux. Face à une dépense aussi considérable, il n'est pas difficile de comprendre le jugement de la commission de chemins de fer : « entreprendre d'immenses travaux avec de ressources insuffisantes et mal assurées, serait une grande faute⁵⁹ ». Dans le fait, même avec un besoin relativement modéré de fonds, les travaux des deux canaux de 1838 se trouveraient entravés par le manque de crédits suffisants à partir de 1842. Selon un rapport fait en 1842 par Duprat sur le projet de loi tendant à faire ouvrir des crédits supplémentaires pour ces canaux, cette commission parlementaire a attribué l'insuffisance de fonds à la fluctuation des états des finances publiques : « l'état prospère de nos finances, en 1838, permettait d'affecter à ces travaux de larges crédits... Mais en 1842, des embarras financiers furent signalés au pays ; il fallut songer plus sérieusement à des intérêts d'une plus haute importance. La dure nécessité obligea le gouvernement et les Chambres (parlementaires) à restreindre dans les plus étroites limites les crédits affectés aux grands travaux publics extraordinaire⁶⁰... ». La position de la commission de chemins de fer de 1838 en matière de disponibilité de fonds publics s'est donc avérée judicieuse.

La troisième divergence de ces deux commissions est aussi la plus importante : il s'agit de leurs différentes compréhensions concernant le lien intime qui existe entre le mode de financement et la tarification. Cela correspond à ce que nous avons évoqué précédemment dans nos analyses de l'« externalité positive ». Pour la commission de navigation intérieure, une double prévoyance

⁵⁹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, Chambre des députés, le 24 avril 1838, « rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux chemins de fer, 1, de Paris en Belgique ; 2, de Paris au Havre (première partie) ; 3, de Paris à Bordeaux (première partie) ; 4, de Marseille à Lyon (première partie) ».

⁶⁰ Le *Moniteur universel*, 2e supplément au N°107, du dimanche 17 avril 1842.

manquait aux acteurs privés : « celle des intérêts généraux et celle des avantages indirects ». Ces deux aspects concernaient tous essentiellement la question de la tarification. Pour être plus spécifique, selon cette commission, « l'intérêt particulier ne peut établir ses calculs que sur le produit direct et immédiat de ce canal , sur le péage qu'il percevra, et encore son avenir est-il borné à un petit nombre d'années »⁶¹. Les tarifs de péage rédigés dans un tel cas seraient par nature plus élevés. Au contraire, l'État, dont l'existence est bien plus longue que celle des acteurs privés, pourrait retirer des bénéfices indirects engendrés à long terme par la prospérité du commerce et par l'augmentation de la valeur de terrains entraînés par l'ouverture des nouvelles voies⁶². Les tarifs décidés par l'État pourraient donc être plus modérés que ceux qui pourraient être acceptés par les concessionnaires ou les investisseurs privés, qui ne pourraient bénéficier que des produits directs de péage. On peut trouver une très intéressante différence si l'on établit une comparaison entre cette opinion de la Commission des canaux en 1838 et celle de Becquey en 1820 concernant les tarifs de canaux ainsi que celle de la commission des chemins de fer en 1838. Becquey, lorsqu'il proposait d'introduire les capitaux privés pour faire construire le *Plan Becquey*, supposait que les acteurs privés s'abstiendrait de percevoir des péages exorbitants afin d'assurer leurs revenus en stimulant les trafics⁶³. La commission de chemins de fer de 1838 a partagé cette opinion de Becquey, considérant qu'« une diminution de droit est souvent la source d'une augmentation de produit »⁶⁴ et que seuls les concessionnaires de canaux ne comprenaient pas ce principe « de l'économie industrielle ». On peut donc constater que la Commission de la navigation de 1838 est devenue plus réaliste au sujet des tarifs de canaux, après des années d'efforts peu fructueux pour abaisser les tarifs de péage de canaux. Cependant, pourquoi ce principe de la diminution des tarifs en échange de l'augmentation des trafics et ainsi du revenu ne fonctionne-t-il pas pour les canaux ? Ce sera le sujet central dans notre explication de la divergence entre les canaux et les chemins de fer dans cette section.

⁶¹ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 509.

⁶² « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 510.

⁶³ Becquey, *Rapport au Roi sur la Navigation intérieure de la France*, Paris, Imprimerie royale, 1820, p. 19.

⁶⁴ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, Chambre des députés, le 24 avril 1838, « rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux chemins de fer, 1, de Paris en Belgique ; 2, de Paris au Havre (première partie) ; 3, de Paris à Bordeaux (première partie) ; 4, de Marseille à Lyon (première partie) ».

Il faut rappeler que le rapport de la Commission de navigation intérieure fut présenté au sein du Parlement environ trois semaines après celui de la Commission de chemins de fer. Nous démontrerons des efforts évidents faits par la commission de navigation pour ne pas être trop en contradiction avec la position de la commission de chemins de fer, dont la proposition de rejeter le financement public des chemins de fer venait d'être acceptée par les députés. Ces efforts pour combler la différence des choix en matière de systèmes financiers à adopter pour les infrastructures de transport s'est effectué par une différenciation entre les chemins de fer et les canaux.

La commission de navigation intérieure a souligné une différence majeure entre les chemins de fer et les canaux en France et son impact sur la détermination de leurs systèmes financiers respectifs à adopter : la différence de l'importance en ce qui concerne l'intérêt général.

Bien loin de s'opposer entièrement à la participation privée dans les travaux publics, cette commission de navigation l'a admis comme une règle, mais en même temps indiqué des exceptions à cette règle. La tarification était un élément important pour définir ces exceptions. Selon le rapport de cette commission, pour les lignes auxquelles s'attachait un certain intérêt politique ou international, telles que les lignes de transit, il vaudrait mieux que « l'État ne se dessaisisse pas de certaines voies de communication, afin de rester, en tout temps, le maître d'en modifier les tarifs à son gré »⁶⁵. Parmi les quatre canaux proposés par le gouvernement en 1838, ceux de la Marne au Rhin, latéral à la Garonne, de l'Aisne à la Marne, et du Bassin de l'Adour au bassin de la Garonne, seulement les deux premiers canaux furent finalement admis par cette commission et par la suite votés par deux Chambres en raison de leur importance pour le transit.

Parmi les voies de communication faisant exception à la règle de la participation privée, cette commission a davantage essayé de prioriser les canaux dans le budget public, en établissant l'importance des canaux pour faciliter la circulation de marchandises et assurer le transport de subsistance. Elle a d'abord reconnu les avantages de l'encouragement offert par l'État aux acteurs privés, telle que les garanties d'intérêt, pour « réunir les ressources de l'État aux ressources de l'industrie particulière » avant de « venir à mettre une entreprise à la seule charge de l'État⁶⁶ ». Par la suite, elle estima l'importance des canaux en France bien supérieure à celle des chemins de fer,

⁶⁵ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 514.

⁶⁶ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 519.

car en comparaison avec le rail, les canaux pouvaient économiser les dépenses de construction et les frais de transport. Selon elle, cette économie serait plus importante que la perte d'intérêt résultant du manque de célérité et de régularité dans le transport par canaux. Ainsi, les canaux, qui étaient plus aptes au transport des marchandises, mériteraient plus que les chemins de fer d'être pris en charge par l'État. Selon son rapport :

« ...en classant entre elles les diverses espèces de voies de communication par ordre d'importance, avons-nous rangé les chemins de fer après les canaux, de même que nous avons rangé les canaux après les routes. Cette comparaison a dû nous décider sur le plus ou moins grand degré d'intérêt que l'État devait apporter à l'exécution des canaux ou des chemins de fer, et sur la participation qu'il pouvait être appelé à y prendre. Ainsi, les principes que nous avons posés tout à l'heure sur la préférence à donner à l'industrie particulière, pour l'exécution de nos travaux publics, nous ont paru devoir être beaucoup plus rigoureusement appliqués aux chemins de fer qu'aux canaux, et souffrir moins d'exception. Pour ces derniers, de grandes considérations d'intérêt public peuvent, comme nous l'avons dit, déterminer quelquefois l'État à y intervenir directement. Quant aux chemins de fer, ils sont essentiellement du ressort de l'industrie particulière, et cela non seulement parce que leur exécution entraîne à plus de détails et exige plus de soin d'administration encore que les canaux, mais aussi parce que les besoins, auxquels ils sont appelés à pourvoir, sont moins impérieux, et qu'ils ont un moins grand caractère d'utilité générale⁶⁷. »

Dans cette citation, nous pouvons clairement observer une différenciation entre les canaux et les chemins de fer pour ce qui concerne leurs modèles de financement. En raison de leurs coûts moins considérables, leur utilité générale supérieure et le besoin impérieux de leur achèvement, les canaux devaient être financés par l'État, qui peut mieux servir l'intérêt général par la mise en pratique des tarifs modérés ; tandis que les chemins de fer, moins importants à l'utilité générale, devraient *a priori* être laissés aux investisseurs privés.

En matière tarifaire, la commission de chemins de fer a aussi essayé de différencier les chemins de fer et les canaux afin de justifier son rejet du financement entier par l'État des grandes lignes ferrées. Une principale préoccupation vis-à-vis des concessions ferroviaires était d'éviter des tarifs trop élevés et elle était dictée par le contre-exemple que constituaient les tarifs excessifs pratiqués sur les canaux concédés ou financés par les emprunts contractés entre 1821 et 1822. Pour répondre à cette préoccupation, la commission des chemins de fer en 1838 a indiqué deux facteurs

⁶⁷ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 525.

qui distingueraient la tarification ferroviaire de celle des canaux et préviendraient les tarifs exorbitants sur les chemins de fer concédés. Le premier facteur était « une double disposition du cahier des charges », concernant deux facultés disposées par l'État : droit de révision des tarifs et de la faculté de rachat. Ces deux facultés n'avaient pas été prescrites dans les concessions ou les soumissions de canaux. En 1838, ces deux dispositions ont été déjà introduites dans les cahiers de charges ferroviaires. Cette commission estimait qu'à l'aide de cette double disposition, « la difficulté perdrait toute sa gravité⁶⁸ » dans les chemins de fer, contrairement au cas des canaux. Le deuxième facteur qui devait apaiser les préoccupations concernant les tarifs élevés résidait dans les différences fondamentales dans la tarification entre les canaux et les chemins de fer. Selon son rapport, les propriétaires ou les concessionnaires de canaux percevaient seulement des droits de péage sur leurs voies d'eau et avaient des frais d'entretien peu considérables à supporter ; tandis que les frais de transport par wagon et d'entretien des rails et des locomotives étaient élevés et complètement à la charge des exploitants des chemins de fer. Cette différence conduirait les compagnies ferroviaires, plus volontairement que les compagnies de canaux, à adopter des tarifs modérés afin de s'emparer d'une grande quantité de trafics pour combler ces frais importants et pour ne pas être ruinées. Cette commission affirma qu'« il est donc pas à craindre que les compagnies de chemins de fer amènent jamais à cette tribune (du Parlement) les plaintes dont elle a retenti naguère contre certains propriétaires de canaux⁶⁹ ». À travers cette différenciation entre la tarification ferroviaire et celle de canaux, la commission de chemins de fer a réussi à écarter la viabilité des concessions ferroviaires du problème très débattu des tarifs élevés causé par les participants privés dans le financement des canaux. Cette différenciation constitue également une réponse à la question précédemment posée : pourquoi, en comparaison avec les chemins de fer, les canaux sont moins disposés à baisser leur tarifs en échange de l'augmentation des trafics.

Les trois grandes divergences dans les rapports de deux commissions parlementaires et leur différenciation entre les canaux et les chemins de fer nous permettent de conclure que, malgré leurs positions visiblement opposées, ces deux commissions ont compris qu'il existait des différences

⁶⁸ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, Chambre des députés, le 24 avril 1838, « rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux chemins de fer, 1, de Paris en Belgique ; 2, de Paris au Havre (première partie) ; 3, de Paris à Bordeaux (première partie) ; 4, de Marseille à Lyon (première partie) ».

⁶⁹ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXVIII, Chambre des députés, le 24 avril 1838, « rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi relatif aux chemins de fer, 1, de Paris en Belgique ; 2, de Paris au Havre (première partie) ; 3, de Paris à Bordeaux (première partie) ; 4, de Marseille à Lyon (première partie) ».

entre ces deux modes de transport, qui les dirigeraient vers différents modes de financement. Le mode le plus convenable au financement des chemins de fer serait différent de celui des canaux. Ainsi, seulement une partie de leurs différences peuvent être considérées comme des incohérences, telles que l'efficacité dans l'exécution des travaux par les Ponts et Chaussées, la disponibilité de la réserve de l'amortissement et la compétence ou la résilience des acteurs privés. Nous pouvons aussi observer leur inclinaison commune à la modération des tarifs de transport, bien que l'une la considère comme un résultat de la possession des voies par l'État, et que l'autre la juge comme une tendance spontanée de la tarification ferroviaire.

En 1840, la divergence qui s'était manifestée en 1838 entre le financement de canaux et celui de chemins de fer est devenue davantage évidente. Pour les compagnies ferroviaires en embarras financiers, au lieu de nier la viabilité de la participation privée, l'État a développé et introduit de multiples modes de secours financiers pour les aider à subsister et à achever leurs travaux. Dans un même temps, un nouveau projet de loi qui proposa de faire construire six canaux à la charge de l'État fut approuvé.

A première vue, le principe de l'exécution étatique des grandes lignes de canaux établi en 1838 a été respecté et suivi en 1840 par une autre commission parlementaire. Celle-ci a répété ce principe dans leur rapport : « la confection des grandes lignes devait être confiée à l'État seul, et non pas livrée à l'industrie particulière ». Cependant, leur définition de « grandes lignes » était beaucoup moins exigeante que celle établie en 1838. Pour ces six canaux proposés par le gouvernement en 1840, un crédit de 23,4 millions de francs fut demandé, tandis qu'aux deux canaux votés en 1838, un crédit de 85 millions de francs avait été accordé par le Parlement. Il est donc évident qu'en matière d'étendue et de dépenses, les six canaux votés en 1840 sont beaucoup plus modestes que les deux canaux votés en 1838. Pour ces canaux courts et locaux, cette commission justifie le financement public en accentuant leur importance pour l'utilité générale malgré leur envergure limitée. Prenons l'exemple du canal de la Haute-Seine dans ce projet de loi. Cette commission souligne la densité de population de la région traversées par ce canal :

« La majorité, d'ailleurs, n'a pas pu adopter le système de l'importance exclusive des grandes lignes. Il lui a semblé qu'une ligne était importante et avait un caractère d'utilité générale, non pas seulement en raison de l'étendue de son parcours, mais encore parce que, même à de petites distances, elle reliait entre eux des centres de population considérables ; parce que là où il y avait déjà de l'activité,

elle portait une activité plus grande. À ces titres , on doit reconnaître dans le canal de la Haute-Seine un travail d'une utilité publique incontestable⁷⁰. »

L'abaissement du seuil de « grandes lignes » est surtout évident dans le cas du canal de l'Aisne à la Marne. Le financement de ce canal par l'État a été rejeté par la Commission de 1838 et par le Parlement à cause de son importance modeste, cependant, ce canal devient la ligne la plus importante parmi les six canaux proposés dans le projet de loi de 1840. En 1838, le canal de l'Aisne à la Marne a encore été considéré comme étant « secondaire » et seulement « le prolongement et le complément du canal de la Marne au Rhin »⁷¹, et a été placé alors dans la catégorie des lignes « auxquelles l'industrie particulière peut le mieux atteindre » et qu'auxquelles l'État n'accorderait que des aides sous formes de la prise d'actions ou de garantie d'intérêt. Cependant, la commission de 1840 a justifié la prise en charge de ce canal par l'État en soulignant son importance pour l'intérêt d'économie nationale :

« ...le canal projeté de la Marne à l'Aisne appartient à deux lignes navigables de premier ordre, dont la majeure partie est actuellement achevée ou en cours d'exécution, et que, de plus, elle a, dès à présent, une importance capitale pour le commerce, pour des fabriques déjà florissantes, pour l'industrie métallurgique, et enfin pour l'agriculture et la mécanique industrielle qui consomment une si grande quantité de fer⁷². »

Malgré les justifications fournies par la commission de 1840, la tendance à l'abaissement du seuil de « grandes lignes » formulé dans les délibérations de la commission parlementaire de 1838 était claire. L'approbation par le Parlement de ce projet de loi visant à financer ces six canaux par l'État révèle aussi l'acception du Parlement de cette tendance.

Quant aux chemins de fer, le principe établi en 1838 de la participation privée avec ou sans subvention de l'État a aussi été poursuivi en 1840. Dans l'exposé des motifs soumis par Jaubert, ministre des Travaux publics, pour ce projet de loi qui visait à offrir des aides financières aux compagnies en difficultés, cela a été clairement exprimé :

⁷⁰ « Rapport par M. Chaix d'Est-Ange, déposé le 12 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 634.

⁷¹ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A.Henry, 1838, p. 561, 567.

⁷² « Rapport par M. Chaix d'Est-Ange, déposé le 12 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 644.(ce document est téléchargeable en ligne sur Hathi trust : <https://catalog.hathitrust.org/Record/008607948>)

« C'est à l'opinion de la Commission de 1838 que le Gouvernement se rattache aujourd'hui. Nous ne voulons point exclure, nous n'excluons point l'exécution directe par l'État ; nous ne l'admettons qu'en cas d'urgence, ou lorsque l'impuissance au moins momentanée de l'industrie particulière nous est complètement démontrée. Avant d'en venir là, nous essaierons même, par des secours distribués avec intelligence et mesure, de rendre aux Compagnies la confiance qui leur manque, et de les encourager à entreprendre ou à achever quelques unes des lignes dont le pays désire la prompte exécution⁷³. »

En confirmant le principe de la participation privée, l'État propose d'accorder des secours aux compagnies qui sont en train de construire des lignes présentant un caractère d'intérêt général. Bien que certains députés, dont Jaubert lui-même qui faisait partie de la minorité dans la commission de 1838, aient mis en cause la viabilité du système de concession et surtout les moyens dont disposaient les acteurs privés pour entreprendre les grands travaux ferroviaires⁷⁴, ce principe de la participation privée n'a toutefois pas été bouleversé en 1840. La commission de chemins de fer de 1840 a même confirmé ce principe de 1838 en répétant que « l'exécution des chemins de fer doit, autant que possible, appartenir à l'industrie privée »⁷⁵. À la différence de Jaubert, elle fut d'avis que « ce ne sont[n'était] pas les capitaux qui manquent à l'industrie, mais la confiance qui manque aux capitaux », et qu'au lieu d'examiner les causes du découragement et de l'impuissance où étaient tombée les acteurs privés, les critiques contre la participation privée devait, selon elle, être concentrées sur la constatation du fait lui-même. Pour autant, elle résuma quatre principales causes de l'embarras financier des compagnies ferroviaires, dont les charges lourdes imposées aux concessionnaires par l'État. Dans le cas des chemins de fer de Strasbourg à Bâle et de Paris à Orléans, cette commission interrogea sur les dispositions tarifaires prescrites dans son cahier des charges :

« Votre commission n'approuve pas moins la suppression de l'article du cahier des charges d'après lequel les tarifs étaient sujets à révision dans le cas où les bénéfices de la compagnie auraient excédé 10 pour 100. Comment espérer d'attirer l'industrie privée vers des entreprises où se trouveront, il est vrai, des chances de ruine complète, mais où, d'un autre côté, les bénéfices seront renfermés dans

⁷³ « Exposé des motifs, par M. Jaubert, ministre des travaux publics », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 659.

⁷⁴ Le *Moniteur universel*, 2e supplément au N°164, du vendredi 12 juin 1840. Voir la prise de parole de Jaubert.

⁷⁵ « Rapport par M. Gustave de Beaumont, déposé le 30 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 671.

Cette commission est composée de Mathieu (Saône-et-Loire), Duvergier de Hauranne, Luncau, Lanyer, Martin (du Nord), de Larcy, Matter, Gustave de Beaumont (de la Sarthe), Deslongrais.

une étroite limite ? La majorité de votre commission a donné aussi un plein assentiment à l'abolition de cet article de l'ancienne loi qui donnait au Gouvernement la faculté de réviser les tarifs cinq ans après l'exécution du chemin, en ce qui touche la proportion relative du péage et du transport. Elle a pensé que cette disposition était, sous une autre forme, un moyen de réviser les tarifs, et présentait le même inconvénient d'enlever à l'industrie sa sécurité⁷⁶. »

La commission juge que la faculté réservée par l'État de réviser les tarifs bénéficierait effectivement à l'intérêt public au détriment de l'intérêt des concessionnaires, mettant les compagnies dans l'incertitude et éloignant les investisseurs sérieux. Elle propose donc de supprimer cette faculté, voire de prolonger la durée de concession à 70-99 ans pour encourager les concessions des chemins de fer en assurant leur rentabilité. On peut ainsi constater que la tendance à l'exécution privée des chemins de fer a été renforcée entre 1838 et 1840 : si la commission nommée par la Chambre des députés en 1838 a établi le principe de la participation privée pour les chemins de fer ; la commission de 1840 a essayé de rendre ces concessions plus solides par le biais de certains compromis fait par l'État en matière de tarifs et de durées de concession. Cette tendance est clairement à l'inverse de la tendance étatiste que nous venons de constater dans l'approbation en 1840 de la construction de six canaux.

Il faut noter que le problème tarifaire a été, encore une fois, évoqué pour expliquer cette divergence. Selon le rapport de la commission de canaux de 1840, dans le cas de concessions, il faut que des conditions avantageuses soient accordées aux concessionnaires pour éviter de mêler et compromettre les fonds du Trésor. Cependant, elle estime que les acteurs privés dépensent forcément plus que l'État pour achever les travaux, car ils devaient rémunérer leurs ingénieurs civils et leurs agents, tandis que l'État avait déjà à sa disposition les ingénieurs bien formés dans deux Écoles et des réseaux d'agents sur tout le territoire⁷⁷. Les tarifs fixés pour rémunérer ces dépenses importantes seraient par conséquent élevés. Cette commission explique davantage les effets différents des tarifs élevés sur le trafic de canaux et celui de chemins de fer :

« Quand il s'agit de chemins de fer, c'est-à-dire de voies de communication exceptionnelles, présentant l'avantage d'une grande rapidité et faites, comme on l'a déjà dit, pour les voyageurs plutôt que pour les marchandises, on comprend l'élévation des tarifs. Le prix du transport n'arrêtera en effet

⁷⁶ « Rapport par M. Gustave de Beaumont, déposé le 30 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 686.

⁷⁷ « Rapport par M. Chaix d'Est-Ange, déposé le 12 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 631.

ni le voyageur ni la marchandise précieuse qui ont hâte d'arriver à leur destination. La marchandise au contraire, dont le prix de revient n'est pas considérable, mais qui trouve dans son poids et dans son volume un obstacle à son transport, cette marchandise a besoin de trouver un débouché facile et libre. En entraver la circulation par des droits de barrière ou de péage, c'est en augmenter considérablement la valeur, c'est en rendre l'emploi à peu près impossible dans les lieux qui sont éloignés de son centre de production. Ainsi, les canaux dont l'avantage consiste surtout dans le bon marché, les canaux perdront en grande partie leur utilité si, livrés à des compagnies, ils sont soumis à des droits élevés⁷⁸.»

La commission de canaux de 1840 suppose, avec raison, que le transport par chemins de fer supporte mieux des tarifs élevés et donc l'exploitation privée qui entraîne souvent les tarifs vers le haut ; tandis que les marchandises transportées par canaux, dont la valeur était souvent modérée, étaient plus sensibles à l'élévation de prix de transport. Il est donc plus nécessaire pour les canaux que pour les chemins de fer que les tarifs soient contrôlés par l'État. Cela rend impraticable l'exploitation privée des canaux importants.

La commission de chemins de fer n'a pas fait de commentaire sur la tarification de péages de canaux, elle a toutefois adhéré à la coordination des tarifs ferroviaires au prix de revient et a reconnu que les tarifs ainsi calculés seraient plus élevés que les tarifs pratiqués alors qui étaient limités par le plafond fixé par l'État. Cependant, selon elle, cette élévation des tarifs est juste en raison de la rapidité du transport par chemins de fer, et ne doit pas conduire à l'adoption de l'exécution étatique. En revanche, elle propose d'élever les plafonds tarifaires, considérés par elle comme étant établis arbitrairement par l'État, pour encourager la participation privée.

Il nous semble que le problème des tarifs élevés, qui provoque tant d'inquiétude et renforce la tendance à l'étatisme dans le domaine des canaux, était un problème moins inquiétant pour les chemins de fer et secondaire aux problèmes d'achèvement des travaux concédés et du découragement des concessionnaires. Une remarque faite par Jaubert lors de la discussion générale du projet de loi ferroviaire en 1840 a révélé une possible explication de cette différence. Il préconisait l'exécution étatique des chemins de fer, mais reconnaissait que les chemins de fer ne constituaient pas la priorité des dépenses publiques :

« Le Gouvernement s'est déterminé à abandonner ce système (l'exécution par l'État), parce qu'il n'espérait pas obtenir de la Chambre les sommes nécessaires. Les routes, les canaux, l'amélioration des

⁷⁸ « Rapport par M. Chaix d'Est-Ange, déposé le 12 mai 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume)*, session 1840, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 632.

rivières sont des dépenses indispensables qui doivent passer avant les chemins de fer, luxe d'une civilisation avancée⁷⁹. »

C'est donc non seulement pour la commission de navigation intérieure de 1838 et 1840, mais également pour le ministre des Travaux public que la priorité devait être accordée aux canaux, plutôt qu'aux chemins de fer. La limite budgétaire de l'État, combinée avec cette position secondaire des chemins de fer en matière d'utilité pour la circulation commerciale, pourrait probablement expliquer pourquoi le problème tarifaire, quoique son importance eût été reconnue, n'a pas entraîné les préoccupations fâcheuse au sein du Parlement et la nécessité de financer ces chemins par l'État, comme dans le cas de canaux.

C. Le renforcement de la divergence : l'admission générale de la participation privée dans les chemins de fer en 1842 et le principe de rachat de canaux établi en 1845

En raison de la persistance des tarifs exorbitants de péage et des difficultés dans leur abaissement, des projets de rachat de certains canaux ont été présentés et discutés durant les années 1840, tandis que la participation privée a été généralisée en 1842 sur toutes les grandes lignes ferroviaires classées. Cette période est déterminante pour expliquer la formation et la fixation de cette divergence entre les canaux et les chemins de fer. Dans cette section, deux questions sont centrales dans nos analyses pour comprendre la divergence entre les canaux et les chemins de fer : pourquoi les propriétaires des canaux ou des actions de jouissance n'acceptent-ils pas d'abaisser des tarifs pour favoriser les trafics de leurs voies et ainsi leur rentabilité ? Quels mécanismes ont-ils été introduits dans la tarification afin d'éviter que ce problème des tarifs élevés ne se reproduise, avec tous ses conséquences, en matière de chemins de fer ?

Le problème des tarifs élevés des canaux de 1821 et 1822 et leur problème de faible rentabilité n'ont été connus qu'après leurs entrées successives dans la phase d'exploitation dès le milieu des années 1830. En présence des tarifs élevés et la réticence des compagnie de canaux d'accepter les réductions des tarifs demandées par le gouvernement, la commission de la navigation intérieure de 1838 a déjà préconisé l'expropriation de ces canaux :

⁷⁹ « Discussion des articles, séance du samedi 13 juin 1840 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (deuxième volume), session 1840*, Paris, Chez Fleury, 1841, p. 709.

« Nous avons commis, en France, la grande faute de laisser établir sur nos canaux des tarifs trop élevés, nous les avons condamnés ainsi à ne pas rendre, à beaucoup près, les services qu'on était en droit d'en attendre. C'est surtout en 1821 et 1822 que cette faute a été commise, et elle a été aggravée encore par des combinaisons vicieuses qui rendent toute amélioration sinon impossible, du moins très difficile. Aussi, plusieurs de ces canaux, construits à si grands frais, sont-ils restés à peu près improductifs pour le commerce qui s'en promettait tant d'utilité ; des plaintes de plus en plus graves et répétées se sont fait entendre, et nombre de réclamations se sont élevées, dont la justice a été reconnue⁸⁰. »

La commission de 1838 s'attaquait au problème des tarifs élevés de ces canaux pour rendre utiles les dépenses publiques considérables consacrées à leur construction. Cependant, l'établissement du principe du rachat de canaux de 1821 et 1822 ne résultait pas non seulement des tarifs élevés de leur péage et des difficultés dans leur abaissement, mais également de la faible rentabilité voire déficits de ces canaux. Comme l'a bien résumé Yves Leclercq dans son étude, la plupart des partisans du rachat des actions de jouissance de ces canaux allaient dans ce sens : « les péages (de ces canaux) sont jugés excessifs, en dépit de leur rentabilité dérisoire »⁸¹. Effectivement, le début des années 1840 a aussi témoigné les premiers résultats de l'exploitation de ces canaux.

Ces compagnies de canaux ont été frappées par la faiblesse des produits nets voire les déficits, mais ont contradictoirement résister à voir comme remède à l'insuffisance du trafic l'abaissement des tarifs demandé par le Gouvernement. Pour mieux montrer cette contradiction, nous présenterons leur situation financière par le Tableau 9. Les données dans ce tableau proviennent d'un extrait d'un rapport fait à la Chambre des pairs. Ces canaux ont été répartis en trois catégories en fonction de leurs rentabilités et leurs trafics. Dans la première catégorie, se trouvent les canaux qui avaient un excédent de produit, malgré leur rentabilité faible : même sans tenir en compte leur surcoût, leur rentabilité calculée sur la base de la somme des emprunts contractés pour ces canaux (44 millions de francs) n'était que de 3,7%,⁸² un taux inférieur aux taux d'intérêt à payer annuellement aux *actions d'emprunt*. Ainsi, si ces intérêts des emprunts de 1821 et de 1822 devaient être couverts par les produits bruts de ces canaux, même les canaux dans la première

⁸⁰ « Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure, par le Marquis de Dalmatie (séance du 14 mai 1838) », dans *Procès-verbaux des séances de la Chambre des députés (Tome cinquième - 2e partie, annexes N 188-210)*, Paris, Imprimerie de A. Henry, 1838.

⁸¹ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 114-115.

⁸² Cependant, si on prend également en considération la somme des surcoûts assumés par l'État et un intérêt entre 5 et 6% sur le capital emprunté à payer annuellement aux actionnaires de ces canaux, le taux réel de rentabilité des canaux dans la première catégorie fut aussi négatif.

catégorie seraient en déficit. Les canaux qui se trouvent dans la deuxième et la troisième catégorie, construits avec un fonds d'emprunt de presque 80 millions de francs, étaient tous en déficit, même sans déduire les intérêts à payer. Les causes du déficit de ces deux catégories n'étaient toutefois pas identiques, d'après les données dans ce tableau.

Tableau 9. Les situations financières des canaux financés par les emprunts de 1821-1822

	Canaux figurant dans la nomenclature	Longueur totale (myriamètre)	Circulation moyenne (tonne par myriamètre)	Revenu brut (franc)	Frais d'entretien et de réparation (franc)	Péage moyen (revenu brut / circulation)
Première catégorie	Les canaux du Rhône au Rhin, de la Somme, de Manicamp, de Bourgogne, de l'Oise et l'Oise canalisée	87,00	218 390	2 967 830,08	1 317 330,24	0,156
Deuxième catégorie	Les canaux des Ardennes, d'Arles à Bouc et le canal latéral à la Loire	35,15	100 369	802 794,96	1 579 217,40	0,227
Troisième catégorie	Les trois canaux de Bretagne ⁸³ , le canal du Nivernais et le canal de Berry	100,44	25 905	419 106,85	1 438 390,55	0,16

Sources : Ce tableau est fondé sur les chiffres provenant de la Chambre de commerce de Lille, « Projet de tarification uniforme, observations adressées à M. le Ministre des travaux publics, le 13 février 1846 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, Tome 3, p. 63-67. D'après cette lettre, ces chiffres sont extraits d'un rapport fait en 1844 à la Chambre des pairs. Faute d'une date précise, nous n'arrivons pas à trouver ce rapport original. La date précise de ces chiffres est malheureusement manquante.

En matière de circulation, les canaux placés dans les deux dernières catégories souffraient tous d'une demande insuffisante : la circulation moyenne des canaux de la deuxième catégorie était inférieure de moitié à celle des canaux de la première catégorie. De plus, la deuxième catégorie se compose des canaux dont le péage moyen et les frais d'entretien et de réparation par myriamètre étaient les plus élevés parmi ces trois catégories. Leur déficit était donc lié à leurs politiques tarifaires et à l'état des travaux. L'insuffisance des trafics était encore plus prononcée pour les canaux de la troisième catégorie. Leur circulation moyenne était seulement d'un huitième

⁸³Ils concernent les canaux de Nantes à Brest, du Blavet et d'Ille-et-Rance, faisant une partie des canaux financés par l'emprunt contracté avec la Compagnie de Quatre Canaux (les canaux de Bretagne, le canal du Berry, le canal du Nivernais, et le canal latéral à la Loire)

de la circulation moyenne des canaux de la première catégorie. Ces canaux, dont les trafics étaient les plus faibles, étaient en même temps les moins coûteux à entretenir. Et leur péage moyen était relativement bas parmi les canaux de 1821 et 1822, presque au même niveau des canaux dans la première catégorie. À l'évidence, pour les canaux de la troisième catégorie, le déficit était entraîné par l'insuffisance de la demande, qui résultait plutôt de leurs emplacements que de leurs tarifs.

Il faut néanmoins noter que les tarifs des canaux de 1821 et 1822 était déjà élevés comparés à de nombreux canaux. Les comparaisons de tarifs moyens entre ces canaux ne sont donc pas très significatives. Le tableau ci-dessous peut indiquer le niveau élevé des tarifs, même en comparaison avec les canaux du bassin de la Loire, qui ont déjà concentré les critiques des commerçants.

Tableau 10. Les tarifs légaux de péage par tonne et par kilomètre de canaux

Objet	Canal du Midi	Canal de Briare	Canal du Centre	Canal Saint-Quentin	Canaux de 1821-1822
Fumier, sable et gravier	0,020	0,015	0,020	0,010	0,010
Houille	0,027	0,020	0,015	0,020	0,048
Farine	0,080	0,054	0,040	0,020	0,087
Blé	0,080	0,054	0,040	0,020	0,067
Vin	0,080	0,120	0,040	0,020	0,081
Fer	0,010	0,444	0,040	0,020	0,060
Tissus	0,080	0,080	0,040	0,020	0,088
Bois de charpente	0,066	0,019	0,010	0,008	0,040
Planches et chevrons	/	0,014	0,012	0,006	0,040

Sources : P.-J. Proudhon, *Manuel du spéculateur à la Bourse*, Paris, Librairie de Garnier frères, 1857, p. 283.

Dans ces neuf groupes de marchandises, les tarifs des canaux de 1821 et 1822 étaient les plus élevés pour cinq groupes (marqués en gris). Ainsi, malgré l'existence d'autres causes, tel que l'emplacement et le coût d'entretien de canaux, les tarifs prohibitifs étaient considérés par le Gouvernement de la monarchie de Juillet comme la cause principale de l'insuffisance de trafics et donc de revenu de ces canaux. L'abaissement des tarifs représentait une méthode très valorisée par le gouvernement pour augmenter la circulation sur les canaux et ainsi leur utilité, en bénéficiant à la fois au commerce et aux compagnies de canaux. Cependant, les efforts à ce sens s'étaient révélés infructueux.

Dans certains cas, l'attitude des compagnies vis-à-vis des demandes de l'État d'abaisser leurs tarifs de péage diffèrent selon la rentabilité des différents canaux. On se réfère au cas de la

Compagnie de Trois canaux. Selon le rapport fait en 1841 par l'administration de cette compagnie à son assemblée générale, cette Compagnie était réticente à réduire ses tarifs sur le canal de la Somme, figurant dans la première catégorie dans le Tableau 4.2.1, mais bientôt volontaire à réduire les péages du canal des Ardennes, qui avait une demande de trafics trop faible pour être rentable :

« Les produits progressifs du canal de la Somme semblent contredire la nécessité d'un grand abaissement du tarif, dont le gouvernement nous renouvelle souvent la demande. Nous avons examiné cette question avec beaucoup d'attention, et nous croyons avoir été aussi loin qu'il est raisonnable de l'exiger dans une série de réductions que nous avons proposée à M. le Directeur de l'administration des contributions indirectes dès le 14 mars dernier. Il paraît qu'il n'en a été fait jusqu'à présent aucun usage. ... nous avons fait un large essai sur le canal des Ardennes, en consentant à la réduction à moitié du tarif légal jusqu'au 1er avril 1841. Ce délai étant sur le point d'expirer, le gouvernement en a demandé la prolongation pour un an ; nous nous sommes empressés de nous rendre à son désir. Il en existe là un motif qui n'est pas ailleurs. Dans son état actuel, la navigation du canal des Ardennes a besoin d'être encouragée parce qu'elle est encore imparfaite et ne dessert que son littoral⁸⁴. »

Sur le canal de la Somme dont le produit augmentait graduellement en appliquant les tarifs existants, cette Compagnie doutait que l'abaissement des tarifs de péages soit dans son intérêt. À l'inverse, pour canal des Ardennes dont le trafic était plus limité, la compagnie essayait d'encourager la circulation par le biais d'un abaissement des tarifs. Bien qu'elle ait accepté à la fin de réduire les tarifs de tous les deux canaux suite aux demandes récurrentes du gouvernement, son attitude différait en fonction de la circulation et ainsi du produit de chaque canal.

La question de l'insuffisance de trafics se posait encore pour la plupart des canaux au long des années 1840. La faible rentabilité des canaux de 1821 et 1822 a été confirmée par le gouvernement lors de la soumission du projet de rachat en 1853 au Corps législatif, mais il est d'avis que, cette situation déplorable a été et pourrait être améliorée par des abaissements de tarif qui ont été enfin réalisés en 1846 sur ces canaux, et que c'était le menace croissant provenant des chemins de fer qui pesait sur la rentabilité future de ces canaux :

« Jusqu'en 1846, le produit net des canaux avait à peine atteint 86 000 francs ; mais, dès l'année 1847 (après l'abaissement des tarifs), le montant brut des recettes sur l'ensemble des lignes s'élevait à 5 195 165 francs. Les frais d'entretien, d'administration et de perception, figurent au budget de cette année pour une somme de 4 087 965 fr. ; ce qui donne un produit net de 1 107 200 fr., qui doit s'accroître encore 1° de 933 812 fr. compris dans les dépenses d'entretien, et qui ont été réellement consacrés à des

⁸⁴Archives nationales, F/12/6746, « Rapport à l'assemblée générale, le 18 janvier 1841».

dépenses de complet achèvement ; 2 °de 183 813 fr, réduction obtenue, depuis 1847, sur les frais de personnel, par suite d'une organisation nouvelle. Ce serait donc, en réalité, un produit ou revenu net de 2 215 121 fr. obtenu dès 1847. Mais, à côté des espérances que permet de concevoir pour l'avenir cette première application des tarifs réduits, il ne faut pas oublier que les canaux vont rencontrer, dans certaines voies de fer, voisines ou même parallèles, de redoutables rivaux⁸⁵. »

Même si on ne discute pas ici la légitimité de considérer les dépenses consacrées à l'achèvement complet des canaux comme étant une partie de produit, ce produit net de 2,2 millions de franc ne représentait que une rentabilité dérisoire d'environ 1% des dépenses de construction faites après le lancement du *Plan Becquey*, c'est-à-dire sans prendre en compte d'environ 100 millions de francs affectés à ces canaux antérieur aux lois d'emprunt. En plus, ce 1% n'était que la moyenne de rentabilité, et il existait encore plusieurs canaux déficitaires. Prenons l'exemple des données financières de la Compagnie de Trois canaux entre 1846 et 1851.

Tableau 11. Les revenus nets de la Compagnie de Trois canaux, 1846-1851 (en francs)

Exercice	Ardennes	La Somme et Manicamp	L'Oise
1846	-643 589,14	-152 940,91	344 769,49
1847	-607 551,92	-182 538,21	475 358,47
1848	-648 978,04	-393 243,65	-98 504,70
1849	-578 659,55	-310 794,73	366 934,64
1850	-565 623,10	-282 206,88	457 071,71
1851	-559 626,22	-304 451,26	471 429,07

Sources : Archives nationales, F/12/6746, « les rapports des Assemblée générale des actionnaires de la Compagnie de trois canaux ». La méthode adoptée pour calculer le revenu net est différente de celle adopté par la Chambre de commerce de Lille dans le tableau de « Les situations financières des canaux financés par les emprunts de 1821-1822 ». Il faut déduire l'annuité de l'emprunt du revenu net calculé par la Chambre pour obtenir le chiffre du revenu net ici.

Même sans considérer des données de l'année 1848, marquée par une grande crise économique, la situation financière de ces trois canaux était loin d'être idéale. Le canal de l'Oise était la seule liaison rentable entre eux. Le canal de la Somme, dont le produit était suffisant pour

⁸⁵ Corps législatif, *Procès-verbaux des séances du Corps législatif (session 1853), Tome premier*, Paris, Imprimerie du Sénat et du Corps législatif, 1853, p. 211.

couvrir ses frais et avait eu tendance à s'accroître au début des années 1840, s'enfonçait maintenant en déficit. Après la crise de 1848, son déficit restait toujours fortement supérieur au niveau d'avant-crise, malgré l'abaissement de tarifs. En fait, c'est précisément l'abaissement des tarifs auquel la Compagnie des Trois Canaux imputa en 1850 cet élargissement de déficit. Elle avait adopté des tarifs réduits partiellement pour faire face à la concurrence du chemin de fer en matière du transport de la houille⁸⁶.

Le manque de circulation et donc de revenu, ainsi que les désaccords entre l'État et les compagnies dans les réductions des tarifs de péage, constituaient deux phénomènes coexistants pour les canaux. Si la concurrence des chemins de fer obligeait les compagnies à accepter d'essayer de pratiquer des tarifs réduits, cette concurrence rendait toutefois la rentabilité de ces canaux même plus sombre qu'avant. Le développement des projets de rachat par l'État de la partie dominante des canaux de 1821 et 1822 se déroulant dans un tel contexte.

De 1840 jusqu'à la fin de la monarchie de Juillet, la divergence en matière de modes de financement de ces deux infrastructures de transport persistait. A partir de 1841, des projets de loi concernant le rachat des actions de jouissance des canaux de 1821 et 1822 ont été successivement présentés, amendés et représentés au sein du Parlement. Les deux sujets principaux de ces rachat étaient de savoir, d'une part, quel prix de rachat seraient fixé pour ces actions de jouissance qui ne engendraient revenu qu'à partir de 1867, époque éloignée à laquelle l'amortissement des actions d'emprunt serait terminé ; d'autre part, quelle exploitation après le rachat, par l'État lui-même ou par des fermiers sous la forme d'affermage. Entre 1841 et 1845, les projets de loi visent à la fois à l'établissement du principe de rachat et à la recherche de consensus pour ces deux sujets.

En 1842, en chargeant des commissions spéciales la fixation des prix de rachat, au lieu de les calculer en fonction des cours moyens, un projet de loi visant à racheter les actions de jouissance a été voté par la Chambre des députés et présenté par la suite à la Chambre des pairs. Dans le rapport de la commission de la Chambre des députés, elle a avoué l'échec du partenariat-public-privé créé pour ces canaux, et exprimé sa adhésion au principe du rachat pour réaliser l'intérêt public en abaissant leurs tarifs de péage :

« Votre Commission, après une discussion générale, a reconnu la nécessité de rendre au Gouvernement toute sa liberté d'action, dans le maniement des tarifs. L'association de l'État avec les Compagnies est une cause de trouble et de contestation qui nuit au service public et à la bonne

⁸⁶Archives nationales, F/12/6746, « Rapport à l'assemblée générale, le 14 janvier 1850 ».

administration des voies navigables. Les conditions stipulées paralysent, pour le commerce, l'agriculture et l'industrie, les bienfaits qu'on était en droit d'espérer des canaux. Ce point une fois arrêté a servi de base à notre discussion⁸⁷.»

Ce projet approuvé par la Chambre des députés est passé par la suite à l'examen de la Chambre des pairs. La commission de cette dernière Chambre propose des amendements importants, notamment de réviser le formule de « seront rachetés par l'État » en y substituer l'expression de « pourront être rachetés »⁸⁸. Sans confirmation affirmative de la part de la Chambre des pairs vis-à-vis du principe de rachat, ce projet de loi devrait repartir à l'étape de modification par le Gouvernement avant d'être représenté à la Chambre des députés. Il faut attendre jusqu'à 1845 que le projet du rachat des actions de jouissance des canaux fut adopté par deux Chambres.

En parallèle, la loi du 11 juin 1842, soit la « Charte des chemins de fer français », a été instaurée. Lorsque la Chambre des députés a discuté le projet de loi du rachat des actions de jouissance, le projet de loi de 1842 concernant le classement des grandes lignes de chemins de fer a aussi été présenté à la Chambre des députés et longuement discuté par les députés. Ce projet de loi a disposé le mode de financement des grandes lignes ferrées en distribuant leurs dépenses entre les compagnies, l'État et les administrations locales. Ce système mixte a ainsi confirmé la participation privée dans le financement et l'exécution des grandes lignes ferrées.

Bien que les moyens indiqués pour les travaux à la charge de l'État, notamment la réserve de l'amortissement, soient jugés éventuels et précaires par la commission de la Chambre des députés, elle a été d'avis que les emprunts spéciaux ne serait pas une remédie pour ce problème de fonds en risquant de « renouveler la faute qui a été commise pour les canaux de 1821 et 1822, et mettre l'État sous le joug d'une association semblable à celle dont il cherche en ce moment à se délivrer⁸⁹ ». Le comte Duchatel, ministre de l'Intérieur, a aussi donné son adhésion à l'impraticabilité de l'emprunt spécial en indiquant que « toutes les fois qu'on a voulu employer

⁸⁷ « Rapport par M. Henri Galos, déposé le 17 mars 1842 », T. Fleury, *Annales du Parlement français (quatrième volume), session 1842*, Paris, Librairie de Firmin Didot frères, 1843, p.6 (N° IX).

Cette commission était composée de Koechlin, Galos, Dalloz, le vicomte Dejean, Chasseloup-Laubat (Prosper), Baumes, le vicomte de Panat, Lafond, le comte Jaubert.

⁸⁸ « Projet de loi », T. Fleury, *Annales du Parlement français (quatrième volume), session 1842*, Paris, Librairie de Firmin Didot frères, 1843, p. 53 (N° IX).

⁸⁹ « Rapport par M. Dufaure, déposé le 16 avril », T. Fleury, *Annales du Parlement français (quatrième volume), session 1842*, Paris, Librairie de Firmin Didot frères, 1843, p. 59 (N° XIV).

La Commission était composée de MM. Harlé, Saunac, Lamartine, Tesnières, Duvergier de Hauranne, Dufaure, Lanyer, le général Doguereau, Benoist.

des moyens spéciaux pour une dépense particulière, on a commis une grande faute. Vous ne voudriez pas recommencer ce qui s'est passé pour les canaux en 1821 et 1822⁹⁰ ». Ainsi, l'association de l'État avec les acteurs privés par des emprunts spéciaux a été écartée tant par le gouvernement que par la commission, principalement à cause de l'échec de telle association pour les canaux de 1821 et 1822. Le partenariat-public-privé proposé en 1842 pour l'exécution des grandes lignes de chemins de fer ne concerne plus une association financière comme le cas des canaux du *Plan Becquey*, mais un partage des responsabilités de construction entre les acteurs publics et privés.

Cependant, le système conçu dans le projet ferroviaire de 1842 est loin d'être un système de concession : d'une part, l'État assumerait une grande partie des dépenses de construction et demeurerait propriétaire des chemins durant la durée d'exploitation privée, et d'autre part, pour récupérer les chemins de fer à l'échéance de l'exploitation privée, l'État devrait rembourser les investissements faits par les compagnies ferroviaires pour la pose de rails etc.. Effectivement, en comparaison avec le projet de loi étatiste de 1838, ce projet de 1842 est devenu plus libéral. Mais si on compare les positions des commissions de chemins de fer et du Parlement en 1838 et en 1842, on constate néanmoins un changement au sens inverse. Les commissions de 1838 avaient préconisé de concéder les chemins de fer tant que ce serait possible et le Parlement avait refusé, par le rejet de ce projet, de mêler systématiquement les fonds du Trésor dans le financement des chemins de fer. En revanche, la commission parlementaire et deux Chambres ont admis en 1842 une participation lourde de l'État. Cette différence résultait d'un côté de la réconciliation entre les étatistes et les libéraux en matière de mode d'exécution à adopter, et d'un autre côté de leur conscience croissante de l'importance des chemins de fer, qui rendait nécessaire la participation de l'État pour assurer l'intérêt public, et la généralisation de participation privée pour assurer l'achèvement de ces grandes lignes ferrées sans les suspendre à cause de l'insuffisance de fonds.

À travers le projet de loi de 1842 se manifeste une pleine reconnaissance du gouvernement et du Parlement de l'importance tant commerciale que stratégique des chemins de fer. Si en 1838 et 1840 les chemins de fer avaient été considérés comme un mode de transport secondaire, l'État français a enfin, avec l'avancement rapide de travaux ferroviaire dans les pays voisins, pris la conscience que la France risquerait d'être laissée à la traîne par ses voisins et de voir son commerce

⁹⁰ « Discussion générale, Chambre des députés, 10 mai », T. Fleury, *Annales du Parlement français (quatrième volume), session 1842*, Paris, Librairie de Firmin Didot frères, 1843, p. 161 (N° XIV).

voire sa sécurité menacés par ces pays qui étaient ou seraient prochainement équipés des réseaux ferroviaires. Cela constitue un changement assez brusque pour réexaminer le mode de financement des chemins de fer, car cette reconnaissance de l'importance des chemins de fer impliquait que la justification des concessions ferroviaires par l'importance inférieure des chemins de fer aux canaux et aux routes n'était plus bien fondée. Les tarifs élevés du transport par voies ferrées pourraient être aussi menaçants à l'intérêt général que ceux sur les canaux. Le financement étatique de ces chemins de fer est ainsi justifié.

Dans l'exposé des motifs présenté par Teste, ministre des Travaux publics, le problème de tarifs dans l'exploitation privée serait partiellement corrigé dans ce projet de loi par les concours offerts par l'État, qui devraient réduire les dépenses assumées par les compagnies et ainsi abaisser leur exigence en matière de durées d'exploitation et de produits de péage et de fret pour récompenser leur investissement :

« L'État reste propriétaire du chemin : il le donne simplement à loyer. Ce n'est plus une concession qu'il accorde, mais simplement un bail qu'il consent, et dans lequel il est bien plus facile que dans un acte de concession de comprendre toutes les clauses que peut réclamer l'intérêt public. Les avances de la Compagnie étant ainsi considérablement réduites, les tarifs rémunérateurs sont moins forts ; la jouissance de ces tarifs est moins longue ; l'État reprend la libre possession du chemin à des intervalles moins éloignés, et il recouvre, à ces intervalles, la faculté d'introduire dans le système des travaux, et dans celui des taxes, les modifications que peuvent réclamer les progrès du temps et les besoins du commerce⁹¹. »

Cette disposition, qui visait à assurer l'intérêt public en mettant une partie des dépenses des travaux ferroviaires à la charge de l'État, n'a pas convaincu des députés comme Fould, partisan de l'exécution étatique. Il a argumenté lors de discussion générale au sein du Parlement :

« Rappelez-vous, messieurs, qu'il y a peu de jours vous avez voté une loi d'expropriation des actions de jouissance ; une autre loi qui doit dépouiller les propriétaires à perpétuité de canaux de leurs droits contre l'indemnité, est soumise à vos délibérations. ... On est venu dire avec grande raison : vous avez dépensé des sommes énormes pour les canaux. Aujourd'hui nous ne pouvons pas nous entendre avec les compagnies. Les compagnies croient avoir intérêt à des tarifs élevés, le Gouvernement croit avoir intérêt à des tarifs bas. Expropriez, nous aurons des tarifs bas. L'expropriation est le seul moyen qu'ait le Gouvernement de se débarrasser des compagnies... Mais je vous le demande, messieurs, est-ce

⁹¹ « Exposé des motifs par M. Teste, le 7 février », T. Fleury, *Annales du Parlement français (quatrième volume), session 1842*, Paris, Librairie de Firmin Didot frères, 1843, p. 7 (N° XIV).

que l'intérêt des compagnies pour le tarif des chemins de fer sera autre que celui des compagnies pour le tarif des canaux ? Est-ce qu'il n'y a pas là des dépenses de tous les jours qui n'existent pas pour les canaux ? En vérité, c'est une anomalie singulière : vous ne voulez pas d'associés pour les canaux, et vous en cherchez pour les chemins de fer⁹².»

Malgré les préoccupations au sein du Parlement concernant les moyens des administrations locales et les conflits entre l'intérêt de l'État et celui des compagnies en matière de tarifs, de pentes et de situation de gares⁹³, de nombreux orateurs soulignaient la nécessité d'adopter le système mixte pour faire construire des grandes lignes ferrées, notamment pour des raisons militaires et sécuritaires, comme ce que nous avons analysé précédemment dans le chapitre 4. Ce projet de loi a été approuvé par deux Chambres parlementaires, avec des nouvelles lignes ajoutées sur les lignes proposées dans le projet originel. Certes, c'est un système mixte prescrit dans la loi du 11 juin 1842 pour exécuter les travaux ferroviaires, lors de la phase de sa mise en pratique, la partie assumée réellement par les compagnies est devenue de plus en plus importante. Ce système mixte de 1842 a ainsi évolué au fur et à mesure vers un régime de concession privée. Quant aux canaux, une loi instaurée en 1845 a établi pour la première fois le principe de rachat des actions de jouissance des canaux de 1821 et 1822, mais la deuxième question susmentionnée, celle de l'exploitation par l'État lui-même ou par des fermier des canaux nationalisés, n'a pas encore été répondu dans cette loi.

D. La mise en œuvre du rachat des canaux et du système de concession de chemins de fer

Cette divergence entre ces deux modes de transport a été temporairement interrompue en 1848, année où un projet de rachat de chemins de fer présenté par le gouvernement provisoire a été voté au sein de l'Assemblée nationale. Avec les retombées de la crise économique de 1847 et la Révolution de février 1848, des compagnies ferroviaires sont entrées dans la processus de liquidation, et les travaux assumés par elles ont été ainsi suspendus. Pour assurer la poursuite des travaux, le gouvernement du général Cavaignac a présenté en mai un projet de décret ayant pour

⁹² Voir la prise de parole de Fould : *Le Moniteur universel*, 1e supplément au N.117, du mercredi 27 avril 1842.

⁹³ Fould a fait un résumé de tous ces aspects de la préoccupation causée par l'association de l'État avec les compagnies : *Le Moniteur universel*, 1e supplément au N.117, du mercredi 27 avril 1842.

objet la reprise de possession des chemins de fer par l'État en achetant les actions ferroviaires par les rentes 5%, au prix calculé sur la base des cours en moyenne en Bourse six mois avant la crise politique. Le comité des finances qui examinait ce projet a donné son avis négatif sur ce projet pour trois raisons principales. D'abord, ni l'expropriation pour l'utilité publique ou la clause de rachat inscrits à partir de 1837 dans les cahiers de charges ferroviaires pouvait soutenir l'État pour effectuer ce rachat⁹⁴, sauf pour deux ou trois lignes en grave difficulté financière, dont le chemin de fer Paris-Lyon. Deuxièmement, les compagnies ferroviaires ne constituaient pas des éléments incompatibles avec la République, et leurs tarifs, bien réglementés, n'étaient point dangereux pour l'utilité publique. Enfin, la situation financière du gouvernement ne lui permettait pas non plus d'affecter la somme considérable exigée par tous les rachats⁹⁵. Nous soulignons surtout la question des tarifs, qui, selon le rapport du comité fait à l'Assemblée nationale par Bineau, était « la plus sérieuse et la plus grave de toutes celles qu'on peut invoquer en faveur de l'exploitation des chemins de fer par l'État ». Ce comité constate que les tarifs ferroviaires était déjà modérés en raison des réglementations et l'intérêt propres des compagnies ferroviaires, et que l'État avait à sa disposition des leviers puissants pour intervenir sur les politiques tarifaires des compagnies :

« Remarquons pourtant que les cahiers de charges ont été, en ce qui concerne les tarifs, rédigés avec une attention scrupuleuse ; que, pour les voyageurs, le maximum de chacune des trois classes est très-peu élevé ; que, s'il est plus élevé pour les marchandises, l'intérêt personnel [particulier] des compagnies les a déjà obligées à l'abaisser, et qu'en fait, le tarif perçu n'est souvent que la moitié, et quelque fois le quart du maximum légal. Remarquons en outre que, pour les marchandises surtout, diverses lignes de chemins de fer se feront concurrence entre elles, et qu'il suffira que l'État prenne les mesures nécessaires pour conserver aux consommateurs le bénéfice de cette concurrence. N'oublions pas enfin que l'État aura souvent plusieurs moyens d'obtenir, s'il y a lieu, l'abaissement des tarifs : dès

⁹⁴ Effectivement, la plupart de le comité reconnaissait que l'État avait à sa disposition à la fois le droit de rachat et le droit d'expropriation pour l'utilité publique. Le droit de rachat permettrait à l'État de racheter les chemins de fer à l'échéance de 15 premières années de l'exploitation en payant l'indemnité calculée sur la base de leurs revenus ; tandis que le droit d'expropriation permettrait à l'État de les racheter dans ces 15 années, mais la justification de l'utilité publique serait nécessaire et le prix d'expropriation ne pourrait pas décidé par le Gouvernement mais par le jury. Le droit de rachat était donc impraticable en 1848, et le droit d'expropriation ne pouvait être pratiqué que sur les lignes dont le risque de suspension des travaux était réel et menaçait véritablement l'utilité publique. Ainsi, au lieu de racheter tous les chemins de fer, comme ce que le projet de décret a proposé, le comité fut d'avis que le rachat ne pourrait être effectué que sur les lignes en grave embarras.

Voir : Assemblée nationale, *Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale (Tome premier, du 4 mai au 16 juin 1848)*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, 1849, p. 646-648.

(Téléchargeable sur Hathi Trust : <https://catalog.hathitrust.org/Record/008699822>)

⁹⁵ Assemblée nationale, *Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale (Tome premier, du 4 mai au 16 juin 1848)*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, 1849, p. 646-650.

que la période de rachat sera arrivée, il aura la menace de rachat ; dès aujourd'hui il a les concessions d'embranchements et de prolongements. Entre les mains des compagnies, les tarifs n'ont donc pas tous les dangers qu'on pourrait craindre. Entre les mains de l'État, ils pourraient d'ailleurs n'avoir pas tous les avantages qu'on en attend, et ils pourraient aussi présenter quelques inconvénients⁹⁶. »

Ainsi, ce comité des finances nie la nécessité dans la reprise des chemins de fer par l'État pour manier leurs tarifs, et est d'avis que l'exploitation étatique combinée avec les tarifs qui seraient encore réduits, pourrait entraîner des pertes pour le Trésor. Suite à la lecture de ce rapport et à la discussion générale concernant ce projet de rachat, l'Assemblée nationale a renvoyé ce projet de rachat en demandant la réduction de son application à une seule ligne : celle de Paris à Lyon. Cette compagnie ferroviaire a aussi par elle-même demandé le rachat par l'État pour continuer les travaux qu'elle ne pouvait plus poursuivre. Au mois d'août, la commission spéciale chargée d'examiner le projet relatif au rachat du chemin de fer Paris-Lyon a approuvé la nécessité et l'utilité publique de ce rachat à la fois dans l'achèvement de cette ligne importante et dans l'intérêt de ses fournisseurs et de nombreux ouvriers qui comptaient sur le chantier de cette ligne. Selon des lettres écrites par l'administration de cette compagnie et par les usines métallurgiques, auxquelles le rapport de la commission fait référence, la suspension de cette ligne pourrait causer une vraie calamité : les travaux de la ligne pouvaient « fournir immédiatement du travail à trente ou quarante mille ouvriers », et les travaux dans les usines pour les fers et les fontes n'en occuperaient pas beaucoup moins⁹⁷. Ce projet a enfin été adopté par l'Assemblée nationale.

Ainsi, malgré la gravité des effets de la crise sur les compagnies, le projet d'un rachat généralisé sur toutes les lignes a été remplacé par un projet de rachat d'une seule ligne qui avait le besoin le plus urgent d'être entreprise par l'État pour ne pas suspendre ses travaux. Comme Alfred Picard l'a bien résumé, la période de 1848 à 1851 fut marquée par une lutte très ardente entre les partisans de l'action directe et immédiate du gouvernement et les partisans de l'industrie privée ; et « les Pouvoirs publics, après s'être tout d'abord montrés assez favorables au premier système, se prononcèrent finalement pour le second⁹⁸ ». On peut ainsi dire que, malgré la nature étatiste du rachat de 1848, le rejet du rachat général même au moment de crise financière a, en revanche,

⁹⁶ Assemblée nationale, *Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale (Tome premier, du 4 mai au 16 juin 1848)*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, 1849, p. 648.

⁹⁷ Assemblée nationale, *Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale (Tome premier, du 4 mai au 16 juin 1848)*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale, 1849, p. 152.

(Téléchargeable sur Hathi Trust : <https://catalog.hathitrust.org/Record/008699822>)

⁹⁸ Alfred Picard, *Traité des chemins...*, op. cit., p. 13.

révélé la stabilité, tant financière que politique, de l'exécution privée pour la plupart des chemins de fer. Certes, ce rachat a, de prime abord, interrompu la divergence entre les canaux et les chemins de fer. Toutefois, l'analyse des rapports pour l'Assemblée nationale et le rejet d'un rachat général des chemins de fer permettent de nuancer ce rapprochement. On peut ainsi constater la nature conjoncturelle de ce projet de rachat : c'était principalement pour éviter l'aggravation des retombées de la crise économique et politique, mais non pour corriger les défauts de l'exécution privée de chemins de fer, que celui-ci projet a été approuvé.

L'arrivée au pouvoir de Louis-Napoléon Bonaparte fin 1848 et surtout son coup d'État fin 1851 ont eu des impacts profonds sur les politiques des travaux publics. Le système de décret a été substitué à l'ancien processus législatif. Pour le projet de rachat de canaux de 1821 et 1822, le choix en suspens à partir de 1845 entre l'exploitation étatique et l'affermage privée des canaux rachetés et les débats étendus autour de cette question ont été tranchés dans le cadre du système de décret, en repoussant la possibilité de l'affermage. Trois décrets du 21 janvier 1852 ayant pour objectif de former des commissions qui devraient déterminer le prix de rachat des droits attribués aux Compagnies de Quatre-canaux, de Bourgogne et du Rhône au Rhin ont été promulgués⁹⁹. Ces six canaux, une longueur totale de 1806 kilomètres, représentaient la grande majorité de la longueur des canaux de 1821 et 1822¹⁰⁰. Ces trois décrets et les prix de rachat ainsi évalués servaient de base pour l'instauration et la mise en pratique des lois de rachat du 3 mai 1853. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de 1853, il était très claire que c'était principalement pour des considérations tenant aux tarifs de péage que le rachat de ces trois canaux a dû être effectué et que l'État a choisi d'écarter, au moins temporairement, l'affermage sur les canaux rachetés :

« Il y a là un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est que l'immense réseau de navigation artificielle, qui a coûté de si grands sacrifices à l'État, restera frappé de stérilité tant que l'intervention des Compagnies dans l'application des tarifs ne sera pas définitivement écartée. Ce premier obstacle levé, le gouvernement aura sans doute à examiner sérieusement la question de l'affermage des canaux. Cette question, il entend la réserver tout entière ; mais il regarderait comme désastreuse la pensée

⁹⁹ J.-B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat (Tome 52e)*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, 1852, p. 56-57 ; S. Cuënot, T. Gelle, A. Fabre, *Journal du Palais : lois, décrets, règlements et instructions d'intérêt général (Tome V, 1852)*, Paris, Administrateur du Journal du Palais, 1852, p. 32-33 (annotation).

¹⁰⁰ Corps législatif, *Procès-verbaux des séances du Corps législatif (session 1853), Tome premier*, Paris, Imprimerie du Sénat et du Corps législatif, 1853, p. 211.

d'affermir les canaux comme l'avait proposé le rapport de M. Berryer, avant d'avoir restitué au gouvernement la libre et entière application des tarifs¹⁰¹.»

Certes, la concurrence future des chemins de fer et ses impacts sur le revenu déjà modeste de ces canaux constituent aussi des facteurs qui rendaient nécessaire ce rachat. Cependant, le problème de tarifs élevés de ces canaux demeure le facteur déterminant pour décider ce rachat et le mode d'exploitation à adopter suite au rachat. Le rachat de canaux de 1821 et 1822 ont été ainsi réalisés pour remettre les tarifs de péage de ces canaux à la discrétion de l'État. Le rachat de canaux serait repris à partir de 1860 comme mesure pour faire face à la concurrence anglaise qui serait en croissance suite au Traité de libre-échange contracté en cette année. Toutefois, comme on peut le constater dans le graphique 3 dans l'introduction, en comparaison avec le rachat en 1853, l'envergure de ces rachats durant les années 1860 est beaucoup plus modérée à l'égard de longueurs nationalisées.

Quant aux chemins de fer, Louis Girard a déjà noté un destin différent de chemins de fer en 1852 par rapport à la tendance étatiste progressant dans les canaux¹⁰². Des concessions directes ont été, pour la première fois ou à nouveau, accordées aux compagnies à partir de 1852, avec une durée de concession de 99 ans. De nombreuses études ont analysé le retour au système de concession pour les chemins de fer dès 1852 et les éléments tant économiques que politiques pour expliquer ce phénomène. Ces éléments sont : l'impossibilité de poursuivre le financement ou le cofinancement des infrastructures ferroviaires¹⁰³, les mesures de soutien et de réglementation prises par l'État afin de garantir la viabilité des concessions¹⁰⁴, le développement des banques d'affaires et du marché financier¹⁰⁵, et la primauté du pouvoir exécutif après 1852 et la perte

¹⁰¹ Corps législatif, *Procès-verbaux des séances du Corps législatif (session 1853), Tome premier*, Paris, Imprimerie du Sénat et du Corps législatif, 1853, p. 211-212.

¹⁰² Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 102.

¹⁰³ Pedro Arbulu, Jacques-Marie Vaslin, « Le financement des infrastructures par la Bourse de Paris au XIXe siècle », *Revue d'économie financière*, n°51, 1999, p. 27-44 ; François Caron, *L'histoire économique de la France : XIXe-XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 1981, p. 68 ; Frank Dobbin, *Forging industrial policy...*, *op. cit.*, p. 123-124.

¹⁰⁴ Les mesures de soutien se composent de la garantie d'intérêt, la durée de concession jusqu'à 99 ans, la permission de fusions, etc. Les mesures restrictives concernent principalement les politiques tarifaires, les services publics et l'organisation du secteur ferroviaire.

Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, *op. cit.*, p. 13-14 ; Frank Dobbin, *Forging industrial policy...*, *op. cit.*, p. 141-147 ; François Caron, *Les grandes compagnies de chemin de fer en France, 1823-1937*, Genève, Droz, 2005, p. 15-22 ; Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, p. 230 ; Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire...*, *op. cit.*, p. 39-44.

¹⁰⁵ Rondo E. Cameron, *France and the Economic Development of Europe: 1800-1914*, Princeton, Princeton University Press, p. 136-147 ; Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le marché financier français au XIXe siècle (Volume 1)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 253-254, 261-262, 276-278.

d'autonomie des Ponts et Chaussées¹⁰⁶, etc. Nous verrons encore dans le chapitre 6 l'importance de la considération de l'équilibre régional dans l'établissement du système de concession en France. Ici, nous poursuivons la question des tarifs. Si le problème persistant des tarifs élevés sur les canaux obligeait l'État à les racheter, pourquoi cette solution n'a-t-elle pas été reproduite pour les chemins de fer ? Quels sont les facteurs dont nous devons tenir compte pour comprendre à la fois les difficultés énormes dans la renégociation des tarifs avec les compagnies de canaux même si les produits nets de ces canaux étaient faibles voire déficitaires, et l'abaissement successif et volontaire des tarifs par les compagnies ferroviaires. Les réponses à ces questions seraient clés pour comprendre la divergence inévitable entre les canaux et les chemins de fer en matière de mode de financement.

À propos des tarifs, il y a donc deux opinions mises en balance : d'une part celle de la commission de navigation de 1838 qui estime que les exploitants privés tendent à pratiquer des tarifs élevés ; et d'autre part, celle partagée entre Becquey en 1820 et la commission des chemins de fer de 1838 qui considère que l'abaissement des tarifs est dans l'intérêt des exploitants privés dans la mesure où il leur bénéficie en contribuant à croître l'augmentation du trafic. Quelle opinion correspond à la réalité ? La question se pose également de comprendre pourquoi l'État, pour régler le problème de tarifs de péage, opte pour le rachat des actions de jouissance attachées aux canaux déjà construits et pour la prise en charge des nouvelles liaisons fluviales, au lieu d'édicter des dispositions réglementaires à l'instar de ce qui se pratique pour les concessions de chemins de fer. Parmi les explications possibles à la divergence entre les deux opinions opposées mentionnées ci-dessus, la principale réside dans les différences dans la logique de tarification entre les canaux et les chemins de fer. La réduction des droits de péages sur les canaux ne profite pas forcément aux exploitants, contrairement à ce que le gouvernement pensait, dans la mesure où le volume de trafics dépend aussi très largement d'autres facteurs, tels que le temps de franchissement des écluses, les horaires d'ouverture à la circulation, les périodes de chômage à l'occasion d'aléas climatique et de réparations. Les compagnies ferroviaires, quant à elles, bénéficient plus sûrement de la baisse des tarifs qui, en attirant plus de trafics dont la croissance n'est pas limitée par des facteurs aussi nombreux que dans le cas des canaux.

¹⁰⁶ Alfred Picard, *Op cit. (Tome 1)*, Paris, J. Rothschild Éditeur, 1887, p. 13-14 ;
Louis Girard, *La Politique des ...*, *op. cit.*, p.85-87 ;
Yves Leclercq, « Les transferts financiers... », *op. cit.*.

Malgré les difficultés lors des négociations entre le gouvernement de la monarchie de Juillet et les compagnies de canaux concernant les péages, ce premier a encore cru que c'était aussi dans l'intérêt de ces compagnies d'abaisser leurs péages. Car, pour lui, l'augmentation de trafics une fois péages réduits pourrait apporter plus de revenu. Déjà dans le débats parlementaires en 1821 sur le *Plan Becquey*, Héricart de Thury, le rapporteur de la commission de la Chambre des députés estime, comme Becquey, que « l'exagération des tarifs ne saurait être durable, dans la supposition même des concessions perpétuelles, car les concessionnaires, dans leur propre intérêt, et pour augmenter la circulation, ne manqueront jamais de faire à cet égard ce que le gouvernement aurait fait lui-même¹⁰⁷ ». En 1837, face aux plaintes émanant des commerçants, la commission de la Chambre considérait encore qu'une telle situation ne doit pas conduire à l'expropriation des canaux situant dans le bassin de la Loire, car, « l'intérêt bien entendu de ses propriétaires aurait, depuis longtemps, dû les porter à céder aux justes plaintes du commerce » ; et donc, « ces canaux consentiront enfin à des arrangements combinés de manière à concilier tous les intérêts »¹⁰⁸.

En présence des difficultés lors des négociations visant à abaisser les tarifs de péages, il s'est avéré que ce raisonnement, qui estimait que les compagnies de canal diminueraient finalement leurs tarifs afin d'améliorer leur situation financière, ne s'est pas vérifié dans le pratique. Certes, cette réticence à accepter la demande d'abaisser les tarifs peut être expliquée par des raisons apparentes. Par exemple, elle peut être partiellement justifiée d'abord par la crainte des compagnies de commencer à succomber aux exigences provenant du gouvernement. Comme Bartholony l'a indiqué : « La proposition de diminuer les tarifs a toujours, à leurs (les compagnies) yeux, l'air d'une atteinte portée à leurs droits. Vainement leur explique-t-on que le Gouvernement a le même intérêt qu'elles, et qu'abaisser les droits, c'est en même temps augmenter les produits. Elles n'en croient rien, d'abord parce que cette dernière maxime, poussée à l'excès, cesse d'être juste¹⁰⁹...»

Cependant, cela ne suffit pas à expliquer pourquoi la plupart des compagnies préféraient supporter les pertes, plutôt que de diminuer leurs tarifs. L'ensemble des facteurs, de l'offre limitée de transport des canaux, aux habitudes commerciales de transport, restreignaient l'élasticité de

¹⁰⁷ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, le 11 juin 1821, « Rapport sur le projet de loi relatif à l'achèvement des canaux ».

¹⁰⁸ Ministère des travaux publics, « le comte Jaubert, rapporteur du projet de loi relative à la navigation intérieure », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 16.

¹⁰⁹ Ministère des travaux publics, « Appendice à l'écrit du meilleur système à adopter pour l'exécution des travaux publics », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 73.

cette demande réelle aux tarifs des canaux. Cela invalide le raisonnement du gouvernement avant 1838 qui présume que l'augmentation de circulation, entraînée par les tarifs réduits, pourrait bien compenser son effet négatif sur les revenus des canaux. Autrement dit, même avec la diminution des tarifs de péage, le trafic empruntant les canaux ne serait pas nécessairement augmenté à un niveau suffisamment élevé pour compenser la perte de revenu entraînée par ces réductions de prix. C'est pourquoi la compagnie des canaux d'Orléans et du Loing, comme la plupart des compagnies des canaux, était très réticente à exécuter la réduction de tarifs demandés par le ministre des travaux publics :

« Ce qui le (le trafic sur un canal) limite, c'est le temps nécessaire pour la traversée d'une écluse; c'est le nombre de jours où les chômages, les glaces, les mauvais temps ne viennent pas entraver la navigation...En diminuant leurs tarifs de moitié, et dans des conditions telles que tout relèvement à venir sera, par le fait, impossible, par suite des habitudes prises par le commerce dans une longue possession d'années, les compagnies aliènent, par cela même, moitié de leurs bénéfices futurs¹¹⁰. »

Effectivement, le transport sur les canaux se révèle assez irrégulier, comme m'a bien montré P. Léon : cela tient en plus à la faible largeur des infrastructures, à l'étroitesse des écluses et leur nombre des canaux conçus par les ingénieurs de l'État, ainsi qu'au mauvais entretien des chemins de halage et à l'alimentation en eau mal calculée. Ces facteurs provoquent des difficultés de circulation allant de simples encombrements à des interruptions du trafic. Ainsi, en 1837, 200 bateaux amenant des vins à Paris sont bloqués à l'entrée du canal de Bourgogne, dont les biefs sont vides ; de même, en 1840, faute d'eau, la navigation sur le canal du Rhône au Rhin s'arrête durant 160 jours¹¹¹. Ces différentes limites au trafic de canaux hypothèquent une possible accroissement du trafic escompté par la réduction des tarifs de péage. Par rapport aux chemins de fer garantissaient une continuité du transport quelles que soient les variations saisonnières, même si l'exploitation s'arrêtait pendant les travaux d'entretien, la circulation sur les canaux était davantage perturbée par les chômages (c'est-à-dire les fermetures des canaux en raison des travaux d'entretien, de mauvais temps ou du manque d'eau). Elles pouvaient durer plusieurs mois chaque année en fonction de la durée du manque d'eau, du gel et du mauvais temps. *Le Journal des*

¹¹⁰ Ministère des travaux publics, « Lettres de M. le comte Daru, l'un des délégués de la compagnie d'Orléans et du Loing, à M. le Ministre des travaux publics, le 25 juillet 1840 et le 28 juillet 1840 », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 215-216.

¹¹¹ Pierre Léon, « La conquête de l'espace national », dans Fernand Braudel, Ernest Labrousse (dir.), *Histoire économique et sociale de la France, Tome III (I)*, Paris, Presses universitaires de France, 1976, p. 250-251.

chemins de fer souligne par exemple le problème de la longueur des périodes des chômages en été et en hiver pour les canaux dans les provinces au Centre, au-delà de la question des tarifs élevés malgré des réductions¹¹². Le trafic des canaux se trouve ainsi restreint par l'interruption plus ou moins fréquente et plus ou moins longue de la circulation commerciale. Dans ces conditions, la réduction des tarifs de péage censée augmenter le trafic ne peut pas avoir les retombées attendues.

En comparaison des canaux, la circulation sur les chemins de fer était moins limitée par les conditions climatiques et les fluctuations saisonnières ou par des obstacles comme les écluses. D'autant plus que des améliorations successives de la capacité de traction de locomotive diminuent continuellement la limite d'offre sur la demande de transport sur les voies ferrées et rendaient le coût marginal de transport plus bas¹¹³. Les chemins de fer sont donc plus capables de répondre à l'augmentation de demande de transport que les canaux, et peuvent même le faire avec un coût marginal diminuant. François Caron avait déjà noté l'influence de la différence de coût marginal entre les canaux et les chemins de fer sur leurs tarifs. Bien que le coût global moyen des charges soit plus élevé pour les chemins de fer, il en va différemment si les coûts marginaux sont pris en considération. Selon lui, ces considérations pouvaient justifier l'exonération de la voie d'eau¹¹⁴. La tendance à la baisse des prix de transport par les voies ferrées a été aussi constatée dans l'ouvrage collectif dirigé par P.-C. Hautcoeur : en 1831, le tarif moyen perçu par tonne kilométrique est de 16 centimes, en 1836, il passe à 12,6 centimes. Il tombait à un niveau inférieur à 10 centimes dans les années 1850¹¹⁵. Cet abaissement spontané des tarifs par les compagnies concessionnaires faisait un contraste avec les cas de canaux. Ainsi, la capacité des chemins de fer a pu bien répondre à l'augmentation de la demande et à l'économie de l'échelle suite à des réductions de tarifs, au contraire des canaux. Et en plus, les coûts marginaux (surtout les frais de traction) permettent aux chemins de fer d'adopter des tarifs plus bas, mais interdisent aux canaux de le faire. Ces deux différences constituent une importante explication de la différence des mesures prises par l'État pour traiter le risque de tarif élevé sur les canaux et sur les chemins de fer : pour les premiers, une exploitation étatique est nécessaire, tandis que pour les chemins de fer, des réglementations tarifaires pour éviter l'abus de leur position monopolistes suffisent.

En ce qui concernant les différences de tarification entre les canaux et les chemins de fer, aux

¹¹² *Journal des chemins de fer*, samedi 8 décembre 1855.

¹¹³ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 99-101.

¹¹⁴ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 127-128.

¹¹⁵ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, p. 241.

deux éléments susmentionnés concernant le coût marginal et la limite imposée par l'offre à l'augmentation de demande, s'ajoute encore un facteur : la composition des frais de transport peut aussi expliquer la réticence des compagnies de canaux à abaisser les péages. Concernant les chemins de fer, le péage et les frais de traction étaient compris dans les tarifs ferroviaires. Par contre, pour les canaux, les compagnies de canaux ne pouvaient compter que sur les recettes des péages, mais le fret était payé à la batellerie. Et en plus, la concurrence au sein de la batellerie l'exposait, plus que les canaux, à la pression d'abaisser ses prix. Une telle situation affaiblit la motivation des compagnies de canal à diminuer leurs péages. Par ailleurs, dans la concurrence canaux-rails, la fuite de trafic vers les chemins de fer était aussi causée par la mauvaise organisation de la batellerie. Or cette situation ne pouvait pas être améliorée par les compagnies de canaux, même si elles s'accordaient à abaisser leurs tarifs. Un rapport de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure en 1838, clarifia bien la différence de gestion de transport entre les chemins de fer et les canaux :

« Les compagnies de chemins de fer exécutent la voie de communication, mais elles sont aussi tenues d'y organiser des transports réguliers, tandis que cette obligation n'a pas été imposée, jusqu'ici, aux compagnies de canaux, et qu'elles n'ont généralement pas encore senti l'intérêt qu'elles avaient à cette organisation. Les canaux étant abandonnés à des patrons de barques qui naviguent avec la plus grande irrégularité, qui font souvent des avaries, et qui inspirent peu de confiance...¹¹⁶ »

En prenant en compte l'irrégularité et les risques de navigation, le rapport de la commission de 1838 indiqua que les tarifs de canaux pourraient même devenir moins économique par rapport à d'autres moyens de transport. Cela explique partiellement pourquoi les canaux ne voulaient pas subir un sacrifice de leurs tarifs dans l'optique d'accroître la circulation.

Le halage sur les canaux du nord à la fin des années 1840 constitue une bonne illustration des difficultés de la navigation intérieure causés par le transport mal organisé. Selon la Chambre de commerce de Lille, la mauvaise organisation de halage, dont le frais représentait une partie importante du coût de traction, était l'un des facteurs responsables de l'inefficacité et de la cherté de navigation. Par rapport à la certitude et la précision des tarifications des chemins de fer, les prix du halage sur les canaux du nord varient souvent de 10 à 30 francs par myriamètre. Cela ne laissait

¹¹⁶ Ministère des travaux publics, « Extrait du Rapport fait au nom de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur la navigation intérieure. (Moniteur du 22 mars 1838) », *Documents relatifs aux canaux*, Paris, Imprimerie royale, p. 43-44.

au batelier la possibilité de lutter contre les exigences des treilleurs, qu'en s'arrêtant à chaque changement de relais, jusqu'à ce qu'il ait obtenu un tarif acceptable¹¹⁷. Ce genre de pertes de temps diminuaient sans doute l'attractivité des canaux auprès des milieux marchands, surtout après l'avènement des chemins de fer, et rendait ainsi l'abaissement éventuel des péages moins fructueux à acquérir une augmentation du trafic.

*

* *

Au cours de cette période, la modération des tarifs devient centrale parmi les intérêts publics à matérialiser dans les infrastructures de transport. La possibilité de concilier l'intérêt public et l'intérêt des exploitants privés dans cette modération constitue donc un enjeu principal dans le choix entre le financement public et le financement privé des voies de transport.

Dans le cas de canaux, le montant des tarifs de péage pose problème en raison du refus des compagnies de consentir à des réductions, ce qui pénalise gravement les intérêts du commerce. L'État se résout donc à intervenir davantage dans le financement des nouvelles liaisons et à décider le rachat des actions de jouissance des canaux de 1821 et 1822 qui sont déjà construits. En même temps, l'« externalité positive » des infrastructures de transport pour les recettes de l'État, sert à relativiser les dépenses publiques consenties pour l'aménagement des infrastructures et à justifier une modération des tarifs de péages des voies publiques. Ainsi, l'hypothèse des « dépenses productives » et les considérations relatives aux tarifs constituent des arguments de poids pour en appeler à une participation financière de l'État encore plus importante.

Au-delà de ces deux raisons, l'État intervient davantage pour les services militaire et postal en train, mais comme ce qu'a été montré dans le chapitre 1, tout en composant avec les concessionnaires privés. Par rapport à la période précédente (1821-1837), les objectifs stratégiques face aux États allemands (plus que l'Angleterre) deviennent la principale préoccupation de l'État français. Cette préoccupation oblige le gouvernement et les députés à accepter en 1842 un système financier mixte sur toutes les grandes lignes ferrées pour équiper rapidement la France d'un réseau ferroviaire à l'échelle nationale. Quant au service postal, alors qu'au cours de la période précédente, l'État était principalement attaché à la fixation des prix avantageux ; au cours de cette période, il

¹¹⁷ La Chambre de commerce de Lille, «Rapport adressé à M. le Ministre des Travaux publics sur le service des ponts de l'Oise, le 18 mars 1849 », *Les archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 4)*, Lille, Typographie de L. Danel, 1854, p.118-119.

intervient en plus pour assurer un service continu et régulier des postes. À travers le renforcement dans les cahiers des charges ferroviaires des dispositions concernant le transport militaire et postal, des garanties d'intérêt public sont également prévues dans les concessions ferroviaires.

La tarification est considérée comme un élément central pour expliquer les différences de financement entre les canaux et les chemins de fer. La majeure partie de ce chapitre en cette matière réside dans l'analyse des modalités de tarification spécifiques aux uns et aux autres.

Les difficultés lors des négociations avec les compagnies de canaux pour obtenir la réduction des tarifs de canaux, ainsi que la faible rentabilité de la plupart des canaux planifiés dans le *Plan Becquey* pendant les années 1830 et 1840, conduisent le gouvernement français à renoncer le recours aux fonds privés dans les nouvelles constructions de canaux, et à décider le rachat des *actions de jouissance* des canaux de 1821 et 1822. Cependant, ce problème des tarifs élevés ne se pose pas dans les concessions ferroviaires, ce qui concilie l'intérêt public et l'intérêt privé des compagnies. Voici la raison pour laquelle la participation privée a été généralisée dans le financement des chemins de fer dans la loi de 1842. Les politiques tarifaires, qui articulent l'intérêt public et l'intérêt des exploitants privés, constituent ainsi à cette époque un facteur déterminant pour la viabilité de la participation privée.

Comparer les canaux et les chemins de fer en matière tarifaire permet d'expliquer pourquoi l'application des tarifs modérés profite aux compagnies ferroviaires, mais pas aux compagnies de canaux. Cela revient à comprendre les raisons pour lesquelles l'intérêt public et l'intérêt privé sont compatibles dans la tarification ferroviaire, alors que ce n'est pas le cas pour les canaux. Certes, les problèmes de tarification sur les canaux ouverts à la navigation ont incité l'État à prévenir des difficultés semblables pour la concession de chemins de fer, en introduisant à partir de 1837 dans les cahiers des charges des clauses relatives à la révision des tarifs et au rachat. Cependant, la principale raison qui explique le problème tarifaire de canaux et son absence dans les chemins de fer, réside dans les différences de ces deux types de transport pour ce qui est leur capacité respective à répondre à l'augmentation de trafic, ainsi que leurs différences en matière de compositions du tarif de transport et d'organisations de traction. Ces facteurs nous permettent de comprendre la résistance des compagnies de canaux de réduire les tarifs de péage malgré leur rentabilité faible voire négative, alors que les compagnies ferroviaires abaissent plus volontiers leurs tarifs dès les années 1830.

CHAPITRE 5. L'EXPANSION DES MARCHÉS DES TITRES FERROVIAIRES ET DE L'UTILISATION DU CRÉDIT PUBLIC

La divergence en matière de mode de financement entre les canaux et les chemins de fer à compter de 1838 et son renforcement tout au long de cette période se conjuguent avec une progression des ressources disponibles tant pour l'État que pour les compagnies ferroviaires. Cette période est marquée non seulement par une mobilisation accrue du crédit public dans le financement des Travaux publics grâce à l'institutionnalisation de l'emploi de la réserve de l'amortissement en 1837, mais également par une expansion des titres ferroviaires sur le marché financier pour soutenir le financement privé des chemins de fer. Les obligations ferroviaires qui apparaissent en 1838 et se développent par la suite constituent notamment un outil financier particulièrement important pour les compagnies ferroviaires. Au niveau local, la confirmation des responsabilités dévolues aux administrations départementales en matière de travaux routiers en 1838 a également rendu nécessaire la mobilisation de nouveaux moyens financiers.

Quatre questions sont donc importantes à aborder pour expliquer cette augmentation des ressources mobilisables des acteurs publics, à l'échelle du gouvernement comme des administrations locales, et des compagnies ferroviaires. Premièrement, par rapport à la période précédente (1821-1837), il s'agit d'évaluer la progression des ressources financières susceptibles de soutenir les dépenses des travaux en forte augmentation. En second lieu, il convient d'étudier les similitudes et les différences entre les moyens mobilisés par l'État central et ceux dont disposent les administrations locales. Aussi, quels sont par ailleurs les liens entre le crédit public et le crédit privé au cours de cette période ? Enfin, quelles mesures ont été mises en place, pour ce qui concerne plus spécifiquement le financement des travaux grâce aux titres émis en Bourse, pour assurer la stabilité financière et ce faisant l'achèvement des travaux ?

Ces questions seront envisagées d'abord à travers l'étude du renforcement du crédit privé assortie par le développement et une réglementation accrue du marché financier à Paris et en province, puis de l'expansion du crédit public dans le financement des grands travaux et des chantiers locaux.

1. L'expansion des titres ferroviaires grâce au développement du marché financier et à l'amélioration du crédit public

Le financement des travaux publics par l'émission des titres privés est lié à l'insuffisance des fonds propres des acteurs privés pour financer les travaux publics de grande envergure. La généralisation de la participation privée dans le financement des chemins de fer est confirmée par la loi de 1842, qui va susciter un essor des titres émis par les compagnies ferroviaires. Le succès de ces émissions dépend de la capacité du marché financier à absorber ces titres et de la confiance des souscripteurs dans la solidité financière des compagnies ferroviaires. Ainsi, l'état du marché et le crédit des compagnies constituent deux conditions très importantes dans la recherche des fonds nécessaires pour les travaux. Dans cette section il s'agit d'examiner le développement du marché financier et la progression du crédit privé qui participent à l'accroissement des ressources mobilisées par les compagnies ferroviaires.

A. Le développement du marché financier et l'apparition des premières obligations ferroviaires

En matière de financement des chemins de fer, différent de celui des routes ou des canaux, c'est la Bourse, davantage que l'État français ou que certains financiers particuliers, qui joue un rôle primordial. Les études existantes ont déjà mis en évidence cette particularité. Selon Amir Rezaee, face aux besoins financiers sans précédent de la construction des chemins de fer, les banquiers parisiens, malgré les fonds propres importants dont ils disposaient, se trouvaient dans l'impossibilité de financer seuls ces grands travaux. Ils se tournaient donc vers la Bourse pour réunir les fonds nécessaires¹¹⁸. Arbulu et Vaslin notent aussi le rôle important de la contribution de la Bourse dans le financement de chemins de fer : son état embryonnaire lors de l'aménagement des premières voies ferrées en France ne lui a pas permis de les financer, mais la Bourse va, après un temps d'apprentissage grâce au développement du marché des rentes, contribuer pour 86 % dans le financement des travaux ferroviaires¹¹⁹. L'étude de Stéphane Reznikow souligne le rôle de

¹¹⁸ Amir Rezaee, *Le marché des...*, op. cit., p. 13, 44.

¹¹⁹ Pedro Arbulu, Jacques-Marie Vaslin, « Le financement des infrastructures par la Bourse de Paris au XIXe siècle », *Revue d'économie financière*, n°51, 1999. « Le financement des infrastructures », p. 27-44.

la Bourse, notamment du marché des obligations, dans le financement des voies ferrées. Selon lui, c'était précisément l'essor du marché obligataire qui permettait à la Bourse de financer à 70% les chemins de fer. La période de 1851 à 1856 constitue l'une des deux périodes pendant lesquelles l'activité de la Bourse de Paris s'accroît le plus considérablement au XIX^e siècle¹²⁰, ce qui correspond à l'essor des obligations ferroviaires.

La réussite du financement par le marché financier à travers l'émission des titres privés est déterminée non seulement par la condition du marché, mais aussi par le crédit de ces titres privés. Il existe deux types de titres ferroviaires cotés en Bourse durant l'époque étudiée dans cette thèse : les actions et les obligations. Le capital de compagnies ferroviaires se composait principalement de ces deux types de valeurs, ainsi que des subventions ou prêts affectés par l'État. Tracer le changement de la proportion respective de ces trois composants dans le capital ferroviaire peut indiquer l'évolution de la structure financière des compagnies ferroviaires. Au cours de la période entre 1838 et 1848, le changement le plus marquant dans la structure financière des compagnies ferroviaires, concerne l'apparition des obligations ferroviaires, malgré leur faible proportion dans le capital ferroviaire durant cette période.

Dans cette section, la contribution du crédit public à l'amélioration de la condition du marché ainsi que du crédit de ces titres ferroviaires sera montrée.

La part sans précédent de la Bourse dans le financement des chemins de fer est d'abord liée à l'expansion de cette institution durant la première moitié du XIX^e siècle la Bourse et à son rôle croissant dans la vie économique en France, tant à Paris que dans les provinces¹²¹. Cette expansion peut s'expliquer par deux raisons essentielles : l'augmentation d'émission des titres publics dont la crédibilité était bien améliorée, et le développement des sociétés par actions, surtout des sociétés

¹²⁰ Stéphane Reznikow, « Les envolées de la Bourse de Paris au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etudes et documents (II)*, Paris, Imprimerie nationale, 1990.

¹²¹ Au début des années 1830, les agents de change n'étaient pas encore actifs en provinces. Par exemple, en 1834, il n'y avait que 3 agents de change à Marseille. Les bourses en provinces demeuraient très restreintes jusqu'aux années 1840, la date où le commerce et l'industrie locaux a enfin reconnu les effets positifs des transactions boursières sur le développement de l'économie locale, surtout sur la création des grandes sociétés. Entre 1845 et 1847, trois Parquets furent fondés à Lyon, à Bordeaux et à Marseille, révélant la volonté de la part de la monarchie de Juillet d'encourager une nouvelle dynamique à la vie boursière provinciale. Dans le cas de Bordeaux, le premier âge d'or de la Bourse de Bordeaux n'arrive qu'à partir de 1849. Stéphane Blondel conclut que le développement de la Bourse était dû surtout à l'accroissement de la dette publique et la diffusion de titres de rente dans les départements, et à l'apparition de valeurs mobilières, nécessaires conséquences du développement de grandes sociétés.

Cf. Stéphane Blondel, « Les agents de change et la Bourse de Bordeaux au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etudes et documents (IX)*, Paris, Imprimerie nationale, 1997, p. 245-287.

anonymes, en France. Ces deux aspects sont tous liés au crédit public.

Au cours de la première moitié du XIX^e siècle, les titres publics avaient au moins deux fonctions dans le développement du marché financier et du crédit privé. D'une part, les rentes à cette époque étaient le principal cible des investissements boursiers, et le marché financier n'a pris sa véritable fonction qu'à partir de 1817 avec les émissions de rentes d'État¹²². La croissance des investissements boursiers à cette époque s'appuyait donc directement sur le volume des rentes émises et sur l'amélioration du crédit public. Ainsi, les transactions de rentes, qui continuent de s'accroître, stimulaient le développement du marché financier et permettaient aux épargnants français de se familiariser avec les valeurs mobilières. Cela préparait le marché financier pour l'apparition des titres des émetteurs privés liés aux travaux publics. D'autre part, l'abaissement des taux réels des titres publics suscitait également l'émission des titres privés. Comme produit financier le plus sûr et liquide à partir des années 1820, le taux d'intérêt réel des titres publics servait de référence aux investisseurs pour les placements d'autres valeurs mobilières. Le taux de rendement d'un titre se base d'abord sur le coût d'opportunité du marché, déterminé notamment par l'intérêt réel des titres publics, auquel s'ajoute encore la prime pour compenser le risque supérieur de ce titre privé à celui des titres publics¹²³. Pour autant, l'amélioration du crédit public pouvait abaisser le coût du financement des participants privés et stimuler ainsi les émissions des titres privés. En plus, la diminution progressive de rentabilité des titres publics, entraînée par l'amélioration de leur crédit et par la mise en pratique de plusieurs conversions, peut rendre les titres de chemins de fer plus attractifs aux yeux de certains investisseurs¹²⁴. L'apparition des obligations ferroviaires, un titre portant des revenus fixes et dont la valeur vénale fluctuait moins que les actions ferroviaires, devenait une autre option pour ces investisseurs des titres publics.

Concernant le développement des sociétés anonymes en France et son influence sur l'évolution du marché financier au XIX^e siècle, à cette époque, les entreprises au statut de société anonyme avaient un lien plus étroit avec la Bourse que d'autres entreprises. Le pourcentage des

¹²² Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, les biens immobiliers et les rentes publiques demeuraient les investissements préférés des épargnants français. Voir : Pedro Arbulu, *La Bourse de...*, *op. cit.*, p. 115-117 et p. 174.

¹²³ Pour les investisseurs, le coût d'opportunité est lié au taux d'intérêt à court terme ou taux sans risque fixé sur le marché monétaire. Lors de la prise de décision d'investissement, le taux d'intérêt d'un titre doit être suffisamment élevé à la fois pour compenser ce coût d'opportunité et pour rémunérer le risque supplémentaire pris par cet investisseur. A l'époque, il y avait trois taux importants au marché monétaire, à savoir : le taux des bons du Trésor, le taux d'escompte de la Banque de France et le taux des papiers commerciaux.

Voir : Pedro Arbulu, *La Bourse de...*, *op. cit.*, p.173-178.

¹²⁴ Charles-Albert Michalet, *Les placements des...*, *op cit.*, p.163-175.

entreprises cotées officiellement parmi les sociétés anonymes était beaucoup plus élevé que celui parmi les sociétés en commandite par action¹²⁵. Les compagnies de canaux, notamment celles fondées sur les emprunts publics de 1821 et 1822, sont un sujet incontournable¹²⁶. Selon le calcul de C. E. Freedeman, il y a 119 sociétés anonymes fondées entre 1821 et 1833, formant un capital total de 337 millions de francs, dont 10 compagnies de canaux représentaient elles-seules 138 millions de francs, soit 40% du capital total¹²⁷. Le mémoire de Nieradzic a aussi souligné le rôle important des canaux de 1821 et 1822 dans le développement des sociétés anonymes en France. Certes, il existait déjà des canaux organisés sous la forme juridique de société en commandite par actions, mais il a fallu attendre jusqu'au lancement du *Plan Becquey* pour que soient créées les premières sociétés anonymes dont le capital social dépassait 10 millions de francs. Les sociétés de capital (sociétés anonymes) devinrent la forme dominante du secteur des canaux¹²⁸, servant d'exemples pour d'autres entreprises de travaux publics.

Ces sociétés anonymes de canaux de 1821-1822 contribuent aussi au développement du marché financier à travers des techniques financières innovantes. D'une part, selon Nieradzic, les actions de ces compagnies stimulaient une meilleure standardisation du marché financier, qui était très fortement divisé au début du XIX^e siècle. Les actions de valeur nominale de 1 000 francs et le capital social élevé sont deux innovations principales des compagnies de canaux. Il n'y a aucune action dont la valeur nominale était inférieure à 5 000 francs jusqu'en 1815 et à 1 000 francs

¹²⁵ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le marché financier français au XIX^e siècle. Volume 1. Récit*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 301-309.

¹²⁶ Il nous faut clarifier ici que lors de la signature des contrats des canaux de la Somme et des Ardennes, il y avait aussi quatre ponts financés par la voie d'emprunt de l'administration auprès de Sartoris et formés sous le statut juridique de société anonyme. Cependant, comme ces deux canaux contractés en 1821, le cahiers des charges indiquèrent seulement la forme juridique de société anonyme de ces entreprises, mais non leur attribua pas directement ce statut. Il fallait encore obtenir l'approbation des ministères de l'intérieur et des finances et enfin du roi pour former ces sociétés. Sartoris déposa en 1822 trois projets d'acte de société anonyme relatifs aux prêts qu'il avait fait au Gouvernement pour ces deux canaux et ces ponts. Cette demande fut enfin approuvée en 1823 (pour les canaux) et en 1826 (pour les ponts). Il est donc clair que les compagnies de canaux n'étaient pas singulière en matière de forme juridique et de mode de financement, et que leur statut de société anonyme n'était pas attribué dès le début. L'innovation financière de ces compagnies de canaux s'est traduite plutôt par l'importance de leurs capitaux, leurs valeurs nominales relativement bas, et la standardisation de leurs titres.

Voir : Archives nationales, 61AQ211, « lettre à Becquey, le 10 août 1822 », « lettre à Police (le Préfet de), le 21 août 1822 » ; F/12/6747, « ponts de Montréjeau, Roche-de-Glun, Petit-Vey et Souillac, l'ordonnance du 15 mars 1826 ».

¹²⁷ Charles E. Freedeman, *Joint-Stock Enterprise in France 1807-1867 : From Privileged Company to Modern Corporation*, (lieu de publication)The University of North Carolina Press, 1979, p. 28.

¹²⁸ Gwenaël Nieradzic, *Le rôle de..., op. cit.*, p. 52-62.

Suivant l'exemple de la Compagnie de Quatre Canaux, la Compagnie de Arles-Bouc et celle de Bourgogne convertit leurs actions de valeurs nominales de 5500 et 2500 francs en celles de 1000 francs en 1827. Et en 1835, les trois canaux financés par Sartoris fut fusionnés dans le cadre d'une compagnie - la Compagnie de Trois Canaux, et en imitant des statuts de Quatre Canaux, leurs actions furent simplifiées.

jusqu'en 1830 ; et avant l'ère du rail, aucune compagnie ne rivalise avec ces compagnies de canaux pour ce qui est du volume du capital social. Les actions de canaux ont favorisé une baisse de valeurs nominales des titres cotés en Bourse, et cela pouvait les rendre plus accessibles à un public plus large. D'autre part, les actions des canaux de 1821-1822, dont les intérêts et le remboursement étaient assumés par l'État et non par les acteurs privés, doivent être considérées comme des titres de dettes publiques¹²⁹. Ces actions d'emprunt des canaux de 1821 et 1822 servaient de références aux titres émis par les acteurs privés, particulièrement les obligations ferroviaires.

Avec le développement du marché financier et des innovations financières apportées notamment par les compagnies des canaux de 1821 et 1822, les obligations ferroviaires furent créées en 1838 pour trouver une solution au surcoût des travaux. Effectivement, avant 1848, les obligations étaient émises notamment pour satisfaire aux besoins des fonds supplémentaires pour faire face aux surcoûts, car le montant du capital en actions de chaque compagnie ferroviaire était basé sur le budget primitif des lignes concédées à cette compagnie. Une fois le budget dépassé, cette compagnie devrait chercher des fonds supplémentaires si elle ne voulait pas être contrainte d'interrompre les travaux. Nous avons déjà montré dans le chapitre 3 que le problème de surcoût n'était pas rare dans le cadre des chantiers de la construction des chemins de fer. Cependant, à part des rares exceptions telle que la Compagnie Paris-Saint-Germain, avant 1848, les emprunts ne représentaient qu'une partie secondaire dans le capital levé par les compagnies ferroviaires et ils étaient souvent souscrits directement par leurs actionnaires, sans besoin de recourir à la Bourse.

Le recours aux obligations, de préférence à la création des nouvelles actions, pour chercher des fonds supplémentaires constitue une caractéristique française en matière de financement des chemins de fer. En Angleterre, les compagnies ferroviaires mobilisent trois types d'instruments financiers : outre les actions ordinaires et les obligations qui sont également utilisées par les

¹²⁹ Cela est aussi confirmé dans les archives de la Banque de France. Les avances faites sur le dépôt de ces actions de canaux figuraient dans le colonne des « avances sur effets publics à échéance déterminée » ; tandis que la Banque avait toujours des difficultés à reconnaître le statut d'effets publics des titres ferroviaires, en dépit de la garantie d'intérêt minimum par l'État sur ces titres. Considérant que les titres ferroviaires sont émises par les sociétés industrielles et que la garantie de l'État pour ces titres est conditionnelle, elle ne pensait pas que ces titres puissent jouir du privilège des effets publics d'être admis comme cautionnements de ses avances, à l'exemple des refus de la Banque de France d'admettre les actions de Paris-Orléans et les obligations de Marseille-Avignon comme effets publics en 1842 et en 1850. Ces deux titres jouissaient tous la garantie d'intérêt minimum par l'État. Cette situation continuait jusqu'en 1852, la date où le traité signé entre la Banque et le gouvernement le 3 mars 1852 « autorisa » la Banque à faire des avances sur les actions et les obligations ferroviaires.

Voir : Amir Rezaee, *Op cit.*, p. 58 ; Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, les 7 mars 1833, 27 avril 1837, 17 mars 1842, 20 juin 1850.

compagnies françaises, elles utilisent en plus les « actions de préférence », des titres portant des intérêts fixes et non-remboursables. Ces derniers titres ont été privilégiés par les compagnies anglaises notamment durant les années 1840, pour faire face à des besoin des fonds supplémentaires. Dans le même temps, les compagnies ferroviaires françaises ont choisi l'émission des obligations. Cela tient au fait qu'en France les concessions ferroviaires sont accordées pour une durée limitée (ce qui n'est pas le cas en Angleterre), de sorte que les actions ferroviaires doivent également être remboursées à l'échéance des concessions. Les actions ferroviaires, qui portaient un intérêt fixe de 5% et dont le capital était remboursable, ne différaient donc pas fondamentalement des obligations, à l'exception notable de deux caractéristiques. En premier lieu, l'augmentation du capital social, en impliquant une modification des statuts de compagnies, exigerait l'approbation de l'État¹³⁰ ; or, l'émission d'obligations était exemptée de ce long processus. En second lieu, les détenteurs des obligations n'avaient pas le droit de partager les produits nets des chemins de fer à travers les dividendes. Ainsi, à la différence de l'émission de nouvelles actions, qui impliquerait une diminution des dividendes réparties entre les actions, la création des obligations constituait une solution rapide et qui ne porterait pas préjudice à l'intérêt des actionnaires existants. Pour ces deux raisons, les compagnies françaises ont considéré la création des obligations comme étant une solution préférable à l'augmentation de leur capital social en actions.

En Angleterre, en revanche, les concessions ferroviaires étaient perpétuelles ; le capital en actions, n'était donc pas remboursable, et de ce fait, plus sûr que le capital en obligations pour les compagnies ferroviaires. Ainsi, le capital en actions servait souvent de garantie au capital en dettes, dont la somme ne pouvait pas dépasser 25% du capital total. L'émission des « actions de préférence » pouvaient donc permettre aux compagnies anglaises de lever des nouveaux fonds, tout en renforçant leur crédit par l'augmentation de la proportion du capital en actions¹³¹. La comparaison entre le système français et anglais montre ainsi comment différents modes de

¹³⁰ Charles E. Freedeman, *Joint-Stock Enterprise in France 1807-1867 : From Privileged Company to Modern Corporation*, The University of North Carolina Press, 1979, p. 40.

¹³¹ Andrew Odlyzko, « The railway mania of the 1860s and financial innovation », *SSRN Electronic Journal*, January 2022, doi:10.2139/ssrn.4006745 ;

Gareth Campbell, John D. Turner, « Dispelling the Myth of the Naive Investor during the British Railway Mania, 1845–46 », *Business History Review*, 86(1), 2012, p. 3-41.

C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles les compagnies devaient émettre des « actions de préférence » lors des chutes des cours de leurs actions aux années 1840. La proportion des « actions de préférence » commence à augmenter rapidement pendant les années 1850 et 1860, et à dépasser celle des dettes.

concession influent sur les structures financières des compagnies ferroviaires.

Les premières obligations ferroviaires furent créées en 1838 par la Compagnie du chemin de fer Paris-Saint-Germain. Ce sont les actions d'emprunts des canaux du *Plan Becquey* qui vont servir d'exemples à ces premières obligations ferroviaires. En 1838, l'assemblée générale des actionnaires de la compagnie de Saint-Germain autorisa cette compagnie à contracter des emprunts pour une somme de 9 millions de francs, dont 3 millions en dettes flottantes et 6 millions sous forme d'obligations émises en Bourse. Une majeure partie de ce crédit devait servir à solder l'acquisition de terrains, à accélérer les travaux ferroviaires et à payer d'autres ouvrages¹³². Concernant la forme de ces obligations, cette Compagnie adopta une valeur nominale de 1 250 francs (émises à 1 120 francs), remboursable par tirage au sort dans l'espace de vingt ans, une annuité fixée pour l'intérêt et l'amortissement¹³³. En cela ces obligations ressemblent aux actions d'emprunt des canaux 1821-1822. D'autres compagnies ont par la suite opté pour un modèle de financement similaire à celui de Saint-Germain. Par exemple, avant la création de ses obligations en 1841, la Compagnie Saint-Étienne-Lyon avait déjà contracté en 1831 son premier emprunt de 3 millions de francs à l'intérêt de 6% afin de pallier l'insuffisance de fonds causée par le surcoût des terrains¹³⁴, mais n'avait pas tenté d'émettre ses obligations en Bourse. La forme initiale de ses obligations, émise en 1841, est fondée sur les mêmes bases « que celles des actions [d'emprunt] des Quatre Canaux ; savoir : remboursement en capital et intérêts du montant des emprunts, dans l'espace de 30 ans, par 60 paiements semestriels égaux, l'intérêt convenu étant de 5,25% par an ». Cependant, pour mieux négocier ces obligations à la Bourse, les banquiers de cette Compagnie se sont finalement référés à la combinaison connue « des actions des Quatre Canaux,(et) obligations d'emprunt du chemin de fer de Saint-Germain », en constituant ses obligations au capital nominal de 1 250 fr., remboursables par voie de tirage au sort et avec un intérêt de 4%, soit 50 fr. par obligation et par an¹³⁵.

Nous pouvons observer que la valeur nominale des premières obligations ferroviaires, similaire à celle des actions de canaux, était relativement élevée par rapport aux valeurs nominales

¹³² Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires du 1er mars 1838 »

¹³³ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires du 1er mars 1839 ».

¹³⁴ Archives nationales du monde du travail, 77AQ 18, « Extrait de deux délibérations du Conseil d'administration des 1^{er} et 22 septembre 1831 qui autorisent l'émission de 994,000 fr. sur les trois millions d'emprunt votés ».

¹³⁵ Archives nationales du monde du travail, 77AQ 18, « Assemblée générale extraordinaire du 20 mars 1841 ».

des titres ferroviaires émis au cours des années 1850, défavorable à leurs transactions en Bourse. Cela peut être en partie expliqué par la caractéristique de ces titres : ce sont des titres à revenu fixe et donc moins spéculatifs que les actions, dont le revenu de dividende est variable et les cours sont plus fluctuants. Les investisseurs faisaient donc des placements sur ces obligations, plutôt dans le but de les conserver assez longtemps et d'en retirer des rendements fixes, que de les revendre dans un délai court. Les ratios de titres nominatifs¹³⁶ dans les obligations et les actions permettent de vérifier de tels comportements spéculatifs : en 1860, la portion des titres nominaux dans les obligations était 45%, plus élevée que celle dans les actions (37,5%). Cet écart continuerait à s'élargir au cours du reste du XIX^e siècle¹³⁷. La liquidité de ces obligations n'avait pas été une considération prioritaire lors de leur création dans les années 1830 et 1840. La valeur nominale des obligations ferroviaires fut toutefois diminuée au cours des années 1850 pour être portée à 500 francs, afin d'adapter les obligations aux besoins croissants de fonds supplémentaires de la part des compagnies ferroviaires.

Jusqu'en 1848, plusieurs compagnies, telles que celle en charge de la liaison Montpellier-Sète et de celle Paris-Orléans, ont émis des obligations d'une valeur nominale de 1 250 francs. Cependant, leur capital en obligations était très limité en comparaison de celui détenu en actions. Seule la Compagnie Paris-Saint-Germain constituait une exception : elle dépendait déjà de l'émission d'obligations pour faire face aux surcoûts à partir de 1840, l'année où le capital en obligations, se montant déjà à 8,47 millions de francs, dépassait celui de capital social (6 millions)¹³⁸. Dix ans après la première émission des obligations par la Compagnie Paris-Saint-Germain, il y a au total dix compagnies ferroviaires qui ont émis leurs obligations dans le marché financier en suivant le modèle créé par Paris-Saint-Germain¹³⁹. Il faut attendre le Second Empire pour que les obligations ferroviaires connaissent un vrai essor.

B. Le rôle du marché à terme dans l'essor des opérations sur les titres ferroviaires

Nous avons vu précédemment que le crédit privé des titres ferroviaires s'est développé en

¹³⁶ Une forme de titre avec une liquidité plus restreinte que l'autre forme des titres : les titres au porteur.

¹³⁷ Alfred Neymarck, *La féodalité financière : le classement et la répartition des actions et obligations de chemins de fer de 1860 à 1900*, Paris, Librairie Guillaumin et cie, 1902, p. 7, 11.

¹³⁸ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Compte général au 31 décembre 1840 ».

¹³⁹ Amir Rezaee, *Le marché des... op. cit.*, p. 13, 115.

lien avec la progression du marché financier, qui dépend de sa capacité à absorber de nouvelles émissions, et du placement des valeurs mobilières par les épargnants français. Dans ces conditions, il importe de comprendre comment fonctionne un tel marché et de saisir l'organisation des opérations boursières qui en constitue l'infrastructure. Les titres émis en Bourse par les entreprises des travaux publics sont échangés dans le cadre des transactions qui sont soumises à toute une série de réglementations édictées tant par les législateurs que par les agents de change. De nombreuses études qui ont traité du fonctionnement de la Bourse de Paris et ses évolutions au cours du XIX^e siècle soulignent deux éléments importants - la légitimité du marché à terme et le monopole des agents de change -, qui renvoient à des activités boursières distinctes. D'une part, en fonction du délai entre la transaction et le paiement en argent ou en titres, les opérations boursières peuvent relever soit des marchés au comptant, soit des marchés à terme. D'autre part, le marché financier peut être encore divisé en deux catégories très différentes mais étroitement liées : un marché officiel et plus régularisé nommé le Parquet, et un marché informel où les réglementations font défaut, appelé le Coullisse.

En ce qui concerne la division entre le marché au comptant et le marché à terme, contrairement à celles au comptant, les transactions à terme concernent un contrat entre deux parties : l'une s'engage à livrer les titres indiqués dans ce contrat, tandis que l'autre doit payer pour ces titres à une date ultérieure. Les marchés à terme peuvent être conclus par la livraison effective des titres, ou simplement par le règlement des différences entre le prix contracté et le prix réel à la date convenue. Ces transactions qui n'exigent qu'un paiement partiel pour gagner sur la différence des prix, deviennent l'opération préférée par les spéculateurs. Cette caractéristique du marché à terme ressemble encore au marché au comptant qui permet la transaction des titres partiellement libérés. Dans le cas des titres ferroviaires, les souscripteurs des titres nouvellement émis peuvent les transférer au marché au comptant après le paiement de deux cinquièmes de la somme. Cependant, il y a néanmoins encore une différence majeure entre le marché à temps et le marché au comptant des titres partiellement « libérés » (payés) : une transaction à terme peut être plus fictive, dans la mesure où la vente à terme des titres peut être contractée lorsque le vendeur ne possède pas ces titres. Ce type d'opération, appelé « à découvert », facilite davantage les spéculations. La partie à découvert risque de ne pas pouvoir assumer son engagement et de s'exposer au défaut. Paul Lagneau-Ymonet et Angelo Riva ont confirmé dans leurs études que la Bourse de Paris a été, par nature, un marché à terme au cours du XIX^e siècle, et que la plupart des

opérations à terme conclues en Bourse sont des opérations qui ne concernaient que le règlement des différences¹⁴⁰. Malgré son importance, le marché à terme doit faire face à une difficulté majeure au cours du XIX^e siècle : l'ambiguïté de la légitimité de son statut. Il faut attendre 1885 pour qu'il soit officiellement légalisé. Avant les années 1840, les défauts fréquents dans la livraison de titres ou dans le paiement rendait le marché à terme très hasardeux, ce qui explique la réticence des législateurs à le légaliser. Les ouvrages qui ont traité ce sujet ont évoqué des raisons de tolérance et de reconnaissance tacite de l'État vis-à-vis du marché à terme. Selon certains auteurs, cette tolérance est liée à l'effet positif de l'achat à terme sur le crédit public¹⁴¹. Cela explique également l'attitude différente des pouvoirs publics à l'égard de l'achat à terme des effets publics, qui est une opération des haussiers, et à l'égard de la vente à terme de ces effets, qui est essentiellement à la baisse. Cette tolérance est liée aux efforts consentis par la Compagnie des agents de change pour diminuer le risque de contrepartie, un risque qui est causé par le non-respect, volontaire ou forcé, des engagements par une partie de la transaction, et qui est susceptible d'entraîner un risque de défaut des agents de change qui servent d'intermédiaires entre les deux parties de la transaction. Ces efforts, qui contribuent à réguler le marché à terme et à le rendre moins risqué, vont lever les résistances des législateurs à l'égard des opérations à terme. Comme le montrent les travaux de Paul Lagneau-Ymonet, d'Angelo Riva et d'Eugene N. White¹⁴², ces efforts visant à faire face au risque de contrepartie portent notamment sur l'organisation à partir de 1818 d'une Caisse commune, destinée à garantir mutuellement la solvabilité des agents de change qui servaient de l'intermédiaire des transactions à terme au marché officiel, et l'établissement d'un système efficace de liquidation centrale et multilatérale au cours des années 1840. Il s'agit dans cette section d'envisager les spéculations à terme qui simulent le marché des titres liés aux Travaux publics, tout en menaçant sa stabilité, et les régulations de ces spéculations.

Du Parquet et de la Coulisse, c'est le premier qui a suscité le plus de travaux, notamment en

¹⁴⁰ Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, « Trading forward: The Paris Bourse in the nineteenth century », *Business History Review*, 2012, Vol. 60, p. 257-280 ; « Les opérations à terme à la Bourse de Paris au XIX^e siècle », dans Nadine Levratto, Alessandro Stanzia, *Le capitalisme au futur antérieur : crédit et spéculation en France (fin XVIII^e – début XX^e siècles)*, Bruylant, 2011, p. 107-142.

¹⁴¹ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, Volume 1, p. 138-140 ; Nelly Hissung-Convert, *La spéculation boursière face au droit, 1799-1914*, thèse (sous la direction de Bernard Gallinato), Paris, LGDJ, Lextenso édition, 2009, p. 53-63, 138-140.

¹⁴² Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, *op. cit.*

Angelo Riva, Eugene N. White, « Danger on the exchange: How counterparty risk was managed on the Paris exchange in the nineteenth century », *Explorations in Economic History*, 2011, vol 48, p. 478-493.

raison de la préférence de chercheurs pour l'institution formelle et de la disponibilité des archives, alors même que la seconde est le marché le plus innovant et dynamique¹⁴³. Le Parquet, qui est aussi la Bourse proprement dite, fonctionne par l'intermédiaire des agents de change. Leur monopole pour les opérations sur les effets publics et d'autres titres susceptibles d'être cotés est clairement défini dans la législation. La qualification de ces agents, l'évolution de leur organisation sous forme de compagnie et leur auto-réglementation à travers la Chambre syndicale des agents de change ont déjà été étudiés¹⁴⁴. Pour limiter le risque de contrepartie et de défaut, la fortune familiale devient un critère essentiel dans la sélection de nouveaux agents de change ; s'y ajoutent aussi des exigences imposées par la Chambre syndicale sur le capital des sociétés en commandite de ces agents. À défaut d'un cadre législatif bien établi, ce sont les règles édictées par la Chambre syndicale et encore le règlement des litiges entre des agents, ou entre l'agent et ses clients, qui servent de références normatives. Grâce à ces mesures collectivement définies et acceptées par les agents de change, le Parquet est devenu un marché sécurisé, régulé et transparent. Cependant, malgré le monopole légal des agents de change dans les négociations de titres cotés et l'amélioration de l'organisation du Parquet, les coulissiers sont parvenus à développer diverses opérations financières, à la fois sur ces titres et sur les valeurs qui ne sont pas admises à la cotation au Parquet, telles que les actions de sociétés en commandite et les titres publics étrangers. Ce marché liquide et opaque, très différent au Parquet, convient bien aux investisseurs professionnels, qui cherchent à profiter de leur position avantageuse en matière d'asymétrie d'information. Cette structure duale représente une caractéristique importante du marché financier en France au XIX^e siècle. Selon l'étude de P.-C. Hautcoeur et A. Riva, cette juxtaposition de deux marchés hétérogènes constitue un avantage pour les investisseurs à l'époque, car elle a permis aux échanges

¹⁴³ Pierre-Cyrille Hautcoeur, Angelo Riva, « The Paris financial market in the nineteenth century: complementarities and competition in microstructures », *The Economic History Review*, novembre 2012, Vol. 65, p. 1326-1353 ; François Tétreau, *Le développement et les usages de la coulisse aux XIX^e et XX^e siècles*, thèse (sous la direction de Hilaire), Paris, Université Panthéon-Assas, 1994, p. 33.

¹⁴⁴ Voir notamment : Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, p. 50, 55-57, 72-73 et 121-122 ; Angelo Riva, Eugene N. White, *op. cit.* ; Pierre-Cyrille Hautcoeur, Angelo Riva, *op. cit.* ; Roland Sargenton, *Histoire des compagnies d'agents de change en France*, thèse, Paris, Université de Paris, 1962, p. 165-178 ; Gustave Boissière, *La Compagnie des agents de change et le marché officiel à la Bourse de Paris*, Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1908, p. 37-67 ; Edouard Rochoux d'Aubert, *Les agents de change dans leurs rapports avec la Coulisse*, thèse, Paris, Université de Paris, 1914, p. 43-66.

boursiers d'être spécialisés et complémentaires à la fois.

Malgré le peu de recherches consacrées spécifiquement au fonctionnement de la Coullisse, certains auteurs ont souligné son rôle dans le développement du Parquet et dans la transaction des titres ferroviaires. La concurrence que la Coullisse fait au Parquet a motivé les agents de change à coter à terme. Cette pratique n'a toutefois été légalisée qu'en 1844¹⁴⁵. La concurrence que la Coullisse livre aux agents de change les également amenés à négocier les premières obligations ferroviaires. Comme le note Amir Rezaee, la Compagnie des agents de change se heurtait à un dilemme lors de l'émission des premières obligations ferroviaires à la fin des années 1830 : d'un côté, elle voulait rester prudente à l'égard de ces titres dont l'avenir était incertain pour ne pas compromettre la confiance que le public lui a accordée ; d'un autre côté, si elle se refusait à la cotation de ces titres, elle s'exposait au risque de voir la Coullisse s'octroyer ce type d'opérations¹⁴⁶. Le rôle de la Coullisse sous la monarchie de Juillet dans la négociation des titres des premiers chemins de fer et notamment dans l'introduction des opérations relatives aux promesses d'action a intéressé quelques historiens. Selon François Tétreau¹⁴⁷, ce rôle de la Coullisse tient principalement à deux raisons, à savoir, le caractère entreprenant des membres de la Coullisse, mais aussi les restrictions imposées au Parquet, telle que l'interdiction de négocier des titres ferroviaires pas encore « libérés » au moins pour la moitié de leur prix. Ces restrictions constituaient des obstacles aux adjudicataires ferroviaires, qui devaient réunir les fonds durant un délai moyen de quatre cents jours, entre la constitution définitive de la compagnie sélectionnée et la promulgation de la loi de concession. Ce besoin de financement de la part des adjudicataires a introduit le dispositif de la promesse d'action : il s'agit d'un titres basé sur des récépissés de souscription avant l'émission officielle des actions ferroviaires définitives et négocié uniquement en Coullisse. Comme le confirme Carine Romey, la Coullisse se révèle un marché important pour les opérations innovantes et la négociation des titres non-cotés, sur lesquelles le Parquet hésitait à intervenir¹⁴⁸. Les fortes spéculations qu'a suscitée la négociation des promesses d'action ferroviaire dans la Coullisse ont obligé législateurs à intervenir à la fin de monarchie de Juillet. La loi du 15 juillet a

¹⁴⁵ Alex Viaene, *L'efficiencia de la Bourse de Paris au XIX^e siècle : une confrontation théorique face aux données empiriques des marchés à terme et à prime*, Paris, Éditions Connaissances et Savoirs, 2004, p. 36.

¹⁴⁶ Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 23-24.

¹⁴⁷ François Tétreau, *Le développement et les usages de la coullisse aux XIX^e et XX^e siècles*, thèse (sous la direction de Hilaire), Paris, Université Panthéon-Assas, 1994, p. 70-73.

¹⁴⁸ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, *op. cit.*, p. 60-62.

ainsi interdit aux adjudicataires ferroviaires d'émettre ce genre de titres¹⁴⁹. À cet égard la Coulisse a joué un rôle important non seulement pour les innovations financières qui ont favorisé l'essor des chemins de fer, mais aussi symétriquement pour l'apparition des réglementations.

Dans cette section, ce sont principalement les opérations et les réglementations au Parquet qui seront examinées à partir des archives des agents de change, tant de la Bourse de Paris que des Bourses en province, particulièrement celle de Lyon. Il s'agit d'envisager de manière croisée les opérations et leur réglementations pour les titres des canaux de 1821 et 1822 et les titres ferroviaires.

Au cours des années 1840, l'expansion de la Bourse dans la vie économique en France est marquée d'abord par l'établissement des parquets en province, qui se heurte à la défiance des acteurs locaux à l'égard du marché à terme. L'ouverture des premiers parquets de négociation en province à Lyon et à Bordeaux respectivement en 1845 et en 1846, ont élargi la négociation des valeurs mobilières et ainsi les titres ferroviaires. Selon l'étude de Jérémy Ducros et Angelo Riva, les agents de change en province ont demandé à partir du début des années 1830 l'autorisation d'ériger des parquets pour rendre transparent le processus de fixation des prix et d'animer davantage le marché. C'est précisément les réticence des Chambres de commerce à l'égard des marchés à terme qui ont empêché l'établissement de Parquets provinciaux¹⁵⁰.

Dans le cas de Lyon, la Chambre de commerce de la ville jugea à la fois inutile et nuisible l'établissement d'un parquet. Selon elle, les opérations à terme, qui constituaient la majeure partie des transactions boursières réalisées sur la place de Lyon, n'avaient toutefois pas besoin de la crie de prix au Parquet. D'autre part, il y avait pour elle un danger dans les ventes à terme des effets publics ; elle craignait que le Parquet ne retire les capitaux de leur emplois industriels¹⁵¹. L'étude de Stéphane Blondel au sujet de la Bourse de Bordeaux montre aussi que, malgré les demande réitérées par la Compagnie des agents de change d'établir un parquet à Bordeaux, la Chambre de commerce de Bordeaux s'y est opposée pendant douze ans jusqu'en 1845. À cette date, elle a concentré son opposition sur le marché à terme, considéré comme étant seul responsable du jeu ; cette aversion pour le marché à terme a aussi été contrebalancé par sa préférence pour la

¹⁴⁹ Nelly Hissung-Convert, *La spéculation boursière face au droit, 1799-1914*, thèse (sous la direction de Bernard Gallinato), Paris, LGDJ, Lextenso édition, 2009, p. 300-303.

¹⁵⁰ Jérémy Ducros, Angelo Riva, « La Bourse de Lyon et les autres. Une première évaluation de la géographie des marchés financiers français au XIXe siècle », *Revue d'économie industrielle*, No. 160, 2017, p. 47-83.

¹⁵¹ Centre des archives économiques et financières, B-0067695/1, la demande soumise au ministre du Commerce et des Travaux publics de la Compagnie des agents de change de Lyon (Paris, le 30 septembre 1835).

liquidité des placements et pour la création de grandes sociétés par l'intermédiaire de la Bourse¹⁵².

Les Parquets ouverts en province vont faciliter l'écoulement des titres ferroviaires qui ont été émis massivement à cette époque. Par exemple, le ministre de l'Agriculture et du Commerce, soutenu par le ministre des Finances, fut d'avis en 1846 que la cote des effets publics soit centralisée et unique¹⁵³, ainsi, les titres publics de l'État français et des gouvernements étrangers ont été explicitement exclus de la cotation officielle du Parquet de Bordeaux. En revanche, les valeurs dont les cours pourraient être cotés à la Bourse de cette ville devaient « être restreintes autant que possible aux valeurs locales et particulièrement aux obligations du département, des villes ou des établissements publics de la Gironde ; aux actions de banque, chemins de fer, ponts, canaux, et autres entreprises d'utilité publique ou d'intérêt privé exploitées sous forme de société anonyme en France¹⁵⁴ ». Avant l'apparition des titres ferroviaires sur cette place boursière, les titres des ponts dominaient, comme ce qu'on peut constater dans le tableau 11. L'ouverture de ce parquet destiné aux valeurs locales et aux titres émis par les sociétés anonymes correspond à l'essor des compagnies ferroviaires à partir de 1845. En effet, au début de 1846, le chemin de fer Bordeaux-La Teste, malgré sa dimension locale, était déjà l'entreprise la plus importante introduite à la Bourse de Bordeaux au point de vue de valeur nominale.

Tableau 12. Les valeurs cotées dans les Cours authentiques de la Bourse de Bordeaux au 16 janvier 1846

	Date de création	Entreprises et Sociétés	nombre de titres émis	valeur nominale	proportion de valeur
Banque et Assurance					12,85%
	1818	Banque de Bordeaux	3150	1000	8,71%
	1844	La Gironde (assurance maritime) 1/5 versé	300	5000	4,15%
Ponts					38,99%
	1818	Pont de Bordeaux	2300	1000	6,36%

¹⁵² Stéphane Blondel, « Les agents de change et la Bourse de Bordeaux au XIXe siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Etudes et documents (IX), Paris, Imprimerie nationale, 1997, p. 245-287.

¹⁵³ Archives départementales de la Gironde, 8M57, la lettre du ministère de l'Agriculture et du Commerce au Préfet de la Gironde, le 7 novembre 1845.

¹⁵⁴ Archives départementales de la Gironde, 8M57, la lettre du ministre secrétaire d'Etat de l'Agriculture et du Commerce au Préfet de la Gironde, le 31 mai 1846.

Quant aux valeurs émises par des sociétés en commandites ou autres, ce ministre indiqua que les cours ne pourraient en être constatés officiellement qu'autant qu'elles auraient été nominativement inscrites sur la liste des valeurs à coter.

	1818	Cinq ponts	2900	1000	8,02%
	1830	Pont de Langon	600	1000	1,66%
	1831	Pont de l'Isle	240	1000	0,66%
	1834	Pont de St-Jean de Blagnac	240	1000	0,66%
	1834	Quatre ponts sur la Garonne	1280	1000	3,54%
	1835	Trois ponts sur le Lot	500	1000	1,38%
	1835	Pont de Cubzac	1400	1000	3,87%
	1836	Trois ponts (Jarnac, Ste-Foy, Laubardaumont)	730	1000	2,02%
	1838	Pont du Mas-d'Agenais	310	1000	0,86%
	1838	Ponts de Vie et Availles	240	1000	0,66%
	1838	Pont de St-Gervais et route de Tullens	950	500	1,31%
	1837	Pont de Beaucaire et act. de jouissance	1600	1000	4,42%
		Pont de Cordon 1re série 4%			
	1840	Pont de Cordon 2e série 6%	600	500	0,83%
	1841	Pont de Tonnay-Charente	575	1000	1,59%
	1841	Pont de Rabastens	420	500	0,58%
	1841	Pont de Roussanes	412	500	0,57%
Emprunts des administrations locales et de la Chambre de commerce					19,17%
Entreprises diverses					28,99%
	1834	Bateaux à vapeur de la Gironde	850	1000	2,35%
		Chemin de fer de Bordeaux à la Teste	10000	500	13,82%
	1838	Forges et fonderies de la Dordogne	2400	1000	6,63%

Sources : Archives départementales de la Gironde, 8M57, « Cours authentique des actions, obligations et autres valeurs publiques qui se négocient à la Bourse de Bordeaux ». Ici, le calcul de la proportion de différentes valeurs est basé sur le nombre de titres émis, et non sur le nombre de titres existant ou restant à amortir. Pour les emprunts et une partie des actions issus des travaux construits dans le cadre de concession, l'amortissement s'effectuait annuellement et les titres amortis sont sortis de la Bourse.

D'après J. Ducros et A. Riva, l'établissement des parquets et la publication journalière des cotations officielles à Lyon et à Bordeaux ont non seulement permis aux investisseurs d'observer le processus de « découverte des prix », mais ont aussi attiré les investisseurs et les émetteurs, particulièrement des chemins de fer. Les parquets ouverts par la suite, à Marseille en 1847 et à

Toulouse en 1852, ont suivi les exemples lyonnais et bordelais¹⁵⁵. L'ouverture des parquets a été utile pour soutenir l'explosion des titres ferroviaires en aidant leur écoulement sur les marchés financiers. Par exemple, les actions des chemins de fer et des mines étaient échangées le plus au Parquet de Marseille. Quant au Parquet de Lyon, suite à l'acceptation par la Chambre syndicale lyonnaise d'assumer gratuitement le paiement de tous les coupons, les chemins de fer figurent pour un tiers dans l'emploi des capitaux lyonnais¹⁵⁶.

Ces parquets, qui sont des marchés plus transparents et formels, étaient également essentiels pour le développement dans la durée des opérations boursières tant au comptant qu'à terme. Les transactions à terme étaient plus exigeantes en transparence et en confiance que celles au comptant, car ces premières transactions subissaient plus de risque de contrepartie et de fluctuations de cours entre la date de l'opération et la date de la livraison. Comme ce qu'on a précédemment vu dans le cas du Parquet de Paris, il est devenu un marché sécurisé, régulé et transparent, et donc bien différent de la Coulisse, après l'amélioration de son organisation durant la première moitié du XIX^e siècle, de façon à renforcer la transparence et la confiance entre les agents et à réduire les risques de contrepartie dans les marchés à terme. L'établissement d'un tel marché public était ainsi désirable pour les bourses provinciales, où, comme dans le cas de Paris, les transactions à terme dominaient. De surcroît, les marchés à terme étaient connectés aux marchés au comptant qui étaient appréciés par les Chambres de commerce. Les opérations à terme, en animant le marché financier, profitent en effet aussi au marché au comptant. C'est ce qu'indique la plainte exprimée par la Compagnie des agents de change de Paris en 1835 après le refus de la Chambre de commerce de Lyon de donner son consentement à l'établissement d'un parquet :

« ... Mais loin d'être dangereux, les marchés à terme, et sous ce nom l'on doit comprendre les nombreuses opérations qui se réalisent à l'échéance du terme par la levée des effets, et les reports ou contrats de prêt sur nantissement, les marchés à terme, disons-nous, ont l'influence la plus immédiate et la plus favorable sur le crédit public, sur la prospérité du commerce¹⁵⁷... »

¹⁵⁵ Jérémy Ducros, Angelo Riva, *op. cit.*

¹⁵⁶ Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, le 27 avril 1853.

¹⁵⁷ Centre des archives économiques et financières, B-0067695/1, la demande soumise au ministre du Commerce et des Travaux publics de la Compagnie des agents de change de Lyon (Paris, le 30 septembre 1835).

A l'époque, la vedette des marchés boursiers était encore la rente. La Compagnie des agents de change parlait donc les effets favorables des marchés à terme sur le crédit public, au lieu des titres émis par les Sociétés anonymes.

En effet, les transactions à terme constituent certes un levier pour les agioteurs, mais elles contribuent aussi un puissant vecteur d'animation des marchés boursiers. L'aversion des Chambres de commerce à l'encontre des marchés à terme dans les années 1830, peut probablement s'expliquer par l'incompréhension de cette double fonction.

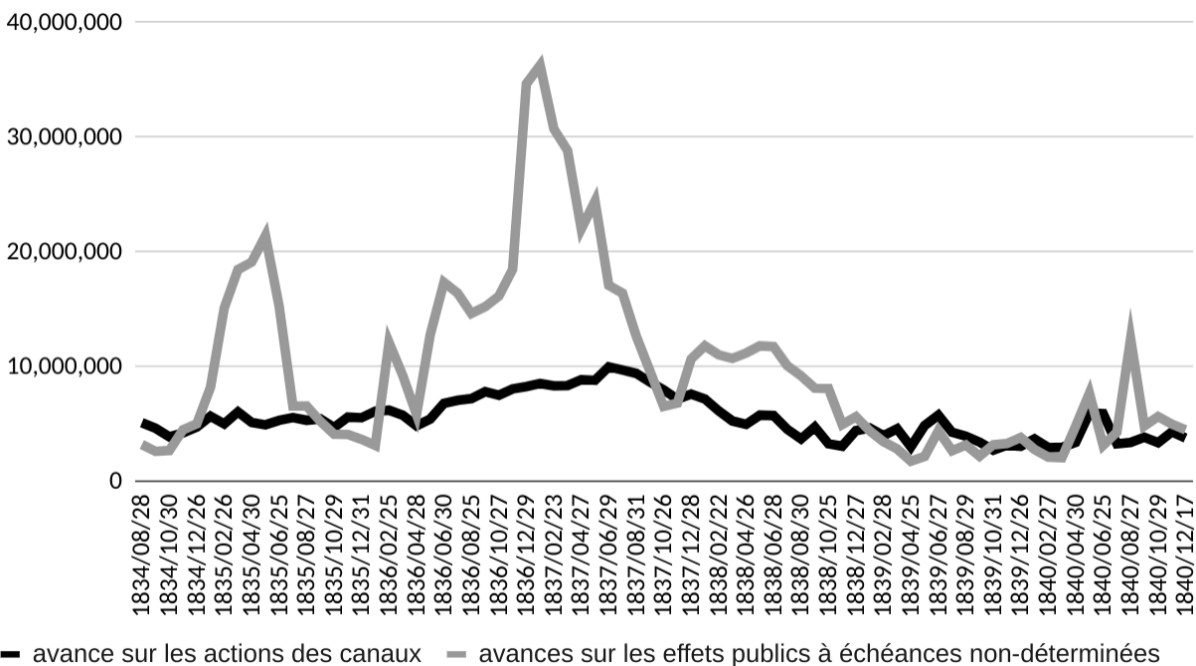
Ce rôle d'activation du marché financier était important notamment à la Bourse avant les années 1840, période où même dans le cas du Parquet de Paris, les titres cotés avaient rarement la cotation journalière, à l'exception des rentes. C'était surtout le cas pour les titres dont la valeur est d'une certaine importance. Prenons le cas des actions des canaux de 1821 et 1822. Bertrand Gille avait déjà remarqué que la négociation de ces titres, malgré la garantie par l'État de leur remboursement, était très pesante et difficile. La lenteur des travaux n'en facilitait pas non plus l'écoulement. L'étude de Pedro Arbulu indique aussi que les actions d'emprunt des canaux, dont la valeur est supérieure à 1 000 francs, étaient plutôt conservées par leurs détenteurs qui étaient majoritairement banquiers, ce qui fait qu'il y avait peu de transactions sur ces titres. En effet, à l'exception des actions des Compagnies de Quatre Canaux et du Canal de Bourgogne, très peu d'actions de canaux avaient une cotation régulière¹⁵⁸. Faute de transactions, la liquidité de ces titres était très faible. Face à cette situation, la Banque de France a été sollicitée pour assimiler ces actions d'emprunt des canaux à des fonds publics et autoriser les avances sur dépôt de ces titres¹⁵⁹. Ces avances accordées par la Banque de France aux détenteurs de ces actions leur permettait d'obtenir une certaine liquidité à court terme. Ces actions d'emprunt, considérées par la Banque comme des effets publics à compter de 1833¹⁶⁰, représentaient une quotité de 12 millions de francs d'avance de la Banque. En vertu de la loi du 16 janvier 1808, ces avances ne peuvent être accordées que sur les effets publics ou sur lingots.

Graphique 12. le volume des avances accordées par la Banque de France au dépôt des actions des canaux relatif au volume avances sur les rentes

¹⁵⁸ Pedro Arbulu, *La Bourse de...*, op. cit., p. 76-78.

¹⁵⁹ Bertrand Gille, *La banque et...*, op. cit., p. 205.

¹⁶⁰ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du conseil général, séances des 7 mars et 6 juin 1833.



Sources : Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du conseil général, 1834-1840.

Le graphique 12 rend compte de l'importance de ces avances dans le portefeuille de la Banque de France : le volume de ces avances a parfois dépassé le montant des avances accordées sur les rentes (les effets publics à échéances non-déterminées). Par comparaison avec *actions d'emprunt* dont la valeur nominale élevée ont empêché leur liquidité, les *actions de jouissance*, en raison de leur valeur médiocre et leur rendement variable, constituaient une cible de spéculation, notamment de spéculation à terme, durant la deuxième moitié des années 1830. Leur cotation était donc plus fréquente que celle des *actions d'emprunt*. On reviendra à la spéculation de ces actions de jouissance de canaux pour expliquer la régulation du marché à terme.

Quant aux actions ferroviaires, avant le milieu des années 1840, les transactions au comptant n'étaient fréquentes que pour les actions des plus grandes compagnies ferroviaires, telles que celle de Paris-Orléans. La cotation des actions des chemins de fer provinciaux ou de nature locale était encore rare. Par exemple, sous la monarchie de Juillet, l'action de la ligne Saint-Etienne-Lyon n'avait quasiment pas de cotation au Parquet de Paris tant au comptant qu'à terme. Et l'action de la ligne de Paris-Saint-Germain, malgré ses beaux bénéfices, « n'a guère été coté qu'à terme¹⁶¹ ». Au cours de cette période, outre les marchés à terme, l'un des moyens pour les détenteurs de titres

¹⁶¹ Le *Journal des chemins de fer*, le samedi 25 octobre 1845.

d'obtenir des liquidités (comme dans le cas des *actions d'emprunt* des canaux de 1821-1822), demeurait les avances bancaires. Elles ont été largement consenties par les établissements de crédits (qualifiés comme des Caisse) créés sous la monarchie de Juillet sous forme de sociétés par actions.

L'engagement du secteur bancaire dans les opérations boursières des chemins de fer s'explique par plusieurs facteurs. L'existence de grandes entreprises en société dans les secteurs ferroviaire et minier, ainsi que leur caractère de service public, offrent des garanties pour l'investissement des banques dans ces secteurs. P.-C. Hautcoeur a observé que les nouvelles banques créées entre 1842 et 1847 se sont efforcées d'éviter les erreurs commises par les établissements antérieurs, notamment l'immobilisation de fonds en s'abstenant d'activité en commandite ou même d'avances à long terme ; mais, même les Caisses les plus prudentes ont toutefois consenti des prêts aux mines et aux chemins de fer¹⁶². La Caisse Baudon, aussi appelée la Caisse générale du commerce et des chemins de fer, au capital de 25 millions de francs, constitue l'une des banques les plus importantes. Selon J. Bouvier, cette banque fut créée en 1846 avec l'aide de Bartholony, un banquier-investisseur des chemins de fer et des mines, qui sentait le besoin d'un appui financier pour faire face à la rivalité avec Talabot, soutenu par le groupe Rothschild-Enfantin. Cette banque a par la suite émis des bons du chemin de fer Paris-Orléans et des obligations de la Compagnie des Mines de la Loire, qui possédait le chemin de fer Lyon-Saint-Etienne, le canal du Gier et des sociétés extractrices de houille¹⁶³. Un article du *Journal des chemins de fer* a analysé

¹⁶² Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 252-253, p. 265-266 et p.291.

Il nous faut noter que, comme ce qu'on a précédemment montré, les Caisses fondées sous la monarchie de Juillet sont fragiles, partiellement à cause du volume très limité de leurs fonds propres, relatif aux volumes de leurs engagements. Leur participation dans les compagnies ferroviaires a aggravé cette fragilité en immobilisant leurs ressources. Selon l'étude de Nicolas Stoskopf, à cause du refus du Conseil d'Etat d'autoriser la formation des banques d'escompte en société anonyme, ces Caisses n'étaient pas suffisamment capitalisées. Leurs engagements dépassaient vingt à trente fois le volume de leurs fonds propres. Cette tension a été par ailleurs intensifiée par l'utilisation de leurs ressources, notamment les fonds dans les comptes courants créditeurs, pour leurs opérations commandites industrielles et leurs souscriptions de titres ferroviaires. Cela les entraînait à des difficultés de mobiliser leurs actifs en 1848 et enfin, à l'insolvabilité.

Voir : Stoskopf Nicolas, « La fondation du comptoir national d'escompte de Paris, banque révolutionnaire (1848) », *Histoire, économie et société*, 2002, 21^e année, n°3. p. 395-411.

¹⁶³ Jean Bouvier, *Les Rothschild : histoire d'un capitalisme familial*, Paris, Edition Complexe, 1992, p. 130.

(Cet ouvrage est partiellement consultable sur Googlebook :

<https://books.google.fr/books?id=weGBYcZIDhEC&lpg=PP1&hl=zh-CN&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>)

Concernant cette rivalité entre Bartholony et Talabot, ils ont tous des investissements dans les chemins de fer et les mines. Ils avaient déjà eu des conflits sur le tracé de la ligne Paris-Lyon. Après l'établissement en 1845 par Bartholony de la Compagnie des Mines de la Loire, il se trouvait dans un conflit avec Talabot, qui investissait dans les houilles du Gard. Les houilles de la Loire et du Gard, se situant toutes deux au Sud-Est, étaient aussi en concurrence.

les opérations de crédit réalisées sur les actions ferroviaires par les Caisses Gouin, Ganneron et Baudon, pour répondre à l'inquiétude du public provoquée par l'admission des titres ferroviaires à l'avance par la Banque de France en 1852¹⁶⁴. D'après cet article, cette inquiétude était fondée, car ces trois Caisses, parmi les plus importantes sous la monarchie de Juillet, ont toutes fait faillite et ont disparu lors de la crise de 1848. La Société J. Laffitte, devenue ensuite la Caisse Gouin, avait un capital social de 50 millions francs avant d'être réduit à 15 millions¹⁶⁵. Le capital social de la Société Baudon a aussi été réduit à 15 millions de francs, et celui de la Société Ganneron 10 millions de francs. Avec l'acquisition d'actions ferroviaires et l'admission de ces actions comme garantie de prêts, ces Caisses vont se mêler d'investissements ferroviaires. Cependant, selon cet article, la faillite de ces trois Caisses ne résulte pas nécessairement de leurs opérations liées aux actions de chemins de fer. Elles s'engageaient également dans les industries telles que celles de mines ou encore de textile, etc., et lors de leur liquidation, les seules valeurs dans leurs actifs qui ne représentaient pas ou peu de perte ont été précisément les valeurs de chemins de fer. Les causes principales de leur faillite sont donc leur participation en tant que commandité des établissements industriels et leur imprudence dans leurs prêts, et non leurs investissements ferroviaires. Dans le cas de la Caisse Baudon, elle avait accordé les avances dont le montant est presque équivalent à la valeur des titres ferroviaires qu'elle avait en dépôt¹⁶⁶. En revanche, la pratique courante de prêts bancaires au cours des années 1850 consiste à limiter la quotité de l'avance à un maximum de 80% sur obligation et de 70% sur action de chemin de fer, comme ce qu'a fait le Sous-Comptoir des chemins de fer. Malgré son imprudence, la Caisse Baudon, en basant la plus grande partie de son actif en valeurs ferroviaires, a pu rembourser à ses actionnaires 85% de la valeur de leurs actions et payer intégralement ses créanciers en capital et intérêt. Cet article a ainsi confirmé la solidité des opérations bancaires liées aux titres ferroviaires.

Ainsi, face à l'insuffisance voire à l'absence des transactions au comptant réalisées

¹⁶⁴ *Le Journal des chemins de fer*, le samedi 19 mars 1852.

¹⁶⁵ Il y a dans cet article des erreurs relatives à ces deux chiffres. Le capital nominal de la Caisse Laffitte est de 55 millions de francs, mais n'a été réellement émis qu'un cinquième, soit 11 millions.

Cf. Guy Antonetti, Fabien Cardoni, Matthieu de Oliveira, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire (II) : Dictionnaire biographique 1814- 1848*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2007, p. 265-297. (la section « La Caisse générale pour le commerce et l'industrie »).

¹⁶⁶ Cette audace dans les opérations de crédits sur les actions ferroviaires était probablement plutôt une pratique de propos délibéré qu'une « imprudence ». En effet, cette banque est fondée en 1846 par les grands actionnaires et directeurs des compagnies de chemins de fer, tels que Talabot et Bartholony. L'intérêt impliqué entre cette banque et les Compagnies de Paris-Orléans et de Lyon-Saint-Etienne est donc évident.

Cf: Jean Bouvier, *Les Rothschild : histoire d'un capitalisme familial*, Paris, Edition Complexe, 1992, p. 130.

quotidiennement sur les titres de canaux et de chemins de fer, les marchés à terme et les avances bancaires sur le dépôt de ces titres constituent les deux principaux moyens pour garantir leur liquidité. Ils ont contribué à stimuler les opérations des titres et à faciliter leur vente en Bourse, en garantissant leur liquide et donc en les rendant plus attractifs pour les investisseurs. Nous nous intéressons plus particulièrement dans la troisième partie au renforcement de cette fonction des banques notamment à travers leurs opérations liées au report.

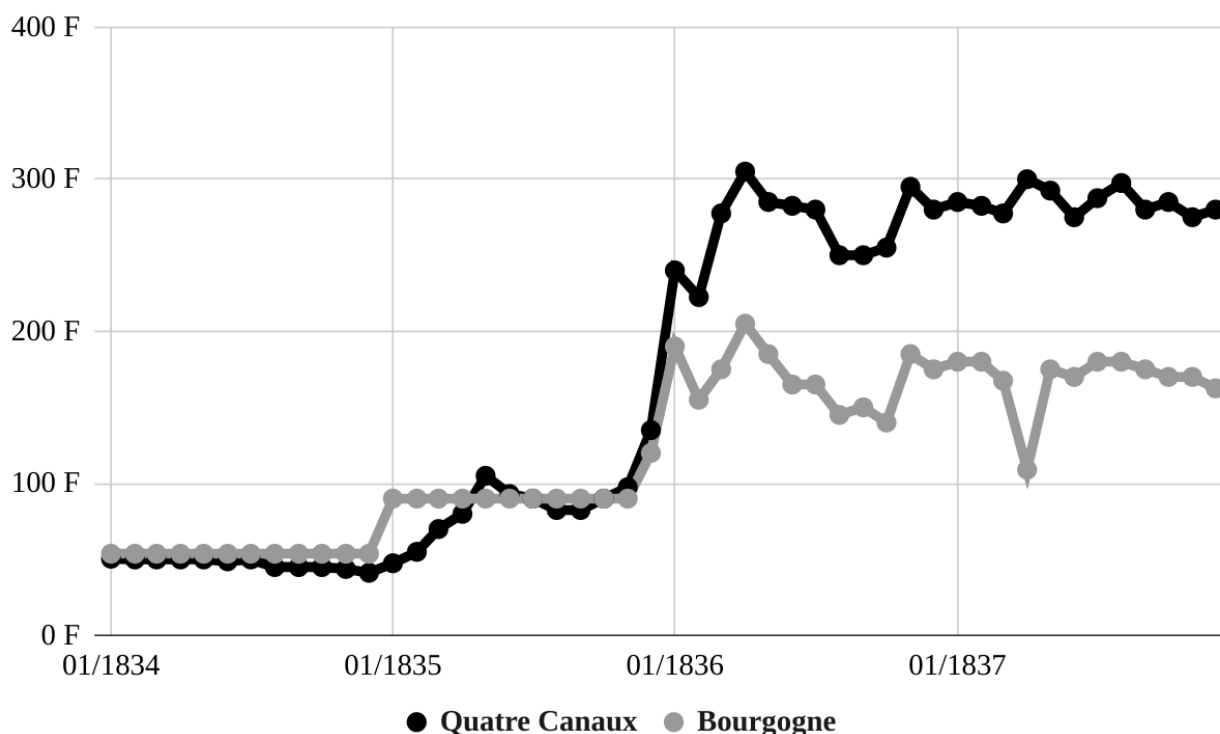
C. Les régulations mises en œuvre par les agents de change pour encadrer les spéculations

Comme indiqué précédemment, l'encadrement réglementaire des marchés boursiers est relativement faible au XIX^e siècle. Les agents de change, en tant qu'intermédiaires entre les vendeurs et acheteurs de titres au comptant ou à terme, sont des acteurs centraux dans la production des réglementations destinées à assurer la stabilité du marché financier. Parce qu'ils dépendent de la Bourse pour financer les travaux et notamment les surcoûts importants, les chemins de fer ont besoin de cette stabilité davantage que les canaux pour garantir l'achèvement des travaux. Avec l'expansion des titres liés aux Travaux publics en Bourse, assurer la stabilité des transactions de ces titres constitue par ailleurs un enjeu essentiel au maintien de la stabilité financière et économique.

La Chambre syndicale des agents de change s'attache à limiter le risque de contrepartie et le risque de défaut des agents de change, comme ce que les études antérieures ont déjà bien montré. Au-delà de cela, la Chambre syndicale surveille les marchés à terme également en cherchant à contenir les spéculations excessives. Trois leviers principaux sont utilisés à cette fin : celui relatif au seuil de transaction, la garantie déposée par les spéculateurs et les taux de courtage. Ces politiques avaient déjà été mises en place, en combinaison ou en seule, sur les marchés à terme de la rente. Après l'apparition des vagues de spéculation sur les titres des travaux publics à compter des années 1830, ces politiques ont été renforcées pour la régularisation des cours des actions de jouissance des canaux, et pour contenir les agitations des titres ferroviaires et en même temps ne pas provoquer une récession du marché boursier ou des crises financières. Au-delà des trois leviers susmentionnés, une nouvelle mesure a également été inventée pour réguler les titres ferroviaires : la double liquidation mensuelle.

Concernant les opérations à terme sur les *actions de jouissance* de canaux, ces actions portant un revenu variable et une valeur était très faible, étaient beaucoup plus soumises aux spéculations que les *actions d'emprunt*, qui sont des titres à revenu fixe et qui ont une valeur importante de plus de 1 000 francs. Par exemple, le cours des actions de jouissance de la Compagnie des Quatre Canaux, qui avait un cours moyen d'environ 50 francs au début des années 1830, a monté rapidement jusqu'à 300 francs en 1837¹⁶⁷ sous l'effet de la spéculation à partir de la fin de l'année 1835. En 1836, l'élévation rapide des cours des actions de jouissance des canaux de 1821 et 1822 a rendu nécessaire l'intervention de la Chambre syndicale.

Graphique 13. Les cours de fin de mois des actions de jouissance de Quatre-Canaux et de Bourgogne, 1834-1837



Sources : Gwenaël Nieradzick, *Le rôle de..., op. cit.*, p. 190-191.

Dans une séance consacrée à ce problème au mois de mars 1836, le Syndic jugea dangereuses ces spéculations, tant pour les agents de change que pour le public, considérant que ces actions ne dégageraient de dividendes qu'après l'achèvement des canaux et leur mise en service. Les valeurs

¹⁶⁷ Gwenaël Nieradzick, *Le rôle de..., op. cit.*, p. 143.

Le cours en moyenne d'ici est calculé d'une façon simple mais pas précise, en divisant par deux la somme du cours plus haut et du cours plus bas.

de ces actions, ainsi que leur hausse, étaient donc purement fictives. Le Syndic indiqua à la chambre syndicale que la spéculation qui « d'abord, s'était bornée à des affaires au comptant sur cet effet, tendrait aujourd'hui à se développer à la faveur du marché à terme¹⁶⁸ ». Après avoir examiné les causes qui provoquent une hausse rapide du cours des *actions de jouissance* de canaux, la Chambre syndicale décida de modérer cette élévation en régulant leurs opérations à terme. Dans le but de « garantir le public et la compagnie des dangers que peut présenter la négociation à terme de cet effet », la Chambre syndicale délibéra pour adopter en même temps trois mesures¹⁶⁹. Premièrement, pour éviter les risques courus par les agents de change et diminuer leur participation à ces transactions à terme, le dépôt assujéti par les agents de change qui effectuaient ces transactions a été augmenté à un tiers de la valeur calculée au prix de la négociation de ces titres. En second lieu, le seuil de transaction à terme sur ces *actions de jouissance* a également été augmenté : la Chambre syndicale a interdit les négociations sur ces valeurs dont le volume est inférieur à cent actions, afin de modérer la spéculation en excluant les petits spéculateurs. Enfin, la hausse du droit de courtage à percevoir sur ces opérations à terme a été maintenue, restant à 2,5 ‰, comme pour les opérations de même nature au comptant ; tandis que le courtage pour les transactions des actions d'emprunt de ces mêmes compagnies de canaux restait 1,25 ‰¹⁷⁰. Le graphique 13 montre que ce sont sans doute ces mesures qui ont permis de freiner la hausse rapide des cours à compter du mois d'avril 1836, tout au moins de façon temporaire car la hausse repart à la fin de l'année 1836.

Concernant les actions ferroviaires, les transactions à terme étaient assez limitées avant les années 1840¹⁷¹. En 1837, la Chambre syndicale a essayé d'encourager la spéculation à terme pour susciter la hausse des cours des actions ferroviaires. Billaud, Syndic de la Chambre syndicale, proposa d'abaisser le droit de courtage sur ces négociations. Il constatait qu'avant l'accroissement

¹⁶⁸ Centre des archives économiques et financières, B-0069369, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 15 mars 1836.

¹⁶⁹ Centre des archives économiques et financières, B-0069369, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 21 mars 1836.

¹⁷⁰ Cette distinction de taux de courtage avait déjà été établie avant la délibération de mettre en place de ces mesures pour ralentir l'élévation des cours des actions de jouissance de canaux.

Voir : Centre des archives économiques et financières, B-0069369, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 21 janvier 1836.

¹⁷¹ Selon un tableau de tarifs du courtage rédigé par la Chambre syndicale en 1842, les actions de chemins de fer, comme les actions d'emprunt de canaux, sont toutes classées dans la première colonne. Les négociations des titres compris dans cette colonne « ne font pas habituellement à terme sur le Parquet de la Bourse ».

Centre des archives économiques et financières, B-0067641/1, Minimum du droit de courtage arrêté par décision de la Chambre syndicale de la compagnie des agents de change de Paris du 17 janvier 1842.

des cours, la valeur nominale peu considérable de ces actions ne produisait qu'un courtage assez faible, et donc une compensation insuffisante pour les agents de change. Il estimait toutefois qu'étant donné que les marchés à terme portant sur ces actions ont permis l'accroissement de leurs cours, le droit de courtage serait suffisamment important pour compenser le travail des agents de change et les risques auxquels ils pouvaient être exposés. Billaud fut donc d'avis d'étendre l'application du droit minimum de courtage de 1,25 ‰ (qui avait déjà été appliqué sur les négociations au comptant des actions ferroviaires) sur les opérations à terme de ces titres. La Chambre syndicale adopta finalement cette proposition¹⁷². Cette mesure, en réduisant le coût de spéculation à terme sur les actions de chemins de fer, a contribué à l'activation des opérations boursières sur ces actions.

C'est à compter de la création de nombreuses compagnies ferroviaires après la loi de 1842, que les transactions à terme vont devenir importantes et jouer un rôle essentiel dans les fluctuations des cours des actions ferroviaires. La régulation sur les opérations relatives aux titres ferroviaires a pour objectif plus de stabiliser leurs cours et leurs transactions que d'activer leur mise sur le marché. Ces titres ferroviaires, contrairement à titres émis par les canaux de 1821 et 1822 qui ne concernent pas le financement direct des travaux, ont une incidence directe sur la situation financière des compagnies ferroviaires et ainsi sur la continuation des travaux. Il faut donc assurer la stabilité des titres ferroviaires par la régulation de leurs transactions, pour ne pas peser sur l'achèvement des chemins de fer. Cela peut probablement expliquer que, face aux spéculations sur les actions ferroviaires en 1844, le Chambre syndicale estime que la régulation de ces transactions soit plus délicate à mettre en œuvre que celle touchant à la spéculation sur les *actions de jouissance* des canaux :

« ... Il (le syndic) a chargé le secrétaire de la Chambre de rechercher ce qui avait lieu dans des circonstances à peu près analogues lorsqu'il s'agissait des fonds espagnols et des actions de jouissance des canaux, mais les mesures adoptées à cet époque et qui consistaient dans des dépôts de garantie exigés tant de la part des acheteurs que des vendeurs ne lui paraîtraient pas d'une application possible actuellement, attendu qu'elles dépasseraient sans doute le but de la Chambre syndicale qui ne doit que

¹⁷² Centre des archives économiques et financières, B-0069369, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 26 avril 1837.

chercher à restreindre la spéculation, dans les limites raisonnables lorsqu'elle s'engage sur des affaires sérieuses¹⁷³... »

Les mesures adoptées pour freiner les spéculations sur les *actions de jouissance* de canaux devaient donc être assouplies ou tout au moins appliquées avec davantage de prudence pour éviter des effets défavorables sur les travaux ferroviaires. En conséquence, la Chambre syndicale hésita à adopter la proposition de Billaud, visant à demander aux clients de couvrir au moins 150 francs par action ou le quart de la valeur vénale de ces titres. Plusieurs membres n'étaient pas partisans de cette généralisation du principe du dépôt de garantie. Il considéraient que cette exigence relative à la garantie devait être facultative et ne devait être imposée qu'aux clients pour lesquels les agents de change avaient des doutes sur leur solvabilité ou lorsque la Chambre syndicale le jugeait nécessaire¹⁷⁴. Après avoir entendu le projet d'arrêté déposé par Billaud, la Chambre syndicale a confirmé la croissance des opérations à terme sur les titres ferroviaires et l'importance de ces opérations à l'économie française. Elle considère :

« 1° que les opérations à terme sur les chemins de fer ont pris depuis quelque temps un accroissement remarquable, et que le cercle de ces opérations ne peut que s'étendre encore par l'augmentation prochaine du nombre des actions auxquelles elles s'appliquent ;

2° que s'il convient de consacrer au développement de l'esprit d'association et au succès d'entreprises dont l'objet intéresse si vivement l'avenir du pays, les moyens de circulation et de crédit qui ressortent du concours de la compagnie des agents de change, il importe en même temps à la solidité des transactions et au maintien de ce crédit que l'usage en soit réglé d'une manière spéciale¹⁷⁵... »

En prenant une telle mesure, elle estimait qu'une surveillance active par la Chambre syndicale et l'emploi de garanties appliquées largement aux négociations à terme, devraient suffire pour prévenir les abus et certains risques financiers. Selon ses délibérations, comme habituellement, la Chambre avait le droit, au moment où elle le jugeait convenable, de verser les valeurs de garantie dans la Caisse syndicale.

Lors des spéculations à terme sur les titres ferroviaires en 1852, alimentées par la masse de

¹⁷³ Centre des archives économiques et financières, B-0069372, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 23 décembre 1844.

¹⁷⁴ Centre des archives économiques et financières, B-0069372, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 6 janvier 1844.

¹⁷⁵ Centre des archives économiques et financières, B-0069372, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 13 janvier 1844.

liquidités disponible à taux bas, une couverture de 150 francs par action fut demandée par les agents de change à leurs clients à partir du 1^{er} décembre. Mirès, le fondateur du *Journal des chemins de fer* a mit en cause cette mesure restrictive, en justifiant l'élévation en 1852 des cours des titres ferroviaires. Il publia alors un article dans son journal en analysant trois moments de spéculations différentes : celle entre 1823 et 1825 sur les actions de jouissance des canaux, celle au milieu des années 1840 sur les actions ferroviaires, et enfin la spéculation en 1852. La spéculation sur les *actions de jouissance*, qui a fait augmenter leur cours à plus de 300 francs avant de le faire retomber à 40 francs, fut considérée par Mirès comme étant le fait « d'une fièvre véritable », car ces *actions de jouissance* était effectivement de nature fictive. La deuxième spéculation a eu lieu dans un contexte où l'achèvement des lignes ferrées dans la limite du capital social n'était pas assuré et le gouvernement refusait de venir au secours des compagnies qui semblaient devoir succomber sous le poids des charges qu'elles avaient acceptées. En revanche, en 1852, la rentabilité des chemins de fer était conforme avec les cours atteints par leurs actions et les nouvelles concessions ont été accordées « à des conditions équitables et avantageuses ». De surcroît, le crédit de l'État, qui connaît alors une croissance remarquable, est « solidaire du crédit des compagnies¹⁷⁶ ». Avec l'augmentation des cours des actions ferroviaires qui était justifiée selon lui, les restrictions sur les transactions à terme de ces actions n'étaient pas nécessaires. Nous pouvons observer que le *Journal des chemins de fer*, dont les abonnés se recrutaient parmi les investisseurs des titres ferroviaires, s'efforçait de faire le départ entre la hausse rapide des cours et la spéculation. Il n'en reste pas moins que les fluctuations très fortes sur les cours peuvent exposer les agents de change au risque si leurs clients sont incapables d'effectuer le paiement, et ont déterminé la mise en place de mesures préventives par la Chambre syndicale des agents de change.

Parmi les mesures appliquées par les agents visant à stabiliser le marché à terme des titres ferroviaires, la double liquidation par mois, introduite à partir du mois de juin 1844 au Parquet de la Bourse de Paris, est une mesure institutionnelle, plutôt que conjoncturelle. La double liquidation n'est toutefois pas une innovation de la Chambre syndicale parisienne. Selon une publication du syndic de la Chambre syndicale lyonnaise, cette institution avait déjà soumis les différentes rentes d'Espagne à deux liquidations par mois à compter du mois d'août 1834, afin de prévenir des spéculations à terme sur ces titres. En même temps, la liquidation unique par mois pour les négociations à terme sur les rentes françaises, qui étaient moins ciblées par les spéculations, restait

¹⁷⁶ Le *Journal des chemins de fer*, J. Mirès, Samedi 27 novembre 1852.

inchangée¹⁷⁷. Au moins à partir de cette date, une liquidation plus fréquente pour certains titres a été pratiquée pour freiner certaines spéculations particulières, ce qui a permis de diminuer les risques courus par les agents de change. Il faut cependant attendre la fin du mois de janvier 1845 pour que la double liquidation soit appliquée aux titres ferroviaires cotés à la Bourse de Lyon, soit sept mois après son introduction à la Bourse de Paris. C'est à partir de la fin de l'année 1844 que la Chambre syndicale lyonnaise s'alarme de l'ampleur prise par les négociations à terme : les cotations à terme ont commencé à être affichées d'une manière régulière à compter du 16 décembre 1844, et la rubrique des chemins de fer s'est considérablement étendue au verso. La Chambre syndicale lyonnaise reconnut alors que la cause du « mal » était le trop long crédit que les agents de change avaient contracté « en ne liquidant les engagements qu'au mois¹⁷⁸ ».

La double liquidation des titres ferroviaires à partir de 1844 a été soulignée par les historiens, partiellement en raison du rôle central de la liquidation dans les opérations à terme. La date de liquidation est le moment auquel le spéculateur décide de prendre la livraison réelle ou solder la différence, et où les reports et les déports ont lieu. Le rôle des agents de change est central dans ces opérations : ils rendent possibles ces transactions, - paiements ou livraisons -, entre deux clients qui ne se connaissent pas. P. Lagneau-Ymonet et A. Riva retracent l'évolution du processus de la liquidation au cours du XIXe siècle. La liquidation, qui s'effectue de façon centrale et sur la base de la balance de compte bilatéralement entre les agents de change, résulte d'une réforme entreprise à partir de 1808, date où la Banque de France menace de fermer les comptes opaques des agents de change. Il faut attendre l'année 1843 pour que la liquidation soit opérée sur une base multilatérale. Cette évolution apporte plus de régularité et de crédibilité aux opérations à terme¹⁷⁹. Comme intermédiaires de ces négociations à terme, les agents de change doivent équilibrer leurs comptes et déterminer de façon consensuelle les sommes qu'ils ont à se régler réciproquement. Selon l'étude dirigée par P. -C. Hautcoeur, il n'existe pas de cotation officielle des cours à terme avant mai 1844, et c'est à ce moment-là que la pratique se généralise avant d'être réglementée en 1885. C'est alors, que le marché à terme au Parquet va perdre progressivement son caractère opaque. À partir de 1845, le fonctionnement de la double liquidation par mois, similaire à celui de la Chambre

¹⁷⁷ A. Genevet, *Compagnie des agents de change de Lyon, Histoire depuis les origines jusqu'à l'établissement du Parquet en 1845*, Lyon, Imprimerie de Pitrat Ainé, 1890, p. 236-237.

¹⁷⁸ *ibid.*, p. 288-289 ; Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, la séance du samedi 28 décembre 1844.

¹⁷⁹ Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, *op. cit.*

de compensation sur les marchés au comptant, se fait en deux étapes : la liquidation préliminaire pour apurer les engagements contractés entre les agents de change, et la liquidation centrale dans le but de régler ces engagements. La liquidation et la compensation sont basées sur la confiance mutuelle entre les agents de change, qui était assurée par la garantie commune et par la transparence des opérations¹⁸⁰. La Caisse commune était au centre de cette garantie commune. On sait donc que la liquidation unique était risquée pour les agents de change au risque, qui devaient régler entre eux les liquidations par l'intermédiaire de la Caisse commune. La double liquidation, tant au Parquet de Paris qu'à celui de Lyon, est liée à l'élimination de la cotation à terme intermittente et non officielle, et a rendu plus visible l'augmentation des négociations à terme.

S'intéressant plus spécifiquement à la double liquidation des titres ferroviaires, l'ouvrage dirigé par P. -C. Hautcoeur indique que l'adoption de cette mesure peut s'expliquer par deux raisons. D'une part, l'affluence de ces titres des chemins de fer aurait été à l'origine d'un encombrement sur le marché. D'autre part, les agents pourraient y percevoir le moyen de bénéficier en même temps d'un double courtage et de double report, toutefois au prix des spéculateurs. Ce procédé a ainsi été mis en cause par des spéculateurs. *Le Journal des chemins de fer* a indiqué le danger du double courtage, tout en reconnaissant que la double liquidation pour les titres ferroviaires pouvait mieux assurer la sécurité des prêts sur report, qui servaient à maintenir la prospérité du marché et étaient la base du marché à terme :

« ... le paiement des différences par quinzaine est au contraire le bon côté de la double liquidation, ainsi que nous établirons tout à l'heure ; mais ce qu'il y a de mauvais, de radicalement mauvais, c'est le double courtage, qui ne représente pas moins de 6%¹⁸¹ par an du capital des actions négociées. Sous le point de vue de la facilité des reports, la double liquidation peut non seulement paraître utile, mais être même nécessaire. ... En général, les capitaux sont très nombreux pour reporter la rente et beaucoup moins considérables pour reporter les valeurs de chemin de fer : aussi pourrait-il être craindre, si la liquidation sur les chemins de fer n'avait lieu qu'une fois par mois, et si par conséquent, les valeurs gages des reports étaient exposées à plus de fluctuations que les capitaux ne refusent leurs concours aux actions de chemins de fer... L'opération du report, il ne faut pas l'oublier, est la plus haute importance :

¹⁸⁰ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, op. cit., p. 143-153.

¹⁸¹ Cet article n'a néanmoins pas indiqué la méthode de calcul utilisée pour parvenir à ce résultat. Selon « Minimum du droit de courtage arrêté par décision de la Chambre syndicale de la compagnie des agents de change de Paris du 18 décembre 1843 », le droit minimum de courtage pour les titres ferroviaires était 1,25 %. Nous estimons donc que, dans le cas où l'opération à terme d'une action se renouvelle à chaque liquidation bimensuelle, soit 24 fois par an, le droit annuel doit être de 3 %, au lieu de 6 %.

Voir : Centre des archives économiques et financières, B-0067641/1, Minimum du droit de courtage arrêté par décision de la Chambre syndicale de la compagnie des agents de change de Paris du 18 décembre 1843.

elle est la base du marché, puisque les fonds manquant pour les reports, à un moment donné, la situation des acheteurs deviendrait intolérable et désastreuse¹⁸². »

Ainsi, dans la mise en pratique de la double liquidation des titres ferroviaires, se trouve encore une fois dans l'équilibrage entre le contrôle de la spéculation pour éviter les fluctuations exagérées, et le maintien de la spéculation pour activer les marchés boursiers. La sécurité et la dynamique des marchés à terme sont toutes deux importantes pour que le financement des chemins de fer puisse être effectué en Bourse. La double liquidation est effectivement utile voire nécessaire pour assurer les opérations de report et ainsi soutenir les marchés sur les titres ferroviaires, mais le seul inconvénient selon ce journal est le doublement des frais de transaction, au bénéfice des agents de change mais au détriment des spéculateurs qui renouvellent ou reportent leurs opérations à terme. Cette question très débattue du double courtage a été examinée en 1859 au Tribunal de commerce, dont le ministre des Finances souhaitait avoir l'avis sur l'utilité de la double liquidation et sur l'opportunité d'une révision du taux et du mode de courtage prélevé par les agents de change. Face à la possibilité d'une suppression de la double liquidation, la Chambre syndicale a finalement reculé sur le double courtage, en répondant ainsi au ministre des Finances :

« Pour la double liquidation par mois, que, dans l'intérêt de la sécurité des transactions, la Chambre syndicale en verrait la suppression avec regret et inquiétude ; que, pour donner une preuve de son désir d'entrer dans la voie de concession, elle propose, tout en maintenant la double liquidation, d'abaisser le courtage à 1/16 % sur toutes les opérations de report, sans distinction de quinzaine¹⁸³. »

L'annulation de la double liquidation impliquait à la fois la disparition du double courtage et également la dégradation de sécurité. Ce dernier danger a obligé les agents de change à renoncer au double courtage en réduisant le droit de courtage de moitié.

¹⁸² *Le Journal des chemins de fer*, le samedi 19 décembre 1853.

¹⁸³ Centre des archives économiques et financières, B-0067641/1, extrait des registres de la Chambre syndicale, séance du 16 août 1859.

Nous devons noter que dans une séance de ce procès, Émile Pereire a été appelé. En tant que le fondateur du Crédit mobilier et un patron ferroviaire, il exerçait effectivement une influence profonde sur les marchés boursiers, non seulement par les opérations de sa banque et de ses compagnies ferroviaires, mais également par sa participation aux enquêtes et aux procès concernant la réglementation financière.

D. Les limites du contrôle sur les marchés boursiers en temps de crises

Si les mesures susmentionnées, tant institutionnelles que conjoncturelles, sont employées pour freiner la spéculation, diminuer le risque de contrepartie et éviter ainsi la crise, elles ne peuvent toutefois pas répondre aux crises boursières. Elles sont souvent marquées par une chute de valeur des titres. Dans la majeure partie des cas, la liquidité, abondante jusqu'alors, disparaît soudainement. Les banques restreignent leurs crédits ou n'en accordent qu'au taux d'intérêt considérablement élevé, face à la montée des incertitudes et à la diminution de la liquidité de leurs propres actifs en raison des difficultés à réaliser leurs placements. Cela aggrave le manque de liquidité sur le marché. La période étudiée dans ce chapitre est entre deux crises : celle de 1838 et celle entre 1846 et 1848. Elles sont toutes les deux liées aux titres ferroviaires. Et symétriquement, L'apaisement de la situation financière est important au financement stable des chemins de fer.

La plupart des études attribuent la crise 1838 au surcoût de la construction des chemins de fer, à la surémission des titres ferroviaires, et au versement échelonné du prix de souscriptions¹⁸⁴. Au-delà de ces trois facteurs, la formation des bulles boursières au cours des années 1830 est aussi considérée par certains auteurs comme responsable des crises entre 1837 et 1838. A. Riva considère la crise de 1837 comme le résultat de « la fièvre de commandite »¹⁸⁵. Amir Rezaee souligne par ailleurs le rôle des marchés à terme dans la formation des bulles. Selon lui, les opérations à terme sont reparties à la hausse après 1832, lorsque s'est relâchée la sévérité des tribunaux contre ce genre d'opération. Cela s'explique par le fait que les législations restrictives à cet égard ne pouvaient contribuer qu'à l'essor de la Coulisse¹⁸⁶, un marché encore moins transparent et régulé.

La crise de 1838, la première crise boursière de chemins de fer, a effectivement été déclenchée par la surémission. Un document de la maison bancaire Fould, qui investissait dans la Compagnie Paris-Versailles (Rive Gauche), nous permet de comprendre l'impact de cette surémission sur la situation financière de cette compagnie. La Compagnie Versailles (R. G.) avait envisagé de couvrir son surcoût de construction en profitant de la confiance qui existait alors à la Bourse pour placer

¹⁸⁴ Maurice Lévy-Leboyer, *Les Banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964, p. 636-637 ; Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier...*, op. cit., p. 225.

¹⁸⁵ Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, *Histoire de la Bourse*, Paris, Editions La Découverte, 2012, p. 31.

¹⁸⁶ Amir Rezaee, *Le marché des...*, op. cit., p. 29-30.

avantageusement les actions de la réserve et en contractant des emprunts. Mais les concessions de Strasbourg-Bâle, Paris-Orléans, Paris-Havre votées par le Parlement au mois de juin 1838 ont pesé 200 millions de francs d'actions ferroviaires sur le marché financier, provoquant ensuite la chute générale de cours. Le cours de l'action de Versailles (R. G.) qui avait atteint son niveau le plus élevé à 700 francs, est descendu entre 200 et 300 francs :

« Lorsque le chemins de Paris au Havre par les plateaux, quoique qu'entrepris par les propriétaires et les banquiers les plus puissants de France, parut sur la place de Paris, elles (la rive droite et la rive gauche) ne purent se maintenir au pair, alors une panique s'empara de tous les espoirs, et toutes les actions industrielles baissèrent dans une progression effrayante...Le vote de la Chambre a donc porté dans la position du crédit public une perturbation qui fut la principale cause du manque des ressources de la Rive Gauche¹⁸⁷... »

Cet abaissement des cours a eu deux effets perturbateurs. Le premier a été de compliquer l'écoulement des actions en réserve. Le second est que les souscripteurs des actions déjà émises ont refusé d'acquitter les montants restants à payer pour ces actions, dont le cours est descendu au-dessous du pair. Les compagnies se retrouvaient dans l'impossibilité de faire face à leur surcoût. Les agents de change ont toutefois un rôle très faible dans ce problème de surémission des titres ferroviaires, car l'émission des actions est liée à l'approbation des concessions ferroviaires par l'État, qui décide également l'admission de ces actions à la cote officielle.

Pour sortir de cette crise boursière causée par la surémission et rétablir la confiance du public sur les chemins de fer, les régulations boursières ne suffisaient pas et des mesures politiques sont devenues nécessaires. Suite à la crise de 1838, outre des prêts et la garantie d'intérêt accordés à plusieurs compagnies en difficulté par la loi de 1840, l'État a assoupli les exigences existantes dans les cahiers des charges, notamment par l'élévation des tarifs et par la prolongation de la durée de concession¹⁸⁸. Cependant, il faut noter que même si les agents de change ne pouvaient pas s'attaquer directement à la surémission, ils ont toutefois contribué, via leurs efforts visant à diminuer le risque de contrepartie durant les années 1830 et 1850, à rendre le marché financier plus résilient lors des chutes des cours. Les études de P. Lagneau-Ymonet, A. Riva et E. N. White soulignent l'importance du renforcement d'une garantie commune entre les agents de change dans

¹⁸⁷ Archives nationales du monde du travail, 115 AQ 34, Banque Fould, un document sans titres fourni par la Compagnie Versaille Rive Gauche.

¹⁸⁸ Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire...*, *op. cit.*, p. 26-27.

ces efforts. La chute des prix des effets publics après la révolution de 1830, provoque le défaut de 19 agents. Pour faire face à l'épuisement de trois millions dans la Caisse commune, la fortune des adjoints de chaque agent a aussi été sollicitée pour servir de garantie. Lors de la crise de 1848, malgré sa gravité, la chute de cours des titres, qui est probablement la plus grave du XIX^e siècle, n'a pas entraîné le défaut de tous les agents de change, en partie grâce au renforcement de la garantie commune. Au cours des années 1850, à la demande de la Banque de France, la garantie commune entre les agents a été renforcée : le volume du fonds commun a été porté à 4,5 millions en 1852 avant d'être augmenté en 1854 à 6 millions de francs¹⁸⁹.

La crise de 1846-1848, qui est à la fois agricole, économique et politique, a durement touché les secteurs bancaire et ferroviaire. Plusieurs facteurs liés aux chemins de fer ont contribué à provoquer cette crise à partir de 1846. Bertrand Gille souligne l'impact de la surémission des titres ferroviaires sur le marché financier. De plus, la spéculation sur les actions ferroviaires a également participé à déclencher cette crise. Selon Stéphane Reznikow, l'envolée boursière entre 1845 et 1846, largement entraînée par les actions des chemins de fer, n'a pas été suffisamment soutenue par les revenus dégagés par les compagnies ferroviaires¹⁹⁰. La courte durée des concessions consenties dans les années 1840, et une certaine suspicion sur la solvabilité des compagnies ferroviaires, est aussi avancée comme une cause importante des crises boursières de 1846-1847¹⁹¹. Un facteur exogène a également pesé sur les cours des titres ferroviaires en Bourse : la pénurie et en même temps le renchérissement de capitaux en Angleterre. Les investisseurs anglais, détenant un quart du capital versé des compagnies ferroviaires françaises, ont alors été contraints de revendre leurs titres en Bourse. Cette situation a aggravé la difficulté des compagnies ferroviaires¹⁹². Au niveau de Bourse les agents de change ne pouvaient agir sur la surémission et des problèmes inhérents au secteur ferroviaire, tels que la courte durée de concession. En 1848, ils ont toutefois pris des mesures exceptionnelles pour limiter l'aggravation de cette débâcle et ses

¹⁸⁹ Angelo Riva, Eugene N. White, *op. cit.* ; Paul Lagneau-Ymonet, Angelo Riva, *op. cit.*

¹⁹⁰ Stéphane Reznikow, « Les envolées de la Bourse de Paris au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etudes et documents (II)*, Paris, Imprimerie nationale, 1990, p. 224-225.

¹⁹¹ François Caron, « Chemins de fer et budget », Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, *L'invention de la gestion des finances publiques : élaboration et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2010, p.489-501.

¹⁹² Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le marché financier français au XIX^e siècle (Volume 1)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 229-230 et 256-257.

retombées sur le marché financier. Selon A. Riva et E. N. White, l'absence de défaut des agents durant cette crise peut s'expliquer par la fermeture temporaire de la Bourse entre le 23 février et le 6 mars 1848, par un accord relatif aux prix de liquidation imposé à toutes les transactions à terme, et par une avance de 2,4 millions de francs accordée par la Banque de France aux agents de change¹⁹³.

Ces mesures appliquées par les agents de change visaient à réduire le risque de défaut lors des liquidations qui s'effectuaient en pleine crise. Selon l'estimation des agents de change, dans les conditions ordinaires, il fallait réunir entre 120 et 150 millions de francs pour effectuer la liquidation des marchés à terme engagés à l'époque. Cette somme était « hors de toute proportion avec les ressources que le marché pouvait offrir¹⁹⁴ ». Le risque de contrepartie était donc tellement considérable que les mesures exceptionnelles étaient devenues indispensables pour permettre la liquidation. Les cours de compensation des rentes et des actions des chemins de fer fixés par les agents de change et consentis par les maisons bancaires¹⁹⁵, ont permis de réduire les pertes des acheteurs à terme, avec une diminution des bénéfices des vendeurs¹⁹⁶. Le soutien de la Banque de France et du ministre des Finances aurait aussi pu être important pour permettre aux agents de change de faire face au risque de défaut. Lors de la séance du 27 février de la Chambre syndicale des agents de change, le Syndic qui avait prévu que des agents de change solliciteraient des prêts de la Caisse commune, estimait que seraient nécessaires l'escompte par la Banque des bons du Trésor détenus par la Compagnie des agents de change, ainsi qu'une avance d'un million de francs par la Banque sur le dépôt de rentes¹⁹⁷. La Banque rejeta toutefois cette demande d'escompte et d'avance, au prétexte que l'opération d'avances avait déjà été suspendue et qu'elle ne pouvait escompter les bons du Trésor que dans le cas où le mode et les bases de liquidation adoptés par la Compagnie auraient été sanctionnés par l'autorité. Face à cette situation, l'avis du ministre des

¹⁹³ Angelo Riva, Eugene N. White, *op. cit.*.

¹⁹⁴ Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, Lettre de Billaud (syndic des agents de change de Paris) au syndic de la Compagnie des agents de change de Lyon, le 14 mars 1848.

¹⁹⁵ Selon un document signé le 11 mars 1848 par Mallet frères, Gabriel Odier, Thurneysen, Pillet-Will, D'Eichtal, J.A. Blanc Mathieu, A. Marquard, Adorn, Jame Odier, A. de Gourneuf Hottinguer, Fould et Fould Oppenheim : « nous avons cru devoir, en ce qui nous concerne nous soumettre à cette mesure nécessitée par un cas de force majeure, et nous déclarons de plus qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de liquider les marchés à terme dans de pareilles circonstances. »

Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, Note sur la liquidation de février 1848.

¹⁹⁶ Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, « Assemblée générale du 28 février 1848 »

¹⁹⁷ Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, « Séance de la Chambre syndicale du 27 février 1848 », Note sur la liquidation de février 1848.

Finances devenait déterminant. Pourtant, il partageait les observations de la Banque, en indiquant que le système de compensations générales proposé par les agents de change, surtout en ce qui concerne la liquidation aux prix fixés, ne lui semblait profiter qu'aux intérêts des agents et pour diminuer les risques de pertes financières au vu de l'état du marché. Face à une telle accusation, le Syndic souligna dans sa réponse au ministre des Finances l'enjeu d'une telle décision pour le crédit public. Selon lui, le refus de la Banque d'escompter ou d'avancer sur le dépôt des titres publics révélait « la situation financière du marché étant telle que la Banque de France elle-même se refusait à avancer à la Compagnie contre dépôt des valeurs d'État, les fonds nécessaires¹⁹⁸ ». Bien que ces mesures exceptionnelles proposées par les agents de change et finalement adoptées n'aient toutefois pas pu relever le marché, elles ont aidé à stabiliser le marché en évitant des défauts et des pertes encore plus considérables des haussiers des rentes et des chemins de fer.

Si les opérations de liquidation mis en œuvre par la Compagnie des agents de change de Paris ont donné à des travaux détaillées, les mesures adoptées par les Parquets provinciaux pour faire face à la crise de 1848 ont été peu étudiées. Prenons le cas de la Bourse de Lyon. La Chambre syndicale des agents de change de Lyon a cherché au mois de mars 1848 à unir ses instances à celles de la Compagnie des agents de change de Paris pour obtenir des ministres du Commerce et des Finances l'approbation de mesures similaires¹⁹⁹. Au mois de juillet, la Chambre syndicale lyonnaise décida d'interdire les ventes ou achats sur plus d'une liquidation, c'est-à-dire les déports et reports. Cette mesure avait pour objectif de prévenir le problème de solvabilité de certains agents et d'éviter la défiance du public sur les transactions à terme. Le Syndic rendit compte des délibérations de cette Chambre dans ses termes :

« ...il paraît frappé des dangers auxquels s'exposent certains agents de change en faisant des marchés à terme dans les circonstances actuelles, soit en raison de la solvabilité des clients que de celle de plusieurs agents de change qui sont restés débiteurs de la Chambre syndicale et dont les cautionnements n'existent plus pour les uns et seulement en partie pour les autres, que d'ailleurs les affaires à terme sur une échelle un peu importante dans ce moment pourraient réveiller en dehors

¹⁹⁸ Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, « Séance de la Chambre syndicale du 28 février 1848 », Note sur la liquidation de février 1848.

¹⁹⁹ Centre des archives économiques et financières, B-0067700/1, Lettre de Billaud (syndic des agents de change de Paris) au syndic de la Compagnie des agents de change de Lyon, le 14 mars 1848.

l'hostilité de nos adversaires et devenir désavantageuses pour l'existence du Parquet qu'en conséquence, il convient de renfermer ces sortes d'opération dans de justes limites²⁰⁰. »

Ainsi, on sait que malgré la garantie de la Caisse commune, certains agents étaient encore exposés au risque de défaut. Les opérations de reports, si elles aidaient à stimuler le marché boursier en temps normal, sont devenues lors de la crise un facteur nuisible au fonctionnement du marché. Si la prudence exigée par la gestion du risque de défaut dans la crise peut largement expliquer l'interdiction exceptionnelle du report et du déport, on peut aussi constater à partir cette citation que cette restriction temporaire sur les marchés à terme a été aussi conçue dans le but de les sauvegarder. En effet, les marchés à terme représentaient la majeure partie de l'activité du Parquet lyonnais, ainsi, selon la Chambre, c'est pour « renfermer les affaires à terme dans de justes bornes de manière à les soustraire à la critique²⁰¹ ». Les actions ferroviaires, cibles majeures des transactions à terme et des reports en Bourse de Lyon, pâtissent sûrement de cette restriction temporaire vis-à-vis des marchés à terme ; elles profitent toutefois du développement durable de ces marchés grâce à cette restriction.

2. Une forte augmentation de l'investissement public grâce à la mobilisation accrue des ressources extraordinaires

Sous la monarchie de Juillet, l'augmentation des dépenses publiques consenties pour les infrastructures de transport, d'abord été impulsée par la loi du 17 mai 1837, tient à partir de 1838 par le renforcement du financement étatique des canaux, et s'explique à compter de 1842 par la participation de l'État à l'aménagement des chemins de fer. Il s'agit de prendre la mesure des fonds mobilisés par l'État pour soutenir ses responsabilités en matière d'équipement, et d'analyser l'évolution de ces ressources entre 1837 et 1848. Il importe également de comparer les moyens mis en œuvre par l'État central avec les modalités de financement décidés par les administrations locales.

²⁰⁰ Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, le 6 juillet 1848.

²⁰¹ *Ibid.*

A. Le financement des ouvrages routiers et fluviaux grâce au Fonds extraordinaire pour les travaux publics

L'application de la loi du 17 mai 1837, qui crée le Fonds extraordinaire pour les travaux publics, soutenu à la fois par l'excédent budgétaire et par la réserve de l'amortissement, entraîne un accroissement phénoménal du budget du ministère des Travaux publics jusqu'à la fin de la Monarchie de Juillet. Il convient de rappeler que ce ministère n'est autonomisé du ministère de l'Intérieur qu'à compter de 1830.

En 1838, soit un an après l'instauration de la loi 1837, le projet de loi prévoit déjà une somme de 85 millions de francs pour la construction du canal de la Marne au Rhin et du canal latéral à la Garonne, acquittée sur l'excédent des recettes budgétaires et sur la Caisse d'amortissement par le biais du fonds extraordinaire des travaux publics. La Commission chargée d'examiner ce projet pour la Chambre des députés jugea qu'il fallait contester la loi de 1837 s'il y avait des doutes sur l'origine des fonds, mais elle « n'avait ni volonté ni mission de le faire ». Clairement, l'instauration de la loi de 1837, une loi générale, a en pratique facilité l'emploi de la réserve de l'amortissement sur les grands travaux publics, en fournissant une base juridique pour les futurs législateurs. La Commission des canaux reconnut que l'instabilité de l'excédent des budgets dans les années à venir était réelle, mais convint avec le ministre des Finances de la disponibilité du fonds de réserve de l'amortissement, malgré les incertitudes concernant la proportion de rentes 4,5% et 3,5% dans la prochaine conversion. Le cours de rentes 4,5% resteraient supérieur au pair, tandis que celui de rentes 3,5% seraient inférieur au pair et exigeraient donc le rachat par la Caisse d'amortissement. Cependant, la Commission estimait qu'à la différence des rentes à 4,5%, les rentes à 3,5% permettraient de réaliser une économie sur les intérêts d'environ de 12 à 14 millions de francs. Cette somme pourrait compenser la partie de la réserve d'amortissement qui ne serait plus disponible à cause du rachat des nouvelles rentes à 3,5% : « ...il est à remarquer qu'entre elle (l'économie d'intérêt) et la portion de l'amortissement affectée aux rentes au-dessus du pair, il s'établira un sorte de nivellement tel, que s'il y a une plus forte quantité de rente 4.5 pour cent, l'économie sur le service des arrérages sera moindre qu'en 3,5 pour cent, mais aussi que la portion de l'amortissement venant accroître la réserve sera plus considérable[,] et réciproquement²⁰². » Il

²⁰² Le *Moniteur universel*, n°142, du Mardi 22 mars 1838.

est donc évident que même avec la loi de 1837, pour déterminer les fonds à affecter aux travaux publics, il faut encore prendre en compte l'incertitude sur les opérations des titres publics, qui pèse sur la disponibilité du fonds d'amortissement.

Alors le projet de ces deux canaux avait été un succès, il n'en fut pas de même pour l'examen au sein du Parlement du projet de loi ferroviaire de 1838, qui exigeait une somme d'environ 207 millions de francs au titre des dépenses extraordinaires à engager pour réaliser quatre artères ferroviaires. Comme l'a montré le chapitre 4, le rejet de ce projet s'explique en partie par l'incertitude pesant sur les moyens proposés par le gouvernement. Selon Arago, rapporteur de la Commission de la Chambre des députés, l'excédent budgétaire et le fonds disponible d'amortissement n'étaient pas suffisants ; il souligna d'ailleurs que « la Commission a reculé surtout devant des considérations financières²⁰³ ». Martin, ministre des Travaux publics, insista pour que cette dépense, bien qu'énorme, ne soit engagée que progressivement, et que « soit que la conversion se fasse cette année[en 1838] ou l'année prochaine[en 1839], il est[soit] évident qu'il restera[resterait] encore une réserve d'amortissement considérable qui pourra[pourrait] être employée aux travaux publics et qui, réunie aux excédents de recettes, suffira[suffirait], et au-delà, à cette dépense de 16 à 20 millions par année ». Malgré ces précautions, des députés persistaient à croire que le fonds d'amortissement doit être utilisé sur les rentes 5%²⁰⁴. Face à autant de critiques émanant de la Chambre à l'encontre de ce projet, Lacave-Laplagne, ministre des Finances, se référa à la loi de 1837 : « Nous n'avions pas besoin de vous demander un crédit pour les travaux publics, car la loi de 1837 ouvre un crédit en rentes, et l'ouvre d'une manière illimitée²⁰⁵... ». Il exagérait clairement le pouvoir accordé au Gouvernement par la loi de 1837. Certes, cette loi permettait à l'État d'acquitter les dépenses nécessaires des travaux publics sur le fonds d'amortissement ; ce droit était toutefois soumis à une condition préalable : les travaux publics en question devaient d'abord être approuvés par les deux Chambres. Ce principe de la loi de 1837 avait déjà été souligné par la Commission de la Chambre des députés en 1837 :

« Cette loi n'ouvre point de crédits, et n'autorise le ministre ni à négocier des rentes, ni à entreprendre des travaux. Mais dans la prévoyance que des travaux auront lieu, elle organise un système

²⁰³ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX. Le 10 mai 1838.

²⁰⁴ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX. Le 10 mai 1838. Voir par exemple la prise de parole de Le Peletier d'Aulnay.

²⁰⁵ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX, le 10 mai 1838.

financier, auquel viendront successivement se rattacher les travaux rares ou nombreux, petits ou grands, que la Chambre votera²⁰⁶ »

En 1840, les Chambres votent deux projets de loi portant à 63 millions de francs la somme affectée aux travaux de navigation intérieure à exécuter par l'État, et pour les prêts et les garanties faits par l'État à cinq compagnies ferroviaires. Et toutes ces dépenses autorisées par ces deux lois, sont acquittées « sur les ressources extraordinaires destinées à faire face aux dépenses comprises dans la deuxième section du budget du ministère des travaux publics²⁰⁷ ». La seconde section du budget était bien le budget extraordinaire.

Il est important de souligner les différences entre le Fonds extraordinaire et le budget extraordinaire. À compter de l'instauration de la loi du 17 mai 1837, les travaux extraordinaires firent l'objet d'une seconde section du budget du ministère des Travaux publics, soit du budget extraordinaire, qui recevait, à travers le Fonds extraordinaire, des allocations déterminées des lois spéciales. Selon un document publié par le ministre des Travaux publics, il faut attendre en 1848 pour que l'Assemblée nationale d'abord, puis de l'Assemblée législative se saisissent du problème lié au report des crédits affectés au budget extraordinaire d'un exercice sur l'autre. L'Assemblée législative a décidé d'annuler cette faculté de reporter les crédits annuels ouverts pour les travaux de la seconde section, et de ne pourvoir aux dépenses ordinaires et extraordinaires qu'avec la seule ressource de crédits annuels après l'épuisement des allocations antérieurement attribuées à la seconde section. Le ministère des Travaux publics continuerait néanmoins à distinguer ces deux sections. À la suite de cette décision, à partir de 1849, les travaux ordinaires et extraordinaires sont confondus dans un même chapitre, organisé en fonction de la nature de travaux²⁰⁸.

Ainsi, entre 1837 et 1848, le budget extraordinaire du ministère des Travaux publics se basait sur le crédit public, à travers le Fonds extraordinaire entre 1837 et 1841 et puis les dettes flottantes entre 1841 et 1848. Nous allons voir en quoi l'année 1841 est importante dans la mobilisation du crédit public.

²⁰⁶ *Le Moniteur universel*, le 28 février 1837, « Rapport à la Chambre des députés relatif à la création d'un fonds extraordinaire pour les travaux publics, Duvergier de Hauranne ».

²⁰⁷ Voir l'article 8 de la loi du 8 juillet 1840 et l'article 29 de la loi du 15 juillet 1840.

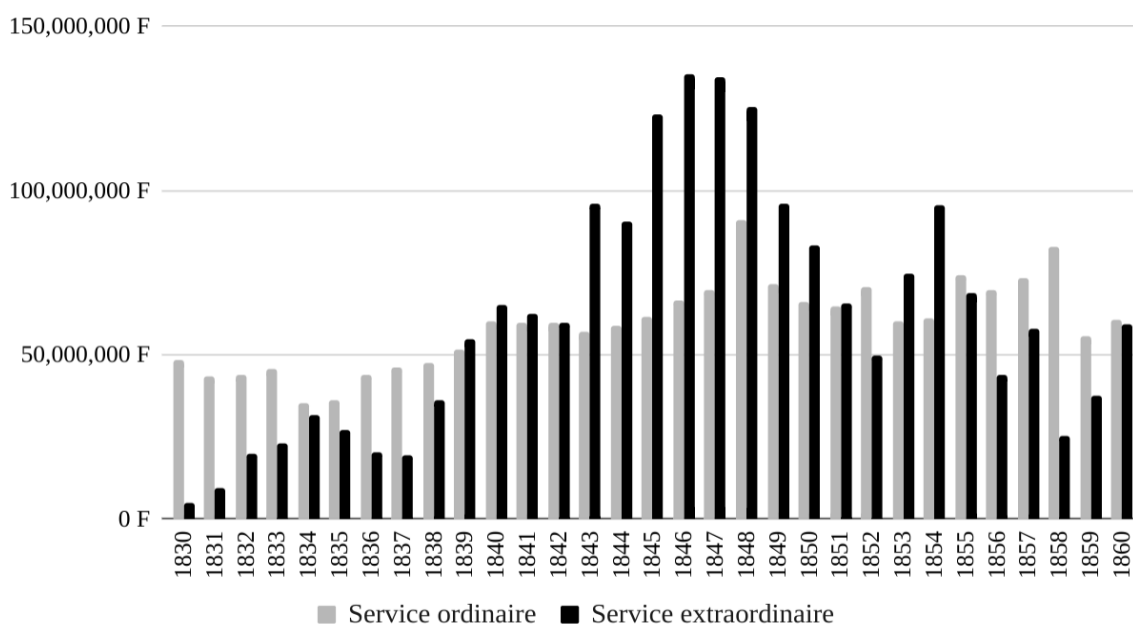
J. B. Duvergier, « La loi du 8 juillet 1840, affectant une somme de vingt-trois millions quatre cent mille francs à divers travaux de navigation intérieure », « La loi du 15 juillet 1840, relative aux chemins de fer », *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1840*, Paris, 56 rue de seine, 1841, p. 212, 274.

²⁰⁸ Ministère des Travaux publics, *Statistique de la navigation intérieure, dépenses de premier établissement et d'entretien concernant les fleuves, rivières et canaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 47.

B. Un emploi plus ingénieux de la réserve de l'amortissement au service de la croissance des dépenses ferroviaires

Si les lois spéciales promulguées avant 1842 entraînent une croissance graduelle des dépenses extraordinaires du ministère des Travaux publics, c'est la loi du 11 juin 1842, permettant l'exécution étatique d'une partie des travaux ferroviaires, qui va porter ces dépenses à leur maximum. L'exemple des projets précédents qui avaient eu recours au fonds d'amortissement sans que cela provoque des désordres financiers, avait encouragé certains députés à voter la loi de 1842²⁰⁹. Les graphiques 14 et 15 montrent bien que le budget extraordinaire s'accroît très vite après 1837 et excède, après la loi de 1842, le budget ordinaire pour atteindre par la suite son point culminant en 1847. Cette progression du budget extraordinaire est évidemment entraînée par l'expansion rapide des dépenses pour les chemins de fer, qui deviennent dominantes dans ce budget à partir de 1843.

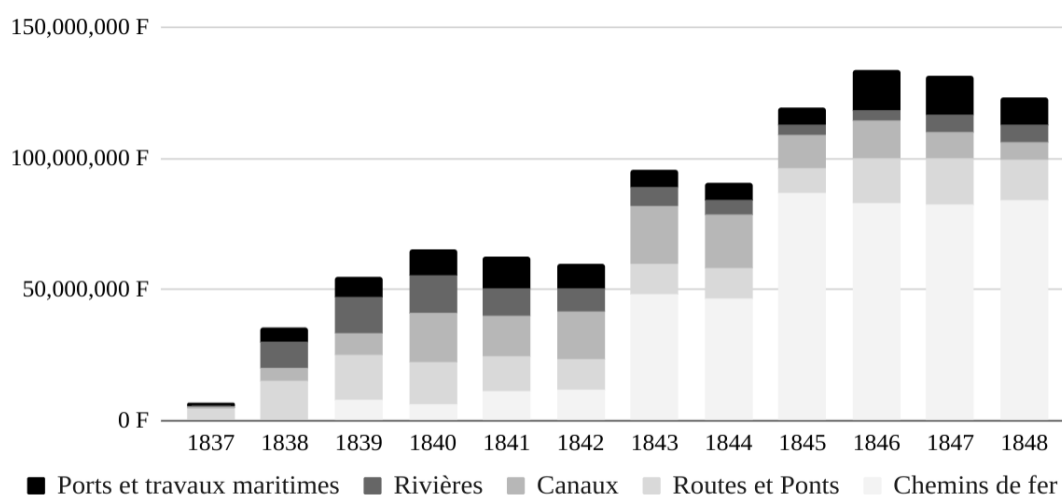
Graphique 14. La structure des dépenses du Ministère des Travaux publics, 1830-1860



²⁰⁹ Nous prenons ici l'exemple de Billault : « Depuis 1837, que vous avez créé ce budget extraordinaire des travaux publics qui a doté le pays d'un redoublement d'activité que je regarde comme éminemment fécond et civilisateur, vous avez, dans l'espace de cinq années, de 1837 à 1842, consacré 450 et quelques millions à ces travaux publics ; vous avez, dans cinq ans, mais sans embrasser à l'avance la totalité de la dépense, vous avez dépensé à peu près la même somme que vous seriez appelés par le projet actuel à dépenser dans cinq autres années. » Voir : *Le Moniteur universel*, 2^e supplément au N.132, du jeudi 12 mai 1842.

Sources : Michel Chevalier, « Statistique des travaux publics sous la Monarchie de 1830 », *Journal des économistes*, octobre 1848 ; Ministère des Travaux publics, *Comptes définitifs des dépenses imputées sur les fonds des budgets ordinaires, annexe et extraordinaire de l'exercice 1837*, Paris, Imprimerie royale, 1839 ; Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1838 (jusqu'à l'exercice 1860)*, Paris, Imprimerie royale, 1840 (jusqu'à 1862). Les données avant 1838 proviennent des calculs faits par Michel Chevalier, qui a également calculé les budgets ordinaires et extraordinaires jusqu'en 1845. À partir de l'exercice de 1837, le Ministère des Travaux publics a publié son budget annuellement en le divisant en deux sections. Pour obtenir les chiffres plus précis, on a adopté les données publiées par le Ministère après 1837. Les données entre 1837 et 1845 calculées par Chevalier et présentées par le Ministère sont presque identiques.

Graphique 15. La répartition du budget extraordinaire entre les différents types de travaux, 1837-1848



Sources : Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1838 (jusqu'à l'exercice 1860)*, Paris, Imprimerie royale, 1840 (jusqu'à 1862). Au cours de cette période, les dépenses des travaux de transport constituaient l'immense majorité des budgets extraordinaires du ministère des Travaux publics. Ces dépenses peuvent donc représenter le budget extraordinaire. Seulement des sommes médiocres ont été affectées aux travaux des bâtiments civils.

L'année 1842, au cours de laquelle s'amorce une augmentation des dépenses publiques, est également marquée par une modification importante dans l'emploi du fonds de réserve de l'amortissement à destination des travaux d'équipement. Alors qu'à partir de l'approbation de loi du 10 juin 1833, la réserve de l'amortissement ne finance les travaux que par la consolidation fictive des bons du Trésor dans cette réserve en rentes nouvellement créées (et affectées au Fonds extraordinaire en vertu de la loi de 1837) ; dans la loi de chemins de fer de 1842, les dépenses ferroviaires imputées à l'État sont toutefois acquittés d'abord sur les dettes flottantes²¹⁰ avant

²¹⁰ Il importe de noter que le sens de la dette flottante à cette époque ne se limitait pas aux titres à court terme, mais aussi indiquait plus largement les découverts des budgets qui se soldent par un excédent de dépenses, le bilan débiteur

d'être couvertes progressivement par la consolidation fictive à l'aide du fonds d'amortissement (article 18)²¹¹. En plus, cette réserve ne devait être disponible qu'après l'extinction des déficits budgétaires des exercices 1840, 1841 et 1842. Clairement, le Fonds extraordinaire est contourné dans la loi de 1842 (même si ces dépenses ferroviaires sont encore enregistrées dans le budget extraordinaire du ministère des Travaux publics). Cette modification se poursuit jusqu'à la crise financière de 1847 et 1848, qui a impacté le crédit public et a rendu difficile l'emploi du fond de l'amortissement pour les travaux publics. En vertu de la loi du 12 décembre 1848, la Caisse d'amortissement a entièrement cessé, à partir du 1er janvier 1849, de racheter des rentes et d'affecter sa réserve aux découverts du budget. Entre 1842 et 1847, les dettes flottantes deviennent désormais le premier moyen à la disposition du gouvernement de la monarchie de Juillet pour financer les travaux extraordinaires. Prenons l'exemple des lois du 5 août 1844, qui ont affecté les mêmes sources de fonds aux travaux de phares, de ports, de routes royales et de canaux²¹². Il convient donc d'expliquer cette modification apportée à l'utilisation de la réserve de l'amortissement.

Cette modification des lois du 10 juin 1833 et du 17 mai 1837 par la loi de 1842 s'inscrit dans deux contextes. D'une part, l'un des conditions importantes de la création du Fonds extraordinaire en 1837, à savoir les excédents budgétaires, disparut avec l'approbation de la loi de 1842. La réserve d'amortissement non seulement devient la seule ressource pour régler les dépenses assumées par l'État, mais doit aussi d'abord combler les déficits budgétaires avant d'être appliquée aux travaux publics. D'autre part, le financement des travaux directement par la création des rentes et la consolidation fictive, prescrit en 1833 et institutionnalisé en 1837, a été rapidement mis en cause avant d'être finalement abrogé par la loi budgétaire du 25 juin 1841. Dans sa présentation au Parlement en 1841, le ministre des Finances justifie l'abrogation de la loi de 1837, en évoquant les conséquences préjudiciables que cette loi présentait : lorsque les cours des rentes

des services spéciaux suivis en dehors du budget, ou les dépenses nécessaires pour faire face aux recouvrements en retard. La dette flottante pouvait être ramenée à des proportions modérées au moyen d'emprunts, de consolidations et d'inscriptions de rentes.

Voir l'étude de Ch. Nicolas concernant les budgets du XIXe siècle. Ch. Nicolas, *Les budgets de la France depuis le commencement du XIXe siècle*, Paris, Guillaumin et cie. Éditeurs, 1883, p. 345. (Appendice. Note VII - Dette flottante)

²¹¹ La loi du 11 juin 1842, art.18 : "Il sera pourvu provisoirement, au moyen des ressources de la dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par la présente loi, qui doivent demeurer à la charge de l'État ; les avances du trésor seront définitivement couvertes par la consolidation des fonds de réserve de l'amortissement, qui deviendront libres après l'extinction des découverts des budgets des exercices 1840, 1841, 1842."

²¹² J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1844*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, 1844, p. 385-386.

étaient inférieurs au pair, l'État était obligé d'emprunter une somme suffisamment importante à la fois pour rembourser à la Caisse d'amortissement les fonds de rachat non consolidés et pour continuer les travaux en cours. Selon ce ministre, il vaut donc mieux recourir d'abord au découvert du Trésor avant de le résorber par la consolidation fictive pratiquée à compter de 1833. Ce faisant, dans le cas où les rentes seraient au-dessous du pair, les conséquences seraient assez limitées : « l'extinction des découverts en serait quelque peu ralentie, et la dette flottante, avec l'élasticité qui lui est propre, y pourvoirait sans embarras²¹³ ». En raison des inconvénients liés à l'utilisation directe de la consolidation fictive évoqués par le ministre des Finances, l'État ne recourt plus au Fonds extraordinaire, institué en vertu de la loi de 1837, qui perd son utilité aussi en raison de la disparition à partir de 1840 des excédents budgétaires, qui font partie des ressources de ce Fonds. La fonction intermédiaire que jouait le Fonds extraordinaire est donc assumée par le découvert du Trésor à partir de l'instauration de la loi du 25 juin 1841 : cette disposition consiste à rendre indirecte et conditionnelle l'utilisation de la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement, en soutenant d'abord les dépenses des travaux par le découvert du Trésor (sous la forme des dettes flottantes) avant de l'éliminer progressivement par la consolidation semestrielle en rentes nouvellement créées des bons du Trésor qui forment la réserve de l'amortissement²¹⁴. Il est clair que la disposition de la loi de 1842, qui consiste à acquitter les dépenses ferroviaires assumées par le gouvernement sur les dettes flottantes, est conforme à la loi de 1841. Malgré la suppression de l'intermédiaire du Fonds extraordinaire²¹⁵ à partir de 1841, la consolidation fictive des bons du Trésor dans la réserve de l'amortissement n'est mobilisée pour financer les travaux que par la résorption du découvert du Trésor. Cela constitue une rupture entre la loi de 1837 et la loi de 1842.

Ce recours au découvert du Trésor sous la forme de dettes flottantes s'explique sûrement par la préférence du gouvernement de la monarchie de Juillet pour l'utilisation des bons royaux. C'est

²¹³ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1841*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Guénot, 1841, p. 422 (note 1)

²¹⁴ En vertu de la loi du 25 juillet 1841, le ministre des Finances est autorisé à négocier une somme de rentes de 450 millions de francs afin de pourvoir aux dépenses des travaux publics extraordinaires (tant civils que militaires dans cette circonstance) et de faire face, à titre temporaire, aux découverts du Trésor (article 35). Cette extinction successive des découverts du Trésor sera effectuée par la consolidation en rentes, de semestre en semestre, des bons du Trésor qui forment la réserve de l'amortissement (articles 36 et 37).

J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'État, Année 1841*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Guénot, 1841, p. 422-423.

²¹⁵ Clément Coste, *op. cit.*, p. 156.

là un aspect que J.-M. Vaslin a déjà souligné dans sa thèse : contrairement à la Restauration, la Monarchie de juillet se distingue par un lourd déficit et des appels réguliers au crédit. La montant du déficit de la monarchie atteint 2,48 milliards de francs, dont seulement 700 millions sont financés par les rentes ; la reste du déficit est comblée essentiellement par l'émission des bons du Trésor²¹⁶. Cependant, c'est notamment pour éviter les inconvénients évoqués précédemment qu'à partir de 1841, le découvert du Trésor devient le principal moyen utilisé par l'État pour assumer les dépenses publiques affectées aux travaux d'infrastructures. L'abrogation du Fonds extraordinaire, qui va conduire l'État à financer les nouvelles constructions, d'abord sur la dette flottante, avant de la couvrir par la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement, est jugée comme un moyen plus sûr, ainsi que l'explique le ministre des Finances en 1841 :

« Les fonds de l'amortissement appartiennent à la dette ; leur véritable, leur spéciale destination est de libérer l'État ; nous ne pouvons donc leur donner un emploi mieux approprié à leur but que de les appliquer à l'extinction des découverts [du Trésor]. ... Il ne vous échappera pas, d'ailleurs, que les ressources de cette dette [flottante] seront considérablement accrues par la négociation de l'emprunt que nous vous proposons d'affecter à la dépense des travaux. Il en doit être ainsi, Messieurs. Il faut que le produit de l'emprunt, dont le recouvrement précédera la consommation des dépenses auxquelles il s'applique, vienne en aide au Trésor pour porter le poids des découverts. L'extinction progressive de ceux-ci sera, du reste, combinée avec la marche des travaux publics, de manière à ne laisser craindre aucune chance de perturbation dans les services²¹⁷. »

La préférence du gouvernement pour affecter d'abord les dépenses conséquentes des chemins de fer sur la dette flottante plutôt que directement sur la réserve de l'amortissement est également explicitée lors des débats parlementaires concernant le projet de loi de 1842. Le ministre de l'Intérieur considère judicieux et naturel de soutenir les dépenses ferroviaires d'abord par les dettes flottantes, et de les consolider ensuite progressivement en dette fondée lorsque la situation financière est saine. D'après lui :

« La consolidation, c'est-à-dire à convertir la dette flottante en dette fondée ; c'est seulement alors que la situation financière est parfaitement assise et liquidée... Dans l'ordre naturel des choses, les dépenses seront d'abord et provisoirement supportées par la dette flottantes ; c'est ce qui arrive pour tous les dépenses extraordinaires, c'est-à-dire la marche naturelle et régulière des opérations du Trésor... Vous vous adresserez d'abord aux moyens de la dette publique ; ensuite vous emprunterez à

²¹⁶ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 193-195, 207.

²¹⁷ J. B. Duvergier, *op. cit.*, 1841, p. 422 (note 1).

la réserve de l'amortissement, s'il y a une réserve ; s'il n'y a pas de réserve, vous emprunterez, vous ferez un appel au crédit, vous négocieriez des rentes...²¹⁸ »

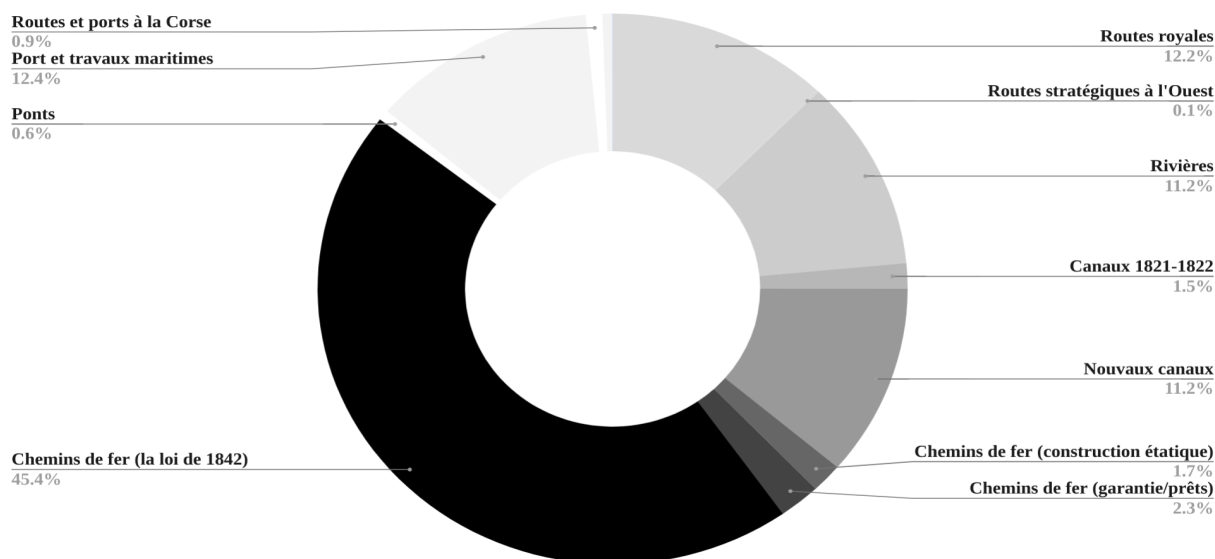
De là, on peut constater le rôle central de la consolidation des bons du Trésor versés et enregistrés sur le compte de la Caisse d'amortissement : cette consolidation fictive articule la rente et la dette flottante émise pour les Travaux publics. Ce rôle qui a déjà été défini par la loi du 10 juin 1833 et celle du 17 mai 1837 devient encore plus important à partir de 1841 : le rapport étroit entre la rente et la dette flottante existe non seulement dans la consolidation fictive des bons du Trésor dans la réserve de l'amortissement en rentes émises pour financer les travaux, mais aussi dans le soutien de cette consolidation pour les dettes flottantes créées dans le même but. Selon le calcul de C. Nicolas, dans la somme de 4,87 milliards de francs employée par la Caisse d'amortissement, seulement 1,79 milliards a été utilisé pour le rachat des rentes. La reste a été affectée à quatre autres postes avec la répartition suivante : 2,17 milliards aux sommes portées en rentes dans les budgets de l'État, 442 millions pour l'extinction des découvertes du Trésor, 286 millions pour les dépenses générales de l'État, et enfin 182 millions pour le Fonds des travaux extraordinaires²¹⁹. Alors que le Fonds extraordinaire est le moyen de mobiliser la réserve de l'amortissement avant 1841, il ne soutient plus les dépenses des travaux à partir de la promulgation de la loi du 25 juin 1841. C'est la somme affectée à l'extinction des découverts du Trésor qui a soutenu les dépenses des travaux entre 1842 et 1848, notamment celles consacrées aux chemins de fer.

La période de 1837 à 1848 est marquée par une rupture en 1842, non seulement en ce qui concerne les utilisations différentes de la réserve de l'amortissement, mais également pour ce qui est de la distribution de fonds parmi les différents modes de transport. Entre 1837 et 1841, ce sont les travaux extraordinaires des routes royales, des canaux, des rivières et des ports maritimes qui ont bénéficié des crédits acquittés sur le Fonds extraordinaire ; tandis que à partir de 1842, les crédits attribués aux chemins de fer sont devenus prédominants, malgré l'importance des fonds votés pour les travaux extraordinaires de rivières.

²¹⁸ *Le Moniteur universel*, 1er supplément au N°131, du mercredi 11 mai 1842.

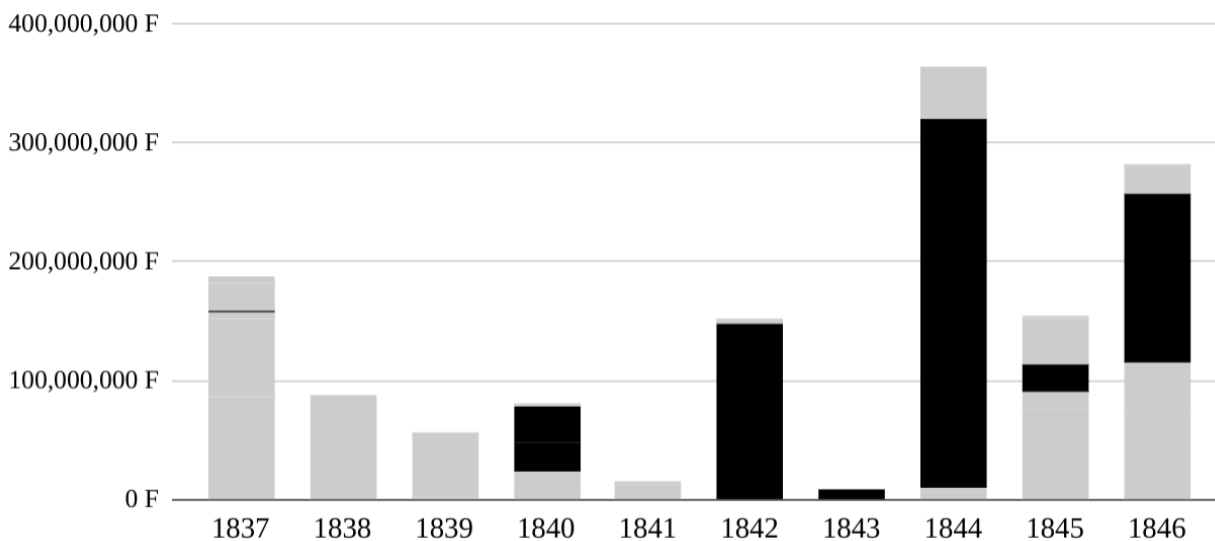
²¹⁹ Ch. Nicolas, *op. cit.*, p. 119. (Note sur l'emploi des ressources de l'amortissement)

Graphique 16. La structure des crédits ouverts pour les travaux publics extraordinaires en s'appuyant sur le fonds extraordinaire et la réserve de l'amortissement, 1837-1846



Sources : Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1846*, Paris, Imprimerie nationale, 1848, p.149-150.

Graphique 17. L'évolution des crédits extraordinaires et ceux ouverts pour les chemins de fer (la partie noire), 1837-1846



Sources : Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1846*, Paris, Imprimerie nationale, 1848, p.149-150.

Avant 1842, les routes et les ouvrages de navigation sont les deux grands bénéficiaires de la loi de 1837. Le Fonds extraordinaire était effectivement indispensable pour financer les routes

royales classées en 1837 et pour les réparations extraordinaires et l'achèvement des lacunes du réseau classées avant 1837. Un crédit de 84 millions de francs ouvert par la loi du 14 mai 1837 pour les routes royales classées avant 1837 constitue le premier emploi du Fonds extraordinaire. Ainsi, même avant l'entrée en vigueur de la loi du 17 mai 1837, ce Fonds a été sollicité pour des dépenses routières. Grâce aux crédits acquittés sur les ressources extraordinaires²²⁰, les tronçons routiers qui restaient à construire ont presque été terminés vers la fin de l'année 1847. Comme l'avait indiqué une commission spéciale dirigée par le comte Jaubert dans son rapport à la Chambre en 1837, la monarchie de Juillet est déterminée à solder « cette vieille dette de l'achèvement de nos routes royales, que l'Empire et la Restauration avaient en quelque sorte laissé protester²²¹ ». La navigation fluviale est aussi bénéficiaire de ce Fonds extraordinaire : la loi du 19 juillet 1837 lui attribue un crédit de 42,5 millions de francs. Le renforcement de l'étatisme en matière d'exploitation de canaux est aussi soutenu financièrement par cette ressource extraordinaire. La loi de 1838 relative à la construction du canal latéral à la Garonne et le canal de la Marne au Rhin prévoit le financement de ces deux canaux par ce Fonds. Le graphique 3 rend compte de l'augmentation progressive de la longueur des canaux ouverts appartenant à l'État au cours des années 1840, principalement grâce à la loi de 1838, et donc à ce Fonds.

En revanche, à compter de 1842, ce sont les chemins de fer qui profitent le plus largement de l'emploi de la réserve de l'amortissement, malgré l'importance de crédits affectés aux routes et aux rivières. Le projet routier lancé par la loi du 30 juin 1845 que G. Reverdy considérait comme « le programme le plus généreux pour les investissements routiers²²² » pour plus d'un siècle, va bénéficier d'une somme de 77,5 millions de francs, acquittée sur les dettes flottantes qui devaient être éliminées par la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement (et non sur le Fonds extraordinaire). Acquitté sur cette même ressource, un crédit de 75 millions de francs est autorisé par la loi du 31 mai 1846 pour les travaux de rivières. Cependant, par rapport à ces projets routiers et fluviaux, ce sont les chemins de fer qui vont le plus de la réserve de l'amortissement à partir de 1842. Grâce à ces dettes flottantes soutenues par la consolidation du fonds d'amortissement, l'État

²²⁰ Bien que les ressources extraordinaires soient indispensables pour les nouvelles constructions, ce sont les ressources ordinaires qui soutenaient les frais d'entretien qui grimpaient rapidement en raison de l'achèvement des routes royales nouvellement classées et la croissance de la circulation. On peut constater dans le graphique 7 cette croissance des fonds destinés à l'entretien des routes royales durant la monarchie de Juillet, notamment à partir de la fin des années 1830.

²²¹ Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 256.

²²² Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 349.

a pu intervenir d'une façon très active dans le financement des chemins de fer durant la seconde moitié de la monarchie de Juillet. Après de débats intenses au sein du Parlement en 1835, 1838, 1840 et 1842 au sujet du système financier à adopter pour faire construire les chemins de fer, la loi de 1842, longtemps considérée comme la « charte des chemins de fer français²²³ », est ratifiée, confirmant le principe d'un système mixte avec la participation d'acteurs publics et privés. Après l'entrée en vigueur de cette loi, l'État investit dans les travaux d'infrastructures ferroviaires, portant à la hausse les dépenses publiques, qui est abondée par le découvert du Trésor basé sur le fonds d'amortissement. Sur le graphique 15, cette croissance très rapide des crédits consacrés aux chemins de fer est évidente ; et ces crédits constituent la majorité des crédits extraordinaires ratifiés à partir de 1842.

Malgré une utilisation prudente et indirecte de la réserve de l'amortissement prévue dans la loi de 1842, cette loi, comme les lois de 1833 et de 1837, va entraîner une forte croissance des dépenses soutenue par cette réserve. En dépit des raisons qui justifient le recours accru à la réserve d'amortissement, son emploi sur un projet ferroviaire qui peut durer dix années est mise en cause en 1842 par la commission parlementaire chargée d'examiner ce projet. Car « cette ressource n'existe qu'à la condition que la rente 5% se maintiendra[it] pendant dix années au-dessus du pair. S'il en était autrement, la caisse d'amortissement serait obligée de racheter ; elle n'aurait plus rien à prêter au trésor public²²⁴ ». Le ministre des Finances reconnaît aussi que la viabilité du projet se base sur « dix ans de paix²²⁵ », sans lesquels, le crédit public ne pourra pas soutenir l'exécution fidèle de ce projet. Le ministre de l'Intérieur va toutefois relativiser le poids de l'inquiétude, estimant que la certitude absolue n'existe pas. En se référant à l'exemple de la Belgique et des divers États de l'Allemagne, qui ont réalisé la construction de leurs réseaux ferrés par la création de rentes, il indique pour que la France peut compter sur son fonds d'amortissement de 95 millions, ne doit pas s'abstenir à investir dans les chemins de fer à cause de cette incertitude du crédit public. Même si l'hypothèse d'un crédit public stable pendant dix ans ne s'est pas vérifiée dans la réalité, le vote de la loi de 1842 a toutefois suscité ensuite plusieurs projets de loi demandant des crédits

²²³ François Guizot a appelé la loi de 1842 « leur charte ». Cette expression a été répétée par la suite par des chercheurs, tel qu'Yves Leclercq..

Voir : François Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, Michel Lévy Frères, 1867, Tome huitième, p.625-626.

Yves Leclercq, « Les transferts financiers... », *op. cit.*.

²²⁴ *Le Moniteur universel*, 4e supplément au N°109, du mardi 19 avril 1842.

²²⁵ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N°120, du samedi 30 avril 1842.

extraordinaires importants pour financer les lignes planifiées en 1842. Entre 1842 et 1846, plus de 630 millions de francs de crédit ont été alloués pour le service des travaux publics extraordinaires, au titre de l'établissement de grandes lignes de chemins de fer²²⁶. Pour donner le concept de cette somme, le budget général de l'État français de l'exercice 1847 figure 1.7 milliards de francs²²⁷.

Il ne faut pas négliger qu'à cette époque-là, les compagnies ferroviaires soutiennent aussi le crédit public à travers le placement de leurs fonds disponibles dans les titres publics. Cela s'explique pour deux raisons. D'une part, il vaut mieux que leurs fonds disponibles puissent dégager des revenus pour compenser les intérêts à payer par les compagnies pour ces fonds ; les rentes, grâce à leur valeur relativement stable et à la facilité de leur revente, représentent donc un placement moins risqué. D'autre part, même si le cours de rentes chute en Bourse, les compagnies, pour obtenir des liquidités pour continuer les travaux ou faire face à leurs engagements, ne sont pas nécessairement obligées de revendre ces rentes à vil prix , au contraire, elles peuvent recourir, par exemple, à la Banque de France pour demander des avances garanties par le dépôt de leurs rentes. C'est le cas quand en pleine crise de 1848, lors de la chute de rentes 3% en Bourse, la Banque consent une avance de 2 millions de francs à la Compagnie Paris-Strasbourg au dépôt des rentes²²⁸. Cette seconde raison vaut notamment pour les compagnies ferroviaires avant 1852, la date où la Banque a enfin admis les titres ferroviaires comme garantie des avances.

Cependant, les placements sur titres publics ne sont pas toujours sûrs, particulièrement lors de troubles politiques. Certaines compagnies ferroviaires subissent alors des pertes à cause des opérations de conversions ou de consolidations effectuées par l'État. Par exemple, le décret du 7 juillet 1848, qui oblige les détenteurs de bons du Trésor à recevoir les rentes 3% contre leurs bons, a coûté à la Compagnie Paris-Strasbourg une perte d'environ un million de francs, pour laquelle

²²⁶ « Tableau récapitulatif : des crédits généraux ouverts pour le service des travaux publics extraordinaires sur les exercices 1837 à 1846 inclusivement », Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1846*, Paris, Imprimerie nationale, juillet 1848.

²²⁷ Lacave-Laplagne, *Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet et sur ses résultats en réponse aux rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848*, Paris, Comptoir des imprimeurs-unis, 1848, p. 9.

²²⁸ La Banque accorda cette avance largement en raison de la grande quantité de rentes appartenant à cette Compagnie : plus de 10 millions au cour de 40 F. Mais cette avance n'a pas été effectuée, car, grâce à une indemnité de l'État à cette Compagnie et l'amélioration du cours des rentes 3%, elle a été dispensée de recourir à l'avance sur rentes que la Banque avait autorisée en sa faveur. On peut constater ici l'influence de cours des rentes sur les opérations des chemins de fer.

Voir : Archives de Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance des 30 novembre 1848 et 08 janvier 1849.

la Compagnie demande au Ministre des finances une compensation²²⁹.

Le lien entre le crédit public et le crédit privé peut aussi être observé dans les fonctionnements de la Caisse des dépôts et consignations. Certes, durant la période que nous étudions, l'importance des prêts qu'elle accorde directement aux compagnies de canaux et de chemins de fer demeurent très limités en comparaison au volume des autres opérations de cette Caisse. Les actions des canaux de 1821-1822 que détient la Caisse des dépôts ne constituent que des garanties des prêts pour cette Caisse, ne concerne pas le financement de ces canaux. Cependant, en matière d'investissement ferroviaires, des liens entre le crédit public et le crédit privé se manifestent dans les activités de la Caisse. Premièrement, la Caisse des dépôts est un débiteur des compagnies ferroviaires. En vertu des concessions ferroviaires, dès le début de l'ère des rails, les cautionnements soumis par les compagnies sont versés à la Caisse des dépôts et consignations. La Caisse offre aussi aux compagnies ferroviaires des services de compte courant qui porte d'intérêts. Pour les compagnies ferroviaires, du point de vue de la sécurité, de la facilité du retrait des sommes et du taux des intérêts, le placement de leurs fonds disponibles à la Caisse des dépôts peut être avantageux²³⁰. Ainsi, les chemins de fer ne sont pas de simples bénéficiaires du crédit public ; ils contribuent aussi à enrichir le fonds de la Caisse des dépôts, qui fait des placements sur les titres publics. En second lieu, la Caisse des dépôts est aussi un créancier des compagnies ferroviaires. Au cours des années 1830, il existe déjà plusieurs compagnies faisant appel à cette Caisse pour emprunter des sommes²³¹, cependant, sous la monarchie, la Caisse des dépôts ne constitue pas un investisseur important pour les chemins de fer ; il faut attendre le milieu du Second Empire pour qu'elle fasse des souscriptions importantes d'obligations ferroviaires²³².

²²⁹ Archives nationales du monde du travail, 13AQ33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, les séances des 27 juillet et 17 août 1848 ».

²³⁰ À l'exemple de la Compagnie Paris-Strasbourg, qui déposa 2.5 millions de fonds disponible à la Caisse des dépôts pour ces trois raisons. Voir : Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, la séance du 23 octobre 1851 ».

²³¹ On prend ici l'exemple de la Compagnie Saint-Étienne-Lyon. Elle fit en 1838 toutes les démarches nécessaires auprès de la Caisse des consignations pour obtenir un prêt de 6 millions de francs destiné tant au remboursement de la dette de la Compagnie, qu'à l'accomplissement de divers travaux, et notamment du renouvellement du rail. Mais la Caisse des consignations rejeta cette demande en expliquant qu'elle ne pouvait s'engager pour un placement à aussi long terme que celui que réclamaient les intérêts bien entendus de la Compagnie. Voir : Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 juin 1838 ».

²³² Frédéric Thiveaud (éd.), *Que sais-je : La Caisse des dépôts*, Paris, Presses Universitaires de France, 2016, p. 22.

C. Le recours croissant aux ressources extraordinaires par les administrations locales

En parallèle de l'augmentation des moyens extraordinaires mobilisés pour les grands travaux publics, le financement des travaux locaux commence à recourir de plus en plus à des ressources extraordinaires : des impôts extraordinaires et le crédit. Les administrations locales sont en premier ligne pour le financement des routes locales. Les ressources mobilisées par elles se sont accrues à partir du milieu des années 1830, quand leurs responsabilités en matière de travaux routiers ont été précisées et quand elles ont commencé à recourir davantage à des ressources extraordinaires, notamment des emprunts à l'aide de la Caisse des dépôts et consignations.

Après la Révolution, les administrations locales ont progressivement gagné en autonomie dans la gestion de leurs ressources ordinaires. Cela s'explique en partie par la création des échelons administratifs communaux et départementaux, accompagnée d'une définition des finances locales. Le rôle des finances locales dans les travaux publics a donné lieu à plusieurs études. Xavier Bezançon montre comment dans le mouvement de décentralisation les collectivités locales vont jouer un rôle croissant dans le financement des travaux publics. Il mentionne les décrets du 9 avril et du 16 décembre 1811, qui transfèrent de l'État aux départements un certain nombre de prérogatives de façon à alléger le budget central. La personnalité juridique des départements est finalement reconnue par la loi du 10 mai 1838, mais il faut attendre la Troisième République pour que la compétence du département et de la commune soit pleinement définie. La loi du 10 mai 1838 a également imposé aux administrations départementales l'obligation d'assurer l'entretien des routes départementales sur les ressources locales. Ainsi, les départements ont été dotés d'une personnalité juridique à l'occasion du transfert des charges de certains édifices et des routes²³³.

Pour la période étudiée dans cette thèse, les recettes ordinaires des administrations locales étaient alimentées par quatre types d'impositions autrement appelées les « quatre vieilles ». Ce sont quatre contributions directes établies sous la Révolution, à savoir, la contribution foncière, la contribution mobilière, la patente, l'impôt sur les portes et fenêtres, qui sont à la fois fiscalité d'État et fiscalité locale²³⁴. Les collectivités locales pouvaient en outre disposer de six ressources extraordinaires en vertu de l'article 32 de la loi du 18 juillet 1837 : les contributions extraordinaires

²³³ Xavier Bezançon, *Les services publics...*, *op. cit.*, p. 14, 72-73, 258-264.

²³⁴ Camille Vallin, *Les impôts locaux : les quatre vieilles ont deux cents ans*, Paris, Messor/ Éditions sociales, 1989, p. 43-48, 53-55.

dûment autorisées, les biens aliénés, les dons et legs, le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetés, le produit des coupes extraordinaires de bois, et enfin le produit des emprunts²³⁵. Dans la pratique, les trois moyens extraordinaires les plus employés par les administrations locales, étaient les contributions extraordinaires, les emprunts soit par l'adjudication soit auprès de la Caisse des dépôts et consignations, et la vente des titres publics.

Nous nous intéresserons plus particulièrement aux emprunts et aux impositions extraordinaires. Le fait de pouvoir se procurer ces ressources extraordinaires ne signifiait pas pour autant que les administrations locales aient une libre disposition de ces moyens. Le contrôle de l'État était en effet très présent dans cette procédure. La loi du 15 mai 1818 avait déjà soumis l'imposition extraordinaire et les emprunts à l'autorisation supérieure et à la limite maximum du quart des revenus des collectivités locales (art. 41 et 43)²³⁶. Ainsi, pour employer ces deux types de ressources, les Conseils généraux ou municipaux devaient d'abord déposer une demande avec la somme à imposer ou à emprunter, et attendre la ratification de l'État sous la forme d'une ordonnance du roi ou d'une loi, selon les revenus de la commune concernée²³⁷. Le produit de ces impositions extraordinaires ou des emprunts devaient être strictement réservé aux emplois indiqués dans la loi. Par ailleurs, dans les lois autorisant les impositions extraordinaires ou les emprunts, la durée et l'ampleur de la hausse des impositions étaient toujours clairement spécifiées, et un taux d'intérêt maximum était souvent indiqué pour ces emprunts. Dans la plupart des cas, le plafond pour les emprunts par adjudication était fixé à 5% durant les années 1820 et 1830 et puis à 4,5% à partir des années 1840 ; tandis que celui pour les emprunts auprès de la Caisse des dépôts était de 4,5%. De plus, des législations restreignaient aussi l'emploi des ressources extraordinaires, surtout par les administrations municipales. Il fut par exemple décidé, conformément aux avis du Conseil d'État des 21 août 1839 et 8 février 1855, que les communes ne pouvaient pas, en principe, recourir à des expropriations pour cause d'utilité publique, à des emprunts ou à des impositions extraordinaires pour les travaux des chemins ruraux. De surcroît, elles devaient affecter à ces travaux uniquement les ressources provenant de souscriptions ou cotisations volontaires et les

²³⁵ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, (date?), Tome 37ème, p. 243.

²³⁶ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État (Tome 21ème)*, Paris, Chez A. Guyot et Scribe et Charles-Béchet, 1827, p. 444.

²³⁷ La loi du 18 juillet 1837 a davantage clarifié les dispositions de la loi de 1818. L'article 41 de cette loi a prévu que l'ordonnance du roi serait obligatoire pour les emprunts faits par les communes ayant moins de cent mille francs de revenu, et pour les communes ayant un revenu supérieur, une loi serait indispensable.

revenus ordinaires dont elles disposaient lorsque les besoins de la voirie vicinale étaient satisfaits et que les diverses dépenses obligatoires avaient été réalisées²³⁸.

L'imposition extraordinaire, bien qu'elle puisse être employée séparément pour financer les travaux, était compatible avec deux autres ressources d'emprunts. Effectivement, le service des dettes rendait souvent nécessaire l'augmentation des impôts en raison de la limite des ressources ordinaires pour les administrations locales. Prenons l'exemple du département d'Allier : en août 1844, le Conseil général de ce département décide d'emprunter une somme de 200 mille francs, exclusivement affectée aux travaux des chemins vicinaux de grande communication. Un an plus tard, une loi en juillet 1845 ratifia cette demande et autorisa ce département à lever pendant dix ans à compter de 1846, un centime et demi additionnel au principal des quatre contributions directes, dont le produit serait affecté au remboursement et au service des intérêts de cet emprunt²³⁹.

Quant aux emprunts, on peut en distinguer deux types : les emprunts faits auprès des capitalistes locaux par adjudication ou ceux accordés par la Caisse des dépôts et consignations. Il y avait effectivement un troisième type, mais son emploi était exceptionnel et presque exclusif aux grandes villes, telles que celles de Paris et de Bordeaux : l'émission des obligations. L'augmentation des emprunts locaux notamment à partir des années 1830, constitue un sujet très intéressant mais peu étudié. Certes, il y avait déjà des dispositions relatives à l'emprunt dans la loi 15 mai 1818, mais le financement des travaux publics par les emprunts contractés par des villes ou des départements demeure une pratique assez rare avant les années 1830. C'est à partir de 1837 qu'une nouvelle disposition a été insérée dans les lois autorisant les administrations locales à contracter des emprunts : « [...] la ville (ou le préfet) pourra traiter directement avec la Caisse des dépôts et consignations, au maximum d'intérêts de quatre et demi pour cent ». Dès lors, le recours aux emprunts devient plus fréquent pour les administrations locales.

L'intervention de la Caisse des dépôts dans les emprunts des administrations locales a eu deux effets. D'abord, elle permettait aux administrations locales d'assurer la réussite du placement de leurs emprunts. En cas d'échec lors de l'obtention d'une échéance et d'un taux et d'une échéance satisfaisants dans l'adjudication de l'emprunt, la ville ou le département concerné pouvait recourir à la Caisse des dépôts pour réaliser cet emprunt. Ce cas de figure n'était pas rare,

²³⁸ Archives départementales de la Loire-Atlantique, 2S2, lettre de la division d'administration générale et départementale du ministère de l'Intérieur au Préfet, le 27 août 1881.

²³⁹ Les lois de 15-21 juillet 1845

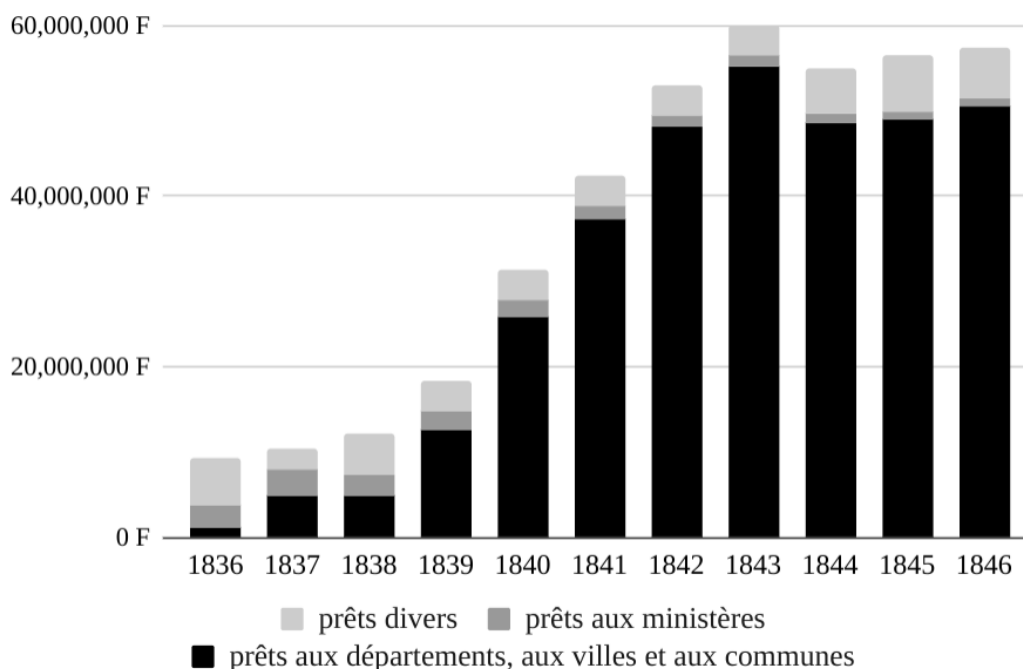
notamment au cours des années 1820. Au début de la Seconde Restauration, le département du Rhône essayait d'emprunter 250 000 francs par la voie d'adjudication pour faire construire les ponts d'Oullins et de Brignais et certains travaux de rectification afin d'améliorer la section de route royale entre Saint-Etienne et Lyon. Une péage, à établir sur le pont de Brignais, fut proposé comme moyen de rembourser cet emprunt. Cependant, aucun soumissionnaire ne se présenta pour l'adjudication de cet emprunt. Cela s'explique par le fait que l'estimation du produit de péage faites par les capitalistes locaux était inférieure à celle qu'avait indiquée le préfet du Rhône²⁴⁰. Cela révèle également que la garantie de remboursement des emprunts par des produits aléatoires des voies de transport était moins attractive que la garantie par les recettes des administrations locales. Par ailleurs, les routes sont ouvertes aux usagers sans péage. Ainsi, les emprunts contractés par les administrations locales et basés sur les produits de péage des travaux deviennent rares.

Deuxièmement, les administrations locales peuvent décider à leur convenance entre les soumissionnaires des emprunts et la Caisse des dépôts. En fonction de la conjoncture politique et économique et des moyens proposés par les administrations locales pour rembourser ces emprunts, le résultat de l'adjudication d'emprunts varient souvent, tandis que le taux pratiqué par la Caisse est presque toujours limité à 4,5%, même lors de la crise de 1847-1848, quand le taux du marché a été porté à un niveau très élevé. Les administrations locales peuvent donc comparer les différents emprunts proposés et profiter les conditions les plus avantageuses.

C'est à compter de 1837 que la Caisse des dépôts commence à consentir davantage des prêts aux administrations locales, notamment aux départements qui se voient imposés la responsabilité d'entretenir les routes départementales par la loi du 10 mai 1838. Le nombre des prêts accordés ainsi que le montant alloué aux administrations locales par la Caisse vont alors augmenter rapidement. Ces prêts consentis aux établissements publics, et pour une majorité aux administrations locales, constituent un actif important dans le bilan financier de la Caisse des dépôts. Au début des années 1830, ces prêts ne représentaient qu'environ 3% du volume des actifs, mais durant les années 1840, ce chiffre a augmenté à entre 10 et 12%. On peut constater à travers le graphique ci-dessous que l'augmentation du volume des prêts aux établissements publics entre 1838 et 1843 était effectivement entraînée par l'expansion des prêts aux départements et aux villes.

²⁴⁰ Archives départementales du Rhône, S/1923, « Lettre du Préfet du Rhône au Conseil général, au sujet des routes royales et ponts », n°17 dans le dossier pour l'année 1823.

Graphique 18. La structure des prêts aux établissements publics accordés par la Caisse des dépôts et consignations, 1836-1846



Sources : Archives historiques de la Caisse des dépôts, *Rapports au Parlement* (1830-1848), les bilans et les tableaux concernant l'« état des sommes restant dues, au 31 décembre [année], sur les prêts faits aux départements, communes, établissements publics etc., régulièrement autorisés à contracter des emprunts par des lois, ordonnances, décrets ou arrêtés préfectoraux ». Dans les données pour les années entre 1847 et 1851, les différents types de prêts sont confondus.

Cette importance des prêts accordés aux administrations locales persiste dans les années 1850, malgré un léger recul. La proportion des prêts accordés aux établissements publics se situe encore entre 6 et 8% du volume des actifs de la Caisse des dépôts, et la plupart de ces prêts continue à être accordés aux administrations locales. Parmi ces prêts, une partie significative servait au financement des travaux de transport. Les emplois spécifiques des prêts sont indiqués à partir de l'exercice 1854. Et selon le *Rapport au Parlement* pour cet exercice, environ 1 100 prêts dus à la Caisse des dépôts concernent des administrations locales et des établissements publics, pour un total de 44,6 millions de francs. Parmi ces prêts, plus de cent étaient destinés explicitement aux travaux de transports, pour plus de 12 millions de francs²⁴¹. L'emprunt auprès de la Caisse des dépôts constituait ainsi un moyen important à la disposition des administrations locales pour

²⁴¹ Archives historiques de la Caisse des dépôts, *Rapport au Parlement* de 1854, « Etat des sommes restant dues, au 31 décembre 1854, sur les prêts faits aux Départements, Communes, Établissements publics, etc., régulièrement autorisés à contracter des emprunts par des lois, ordonnances, décrets ou arrêtés préfectoraux ».

financer les voies de transport locales.

Cependant, en raison des ressources financières restreintes des collectivités locales, ni l'imposition extraordinaire ni l'emprunt ne peuvent financer les travaux assumés par les départements sans grever leurs contribuables, notamment lorsqu'il s'agit de sommes très importantes à affecter aux travaux. Prenons deux cas de figure relatifs à l'instauration de la loi du 10 mai 1838. Dans le cas du département de la Haute-Vienne, en 1840, sur les 340,12 kilomètres de routes départementales classées, 53% sont déjà terminés. Pour achever les routes restant, ce département fut obligé de lever 2 millions de francs. De surcroît, les frais d'entretien routier s'accroissaient sans cesse avec la mise à l'entretien des routes achevées, ce qui exigeait aussi de nouvelles ressources pour les pourvoir. Une imposition supplémentaire de 7,5 centimes avait déjà été décidée pour les travaux des routes départementales, et un emprunt d'un montant équivalent risquait d'amener le département à « emprunter constamment pour solder toujours des intérêts »²⁴². Ainsi, ni le préfet, ni la Commission du Conseil général se satisfont de la combinaison de nouvelles impositions et d'un emprunt proposée par l'ingénieur en chef. Le Conseil général repoussa l'impôt et l'emprunt proposés, et opta pour l'affermage des péages levés sur les ponts départementaux à construire et construits²⁴³. Car, selon les mots du préfet, « le péage est l'impôt indirect le plus équitable. Quoi de plus juste que de faire supporter la dépense par ceux qui en tirent profit, et dans la proportion de ce profit ? » Ainsi, face aux sommes considérables exigées par les travaux des routes départementales, il n'était pas évident pour les Conseils généraux d'imposer ou d'emprunter ces sommes sans se préoccuper de la détérioration des finances départementales ou des conséquences des impôts supplémentaires.

Par comparaison avec la Haute-Vienne, la situation du département des Landes était encore plus problématique. En 1841, ce département compte 343 kilomètres de routes départementales terminées, représentant environ 43% de la longueur des routes départementales classées. Cependant, près d'un quart de ces routes achevées n'était qu'à l'état de chemin vicinal. L'ingénieur en chef de ce département estime qu'une allocation annuelle de 90 000 franc est indispensable pour entretenir ces routes, mais en réalité, la somme affectée par ce département ne dépassait pas

²⁴² Bibliothèque nationale de France, LK16-419, *Rapports et délibérations*, Conseil général de la Haute-Vienne (Session 1840, 24 août).

La collection de ces rapports et délibérations entre 1840 et 1945 est aussi consultable sur Gallica : (<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34438943x/date>)

²⁴³ Bibliothèque nationale de France, LK16-419, *Rapports et délibérations*, Conseil général de la Haute-Vienne (Session 1840, séance 31 août).

59 à 60 000 francs²⁴⁴. Entreprendre des travaux neufs est encore plus difficile. Selon le rapport du préfet, « il n'est pas un seul article du budget qui laisse une place pour la construction d'un mètre de chaussée²⁴⁵ ». Il impute à la loi de 1838 cette situation financière difficile. Le Conseil général des Landes juge aussi qu'il est impossible que le gouvernement ne se préoccupe de rétablir l'équilibre entre les dépenses départementales obligatoires et les recettes affectées à leur acquittement, et qu'« il est impossible encore que d'autres départements ne se trouvent pas dans la même situation²⁴⁶ ». Le Conseil général des Landes décide finalement de porter la somme consacrée à l'entretien des routes départementales au niveau proposé par l'ingénieur en chef, tout en demandant une subvention du Gouvernement pour couvrir cette augmentation des frais, plutôt que de les faire supporter par des impôts supplémentaires ou des emprunts.

Ainsi, malgré les avantages des deux ressources extraordinaires mises à leur disposition, ces départements ne les emploient pas nécessairement : leurs choix entre différents moyens dépendent de plusieurs facteurs, tels que leur situation financière, le montant exigé par les travaux et leur état d'avancement. Effectivement, les administrations locales ont un accès plus restreint aux ressources et au crédit, à la différence de l'État central qui peut accéder à un marché financier national, mobiliser un crédit plus sûr sous la forme de dettes perpétuelles (rentes ou de bons royaux consolidés), et bénéficier davantage des externalités positives engendrées par les infrastructures à l'échelle nationale.

Aux travaux sur les routes départementales et vicinales et sur certaines voies d'eau, viennent s'ajouter les chemins de fer qui constituent un autre champ d'action de l'intervention financière des départements à partir du milieu des années 1840. Dans le chapitre suivant, on verra comment les administrations locales, après avoir été impliquées dans le financement des chemins de fer, s'en désengagent durant les années 1840.

*

* *

En comparaison avec la période de 1821-1837, cette séquence chronologique de 1838-1848 se caractérise par une généralisation du recours au crédit public pour tous les types

²⁴⁴ Bibliothèque nationale de France,8- LK16-123, *Rapports et délibérations*, Conseil général des Landes (Session 1841, Rapport de l'ingénieur en chef du département des Landes, le 17 août 1841 (p. 176-215)).

²⁴⁵ Bibliothèque nationale de France,8- LK16-123, *Rapports et délibérations*, Conseil général des Landes (Session 1841,Rapport de Préfet).

²⁴⁶ Bibliothèque nationale de France,8- LK16-123, *Rapports et délibérations*, Conseil général des Landes (Session 1841, la séance du 25 août).

d'infrastructures de transport, et par l'essor des titres ferroviaires et de leurs transactions en Bourse. Concernant l'utilisation du crédit public, au niveau central, les dépenses des grands travaux sont acquittées, par le biais du Fonds extraordinaire entre 1837 et 1841 ou du découvert du Trésor à partir de 1841, sur la réserve de l'amortissement. Au niveau local, le financement des travaux locaux recourt aussi davantage aux emprunts contractés par les administrations locales, notamment auprès de la Caisse des dépôts. Quant à la mobilisation des ressources privées, de nouveaux dispositifs, - tels que la création des obligations ferroviaires en 1838, l'encouragement pour les opérations à terme sur les titres ferroviaires, et les avances faites par de nombreuses Caisses établies au cours des années 1840 - contribuent tout à la fois à l'expansion du marché des titres ferroviaires, qui permet aux compagnies de financer leurs travaux.

Ces deux évolutions sont en outre intimement liées. D'une part, le crédit privé se développe grâce à de nombreux facteurs liés au crédit public, de l'amélioration des conditions du marché financier (en contribuant à l'extension du marché financier et à la progression des placements en valeur mobilière et en abaissant le taux d'intérêt de référence) à la tolérance des pouvoirs publics vis-à-vis des marchés à terme qui dominent les opérations boursières des titres privés. D'autre part, le crédit privé commence à influencer sur le crédit public à travers le placement en titres publics des fonds des compagnies ferroviaires qui proviennent des émissions des titres ferroviaires ; cette intrication peut s'observer à l'occasion des fluctuations des cours et lors des crises boursières liées aux spéculations des titres ferroviaires.

En raison de l'importance croissante de la stabilité des opérations sur les titres ferroviaires pour la continuation des travaux comme pour l'équilibre du marché boursier, les agents de change mettent en place des réglementations destinées à contenir les spéculations à terme : la double liquidation mensuelle et les politiques conjoncturelles relatives au seuil de transaction, à la garantie déposée par les spéculateurs et aux taux de courtage. Par comparaison avec la régulation des spéculations à terme sur les *actions de jouissance* des canaux, celle des actions ferroviaires est plus délicate à concevoir. Car ces spéculations à terme servent aussi à stimuler les opérations des titres ferroviaires qui soutiennent directement le financement des travaux ferroviaires. Face aux crises boursières liées à cette expansion des titres ferroviaires, malgré leur incapacité à lutter directement contre la surémission de ces titres, se sont efforcés collectivement de réduire le risque de contrepartie, afin de rendre le marché plus résilient lors des crises.

De la même façon que l'État, les administrations locales financent les Travaux publics en

mobilisant les ressources extraordinaires, et doivent veiller à ne pas hypothéquer leur équilibre financier. Malgré les prêts accordés par la Caisse des dépôts aux taux avantageux, les administrations locales sont encore plus restreintes que l'État dans leur recours au crédit. Cela s'explique en partie par le fait qu'elles ne peuvent contracter que des emprunts à l'échéance plus brève et ferme que les rentes ou les bons royaux consolidés à la disposition de l'État. En plus, elles doivent rembourser ces emprunts par des revenus moins diversifiés que ceux de l'État : les recettes ordinaires des contributions directes et des impositions extraordinaires. La prise en compte comparée des moyens mobilisés par l'État d'une part et par les administrations locales de l'autre pour financer les travaux a permis de combler une relative lacune de l'historiographie.

Ce chapitre a également éclairé le rôle qu'ont joué les *actions d'emprunt* des canaux 1821-1822 dans l'articulation entre le crédit public et le crédit privé pour ce qui est les titres ferroviaires. Émises par les compagnies de canaux mais gagées sur le crédit public, ces *actions d'emprunt* sont à la charnière entre le crédit public et le crédit privé. Elles contribuent non seulement à la progression des techniques financières et au financement des sociétés anonymes par le marché financier, mais fournissent aussi directement aux compagnies ferroviaires des modèles pour la création des obligations, qui est une innovation financière majeure au cours de cette période. L'étude des effets qu'ont eus ces *actions d'emprunt* de canaux sur le développement du crédit des titres ferroviaires et l'articulation entre le crédit privé et le crédit public constitue un apport essentiel de ce chapitre. Cette intrication va se renforcer au cours de années suivantes comme le montrera la troisième partie.

CHAPITRE 6. LES ENJEUX TERRITORIAUX DU FINANCEMENT DES CHEMINS DE FER

La question de la nature publique ou privée des fonds affectés aux infrastructures, qui a été étudiée dans les chapitres précédents, est à relier aux échelles centrale et locale, qui constituent un enjeu central des choix de financement au cours de cette période. Avec l'influence croissante des intérêts locaux dans les politiques de Travaux publics, notamment à travers les députés au Parlement et le rôle consultatif des Chambres de commerce, l'État français doit composer avec des territoires exprimant des attentes différentes voire concurrentes en matière d'aménagement et d'accès au financement public, et arbitrer entre des choix difficiles en matière de stratégie territoriale pour ce qui est du développement des chemins de fer. La sélection des nouvelles lignes de chemins de fer est d'autant plus délicate pour l'État qu'elle importe de prendre en compte les déséquilibres régionaux dans la distribution des routes et de canaux avant l'ère des rails. Faut-il desservir en priorité les centres industriels ou commerciaux, souvent déjà dotés d'un réseau intensif des anciennes voies de transport, ou bien les régions les plus démunies qui ont besoin le plus urgent d'être connectées ?

Dans ce chapitre, deux questions seront examinées. En premier lieu, quels sont les liens entre l'enjeu public-privé et l'enjeu central-local durant cette période ? Plus spécifiquement, quelles sont les implications du financement public ou privé des travaux en matière d'équilibre régional, et comment la recherche de cet équilibre influence-t-elle la détermination en 1842 du mode de financement des grandes lignes ferrées et puis l'établissement final du système de concession dans les chemins de fer ? Il importera également de déterminer quels effets territoriaux ont eus les modes de financement choisis pour l'aménagement des chemins de fer (au système de concession avant 1842 succède un système mixte avec une forte participation publique jusqu'en 1848, avant la reprise du système de concession à compter de 1852).

Après avoir rappelé le souci d'une aggravation de déséquilibre territorial lors de l'établissement d'un plan général en 1842 (section 1), nous étudierons les réactions locales à l'application de la loi de 1842 et l'évolution des inégalités dans les budgets annuels du Ministère des Travaux publics (section 2).

1. Les déséquilibres régionaux en matière d'infrastructures au coeur des débats sur la planification des grandes lignes ferroviaires

Le rôle central de l'État dans la planification et le financement des Travaux publics et son ambition de l'étendre aux chemins de fer ont des implications au niveau local. Avec le budget limité dont dispose l'État, il est contraint de faire des choix qui vont avantager certaines régions dans la politique d'aménagement de nouvelles infrastructures de transport. Ces arbitrages territoriaux seront à envisagées en lien avec le classement des grandes lignes de chemins de fer en 1842 et en rapport avec la détermination de leur mode de financement.

A. Le choix d'un mode de financement : les enjeux d'équité territoriale et fiscale

En théorie, il existe deux types de politiques d'investissement pour l'aménagement des infrastructures : l'un vise à garantir un certain équilibre territorial ; l'autre consiste à accentuer les dénivellations régionales. Ce second type de politique est considéré par certains économistes, tel qu'A. O. Hirschman, comme une réponse à la nature limitée des ressources financières disponibles, voire comme un moyen efficace de stimuler la croissance²⁴⁷. La théorie des « pôles de croissance » développée par les économistes français dans les années 1950 et 1960 a également contribué à justifier les investissements déséquilibrés en soulignant les externalités positives générées par les « pôles » sur le reste de la région²⁴⁸. Du fait de la stratégie régionalement

²⁴⁷ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, p. 76-79.

²⁴⁸ François Perroux suppose que les « pôles de croissance » existent non seulement dans les industries, mais aussi au niveau territorial. D'autres économistes après lui ont développé la théorie des « pôles de croissance » au sens territorial, tel Boudeville, qui a introduit des méthodes pour classer des villes, etc. Certes, ces économistes ne suggèrent pas directement d'adopter une stratégie d'investissement régionalement déséquilibrée ; mais leurs théories, en indiquant que la croissance régionale peut être générée d'abord par le « pôle » puis rayonnée vers le reste de cette région, justifient en partie la mise en place d'une stratégie déséquilibrée. Il faut donc différencier les « pôles naturels » et les « pôles planifiés ». Il nous faut aussi noter que l'existence de ces externalités positives des pôles a été beaucoup débattue par des économistes : il est difficile de prévoir l'influence territoriale de la stratégie déséquilibrée. Elle peut effectivement évoluer sous l'effet de *trickling-down*, ou au contraire sous l'effet de la polarisation. Hirschman est d'avis que l'effet de *trickling-down* l'emporterait sur l'effet de polarisation à long terme, mais des controverses persistent sur ce sujet. Albert O. Hirschman, *ibid.*, p. 187-190.

Jacque-R Boudeville, « Hiérarchie urbaine et aménagement des villes », *Revue d'économie politique*, vol. 74, No.1(1964), p. 65-92 ;

John B. Parr, « Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy », *Urban Studies*, Vol. 36, No.7, 1999 ; « Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View. Part 2. Implementation and Outcome », *Urban Studies*, Vol. 36, No.8, 1999.

déséquilibrée, certaines zones (pôles naturels) qui sont déjà plus développées que le reste de leur région, ont souvent l'avantage d'être desservies en priorité par ces nouvelles infrastructures de transport. Ici se pose le problème de l'inégalité régionale, voire de l'injustice régionale, tant au sens territorial que financier, surtout lorsque ces infrastructures sont financées en totalité ou en grande partie par l'État, c'est-à-dire par les contribuables de tout le pays, plutôt que par les contribuables locaux qui profitent de cette infrastructure. C'est de cette double inégalité dont il va être question dans cette section.

La question du choix territorial s'est déjà posée au moment du lancement des canaux de 1821 et 1822. Ces canaux planifiés se situent principalement en Bretagne, au Nord et à l'Est du territoire français pour bénéficier au commerce de transit, pour alléger les trafics opérés sur des routes surchargées, et pour renforcer la sécurité nationale. Les vastes régions du Midi, du Centre et du littoral méditerranéen n'ont toutefois pas été comprises dans ce grand projet de canalisation : la longueur des canaux de 1821 et 1822 a déjà largement dépassé la longueur cumulée des canaux déjà ouverts en France au moment du lancement de ce projet. En raison du manque de concessionnaires, lié aux facteurs qu'on a déjà vus dans les chapitres 1 et 2, il a été décidé de financer ces travaux par les emprunts spéciaux contractés par l'État avec les financiers. Le remboursement de ces emprunts, comme les surcoûts des travaux après l'épuisement du fonds de ces emprunts, devaient être assumés par l'État. Ainsi, c'est l'État, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables, qui finançait ces canaux, et la double injustice, territoriale et financière, devenait un enjeu.

L'ouvrage de R. G. Geiger s'est attaché à étudier les intérêts régionaux qui se sont exprimés à l'occasion des débats parlementaires autour des projets de canaux de 1821-1822²⁴⁹. Sur 15 députés qui sont intervenus pour soutenir qui favorisaient ces projets de canaux, 14 étaient des représentants des départements bénéficiant directement de ces projets ; 18 sur les 27 opposants représentaient des départements négligés dans ces projets de canaux ; seuls quatre députés opposés à ces projets qui représentaient des départements desservis par ces canaux. Pour ces quatre opposants, d'après cet auteur, c'est leur position politique, plutôt que géographique, qui ont motivé leurs critiques. En effet, pour les 27 opposants des projets de canaux, 22 font partie d'un groupe politique opposé au gouvernement. Les intérêts régionaux et politiques des députés se mêlent donc intimement dans leurs positions vis-à-vis des projets de canaux.

²⁴⁹ Reed G. Geiger, *Planning the..., op. cit.*, p. 185-195.

Au début de la Seconde Restauration, les Ponts et Chaussées conservent un pouvoir certain en matière de définition de l'intérêt public et de planification comme d'exécution des travaux publics. Les députés et les acteurs locaux n'ont pas encore l'influence qu'ils gagneront sous la monarchie de Juillet pour orienter les politiques des travaux publics. Même les critiques émises par les députés lors des débats parlementaires en 1821 et 1822 n'ont pas apporté de modifications réelles à ces projets. Il faut attendre l'apparition du grave problème de surcoûts et de retards dans l'exécution des canaux de 1821 et 1822 pour que soient identifiés les défauts dans la procédure législative. Comme le comte Molé, ancien directeur général des Ponts et Chaussées, l'a indiqué dans son rapport en 1828 :

« Par le fait, aucun ouvrage de navigation ne s'entreprend aujourd'hui sans le consentement des Chambres, soit qu'on leur présente une loi pour subvenir aux dépenses par voie d'emprunt ou de concession, soit que les dépenses se trouvent portées au chapitre des Ponts et Chaussées dans le budget du ministre de l'Intérieur. Jusqu'ici, on peut le dire, elles ont voté de confiance : ni procès-verbaux d'enquête, ni devis définitifs n'accompagnaient la demande en allocation de fonds qui leur était présentée ; elles n'entendaient sur le projet que l'autorité même qui proposait de l'exécuter, et n'avaient pour se décider que les lumières générales qu'elles trouvaient dans leur propre sein²⁵⁰. »

Certes, l'approbation du Parlement en matière financière était nécessaire pour que les projets des travaux publics soient lancés. Bien que les budgets soient effectivement soumis à l'examen et la ratification des deux Chambres parlementaires, les connaissances spécifiques des députés sur les travaux est sans commune mesure avec celles du corps des Ponts et Chaussées. Nous avons déjà vu dans le chapitre 1 que le pouvoir des Ponts et Chaussées a été équilibré par la renaissance de la vie parlementaire française et la montée de puissance des administrations locales. Cependant, il faut attendre la fin de la Restauration pour que des véritables changements aient lieu. Pour remédier à ces défauts liés à la centralisation du pouvoir de décision, le comte Molé propose en 1828 de renforcer les voix locales dans les enquêtes préalables au sujet des travaux à construire, notamment celle des industries. Durant la monarchie de Juillet, connue traditionnellement comme une « monarchie parlementaire », ces pouvoirs locaux sont devenus plus influents en matière de politiques de travaux publics grâce au contrôle plus efficace exercé par la Chambre des députés sur l'Administration. Selon l'étude de Sébastien Kott, la charte du 4 août 1830 a accordé davantage

²⁵⁰ Bibliothèque nationale de France, 4-LF142-20, Rapport fait par M. le comte Molé, au nom de la Section chargée de l'examen des questions relatives à l'ouverture et à l'achèvement des canaux (Commission des routes, canaux, etc., séance du lundi 1er décembre 1828).

d'attributions aux deux Chambres, et la responsabilité financière des ministres devant les Chambres est devenue de plus en plus nette²⁵¹. À compter du début de la monarchie de Juillet, nous pouvons relever l'expression croissante des intérêts locaux, portés par les députés au Parlement et comme par les acteurs locaux (tels que les Chambres de commerce) dans les enquêtes. Cela tient largement aux réformes proposées notamment par Molé.

Dans un tel contexte de progression de l'influence des intérêts locaux, lorsque les premiers projets ferroviaires ont été rédigés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et débattus au Parlement, l'arbitrage territorial était aussi, sinon plus, délicat que lors du lancement du Plan Becquey. Le fait que la construction des canaux dépend de la situation des voies d'eau naturelles pouvait justifier partiellement le déséquilibre régional dans les projets de canaux, mais cet argument est moins recevable pour les chemins de fer, dont la construction est moins contrainte par les conditions géographiques. En plus, un plan général des chemins de fer fut réalisé dans un contexte même plus délicat que le *Plan Becquey* : ce vaste plan de canalisation qui néglige les régions déshéritées du Midi et du Centre rend le déséquilibre territorial au détriment de ces régions dans le plan ferroviaire encore moins intolérable.

Pour comprendre les arguments des députés concernant l'égalité régionale dans les débats parlementaires, il faut d'abord rappeler les éléments structurants dans la répartition des infrastructures de transport en France avant l'essor des chemins de fer dans les années 1840. Les travaux de Bernard Lepetit ont surtout contribué à mesurer l'accessibilité des villes françaises par les transports, et la densité des différents modes de transport dans différents départements avant 1835. Selon cet auteur, il y avait une inégalité régionale évidente dans la répartition de routes royales et de canaux avant 1837, l'année où le gouvernement français commence à investir dans la construction des chemins de fer. Dans le Nord, seuls quatre départements avaient plus de lacunes de route royale que la moyenne nationale ; dans le Sud en revanche, cela concerne 32 départements, correspondants à toute la région méditerranéenne à l'exception des Bouches-du-Rhône²⁵². Même parmi les villes les plus peuplées, leur accessibilité différait largement les unes des autres. Lyon, Toulouse et Strasbourg, les deuxième, sixième et neuvième villes les plus

²⁵¹ Sébastien Kott, *Le contrôle des dépenses engagées : évolution d'une fonction*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2004, p. 49.

²⁵² Bernard Lepetit, *Chemins de terre...*, *op. cit.*, p. 81, 91-95, 103, 110-111.

La méthode employée dans cette étude, en examinant la relation entre la population de chaque ville et leurs équipements d'infrastructures de transport, nous incite à introduire le facteur de population régionale dans notre réflexion sur l'égalité régionale dans les analyses quantitatives de cette section.

peuplées en France, situées respectivement dans le Sud-est, le Sud-ouest et l'Est, étaient toutes desservies par des infrastructures de transport limitées et avaient une accessibilité relativement faible par rapport aux autres grandes villes. Cependant, les villes du nord, comme Rouen et Lille, bénéficiaient d'une accessibilité élevée, disproportionnée par rapport à leur rang dans la hiérarchie établie sur la base du critère démographique. Un Nord bien équipé et un Sud mal desservi constituent ensemble la situation générale de la répartition des infrastructures de transport en France avant que la construction des chemins de fer ne s'accélère à partir du début des années 1840.

À propos des idées économiques des ingénieurs au sujet du déséquilibre régional, la thèse de Keiko Kurita a évoqué le lien entre l'équilibre régional et le mode de financement de chemins de fer²⁵³. La plupart d'eux, soit partisans de l'exécution de l'État comme Navier, soit favorables à la concession comme Berthault-Ducieux, estimaient que l'exécution privée des chemins de fer aboutirait au développement inégal du réseau ferroviaire dans le territoire, en raison de la recherche de profit par les concessionnaires. C'est aussi en partie pour maintenir un certain équilibre régional que la majorité de ces ingénieurs étaient favorables au principe de l'usager-payeur. Minard considérait les profits réalisés sur les lignes dans les régions développées comme des ressources qui pourraient servir à rectifier la disparité régionale en matière de services publics. Certains ingénieurs, comme Mangeot par exemple, préconisait même de faire construire par l'État les chemins de fer qui traverserait les régions dénuées de canaux, pour qu'elles puissent rattraper leur retard. Cependant, si on revient aux théories de pôle que nous avons présentées au début de ce chapitre, on comprendra que les déséquilibres critiqués par les ingénieurs à propos d'une possible exécution privée des chemins de fer ne constituent pas « la double injustice » susmentionnée, qui est le résultat du déséquilibre régional dans les projets financés entièrement ou partiellement par l'État.

B. Le classement des grandes lignes de chemins de fer et leur financement : le poids des intérêts régionaux

Quant aux intérêts régionaux qui s'expriment dans le cadre des débats parlementaires à propos

²⁵³ Keiko Kurita, *Les pensées économiques...*, op. cit., p. 141, 142, 148.

du classement des grandes lignes de chemins de fer et de leur mode de financement, l'étude de G. Lefranc, en s'appuyant sur l'analyse des archives parlementaires, a noté l'impact du scepticisme des députés sur le vote des projets ferroviaires financés par l'État : la plupart d'entre eux ne souhaitaient pas que les chemins de fer desservant d'autres départements soient financés par l'État, c'est-à-dire aux frais de tous les contribuables²⁵⁴. Cette étude met aussi en lumière la discussion des projets de loi proposant le classement des grandes lignes du chemin de fer avant 1842, mais n'aborde pas vraiment le problème du déséquilibre régional ou les divergences d'intérêts régionaux, ni leur impact sur le vote de la loi du 11 juin 1842 ou l'équilibrage régional pendant la phase d'exécution de ce plan. C'est précisément ce que nous nous proposons d'explorer ici à partir des débats très nourris au sujet du déséquilibre régional lors de la fixation et la mise en pratique d'un plan ferroviaire à l'échelle nationale durant les années 1840.

Les débats parlementaires en 1838 et en 1842 portent deux questions centrales qui sont la classification des grandes lignes ferrées et le choix de leur système financier. L'enjeu majeur est de déterminer combien de grandes lignes ferroviaires devaient être classées et achevées prioritairement, car cette décision détermine à leur tour le système financier à adopter.

Les partisans de la construction d'une seule grande ligne sont souvent des étatistes, qui réclament une forte intervention de l'État dans le financement des chemins de fer et sont réticents à la participation d'acteurs privés. En revanche, les étatistes ne sont pas nécessairement favorables à la construction d'une seule artère. Pour ceux qui prônent une seule grande ligne, mieux vaut concentrer les moyens publics sur l'axe le plus important, qui devrait relier Lille ou Le Havre à Marseille, via Paris et Lyon. La limitation budgétaire constitue la raison principale qui explique une telle position. Le financement étatique des chemins de fer implique que les dépenses affectées à la construction des chemins de fer doivent respecter la limite du budget public et de la capacité d'emprunt de l'État. Au cas où ces limites ne seraient pas respectées, le chemin de fer en construction risquait d'être retardé voire suspendu. Certains députés tirent les leçons du *Plan Becquey*, qui visait à faire construire en même temps douze canaux par l'État avec des emprunts souscrits auprès des banquiers, mais a finalement subi d'importants retards dans les travaux, en partie à cause de l'insuffisance de fonds publics pour couvrir d'importants surcoûts²⁵⁵. C'est aussi

²⁵⁴ G. Lefranc, « Les chemins de fer devant le Parlement français (1835-1842) », *Revue d'histoire moderne*, Sept./Oct. (1930), T. 5e, No. 29 (Sept./Oct. (1930)), p.337-364.

²⁵⁵ Nous pouvons prendre l'exemple de la prise de parole de D'Angeville au sein de la Chambre des députés : « ... nous avons enfin les malheureux canaux de 1821 et 1822 non encore terminés, car ils ne le sont pas encore... Si, en 1822,

la raison pour laquelle le projet de loi sur les chemins de fer de 1838 fut rejeté par le Parlement : ce projet de loi avait été évalué à une dépense de 207 millions de francs, supportée par les seules finances publiques, pour construire à la fois quatre grandes lignes (de Paris à la Belgique, à Rouen, à Orléans, et de Marseille à Avignon). Martin du Nord, ministre des Travaux publics et partisan de l'exécution des chemins de fer par l'État, tenta de justifier cette dépenses énorme en indiquant que ces dépenses seraient étalées sur une dizaine d'années, et donc que la réserve d'amortissement, ajoutée aux excédents de recettes, suffirait pour couvrir une dépense de 16 à 20 millions par année. Le financement de ces travaux assumé sur les seuls fonds publics était toutefois difficilement acceptable pour la Commission parlementaire et la Chambre des députés au regard de la situation financière de l'État. Le Peletier d'Aulnay, député de Seine-et-Oise, opposé à ce projet, réfuta les quatre modes possibles de financement public pour ces quatre lignes. D'après lui, les excédents de recettes étaient incertains sur une période aussi longue qu'une dizaine d'années, et la réserve d'amortissement devait déjà servir à son objectif originel : le rachat des rentes. Le financement se basant partiellement ou totalement sur l'emprunt public était aussi inenvisageable, car la somme exigée par les routes royales, les canaux, les travaux de rivière et les ports a déjà atteint 163 millions de francs. Ce serait un fardeau tellement lourd pour les finances publiques, si le gouvernement y ajoutait encore la dépense des chemins de fer proposés²⁵⁶.

Le rejet en 1838 par le Parlement du projet visant à faire construire quatre chemins de fer uniquement par le fonds publics, tient largement qu'il était peu probable d'assurer un financement strictement assumé par l'État de plusieurs grandes lignes de chemins de fer. Le financement public et la construction de plusieurs grandes lignes étaient incompatibles à cette époque – il fallait renoncer à l'un pour conserver l'autre. Si la volonté de concentrer les ressources financières pour l'achèvement d'une seule artère ferroviaire se justifie par les restrictions budgétaires, elle a toutefois deux conséquences inévitables. Premièrement, comme ce que l'on a précédemment vu dans le chapitre 4, la France, qui était déjà en retard en matière ferroviaire par rapport à certains pays voisins, se retrouve dans l'incapacité de soutenir la concurrence commerciale et militaire des pays mieux équipés en réseaux ferroviaires, notamment des États allemands. En second lieu, les

on eut centralisé les 128 millions de l'impôt sur les cinq canaux plus importants, au lieu d'en entreprendre 12, ces cinq canaux eussent été terminés à la crise de 1830 ; avec leurs revenus ou avec le capital qui le représente, vous auriez fait les autres canaux entre 1830 et 1840. »

Voir : *Le Moniteur universel*, n°131, du mercredi 11 mai 1842.

²⁵⁶ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX. Le 10 mai 1838.

départements non desservis par cette artère ne bénéficieraient pas de liaison ferroviaire avant son achèvement, le moment à partir duquel l'État pourra commencer à investir dans les chemins de fer qui leur desservent. Le déséquilibre régional serait donc aggravé pendant une longue durée par un tel plan étatiste. Cela conduit finalement l'État français à faire construire plusieurs grandes lignes de chemins de fer, en admettant la participation des capitaux privés dans leur financement. Ainsi, le projet de 1842 fait le choix de renoncer au financement purement étatique, dans l'objectif de construire à la fois de plusieurs grandes lignes.

Le projet de chemins de fer de 1842, qui propose de construire neuf grandes lignes ferrées, - en cela l'objectif est encore plus ambitieux que le projet de 1838 -, repose sur un système mixte. Ces lignes classées, qualifiées de « grandes lignes de chemins de fer », étaient conçues pour connecter Paris avec les frontières. Tel est l'objectif énoncé par Dufaure, rapporteur de la commission qui examine le projet de 1842 pour la Chambre des députés : « ...diriger nos grandes lignes vers nos frontières de terre et de mer, la Belgique, l'Allemagne, la Suisse, la Méditerranée, l'Espagne, l'Océan, la Manche, telle est donc notre première règle générale de classement²⁵⁷ ». Il y a cependant une exception : le chemin de fer de Paris vers le centre par Bourges. Et parmi ces neuf lignes classées, deux lignes desservent les frontières sans connecter directement Paris : le chemin de fer de la Méditerranée au Rhin via Lyon, et celui de la Méditerranée à l'Océan en passant par Toulouse. Dans le système financier mixte introduit pour ces grandes lignes ferrées, les acteurs privés assument la construction de voies de fer, en laissant à l'État le soin d'acquérir les terrains, de faire les terrassements et de construire les ouvrages d'art.

Cependant, un tel projet va susciter encore deux séries de critiques dans les débats parlementaires. Certains députés, notamment ceux qui représentaient les départements les plus dynamiques sur le plan commerciale ou industrielle, dénoncent la dispersion des fonds publics sur plusieurs chemins de fer. Il était plus probable que ces départements seraient desservis par une seule grande ligne, dont la construction pourrait être plus sûrement et plus rapidement achevée grâce à la focalisation d'importantes ressources financière sur cette seule ligne. En 1842, Thiers, député des Bouches-du-Rhône à la Chambre des députés, remarque que les finances publiques d'alors sont effectivement robustes, mais ont déjà été largement engagées pour plusieurs années. Les fonds disponibles qui pourraient être investis sur les chemins de fer, seraient donc fortement limités par rapport à la somme envisagée dans ce projet. Il met en garde la Chambre sur la dite

²⁵⁷ *Le Moniteur universel*, 3e supplément, n°109, du mardi 19 avril 1842.

concurrence des pays voisins, surtout des États Allemands, et il s'oppose à se jeter dans les chantiers ferroviaires partout en France de crainte de cette concurrence. Il souligne que, « entreprendre un grand ouvrage, l'achever, et quand il est achevé en entreprendre d'autres, c'est ce que commande le plus simple bons sens ». Pour lui, ce grande « ouvrage » devrait être celle de Lille à Marseille en passant par Paris et Lyon, en raison de l'importance commerciale et militaire de cette ligne, car elle relie les centres industriels et commerciaux et permet de résoudre « le troisième souci du gouvernement depuis dix ans » : l'occupation de l'Afrique²⁵⁸, notamment l'Algérie. Avec d'autres députés qui partagent ses vues, il ne faut pas disperser les fonds publics dispersés sur plusieurs lignes, et il est plus rationnel de les concentrer sur la liaison qui sert le mieux les intérêts commerciaux et géostratégiques du pays et de la prospérité de leur région. Cependant, un tel plan allait à l'encontre de l'intérêt des départements non desservis par cette seule ligne, en les entraînant dans une double inégalité évoquée précédemment. Comme Alphonse de Lamartine, député de Saône-et-Loire, l'a évoqué au Parlement : « En votant pour que chacune de ces zones de la France participe proportionnellement au bienfait des chemins de fer, comme elle participe à ses charges, je ne crois donc être injuste ni envers les contribuables qui payent également l'impôt, ni envers les départements, ni envers l'État, et en votant pour plusieurs lignes, je vote pour la vérité ; car je vote pour la configuration géographique et pour l'égale distribution d'impôt du pays²⁵⁹. »

Le deuxième série de critiques au projet de loi de 1842 aborde, quant à elle, le problème de l'inégalité dont vont souffrir les départements non-traversés, qui seraient encore nombreux, malgré le fait que le projet de loi de 1842 vise à entreprendre plusieurs grandes lignes à la fois et à introduire les capitaux privées dans leur financement. Car dans le projet de loi de 1842, l'État, et donc tous les contribuables, vont encore assumer une partie importante des dépenses de ces lignes ferrées. Muret de Bort, le député de l'Indre, exprima son mécontentement contre le projet originel de 1842, qui n'avait pas pris en compte le besoin des départements du Centre de disposer d'une ligne reliant de Paris à la frontière des Pyrénées. Il observa que les 20 départements dotés de chemins de fer par le projet de loi de 1842, étaient déjà équipés 9 345 kilomètres de routes royales et 1 491 kilomètres de canaux, tandis que d'autres départements, considérés comme « délaissés »,

²⁵⁸ *Le Moniteur universel*, 2e supplément, n°131, du mercredi 11 mai 1842.

²⁵⁹ *Le Moniteur universel*, 2e supplément, n°132, du jeudi 12 mai 1842.

n'avait eu au total que 7 036 et 233 kilomètres respectivement²⁶⁰. En conséquence, un tel projet ferait creuser encore les écarts entre les départements, et ce qui était encore plus injuste, contribuerait à accroître le déséquilibre fiscal. Ce qui rend ce déséquilibre encore plus injuste est précisément le déséquilibre fiscal. Les contribuables des départements non connectés au réseau ferroviaire, surtout ceux du Centre, s'acquittent d'impôts « pour faire voyager à 10 lieues à l'heure les contribuables de l'Est ou de l'Ouest, pour faire voiturier leurs marchandises à 48 c. la tonne », alors que le prix de leur déplacement sont plus élevé et moins rapide : ils voyaient à 2 lieues à l'heure et payait par le roulage 1 franc au lieu de 48 centime²⁶¹. Ces préoccupations à propos de l'injustice régionale furent sans doute plus fortes encore pour lui en raison de la situation de l'Indre, le département qu'il représente : en 1842, la somme consacrée par le Gouvernement aux travaux publics de ce département n'est que 393 659 francs, et sur les 86 départements, il n'y a que dix qui reçurent un crédit inférieur à cette somme²⁶².

Face à ces critiques, le ministre de l'Intérieur justifia ce projet en accentuant la supériorité de l'intérêt général dans les décisions prises par l'autorité centrale :

« Il est clair que toutes les fois qu'un pouvoir central, soit national, soit départemental, vote une dépense ; il n'est pas certain que cette dépense profitera également à toutes les localités ; il y a quelquefois des intérêts qui souffrent à côté des intérêts qui prospèrent. Mais quand l'intérêt général l'emporte, la dépense est bonne, utile, productive, et on fait bien de la voter.²⁶³ »

Invoquant la raison de l'intérêt général, il fait remarquer aussi que le problème de la double injustice devrait être partiellement corrigée par une disposition du projet de 1842 : une partie des dépenses devait être assumée par les départements traversés et les communes intéressées. Certains députés ont néanmoins émis des doutes sur la viabilité de cette disposition, en se référant au cas précédent des routes royales :

« Nos routes royales s'achèvent, a-t-on dit, sans que les départements traversés ni les communes intéressées concourent à la dépense. Il y a même cela de remarquable, que, suivant l'art.6 du décret de 1811, les frais de construction et d'entretien des routes impériales de 3e classe devaient être supportés

²⁶⁰ *Le Moniteur universel*, 1e supplément, n°123, du mardi 3 mai 1842.

²⁶¹ *Le Moniteur universel*, 1e supplément, n°123, du mardi 3 mai 1842.

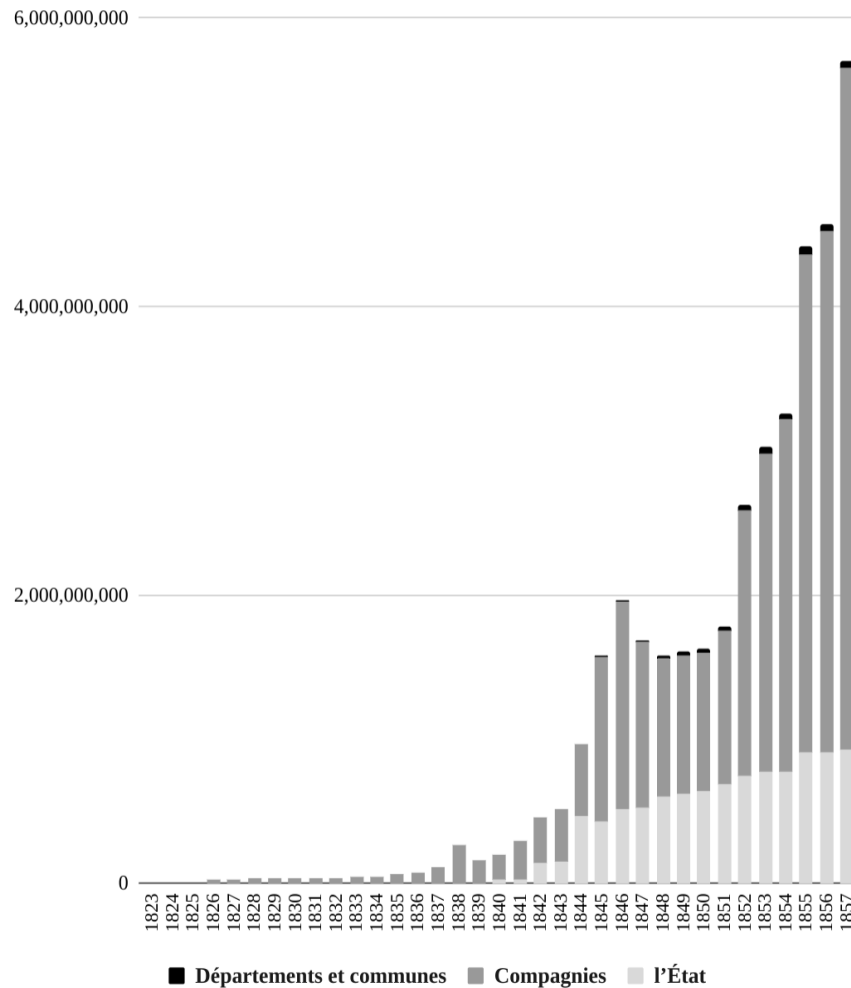
²⁶² Ministère des Travaux publics, *Compte définitif des dépenses de l'exercice 1842*, Paris, Imprimerie Royale, 1844.

²⁶³ *Le Moniteur universel*, 2e supplément, n°128, du dimanche 8 mai 1842.

concurrentement par le trésor et par les départements qu’elles traverseraient, et que, depuis quelques années, les départements ont été dispensés de cette obligation²⁶⁴. »

Cette défiance s’est confirmée quand la loi du 19 juillet 1845 a abrogé la disposition dans la loi de 1842 qui chargeait les administrations locales de contribuer en partie aux frais de chemin de fer²⁶⁵. En effet, nous avons également vu dans la section 2 du chapitre 5 que les finances des administrations locales étaient déjà sollicitées pour les travaux routiers d’intérêt local qui pesaient lourdement sur leurs finances ; il était donc difficile de leur faire supporter en plus une partie des dépenses considérables pour les chemins de fer.

Graphique 19. Les capitaux accumulés engagés par les administrations locales, l’État et les compagnies pour les chemins de fer, 1823-1857



²⁶⁴ *Le Moniteur universel*, 3e et 4e supplément au N.109, du mardi 19 avril 1842.

²⁶⁵ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p. 11-12.

Sources : Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *Statistique centrale des chemins de fer. Documents financiers*, Paris, Imprimerie impériale, 1868, p. 4-7. Les données proviennent des colonnes « des dépenses faites et à faire, subventions, par l'Etat », « des dépenses faites et à faire, par les compagnies », et « des dépenses faites et à faire, par divers (compagnies rachetées, localités, intéressés, etc.) ».

Le graphique ci-dessus confirme que l'aide financière consentie par les administrations locales est effectivement marginale. Le dispositif prévu initialement pour réduire en partie l'inégalité fiscale dans les investissements ferroviaires publics, n'a donc pas été mis en œuvre.

2. La correction des déséquilibres régionaux par l'adoption de la concession

Dans la mise en place du système de loi de 1842, le déséquilibre territorial a été aggravé. Face à une telle situation, les positions des Chambres de commerce commencent à diverger en matière de mode de financement des chemins de fer en fonction de l'avancement des travaux dans leurs régions. Cette divergence territoriale, notamment entre le nord et le sud de la France, contribue à assouplir l'opposition des intérêts locaux vis-à-vis du système de concession privée.

A. Les réactions locales : accepter le système de la concession pour pallier l'insuffisance du financement public

La loi de 1842 est approuvée par les deux Chambres pour doter la France d'un réseau ferroviaire national. Cependant, l'ordre de construction et le détail des tracés ne sont pas encore fixés²⁶⁶, et la construction d'un tel réseau ne peut pas non plus être commencée sur tous les points en même temps. Ce sont donc encore la priorité territoriale de l'État et la rentabilité ou la faisabilité de chaque ligne qui déterminent l'ordre de construction. La loi de 1842 constitue donc plutôt un plan général qu'un programme détaillé ; plutôt un nouveau départ de la concurrence entre les différentes régions pour obtenir l'investissement étatique qu'un résultat définitif de cette concurrence.

Cette concurrence s'exerce entre les différentes régions comme entre les différentes villes

²⁶⁶ Comme l'a reconnu le rapporteur de la Commission chargeant d'examiner le projet de loi de 1842 : « la loi ne pouvait appliquer des fonds qu'à des portions de lignes suffisamment étudiées » ; bien que le projet de loi vise à répartir également les fonds de l'État entre toutes les lignes, et que la Commission croie difficile d'attribuer certains lignes une priorité d'être construites. Voir : *Le Moniteur universel*, 3^e supplément, n°109, du mardi 19 avril 1842.

dans une même région. L'exemple du chemin de fer de Paris à la frontière anglaise montre très clairement la concurrence intra-régionale. Après le classement de cette ligne comme une grande ligne ferroviaire dans la loi de 1842, deux villes du littoral de la Manche, Boulogne et Calais, vont s'opposer au sujet des embranchements qui seraient co-financés par l'État et par les compagnies pour desservir la Manche. Tandis que Boulogne préfère la ligne de Paris à Boulogne et à Calais par Amiens, Calais privilégie la ligne d'Arras-Calais. Les maires de ces deux villes polémiquent par des lettres publiées dans le *Journal des chemins de fer*²⁶⁷, un journal qui commence à paraître en 1842. Pour le maire de Calais, le tracé proposé par Boulogne serait à la fois onéreux au Trésor et peu utile pour des centres d'activité clés à la prospérité du Nord, telles que les villes de Saint Omer, d'Aire, de Lillers, de Béthune et d'Arras. Le maire de Boulogne estime quant à lui que le tracé n'a été proposé par Calais que dans le but de priver Boulogne d'une voie de communication rapide, afin de concurrencer sa position dans le transport de l'Angleterre vers la France. Selon lui, certes, Calais était effectivement susceptible de connecter plus de villes grâce à ses canaux, mais la ville de Boulogne absorbait à elle-seule plus des deux tiers des voyageurs qui passent entre la France et l'Angleterre. Ces deux villes ont toutes deux essayé de justifier le tracé qui sert mieux à leurs propres intérêts par l'utilité générale d'un tel tracé. Finalement, c'est la ville d'Amiens est choisie par l'État comme point de départ pour Boulogne et Calais (ce qui conforme donc au plan proposé par Boulogne). Cependant, le contentieux entre ces deux villes va continuer perdurer jusqu'en 1850, quand les deux villes s'opposent à propos des tarifs différentiels mis en place par le chemin de fer du Nord. Boulogne et la Compagnie de chemin de fer Boulogne-Amiens se proclamaient victimes de ces tarifs, qui profitaient surtout au transport à longue distance (et donc au transport entre Paris et Calais), au détriment de celui entre Paris et Boulogne²⁶⁸. Il est également intéressant de souligner que le président de la Chambre de commerce de Boulogne, Alexandre Adam, était le maire de Boulogne impliqué dans la polémique relayée par le *Journal des chemins*

²⁶⁷ Le *Journal des chemins de fer*, « Lettre d'Al. Adam, Maire de Boulogne-sur-Mer, à Monsieur le Rédacteur », n° 2, Samedi 12 février 1842 ;

« Lettre de Legros Devos, Maire de Calais, au Rédacteur », n° 4, Samedi 15 mars 1842 ;

« Lettre d'Al. Adam, Maire de Boulogne-sur-Mer, au Rédacteur », n° 5, Samedi 1er avril 1842 ;

« Lettre d'Al. Adam, Maire de Boulogne-sur-Mer, au Rédacteur », n° 27, Samedi 8 octobre 1842.

²⁶⁸ Conseil d'État, *Enquête sur l'application des tarifs des chemins de fer*, Paris, Imprimerie nationale, 1850, p. 10-11, 26-27, 57-58, 140-141.

Voir notamment l'argumentation émise par Marc, directeur du chemin de fer Paris-Orléans, et par Calley De Saint-Paul, un représentant du chemin de fer Amiens-Boulogne, et par Adam.

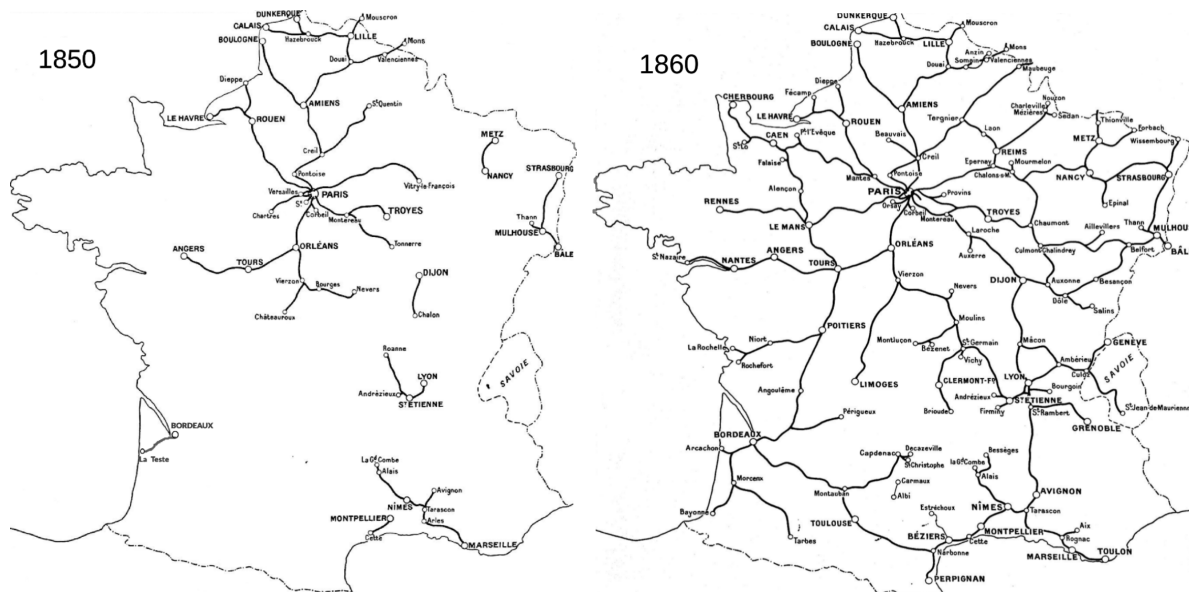
de fer, et administrateur de la Compagnie du chemin de fer Boulogne-Amiens²⁶⁹. L'intérêt régional et l'intérêt particulier de l'entreprise de transport sont intimement liés dans ce cas, et ils ont tenté de se justifier par l'intérêt général.

Cette concurrence peut inciter les administrations locales à contribuer financièrement à la construction des chemins de fer. Yves Leclercq a mentionné les aides financières et non financières locales aux chemins de fer après la mise en vigueur de la loi de 1842 dans le but d'attirer les compagnies²⁷⁰. Parmi les subventions allouées aux compagnies par certaines collectivités locales on peut citer l'exemple de la somme de 1.5 millions de francs votée par les Conseils généraux de l'Yonne, de la Côte-d'Or et de la Saône-et-Loire pour la ligne Paris-Lyon. Certains départements ont essayé de garantir les capitaux privés avec un intérêt minimum, comme l'Indre, la Loire, l'Eure, l'Indre-et-Loire, etc.. Malgré les efforts consentis par des villes et des départements, l'ampleur de leurs contributions financières à l'aménagement des chemins de fer, restent sans commune mesure avec les financements apportés par le Gouvernement. Par ailleurs, la décision d'établir telle ou telle ligne de chemin de fer reste la prérogative du Gouvernement jusqu'en 1865, date à laquelle cette autorité est transférée aux en ce qui concerne les lignes d'intérêt local. Ainsi, pour la période que nous étudions ici, l'enjeu pour les acteurs locaux reste encore d'influer les politiques ferroviaires du Gouvernement.

²⁶⁹ Conseil d'État, *Enquête sur l'application des tarifs des chemins de fer*, Paris, Imprimerie nationale, 1850, p. 140-141.

²⁷⁰ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, *op. cit.*, p. 61.

Carte 20. Les lignes ferrées achevées en France en 1850 et en 1860²⁷¹



Dans cette section, les actions des Chambres de commerce seront analysées pour étudier les réponses locales au déséquilibre régional. L'importance des Chambres de commerce, notamment celles des grandes villes, en matière de travaux publics a déjà évoquée dans le chapitre 1. Suite à la mise en pratique de la loi de 1842 et à l'apparition de la tendance de l'exécution privée des chemins de fer, les Chambres de commerce s'opposent au système de la concession. L'affaiblissement de leur résistance était donc important pour l'établissement final du système de la concession en France.

Au mois du mars en 1845, la Chambre de commerce de Lille a fait part aux députés membres de la commission du chemin de fer du Nord de son mécontentement après la décision du ministère des Travaux publics de prolonger la durée du « bail » d'exploitation de ce chemin de fer : « ...l'on devait s'attendre de la part du Gouvernement, plus rassuré sur les résultats financiers de ces voies, à un retour vers le système de l'exécution et de l'exploitation des grandes lignes par l'État. Au lieu de cela, M. le ministre arrive à une résolution contraire ; son projet de loi tend à une aliénation du chemin de Nord pour une durée plus longue encore que ne le comportait l'application du principe

²⁷¹ Ces deux cartes sont désignées par Lartilleux dans son ouvrage concernant les réseaux ferroviaires en France. Sur la base de son dessin, nous avons ajouté une ligne de Bordeaux à La Teste, qui a été omise par cet auteur dans la carte de 1850. Cette ligne a été ouverte en 1841.

Henri Lartilleux, Géographie universelle des transports (Tome 1) Géographie des chemins de fer français, Paris, Chaix, 1956, p. 2-3.

de la loi de 1842²⁷². »

Ce sentiment partagé par certaines Chambres de commerce va nourrir leur opposition à la construction et à l'exploitation des chemins de fer par les compagnies. On verra toutefois que les contextes locaux différents ne permettent à toutes les Chambres de résister avec la même force au système de concessions privées.

La Chambre de commerce de Lille plaide encore pour l'aménagement des chemins de fer par l'État, même si cela signifiait la construction d'un faible nombre. Cette position de la Chambre de commerce de Lille n'est pas étonnante, étant donné que la ville de Lille aurait nécessairement la priorité de la desserte, en raison de son importance industrielle et de sa proximité non seulement de Paris, mais également des frontières belge et anglaise. Pour elle, la concentration des ressources publiques sur une seule ligne, était donc plus avantageuse, même si cela impliquait d'ajourner la construction des autres lignes traversant d'autres départements :

« En opérant avec plus de sagesse, il y aurait sans doute moins de lignes construites dans le même temps ; mais il y aurait aussi moins de crises financières à craindre, et l'État ne serait pas autant exposé à rester chargé dans l'avenir de l'entretien et de l'exploitation de chemins improductifs. ²⁷³ »

La position de la Chambre de commerce de Lyon est différente de celle de Lille. Avant l'avènement du rail, la ville de Lyon dépendait fortement de la navigation par le Rhône pour relier les ports du Sud et d'autres villes commerciales. Elle pâtissait d'une accessibilité insuffisante et des limites de la navigation²⁷⁴. Cela rendait les chemins de fer de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée très importants au développement de la ville. La Chambre de commerce de Lyon a donc assoupli son opposition contre l'exécution privée, lorsqu'elle a été informée que, sans le concours de concessionnaire privé, la ligne de Paris-Lyon serait obligée de s'arrêter provisoirement à Chalon-sur-Saône, faute de fonds suffisant²⁷⁵. Considérant qu'il était impossible

²⁷² Chambre de commerce de Lille, « Réclamations adressées à MM. Les députés membres de la commission du chemin du Nord, au sujet de la concession de cette ligne à une compagnie financière, le 14 mars 1845 », *Archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 2, 1840-1845)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 431

²⁷³ Chambre de commerce de Lille, « Réclamations adressées à MM. Les députés membres de la commission du chemin du Nord, au sujet de la concession de cette ligne à une compagnie financière, le 14 mars 1845 », *Archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 2, 1840-1845)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 433.

²⁷⁴ Archives départementales du Rhône, 1ETP24, la séance du 9 décembre 1846.

L'étude de Bernard Lepetit a aussi confirmé le manque d'accessibilité de Lyon, surtout en comparaison avec d'autres grandes villes françaises.

²⁷⁵ Archives départementales du Rhône, 1ETP23, la séance du 5 avril 1844. « Châlons » est le mot utilisé dans ce document, qui est probablement mal écrit. Il doit être Chalon (-sur-Saône).

que cette ligne ne desserve pas directement Lyon, elle pria le ministère des Travaux publics d'assurer « l'exécution prompte et entière du chemin de fer de Paris à Lyon, quel que soit, le système adopté pour la construction et l'exploitation²⁷⁶ ». Pour l'intérêt de la ville, il était essentiel que cette ligne desserve au plus vite Lyon, même si elle devait être réalisée par un concessionnaire privé.

La situation du Sud-ouest était encore plus délicate que le cas de Lyon. D'une part, cette région, qui avait fait l'objet de peu d'investissement étatique pour les canaux et pour les routes sous la Restauration, espérait bénéficier du financement public de la grande ligne ferrée de Bordeaux à Sète. D'après une plainte adressée au ministre des Travaux publics par la Chambre de commerce de Bordeaux en 1845 pour accélérer la mise en chantier de la ligne Bordeaux-Sète :

« Nous croyons donc de notre devoir de venir solliciter de vous la présentation prochaine d'un projet de loi ayant pour objet la création de cette ligne. Vous savez comme nous, M. le ministre, que le sud-ouest de la France a été presque complètement oublié dans la distribution des travaux publics pendant la Restauration, pendant que l'on ouvrait pour quatre cent millions [de francs] de canaux dans le nord, l'est et l'ouest. La portion de la France dont les relations les plus actives sont avec le port de Bordeaux, depuis Limoges jusqu'à Montpellier en passant par Angoulême et Bayonne. Toute cette vaste contrée, disant nous, ne recevait de la Restauration que onze millions [de francs] à peu près pour la canalisation de deux rivières secondaires l'Isle et le Tarn ! Le Gouvernement de S. M. a mis fin à cette partialité déplorable et nous lui devons les travaux utiles qui sont maintenant en cours d'exécution, mais quelque soit leur importance, il seront encore insuffisants pour nous placer dans des conditions égales à celles des contrées qui ont été favorisées à notre détriment pendant 15 années de 1814 à 1830²⁷⁷. »

Par cette requête, la Chambre de commerce se fait le porte-voix des besoins locaux en matière de transports ferroviaires. Or, la ligne Bordeaux-Cette[Sète], une des grandes lignes classées dans la loi de 1842 pour désenclaver le Sud-Ouest, n'a jamais été réellement incluse dans les travaux à exécuter par le gouvernement de la monarchie de Juillet. La Chambre de commerce de Toulouse avait déjà essayé de coopérer avec la Chambre de commerce de Montpellier et avec les députés des départements du Midi pour demander au ministre des Travaux publics d'inclure la ligne de chemin de fer de l'Océan à la Méditerranée « dans la proposition du Gouvernement qui doit [devait] faire sortir à effet la loi de 1842 ». Cependant, à cause des limites budgétaires, le ministre avait

²⁷⁶ *ibid.*

²⁷⁷ Archives nationales, F/14/8977, « La lettre de la Chambre de commerce de Bordeaux au ministre des Travaux publics, le 24 février 1845 ».

répondu en 1844 qu'il était impossible de mettre cette ligne en chantier dans un avenir prochain²⁷⁸. L'ajournement des travaux de cette ligne rendait la situation de Toulouse encore plus délicate : si la ville de Bordeaux était au moins connecté par la ligne Orléans-Bordeaux, Toulouse ne pouvait compter que sur les travaux de la ligne Bordeaux-Sète, qui étaient toujours ajournée, pour être desservie par un moyen de transport rapide. La ville de Toulouse était donc obligée de recourir au système de concession. En 1845, la Chambre de commerce de Toulouse, après avoir constaté qu'une nouvelle fois cette ligne n'était pas programmée dans les travaux décidés par le gouvernement, écrivait au Ministre de l'Agriculture et du Commerce pour contester un tel arbitrage :

« Encore s'il s'agissait de mettre uniquement au compte du trésor public la dépense de cette grande entreprise, on pourrait concevoir les hésitations et les craintes. Cette lenteur se justifierait peut-être d'elle-même. Mais heureusement nous n'en sommes plus à ce point : le système fécond de l'association des capitaux est en voie d'acquiescer une si prodigieuse faveur ; l'empressement est tel pour courir à réaliser sur l'heure des ouvrages productifs ; que plusieurs Compagnies sont déjà organisées pour souscrire en concurrence l'adjudication du chemin de fer de Cette à Bordeaux avec embranchement de Langon sur Bayonne ; et si la Chambre est bien informée, elles s'établissent dans la pensée qu'aucune charge ne devra rester pour le compte de l'État. De quelle difficulté dès-lors le gouvernement ne se trouve-t-il pas dégagé par ces circonstances ? Il semble, pour ainsi dire, qu'il ne lui reste point d'excuse, s'il n'accorde point aux populations du Midi la prompte jouissance du chemin de fer dont la promesse leur fut faite²⁷⁹. »

Cette lettre, favorable au financement entièrement privé de la ligne Bordeaux-Sète, tranchait avec la préconisation de la Chambre de commerce de Lille. Quand la Chambre de commerce de Toulouse reçut par la suite la lettre de la Chambre de commerce de Lille pour mobiliser d'autres Chambres de commerce contre le système de concession, elle choisit de ne pas soutenir une telle démarche²⁸⁰, malgré le soutien apporté par la plupart des Chambres de commerce au Nord à émis leur soutien pour cette proposition de Lille²⁸¹. Contrairement à la position fermement étatiste des

²⁷⁸ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, la séance du 20 décembre 1844.

²⁷⁹ Bibliothèque nationale de France, 4-V Piece-4288, « Lettre à M. le ministre de l'Agriculture et du commerce, au sujet des projets de travaux publics qui intéressent les départements méridionaux, le 25 février 1845 ».

²⁸⁰ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, les séances des 28 mars et 13 juin 1845.

²⁸¹ Les Chambres de commerce d'Amiens, de Dunkerque, de Reims, de Valenciennes, et d'Orléans ont tous appuyé cette proposition de la Chambre de commerce de Lille.

Voir : Chambre de commerce de Lille, « Extrait de lettre adressées à la Chambre de commerce de Lille, par diverses

viles du Nord, les villes du Midi comme Toulouse, qui se sont résignées à ne pas être considérées comme prioritaires sur le budget ferroviaire de l'État, devaient se résoudre à recourir à une participation privée encore plus importante que celle prévu dans la loi de 1842 pour ne pas être trop pénalisées par rapport à d'autres régions. Ainsi, les discours de ces Chambres de commerce vont évoluer d'une forte hostilité au système de concession à un accueil plus favorable assorti de certaines réserves relatives aux politiques tarifaires des compagnies ferroviaires. De nombreuses pétitions locales adressées au gouvernement central entre 1845 et 1852 pour solliciter l'application de la concession ferroviaire en cas d'insuffisance de fonds publics²⁸², a contribué à la mise en place définitive du système de la concession ferroviaire en France au début du Second Empire.

Lorsque la loi de 1842 fut votée par le Parlement, seulement dix départements étaient desservis par les chemins de fer ; à la fin de la monarchie de juillet, ce nombre est passé à 25²⁸³. Certes, la loi de 1842 a stimulé la construction des chemins de fer en France ; cependant, plus des deux tiers des départements n'étaient toujours pas équipés des voies ferrées, et les départements connectés de voies ferrées étaient principalement situés dans la partie Nord du territoire, qui disposait déjà de réseaux de routes et de canaux plus denses que le sud²⁸⁴. Quant aux régions du Midi, du Massif Central et de la Bretagne, qui représentaient une grande partie du territoire français, elles ont bénéficié peu d'investissement ferroviaire de l'État. Ce déséquilibre est encore aggravé, dans ces trois régions à l'exception de la Bretagne, par le fait qu'elles ne disposent pas alors de réseau de routes royales ou de réseau de canaux : elles sont desservies par des voies de transport linéaires.

Concernant la grande ligne Bordeaux-Sète, planifiée en 1842 pour relier l'Atlantique à la Méditerranée, elle n'existe que sur le papier jusqu'en fin de la Seconde République. Les efforts faits par les Chambres de commerce de Montpellier, Toulouse et Bordeaux, et leur coopération avec les députés des départements du sud-ouest de la Gironde, du Gers et des Landes²⁸⁵, ont tous échoué sous la monarchie de Juillet. Une compagnie créée en 1846 pour la concession de cette

Chambres de commerce, au sujet du manifeste qui précède », *Archives de la Chambre de commerce de Lille (Tome 2, 1840-1845)*, Lille, Typographie de Vanackere, 1850, p. 411-414.

²⁸² On prend le cas du Sud-ouest comme exemple. Ces genres de pétitions se trouvent dans deux documents cotés F/14/8977 et 8978 dans les Archives nationales.

²⁸³ Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *Documents statistiques sur les chemins de fer*, Paris, Imprimerie impériale, 1856, 1ère série, Tableau N.3.

²⁸⁴ Bernard Lepetit, *Chemins de terre...*, *op. cit.*, p. 81.

²⁸⁵ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, les séances des 21 mai, 7 et 13 juin 1844 et 18 février 1845..

ligne a été emportée par la crise économique et financière de 1847. Au début de l'année 1852, la Chambre de commerce de Toulouse s'adresse une nouvelle fois déplore aux ministères des Travaux publics, de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Commerce, pour déplorer l'inégalité régionale dont pâtissent les départements pyrénéens, dans l'espoir d'attirer l'attention du Président de la République « sur la nécessité de compléter la grande artère qui doit vivifier les intérêts commerciaux des départements pyrénéens seuls privés en France des voies rapides de communication²⁸⁶ ». La construction de cette ligne n'a été entamée qu'en 1852 par la Compagnie des chemins de fer du Midi, qui insista pour se charger en même temps de l'achèvement des travaux du canal latéral de la Garonne, qui ont été exécutés par l'État dès 1838 mais n'étaient pas encore entièrement terminés. Ce canal était également important pour les intérêts du Midi car cette voie navigable venait compléter le célèbre Canal du Midi, pour la connexion de l'Atlantique et de la Méditerranée. Ce canal aurait donc pu contrebalancer le risque de monopole apporté par la Compagnie des chemins de fer du Midi. Au milieu des années 1840, la Chambre de commerce de Toulouse craignait encore que les dépenses de la ligne Bordeaux-Sète ne « évincent » les fonds publics affectés aux travaux du canal latéral à la Garonne²⁸⁷ ; alors qu'en 1852, face au sous-équipement ferroviaire du Midi, la crainte d'être retardataire a dirigé cette même Chambre de commerce à accepter de céder l'exploitation de ce canal à la même compagnie qui exploite le chemin de fer Bordeaux-Sète²⁸⁸. De toute évidence, la nécessité de combler le retard de la région en matière de chemin de fer l'emporte sur les craintes d'un monopole de transport. Après la concession en 1852 du chemin de fer Bordeaux-Sète et de l'exploitation du canal latéral de la Garonne à une même compagnie, l'État se dégage non seulement de la responsabilité de financer en partie le chemin de fer, mais également de l'obligation de fournir les fonds supplémentaires nécessaires pour achever et entretenir le canal. Une subvention de 30 millions de francs a toutefois été accordée à la Compagnie du Midi.

Les chemins de fer desservant le Massif-Central se trouvent dans une situation similaire. Les travaux de ces lignes n'ont commencé qu'au début du Second Empire, dans le cadre de la

²⁸⁶ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, la séance du 30 janvier 1852.

²⁸⁷ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, les séances du 29 novembre, du 20 décembre 1844 et du 18 février 1845.

²⁸⁸ Archives de la CCI de Toulouse, Registres des délibérations de la Chambre de commerce, la séance du 25 juin 1857 ;

Archives nationales, F/14/8977, « La lettre de la Chambre de commerce de Carcassonne au Ministre des Travaux publics, le 21 février 1851 ».

concession. La Compagnie des chemins de fer du Grand-Central, fondée en 1853, a entrepris cette ligne dans le cadre de concession sans aide financière du Trésor. Pour poursuivre la construction des lignes entreprises par elle, le contrat de concession initial fut révisé par la loi du 2 mai 1855, dans laquelle le ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics s'engageait à verser en neuf ans une somme de 72 millions de francs à titre de subvention à cette compagnie²⁸⁹. Pour une entreprise qui exploitait un réseau ferroviaire peu rentable mais coûteux à construire, le soutien financier de l'État était en effet nécessaire²⁹⁰.

Les voies ferrées en Bretagne furent finalement entreprises en 1855 par la Compagnie des Chemins de fer de l'Ouest, créée après la fusion de plusieurs compagnies de chemin de fer²⁹¹. A cette époque, le coût pour les 395 kilomètres du réseau ferroviaire de la Bretagne, est évalué 82 millions de francs, ce qui représente une somme très importante. Le taux de rendement estimé de ce réseau n'était toutefois que de 5,5 %, sans tenir compte de la probabilité élevée de surcoût, comme pour n'importe quel chantier de travaux publics. Pour encourager la construction de ce réseau ferroviaire, le gouvernement du Second Empire offrit une subvention de 30 millions de francs²⁹².

Au cours des années 1850, le système de la concession privée s'est enfin imposé en France pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Ce système va perdurer, avec quelques révisions, jusqu'à la Troisième République, lorsque le plan Freycinet fut lancé en 1878. L'État

²⁸⁹ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 131 ;

J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat (Tome 55)*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, 1855, p. 159.

²⁹⁰ Même avec cette somme importante de subvention de l'État, il était encore difficile pour la Compagnie du Grand-central de gagner la confiance des investisseurs en Bourse. Elle se trouva à partir de 1856 dans des embarras financiers, et fut absorbée par trois compagnies ferroviaires : celles de Paris-Orléans, Paris-Lyon et Lyon-Méditerranée.

Voir : Archives nationales du monde du travail, 77AQ158, « Assemblée générale (Paris-Lyon) de 1857 ».

²⁹¹ La Compagnie de chemins de fer de l'Ouest avait déjà envisagé en 1853 de fusionner avec les Compagnies de Rouen, du Havre, de Versailles (R.G.) et de Saint-Germain. Cependant, cette fusion ne laisserait à la Compagnie nouvellement créée aucune ressource financière pour entreprendre le réseau de la Bretagne. Ainsi, cette fusion fut reportée à 1855, partiellement parce que le gouvernement espérait ajouter les chemins de fer de Bretagne à la concession de la nouvelle Compagnie de l'Ouest : « ...employer les deux lignes exploitées de Rouen et du Havre à procurer à la fusion, par la voie d'une émission d'obligation, le capital qu'on ne demanderait plus aux actionnaires des Compagnies de l'Ouest et de Cherbourg...Mais dans ce système, rien n'était prévu pour l'exécution du réseau de la Bretagne ni pour l'extension que le Gouvernement songeait à donner à nos lignes en Normandie...Le Gouvernement, en ajournant la fusion jusqu'au moment où les chemins de Bretagne pourraient être concédés, a forcé la Compagnie de Cherbourg à porter ses appels de fonds à 325 fr. par action ; nous-mêmes, nous avons dû élever les nôtres à 400 fr. tandis que, d'un autre côté, nous recourons à une émission de 17,500,000 fr. en obligation. La combinaison qui paraissait la plus utile en 1853, devenait désormais sans intérêt. »

Voir : Archives nationales du monde du travail, 77AQ158, « Assemblée générale des actionnaires, du 25 février 1853 », « Assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 ».

²⁹² Archives nationales du monde du travail, 76AQ8, « Assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 »,

soutenait ce système de concession à travers des garanties d'intérêt minimum pour les actions et obligations des chemins de fer, et en plus, des subventions aux lignes dont la rentabilité était estimée faible ou très incertaine.

B. Les effets régionaux des politiques ferroviaires : une analyse quantitative

Comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les projets financés par l'État et favorisant certaines régions qui suscitent des débats, à propos de la double injustice, tant au niveau de l'équipement territorial que de la répartition fiscale. Pour comprendre l'arbitrage territorial de l'État français et son influence sur différentes régions, il importe donc d'étudier la répartition entre les départements des dépenses publiques pour les travaux publics depuis 1837, année où l'État effectue son premier investissement pour la construction de chemins de fer²⁹³, jusqu'en 1857, date à laquelle les grandes lignes classées en 1842 sont achevées.

Pour cela, nous devons examiner les dépenses publiques pour l'ensemble des moyens de transport, et non seulement celles affectées aux chemins de fer, pour deux raisons. Nous avons déjà vu que le déséquilibre entre les régions dans la répartition des autres infrastructures de transport, - canaux et les routes royales -, constituait un motif de plaintes de la part de certains départements qui pointent l'injuste allocation des projets ferroviaires. Il importe donc de prendre en considération l'ensemble des moyens de transport. D'autre part, en raison des limites budgétaires public, les dépenses ferroviaires qui enregistrent une croissance rapide pourraient « évincer » les projets de construction ou d'amélioration pour les infrastructures fluviales ou routières. Cela peut aussi avoir un impact sur l'égalité dans la répartition des dépenses publiques dans chaque région. Comme on peut le voir sur le graphique 2, la part des dépenses ferroviaires augmentent très rapidement dans le budget du ministère des Travaux publics ; en même temps, surtout durant les années 1840, se manifeste une diminution de la proportion des dépenses pour les autres modes de transport. C'est donc la totalité des investissements publics qui doit être pris en compte quels que soit le type d'infrastructures de transport, de façon à disposer d'une vue

²⁹³ Il s'agit d'un prêt de 6 millions de francs accordé en 1837 par l'État à la Compagnie du Gard, qui recourt à l'État pour lui aider à compléter son capital social (la loi du 17 juillet 1837). C'est la première intervention financière directe de l'État français dans la construction des chemins de fer. Mais il faut noter que la première dépense publique sur les chemins de fer est faite en 1833. C'est un crédit de 500,000 francs pour les études des chemins de fer, pas un financement direct.

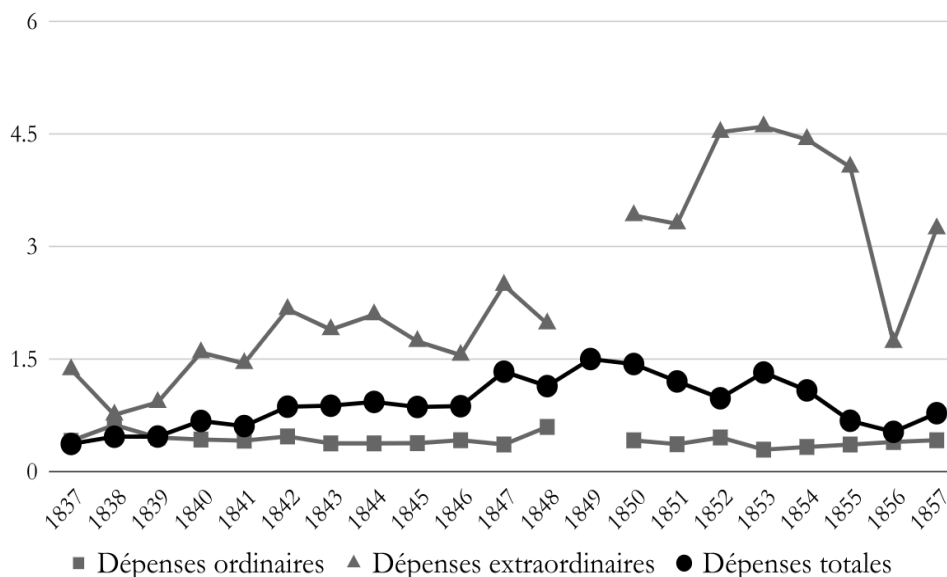
générale permettant de mesurer l'impact des investissements publics du réseau ferroviaire sur les disparités régionales en France.

Nous mesurons d'abord la disparité des dépenses attribuées à chaque département de 1837 à 1857 par le coefficient de variation de chaque exercice. En comparaison avec la variance, le coefficient de variation peut éviter que l'indice ne soit influencé par l'augmentation ou la diminution de la moyenne de valeurs des échantillons, et représente ainsi mieux la disparité de ces valeurs. Il est calculé selon la formule ci-dessous :

$$c = \sum_{i=1}^{86} \left(\frac{I_i - \underline{I}}{\underline{I}} \right)^2 = \frac{\text{var}(I)}{\underline{I}^2}$$

Dans cette formule, I_i représente l'investissement public à chaque département sur leurs travaux publics. On peut également employer cette formule pour calculer le coefficient de variation des dépenses extraordinaires et des dépenses ordinaires de chaque exercice, pour déterminer quel entraînait plus les fluctuations de la disparité des dépenses totales.

Graphique 21. L'évolution des coefficients de variation des dépenses affectées aux départements dans les exercices 1837-1857²⁹⁴



²⁹⁴ Dans cette section, les données concernant les dépenses du Ministère des Travaux publics provenant tous des *Comptes définitifs* publiés, soit : Bibliothèque nationale de France, 4-LF255-1, « Compte définitif des dépenses », les exercices 1837-1857. Les chiffres adoptés ici de chaque département sont ceux enregistrés dans les colonnes des « Dépenses faites au 31 décembre de l'exercice XXXX ». Et les chiffres au sujet des budgets des services ordinaire et extraordinaire, sont originaires de « Tableau comparatif des dépenses de l'exercice précédent et des dépenses de cet exercice » des budgets annuels.

Les données des dépenses ordinaires et extraordinaires faites à chaque département sont manquantes.

Considérant que la disparité des dépenses ordinaires reste faible et stable tout au long de cette période, l'évolution de la disparité des dépenses totales entre les différents départements s'explique principalement par la disparité des dépenses extraordinaires. Ce rôle des dépenses extraordinaires dans les disparités régionales perdure mais tend à se réduire au cours des années 1850, en raison de la diminution du budget extraordinaire : alors qu'il représente plus de 60% des dépenses totales entre 1844 et 1848, il n'est que environ 30% entre 1855 et 1857 (graphique 14). En raison de cette diminution du volume des dépenses extraordinaires, leur impact réel sur les disparités régionales dans la répartition des dépenses globales s'est atténué, même si la disparité dans la répartition des dépenses extraordinaires entre les départements s'est aggravée au cours des années 1850. Les différenciations départementales dans les dépenses ferroviaires expliquent en grande partie cette disparité des dépenses extraordinaires, qui sont composée en majorité par les dépenses ferroviaires à partir de 1844, sauf pour 1856 (graphique 15)²⁹⁵. L'influence des dépenses ferroviaires sur l'évolution de la disparité des investissements publics annuels reçus par chaque département est donc manifeste.

L'application de ce coefficient de variation présente cependant deux défauts majeurs pour mesurer le déséquilibre régional dans les budgets annuels du ministère des Travaux publics. Premièrement, les dépenses annuelles sont des données de flux et ne peuvent donc pas représenter le volume du fonds alloué pour construire un projet. Plus précisément, le crédit annuel alloués à un département pour un projet de travaux sera terminé une fois ce projet achevé ; ainsi, le crédit alloué à ce département pour l'année qui suit la date d'achèvement ne peut pas révéler l'ampleur de l'investissement public dans un département. Pour cette raison, ce que nous devons mesurer n'est pas la disparité des dépenses annuelles entre les départements, mais la disparité de l'importance des fonds publics allouée à chacun d'eux sur une période de temps. Ainsi, il faut distinguer plusieurs périodes, puis mesurer la disparité des sommes de dépenses publiques allouées au cours de chaque période, pour reconstituer l'évolution du déséquilibre régional. Deuxièmement, le coefficient de variation ne permet ni d'identifier les « gagnants » ou les « perdants » de ce déséquilibre régional dans le budget du ministère des Travaux publics, ni d'établir si cette disparité constitue nécessairement une injustice. Or, ces deux aspects sont essentiels pour notre étude. Il

²⁹⁵ Les dépenses extraordinaires augmentent fortement après la promulgation de la loi du 17 mai 1837. Entre 1845 et 1848, les dépenses ferroviaires représentent 60-70% du budget extraordinaire du ministère des Travaux publics. De 1850 à 1855, cette proportion était entre 70 et 90%.

importe d'identifier les « perdants » pour savoir s'ils ont profité d'un rattrapage par la suite, susceptible d'corriger le déséquilibre. De plus, étant donné que ni la population ni la superficie ne sont identiques pour chaque département, on ne peut pas considérer a priori que certains départements subissent une injustice du seul fait que l'État leur a affecté moins de crédit pour leurs travaux publics. Les investissements publics plus faibles dans certains départements peuvent simplement s'expliquer par le fait que ces départements sont plus petits ou moins peuplés. Le montant des dépenses publiques correspond à la taille de la circonscription sans que cela représente nécessairement une injustice.

Nous décidons donc d'utiliser l'indice de Theil pour corriger ces deux défauts que présente le coefficient de variation. Cet indice est un outil statistique souvent utilisé dans les études sur les inégalités régionales. L'indice de Theil est choisi ici pour intégrer le facteur population dans notre mesure de la disparité des investissements publics reçus par chaque circonscription pour leurs travaux publics. Nous avons choisi la formule utilisée pour calculer la disparité entre groupe (intergroupe)²⁹⁶ pour étudier le déséquilibre entre les différentes régions dans le budget du Ministère des Travaux Publics :

$$T = \sum \left(\frac{I_i}{I} \ln \frac{\frac{I_i}{I}}{\frac{P_i}{P}} \right)$$

Dans cette formule, Pi et P sont respectivement la population de chaque région et de toutes les régions. Ii/I représente la proportion de la somme des investissements publics faits pour chaque région dans les dépenses faites pour toutes les régions. L'indice de Theil présente plusieurs caractéristiques très utiles pour analyser les inégalités interrégionales. Premièrement, par rapport au coefficient de variation ou au coefficient de Gini, l'indice de Theil permet d'inclure d'autres facteurs dans la mesure du déséquilibre régional. Dans la formule ci-dessus, la population de chaque région (Pi) a été prise en considération. L'inégalité est identifiée comme la disproportion entre la proportion d'investissement public reçue par une région dans la somme affectée pour tout le territoire français (Ii/I) et sa proportion de population (Pi/P). Deuxièmement, l'indice de Theil

²⁹⁶ L'indice de Theil peut être utilisé pour mesurer à la fois l'inégalité intergroupe (entre groupes) et intragroupe (dans un groupe), et leurs calculs sont légèrement différents. Pour obtenir une analyse approfondie et précise de l'inégalité, toutes les deux mesures doivent être prises en considération. Mais dans cette section, l'inégalité entre ces régions nous intéresse le plus, donc seul l'indice de Theil inter-groupe est calculé et discuté ici.

Voir : Pedro Conceição, James K. Galbraith, "Constructing Long and Dense Time-series of Inequality Using the Theil Index", *Eastern Economic Journal*, Vol. 26, No.1, 2000, p. 61-74.

est facile à lire. Lorsque le nombre réel est inférieur à 1, c'est-à-dire lorsque la proportion de crédit reçue par la région est inférieure à la proportion de sa population, cet indice sera négatif. Quand le nombre réel est supérieur à 1, cet indice sera positif, indiquant que cette région est favorisée dans le budget. Plus cet indice est proche de zéro, plus égalitaire est la répartition des dépenses publiques. Enfin, cet indice peut être décomposé et permet ainsi d'observer la contribution, négative ou positive, de chaque région au déséquilibre interrégional global du pays.

Considérant que l'avancement des projets ferroviaires différait clairement selon les régions, nous identifions ensuite neuf régions suivant les deux critères. D'une part, nous respectons le principe du classement des grandes lignes ferrées dans la loi de 1842, en distinguant les régions selon les frontières de terre et de mer. D'autre part, nous définissons ces régions aussi en fonction de l'ordre réel de la construction des chemins de fer²⁹⁷. Nous divisons la période que nous étudions ici en trois périodes : la période avant l'introduction de la loi de 1842 (1837-1842), de 1842 à la crise politique et économique de 1848, la période de suspension entre 1849 et 1851, et de la relance du chemin de fer en 1852 jusqu'en 1857, année de l'achèvement des grandes lignes. L'indice de Theil intergroupe peut être calculé de la façon suivante :

Tableau 13. L'indice de Theil (inter-groupe) de quatre périodes de 1837-1841, de 1842-1848, 1849-1851 et de 1852-1857

²⁹⁷ Ces deux principes ne nous permettant pas toujours d'identifier les régions de façon nette et précise. Prenons ici deux exemples. Le département Pyrénées-orientales est à la fois à la frontière de la Méditerranée et de l'Espagne. Le deuxième exemple est la frontière de la Manche. Les différentes parties sur la même frontière de la Manche se situent très différemment dans l'ordre de la construction : la partie de la Bretagne et de la plupart de la Normandie sont desservies très tard en comparaison de la Seine-inférieure, où Dieppe et le Havre sont connectés à Paris via Rouen, et de la région du Nord, où les chemins de fer allant aux ports de Boulogne, de Calais et de Dunkerque servent d'embranchements du passage de Paris à la frontière belge. Nous nous référons aussi à la circonscription administrative d'avant les fusions de régions en 2016 pour déterminer des frontières de ces neuf régions.

La composition de chaque région est présentée ci-dessous (le département de la Corse pas inclus) :

Le bassin de la Seine : Oise, Aube, Marne, Yonne, Nièvre, Loiret, Eure-et-Loir, Cher, Loir-et-Cher, Indre, Indre-et-Loire, Eure, Seine, Seine-inférieure, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise ;

L'Ouest : Calvados, Manche, Orne, Côtes-du-Nord, Finistère, Illes-et-Vilaine, Loire-inférieure, Morbihan, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe ;

Le Nord : Nord, Pas-de-Calais, Sommes, Aisne, Ardennes ;

L'Est : Haute-Marne, Meurthe, Meuse, Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Vosges, Haute-Saône, Doubs ;

Le Sud-Est : Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Côte-d'Or, Jura, Saône-et-Loire ;

La Méditerranée : Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Bouche-du-Rhône, Var, Vaucluse, Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées orientales ;

Le Sud-Ouest : Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées ;

Atlantique : Vendée, Gironde, Vienne, Deux-Sèvres, Char-Inférieure, Charente, Landes, Lot-et-Garonne, Dordogne

Le Centre : Allier, Cantal, Corrèze, Creuse, Puy-de-Dôme, Haute-Loire, Haute-Vienne.

	nomb	Pi / P	1837-1841		1842-1848		1849-1851		1852-1857	
			Ii / I	Theil	Ii / I	Theil	Ii / I	Theil	Ii / I	Theil
e de		(* census	Index		Index		Index		Index	
départ		1851)								
ements										
Bassin de la Seine	16	19,58%	24,26%	0,0520	33,62%	0,1817	35,06%	0,2042	28,28%	0,1039
Ouest	11	16,13%	12,70%	-0,0304	10,44%	-0,0454	11,72%	-0,0375	15,36%	-0,0075
Nord	5	9,32%	10,00%	0,0071	9,13%	-0,0018	4,70%	-0,0322	5,54%	-0,0288
Est	9	10,30%	10,00%	-0,0030	10,61%	0,0032	10,93%	0,0065	9,07%	-0,0115
Sud-Est	9	11,32%	9,65%	-0,0154	8,17%	-0,0267	13,77%	0,0269	8,46%	-0,0247
Méditerranée	10	7,73%	8,94%	0,0129	9,53%	0,0199	5,90%	-0,0160	8,49%	0,0079
Sud-Ouest	9	8,57%	7,76%	-0,0076	5,16%	-0,0262	3,05%	-0,0315	4,47%	-0,0291
Atlantique	9	10,24%	12,43%	0,0241	9,98%	-0,0026	11,08%	0,0087	10,16%	-0,0008
Centre	7	6,80%	4,26%	-0,0199	3,35%	-0,0237	3,80%	-0,0221	10,16%	0,0408
INDICE DE THEIL (inter-groupe)				0,0197		0,0784		0,1071		0,0502

Sources : Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, *Documents statistiques sur les chemins de fer*, Paris, Imprimerie impériale, 1856, Série hors classe, Tableau N.25, "population, recensement de 1851". A l'égard des données de population, nous sommes obligés d'appliquer les données du census de 1851 à tous ces quatre périodes, à cause du manquement des données des populations de chaque département durant les années 1840. Cela constitue effectivement un défaut de nos analyses.

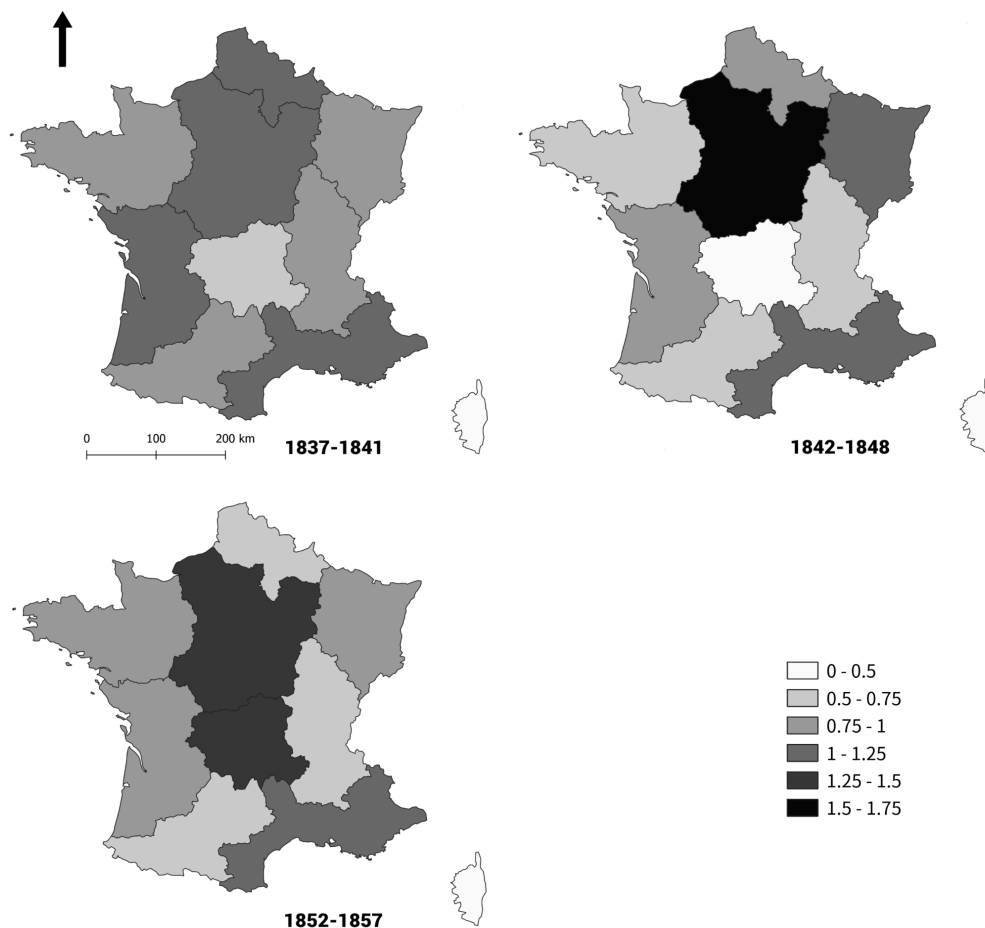
À travers l'indice de Theil (intergroupe) pour ces quatre périodes, on observe une augmentation substantielle de l'inégalité durant la deuxième période (1842-1848) et la troisième période (1849-1851), et sa diminution durant la quatrième période (1852-1857). Cela correspond globalement à ce que nous avons observé dans l'évolution des coefficients de variation dans le graphique 21. Cependant, l'indice de Theil de la troisième période n'est pas très significatif pour notre analyse pour au moins deux raisons. Premièrement, cette période est marquée par une forte diminution des investissements publics dans les chemins de fer, même s'ils représentaient encore à eux seuls plus de 50 % des investissements publics dans l'ensemble des ouvrages de transport (voir le graphique 2). Mais contrairement à d'autres périodes, l'investissement ferroviaire public de cette période n'a pas pu servir de levier pour attirer l'investissement privé (voir le graphique 4)

en raison des séquelles de la crise de 1847-1848. L'effet réel de l'inégalité interrégionale de l'investissement public est donc limité. La deuxième raison est plus critique. Dans la mesure où cette période de trois ans est relativement brève par rapport aux trois autres périodes et par ailleurs marquée par une baisse du budget, il y avait forcément beaucoup moins de projets de travaux publics exécutés au cours de ces années et ils concernent donc peu de zone – ce qui explique l'élévation de l'indice de Theil pour cette période. En effet, l'investissement public ferroviaire se concentre principalement sur certains tronçons de la ligne Paris-Lyon nationalisée en 1848 et quelques autres lignes courtes isolées dans la région du Bassin de la Seine, comme Versailles-Chartres et Montereau-Tonnerre. Le degré plus élevé d'inégalité interrégionale dans le budget du ministère des travaux publics s'explique donc par la suspension générale des travaux ferroviaires qui, à son tour, atténue la signification réelle de cette inégalité. Nous concentrerons ainsi notre analyse sur les trois périodes 1837-1841, 1842-1848 et 1852-1857.

Au niveau régional, on voit bien que les dépenses élevées dans la région du Nord peuvent être justifiées par l'importance de son poids démographique. Les investissements publics dont elle a bénéficiés ne peut donc pas être interprété comme une injustice. Quant au Bassin de la Seine, il bénéficie d'investissements publics très importants, et disproportionnés par rapport au poids d'habitants.

Après avoir analysé le niveau global des injustices régionales au cours de ces trois périodes, nous pouvons maintenant faire des comparaisons entre ces zones. Pour éviter certains biais liés au regroupement « artificiel » de ces 85 départements (le département de la Corse n'est pas inclus) en neuf régions, notamment le nombre variable de départements dans chaque région, nous analysons la relation entre la proportion de crédits reçus par chaque région et leur proportion de population, en comparant la valeur du ratio de I_i/I à P_i/P . Lorsque le ratio d'une région est supérieur à la barre de 1, cela signifie que cette région est favorisée dans le budget du ministère des travaux publics, et inversement.

Carte 22. L'évolution du ratio de la proportion des dépenses publiques sur différentes régions à la proportion de leurs population (ratio de I_i/I à P_i/P) durant les périodes de 1837-1841, 1842-1848 et 1852-1857²⁹⁸



Au cours de ces trois périodes, les deux seules régions qui sont continuellement favorisées dans le budget des Travaux publics sont celles du Bassin de la Seine et de la Méditerranée. L'avantage du Bassin de la Seine est stable et claire, et tend même à se renforcer fortement entre 1842 et 1848, période au cours de laquelle se met en place le système « mixte » de 1842. Ces deux régions, auxquelles s'ajoute encore l'Est, sont trois bénéficiaires de l'application de la loi de 1842 pendant cette période.

Parmi les régions qui au cours de la première période présentent un ratio défavorable entre les investissements publics reçus et leur situation démographique, l'Est est la seule zone à voir sa position s'améliorer entre 1842 et 1848. Les quatre autres régions, celles du Sud-Ouest, du Sud-

²⁹⁸ Comme ce que l'on a indiqué précédemment, le département de la Corse pas inclus dans ces neuf régions, pour la raison qu'elle est isolée d'autres régions et ainsi difficile à être classée dans les régions identifiées ci-dessus.

Est, du Centre et l'Ouest, restent relativement moins dotées dans le budget du ministère des Travaux publics. Cette inégalité à leur détriment s'est même aggravée durant cette période, notamment pour le Centre, qui est devenu la seule région présentant un score inférieur à 0,5 au cours de ces trois périodes. Le Sud-Ouest, correspondant à ce que nous avons déjà évoqué à propos du Midi, a aussi vu sa situation se détériorer.

Au cours de la troisième période, celle de 1852 à 1857, ces régions, à l'exception du Sud-Ouest, connaissent toutes une amélioration de leur situation, surtout dans le cas du Centre. Les départements de cette zone, qui avaient subi les inégalités les plus graves en matière d'investissements publics entre 1842 et 1848, en ont largement profité au cours de la troisième période, pour atteindre un niveau similaire à celui de la région du Bassin de la Seine. L'Ouest, subissant encore d'une légère inégalité dans le budget des Travaux publics, récupère au cours de cette période son niveau originel avant sa dégradation entre 1842 et 1848. Cette amélioration de la position relative du Centre et de l'Ouest est sans doute liée aux subventions accordées par l'État pour inciter les entreprises ferroviaires à entreprendre les lignes (le Grand-Central et le réseau de Bretagne) qui les desservent. Quant au Sud-ouest, s'il est indéniable qu'il reste défavorisé dans la répartition des dépenses publiques, cela n'était toutefois plus aussi injuste que le déséquilibre régional entre 1842 et 1848. Si durant la première période, ce déséquilibre s'explique largement par son faible poids démographique, ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de la loi de 1842, que cette zone enregistre une dégradation du ratio entre les investissements publics reçus par elle et sa population. Étant donné que le chemin de fer de Bordeaux à Sète qui traverse cette région n'a dans les années 1842-1848 fait l'objet d'aucun investissement de la part de l'État ou de compagnies, cette inégalité est précisément double : le Sud-ouest est non seulement moins avancé en matière d'équipement territorial de chemins de fer, mais également moins favorisée par les dépenses publiques auxquelles la région doit de toute façon contribuer. Après le nouvel essor des chemins de fer sous le Second Empire, l'entreprise de la ligne Bordeaux-Sète et du canal latéral de Garonne par la Compagnie des chemins de fer du Midi, peut contribuer à expliquer le maintien de l'inégalité subie par cette région dans le budget de la Ministère. Cette fois, considérant le fait que cette région est finalement équipée d'une grande ligne de chemin de fer, cette inégalité n'est plus en matière d'équipements territoriaux, mais simplement au sens fiscal.

*

*

*

Ce chapitre a établi le lien étroit entre le type (public *vs.* privé) du financement et les enjeux territoriaux (centraux *vs.* locaux) dans l'aménagement des voies ferrées au cours de cette période. révèle une relation étroite entre la dimension du financement public/privé et la dimension centrale/locale durant cette période, lors de la détermination et la mise en oeuvre du plan des grandes lignes ferrées a été fixé et implémenté.

En premier lieu, il existe une double injustice, en termes d'équipement territorial et de répartition fiscale, dans le financement public d'un projet d'infrastructures déséquilibré régionalement. Face aux demandes portées par les départements déjà moins bien dotés en routes et en canaux pour obtenir un certain rééquilibrage territorial, et face à leurs récriminations contre cette double injustice, l'État a dû procéder au classement de plusieurs grandes lignes de chemins de fer afin de garantir une plus vaste couverture territoriale. Le financement d'un tel plan exige pour ces grandes lignes le recours à des capitaux privés en raison des contraintes budgétaires de l'État. La contribution des collectivités traversées au financement des travaux ferroviaires est aussi conçue en partie comme un moyen de diminuer cette double injustice, mais cette tentative consistant à engager les collectivités à payer une partie des dépenses de l'acquisition des terrains échoue dans la pratique. Ainsi, les régions défavorisées dans l'ordre de construction des lignes prévues dans le classement de 1842 furent contraintes de recourir à une participation privée encore plus importante que celle prévue dans la loi de 1842. C'est donc l'intérêt régional qui différencie la position des différentes régions à l'égard du mode de financement privilégié pour le réseau ferré.

La mesure de la disparité régionale dans les dépenses publiques sur les différents types d'infrastructures de transport permet d'inclure l'effet d'éviction des dépenses ferroviaires sur les dépenses pour d'autres infrastructures, et d'isoler la cause principale de cette double injustice, à savoir : le déséquilibre régional dans le financement public. Grâce à des traitements statistiques portant sur les évolutions des modes de financement pour les chemins de fer, il apparaît que cette disparité régionale, qui s'est renforcée entre 1842 et 1848, avant de se réduire pendant la période 1852-1857. Cela nous permet de conclure que la mise en pratique du financement mixte des chemins de fer prévu dans la loi de 1842 a aggravé le déséquilibre régional en favorisant les régions telles que le bassin de la Seine et l'Est, au détriment des régions comme le Centre et le Sud-Ouest. Ces dernières régions ont donc subi une double injustice jusqu'à l'établissement final du système de concession à partir de 1852.

Conclusion de la deuxième partie

L'enjeu de la tarification est souligné dans cette partie pour expliquer la divergence entre les canaux et les chemins de fer en matière de mode de financement. Ce choix de modèle de financement est par ailleurs conditionné par la condition du crédit public et du marché financier, et lié aux enjeux territoriaux.

Les tarifs de transport, qui articulent l'intérêt public (en pesant sur le coût des circulations commerciales) et l'intérêt particulier des exploitants privés (qui se traduit en termes de retours financiers), constituent un élément déterminant de l'acceptabilité de la participation privée dans le financement des infrastructures de transport. La réticence des compagnies de canaux à réduire leurs tarifs de péage malgré leur faible rentabilité voire une exploitation déficitaire, s'explique tout d'abord par les limites de telles infrastructures à absorber l'augmentation des trafics que ne manquerait pas d'être entraînée par la réduction des tarifs, et aussi par la situation d'une batellerie concurrentielle et mal organisée. En revanche, les chemins de fer bénéficient d'une croissance continue de la capacité de transport des trains qui conduit à un abaissement du coût marginal, et de la maîtrise totale des compagnies sur l'utilisation des voies et la circulation des trains. C'est là une des raisons qui explique que les compagnies ferroviaires aient été plus disposées à réduire leur tarifs pour attirer plus de trafic et réaliser des économies d'échelle. La réglementation des tarifs ferroviaires, qui est partiellement façonnée en tirant la leçon des problèmes tarifaires de canaux, a également contribué à comprimer le prix du transport ferroviaire. Ces différences tarifaires constituent une explication majeure de la divergence entre ces deux types d'infrastructures, qui mène à l'établissement final du système de concession pour les chemins de fer et au rachat de la majorité des canaux de 1821 et 1822.

Au cours de cette période, les dépenses publiques augmentent de façon exponentielle, grâce à l'utilisation la réserve de l'amortissement à l'intermédiaire d'abord du Fonds extraordinaire créé en 1837 et ensuite des dettes flottantes à compter de 1841. L'emploi des ressources extraordinaires, surtout du crédit, par les administrations locales devient également plus courant dans le financement des travaux locaux ; et la Caisse des dépôts et consignations intervient dans ce processus en leur accordant des prêts à moyen terme. La participation privée dans le financement des chemins de fer par l'émission des titres est soutenue par le développement du marché financier

et la progression du crédit privé. Ces deux aspects sont tous liés à l'amélioration du crédit public. Les transactions à terme, souvent très spéculatives, contribuent à animer le marché financier pour accueillir cette expansion des actions ferroviaires, et les réglementations, institutionnelles ou conjoncturelles, mises en place durant les années 1840 par les agents de change vis-à-vis des spéculations à terme contribuent à les rendre plus mesurées. Malgré la marge de manœuvre assez limitée des agents de change face aux crises liées à cette expansion des titres ferroviaires, ils renforcent la garantie mutuelle et améliore les processus de liquidation pour mieux résister aux crises.

Pour éviter que s'aggravent les déséquilibres territoriaux déjà marqués par la distribution des routes et des canaux, et que soient doublement pénalisées des régions privées à la fois des nouvelles infrastructures de chemins de fer et des ressources fiscales affectées à ces travaux, plusieurs grandes lignes de chemins de fer sont classées en 1842, rendant nécessaire la participation privée. Lors de l'application du plan de 1842, les régions défavorisées se voient obligées de recourir plus massivement à des fonds privés pour ne creuser davantage l'écart avec les zones auxquelles l'arbitrage politique a alloué des investissements publics. Les traitements statistiques réalisés ont permis de mettre en lumière un accroissement du déséquilibre régional dans les dépenses du ministère des Travaux publics sous le système de 1842 ; ce déséquilibre se réduit ensuite avec l'application du système de concession pour les chemins de fer. Cette interaction entre le mode de financement (public *vs* privé) et les échelles d'action (central *vs*. local) constitue donc bien un élément majeur pour la compréhension des politiques ferroviaires au cours de cette période.

TROISIÈME PARTIE.

UNE FORTE PARTICIPATION PRIVÉE ET UN FINANCEMENT PUBLIC RÉDUIT ET INDIRECT (1849- 1857)

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

Après la crise économique, financière et politique de 1848, le budget alloué au financement des nouveaux projets des infrastructures, qui reposait très largement sur le crédit public depuis le milieu des années 1830, tend à diminuer entre 1849 et 1857, tandis que se confirme le recours à l'investissement privé pour les chemins de fer, les travaux qui nécessitent le plus de capitaux à cette époque. La mobilisation de fonds privés pour l'aménagement des chemins de fer aide sûrement à soulager la charge du budget public ; il s'accompagne toutefois d'une expansion accélérée des titres ferroviaires en Bourse et d'un endettement des compagnies. C'est dans ce contexte que les grandes lignes de chemins de fer sont achevées pendant la crise économique de 1857 qui est partiellement entraînée par la surémission des obligations ferroviaires.

Dans le même temps, la généralisation du système de concession pour les chemins de fer à partir de 1852 implique un transfert complet aux compagnies-concessionnaires du risque des surcoûts et des retards de travaux. La persistance de ces deux facteurs de risque exige de la part des concessionnaires ferroviaires une gestion plus rigoureuse. Les deux moyens qu'ils utilisent déjà - le transfert de ces risques aux entrepreneurs à forfait ainsi que la renégociation des contrats de concession avec l'État - ont été renforcés au cours des années 1850. Les compagnies doivent également trouver des solutions à des difficultés auxquelles elles sont confrontées dès leur fondation : le problème de surcoût, de retard et de qualité dans l'approvisionnement des matériels en fer, notamment dans celui des rails.

Dans les années 1850, avec l'achèvement progressif des grandes lignes du réseau ferré, l'exacerbation de la concurrence entre les axes ferroviaires comme entre les différents modes de transport devient inévitable. Cette situation préoccupe non seulement les compagnies ferroviaires, mais également les compagnies de canaux, les bateliers et les rouliers, ainsi que les usagers qui redoutent le monopole des chemins de fer. Les politiques tarifaires très compétitives que mettent alors en place les compagnies ferroviaires pour concurrencer les autres modes de transport, suscitent de vives critiques. Pour soutenir la concurrence, des compagnies ferroviaires comme d'ailleurs des entreprises de batellerie décident de fusionner. Les fusions intermodales restent toutefois très rares.

Dans ce contexte, se posent trois séries de questionnements. Il importe dans un premier temps de déterminer dans quelle mesure la nouvelle répartition des dépenses entre l'État et les

compagnies entraîne des évolutions dans le rapport entre le crédit public et le crédit privé, d'identifier les facteurs qui rendent possible cette augmentation du crédit privé, ainsi que les mesures adoptées pour gérer l'endettement des compagnies. Il convient en second lieu de comprendre comment, face à la persistance des risques de surcoût et de retard, les compagnies vont les imputer aux entrepreneurs et quels sont les avantages et les inconvénients d'un tel transfert. Aussi, pour quelle raison l'État accepte-il de renégocier des contrats, alors qu'une telle mesure est susceptible d'encourager les comportements irresponsables ou d'attirer des concessionnaires insolubles ? Quelles solutions ont été adoptées au problème d'approvisionnement des matériels en fer dans les années 1850 ? Enfin, il s'agira de comprendre les particularités des politiques tarifaires mises en place par les compagnies ferroviaires, qui permettent d'expliquer les critiques à l'encontre de ces droits ? Et pour quelles raisons les fusions entre les différents types d'infrastructures sont rares malgré l'intensité de la concurrence intermodale ?

La nouvelle répartition entre le financement public et le financement privé, ainsi que leurs retombées différenciées selon les infrastructures seront étudiées dans le chapitre 7. Nous considérons ensuite dans le chapitre 8 le renforcement de la gestion du risque de surcoût et de retard, avant d'envisager les concurrences horizontales et intermodales et les effets des politiques concurrentielles adoptées par les compagnies dans le chapitre 9.

CHAPITRE 7. LA DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS DIRECTS DE L'ÉTAT ET LA CONFIRMATION DU FINANCEMENT PRIVÉ DES CHEMINS DE FER

Cette période, profondément marquée par les conséquences de la crise de 1848, se caractérise par un rétrécissement de l'investissement public dans les travaux des routes nationales et des voies d'eau. Concernant les chemins de fer, la part de le financement public (même si une large partie du budget du ministère des Travaux publics y est affectée) tend à se réduire par rapport aux apports financiers des compagnies privées. Pour assurer le succès de cette extension du régime de concession, l'État fournit des aides financières aux lignes ferrées présentant une rentabilité faible ou très incertaine, encourage la création de nouveaux établissements de crédit pour leur pourvoir des liquidités, et en même temps renforce l'intervention de la Banque de France dans le soutien du crédit des chemins de fer. De telles dispositions vont permettre l'assimilation des titres ferroviaires aux titres publics. Ce lien entre le crédit public et le crédit privé des chemins de fer s'est affermi sur le marché boursier et dans le portefeuille de la Banque de France. En se substituant aux dettes publiques, la dette privée des chemins de fer s'accroît rapidement. Les banques d'affaires nouvellement établies, à l'exemple du Crédit mobilier, vont mobiliser d'importantes ressources importantes pour des prêts accordés non seulement aux compagnies ferroviaires, mais aussi aux opérations boursières de leurs titres, avec le risque de stimuler les spéculations.

Dans ce contexte marqué par de nouvelles évolutions dans le financement des travaux publics, plusieurs questions se posent. Premièrement, quels effets ont eus le rétrécissement du budget du ministère des Travaux publics sur les différents types de travaux ? Deuxièmement, avec la substitution des fonds privés aux fonds publics dans le financement des chemins de fer, comment s'est achevée l'assimilation des titres ferroviaires aux titres publics, contribuant à renforcer le lien entre le crédit public et le crédit privé ?

Ensuite, quelles incidences le financement des Travaux publics a-t-il eu sur les évolutions du secteur bancaire, qui ont contribué à l'expansion rapide du crédit privé durant les années 1850 et au développement des opérations boursières sur les titres ferroviaires ? Aussi, quelles mesures ont-

elles été adoptées respectivement aux niveaux du gouvernement, des compagnies et des régulateurs boursiers pour soutenir l'endettement ferroviaire ?

Après avoir envisagé dans la première section les contraintes budgétaires qui pèsent sur le financement public, avec les effets différentiels de la diminution du budget sur les projets d'infrastructures, nous traiterons dans un second temps des ressources financières apportées par des financeurs privés, c'est-à-dire l'endettement des compagnies et sa gestion, ainsi que les opérations effectuées par le secteur bancaire.

1. Les contraintes budgétaires suite à la crise de 1848 et l'importance croissante de la Banque de France dans le soutien financier des travaux ferroviaires

La diminution des dépenses publiques à partir de 1849 est générale pour tous les types d'infrastructures. Si les réseaux des routes nationales et des grands canaux sont tous construits ou en passe d'être terminés grâce aux crédits considérables affectés par le gouvernement de la monarchie de Juillet, les grandes lignes de chemins de fer classées en 1842, notamment celles du Sud-Ouest, du Nord-Ouest et du centre, sont loin d'être achevées. Les besoins importants de fonds pour ces chantiers ferroviaires doivent désormais être satisfaits par la mobilisation de capitaux privés à travers le marché financier par les compagnies-concessionnaires. Quant aux dépenses publiques consacrées aux chemins de fer, elles ne sont plus affectées à l'investissement direct dans les travaux ferroviaires, mais servent à soutenir l'investissement privé. Ce changement dans la répartition de la prise en charge financière des chemins de fer a aussi de fortes incidences dans le rapport entre le crédit public et le crédit des titres ferroviaires.

A. La diminution du budget du ministère des Travaux publics : l'évolution de formes d'investissement de l'État dans les chemins de fer

Les crises économiques et politiques entre 1847 et 1848 compromettent temporairement l'optimisme dans l'utilisation de dettes publiques et l'augmentation budgétaire au cours de la monarchie de Juillet. Les dépenses extraordinaires des travaux publics peuvent effectivement expliquer une partie de l'accroissement de dettes publiques durant les dernières années de la Monarchie, mais elles ne sont pas pour autant responsables de la dégradation du crédit public, qui est liée à l'instabilité politique, au refus de paiement des souscripteurs des titres publics et à l'aggravation des crises dans les Caisses d'épargne suite à l'établissement de la Second République¹. Cependant, la secousse qu'a connue le crédit public a toutefois alimenté les critiques contre la forte croissance entre 1838 et 1848 des dépenses des travaux publics. Deux rapports rédigés par le ministre des Finances du Gouvernement provisoire attaquèrent les politiques fiscales

¹ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 202, 213-216.

de son prédécesseur sur deux points : les déficits budgétaires successifs et son exécution imprudente des travaux publics :

« Les travaux publics, entrepris sans mesure sur tous les points du territoire à la fois, pour satisfaire ou fomenter la corruption électorale, et non avec cette réserve que la prudence commandait si impérieusement, ont élevé les crédits à 1 018 000 000 fr. À déduire les sommes remboursées par les compagnies 160 000 000, dernier emprunt 82 000 000, reste 839 000 000 fr.. Sur cette somme, 435 [millions] ont été dépensés sur les ressources de la dette flottante, et 404 millions restent encore à acquitter d'ici à l'achèvement des travaux². »

Le Gouvernement provisoire, au cours de sa brève existence, n'a pas non plus réussi à corriger les problèmes des finances publiques qu'il a critiqués. Faisant partie de son programme destiné à limiter les effets de la crise économique et à créer des emplois, son projet de rachat des chemins de fer contribue à creuser encore la dette publique. Entravé par le déficit budgétaire et par l'opposition politique, ce projet de rachat ne fut mis en œuvre que sur la ligne Paris-Lyon, grâce à l'échange des actions de cette ligne en certificats donnant droit à des rentes 5%³. La création de rentes pour ce rachat entraînait nécessairement une augmentation du poids de la dette publique, même si cet échange pesait moins sur le cours de rentes qu'un écoulement direct de ces rentes sur le marché financier.

Le crédit public a finalement été redressé après la fondation du Second Empire, mais cela n'entraîna pas pour autant une nouvelle expansion de l'investissement public des infrastructures. Malgré la détermination du gouvernement du Second Empire à relancer les travaux publics, il a renoncé à poursuivre le financement public basé sur le crédit public, ce qui avait été l'option privilégiée par la monarchie de Juillet. Comme l'utilisation du crédit public est devenue réservée prioritairement aux dépenses militaires, le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte eut recours au système de concession pour l'achèvement des chemins de fer. Cette nouvelle donne dans la répartition des dépenses publiques ont déjà été analysées par Jerome Greenfield, qui considère le Second Empire comme l'étape finale d'un processus engagé depuis la Révolution

² Lacave-Laplagne, *Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet et sur ses résultats en réponse aux rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848*, Paris, Comptoir des imprimeurs-unis, 1848, p. 9, 17-18.

³ Alya Aglan, Michel Margairaz et Philippe Verheyde (dir.), *Crises financières, crises politiques en Europe dans le seconde XIXe Siècle, La caisse des dépôts et consignations de 1848 à 1918*, Genève, Librairie Droz, 2011, p. 93 ; A. de Laveleye, *Histoire financière des chemins de fer français*, Paris, Lacroix&Baudry, 1860, p. 39. Le déficit de l'exercice de 1848 a été porté à plus de 200 millions de francs, malgré une somme de 133 millions attribués à la Monarchie de juillet.

française pour établir en France un État financier-militaire. Selon lui, la diminution des dépenses publiques consacrées aux Travaux publics à partir de 1852 contribue à ce processus. Le Second Empire partage effectivement avec la monarchie de Juillet le même interventionnisme économique, mais les problèmes financiers de la monarchie, notamment celui du déficit, déterminent le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte, depuis sa campagne d'élection, à réorganiser les finances publiques. Il décide donc de relancer la construction des chemins de fer en la déléguant à des compagnies qui sont toutefois soutenues par l'État à travers la garantie d'intérêt, l'encouragement des fusions et la création de nouveaux établissements de crédit. En 1852, l'excédent budgétaire est réalisé pour la première fois à compter de 1839. Après la guerre de Crimée de 1853 à 1856 entre la Russie et l'alliance du Royaume-Uni, de la France et de l'Empire Ottoman, un conflit très lourd pour le Trésor français⁴, la levée des restrictions budgétaires permit une nouvelle expansion du crédit public. J. Greenfield estime que la délégation des travaux publics aux compagnies privées par le biais de la concession ferroviaire a dû faciliter le succès du système financier-militaire entre 1854 et 1856, en contribuant à soulager la pression des dépenses publiques sur les Finances publiques. Sous la monarchie en revanche, le Parlement s'était montré plus prudent à l'égard des dépenses militaires en raison de la croissance rapide des fonds affectés aux Travaux publics, dont l'effet productif aide à renforcer la légitimité du régime surtout lors des défaites militaires⁵.

Certes, le budget du ministère des Travaux publics diminue au cours des premières années du Second Empire. Si les investissements publics diminuent pour les routes, les voies d'eau et les chemins de fer, l'impact réel de cette baisse diffère selon les types d'infrastructures qui ne bénéficient pas des mêmes apports en matière de financement privé.

Pour les chemins de fer, dont les dépenses représentent la majeure partie dans le budget du ministère des Travaux publics au cours des années 1840, l'État a profondément modifié la manière dont il soutient leur financement. Après le coup d'État du 2 décembre 1851, le gouvernement de Louis-Napoléon Bonaparte a progressivement établi le système de décrets pris en Conseil d'État. C'est par ce moyen que le gouvernement a concédé de nombreuses lignes ferrées aux compagnies.

⁴ Cette campagne militaire a pesé sur le Trésor français des intérêts annuels de 71.7 millions de francs, soit un capital de 2.37 milliards de francs.

Cf. Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 228-229.

⁵ Jerome Greenfield, *The making of a fiscal-military state in post-revolutionary France*, Cambridge, Cambridge university press, 2022, p. 169-170, 207-210, 232.

L'établissement final du système de concession a désengagé l'État de sa responsabilité d'investir directement dans la construction ferroviaire. Comme le suggère l'étude d'Yves Leclercq, le gouvernement impérial utilise les pouvoirs dictatoriaux, par le système des décrets, pour approuver la quasi-totalité des concessions qui ne nécessitaient pas l'aide financière du Trésor. De ce fait, bien que la dépense ferroviaire sous le Second Empire atteigne 356 millions de francs par an, - un montant bien supérieure aux 55 millions sous la monarchie de Juillet, la part de ces dépenses assumée par l'État était réduite sous le Second Empire⁶. En effet, comme le montre le graphique 19, c'est l'accroissement des investissements faits par les compagnies qui explique largement l'augmentation des capitaux ferroviaires à partir de 1852. Nous pouvons également renvoyer au graphique 1 de l'introduction générale, qui montre l'évolution des dépenses effectuées par le ministre des Travaux publics sur les différents travaux publics. Les dépenses annuelles allouées aux chemins de fer n'atteignent plus le niveau de celles consenties par la monarchie de Juillet entre 1845 et 1847.

Ce désengagement de la responsabilité de l'État prévue dans la loi de 1842 n'équivaut toutefois pas à un retrait de celui-ci dans le financement des chemins de fer. La guerre de Crimée, qui mobilise pour la première fois les chemins de fer dans le transport des troupes⁷, a démontré la valeur militaire des chemins de fer. Les zones qui n'avaient pas bénéficiées d'investissements ferroviaires sous la monarchie de Juillet ont aussi besoin d'être désenclavées. Ainsi, comme ce qui a été vu dans la section 2 du chapitre 6, le gouvernement du Second Empire a accordé des subventions importantes à des lignes de rentabilité douteuse ou incertaine, et a progressivement généralisé le système de garantie d'intérêt minimum. Malgré l'importance de ces dispositifs pour soutenir le crédit des compagnies ferroviaires, ces mesures sont moins coûteuses pour l'État par rapport à l'investissement direct de l'État dans le cadre de la loi de 1842. Par ailleurs, la garantie d'intérêt, qui concerne une dépense potentielle, ne pèse pas immédiatement sur le budget public. Comme ce qu'a remarqué André Cochut, économiste de l'époque, une préoccupation majeure du

⁶ Yves Leclercq, « Les transferts financiers... », *op. cit.*

⁷ Le Royaume-Uni a construit un chemin de fer militaire en pleine guerre pour transporter les troupes, les approvisionnements militaires et les soldats blessés. En France, les troupes de Crimée sont également ramenées de Marseille à Paris par les trains.

Voir : Brian Cooke, *The Grand Crimean Central Railway : The Story of the Railway Built by the British in Crimea during the War of 1854-56*, Cavalier House, 1990 ;

Lefèvre André, « Chemins de fer et politique sous le Second Empire », *Revue des révolutions contemporaines*, Tome 40, Numéro 183, 1949. p. 21-44.

Second Empire en matière de politiques financières pour les travaux publics « consistait à emprunter sans ouvrir le Grand-livre et à faire exécuter beaucoup de travaux sans surcharger immédiatement le budget des dépenses⁸ ».

Au cours des années 1850, si cette prudence du Second Empire en matière d'investissements directs pour les Travaux publics n'a pas entravé la construction des chemins de fer, elle pèse toutefois sur d'autres projets d'infrastructures de transport qui dépendent du financement étatique. La réduction des investissements publics concerne non seulement les routes au début de cette période, mais aussi les voies d'eau, par comparaison avec le soutien financier qu'elles avaient obtenu de l'État sous la monarchie de Juillet. Cette réduction des dépenses publiques peut aussi s'expliquer en partie par le développement des chemins de fer en France.

La diminution, à la fin de la monarchie de Juillet, des crédits affectés aux routes nationales est en partie due à l'achèvement des axes classés et tient également à la construction des chemins de fer. Cette réduction se manifeste plutôt dans les crédits affectés aux nouveaux projets de construction et de rectification, que pour les fonds consacrés à l'entretien (voir le graphique 7). À partir du Second Empire, les chemins de fer ont capté une partie des trafics des routes situées le long du tracé de lignes ferrées. Prenons l'exemple du département de la Gironde. L'ouverture du chemin de fer Paris-Bordeaux et la construction programmée de la ligne ferrée de Bordeaux à Toulouse ont rendu moins utiles les routes nationales N°10 (allant de Paris à Bayonne jusqu'à la frontière espagnole) et N°127 (Montauban-Bordeaux). Les projets de travaux proposés par l'ingénieur en chef de la Gironde pour la rectification et la restauration de chaussées de ces routes ont ainsi été rejetés par l'État⁹. Le département du Rhône a éprouvé une diminution similaire pour les crédits affectés aux travaux des routes nationales au début du Second Empire. Selon les rapports annuels de l'ingénieur en chef de ce département, le projet pour élargir la route Lyon-Beaucaire, dont le crédit avait été déjà approuvé, a été abandonné en 1856 à cause de l'ouverture du chemin de fer de Lyon à la Méditerranée, qui est susceptible de réduire fortement la fréquentation de cette route¹⁰ et de rendre ces travaux d'élargissement moins utiles. Dans le cas du département du Rhône,

⁸ André Cochut, « Opérations et tendances financières du Second Empire », *Revue des Deux Mondes*, Vol. 75, No. 3 (1er juin 1868), p. 649-675.

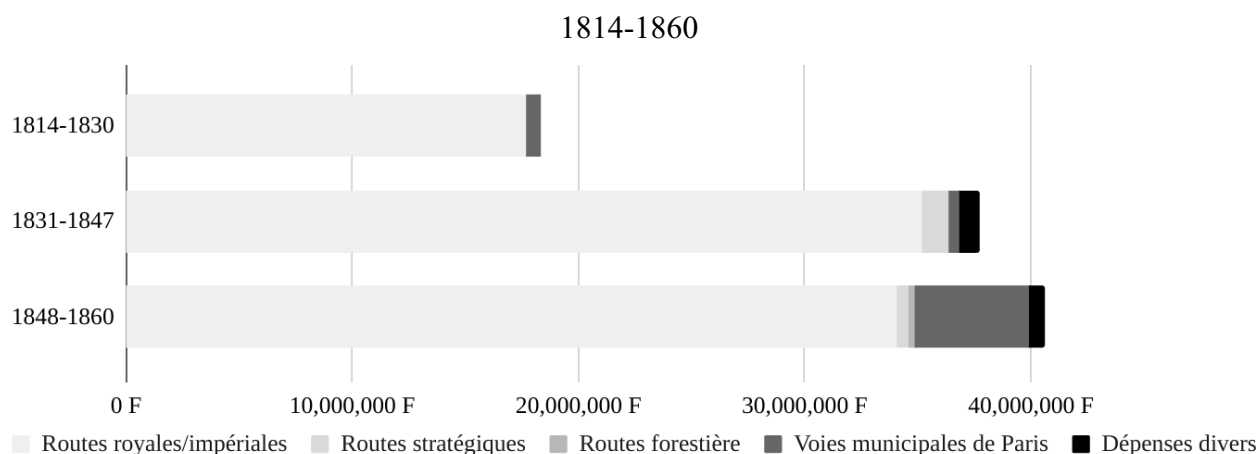
⁹ Archives départementales du département de la Gironde, 1 N 418-419, Rapport au Conseil général du Département sur la situation des routes nationales de la Gironde, Service des Ponts et Chaussées, 1851.

¹⁰ Archives départementales du département du Rhône, S/1903, « Rapport fait par l'ingénieur en chef du département du Rhône, sur la situation et les besoins du service dont il est chargé, Conseil général du département, session de 1856 »

même les crédits d'entretien affectés aux routes impériales traversant la circonscription ont été diminués sous le Second Empire. Ce crédit qui avait été 313 000 francs en 1853 est réduit à 280 000 francs en 1854, avant de subir une nouvelle baisse en 1855 à 270 000 francs. L'ingénieur en chef demande donc des allocations supplémentaires, car « ce chiffre ne permet pas de maintenir ces routes dans un état convenable de viabilité, et spécialement les traverses de Lyon, dont le développement est de 17 kilomètres et où la circulation devient de plus en plus active¹¹ ». Les dépenses d'entretien en moyenne pour les routes royales du Rhône était augmenté de 0,75 francs par mètre en 1821 à 1,15 francs par mètre en 1855, soit de 53%¹² ; mais il semble que l'augmentation du trafic sur les routes impériales du Rhône soit encore supérieure à cette croissance du crédit d'entretien affecté à ces routes.

Malgré la diminution des dépenses consacrées aux routes impériales durant les premières années du Second Empire, le crédit consacré aux travaux routiers s'est toutefois accru, mais cette croissance s'explique plutôt par les travaux des voiries parisiennes, liés à la réalisation des projets haussmanniens, que par les travaux des routes impériales. On peut observer cette croissance dans le graphique 23. Le crédit annuel affecté aux routes impériales a été effectivement diminué par rapport au niveau auquel il se situait sous la monarchie de Juillet.

Graphique 23. Les dépenses annuelles affectées aux routes sur le budget des Ponts et Chaussées,



Sources : Ministère des Travaux publics, *Documents statistiques sur les routes et ponts*, Paris, Imprimerie

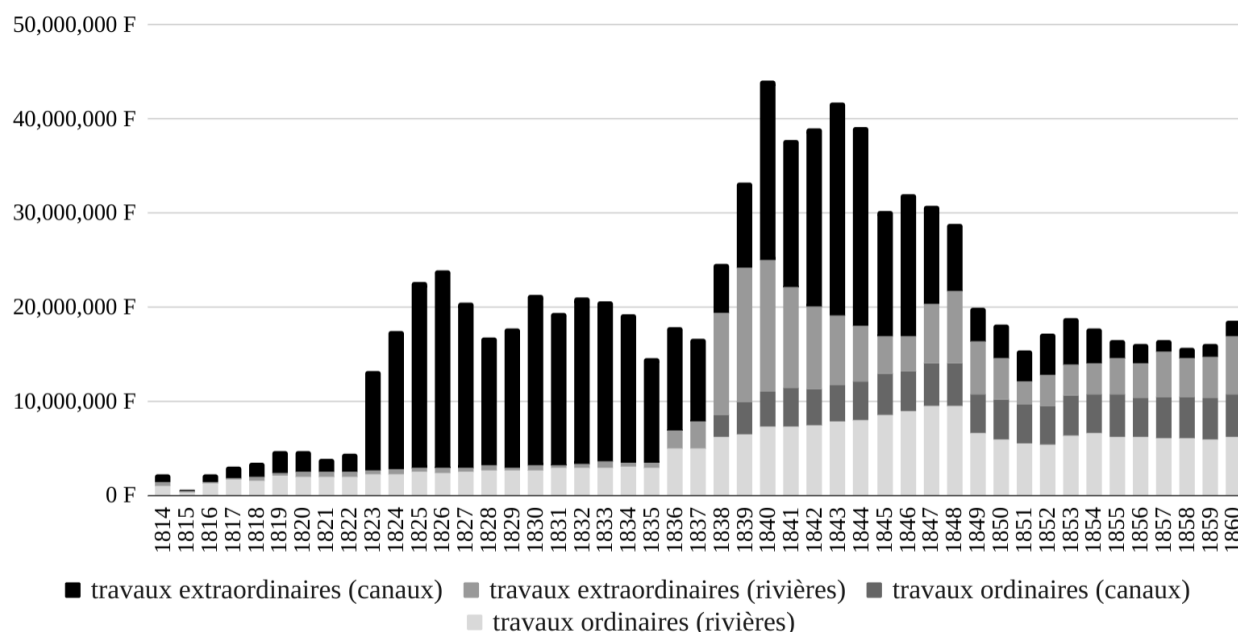
¹¹ Archives départementales du département du Rhône, S/1903, « Rapport fait par l'ingénieur en chef du département du Rhône, sur la situation du service des Ponts et Chaussées dans l'arrondissement de Lyon, le 7 juin 1855 »

¹² Archives départementales du département du Rhône, S/1923, routes royales, n°27 dans le dossier pour l'année 1822. Le crédit total, soit la somme des frais d'entretien et de construction, pour l'année 1821 était de 16.1 millions de francs, c'est-à-dire le crédit d'entretien était inférieur à cette somme. Le crédit ordinaire pour l'année 1855 était de 26.7 millions de francs. Ainsi, l'augmentation du crédit d'entretien entre 1821 et 1855 doit être plus que 65%.

Cette situation va persister jusqu'au milieu des années 1850, quand les routes comptent à nouveau pour une part importante dans le budget du ministère des Travaux publics. C'est ce que montre très clairement dans le graphique 2 de l'introduction générale.

Quant au crédit affecté aux infrastructures de navigation intérieure, il a aussi diminué à l'issue de la monarchie de Juillet, comme le montre le graphique 24. L'évolution des dépenses publiques consacrées aux travaux de canaux et de rivières rend compte des trois séquences identifiées dans cette thèse : la période située entre 1821 et 1837 correspond à une forte augmentation des crédits affectés aux travaux extraordinaires de canaux (cela correspond au projet de 1821-1822) ; la décennie suivante (1838-1848) est marquée par un accroissement rapide des dépenses consacrées aux travaux extraordinaires sur les canaux et les rivières ; quant à la période allant de 1849 et 1857, elle se caractérise par un abaissement considérable : le montant des crédits affectés aux travaux de navigation intérieure est retombé au niveau de la première période.

Graphique 24 Les fonds du Trésor consacrés aux travaux ordinaires et extraordinaires des voies d'eau, 1814-1860



Sources : Ministère des Travaux publics, *Statistique de la navigation intérieure, dépenses de premier établissement et d'entretien concernant les fleuves, rivières et canaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1888, p. 234-237, 292-295 (troisième partie, tableau « Dépenses faites par année de 1814 à 1887 », quatrième partie, tableau n°1 « Dépenses faites sur fonds du Trésor et sur fonds de concours »).

Alors que les deux premières périodes sont marquées par l'importance des dépenses affectées aux travaux extraordinaires (c'est-à-dire de nouvelles constructions) et soutenues par le crédit public, sous la forme d'emprunts spéciaux contractés en 1821 et 1822 et de la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement entre 1833 et 1848, les dépenses sont principalement consacrées aux travaux ordinaires (notamment l'entretien) entre 1849 et 1857 ; et même ces dépenses ordinaires enregistrent une réduction légère.

La diminution considérable, à partir de 1849, de l'investissement public pour l'aménagement de nouvelles infrastructures de navigation intérieure est, comme le cas de routes nationales, lié au développement des chemins de fer. Michèle Merger note une sorte de relégation des voies navigables au début des années 1850 voire une mise en cause de leur existence. Il faut attendre en 1860 pour que le traité de libre-échange avec l'Angleterre rende nécessaire le perfectionnement des voies navigables pour permettre aux industries nationales de soutenir la concurrence étrangère¹³.

B. L'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics

La chute des cours de rentes à la Bourse et la liquidation de plusieurs compagnies ferroviaires pendant la crise économique et politique de 1848 entraînent la dégradation temporaire tant du crédit public que du crédit privé. À cause de l'agitation politique et des retombées financières de cette crise, le crédit public et le crédit privé n'ont été stabilisés qu'à partir de l'instauration du Second Empire. La crise de 1848 et les leçons tirées des événements durant cette crise contribuent à réorienter les fonctions des organismes de crédit public et à généraliser le système de concession dans les chemins de fer, ce qui permet de soulager le budget de l'État d'une part importante des dépenses ferroviaires en les transférant au crédit privé. Le renforcement de ce crédit privé est donc déterminant pour la réussite de ce transfert des dépenses ferroviaires aux compagnies.

Comme ce que montre le chapitre 5, la progression du crédit public et des sociétés anonymes a sûrement aidé à préparer le marché financier pour le financement des chemins de fer. Néanmoins, le crédit des titres ferroviaires avait encore besoin d'être soutenus par l'État de plusieurs façons, indirects ou directs, implicites ou explicites.

¹³ Michèle Merger, «La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1860 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94.

En ce qui concerne le soutien implicite et indirect, il s'agit notamment le statut juridique des compagnies ferroviaires. Déjà, pendant les années 1830 et 1840, peu de compagnies ferroviaires n'avaient pas le statut de société anonyme, à l'exception des compagnies comme la Société des mines et chemin de fer de la Grand Combe, qui était sous la forme de commandite. Cela constitue une des raisons principales pour lesquelles la Chambre syndicale des agents de change a rejeté en 1844 la demande de Rothschild de coter les titres de cette Société à la Bourse de Paris, tant qu'elle n'aurait pas été convertie en société anonyme¹⁴. Il y avait ainsi une sorte de garantie implicite de l'État, dans la mesure où l'autorisation de l'État était obligatoire pour obtenir ce précieux statut : il n'y avait que 14 sociétés anonymes autorisées par an en moyenne entre 1840-1859¹⁵. Pourtant, cela ne suffit pas à rassurer les investisseurs, comme le montre la suspension de versement en 1838 suite aux chutes des cours des actions ferroviaires dans une crise boursière. Ainsi, les aides tangibles d'État pour assurer le crédit des titres ferroviaires devenaient nécessaires. Ces soutiens sont notamment caractérisés par une assimilation de ces titres ferroviaires aux titres publics.

L'assimilation de ces titres privés à des titres publics, constituant une des principales pistes de l'État français pour soutenir le crédit des compagnies ferroviaires, est évoquée dans de nombreuses études. Yves Leclercq a noté qu'après la crise de 1838, le taux de garantie d'intérêt minimum (4%) demandé par Bartholony, directeur de la compagnie Paris-Orléans, auprès de l'État pour les actions ferroviaires, était semblable au taux d'intérêt des rentes d'État¹⁶. Grâce à la campagne menée par Bartholony, Paris-Orléans a obtenu une garantie d'intérêt sur ses actions en 1840. Cette assimilation est plus évidente pour les obligations ferroviaires, car par comparaison avec les actions dont la valeur subit de fortes fluctuations, les obligations des compagnies ferroviaires constituent un titre de revenu fixe avec des cours relativement stables en Bourse, ce qui les apparente à rentes. Au cours des années 1850, les obligations ferroviaires connaissent une envolée en Bourse et sont devenues le produit financier vedette des épargnants français. En parallèle, le système de garantie a été développé rapidement durant cette décennie et a enfin été généralisé dans les conventions contractées entre 1858 et 1859 sur les obligations ferroviaires, les rendant « quasi étatiques¹⁷ », selon l'étude dirigée par P.-C. Hautcoeur. C.-A. Michalet a aussi

¹⁴ Archives économiques et financière, B-0069371, « Séance du 4 mars 1844 ».

¹⁵ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le marché financier français au XIXe siècle. Volume 1. Récit*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 301-302.

¹⁶ Yves Leclercq, *Le réseau impossible...*, *op. cit.*, p.165-166.

¹⁷ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *op cit.*, p. 282-283.

confirmé que les conventions de 1858-1859 ont changé la nature des obligations ferroviaires, qui s'apparentent désormais à des rentes¹⁸. Cependant, comme Amir Rezaee l'a remarqué dans sa thèse, malgré ces garanties d'intérêt, il y avait encore une différence fondamentale entre les obligations garanties et les rentes d'État : les rentes étaient des titres perpétuels et le problème du remboursement n'était donc pas une préoccupation pour les investisseurs de rentes ; cependant, les durées de concessions ferroviaires, surtout avant 1848, peuvent être courtes¹⁹. En partie pour alléger l'effet défavorable de cette différence sur la crédibilité des obligations ferroviaires, l'État français a aussi, à partir de 1850, généralisé la prolongation de durées de concession jusqu'à 99 ans pour les chemins de fer, afin de permettre aux compagnies ferroviaires d'étaler leurs amortissements sur une période plus longue.

Un des apports de ce chapitre est de souligner à nouveaux frais un dispositif, qui certes a déjà été étudié par les historiens, comme une étape-clé de cette assimilation : l'admission par la Banque de France, à partir de 1852, des titres ferroviaires pour ses avances²⁰. Car, la Banque de France n'avait auparavant admis que les titres publics et les lingots comme garanties des avances. L'inclusion des titres ferroviaires dans le portefeuille de la Banque de France implique donc non seulement un nouveau soutien apporté par un établissement du crédit public pour le financement des chemins de fer, mais également une étape dans l'assimilation des titres ferroviaires aux titres publics.

Cette importance croissante de la Banque de France dans le soutien financier pour les infrastructures de transport s'inscrit dans une réorientation des fonctions des trois établissements de crédit public suite à la crise de 1848. La Caisse d'amortissement, qui s'est le plus impliqué parmi ces trois organismes dans le financement des Travaux publics au cours de la période précédente, est obligée de cesser entièrement son opération de rachat des rentes en 1849 principalement à cause de la pénurie du Trésor, et ne restaure son opération de rachat qu'une manière discontinue même à l'issue de la crise. Cela est dû, d'une part, aux dépenses guerrières qui pèsent sur le budget de l'État au Second Empire, et d'autre part, à l'amélioration du crédit public, caractérisée par le succès de la conversion des rentes qui fait disparaître la rente 5% et par

¹⁸ Charles-Albert Michalet, *Les placements des..., op cit.*, p. 172.

¹⁹ Amir Rezaee, *Le marché des..., op. cit.*, p. 50, 54-57.

Dans le système de la loi de 1842, la durée de concession varie en fonction des distributions des charges entre le gouvernement et la compagnie concessionnaires en question, entre 12 ans et 99 ans.

²⁰ Amir Rezaee, *Le marché des..., op. cit.*, p. 58.

la première émission publique des rentes lors de la guerre de Crimée sans l'intermédiaire de la Haute banque²¹. Au cours des années 1850, la Caisse d'amortissement n'abonde plus le financement public des grands travaux, mais la consolidation semestrielle (chaque janvier et juillet) des bons du Trésor délivrés au compte de la Caisse d'amortissement, prescrite dans l'article 36 de la loi du 25 juin 1841, est poursuivie avec peu d'exceptions jusqu'en 1866²², date où une nouvelle législation abroge la loi du 10 juin 1833 en ce qui concerne la consolidation de la réserve d'amortissement (article 11)²³. La loi du 11 juillet 1866 redéfinit par ailleurs les fonctions de cette Caisse en indiquant les nouvelles missions de cette Caisse relatives au financement des infrastructures, tels que le paiement annuel des intérêts, primes et amortissement des emprunts spéciaux pour les canaux de 1821 et 1822, la prise en charge des sommes dues pour le rachat des *actions de jouissance* de ces canaux, et le plus important, les avances à faire aux compagnies de chemins de fer à titre de garantie d'intérêt leur accordée par l'État (articles 4 et 5)²⁴. L'accès à la réserve de l'amortissement pour financer les nouvelles constructions devient effectivement difficile ; mais l'appel de fonds publics n'est pas non plus aussi important au cours des années 1850 que sous la monarchie de Juillet, grâce surtout à la généralisation du système de concession dans les chemins de fer.

Quant à la Caisse des dépôts et consignations, en raison de son incapacité à servir ses engagements vis-à-vis des déposants des Caisses d'épargne, elle se trouve dans l'impossibilité de soutenir le crédit public lors de la crise de 1848, mais elle continue toutefois à financer des travaux publics locaux à travers son maintien des prêts aux administrations locales. Quant aux grands travaux publics, même si la Caisse des dépôts achète à partir de 1852 des obligations émises par cinq grandes compagnies²⁵, les soutiens directs apportés par cette institution au financement des grands travaux publics semblent encore assez limités avant les années 1860.

²¹ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 189, 228-229, 234.

²² Anonyme, *Recueil des lois, décrets, ordonnances, arrêtés et décisions ministériels, avis du Conseil d'État concernant la Caisse d'amortissement et la Caisse des dépôts et consignations*, Paris, Imprimerie nationale, 1894, p. XVII-XXIX. (consultable à la Bibliothèque Cujas, code-barres: 0605597642)

²³ J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État (T.54)*, Paris, Charles Noblet, 1866, Tome 66, p. 262.

Cet article dispose que tous les bons qui représenteront, au 31 décembre 1866, la réserve de l'amortissement pour les trois mois précédents, seront restitués au Trésor par la Caisse d'amortissement, sans qu'il lui soit délivré de rentes en échange. Désormais, la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement, qui a joué un rôle central dans le financement des Travaux publics entre 1833 et 1848, est supprimée.

²⁴ *ibid.*, p. 260.

²⁵ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *op. cit.*, p. 190.

Parmi ces trois établissements, la Banque de France est le seul qui a largement renforcé sa contribution au financement des travaux publics au cours de cette période entre 1849 et 1857. En raison de l'acquisition de son monopole d'émission de billets bancaires, et des soutiens apportés par elle à l'économie en pleine crise de 1848, la Banque de France voit son rôle se renforcer dans l'économie française après la crise. L'importance croissante de la Banque de France s'accompagne d'attentes plus fortes en ce qui concerne son rôle dans le soutien financier des activités industrielles.

Déjà, sous la Deuxième République, la Banque de France avait été sollicitée par le gouvernement provisoire pour soutenir son projet de rachat des chemins de fer. Le Gouvernement provisoire avait demandé à la Banque de lui avancer 150 millions de francs (dont 75 millions en 1848 et 75 en 1849) avec affectation au service des intérêts et à l'amortissement du revenu des chemins de fer (servant la base du prix de rachat). Malgré un débat houleux dans le Conseil général de la Banque, elle accorda finalement ce prêt à l'État au taux de 4%, un taux très bas à comparer au taux réel des rentes, qui s'éleva jusqu'à 10% en 1848. La moitié de cet emprunt affecté à l'exercice de 1848 fut garantie par les rentes, celle à l'exercice de 1849 fut garantie par une vente de forêts de l'État²⁶.

À partir de l'année 1852, en raison notamment de la volonté du gouvernement de Louis Bonaparte de relancer les Travaux publics, la Banque de France va surmonter partiellement sa méfiance à l'égard des titres ferroviaires et commencer à accorder des avances sur le dépôt d'actions et d'obligations des chemins de fer. Cette admission des titres ferroviaires en dépôt pour ses avances était en effet exceptionnelle à l'époque : la Banque avait refusé, tout au long des années 1840, les demandes des compagnies ferroviaires d'obtenir de telles avances sur le dépôt de leurs titres. Elle avait justifié ses refus de consentir de telles avances sur les titres ferroviaires, en invoquant ses statuts de 1808 (le décret du 16 janvier 1808) amendés ensuite par la loi du 17 mai 1834. Ces réglementations n'admettaient que les effets publics et les lingots comme la garantie des avances faites par la Banque²⁷. Les titres ferroviaires, même s'ils bénéficient de la garantie d'intérêt de l'État, ne sont pas admis par la Banque comme des effets publics.

Les actions d'emprunt des canaux de 1821 et 1822 constituent un observatoire pour saisir

²⁶ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 10 juin 1848.

²⁷ L'article 16 du décret du 16 janvier 1808 autorise la Banque de France de faire des « avances sur les effets publics qui lui sont remis en recouvrement, lorsque leurs échéances sont déterminées ». Ainsi, les rentes, dettes perpétuelles de l'État, ne sont pas comprises dans ces titres publics susceptibles d'être admis par la Banque. C'est en vertu de l'article 3 de la loi du 17 mai 1834 qui dispose que la faculté accordée à la Banque par l'article 16 du décret de 1808 « est étendue à tous les effets publics français, sans que la condition d'une échéance fixée soit obligatoire ».

l'attitude de la Banque à l'égard des titres ferroviaires. Nous avons déjà montré dans la section 1 du chapitre 5 le rôle des *actions d'emprunt* des canaux dans l'articulation entre le crédit public et le crédit privé des titres ferroviaires. Cette position intermédiaire de ces *actions d'emprunt* s'observe également dans le portefeuille de la Banque de France. En 1833, la Banque de France accepte d'avancer sur ces actions d'emprunt de canaux de 1821 et 1822, sans faire de difficulté, pour les considérer comme des titres publics²⁸, et les avances sur ces actions sont enregistrés dans la somme des « avances sur effets publics à échéance déterminée²⁹ ». En revanche, la Banque de France refuse toujours d'accorder des avances sur les actions des canaux privés et des titres des chemins de fer. Prenons l'exemple de son refus en 1849 à prêter sur le dépôt des actions de la compagnie des canaux d'Orléans et du Loing. Malgré la couverture suffisante (un dépôt de 450 000 francs d'actions pour un emprunt de 120 000 francs), le Conseil général de la Banque rejette cette avance, car « elle est contraire aux statuts³⁰ ». De même, les actions des compagnies ferroviaires, même avec la garantie d'intérêt fournie par l'État, ne sont pas considérées par la Banque comme des titres publics. Déjà en 1842, soit moins de deux ans suite à la première garantie d'intérêt accordée à la Compagnie Paris-Orléans, le Comité des livres et portefeuilles de la Banque de France a conclu à l'unanimité que ces actions garanties « ne représentent pas le caractère des effets publics, la Banque ne peut prêter sur le dépôt de ces actions ». Car :

« L'article 3 de la loi du 15 juillet 1840 prévoyant le cas où les bénéfices nets de la société [Paris-Orléans] viendraient à s'élever au-dessus de 4%, ordonne que l'excédent soit exclusivement employé au remboursement des sommes payées par l'État [au titre de la garantie minimum d'intérêt]. En échange de la garantie d'intérêts, des conditions nombreuses sont imposées aux concessionnaires. Seront-elles particulièrement observées ? Des difficultés ne pourront-elles pas s'élever comme cela a eu lieu avec les concessionnaires des canaux pour l'achèvement et la réception des travaux ? Et alors, l'État ne suspendrait-il pas l'exécution de sa garantie ? L'obligation qu'a prise l'État de garantir un minimum d'intérêt est donc variable et temporaire, sujette à démission, à compte à faire ; elle peut même

²⁸ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 7 mars 1833. Des membres du Conseil général de la Banque de France estiment inutile d'adopter des formalités spéciales pour les avances sur ces actions d'emprunt des canaux, car « les articles 16 et 20 du 16 janvier 1808, ont autorisé la Banque à faire des avances, soit sur les effets publics à échéance déterminée, soit sur lingot, sans se soumettre à aucune des formalités réglées par les articles 2074 et suivants du code civil ».

²⁹ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 27 avril 1837.

³⁰ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 21 juin 1849.

être sans objet ; cette obligation ne représente pas, selon nous, un capital fixe, liquide, pouvant servir de base à un prêt³¹. »

Considérant que les garanties d'intérêt sont conditionnelles et les risques d'achèvement sont considérables dans l'exécution des grands travaux à cette époque, la Banque de France est clairement réticente à assimiler ces actions ferroviaires aux effets publics. Les actions d'emprunt des canaux de 1821 et 1822 sont également évoquées par la Banque de France afin de mettre en lumière la faiblesse de l'engagement du Trésor dans la garantie d'intérêt consentie aux titres ferroviaires. En 1850, la Banque de France a comparé les obligations de la Compagnie du chemin de fer Avignon-Marseille et les actions de la Compagnie de Quatre Canaux. Les obligations émises par la Compagnie Avignon-Marseille jouissent la garantie d'intérêt par l'État en vertu de la loi du 19 novembre 1849, mais le Comité des livres et portefeuilles de la Banque juge insuffisante cette garantie, en se référant aux *actions d'emprunt* des canaux dont l'intérêt et l'amortissement sont assumés directement par le Trésor :

« ...les porteurs des obligations de l'emprunt ne touchent rien directement du Trésor, c'est la compagnie qui leur pourra les semestres d'intérêt et d'amortissement du capital emprunté. Enfin, il n'y a pas dans tout le texte [de la loi du 19 novembre 1849] un seul mot où l'on put faire ressortir en faveur des porteurs d'obligations le droit d'exercer une action, une secour quelconque contre l'État... Dans l'opération des Quatre Canaux, c'est le Gouvernement qui a contracté personnellement l'emprunt, c'est lui qui a émis les titres primitifs, et, chaque année, une somme de dix millions est portée au budget pour faire face à cette dépense... Et enfin une autre différence notable entre les actions de quatre canaux et les obligations du chemin de fer de Marseille à Avignon, c'est que le traité d'emprunt pour les canaux ne renferme aucune clause résolutoire, tandis que l'existence du contrat passé par l'État avec le compagnie du chemin de fer d'Avignon à Marseille est subordonnée à la stricte exécution de toutes les conditions et prescriptions imposées à cette compagnie... En résumé, Messieurs, votre comité est d'avis que les obligations nouvelles du chemin de fer de Marseille à Avignon n'ont aucune identité avec les actions des quatre canaux, qu'elle n'ont pas le véritable caractère d'effets publics³²... ».

À titre de comparaison avec la responsabilité directe de l'État vis-à-vis des *actions d'emprunt* de la Compagnie des Quatre Canaux, le paiement de la garantie d'intérêt des obligations ferroviaires par l'État est conditionnelle et l'engagement du Trésor public est indirect. Ainsi, la Banque estime que ces obligations, même avec cette garantie d'intérêt, ne peuvent pas jouir du

³¹ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 17 mars 1842.

³² Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, 20 juin 1850.

privilège des effets publics d'être admis comme cautionnements de ses avances. Ainsi, la garantie d'intérêt accordée par l'État aux titres ferroviaires, considérée par les auteurs contemporains comme étant une assimilation de ces titres aux titres publics, n'a pas changé la nature non-publique des titres ferroviaires aux yeux de la Banque de France. Il faut attendre en 1852 pour que le traité passé le 3 mars 1852 entre le gouvernement et la Banque de France l'« autorise » à faire des avances sur les actions et les obligations ferroviaires. En un an, la Banque a augmenté plusieurs fois le crédit destiné aux avances ferroviaires. En 1853, les titres ferroviaires sont devenus pour la première fois un actif aussi important que les rentes dans le portefeuille de la Banque. Certes, l'admission des titres ferroviaires dans le portefeuille de la Banque de France n'équivaut pas à leur accorder le statut des titres publics ; mais le fait que ces titres ferroviaires sont acceptés par la Banque implique qu'ils jouissent désormais des crédits qui n'étaient auparavant accordés qu'aux titres publics. Cela contribue à renforcer le crédit des titres ferroviaires à la fois en matériels et en mentalité.

Ces mesures d'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics, - à savoir la généralisation de la garantie d'intérêt minimum, la prolongation de la durée de concession, et ainsi de l'échéance des titres ferroviaires et l'admission de ces titres dans le portefeuille de la Banque de France - ont eu effectivement des résultats remarquables. Grâce à leur nature quasi public, les titres ferroviaires, particulièrement les obligations, devenaient un investissement non seulement pour les capitalistes, mais aussi pour des petits épargnants à la fin du XIX^e siècle³³. Après l'entrée en vigueur des conventions de 1858-1859, les obligations ferroviaires prenaient une proportion presque aussi importante que les actions ferroviaires dans la capitalisation de la Bourse. De plus, la proportion des titres nominatifs, au lieu des titres au porteur, a augmenté surtout parmi les obligations ferroviaires. En 1860, seulement 45% d'obligations étaient nominatives ; alors qu'en 1900, cette proportion montait à 72%. Ces chiffres sont plus élevés que celle des actions nominatives : 37,5% en 1860 et environ 50% en 1900³⁴. Cela traduit la confiance des investisseurs dans la sûreté des obligations ferroviaires : c'était précisément cette sûreté qui conduisait les investisseurs à détenir ces obligations à long terme au lieu de les revendre vite.

³³ Alfred Neymarck, *Les chemineaux de l'épargne, Communication faite la Société de statistique*, Paris, Librairies Félix Alcan, 1911, p. 13-19.

³⁴ Alfred Neymarck, *La féodalité financière : le classement et la répartition des actions et obligations de chemins de fer de 1860 à 1900*, Paris, Librairie Guillaumin et cie, 1902, p. 7, 11.

C. Les interactions entre crédit public et crédit privé sur le marché boursier et dans le portefeuille de la Banque de France

Le lien entre le crédit public et le crédit privé a déjà été envisagé dans la section 1 du chapitre 5, à propos de la contribution du crédit public, au cours des années 1830 et 1840, à l'amélioration de la condition du marché et au premier développement du crédit de ces titres ferroviaires. Certains auteurs ont également souligné l'apparition d'une tension entre le crédit public et le crédit privé au cours de cette période, à l'exemple Jacques-Marie Vaslin qui note spécifiquement que l'arrivée massive à la Bourse de Paris des titres ferroviaires à partir de la seconde moitié de la Monarchie de Juillet provoque une réorientation de l'épargne française des rentes vers ces titres³⁵. La crise boursière de 1838 et celle de 1846-1848, liées en partie à la surémission des titres ferroviaires, révèlent également qu'ils peuvent influencer sur l'ensemble du marché financier sur lequel circulent également les titres publics. Au cours des années 1850, avec l'envolée des titres ferroviaires sur le marché financier, le lien entre les titres publics et les titres ferroviaires se renforce encore.

D'un côté, une nouvelle baisse du rendement des titres publics (c'est-à-dire la hausse de leurs cours) au début des années 1850 rend les titres ferroviaires plus attractifs, tirant ainsi le cours des titres ferroviaires à la hausse, et réciproquement. À la suite du coup d'État, la conversion Bineau décidée en 1852 a couronné les objectifs des tentatives entreprises à partir de 1825 pour convertir les rentes portant intérêt à 5% en rentes à 4,5% et 3%, confirmant en cela la solidité du crédit public³⁶. La réussite de cette conversion est non seulement liée à la hausse des valeurs des chemins de fer³⁷, mais contribue également à cette hausse en abaissant l'intérêt dans l'économie, comme l'estime le *Journal des chemins de fer*³⁸. Ce lien entre le rendement respectif de ces deux crédits exerce une influence sur la stratégie des compagnies dans l'émission de leurs titres. Dans le rapport qu'elle rédige pour l'Assemblée générale en 1854, l'administration la Compagnie Paris-Lyon définit le moment favorable pour l'émission de ses obligations en fonction des cours de rentes : « si

³⁵ Jacques-Marie Vaslin, *Le marché des rentes...*, *op. cit.*, p. 86.

³⁶ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le marché financier français au XIXe siècle. Volume 1. Récit*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 291.

³⁷ Guy Antonetti, Fabien Cardoni, Matthieu de Oliveira, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire (III) : Dictionnaire biographique 1848-1870*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2007, p. 363-401. (la section « La conversion de la rente 5 % (14 mars 1852) »)

³⁸ Selon ce journal, « si la conversion réussit, comme nous n'en doutons pas, l'abaissement général de l'intérêt qui en résultera profitera à la propriété, au commerce, à l'industrie, mais surtout à l'industrie des chemins de fer »
Le *Journal des chemins de fer*, Samedi 20 mars 1852.

la rente [3%] se maintenait à 80 fr. et au-dessus pendant six mois, nous pourrions facilement et à de bonnes conditions nous procurer, par le placement des obligations à émettre, l'argent nécessaire à l'exécution de ces travaux. Nous n'aurions alors aucun intérêt à les différer³⁹ ... ». Cette compagnie choisit clairement le moment opportun pour émettre leurs dettes en se référant aux cours des rentes. Cela prouve le parallèle de l'évolution de rendement, et ainsi de cours, de ces deux titres. L'importance de l'amélioration du crédit public dans le renforcement du crédit privé des compagnies ferroviaires est manifeste.

D'un autre côté, avec l'expansion accélérée des titres ferroviaires en Bourse, les spéculations sur ces titres risquent, encore plus qu'auparavant, de menacer le crédit public en provoquant la panique des marchés financiers lors de la chute de leurs cours, au moins temporairement. Dans un rapport du commissaire de la Bourse au ministre de l'intérieur en 1852, cette préoccupation fut évidente :

« Les chemins de fer ont encore été à l'ouverture de la Bourse l'objet d'une faveur assez marquée, surtout les lignes de Lyon et de Rouen, mais l'appât de bénéfices importants a décidé un commencement de réalisation qui n'ont pourtant pas affaibli les cours autant qu'on aurait pu le craindre les transactions ont été très limitées sur les fonds publics, dont les prix cotés à de rares intervalles, indiquaient par leur mollesse que la spéculation les abandonne pour se porter à la suite des capitaux sur les actions et obligations de chemins de fer. Toutefois l'engouement pour ces dernières valeurs est loin d'être général et les honneurs qu'une longue pratique a rendus prudents, redoutent dans l'avenir, comme résultat de cette ardeur immodérée, ce qu'en terme de Bourse on appelle une débâcle, qui entraînerait avec elle les fonds publics. Cette appréhension que l'expérience traduit en une certitude dont la date seule est inconnue, nous apparut contribuer sérieusement à la longueur de la spéculation en rentes⁴⁰. »

Les spéculations sur les titres ferroviaires peuvent provoquer des fluctuations des cours de titres publics et ainsi affecter, au moins temporairement, la stabilité de crédit public. Durant les premières années du Second Empire, cette tendance est renforcée par le développement du marché des obligations, malgré les contraintes imposées par l'État sur la quotité d'émissions et sur le taux de chaque émission⁴¹. La crise financière de 1857, résultant de la surémission des obligations

³⁹ Archives nationales du monde du travail, 77AQ158, « Assemblée générale (de Paris à Lyon) du 20 avril 1854 ».

⁴⁰ Archives nationales, F/7/3042, « les rapports journaux du commissaire de la Bourse au ministre de l'intérieur, le 8 avril 1852 ».

⁴¹ Des restrictions et des réglementations ont déjà été imposées aux émissions des obligations ferroviaires à partir de 1849, la date où la loi du 19 novembre 1849, qui garantit à la compagnie Marseille- Avignon un intérêt minimum, disposa que la quotité, le mode de négociation et les conditions de l'emprunt à faire seraient tous examinés et approuvés par le gouvernement. En 1850, un décret précisa les modalités de la surveillance de l'État sur les fonds

ferroviaires vers 1855, constitue un nouvel exemple de l'impact du crédit privé sur le marché financier et ainsi sur le crédit public. Cette surémission menace la stabilité financière en provoquant des chutes de cours et des crises de liquidité.

À partir de 1852, suite à l'admission des titres ferroviaires dans le portefeuille de la Banque de France, les interactions entre les titres publics et les titres ferroviaires deviennent également observables dans les placements de cette institution.

Sur le plan théorique, notamment chez les Saint-Simoniens, il peut y avoir une possible concurrence en matière de placement financier sur des titres publics et des titres industriels. Elle est évoquée dans les publications des frères Pereire. Alors que cette concurrence est déjà abordée dès la fin des années 1820 dans les critiques contre l'improductivité de l'emploi du fonds la Caisse d'amortissement sur le rachat des rentes, comme l'a montré la section 2 du chapitre 1 ; durant le Second Empire, ces critiques sont désormais centrées sur les opérations de la Banque de France. Pour les frères Pereire qui opposent souvent les titres publics aux titres industriels, les placements sur les rentes empêchaient la Banque de refinancer les travaux essentiels pour l'industrie française. Même après l'admission des titres ferroviaires par la Banque, ils jugent cette mesure insuffisante. Leur critique se place non seulement sur le plan théorique, mais portent également sur les actions concrètes : de la fondation du Crédit mobilier en 1852 jusqu'à la proposition d'établir une autre banque d'émission en 1865. Selon les frères Pereire, la mesure urgente pour faire disparaître les contraintes financières qui empêchaient la Banque de financer davantage les activités économiques consistait dans « la vente immédiate des rentes de la Banque », soit par souscriptions publiques, soit par un traité particulier⁴². En dépit de ces critiques formulées par les frères Pereire à propos de l'immobilisation des capitaux de la Banque de France sur les rentes, le Crédit mobilier a lui-même souscrit plusieurs fois des sommes considérables des emprunts émis par le Gouvernement de Napoléon III lors des guerres. Durant la guerre de Crimée, le Gouvernement émit trois emprunts, respectivement de 250, 500, et 750 millions de francs, dont les capitaux souscrits directement par

provenant de l'émission des obligations des compagnies ferroviaires.

Voir : Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 61-62.

Selon les archives relatives aux demandes des compagnies pour leurs nouvelles émissions (AN, F/14/9229, 9230), le Ministère des Finances et des Travaux publics étaient des co-décideurs qui examinaient les demandes faites par les compagnies. Malgré leurs préoccupations de surémission et leurs exigences concernant les formalités, ils ont approuvé très souvent ces demandes d'émission.

⁴² Ministère des Finances et Ministère de l'Agriculture du Commerce et des Travaux Publics, *Enquête sur les principes et les faits généraux de la circulation monétaire et fiduciaire (Volume I)*, Reproduction par Moneta, Wetteren, 2012, p. 658-659.

le Crédit mobilier furent 30, 60 et 125 millions, auxquels devraient s'ajouter encore les souscriptions effectuées par les administrateurs et correspondants du Crédit mobilier, qui représentait un capital en totalité d'environ 200 millions de francs⁴³. À cette époque, les opérations à propos des titres publics demeurent incontestablement un des piliers du secteur bancaire, notamment de la Banque de France qui, comme banque d'émission, doit considérer son capital davantage comme une garantie de sa solvabilité, que comme un fonds disponible pour investissements dans les affaires « productives ». Le placement de ce capital sur les titres publics correspondait bien aux exigences de la Banque en matière de liquidité et de stabilité. D'autant plus que, comme l'expriment très clairement les régents de la Banque contre les arguments avancés par les frères Pereire, la vente de la totalité des rentes détenues par la Banque pourrait aussi provoquer des effets indésirables, telles que les fluctuations de cours de rentes et le manque de liquidités dans l'économie⁴⁴. Ainsi, malgré la pertinence dans les critiques des frères Pereire sur la négligence de la Banque de France à propos des titres industriels, cette banque fut raisonnablement prudente sur ses placements, en préférant les titres publics aux titres privés en raison de la liquidité de ces premiers sur le marché financier.

En fait, dans un système monétaire fondé sur le bimétallisme, la solvabilité de la Banque elle-même dépendait effectivement de sa capacité de convertir ses billets bancaires en espèces ou en lingots. Pour être exact, c'est son encaisse métallique qui soutenait son émission de billets bancaires et sa capacité de prêter sous la forme d'escompte ou d'avance. Cela limitait donc le volume d'avance que la Banque pouvait faire à un certain moment, selon la conjoncture. Il existait, à ce sens, une concurrence entre les titres ferroviaires et les rentes dans le portefeuille de la Banque, comme ce que les frères Pereire ont invoqué⁴⁵.

⁴³ Ministère des Finances et Ministère de l'Agriculture du Commerce et des Travaux Publics, *op. cit. (Volume I)*, p. 680.

⁴⁴ Ministère des Finances et Ministère de l'Agriculture du Commerce et des Travaux Publics, *op. cit. (Volume III)*, p. 68, 71-72, 124-129, 165-166.

⁴⁵ Cette concurrence peut être observée dans des discussions au sujet de crédit ouvert aux titres ferroviaires et de quotité au sein du Conseil général de la Banque. Cette concurrence était particulièrement évidente lors des diminutions du crédit réservé pour les opérations d'avance. Par exemple, en 1856, lorsque la spéculation boursière a déjà commencé à menacer la conjoncture économique, la Banque de France s'abstenait à augmenter ses avances, et a porté le crédit des avances sur rentes de 94.5 millions à 124.5 et ensuite à 126.7 millions de francs, au moyen de deux prélèvements de 30 millions et de 2.2 millions de francs sur le crédit des chemins de fer. À travers de ces mesures, la Banque de France essayait de modérer la spéculation d'une façon discrète, sans provoquer de bouleversement dans la Bourse.

Voir : Archives de Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance des 29 avril et 29 mai 1856.

Tableau 14. La structure des prêts de la Banque de France au mois de décembre 1852 (en millions de francs)

Capital et réserve de la Banque	108
Valeurs immobilisées	Immeuble 8 Rentes sur l'État achetées au nom de la Banque 65 Prêts au Trésor à longue échéance 75
Valeurs à moitié immobilisées (avance)	Prêts sur rentes 85 Prêts sur chemins de fer 70
Effets de commerce (escompte)	275
La somme des prêts	578

Source : Archives de Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 9 décembre 1852.

Outre ce rapport substitutif, dans le portefeuille de la Banque, il existe aussi une corrélation positive entre ces deux types de titres : il est parfois justifié de soutenir les titres ferroviaires pour soutenir les titres de l'État. En pleine crise économique de 1857, la Banque de France, malgré sa vigilance à l'égard des titres ferroviaires⁴⁶, accepte finalement de soutenir les obligations ferroviaires pour deux raisons. La première tient à la volonté ferme du Gouvernement de soutenir les titres ferroviaires en employant le fonds provenant du doublement du capital de la Banque⁴⁷. La deuxième renvoie à l'importance des travaux ferroviaires dans la réalisation de l'intérêt public. Cette importance est à deux niveaux : en premier lieu, la suspension des travaux ferroviaires menacerait les emplois, car, comme le remarqua Durant, rapporteur du Comité des livres et portefeuilles de la Banque, « les compagnies de chemins de fer emploient partout de nombreux ouvriers » ; par ailleurs, il y a un lien étroit entre le crédit des titres ferroviaires et le crédit public. Durant a bien résumé l'effet négatif que peut apporter la dégradation du crédit des obligations ferroviaires au crédit public :

« Les compagnies de chemins de fer ... pour faire face à leurs dépenses extraordinaires, elles émettent, en concurrence, des masses d'obligations ; de là, sur ces valeurs, une dépréciation considérable, qui a réagi même sur le crédit de l'État, puisque le prix de 260 francs pour des obligations rapportant

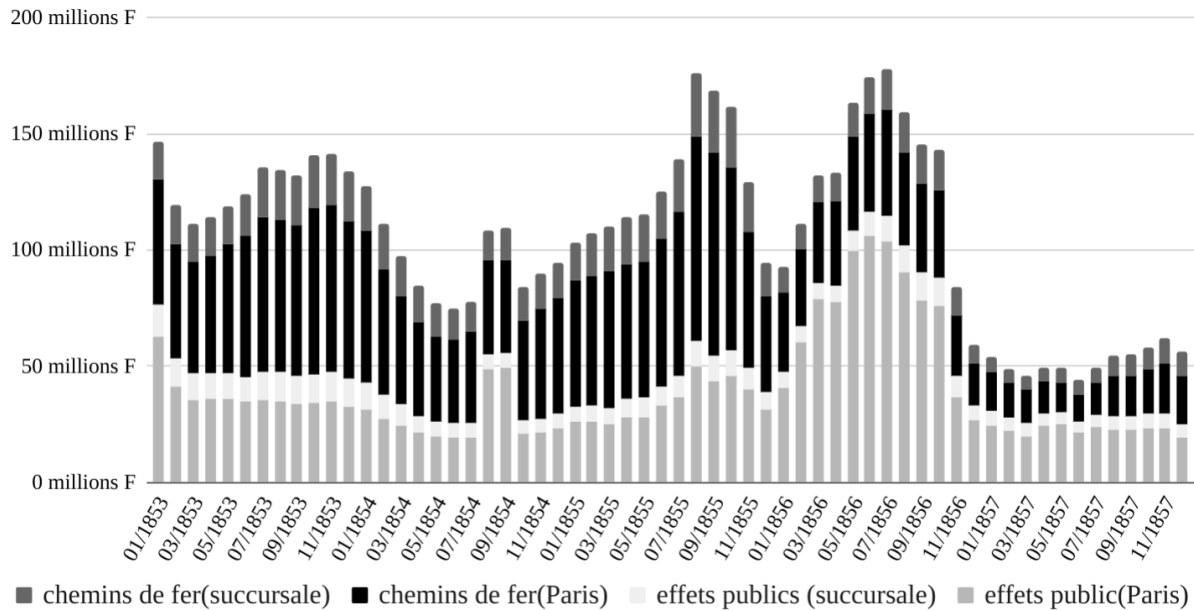
⁴⁶ Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 71-75.

⁴⁷ Durant : « en reculant jusqu'à 1859, l'époque où la versera au Trésor les cent millions du doublement, la pensée du législateur a été d'utiliser d'ici là le nouveau capital pour faciliter le placement des valeurs qui n'étaient pas encore classées ». Voir : Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, le 15 décembre 1857.

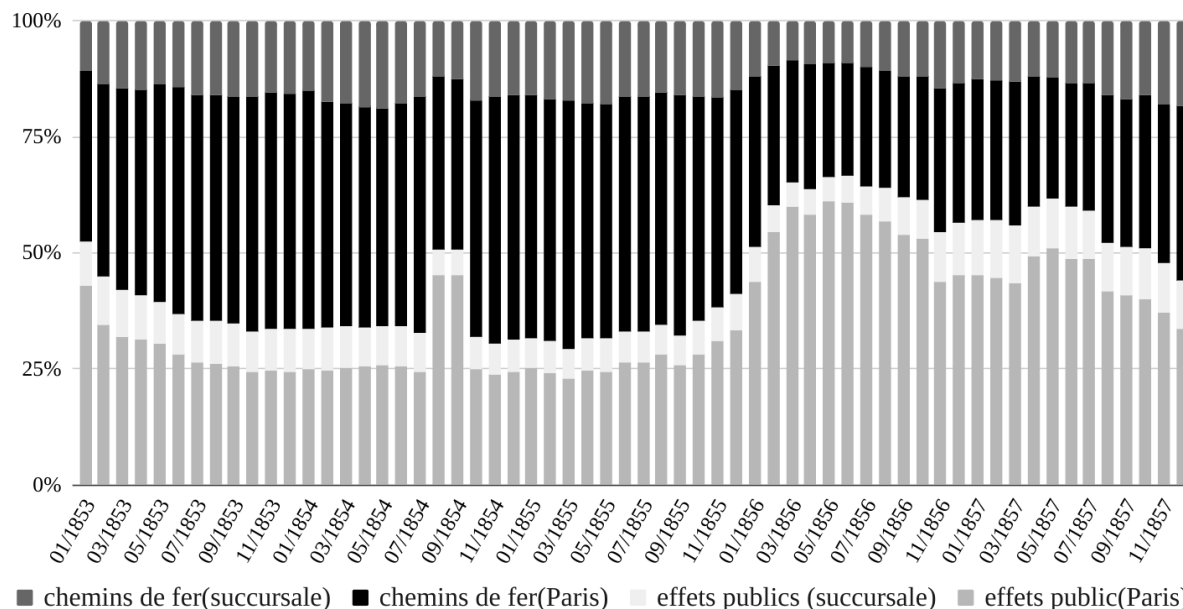
15 francs d'intérêt appellerait le cours de 52 francs pour la rente 3%. Dans cet état de choses on a vu de l'utilité, pour l'intérêt de tous, à ce qu'une avance de 50 millions fût faite aux compagnies, afin qu'elles n'aient pas recourir à la vente de titres momentanément dépréciés : cette opération contribuerait à relever ces valeurs, et elle influencerait favorablement sur le crédit de l'État⁴⁸. »

Ce rapport entre le crédit public et le crédit des compagnies ferroviaires est donc également à double sens dans le portefeuille de la Banque, comme le montre le graphique 25. En général, les crédits ouverts pour les rentes et les chemins de fer augmentent dans une conjoncture favorable, et contractent en période de crise, lorsque la Banque se trouve dans la nécessité de défendre son encaisse métallique par des mesures restrictives sur les avances. Dans ce cas, la concurrence entre le crédit public et le crédit ferroviaire est moins évidente.

Graphique 25. Les avances faites par la Banque de France sur rentes et sur chemins de fer, 1853-1857



⁴⁸ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, la séance du 15 décembre 1857.



Sources : Journal des chemins de fer, « situation de la Banque et de ses succursales » au début (entre 7 et 15) de chaque mois ; Archives de Banque de France, 1069200401 (boîte 90), « situation sommaire de la Banque et de ses succursales ».

Cependant, on peut aussi observer une augmentation progressive de la proportion de l'avance sur rentes à partir du milieu de l'année 1855, quand la Banque, constatant l'insuffisance de son encaisse, achète massivement de l'or au juillet, jusqu'au début du mois d'octobre 1856 quand, avec l'aggravation de la crise, la Banque durcit les mesures restrictives sur les avances sur rentes et sur celles sur chemins de fer : l'échéance d'avance pour tous les titres été réduite à un mois, et les quotités d'avance ont été diminuées à 40% de la valeur des titres publics et à seulement 20% de la valeur des actions et des obligations ferroviaires. Cette augmentation de l'importance relative des avances sur rentes, au point de dépasser celle sur les titres ferroviaires et de représenter la majeure partie des avances de la Banque, peut être expliquée partiellement par le caractère plus stable et moins risqué des rentes.

2. L'expansion du crédit privé : la surémission des obligations ferroviaires au cours des années 1850

Avec la généralisation du système de concession sur les chemins de fer à partir de 1852, les capitaux privés, dont les obligations constituent une part davantage importante, deviennent la principale ressource pour pourvoir aux besoins financiers des chantiers ferroviaires. Cette

augmentation des obligations ferroviaires en Bourse implique l'endettement des compagnies ferroviaires, en même temps qu'elle expose le marché financier au risque d'une crise de surémission. En parallèle, les opérations effectuées par les nouveaux établissements de crédit sur les titres ferroviaires, aident les compagnies à obtenir des liquidités, mais suscitent aussi les spéculations boursières sur ces titres.

A. L'augmentation de la proportion des obligations dans le capital des concessions ferroviaires

L'accroissement des obligations ferroviaires dans les années 1850 a déjà été soulignée dans plusieurs études⁴⁹. En dehors du problème de surcoût qui a entraîné la création des premières obligations ferroviaires, trois facteurs nouveaux apparus au début du Second Empire, contribuent à renforcer cette augmentation des obligations ferroviaires, à savoir : les fusions fréquentes entre les compagnies ferroviaires, l'abaissement de la valeur nominale des obligations ferroviaires et la généralisation progressive de garantie d'intérêt pour les obligations par l'État au cours des années 1850.

Tableau 15. La répartition de la capitalisation de la Bourse

	1851(%)	1856(%)
Rentes	72,6	53,3
Fonds publics	3,0	2,6
Chemins de fer actions	10,3	20,7
Chemins de fer obligations	0,5	9,6
Banque	3,9	6,0
Assurance	2,8	2,0
Autres	6,9	5,8
TOTAL	100	100

Source : Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le Marché financier...*, *op cit.*, p. 277.

⁴⁹ Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 48-49, 64-67 ;
 Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir.), *Le Marché financier...*, *op cit.*, p. 276-278, 282-283 ;
 Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 146-147, 181.

Durant les premières années du Second Empire, une vingtaine de compagnies ferroviaires se sont regroupées pour former six grandes entités. Sur le plan financier, ces fusions impliquent toujours de nouveaux besoins de fonds. D'autant plus que le gouvernement essaie souvent de concéder des nouvelles lignes lors de ces fusions, obligeant les compagnies à solliciter leurs actionnaires pour trouver des fonds supplémentaires ou à émettre des obligations pour se procurer de nouveaux capitaux. En 1853, lors de la planification d'une fusion entre les Compagnies de l'Ouest, de Cherbourg, du Havre, de Rouen, la Compagnie de l'Ouest choisit d'émettre des obligations pour obtenir les deux lignes déjà mises en exploitation de Rouen et du Havre. En raison de la faible rentabilité de l'Ouest en 1853 et du faible avancement des travaux de la ligne vers Cherbourg, l'émission d'obligations peut permettre aux Compagnies de l'Ouest et de Cherbourg de ne pas recourir à leurs actionnaires pour obtenir de nouveaux fonds. Cependant, cette fusion envisagée en 1853 est reportée par le gouvernement en 1855, date où les nouvelles voies ferrées de Bretagne pouvaient être concédées. La rentabilité estimée du réseau de Bretagne n'était toutefois que de 5,5%, de sorte que, pour éviter des pertes financières, le taux réel d'obligations ne doit pas excéder ce chiffre. La Compagnie de l'Ouest reconnaît qu'il ne lui est pas possible d'emprunter à un taux plus faible, mais ce risque ne l'empêcherait pas de continuer cette émission, dans la mesure où ce risque était commun à toutes les compagnies de chemins de fer : « il n'en est pas une (compagnie) qui n'ait fait dépendre ses moyens d'exécution des ressources qu'elle demandera au crédit⁵⁰ ». Nous pouvons observer dans ce cas que c'étaient bien la fusion et la mise en œuvre de nouvelles concessions qui accroît l'endettement de cette compagnie.

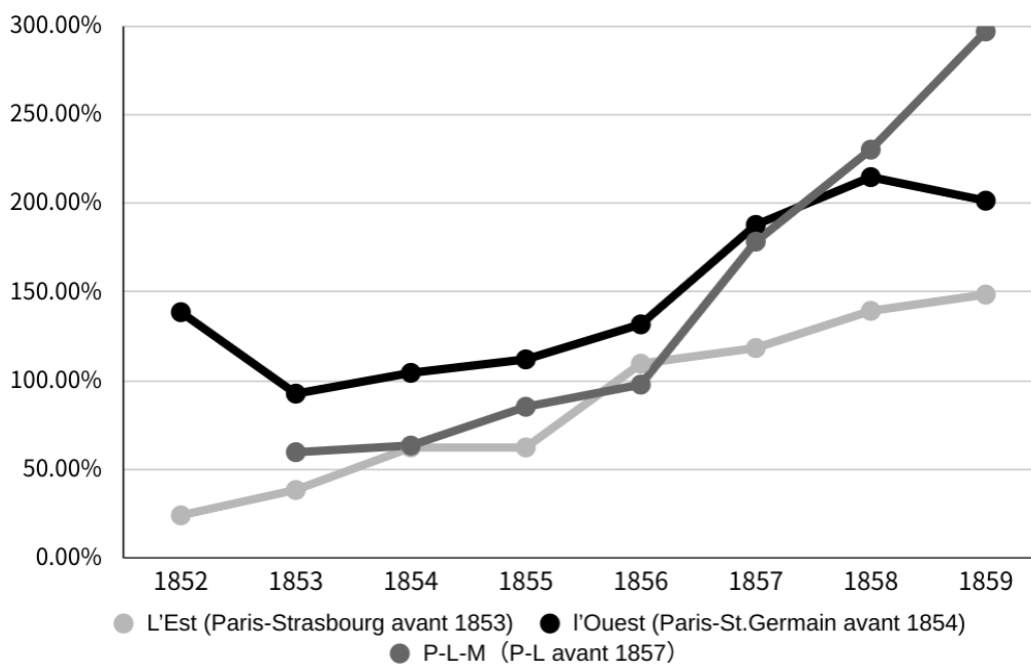
Lors de fusions, l'opération de conversion des actions des compagnies fusionnées en obligations, très courante à cette époque, entraîne également l'accroissement de la proportion d'obligations dans la structure de capitaux ferroviaires. De telles conversions ont des avantages évidents. Comme cela a déjà été précédemment évoqué à propos du rachat de Paris-Lyon par le Gouvernement provisoire en 1848, les obligations créées pour échanger les actions des compagnies fusionnées ne pèsent pas directement sur le marché. C'est ce que montrent les deux exemples suivants. En 1854, quand la Compagnie de l'Est absorbe la Compagnie Strasbourg-Bâle, les actions de cette dernière compagnie sont converties en obligations de la première, au prorata de quatre actions contre trois obligations⁵¹. Les obligations nouvellement créées sont ainsi détenues

⁵⁰ Archives nationales du monde du travail, 76 AQ 8, « Assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 »

⁵¹ Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 41, « Délibérations du Conseil, le 27 avril 1854 ».

par les anciens actionnaires de Strasbourg-Bâle. C'est aussi le cas en 1857 pour la création de la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée. Conformément au traité de fusion entre les Compagnies de Lyon-Méditerranée, du Grand-Central, de Paris-Orléans et de Paris-Lyon, la nouvelle compagnie doit créer 600 000 obligations de valeur nominale de 500 francs pour désintéresser les propriétaires des actions du Grand-Central (chaque nouvelle obligation délivrée correspondrait à une action annulée), sans compter les nouvelles actions créées pour échanger les anciennes actions du P-L et du L-M⁵². En plus des fusions horizontales (celles entre les compagnies ferroviaires), des fusions verticales sont aussi réalisées avec la création d'obligations en contrepartie des actions de l'entreprise achetée. L'achat de la forge d'Aubin par le Grand-Central fut aussi réglé par la remise des obligations de cette dernière compagnie aux actionnaires de la forge⁵³. Si dans le cadre d'échange, de telles créations d'obligations n'impacte pas directement leur cours ; elles entraînent l'augmentation de proportion d'obligations dans la structure du capital.

Graphique 26. Le ratio de capital en obligations sur celui en actions des compagnies de l'Est, de l'Ouest et de PLM, 1852-1859



Sources : Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 263 bis, 76 AQ 8, 77 AQ 158, les rapports aux assemblées générales.

⁵² Archives nationales du monde du travail, 77 AQ 158, « Assemblée générale (de Paris à Lyon) en 1857 »

⁵³ Archives nationales du monde du travail, 60 AQ 252, « Rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale ordinaire et extraordinaire des actionnaires du 23 janvier 1855 ».

Les fonds supplémentaires que réclament les fusions, ainsi que la création des obligations pour échanger les actions des compagnies fusionnées, ont entraîné une hausse du volume des obligations ferroviaires, qui dépasse vers le milieu des années 1850 le capital en actions. Le graphique 26 montre ainsi que le ratio de capital en obligations sur le capital en actions des compagnies de l'Est, de l'Ouest et de PLM ont tous dépassé 100% au milieu des années 1850, la date où les fusions accéléraient.

L'émission des nouvelles obligations lors de fusions peut s'expliquer aussi par de meilleures conditions pour l'émission de titres, car à l'occasion de ces opérations, l'État prolonge souvent la durée de concession. Les compagnies dominantes, qui jouissent souvent d'un crédit meilleur que les compagnies absorbées, peuvent donc émettre de nouveaux emprunts à des conditions plus avantageuses pour convertir les anciens emprunts, qui ont été contractés à une taux nominal souvent plus élevé ou avec une échéance plus courte.

Par exemple, lors de sa fusion en 1856, la Compagnie de l'Ouest propose de convertir les 17 différents titres d'emprunt provenant des anciennes compagnies en un titre unique ; la nouvelle obligation unique est remboursable à 500 fr. en 94 ans à compter du 1^{er} janvier 1858 et est assortie d'une garantie d'intérêt par l'État⁵⁴. L'allongement de l'échéance et la garantie d'intérêt pouvaient non seulement alléger l'amortissement annuel de la Compagnie, mais également renforcer son crédit dans le système financier.

Tableau 16. Les obligations émises par la nouvelle compagnie de l'Ouest et par les anciennes compagnies composantes jusqu'au 31 décembre 1856

Compagnie	Année d'émission	Nombre d'obligations	Valeur nominale	Prix d'émission	Taux d'intérêt nominal	Durée (ans)	Taux d'intérêt réel
St-Germain	1838-1840	8000	1250	1000,00	4,00%	20	5,00%
	1842-1849	12400	1250	1000,00	4,00%	50	5,00%
Versailles (R.D.)	1839	6000	1000	1000,00	5,00%	20	5,00%
	1843	6400	1250	1000,00	4,00%	49	5,00%
Rouen	1845	6000	1250	1000,00	3,20%	73	4,00%

⁵⁴ Archives nationales du monde du travail, 76AQ8, «Assemblée générale des actionnaires, du 31 mars 1856».

	1847	5000	1250	1000,00	4,00%	78	5,00%
	1849	3750	1250	1000,00	4,00%	76	5,00%
	1854	18000	1250	1000,00	4,00%	85	5,00%
Hâvre	1845	10000	1250	1000,00	4,00%	78	5,00%
	1847	5000	1250	1000,00	4,00%	78	5,00%
	1848	5000	1250	1000,00	4,00%	87	5,00%
Versailles (R.G.)	1851	20000	400	300,00	3,75%		5,00%
Ouest (ancienne)	1852	11936	1250	1000,00	4,00%	50	5,00%
	1852	3100	1250	1000,00	4,00%	50	5,00%
	1853	17500	1250	1000,00	4,00%	50	5,00%
	1854	4000	1250	1000,00	4,00%	50	5,00%
Ouest (nouvelle)	1855	6000	500	400,00	4,00%	94	5,00%
	1855	600000	500	279,21	3,00%	94	5,38%
	1856	100000	500	273,75	3,00%	94	5,48%

Sources : Archives nationales, F/14/9229, « Chemins de fer de l'Ouest - Situation des emprunts au 31 décembre ». Les « taux d'intérêt réel » calculés ici ne représentent pas le coût réel de ces obligations, mais simplement le poids d'intérêt sur le montant emprunté réellement (le prix d'émission).

L'expansion des obligations de chemins de fer s'explique aussi par une tendance à l'abaissement de leur valeur nominale au cours des années 1850. Aucune obligation ferroviaire n'avait une valeur nominale inférieure à 1 000 francs avant 1848⁵⁵, mais à partir de 1850, de plus en plus d'obligations émises ont commencé à porter une valeur nominale de 500 francs. Nous pouvons constater dans le tableau 16 cet abaissement des valeurs nominales des obligations ferroviaires. Cela a pu encourager les épargnants à placer sur les obligations ferroviaires.

La généralisation de la garantie d'intérêt pour les obligations ferroviaires au cours des années 1850 a également contribué à augmenter la proportion de la dette dans la structure du capital. Du point de vue des investisseurs, ces garanties ont rendu ces obligations plus sûres et donc plus

⁵⁵ La valeur nominale de 500 francs n'apparaît qu'après 1848, adoptée pour la première fois par la compagnie de chemin de fer Amien-Boulogne. Cf. : Amir Rezaee, *Le marché des...*, op. cit., p. 50.

attractives. Du point de vue des émetteurs, c'est-à-dire les compagnies ferroviaires, ces garanties ont modifié leurs politiques financières. Selon Louis Girard⁵⁶, la garantie d'intérêt sur les obligations ferroviaires a bouleversé l'ancien principe provenant d'Angleterre, qui présumait que le capital-action était la garantie du capital-obligation⁵⁷ et que pour autant, ce dernier ne devait pas dépasser le premier. Par ailleurs, les compagnies n'hésitent pas à emprunter jusqu'au plafond du montant des obligations garanties par l'État. Prenons deux exemples de la Compagnie de l'Ouest et de la Compagnie du Midi. Durant la fusion en 1855, la nouvelle Compagnie de l'Ouest a obtenu la garantie d'intérêt consentie par l'État sur l'ensemble de ses obligations jusqu'à concurrence d'un capital de 357 millions de francs⁵⁸. La Compagnie de l'Ouest a donc recouru promptement à une émission des obligations de 130 millions de francs dans la même année. En 1858, son capital d'obligations atteignait déjà 322 millions de francs, très proche du plafond du capital garanti par l'État. Quant à la Compagnie du Midi, lors de son assemblée générale en 1856, le Conseil d'administration demanda aux actionnaires de lui accorder l'autorisation d'émettre jusqu'à concurrence de 106.5 millions de francs d'obligations, soit le montant bénéficiant de la garantie de l'État selon un accord entre la Compagnie du Midi et le ministre des Finances⁵⁹.

Les fusions fréquentes, l'abaissement de la valeur nominale des obligations ferroviaires et la généralisation progressive de garantie d'intérêt pour ces obligations ont ainsi contribué à l'accroissement de la proportion des obligations, qui dépasse la part des actions dans les capitaux ferroviaires.

Si cette expansion des obligations ferroviaires résulte en partie de l'amélioration du crédit privé, elle peut à terme fragiliser la continuation de cette amélioration en pesant le poids de dette sur la situation financière des compagnies. Une bonne gestion de dettes devient donc nécessaire pour les compagnies qui dépendent d'un financement par l'émission des obligations. Dans ce but, similaire à la conversion et la consolidation de titres publics, les compagnies essayaient de convertir leurs obligations à taux élevés en celles à taux d'intérêt plus bas, ou convertir les obligations à court terme en obligations à un terme plus long, afin d'alléger leur service des dettes.

⁵⁶ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁷ Ce principe anglais ne correspond pas à la réalité française. Comme ce que nous avons précédemment vu dans la comparaison établie entre les obligations françaises et les actions de préférence anglaises, le capital en actions des compagnies ferroviaires anglaises peut servir de garantie à leur capital en dettes, car les concessions ferroviaires sont perpétuelles en Angleterre. En France, les concessions sont temporaires, ainsi, toutes les actions et les obligations sont remboursables à l'échéance des concessions.

⁵⁸ Archives nationales du monde du travail, 76AQ8, « Assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 ».

⁵⁹ Archives nationales du monde du travail, 78AQ6, « Rapport du Conseil d'Administration, le 24 mai 1856 ».

De telles opérations de conversion et de consolidation ont déjà été effectuées par les compagnies avant 1848. La Compagnie Saint-Étienne-Lyon a ainsi converti plusieurs fois ses emprunts à l'intérêt de 5,5-6% en emprunts à 5% à la fin des années 1830, en émettant de nouvelles obligations à un taux plus modéré lorsque les anciennes dettes arrivaient à l'échéance⁶⁰. En 1840, la Compagnie Saint-Germain émit des obligations sur le marché financier en consolidant ses dettes flottantes aux comptes courants, afin de ne pas devoir vendre des propriétés pour rembourser ces dettes flottantes⁶¹. En 1842, la Compagnie Saint-Germain convertit encore une fois ses obligations primitives (remboursables en vingt ans) contre des nouvelles obligations dont l'échéance était plus lointaine (50 ans), et ce sans même avoir besoin de l'approbation du ministère des Finances, qui n'était nécessaire que pour les nouvelles émissions⁶².

Ces deux types d'opérations, - à savoir : la conversion et la consolidation -, ont été particulièrement pratiqués lors de fusions entre les compagnies ferroviaires, lesquelles étaient fréquentes durant les années 1850. À cette période, soit par les conversions, soit par des nouvelles émissions à taux plus bas, la plupart des obligations ferroviaires portaient un intérêt nominal de 3%, bien que leurs prix d'émission descendent aussi en dessous de leurs valeurs nominales. En parallèle, les fusions consécutives entre les compagnies ferroviaires rendent plus fréquente la « consolidation » d'anciennes obligations.

C'est ce que montre l'exemple des consolidations des obligations lors de la création de la Compagnie des chemins de fer de jonction du Rhône à la Loire en 1853. Après la fusion entre les Compagnies de Saint-Etienne à Lyon, d'Andrézieux à Roanne et de Saint-Etienne à la Loire, des nouvelles obligations sont créées pour être échangées contre les actions des anciennes compagnies et aussi leurs titres d'emprunts, et pour lever des fonds exigés par la réparation et la rectification des chemins de fer. En 1854, en raison de l'achat de cette nouvelle compagnie par la Compagnie de Grand-Central, ces obligations sont prises en charge par le Grand-Central, qui crée d'ailleurs 25 000 nouvelles obligations afin de payer les actionnaires de la Compagnie du Rhône à la Loire de l'apport de leur concession et de leurs revenus nets provenant de l'exploitation de ces trois

⁶⁰ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 décembre 1838 », « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 décembre 1839 », « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 décembre 1840 ».

⁶¹ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Assemblée générale annuelle des actionnaires du 1er mars 1839 ».

⁶² CAEF, B-0069371, Séance du 18 avril 1842.

lignes⁶³. Lorsque le Grand-Central, le Paris-Lyon et le Lyon-Méditerranée obtient en 1855 la concession du chemin de fer de Paris à Lyon par le Bourbonnais, la compagnie-concessionnaire ainsi créée devient responsable de la liquidation de ces obligations émises par le Grand-Central en 1854 pour la section de Rhône-et-Loire, et 131 007 obligations de cette nouvelle compagnie sont remises au Grand-Central pour remplacer une même quantité des obligations de celui-ci⁶⁴. Chaque fusion a permis de mieux garantir le service des dettes en obligations, en remplaçant des anciennes obligations des petites compagnies par les nouvelles obligations émises par le groupe agréant les différentes compagnies. Ce genre d'opérations n'augmentent pas forcément le poids des obligations sur la situation financière des compagnies ou sur le marché financier, et permettent de renforcer le crédit des obligations ferroviaires concernées. Cette « consolidation » implique aussi la disparition des obligations des compagnies qui ne disposaient pas d'un crédit assez bon sur le marché financier. Comme l'indique Louis Girard, les compagnies qui n'étaient pas capables d'émettre leurs obligations auprès du public ne pouvaient qu'être absorbées dans des fusions⁶⁵.

Au-delà de ces mesures pour améliorer la structure de leurs dettes, les compagnies ferroviaires ont également essayé, sans succès, d'animer les transactions sur leurs obligations en demander une légalisation des opérations à terme sur ces titres. En effet, les obligations ferroviaires étaient peu recherchées dans le marché à terme. En 1854, la Chambre syndicale des agents de change de Lyon remarquait la faible transaction à terme des obligations et envisageait donc d'imposer aux marchés à terme des obligations ferroviaires un droit de courtage plus élevé⁶⁶. En 1855, le Syndic signale à la Chambre syndicale de Paris les démarches sollicitées à plusieurs reprises par les compagnies ferroviaires pour obtenir la négociation à terme des obligations ferroviaires, notamment celles faites par la Compagnie du Grand-Central. Il est toutefois opposé contre cette légalisation, car :

« Contrairement aux actions dont le produit est variable et dont la spéculation peut, dans l'avenir, apprécier les chances diverses que s'y rattachent, les obligations qui sont des valeurs à intérêt fixe, remboursables à un capital déterminé, sont des effets de placement. Ces conditions semblent s'opposer

⁶³ Archives nationales du monde du travail, 60 AQ 252, « Rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale ordinaire et extraordinaire des actionnaires du 23 janvier 1855 » ; 60 AQ 302 « Traité entre la Compagnie du chemin Grand-Central et la Société générale de Crédit mobilier sur l'emprunt de trente millions par suite de la fusion avec Rhône et Loire, 13 octobre 1853 ».

⁶⁴ Archives nationales du monde du travail, 77 AQ 158, « Assemblée générale (de Paris à Lyon) du 19 avril 1855 »

⁶⁵ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 147.

⁶⁶ Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, le 29 juillet 1854.

à leur admission aux transactions à terme. L'usage qui tend à se propager de former le capital social de chaque compagnie au moyen d'un petit nombre d'actions ne rend-il pas possible l'abus des obligations, et dans ce cas ne pourrait-il pas en résulter une concurrence fâcheuse pour la rente et le classement des emprunts⁶⁷.»

D'après lui, l'action ferroviaire est une valeur de spéculation, tandis que l'obligation est une valeur de placement. La négociation à terme ne convient donc pas à cette dernière valeur. Le ministre des Finances, tout en reconnaissant la pertinence de telles observations, n'était pas disposé à accueillir favorablement ces demandes pour négocier à terme les obligations ferroviaires. Ce refus de légaliser les opérations à terme des obligations ferroviaires va à l'encontre des volontés des compagnies, il a toutefois contribué à renforcer la sûreté des obligations et leur nature de « valeur de placement ».

Pour résumer, les mesures prises au niveau de compagnies ont contribué à améliorer la structure de leurs dettes et à protéger leur crédit des effets nuisibles de leur endettement croissant ; de même, les réglementations boursières ont assuré la stabilité de ces obligations.

Cependant, à partir de 1855, l'expansion très rapide des obligations ferroviaires à la Bourse commence à grever les fonds disponibles sur le marché et à fragiliser la situation financière des compagnies ferroviaires en rendant difficiles de nouvelles émissions. Cette surémission des obligations ferroviaires peut s'expliquer par trois raisons.

En premier lieu, vers 1855, non seulement les artères ferroviaires planifiées en 1842 seront bientôt achevées et de nombreuses nouvelles lignes sont accordées et doivent être construites à tout allure, mais les fusions entre les compagnies accélèrent également à partir de 1855. Cela exige l'augmentation des capitaux et notamment l'appel au crédit. La demande de fonds de toutes les compagnies était ainsi concentrée sur cette période, atteignant un niveau supérieur à ce que le marché financier pouvait supporter. Les compagnies ont même choisi d'émettre des obligations à vil prix pour accélérer leurs travaux, comme le cas de la Compagnie de l'Est. Malgré la baisse des cours et d'autres signaux annonciateurs de crise, cette compagnie justifia en 1856 sa nouvelle émission d'obligation par la nécessité de poursuivre des travaux de Paris-Mulhouse : selon elle, « les ralentissements des travaux et par suite l'ajournement de l'exploitation de la ligne auraient pour conséquence une dépréciation de nos valeurs et entraîneraient des pertes qui se

⁶⁷ Centre des archives économiques et financières, B-0069376, les procès-verbaux de la Chambre syndicale des agents de change, la séance du 30 avril 1855.

compteraient par millions. Les mécomptes apportent plus de perturbation que les appels de fonds⁶⁸ ».

Cette logique, assez fondée en soi, peut toutefois entraîner des conséquences graves si les compagnies de chemins de fer l'appliquent en même temps. C'est là la deuxième cause de surémission : les compagnies rivalisent entre elles pour émettre leurs obligations avant que le cours ne baisse davantage, ce qui provoque un engorgement de titres ferroviaires à la Bourse, et ce faisant une détérioration de leur crédit et un tarissement des liquidités dans le système financier. C'est la raison pour laquelle le ministère des Finances va critiquer l'égoïsme de la Compagnie de l'Est quand elle sollicite de nouvelles émissions⁶⁹. L'étude de Amir Rezaee attribue aussi la crise de 1857 à cette rivalité entre les compagnies, et au fait qu'elles ne sont pas parvenues à s'entendre pour la vente de leurs titres ; au contraire, elles procédaient aux émissions dans le désordre pour objectif d'attirer le plus de fonds possibles.

La troisième raison, plus scandaleuse, réside dans les efforts des compagnies pour maintenir les cours de leurs actions. Il est dans l'intérêt des actionnaires des compagnies ferroviaires d'obtenir de beaux dividendes et de poursuivre des spéculations boursières. Même pendant la crise économique de 1856-1857, pour maintenir l'intérêt des investisseurs pour leurs actions, les compagnies continuent à payer des dividendes importants à leurs actionnaires. Pour plusieurs compagnies, même quand leur situation financière s'aggrave à un point tel que le seul moyen pour régler les intérêts d'emprunt et les sommes dues à leurs entrepreneurs était l'émission de nouvelles obligations, elles choisissent encore à distribuer des dividendes généreux à leurs actionnaires. La Compagnie de l'Ouest, par exemple, demande au ministre des Travaux publics en 1856 d'émettre 200 000 obligations pour couvrir un déficit de 58 millions de francs, tandis que la somme des dividendes attribués à ses actionnaires pour l'exercice de 1856 atteint 15 millions de francs⁷⁰. Ce phénomène n'était pas rare au cours des années 1850. Selon Louis Girard, les rumeurs selon lesquelles les obligations auraient été émises pour distribuer des gros dividendes plutôt que pour fournir les chantiers, seraient assez fondées⁷¹.

⁶⁸ AN, F/14/9229, « la correspondance entre la Compagnie de l'Est et le Ministère des Travaux publics du 9 mars 1856 »

⁶⁹ AN, F/14/9229, « la correspondance entre le Ministère des Finances et le Ministère des Travaux publics du 22 avril 1856 ».

⁷⁰ AN, F/14/9229, « la correspondance entre la Compagnie de l'Ouest et le Ministère des Travaux publics du 27 septembre 1856 ».

⁷¹ Louis Girard, *La politique des ...*, op. cit., p.149, 181.

La surémission des titres ferroviaires, notamment des obligations, constitue ainsi l'une des causes de la crise financière de 1857, selon plusieurs chercheurs à l'exemple de Louis Girard⁷², et certains économistes de cette époque, tels que Karl Marx et Clément Juglar. Juglar a même basé sa théorie des cycles commerciaux, qui incluent les crises commerciales, sur l'analyse des mouvements de l'encaisse, de l'escompte et du portefeuille de la Banque de France⁷³, et les avances faites sur les titres ferroviaires faisaient partie du portefeuille de la Banque. Karl Marx a publié plusieurs articles concernant le lien entre la surémission des titres ferroviaires et la crise de 1857. Selon lui, la surémission de titres ferroviaires contribue à provoquer une crise de liquidité dans le système financier, à travers la fuite de l'encaisse de la Banque de France⁷⁴ et l'épuisement du capital disponible à la Bourse⁷⁵.

Pour gérer cette surémission et éviter une plus grande dégradation de leur crédit, les compagnies ont, avec le soutien du gouvernement, mis en place en 1857 une autorégulation destinée à établir un syndicat pour limiter la surémission d'obligations lors de la crise. Dans le projet qu'elles soumirent à la Banque de France en 1857, elles proposèrent d'interdire toutes les émissions d'obligations hors du syndicat et de restreindre l'écoulement direct en Bourse de ces obligations en les déposant d'abord auprès de la Banque de France comme une garantie des

⁷² *ibid.*, p.180.

⁷³ C. Juglar, *Des Crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis*, Paris, Guillaumin et Cie, 1862, p. 171-172, 193-196.

⁷⁴ Karl Marx, « The Monetary Crisis in Europe, from the History of Money Circulation », *New-York Daily Tribune*, November 1, 1856.

Il écrit :« Maintenant, l'or que la Banque de France pourrait réussir à rentrer dans son coffre en fuirait aussi vite - partiellement en forme de paiement des dettes étrangères, de comblement des déficits de la balance commerciale - partiellement extrait par l'intérieur de la France... et enfin pour alimenter les grosses entreprises industrielles établies pendant ces dernières trois ou quatre années. Par exemple, les grandes compagnies ferroviaires, qui comptent sur des émissions d'emprunts pour la continuation de leurs travaux et le paiement de leurs dividendes ; ces émissions sont devenues impossibles maintenant et elles font ainsi des tentatives désespérées pour remplir le vacuum dans leurs trésors... La somme estimée exigée par toutes les compagnies de chemins de fer atteint 300 millions [de francs] ».

⁷⁵ Karl Marx, « The Economic Crisis in France », *New-York Daily Tribune*, November 22, 1856.

« Les mesures serrées, prises par la Banque de France dans l'optique de prévenir ou au moins d'ajourner la suspension de paiement en espèce, ont commencé à être sévères pour les classes industrielle et commerciale. Effectivement, il y a une guerre régulière entre le commerce, l'industrie, les sociétés anonymes spéculatives préexistantes et les projets nouveaux allant être établis. Ils se battent pour enlever des capitaux flottants de ce pays... Cette pression sur les capitaux disponibles en France va nécessairement continuer à augmenter, un regard sur le développement du système ferroviaire français le démontre suffisamment. »

Il contribue également plusieurs articles dans *New-York Daily Tribune* révélant le lien entre la crise de 1857 et le Crédit mobilier, une banque d'affaires Saint-Simonienne dont l'opération principale à cette époque était d'écouler les titres ferroviaires dans le marché financier et d'avancer sur ces titres. Il critique cet établissement de crédit pour avoir immobilisé les capitaux disponibles et de provoquer la crise de liquidité. Cependant, au contraire de ce que Marx prévoit, le Crédit mobilier survécut à la crise de 1857.

Cf., Karl Marx, « The French Crédit mobilier I, II, III », *New-York Daily Tribune*, June 21, 24, July 11, 1856.

avances accordées par la Banque :

« Art. 3. Les compagnies contractantes s'interdisent formellement toute création émission ou vente d'obligations, en dehors du syndicat, jusqu'à entière réalisation des obligations ci-dessus déterminées ;

Art.5. La Banque de France et ses succursales seront exclusivement chargées de la réalisation des obligations syndiqués ;

Art.9. Dans le cas où la totalité des obligations mise en syndicat ne serait pas encore vendue au 31 décembre 1858, le solde de ces obligations sera réalisé par les soins de la Banque, jusqu'à épuisement. Le produit de ces réalisations servira, en premier lieu, à rembourser la Banque des sommes dont elle pourra se trouver en avance. Le surplus, s'il en existe, sera réparti entre les compagnies dans la proportion de leur apport⁷⁶...»

Ce rôle de la Banque de France dans le soutien de la liquidité et du crédit des titres ferroviaires lors de la crise boursière de 1857 est essentiel pour permettre aux compagnies ferroviaires de sortir de cette crise, en leur fournissant des prêts sur le dépôt de leurs obligations qui étaient difficiles à écouler en Bourse.

Tableau 17. La somme des obligations ferroviaires placées annuellement par la Banque de France et les dépenses annuelles des compagnies de chemins de fer

	Valeur des obligations placées par la Banque (million)	Dépenses de premier établissement des entreprises ferroviaires (million)
1858	246	300
1859	250	270
1860	302	310
1861	231	390
1862	0	500

Source : Alain Plessis, *La politique de...*, *op. cit.*, p. 285.

Selon l'étude d'Alain Plessis, les besoins financiers des compagnies syndiquées ont été

⁷⁶ Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, le 10 décembre 1857.

largement satisfaits par les avances accordées par la Banque de France. Ces avances et les conventions entre les compagnies ferroviaires et le Gouvernement homologuée entre 1858 et 1859 ont permis de limiter les effets de la crise à la fin de l'année 1858. Le cours moyen de ces obligations grimpa de 260 francs à la fin de 1857 à 293 francs en 1861. Amir Rezaee note aussi que l'intervention de la Banque aux émissions a contribué à populariser les obligations et les faire accéder au statut d'« obligations de père de famille », dans la mesure où les compagnies avaient besoin du prestige et du réseau d'une grande institution pour faire connaître leurs obligations⁷⁷. Après l'apaisement de la crise de 1857, les obligations, dont l'importance dépassait celle des actions ferroviaires pendant les années 1860, devenaient l'un des placements les plus sûrs et populaires à cette époque. Le financement des chemins de fer dépend désormais de ces obligations privées garanties.

B. Après la crise de 1848 : l'émergence de nouveaux établissements bancaires et ses conséquences sur les marchés à terme

La création des établissements de crédit à partir de 1852 pour redresser l'économie et les Travaux publics a fait l'objet de nombreuses études. Louis Girard considère la création du Crédit mobilier comme l'un des quatre piliers des politiques appelées « l'économie politique du 2 décembre » et note le rôle des crédits dans la hausse en Bourse. Ces « miracles de crédit » a été mis en fin à partir de 1856⁷⁸. Jerome Greenfield confirme que Louis-Napoléon, tiraillé entre le souci de gagner le soutien du peuple grâce à la construction d'infrastructures et sa prudence en matière de finances publiques, préfère opter pour le développement des établissements de crédit⁷⁹. Outre la mobilisation de ressources destinées à assurer le succès de la concession des travaux ferroviaires aux compagnies et à renforcer leur capacité à effectuer les fusions, cet auteur note aussi que l'État approuve alors la création des nouvelles institutions de crédit pour soutenir les administrations locales dans le financement des travaux locaux⁸⁰.

⁷⁷ Amir Rezaee, *Le marché des...*, *op. cit.*, p. 76.

⁷⁸ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 58-110, 162.

⁷⁹ Jerome Greenfield, « The origins of the Interventionist State in France, 1830-1870 », *The English Historical Review*, Vol. 135, Issue 573, 2020, p. 386-416.

⁸⁰ Jerome Greenfield, *The making of a fiscal-military state in post-revolutionary France*, Cambridge, Cambridge university press, 2022, p. 217-219.

L'engagement accru des banques dans la relance des travaux ferroviaires s'explique d'abord par la transformation à l'œuvre dans le secteur bancaire. Comme l'a constaté Alain Plessis, la crise économique et financière entre 1847 et 1848, bien qu'elle ait entraîné la disparition de nombreuses Caisses et des banques départementales d'émission, a toutefois suscité la création de nouveaux organismes, tels que les Comptoirs nationaux d'escompte ou encore les Sous-comptoirs. Elle a également renforcé la position de la Banque de France qui a transformé des banques départementales fusionnées en ses succursales, et a ainsi réduit le morcellement du marché monétaire⁸¹. Les recherches disponibles ont aussi souligné le rôle de ces établissements de crédit, créés à l'issue de la crise de 1848, dans l'évolution du secteur bancaire et dans la relance de la construction des chemins de fer. Selon G. Kurgan-van Hentenryk, certes, l'expérience des banques privées juives dans le financement des chemins de fer tant en France qu'en Allemagne dans les années 1830, les a sensibilisé à la limite de leurs fonds propres et à la nécessité de mobiliser l'épargne du public par le biais de la création de banques sous la forme de société anonyme. Cependant, en France, comme dans les États allemands qui se méfiaient de banques en société anonyme, c'est après la crise de 1848 que les pouvoirs publics vont se montrer plus favorable. C'est dans ce contexte qu'est fondé en 1852, le Crédit mobilier, une banque d'affaire sous la forme juridique de société anonyme qui va participer intensivement au financement des chemins de fer au cours des années 1850⁸². Jerome Greenfield constate qu'en ce qui concerne le rôle des banquiers, il est clair que la fondation du Crédit mobilier correspond au développement des innovations financières de la monarchie de Juillet puis aux conséquences de la crise financière de 1848⁸³. Effectivement, à l'issue de la crise de 1848, le Sous-comptoir des chemins de fer, créé par les compagnies ferroviaires en 1850 sous l'influence d'Émile Pereire⁸⁴, est spécialisé dans l'escompte des effets ferroviaires en coopérant avec le Comptoir d'escompte pour fournir à ces effets la troisième signature⁸⁵ exigée par la Banque de France. Le Crédit mobilier, dénommé originellement

⁸¹ Alain Plessis, « La révolution du crédit en France (1852-1857) ? », 1848. *Révolutions et mutations au XIXe siècle*, Numéro 3, 1987, p. 31-40.

⁸² Ginette Kurgan-van Hentenryk, "Jewish Private Banks", Youssef Cassis, Philip Cottrell (ed.), *The World of Private Banking*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2009, p. 218-219.

Cette auteur a aussi mentionné une autre motivation de fonder des banques en société anonyme : celle d'équilibrer le pouvoir financier de la Maison Rothschild.

⁸³ Jerome Greenfield, « Le Crédit mobilier avant la suprématie des Pereire », *Histoire, économie et société*, Vol.2 2022, p. 46-63.

⁸⁴ Stoskopf Nicolas, *op. cit.*, 2002.

⁸⁵ Le capital du sous-comptoir est formé par des contributions proportionnelles des compagnies de chemin de fer, qui sont également les emprunteurs auprès de ce sous-comptoir. Les emprunteurs souscrivent des effets à 45 jours à l'ordre

« Banque des Travaux publics », est effectivement en premier plan en cette matière durant cette période. Ces trois établissements de crédit-, à savoir le Comptoir d'escompte, le Sous-comptoir des chemins de fer et le Crédit mobilier -, sont les trois banques qui soutiennent spécialement les travaux ferroviaires au début du Second Empire⁸⁶.

Le Crédit mobilier, qui rapporte au secteur bancaire de nouveaux éléments concernant la forme d'organisation et d'opération, a fait l'objet de nombreuses études en histoire bancaire pour cette période, et son rôle dans la « révolution bancaire » a provoqué des débats⁸⁷. En ce qui concerne la forme juridique du Crédit mobilier, il représente effectivement une innovation dans le secteur bancaire en France. Même si, de nombreuses banques sous la forme de société par action ont déjà été fondées à partir de 1837⁸⁸, ces banques (autrement appelées des Caisses) ne sont toutefois pas des sociétés anonymes. La société par action est une conception assez large, comprenant à la fois la société en commandite par action et la société anonyme. Les exigences pour la fondation d'une société anonyme sont plus strictes que celles pour les commandites en raison de la responsabilité limitée des actionnaires d'une société anonyme à l'égard des dettes de cette société⁸⁹. Selon C. E. Freedeman, l'admission de sociétés anonymes est un sujet particulièrement délicat pour le secteur bancaire : entre 1834 et 1846, il n'y avait que six banques

de ce sous-comptoir, et le comptoir national présente ensuite ces effets à la Banque de France. Comme ce que le comité d'escompte de la Banque de France a bien compris lors de l'examen de la demande d'autorisation pour la fondation de ce sous-comptoir, le problème essentiel est la reconnaissance ou non de l'endossement de ce sous-comptoir comme la troisième signature pour que les titres ferroviaires endossés par le Comptoir d'escompte et le sous-comptoir des chemins de fer soient admis à l'escompte de la Banque de France.

Archives de la Banque de France, Procès-verbaux du Conseil général, le 13 avril 1850.

⁸⁶ Bertrand Gille, *op. cit.*, 1970, p. 149.

⁸⁷ L'opposition entre la « vieille banque », représentée par la Haute banque, et la « nouvelle banque », à l'exemple du Crédit mobilier, a été débattue par les auteurs. Selon cette opposition biaisée, les anciennes banques étaient caractérisées par leur statut de banque privée, leurs relations personnelles, leurs transactions confidentielles et leurs placements traditionnels ; tandis que les nouvelles banques étaient souvent sous la forme juridique de société anonyme, organisées d'une façon fonctionnarisée et impersonnelle, et intervenaient plus dans les affaires industrielles. Les auteurs à l'exemple de David S. Landes et Jean Bouvier ont rejeté cette opposition, en soulignant les contributions des banques privées au financement des chemins de fer et les caractères innovants des caisses (banques d'affaires) fondées au cours des années 1840.

David S. Landes, « Vieille Banque et Banque Nouvelle: la révolution financière du dix-neuvième siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (1954-), T.3e, No.3 (Jul.-Sep., 1956), p. 204-222.

Jean Bouvier, *Un siècle de banque française : les contraintes de l'Etat et les incertitudes des marchés*, Paris, Hachette, 1973, p. 66-67, 196 et 208-209.

⁸⁸ David S. Landes, *op. cit.* ;

Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le Marché financier français au XIXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 252-253, 265-266 et 269 ;

Jerome Greenfield, « Le Crédit mobilier avant la suprématie des Pereire », *Histoire, économie et société*, Vol.2 2022, p. 46-63.

⁸⁹ Charles E. Freedeman, *Joint-Stock Enterprise in France 1807-1867 : From Privileged Company to Modern Corporation*, The University of North Carolina Press, 1979, p. 39.

départementales d'émission qui ont été autorisées à être organisées sous cette forme⁹⁰. Au-delà de ces banques d'émission, ni les Caisses fondées sous la monarchie de Juillet, ni les Comptoirs ou Sous-comptoirs établis suite à la crise de 1848, n'étaient des sociétés anonymes⁹¹. Pourtant, ce sont les sociétés anonymes qui étaient le plus susceptibles d'être cotées en Bourse⁹², ce qui permettait aux banques organisées sous cette forme juridique d'accéder plus facilement aux fonds externes.

Par rapport aux Caisses sous la monarchie de Juillet, le Crédit mobilier est créé sous la forme d'une société anonyme dans l'intention d'accéder aux fonds en Bourse pour financer ses opérations. Cette différence dans la forme juridique entre les Caisses et le Crédit mobilier explique également que ce dernier, en émettant en Bourse ses propres actions et obligations, ait pu mobiliser des fonds plus importants pour financer les affaires qu'elle entreprend. Jerome Greenfield a également remarqué que de nombreuses Caisses créées sous la monarchie de Juillet sont des sociétés en commandite (à l'exemple de la Caisse Laffitte), alors que le Crédit mobilier est une société anonyme. Cependant, cet auteur récuse l'idée que le Crédit mobilier constitue une nouvelle institution, notamment parce que le principe du grand établissement de crédit s'était déjà développé sous la monarchie de Juillet : la Caisse Laffitte a déjà un capital social nominal de 55 millions francs, soit 5 millions de moins que celui du Crédit mobilier⁹³. Néanmoins, il faut noter que seulement un cinquième du capital de cette Caisse a été réuni, soit une somme de 11 millions⁹⁴. L'écart d'envergure entre la Caisse Laffitte et le Crédit mobilier est donc important.

Ainsi, il ne faut pas sous-estimer l'implication de la forme juridique de société anonyme dans l'évolution du secteur bancaire. Selon B. Gille, les Caisses de la monarchie de Juillet, faute de capitaux assez importants et de mécanismes appropriés, n'avaient pas pu jouer le rôle qui devait être le leur. La création du Crédit mobilier, qualifié comme « le premier exemple français des

⁹⁰ Charles E. Freedeman, *op. cit.*, p. 75.

⁹¹ La Caisse Laffitte était une société en commandite par action. Les Comptoirs n'ont été transformés en sociétés anonymes qu'après la fondation du Second Empire.

⁹² Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *op. cit.*, p. 110-112, 306.

⁹³ Jerome Greenfield confirme que le Crédit mobilier est différent des Caisses sous la monarchie de Juillet en matière de formes juridiques. Mais selon l'auteur, c'est la tendance à voir le Crédit mobilier comme un projet Saint-Simonien qui a poussé les historiens à exagérer sa nouveauté ; toutefois la création de cet établissement n'est qu'un résultat de l'évolution depuis la monarchie de Juillet.

Jerome Greenfield, « Le Crédit mobilier avant la suprématie des Pereire », *Histoire, économie et société*, Vol.2 2022, p. 46-63.

⁹⁴ Guy Antonetti, Fabien Cardoni, Matthieu de Oliveira, *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire (II) : Dictionnaire biographique 1814-1848*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2007, p. 265-297. (la section « La Caisse générale pour le commerce et l'industrie »).

grands établissements de crédit », a répondu à presque tous les problèmes bancaires ressentis à cette période au moins dans certains mesure, notamment à l'insuffisance de crédit à moyen terme pour l'industrie⁹⁵. Comme l'a montré Alain Plessis, la révolution bancaire est le fait de grandes banques à l'instar du Crédit mobilier, bien que cette banque ne soit pas une institution radicalement nouvelle par rapport aux banques établies antérieurement telles que les Caisses de la fin de la Monarchie de Juillet⁹⁶. En effet, le Crédit mobilier participe à l'élan du secteur bancaire, particulièrement grâce aux capitaux colossaux qu'il a pu mobiliser pour financer les activités industrielles (notamment la construction des chemins de fer). Au-delà d'un capital social de 60 millions de francs, cette banque avait aussi le droit de collecter les fonds dans les comptes courants, et d'émettre ses propres obligations d'un montant pouvant aller jusqu'à dix fois du capital social, afin de fournir le fonds nécessaires à ses placements et à ses prêts. Malgré l'incapacité à émettre ces obligations durant son existence⁹⁷, le capital social du Crédit mobilier reste tout-à-fait remarquable, par comparaison avec d'autres banques à cette époque. Le capital de la Banque de France, après la fusion en 1848 avec quinze banques départementales, a été porté à 91,25 millions de francs. Quant au Sous-comptoir des chemins de fer, il disposait d'un capital dérisoire de 3 millions de francs.

On peut donc conclure que le financement des grands travaux ferroviaires a contribué à révéler les limites de l'ancien système bancaire ; ce secteur requiert dans les années 1850 des progrès susceptibles de lui permettre de soutenir davantage le financement des chemins de fer et les opérations boursières liées aux titres ferroviaires.

Effectivement, malgré le dynamisme des transactions au comptant et surtout à terme des actions ferroviaires, les avances accordées par les banques demeurent une source supplémentaire de liquidité. Nous avons déjà vu dans la section 1 de ce chapitre les prêts fournis par la Banque de France à partir de 1852 sur les titres ferroviaires et notamment le maintien de ces prêts dans la crise de 1857, en dépit des restrictions imposées à ces prêts, lorsque la liquidité en provenance des marchés boursiers a été menacée par la chute de cours. Au-delà des prêts de la Banque de France,

⁹⁵ Bertrand Gille, *La banque en France au XIXe siècle : recherches historiques*, Genève, Librairie Droz, 1970, p. 144-145.

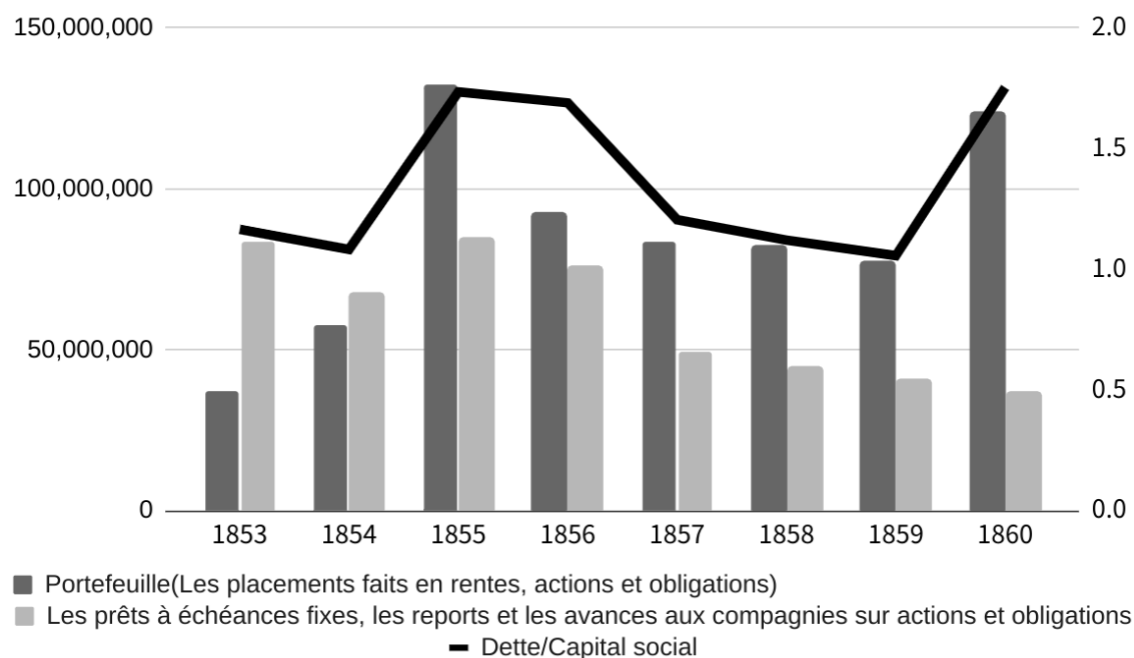
⁹⁶ Alain Plessis, « La révolution du... », *op. cit.*.

⁹⁷ L'émission des obligations par cette banque a toutefois été rejetée en 1853 par le gouvernement. Les tentatives d'émettre ses obligations en 1855 et 1864 ont également échouées.

Bertrand Gille, *La banque en France au XIXe siècle : recherches historiques*, Genève, Librairie Droz, 1970, p. 151-152, 353-356.

les établissements de crédit nouvellement fondés au cours des années 1850, tels que le Sous-comptoir des chemins de fer et le Crédit mobilier, ont également accordé des crédits importants, et ainsi des liquidités, aux titres ferroviaires. Prenons le cas du Crédit mobilier, les avances aux titres ferroviaires représentent une opération très importante de cette banque d'affaires à compter de son établissement jusqu'à sa réorientation aux affaires immobilières à Paris et à Marseille à la fin des années 1850. Le graphique 17 nous indique le volume de ces opérations entre 1853 et 1860.

Graphique 27. La structure financière du Crédit mobilier, 1853-1860



Sources : Aycard, *Histoire du Crédit mobilier, 1852-1867*, Paris, Librairie internationale, 1867. Voir les bilans annuels.

Dans la mesure les différents prêts sont mêlés dans les bilans, nous n'avons pas pu obtenir les données précises à propos de ses avances sur les titres ferroviaires. Malgré cela, nous pouvons toutefois observer l'importance des prêts que cette banque a accordés au début de son établissement. Il en ressort une diminution de ces prêts correspondant à une réduction du ratio dette/action à partir de 1855.

Le secteur bancaire, au-delà de ses avances garanties par les titres de canaux et de chemins de fer, est lié à ces titres par un autre type d'opérations financières : les prêts sur les opérations de report, qui peuvent être très favorables à l'animation du marché boursier pour ces titres. Les reports

et déports, servant aux spéculateurs (respectivement aux haussiers et aux baissiers) d'outil important pour le maintien de leurs positions, étaient essentiels pour les marchés à terme. Selon Carine Romey, la question des reports est l'une des celles qui intéressent au plus haut point la Bourse⁹⁸. Les opérations de report sont également une activité très valorisée par les banquiers pour exercer leur influence sur le cours des titres⁹⁹. Ils pratiquent non seulement les reports pour leurs propres comptes, mais également prêtent à d'autres reporters. Leurs opérations à terme, qui rehaussent le cours des titres ferroviaires au début des années 1850, sont pourtant relativement peu étudiées. C'est la raison pour laquelle nous nous intéresserons tout particulièrement aux reports dans nos analyses relatives au rôle accru des banques dans le financement des chemins de fer au cours de cette période.

Dans les années 1840 et 1850, plusieurs articles dans le *Journal des chemins de fer* ont mis en évidence ces opérations manipulatives de report organisées par les banquiers. Un article du 8 décembre 1855 a expliqué les méthodes utilisées par les banquiers pour faire hausser ou baisser le cours des titres à travers de leurs prêts à reporter. Un reporter ayant besoin d'un emprunt d'argent pour continuer son opération est souvent un spéculateur qui achète des titres à terme mais n'a pas l'argent nécessaire pour solder son acquisition lors de la date de liquidation. En un mot, il s'agit d'un haussier en quête d'argent pour maintenir sa position. Les maisons de banque qui ont une grande masse de capitaux peuvent donc utiliser leur politique de crédits relative au report pour encourager ou décourager la spéculation à la hausse. Plus concrètement, comme indiqué par le *Journal des chemins de fer*, les banquiers peuvent faire descendre le cours en rejetant le crédit de report dans l'objectif d'acheter par la suite à prix bas les titres ainsi vendues par les haussiers qui ne peuvent plus continuer leur opération. En revanche, ils peuvent également faire monter le cours de ces valeurs en accordant les crédits de report aux haussiers, et profite ensuite de la hausse du cours pour vendre les valeurs leur appartenant. Après la vente de leurs propres valeurs, ces banquiers, en faisant disparaître les crédits abondants lors de la liquidation précédente, obligent

⁹⁸ Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *Le marché financier français au XIXe siècle (Volume 1)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 155-157.

⁹⁹ Certes, les prêts sur report accordés par les banquiers sont volumineux ; il ne nous faut néanmoins pas perdre vue sur d'autres prêteurs aux reporters. Selon le *Journal des chemins de fer*, voire les compagnies ferroviaires participaient à ces opérations relatives aux prêts sur report :

« On sait que le report consiste à emprunter sur titres d'une liquidation à une autre. Les grandes Compagnies comme celles d'Orléans, de Lyon, les grandes sociétés financières emploient leurs capitaux flottant en reports sur la rente ; les Compagnies de Rouen, du Havre, etc., prêtent ou sur la rente ou sur leurs propres actions.»

Voir : Le *Journal des chemins de fer*, le samedi 19 décembre 1853.

les reporters-haussiers de se hâter d'abandonner leur position et de baisser le cours aux dépenses de ces derniers. Ces banquiers rachèteront ainsi ces valeurs à prix bas. De telle façon, les banquiers qui « ont dirigé l'opération profitent de la baisse après avoir profité de la hausse¹⁰⁰ » à travers leurs politiques de crédits à report, étaient très influentes en raison des capitaux considérables à leur disposition. Nous pouvons donc constater que les opérations de report, étant des spéculations par essence, rendent aussi possible les manipulations du cours par les banquiers via leurs politiques de crédits pour les reports. En manipulant le taux des prêts aux reporters, ou simplement en accordant ou refusant ces prêts, les maisons de banque sont capables d'influer les cours. La régulation des reports devient donc nécessaire pour stabiliser le marché financier et solliciter la confiance du public sur les opérations boursières, notamment lors des crises.

Les comptes des prêts de report des banquiers font défaut, mais des preuves indirectes permettent de saisir la participation des banques à ces opérations de crédit et l'influence de ces opérations sur le marché financier. Prenons le cas du Crédit mobilier. Dans l'ouvrage qu'il consacra en 1867 à l'histoire du Crédit mobilier, Aycard a prêté beaucoup d'attention aux opérations concernant les prêts sur report. Cette banque est établie dans un contexte où le taux de crédit pour les reports était très élevé. En raison de l'enthousiasme de la hausse vers la fin de 1852, les haussiers cherchent plus souvent à faire les reports, dirigeant le taux d'intérêt pour report à une élévation rapide. Lors de la liquidation de novembre, les reports sur les actions ferroviaires ont augmenté à un taux de 10, 15, 20 francs pour une période de quinze jours, soit un taux d'intérêt annualisé jusqu'à 20%¹⁰¹. Bien que ces taux commencent à se réduire, principalement en raison des mesures prises par la Chambre syndicale des agents de change et de l'émission massive des actions du Crédit mobilier qui pesait sur le marché, les spéculateurs estiment que cet établissement nouvellement fondé peut faire diminuer davantage le taux d'intérêt des prêts sur les reports et d'apporter ainsi la prospérité à la Bourse. Avec un capital social important de 60 millions de francs, auquel s'ajoutent encore les montants versés à son compte courant par les souscripteurs des actions des compagnies ferroviaires auxquelles cette banque servait de « banquier de compagnie », le Crédit mobilier disposait de leviers assez puissants pour influer sur le marché. Le *Journal des chemins de fer* juge en 1853 que :

¹⁰⁰ Le *Journal des chemins de fer*, le samedi 8 décembre 1855.

¹⁰¹ Aycard, *Histoire du Crédit mobilier, 1852-1867*, Paris, Librairie internationale, 1867, p. 49, 70.

« ...grâce aux capitaux des Compagnies dont il dispose et qui vont être augmentés par les versement sur les actions [des chemins de fer] du Midi et du Grand-Central, le Crédit mobilier, disons-nous, est un élément de hausse considérable, par la concurrence qu'il fait aux capitaux qu'on emploie ordinairement en report¹⁰²... »

Ce journal, en évoquant des capitaux considérables à la disposition du Crédit mobilier pour les prêts de report, estime que les haussiers pourraient bénéficier des crédits accordés par cette banque et ainsi conduire le marché financier à la hausse.

Les administrateurs du Crédit mobilier ont effectivement envisagé d'élargir davantage leurs opérations relatives aux prêts sur report. Lors de l'assemblée générale des actionnaires de 1854, ils ont proposé de modifier l'article 7 de ses statuts pour créer des « obligations de liquidation ». Comme l'indiqué cette qualification, ces nouveaux titres débiteurs furent conçus pour ajuster leur échéance aux dates mêmes des liquidations en Bourse de Paris, qui sont aussi les dates pour effectuer les reports, dans le but d'absorber les fonds disponibles et de les consacrer aux prêts sur report¹⁰³. Ces titres n'ont toutefois pas été émis, à cause de l'attitude peu favorable des actionnaires du Crédit mobilier. Il faut noter que, selon Aycard, cette banque a déjà employé une somme de 627.7 millions de francs sur les prêts de report pendant l'exercice de 1853¹⁰⁴, soit plus de dix fois le volume de son capital social. L'échéance courte de ces prêts sur report, souvent équivalente à l'écart entre deux liquidations (quinze jours pour les actions ferroviaires et un mois pour les rentes), impliquait une vitesse très élevée du roulement de ses fonds consacrés à ce type de prêts, qui pouvait renouvelés jusqu'à 24 fois par an pour les titres ferroviaires¹⁰⁵. Cette banque disposait non

¹⁰² Le *Journal des chemins de fer*, le samedi 14 mai 1853.

¹⁰³ Aycard, *Histoire du Crédit mobilier, 1852-1867*, Paris, Librairie internationale, 1867, p. 57.

¹⁰⁴ Aycard, *op. cit.*, p. 70 (note 2).

Il nous faut distinguer la somme des prêts sur report accordés par le Crédit mobilier pendant une année et le solde de ses créances sous forme de prêts sur report affiché dans son bilan annuel. Le premier chiffre est la somme de « flux », tandis que le dernier chiffre concerne seulement la somme des prêts n'étant pas encore remboursés, soit un chiffre de « stock », qui est par nature bien inférieur au premier chiffre. Selon son bilan de 1853, au 31 décembre 1853, le solde des prêts en reports est à 45,45 millions de francs.

Voir *ibid.*, p. 80.

¹⁰⁵ Ce chiffre est calculé pour les reports des actions ferroviaires ($12 \times 2 = 24$), tandis que pour les rentes, ce chiffre est seulement 12 ($12 \times 1 = 12$). Cette distinction entre les reports sur la rente et ceux sur les actions est très importante pour calculer plus correctement le taux moyen de report du Crédit mobilier. Prenons les données de l'exercice 1856, dans la somme de 702 millions de francs de prêts sur report, le Crédit mobilier a accordé 421 millions sur rentes et 281 millions pour les actions. Pour les actions, le capital employé pour prêter aux reporters doit être calculé en divisant la somme de ces prêts par 24, soit 11,7 millions de francs, et celui consacré aux prêts sur les reports de la rente est au moins de 35,08 millions, soit 421 millions de francs divisés par 12. Ainsi, une somme d'au moins 46,78 a été consacrée à ces prêts sur report. Considérant le produit de ces prêts en 1856 est de 4,27 millions de francs, le taux annualisé d'intérêt en moyenne devrait être 9,13 %, plus élevé que celui calculé par Aycard (6 %). On peut donc conclure que

seulement de son capital social, mais aussi les dépôts qui lui sont confiés dans son compte courant. C'est précisément dans ce contexte que l'administration du Crédit mobilier a tenté de demander encore la création des « obligations de liquidation » pour alimenter ces prêts sur report. Nous pouvons donc constater l'ambition des administrateurs du Crédit mobilier de se procurer des leviers encore plus puissants que le capital social remarquable de cette banque pour influencer, sinon manipuler, davantage le marché boursier à travers ses politiques de crédit sur les reports. Il faut néanmoins avouer que les prêts sur report accordés par le Crédit mobilier étaient en grande partie sur les rentes et non sur les actions ferroviaires. Pour l'exercice 1856, dans la somme des prêts sur report de 702 millions de francs, 421 millions sont accordés aux reports de la rente, et 281 millions à ceux des actions diverses¹⁰⁶. Cette somme reste néanmoins très importante.

Pour le Crédit mobilier, qui s'engageant principalement dans les affaires de la Bourse de Paris, les reports des transactions à terme sur les actions ferroviaires étaient seulement une cible secondaires dans ses opérations de prêts. Ces titres représentaient toutefois la majorité des valeurs mis en report à la Caisse syndicale de Lyon aux années 1850. Nous nous référons ici seulement aux données de l'année 1853 et 1854.

ces opérations des prêts sur report non seulement permettaient au Crédit mobilier d'exercer une influence considérable sur les cours des valeurs en Bourse, mais également lui représentaient un placement avantageux.

ibid., p. 216.

Pierre-Cyrille Hautcoeur (dir), *op. cit.*, p. 155-157.

¹⁰⁶ *ibid.*, p. 216.

Tableau 18. État de composition des reports mis à la Caisse syndicale des agents de change de Lyon en 1853

Date	actif en report (en francs)	les reports se composent de:
09/02/1853	462587.50	200 nord, 125 Orléans, 130 Loire, 80 Strasbourg, 25 Paris-Lyon, 20 Rouen
25/02/1853	349375.00	200 nord, 170 Loire, 80 Strasbourg, 20 Rouen
09/03/1853	742943.75	310 nord, 400 Loire, 75 Strasbourg, 165 Paris-Lyon, 20 Rouen
25/03/1853	844387.50	100 nord, 75 Orléans, 375 Loire, 250 Strasbourg, 250 Paris-Lyon, 20 Rouen
09/04/1853	1013650.00	550 Loire, 325 Strasbourg, 300 nord, 75 Paris-Lyon, 20 Rouen
22/04/1853	780668.75	300 nord, 25 Orléans, 460 Loire, 165 Strasbourg, 20 Rouen
11/05/1853	908987.50	350 nord, 25 Orléans, 375 Loire, 150 Strasbourg, 125 Paris-Lyon, 45 Rouen
24/05/1853	977950.00	275 nord, 535 Loire, 190 Strasbourg, 100 Paris-Lyon, 45 Rouen
09/06/1853	916075.00	150 nord, 25 Orléans, 800 Loire, 150 Strasbourg, 45 Rouen (à déduire : 50 nord cédés en report à Martin, un agent débiteur de la caisse syndicale)
23/06/1853	468837.50	125 nord, 50 Orléans, 325 Loire, 50 Strasbourg, 45 Rouen
07/07/1853	474275.00	100 nord, 100 Orléans, 325 Loire, 25 Strasbourg, 45 Rouen
22/07/1853	370875.00	50 nord, 100 Orléans, 175 Loire, 25 Strasbourg, 50 Paris-Lyon, 45 Rouen
06/08/1853	572550.00	75 nord, 150 Orléans, 75 Strasbourg, 75 Paris-Lyon, 45 Rouen
20/08/1853	813662.50	25 nord, 183 Orléans, 375 Loire, 75 Strasbourg, 45 Rouen, 250 Paris-Lyon
07/09/1853	715950.00	100 nord, 125 Orléans, 290 Loire, 220 Strasbourg, 20 Rouen, 50 Paris-Lyon
22/09/1853	609650.00	100 nord, 50 Orléans, 315 Loire, 230 Strasbourg, 20 Rouen, 50 Paris-Lyon
07/10/1853	439325.00	515 Loire, 100 Strasbourg, 20 Rouen
21/10/1853	264337.50	375 Loire, 20 Rouen, 25 Paris-Lyon
08/11/1853	153312.50	225 Loire, 20 Rouen
22/11/1853	386087.50	625 actions des mines de la Loire, 50 Strasbourg, 20 Rouen

Sources : Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, les séances des dates indiquées dans ce tableau.

À partir du janvier 1853, les titres mis en report ont commencé à être déposés à la Banque de France pour éviter les accidents¹⁰⁷, et le montant de 500 000 francs, moyenne des actions en report, a été adopté par la Chambre syndicale de Lyon et la Banque de France au mois de mars 1853¹⁰⁸. Nous pouvons en effet constater que la valeur des titres mis en report à la Caisse syndicale de Lyon dépassait rarement un million de francs, et étaient donc bien inférieure au volume de report au Parquet de Paris. Parmi ces actions ferroviaires en report, l'importance des transactions des actions de la Compagnie des Mines de la Loire est évidente. Cette compagnie est fondée en 1846 sous la forme juridique d'une société civile, sur la base d'une réunion de nombreuses concessions de mines du bassin houiller, du bail du canal de Gier, et également de l'entente avec le chemin de fer Lyon-Saint-Etienne¹⁰⁹. D'après les chiffres dans l'étude de Pierre Guillaume, 49% des 80 000 actions de cette compagnie étaient détenues par les porteurs à Lyon. Cela explique les vives transactions à terme de ces actions au Parquet de Lyon. Au-delà de leurs soutiens importants pour l'essor des titres ferroviaires, les Parquets provinciaux ont ainsi contribué à animer les marchés des valeurs industrielles locales.

*

* *

La diminution du budget du ministère des Travaux publics est l'une des caractéristiques plus importantes du financement des infrastructures de transport de cette période. Dans ce contexte, l'achèvement des grandes lignes de chemins de fer, malgré la diminution du budget des Travaux publics, a été rendu possible par le succès du financement privé, grâce à une assimilation des titres ferroviaires à des titres publics et aux grands établissements de crédit. Cette assimilation renforce la relation entre le crédit public et le crédit privé.

¹⁰⁷ A. Genevet, *Compagnie des agents de change de Lyon, Histoire depuis les origines jusqu'à l'établissement du Parquet en 1845*, Lyon, Imprimerie de Pitrat Ainé, 1890, p. 303.

¹⁰⁸ Archives départementales du Rhône, 161/J/1, Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon, la séance du 9 mars 1853.

¹⁰⁹ Cette compagnie a été critiquée de former une puissance monopole, avant sa dissolution en 1854 par Napoléon III et la création de la Société anonyme des Mines de la Loire issue de cette dissolution. L'histoire de cette compagnie reflète une tentative de concentration industrielle et l'attitude de la société française vis-à-vis du monopole. Plusieurs études ont été consacrées à ce sujet.

Voir : L.-J. Gras, *Histoire économique générale des mines de la Loire*, Saint-Etienne, Société anonyme de l'imprimerie Théolier, 1922, Tome I, p. 296-467 ;

Pierre Guillaume, *La Compagnie des Mines de la Loire 1846-1854, essai sur l'apparition de la grande industrie capitaliste en France*, thèse, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.

Nous constatons néanmoins une incidence différenciée de cette diminution du budget sur les différents types d'infrastructures. Elle pèse sur les projets de routes nationales et de voies d'eau, qui dépendent de l'investissement direct de l'État, davantage que sur les chemins de fer, dont l'investissement est de nouveau dominé par les capitaux privés. Les travaux ferroviaires, qui continuent à représenter une partie importante du budget des Travaux publics, sont moins impactés par cette diminution des dépenses publiques ; par ailleurs, ces dépenses visent maintenant à soutenir l'investissement privé et non pas à investir directement dans les travaux ferroviaires. Certains projets routiers, alors même qu'ils avaient été approuvés, sont abandonnés au cours des années 1850, en raison de leur moindre utilité à mesure que se développent les chemins de fer. En l'espèce, la diminution des dépenses publiques consacrées aux routes est en partie justifiée par la relance des investissements privés dans les chemins de fer.

Concernant le financement des chemins de fer, la substitution des fonds privés à l'investissement public est soutenue d'abord par un accroissement accéléré des titres ferroviaires en Bourse à partir de 1852, grâce notamment à une assimilation des titres ferroviaires aux rentes. Au-delà de la garantie d'intérêt et de la prolongation de la durée de concession, l'admission par la Banque de France des titres ferroviaires pour ses avances en 1852 constitue aussi une étape-clé de cette assimilation. Cette admission a renforcé le lien entre le crédit public et le crédit privé, qui se traduit non seulement par la corrélation en matière de cours et de taux de rendement entre les titres publics et les titres ferroviaires dans les opérations boursières, mais dès cette admission, par leurs quotités et proportions respectives dans le portefeuille de la Banque de France.

En parallèle, les grands établissements de crédit fondés suite à la crise de 1848 ont également soutenu ce financement privé des chemins de fer en accordant des escomptes et des avances aux compagnies ferroviaires. Ce chapitre a particulièrement insisté sur le rôle du Crédit mobilier : malgré ses similarités avec les Caisses établies sous la monarchie de Juillet, cette banque d'affaires est une société anonyme avec un capital social éminent et avec l'accès au marché boursier. Certes, en dépit de l'opposition du placement des titres publics et celui des titres privés par ses fondateurs (surtout les frères Pereire) et de leurs critiques vis-à-vis de la Banque de France pour ses placements sur les rentes, le Crédit mobilier participe aussi très activement aux opérations des titres publics, tout comme d'autres établissements de crédit à cette époque. Cependant, l'importance du capital à sa disposition lui permet malgré tout d'avancer des sommes encore plus importantes aux compagnies ferroviaires au cours des premières années de son existence, et de

s'engager dans des opérations boursières (notamment celle du report) suscitant la transaction des titres ferroviaires, ce qui est très important pour la relance des chemins de fer à partir de 1852.

Avec l'expansion accélérée du crédit privé des compagnies ferroviaires en Bourse durant les années 1850, amplifiée par la fréquence des fusions, par les dépenses de nouvelles lignes et par la généralisation progressive de garantie d'intérêt pour les obligations par l'État, une gestion plus soignée de l'endettement du secteur ferroviaire est devenue nécessaire. Les compagnies essaient d'améliorer la structure de leur dette en convertissant leurs obligations à l'échéance courte en celles à l'échéance plus longue, et celles à un taux nominal élevé (4 - 5%) en celles à un taux nominal relativement bas (3%). Ces opérations au niveau de compagnies sont similaires à la consolidation et à la conversion des titres publics effectuées par l'État. Le gouvernement intervient également dans cet endettement des compagnies dans le but de surveiller l'émission des obligations ferroviaires, de coordonner leurs émissions et de prévenir la surémission. La Chambre syndicale des agents de change, quant à elle, prononce explicitement l'illégalité des opérations à terme des obligations ferroviaires pour renforcer leur sûreté et leur nature de valeur de placement, plutôt que valeur de spéculation. Malgré tous ces efforts, l'expansion des obligations ferroviaires a finalement dépassé la capacité du marché boursier et cette surémission explique partiellement la crise boursière de 1857 en France. Les avances accordées aux compagnies par la Banque de France et les conventions entre l'État et les compagnies ferroviaires ratifiées entre 1858 et 1859 contribuent à apaiser cette crise, rendant plus étroite la relation entre le crédit public et le crédit privé des compagnies ferroviaires.

CHAPITRE 8. UNE MEILLEURE GESTION DES RISQUES DE RETARD ET DE SURCÔÛT AU COURS DES ANNÉES 1850

Les retards et les surcoûts des travaux persistent lors de cette période, malgré une plus grande efficacité des procédures de l'expropriation, et malgré l'adoption de mesures précontractuelles pour sélectionner les concessionnaires solvables et de bonne foi, afin de mieux surveiller le déroulement des travaux et assurer leur achèvement. Face au risque toujours présent de retard et de surcoût, des mesures post-contractuelles ont été renforcées au cours des années 1850 pour garantir la solvabilité des concessionnaires et l'avancement des travaux. Le transfert de ce risque aux entrepreneurs à travers des contrats globaux et forfaitaires, mais aussi à l'État par le biais de la renégociation des contrats de concession, constitue les deux options généralement privilégiées par les concessionnaires. Ces mesures post-contractuelles permettant aux concessionnaires de partager les risques avec les entrepreneurs et l'État, présentent toutefois aussi leurs inconvénients. Un entrepreneur unique pour la réalisation des travaux peut constituer un autre facteur de risque et priver le concessionnaire de profiter de la mise en concurrence entre différents entrepreneurs. En parallèle, la possibilité de renégocier les contrats peut encourager les comportements spéculatifs des concessionnaires.

En matière de retard et de surcoût des travaux, l'un des défis majeurs que les compagnies ferroviaires doivent relever dès l'introduction du chemin de fer en France - l'approvisionnement des matériels en fer, notamment celui des rails - a évolué durant les années 1850. Non seulement les dérogations aux restrictions sur leur importation sont devenues plus fréquentes malgré la forte opposition des forges françaises, mais les compagnies ferroviaires ont aussi gagné une marge de négociation sur le prix et un plus grand contrôle vis-à-vis des forges sur la qualité et sur la livraison de ces produits sidérurgiques.

Cette gestion renforcée du risque de surcoût et de retard évoque trois séries de questions. Premièrement, quels sont les facteurs pris en considération par les compagnies dans leur choix entre l'adjudication par lot et le contrat global à forfait ? Et quels sont les avantages et les inconvénients respectifs de ces deux types de contrats ? Ensuite, quelles mesures ont été mises en œuvre pour veiller à ce que la possible renégociation ne suscite pas de spéculations de la part des

concessionnaires, tout en assurant une flexibilité essentielle pour la poursuite des travaux ? Enfin, comment le rapport entre les forges et les compagnies ferroviaires évolue-t-il dès les années 1820, et pour quelles raisons le surcoût et le retard dans l'acquisition des sidérurgiques ont-ils été résorbés au cours des années 1850 ?

La section 1 sera consacrée à analyser le transfert du risque de l'inachèvement aux entrepreneurs et à l'État. La section 2 sera focalisée sur la question de l'approvisionnement des matériels en fer.

1. De l'emploi de dispositifs pour transférer les risques aux entrepreneurs et à l'État

La question du transfert des risques à des acteurs compétents pour les gérer constitue un aspect essentiel de la théorie de *Project Finance* à propos de la distribution optimale des risques du projet afin d'assurer son efficacité et sa réussite. Comme principaux bailleurs de fonds pour les travaux ferroviaires, les financiers sont sûrement compétents pour la souscription et la négociation des titres et pour d'autres opérations financières concernées, mais ils ne sont pas des spécialistes de la construction d'ouvrages, ni capables de gérer les risques d'inachèvement liés à l'environnement politique et juridique.

Dans un tel contexte, la délégation des travaux à des entrepreneurs, déjà pratiquée dans le domaine des Travaux publics par les acteurs publics et privés, a été plus largement appliquée au cours des années 1850. C'est durant cette période que les contrats à forfait -, une délégation complète des travaux et ainsi un transfert complet des risques de coût et de durée des travaux -, ont été généralisés dans la construction des chemins de fer. L'État, en raison de son rôle clé dans les réglementations, est également à même de faire face au surcoût ou au retard des travaux causés par les exigences techniques et sécuritaires imposées aux compagnies. L'inachèvement des travaux peut porter préjudice non seulement à l'intérêt particulier des concessionnaires, mais également à la réalisation de l'intérêt public qui doit être assuré par l'État. Ces scénarios rendent nécessaire la renégociation des contrats, en vertu desquels les concessionnaires doivent achever les travaux à leurs risques et périls. Les aides financières supplémentaires fournies par l'État et la prolongation de la durée de concession constituent deux exemples de cette renégociation.

Les contrats forfaitaires et globaux et les renégociations permettent de faire supporter aux entrepreneurs et à l'État une partie du risque de surcoût et de retard des travaux, et de limiter ainsi le risque assumé par les compagnies-concessionnaires. Cela constitue donc l'un des aspects importants du renforcement de la gestion du surcoût et du retard des travaux ferroviaires dans les années 1850.

A. La généralisation des contrats à forfait

En ce qui concerne l'exécution des travaux au cours de la période étudiée dans cette thèse, les contrats à forfait, qui permettent de transférer le risque d'inachèvement, ont déjà été proposés ou appliqués dans les années 1820. Pour les acteurs qui entreprennent les travaux et assument donc les risques de surcoût et de retard dans la construction, ces contrats à forfait permettent de plafonner l'ensemble des coûts.

Déjà, pour les canaux de 1821-1822, l'application du contrat à forfait fut proposée par un financier, Sartoris, pour la construction de ces canaux, qui est alors assumée par l'État. Cette proposition est liée d'abord à un droit, même limité, de ce financier d'intervenir dans les chantiers. De façon générale, les compagnies des canaux 1821-1822 n'avaient pas le droit d'intervenir dans les travaux ; seuls les canaux de la Somme et des Ardennes font exception : leurs cahiers des charges autorisaient la compagnie à participer à la gestion de travaux, notamment en lui reconnaissant le droit de désigner leur propre ingénieur en chef, à condition que le directeur général des Ponts et Chaussées approuve ce choix¹¹⁰. Sartoris, le soumissionnaire des emprunts pour les canaux de la Somme et des Ardennes, fait ainsi valoir auprès de Becquey son droit légitime de prendre part aux travaux. Il lui rappelle en 1824 que, « l'administration voulait, en déduction d'une partie de l'intérêt fixe, compter les avantages éventuels résultant des péages, et associer ainsi une Compagnie au succès de ces entreprises, ma prétention constante et toujours formellement exprimée, a été, d'avoir sur l'emploi des fonds, l'intervention la plus détaillée, l'action la plus étendue qui put se concilier avec le droit, qui continuerait nécessairement de vous apporter de décider toutes les questions relatives à la direction et à l'exécution des travaux¹¹¹ ». Sartoris use donc de cette prérogative pour proposer de nombreuses solutions destinées à accélérer le rythme des travaux et à contrôler les dépenses.

À plusieurs reprises, ce financier plaide pour l'« adjudication en bloc » aux entrepreneurs à forfait, ce qui permet d'adjudger les sections de canaux en entier et à forfait. Ce mode d'adjudication

¹¹⁰ Selon l'article 16 du Cahier des charges de la Somme et l'article 15 des Ardennes, « Pour accélérer les opérations, M. le directeur général formera une commission de trois personnes prises dans le sein du conseil général des ponts et chaussées...La compagnie sera autorisée à employer, à ses frais, un ingénieur en chef, dont le choix sera soumis à l'approbation de M. le directeur général...». Voir : « Loi relative à l'achèvement du Canal du Duc d'Angoulême, le 5 août 1821, n° 470 », « Loi relative à l'achèvement du Canal des Ardennes, le 5 août 1821, n° 470 » *Bulletin des lois du Royaume de France (Tome treizième)*, Paris, Imprimerie royale, 1822, p. 210, 218. Les cahiers des charges pour d'autres canaux dans le *Plan Becquey* n'ont pas été munis d'une disposition pareille.

¹¹¹ Archives nationales, 61 AQ 211, « Lettre à Becquey, le 9 février 1824 ».

qu'il propose diffère de celui pratiqué habituellement par les Ponts et Chaussées et prescrit dans le contrat d'emprunt, à savoir : l'« adjudication par lots¹¹² ». Dans ce cas de figure, l'État adjuge les travaux par sections et par types de travaux. Par exemple, comme l'indique les rapports de la compagnie de Quatre Canaux, l'État peut organiser une adjudication des seuls travaux de terrassement pour une section du canal¹¹³. Ce procédé, en fragmentant les travaux d'un canal et en les distribuant à de nombreux entrepreneurs, contribue à compliquer le contrôle de l'État sur le déroulement du chantier et la maîtrise totale des coûts des travaux. En 1822, Sartoris conseille donc à l'administration des Ponts et Chaussées de préférer l'« adjudication en bloc » à l'« adjudication par lots » qui a déjà ralenti les travaux entrepris à Ham. Il fait remarquer dans sa lettre à Becquey que, « bien loin de concevoir que cette marche put accélérer les travaux, il me semble au contraire évident qu'elle est de nature à compromettre gravement l'achèvement définitif du canal, dans le temps prescrit par la loi. Le seul but utile qu'elle pourrait avoir, serait d'accélérer les approvisionnements mais comme cet avantage peut être obtenu bien plus facilement et bien plus en grand par des soumissions pour la fourniture de matériaux, il serait préférable à tous égards d'employer ce moyen plutôt que de courir toutes les chances défavorables que présenter le mode d'adjudication qui est pratiqué actuellement¹¹⁴ ». Il suggère donc, pour les travaux du canal de la Somme, d'« adopter une différente marche que celle suivie jusqu'à présent et qui serait de m'autoriser à vous trouver des entrepreneurs qui présenteront à exécuter dans le temps qui sera prescrit, et en prenant sur eux aux toutes les chances et tous les risques, les travaux compris dans les estimations, pour le montant fixé¹¹⁵ ». Bien que cette proposition n'ait pas été retenue par les Ponts et Chaussées pour le Canal de la Somme, des tronçons du Canal des Ardennes, tels que les contours de Cheveuge et d'Ambly et la traversée du Chêne, ont été adjugés « en bloc » à un entrepreneur¹¹⁶.

En 1825, Sartoris préconise de nouveau le recours à l'adjudication à forfait, cette fois pour les travaux du Canal latéral à l'Oise, afin d'éviter les lenteurs éprouvées par le Canal de la Somme :

¹¹² Selon l'article 17 du Cahier des charges du Canal de la Somme, l'article 16 s Ardennes, l'article 13 de celui de Bourgogne, « Les travaux détaillés à l'article 2 de cette convention seront mis en adjudication par lots, suivant les formes ordinaires... »

¹¹³ Archives nationales, F/14/7014, « Compte rendu au nom du Conseil d'Administration, le 29 janvier 1825 ». Par exemple, l'État a organisé une adjudication pour les terrassements entre l'Aubois et Saint-Satur.

¹¹⁴ Archives nationales, 61 AQ 211, « Lettre à Becquey, 15 D^o, mai 1822 ». Le canal de la Somme est appelé alors « le canal du Duc d'Angoulême ».

¹¹⁵ Archives nationales, 61 AQ 211, « Lettre à Becquey, 15 D^o, mai 1822 ».

¹¹⁶ Archives nationales, 61 AQ 211, « lettre à Becquey, le 29 juillet 1823 ».

« J'ai la certitude, Monsieur, que si vous voulez bien consentir à vous entendre avec moi pour faire préparer l'adjudication de ces travaux, nous parviendrions à les terminer avec bien plus de célérité qu'en suivant la marche adoptée pour ceux du Canal du Duc d'Angoulême (la Canal de la Somme)...Mon but est de vous offrir des entrepreneurs qui se chargeront de ces travaux à forfait, tout en consentant de subir la chance d'une adjudication publique, qui permettra à tout autre entrepreneurs qui offrira les mêmes garanties d'entrer en concurrence conformément à la convention du 24 mai 1821¹¹⁷.»

Avec l'emploi du contrat à forfait, il souhaitait transférer les risques aux entrepreneurs en leur imposant une date ferme de livraison des travaux. En 1831, quand il constate d'importants surcoûts et retards dans les travaux, Sartoris demande encore une fois à traiter avec « des compagnies exécutantes, qui se chargeraient, à forfait, de toutes les dépenses restant à faire, moyennant la concession à leur profit des péages affectés aux emprunts ». Cette fois, il préconise l'application des contrats à forfait non seulement pour limiter les surcoûts et les retards existants, mais aussi pour céder son droit pour une moitié des produits de péage (représenté par ses *actions de jouissance*) à des entrepreneurs qui prendraient à forfait les travaux encore à faire. En rendant invalide ses *actions de jouissance*, dont la valeur est déjà rendue très incertaine par l'ajournement de travaux,, il peut réclamer auprès de l'État un remplacement de ces actions par des titres publics, dont la valeur est non seulement beaucoup plus sûre mais aussi plus facile à revendre en Bourse. En raison de l'impossibilité pour l'État de « pouvoir fournir immédiatement les suppléments de fonds qu'exigerait l'achèvement de l'ensemble de ces canaux », ce financier estime que face au risque d'inachèvement des travaux, il ne pourra pas faire valoir son droit de jouissance¹¹⁸.

Pour ce qui est des travaux de construction pour les premières lignes ferrées, il n'est pas courant d'utiliser le contrat forfaitaire et global. Celle de Paris-Versailles (Rive Gauche) constitue l'un des rares exemples de l'application d'un tel contrat ; et même dans le cas de cette ligne, ce contrat à forfait n'est pas introduit dès la fondation de cette compagnie en 1837, mais en novembre 1838 pour faire face à un grave surcoût. Ce surcoût, obligeant cette compagnie (dominée par la maison Fould qui est l'un des membres de la Haute banque) à contracter un emprunt de cinq

¹¹⁷ Archives nationales, 61 AQ 212, « lettre du 23 juillet 1825».

¹¹⁸ Archives nationales, 61 AQ 213, « Proposition pour la conversion en Rente de la Dette des canaux, le 9 mars 1831 », « Note relative aux entreprises de canaux, adjugés à diverses compagnies en 1821 et 1822, le 13 septembre 1831». Selon ce financier, cette proposition est pour répondre au contexte où « ces entreprises éprouvent de grands retards : pour celles de 1821 le temps d'achèvement est expiré depuis près de 4 ans et se prolongera probablement encore de tout autant ; et celles de 1822, dont pour plusieurs le temps est également expiré, se trouvent dans un état si peu avancé qu'il est certain que bien des années se passeront avant qu'elles soient achevées».

millions de francs, la détermine à confier ses travaux à forfait d'abord à Marc Seguin et puis aux frères Seguin.

Les contrats à forfait sont employés plus fréquemment dans les chemins de fer à partir des années 1840 pour transférer aux entrepreneurs le risque d'inachèvement des travaux. Un groupe d'entrepreneurs apparaît dans plusieurs projets à forfait : les frères Séguin, Nicolas Koechlin et l'association de Mackenzie et Brassey. Ces trois principaux entrepreneurs sont également d'importants concessionnaires des chemins de fer. Les frères Seguin, concessionnaire du chemin de fer Saint-Etienne-Lyon, sont entrepreneurs à forfait des chemins de fer Paris-Versaille (R. G.)¹¹⁹ et Montereau-Troyes¹²⁰. Quant à Nicolas Koechlin, concessionnaire de la ligne Strasbourg-Bâle, sans toutefois siéger au conseil d'administration de cette compagnie, a obtenu, en échange de son statut de concessionnaire, le contrat pour construire cette ligne à forfait¹²¹. Mackenzie et Brassey, deux ingénieurs civils anglais, se sont associés pour entreprendre les travaux ferroviaires en France dans les années 1840. Mackenzie fait également partie des concessionnaires des lignes Paris-Strasbourg et Orléans-Bordeaux¹²². À la fin des années 1840, ces deux ingénieurs anglais ont construit les trois quarts des lignes françaises, dont Rouen-Le Havre, Rouen-Dieppe, Amiens-Boulogne et Orléans-Bordeaux¹²³.

Le contrat à forfait est introduit dans la construction des travaux ferroviaires au cours des années 1830, à l'instar de la ligne Paris-Versailles (R. G). Après la décision de contracter un emprunt de 5 millions de francs, cette compagnie est attachée « à éviter tout mécompte et l'idée de donner en bloc tous les travaux restant à faire, fut[est] prise pour la base de la conduite future. Un traité fut[est] donc élaboré avec le plus grand soin¹²⁴... ». Ce contrat qui concerne tous les travaux de terrassement, de maçonnerie et de pose de la voie pour un montant de trois millions de francs, est passé avec Marc Seguin qui est actionnaire de cette compagnie et considéré comme un des ingénieurs les plus expérimentés de France. Cette compagnie conserve ainsi une marge de deux millions de francs pour compléter le matériel. Les considérations relatives au transfert du risque de surcoût, à la compétence d'entrepreneurs et aux liens financiers entre l'entrepreneur et

¹¹⁹ Archives nationales du monde du travail, 115 AQ 34, « Note pour M. Dupin ».

¹²⁰ *Journal des chemins de fer*, Samedi 25 avril 1846.

¹²¹ *Journal des chemins de fer*, Samedi 20 avril 1844.

¹²² David Brook, « William Mackenzie and Railways in France », *Construction History*, Vol. 13 (1997), p. 17-28.

¹²³ Virginie Marechal, *La construction des lignes de chemins de fer de Paris à Rouen et de Rouen au Havre, 1839-1847*, thèse (sous la direction de Denis Woronoff), Paris, Université Paris 1, 1993/1994, p. 80.

¹²⁴ Archives nationales du monde du travail, 115 AQ 34, « Note pour M. Dupin ».

la compagnie sont manifestes dans le choix du contrat à forfait.

Les contrats forfaitaires et globaux vont se diffuser pour la construction des chemins de fer à partir de l'instauration de la loi ferroviaire de 1842, pour les mêmes raisons que celles observées dans le cas de Paris-Versailles (R. G). En 1846, les frères Seguin obtiennent un nouveau contrat à forfait pour la totalité des travaux (ouvrages d'art, terrassements et pose de la voie) de la ligne Montereau-Troyes, dont l'un des fondateurs est Marc Seguin. Le prix de ce contrat est fixé à onze millions de francs, soit plus de la moitié du capital de la concession. Cette compagnie va comparer deux modes de sélection d'entrepreneurs : « le système par voie d'adjudication » et le système « de traité à l'amiable et à forfait »¹²⁵. L'adjudication pour sélectionner des entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux est, comme l'adjudication pour sélectionner des concessionnaires opérée par l'État analysée dans la première partie, est exposée au même problème de la sélection adverse. Au final, cette compagnie considère que les contrats à forfait servent mieux son intérêt en évitant le dépassement du budget, et ce faisant de son capital :

« Nous avons reconnu que le système par adjudication pourrait avoir pour effet de donner l'entreprise à des soumissionnaires incapables ou n'ayant pas des ressources suffisantes pour assurer l'exécution de leurs engagements...nous avons la ferme volonté de ne pas dépasser dans aucun cas notre capital de 20 millions. Pour avoir cette certitude, nous ne devons rien laisser au hasard ; car si le capital de 20 millions est suffisant, et nous sommes heureux de pouvoir vous l'affirmer, il l'est tout just, et à la condition de nous mettre en dehors de tous les mécomptes qui ont été jusqu'à ce jour si nombreux dans les entreprises de la même nature que la nôtre. Votre conseil d'administration n'ayant donc pas admis le principe de l'adjudication et de la concurrence, a cru devoir traiter directement avec MM. Séguin frères, qui seuls nous ont paru présenter les garanties d'expérience, d'études préalables et de solidité que nous avons le devoir d'exiger¹²⁶. »

C'est précisément parce que les surcoût sont très courants dans la construction des chemins de fer, auxquels s'ajoutent encore les problèmes de l'adjudication, que cette compagnie opte pour la conclusion d'un contrat à forfait ,pour que les dépenses des travaux ne dépassent pas son capital. En outre, passer ce contrat avec les frères Seguin, qui sont administrateurs et ingénieurs de la compagnie, permet de s'assurer que les entrepreneurs ont une connaissance exacte des difficultés des travaux et qu'ils sont plus aptes à vérifier les études préalables et à fixer le prix du marché¹²⁷.

¹²⁵ *Journal des chemins de fer*, Samedi 25 avril 1846.

¹²⁶ *ibid.*

¹²⁷ *ibid.*

Les frères Seguin déposent par ailleurs un cautionnement de 500 000 francs auprès de cette compagnie pour garantir l'achèvement des travaux dans un délai d'un an.

Ces considérations sont également évidentes dans le contrat à forfait passé entre la Compagnie Strasbourg-Bâle et Nicolas Koechlin, qui est non seulement le concessionnaire de cette ligne, mais dispose aussi d'une expérience dans la construction du chemin de fer Mulhouse-Thann. À propos des tels choix pour mener les travaux ferroviaires, le *Journal des chemins de fer* estime que le système du forfait, en faveur des capitaux engagés ou à engager dans les entreprises de Travaux publics, constitue « une véritable assurance contre les chances aléatoires attachées inévitablement à des opérations aussi considérables, basées uniquement sur des prévisions et des devis toujours incertains, quels que soient d'ailleurs le mérite et la bonne foi de ceux qui les ont calculés et rédigés¹²⁸ ».

Quant à l'association de Mackenzie et Brassey, la thèse de Virginie Marechal s'intéresse tout particulièrement au contrat à forfait que ces deux ingénieurs anglais ont passé avec la compagnie de la ligne Rouen-Le Havre. Ils obtiennent le contrat à forfait pour la construction des liaisons Paris-Rouen et Rouen-Le Havre en raison de leur expertise technique : les entrepreneurs français n'ont pas encore développé une grande expérience dans les travaux ferroviaires et les prix qu'ils demandent sont excessifs¹²⁹. Les travaux de la ligne Rouen-Le Havre sont divisés en quatre lots, tous obtenus par Mackenzie et Brassey. Les deux ingénieurs sont de ce fait en charge des travaux à forfait pour l'ensemble de la ligne. Ils s'engagent conjointement à achever, à leurs risques et périls, les travaux de ces sections dans les délais imposés par les contrats et selon les spécifications définies et les prix fixés. En cas de retard, une amende journalière de 2 500 francs peut être exigée par la compagnie Rouen-Le Havre. Bien qu'ils soient obligés en principe de conduire les travaux en personne, ils ont toutefois la possibilité de sous-traiter à des entrepreneurs¹³⁰. En vertu de la loi du 11 juin 1842, l'acquisition de terrains est à la charge de l'État, et les travaux, même accordés aux entrepreneurs à forfait, ne peuvent pas débiter tant que l'acquisition des terrains n'est pas achevée. Ainsi, le risque d'inachèvement qui peut être transféré aux entrepreneurs à travers ces contrats à forfait, ne couvre pas le risque de retard dans l'acquisition des terrains.

¹²⁸ *Journal des chemins de fer*, Samedi 20 avril 1844.

¹²⁹ Virginie Marechal, *La construction des...*, *op. cit.*, p. 77.

Ces deux lignes, à savoir, Paris-Rouen et Rouen-Le Havre, sont financées à moitié par les capitaux anglais, et leur ingénieur en chef, Joseph Locke, est aussi anglais. Mais la thèse de Virginie Marechal montre que le choix de Mackenzie et Brassey, et non des entrepreneurs français, est plutôt dû aux raisons technique et pratique que nationaliste.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 81-90.

La Compagnie d'Orléans à Bordeaux, dont l'un des adjudicataires est Mackenzie, adopte également « le système du forfait » en 1845 et charge Mackenzie et Brassey « à exécuter à leurs frais et charges, risques et périls et à forfait tous les travaux mis à charge de la Compagnie par le cahier des charges annexé à la loi du 26 juillet 1844 ». Ce forfait concerne non seulement la construction de la voie, mais aussi la fourniture du matériel de traction et de circulation. Dans le rapport à l'Assemblée générale, le Conseil d'administration de cette compagnie envisage d'éviter le recours à des emprunts lors du surcoût en optant pour un contrat à forfait :

« Malgré les prévisions avec lesquelles le capital social avait été fixé, on avait toujours vu, avant 1842, les Compagnies obligées de recourir à des emprunts ou à des augmentations de capital, pour arriver au terme de leur entreprise. Il serait facile de trouver, en Angleterre et en France, des exemples nombreux constatant les dépenses souvent énormes qu'a coûtées l'établissement de plusieurs voies de fer. En adoptant, comme l'Angleterre, le système du forfait dans le marché passé avec MM. Mackenzie et Brassey, nous avons acquis cette garantie que la ligne jusqu'à Bordeaux sera construite dans des conditions d'économie qui laissent encore 3 millions du capital, applicables aux frais généraux de l'entreprise¹³¹. »

Ce sont donc les surcoûts auxquels ont été exposées les premières concessions ferroviaires qui ont déterminé la compagnie Orléans-Bordeaux à adopter les contrats à forfait. Ce type de contrats se multiplie dans les années 1840, essentiellement pour éviter les conséquences financières qu'ont subi la plupart des compagnies ferroviaires durant les années 1830 à cause du surcoût. Cependant, il faut attendre le début des années 1850 pour que les contrats forfaitaires et globaux se généralisent dans les chemins de fer. Ces contrats à forfait qui sont censés assurer le respect des budgets initialement prévus d'une part, et les garanties d'intérêt destinées à limiter le risque d'insuffisance de revenu d'autre part, ont contribué à affermir la situation financière des compagnies ferroviaires créées au début des années 1850. Selon l'article de J. Mirès, chef du *Journal des chemins de fer*, ces deux éléments rendent ces concessions bien moins risquées que celles accordées dans le cadre de la loi de 1842 :

« Pour les nouvelles concessions, c'est-à-dire pour les chemins à construire, les actions émises n'ont encore donné lieu qu'à très peu d'affaires ; leur prix dépasse à peine le pair, et cependant ces concessions n'offrent aucune des incertitudes et des chances aléatoires que présentaient les chemins concédés en 1845. Ceux-ci avaient un inconnu, soit pour les dépenses d'établissement, soit pour les

¹³¹ Archives nationales du monde du travail, 60 AQ 203, « Rapport à l'Assemblée générale du 11 mai 1846 ».

revenus, de sorte que les actionnaires pouvaient, si les prévisions des dépenses étaient dépassées, ou les revenus insuffisants, perdre la totalité du montant de leurs actions, car l'État n'était intervenu dans les concessions qu'afin de leur imposer des obligations exagérées. Quant aux concessions nouvelles, au contraire, nul mécompte n'attend les actionnaires pour les dépenses d'établissement, car les Compagnies ont, en général, concédé leurs travaux à forfait ; pour les revenus, leurs sécurité n'est pas moins grande, puisque l'État leur a garanti un minimum d'intérêt de 4%, exception faite cependant de la Compagnie de Lyon à Avignon, à laquelle la garantie d'intérêt n'a pas été accordée¹³². »

La généralisation des contrats à forfait au début des années 1850, en transférant le risque de surcoût, doit permettre d'améliorer la confiance des investisseurs pour les titres ferroviaires. Cependant, il n'est pas exact de prétendre que ces contrats forfaitaires et globaux peuvent remédier entièrement au surcoût, ou qu'ils présentent nécessairement plus d'avantages que l'adjudication par lot. Cela s'explique par les raisons suivantes.

En premier lieu, le transfert des risques n'implique pas pour autant leur élimination. Les contrats à forfait peuvent provoquer des litiges hypothéquant l'avancement des travaux. Dans le cas de Paris-Versailles (R. G.), le contrat à forfait a été rompu à cause de désaccords entre la Compagnie et les frères Seguin à propos des matériaux à utiliser et de l'exécution des travaux. L'arbitre choisi par les deux parties, l'ingénieur en chef Mary, décida d'accorder des indemnités importantes aux entrepreneurs à forfait¹³³. L'accident catastrophique de Meudon en 1842, qui cause cher à cette compagnie, a aussi contribué à rendre inévitable le dépassement du forfait. Ces deux phénomènes cumulés ont fragilisé la situation financière de la compagnie, qui fut contrainte de fusionner avec la ligne concurrente - Paris-Versailles (Rive Droite)¹³⁴. Quant aux contrats à forfait passés pour les lignes concédées dans le cadre de la loi de 1842, ils concernent souvent l'ensemble des travaux de terrassement, des ouvrages d'art et de la pose des rails, mais ne comprennent pas l'acquisition des terrains ou des rails. Ainsi, malgré le recours à des contrats à forfait, ce poste de dépense a entraîné des surcoûts importants pour la Compagnie Rouen-Le Havre et la Compagnie Montereau-Troyes¹³⁵. Pour la ligne Rouen-Le Havre, qu'a étudiée Virginie Marechal, le surcoût causé par la résistance et la spéculation des propriétaires normands lors de l'acquisition des terrains obligea la Compagnie à contracter un emprunt. S'ajoutent encore les

¹³² *Journal des chemins de fer*, Samedi 4 septembre 1852.

¹³³ Archives du monde du travail, 115 AQ 34, Sans titre (un document fourni par la Compagnie Versaille Rive Gauche).

¹³⁴ Archives du monde du travail, 115 AQ 34, Note pour M. Dupin.

¹³⁵ *Journal des chemins de fer*, Samedi 19 mars 1852.

dépenses résultant de l'effondrement du viaduc de Barentin, à la suite duquel l'administration des Ponts et Chaussées impose à la charge de la compagnie des tests de solidité à la fois draconiens et coûteux¹³⁶.

En second lieu, les contrats forfaitaires et globaux, qui permettent de figer le coût assumé par les compagnies, ne représentent pas nécessairement la solution la plus économique dans certains cas. Comparés à « le système par voie d'adjudication » évoqué par la Compagnie Montereau-Troyes ou à l'adjudication par lot, un contrat forfaitaire et global diminue certes le risque du surcoût encouru par les compagnies, mais aussi la concurrence entre les différents entrepreneurs dont elles peuvent bénéficier. Comme François Caron l'a expliqué dans ses études au sujet de la Compagnie des chemins de fer du Nord, en adjugeant les travaux à plusieurs entrepreneurs, les compagnies peuvent bénéficier de la concurrence entre eux et mieux les contrôler. Pour ces raisons, la Compagnie du Nord « abandonna le procédé de l'entrepreneur unique, utilisé en 1847 et 1848 sur les embranchement », et divisa après 1852 « ses travaux en lots de plus en plus nombreux et les donna à des entrepreneurs de plus en plus petits, soumis à un contrôle de plus en plus étroit¹³⁷ ». Le modèle de sélection d'entrepreneurs de travaux adopté par le chemin de fer du Nord privilégie l'économie des travaux à la réduction du risque de surcoût et de retard.

B. La renégociation des contrats de concession

Le partage du risque de surcoût et de retard avec l'État est également possible lorsque l'intérêt public est engagé par la renégociation des contrats qui stipulent les obligations des concessionnaires d'exécuter les travaux à leurs risques et périls.

Des tentatives ont été faites au début des années 1830 par les compagnies des canaux de 1821-1822 pour renégocier leurs contrats d'emprunt (à l'exception de celle du canal Monsieur), afin d'obtenir des indemnités à titre de compensation pour l'ajournement de leurs revenus causé par les retards des travaux. Lorsque les délais d'achèvement prévus pour ces canaux dans les contrats sont expirés, les compagnies commencent à réclamer le même dédommagement que celui obtenu par la Compagnie du Canal Monsieur. Après le refus opposé par le gouvernement de lui accorder un tel dédommagement, la Compagnie de Quatre Canaux tente de le réclamer aux Conseils de

¹³⁶ Virginie Marechal, *La construction des...*, *op. cit.*, p. 118-121, 149-150

¹³⁷ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 101.

Préfecture de la Nièvre, du Cher et de la Loire-Inférieure, qui rejetèrent tous les trois ces réclamations entre 1832 et 1833. Le Conseil de la Loire-Inférieure remarque que l'absence de dispositions au sujet du dédommagement constituait effectivement un défaut important dans ces cahiers des charges¹³⁸. Selon les comptes rendus à l'Assemblée générale, la Compagnie de Quatre Canaux n'a jamais touché d'autres sommes de l'État que la prime, l'intérêt et l'amortissement d'emprunts. La renégociation en vue d'aboutir à un dédommagement pour les retards de travaux n'a donc pas abouti. Les actionnaires ont dû donc supporter, sans aucune compensation, l'ajournement des travaux de ces canaux.

Face à l'inachèvement des travaux dans le délais prévu, Sartoris, le financier derrière la Compagnie de Trois Canaux, a suggéré en 1831 au gouvernement de racheter les actions de jouissance, afin d'« obtenir la rétrocession, qui comprendrait l'abandon de toute réclamation d'indemnité pour cause de retard dans l'achèvement des travaux, en accordant aux actions de jouissance un *allowance* de 10% du capital des emprunts payable en effets du Trésor à terme¹³⁹ ». Cette proposition consistait à renégocier le calcul de valeur que représentaient les actions de jouissance. Cependant, leur rachat par le gouvernement n'intervient qu'à partir du début des années 1850 pour reprendre le contrôle de la tarification, et non pour indemniser les compagnies des canaux impactées par le retard des travaux. Ainsi, le rachat des *actions de jouissance* ne résulte pas de l'effort de Sartoris pour renégocier les contrats.

Il est à noter que toutes ces renégociations proposées par les compagnies de canaux ne concernent que les intérêts particuliers des détenteurs d'actions de jouissance de ces canaux. Comme nous l'avons vu dans la première partie, les compagnies des canaux de 1821-1822 ne sont pas responsables de la construction des canaux et n'assument pas les dépenses réelles de ces travaux. Ces renégociations ne pèsent donc pas sur le déroulement de travaux et ne concernent pas l'intérêt public. Cela peut expliquer le résultat très différent des renégociations des cahiers des charges ferroviaires.

À propos des chemins de fer, les renégociations concernant le traitement des retards et des surcoûts de travaux portent principalement sur la durée des concessions et sur les aides financières apportées par l'État. Bien que l'État ait spécifié son droit de réadjudger, voire de confisquer les

¹³⁸ Bibliothèque nationales de France, 4-FM-26944, « Comité du contentieux : Mémoire pour la Compagnie des quatre canaux ».

¹³⁹ Archives nationales, 61 AQ 213, « Note relative aux entreprises de canaux, adjugés à diverses compagnies en 1821 et 1822, le 13 septembre 1831 ».

travaux en cas de l'inachèvement, il ne peut toutefois pas user facilement de cette faculté, car, à part la raison analysée dans la section 1 du chapitre 3 à propos de l'injuste sanction des concessionnaires pour l'inachèvement qui ne pouvaient pas leur être entièrement imputé, il existe une autre raison : l'insolvabilité des concessionnaires entraînée par le surcoût et la réadjudication de travaux non-terminés pourraient ralentir davantage le rythme de la construction et décourager l'intérêt privé à investir dans le chantier. En 1838, Martin du Nord, ministre des Travaux publics, s'est déjà exprimé dans ces termes :

« Soyez convaincus que le jour où les compagnies seront expropriées des travaux déjà faits, parce qu'elles ne pourront les continuer, l'esprit d'association sera fortement compromis en France, et que de plusieurs années vous ne retrouverez pas de capitaux pour les opérations de Travaux publics par l'industrie privée. Cette précaution est donc indispensable ; mais il faut penser aux moyens de n'avoir point à en user¹⁴⁰.»

Effectivement, comme l'a indiqué Jean Beuve, les renégociations étaient nécessaires non seulement en termes de viabilité du contrat de concession, mais également d'adaptation à l'évolution des besoins de chacune des parties. Cependant, cette flexibilité de contrat peut encourager certains comportements opportunistes de la part de concessionnaires¹⁴¹. Précisément, en cas de renégociation de la durée de concession ferroviaire, les soumissionnaires n'hésiteraient pas à raccourcir la durée proposée lors de l'adjudication pour gagner ce contrat, s'ils savaient qu'une révision de durée serait envisageable dans l'avenir. Ce qui pourrait rendre le processus d'adjudication inefficace et entraîner le non-respect du contrat. L'enjeu d'une renégociation était ainsi d'aboutir à une flexibilité équilibrée susceptible de permettre à chacune des parties de s'y retrouver, sans provoquer des spéculations de la part de concessionnaires.

Cet équilibre délicat est présent dans les renégociations de contrats ferroviaires. Lorsque la Compagnie du chemin de fer de Bordeaux à La Teste demande en 1841 une prolongation de sa concession jusqu'à 99 ans afin de compenser le surcoût de travaux¹⁴², Boissy d'Anglas, député de la Chambre s'oppose vivement à cette demande. Il fait remarquer que l'ancien adjudicataire de cette ligne cède ses droits à « une compagnie de négociants et de capitalistes » après avoir remporté

¹⁴⁰ Division des archives de l'Assemblée nationale, procès-verbaux, T. CXIX, le 10 mai 1838.

¹⁴¹ Jean Beuve, Julie de Brux et Stéphane Saussier, « Renégociation pour durer : une analyse empirique des contrats de concessions », *Revue d'économie industrielle*, n°141, 1er trimestre 2013.

¹⁴² *Le Moniteur universel*, n°95, le mardi 6 avril 1841. Cette demande a été modifiée par le Ministre des Travaux publics dans le projet, qui réclamait seulement une prolongation jusqu'à 70 ans.

l'adjudication en offrant une durée de concession très courte de moins de 35 ans ; en outre, ce nouvel concessionnaire est lui-même un ingénieur et aurait donc dû connaître le risque de surcoût dans ces travaux. Ce député en déduisit que :

« Une telle conduite me prouve, messieurs, qu'on voulait l'affaire à tout prix, qu'on la voulait à ce point qu'on aurait accepté un tracé plus défectueux encore, sauf à le faire modifier plus tard ; et si un soumissionnaire eût présenté, lors de l'adjudication, une réduction dans la durée de la concession, on fût sans doute descendu encore au-dessous de l'offre déjà faite¹⁴³. »

Pour éviter ce genre de spéculation dans les adjudications futures, ce député plaide pour une prolongation de moins de treize ans, tandis que Legrand, sous-secrétaire d'État aux Travaux publics¹⁴⁴, est pour sa part favorable à une prolongation de cette concession jusqu'à 70 ans. Pour lui, cette prolongation est justifiée, d'une part, par « l'insuffisance ou l'inexactitude des prévisions premières » qui sont normales et inévitables dans les premiers développements de l'équipement ferroviaire ; d'autre part, par le besoin urgent d'« assurer l'achèvement d'un chemin de fer que la contrée attend avec impatience¹⁴⁵ ». Cependant, Legrand n'envisage pas de consentir à la demande du concessionnaire sans contrepartie. En échange, il est convenu avec la Commission de chemins de fer d'introduire la faculté de rachat par l'État dans le cahier des charges de cette ligne, de telle sorte que cette révision de contrat puisse compenser la concession de l'État au sujet de la durée de concession.

Le cas de la concession Bordeaux-La Teste en 1841 nous permet de relever au moins deux principes requis de la part de l'État dans la conduite des renégociations : en premier lieu, l'achèvement de travaux reste la priorité ; en second lieu, l'État cherche un compromis mutuel dans les renégociations afin d'obtenir une compensation et de limiter les comportements opportunistes de concessionnaires.

Ces deux principes sont généralement suivis dans les renégociations, notamment celles concernant les aides financières versées par l'État. Elles constituent des dérogations aux contrats de concession, qui prévoient que les concessionnaires s'engagent à exécuter les travaux à leurs frais, risques et périls. Il est toutefois inenvisageable pour l'État de laisser les concessionnaires sombrer financièrement en raison du surcoût ou du retard des travaux, particulièrement lorsque

¹⁴³ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N.119, le jeudi 29 avril 1841.

¹⁴⁴ Legrand était le directeur général des Ponts et Chaussées. Ce poste fut créé pour lui lors de la suppression de la direction générale, celle-ci fut remplacée en 1837 par le Ministère des Travaux publics.

¹⁴⁵ *Le Moniteur universel*, 2e supplément au N.119, le jeudi 29 avril 1841.

ces problèmes sont alors systémiques ou provoqués par des difficultés conjoncturelles.

Après la crise financière de 1838 qui a interrompu les versements de capital social par les actionnaires aux compagnies ferroviaires, celle-ci se trouvaient déjà exposées à des difficultés financières face aux surcoûts. Une loi en 1840 a accordé des prêts et des subventions importantes à quatre compagnies qui avaient été obligées de suspendre leurs travaux ou qui étaient déjà en état de faillite, ainsi qu'une garantie de 4% à la compagnie de Paris à Orléans qui était en passe d'achever ses travaux¹⁴⁶. Ces aides financières ont permis non seulement à l'État d'assurer la continuation de ces travaux, mais aussi de temporiser les réclamations portant sur une tarification libre de façon à compenser les surcoûts¹⁴⁷. Or, la tarification sert de principal levier à l'État pour s'assurer que les compagnies ferroviaires servent l'intérêt public dans l'exploitation privée des chemins de fer. En accordant des aides financières aux compagnies en difficultés à cause de surcoûts, l'État repousse la demande des compagnies ferroviaires de libéralisation des tarifs et conserve ainsi son contrôle sur la tarification des chemins de fer. Au cours de la crise de 1847-1849, les difficultés de l'industrie ferroviaire sont partiellement imputables à l'échec de la renégociation des contrats : en raison de ses propres difficultés budgétaires, la monarchie de Juillet n'était plus capable de fournir de nouvelles aides financières. Il faut attendre 1852 pour que les travaux suspendus reprennent leur cours. À propos des conventions passées entre l'État et les compagnies ferroviaires en 1858 et 1859 pour aider les compagnies à faire face à la crise économique et aux surcoûts entraînés par le lancement de nouvelles lignes, l'État a autorisé la distinction comptable entre l'ancien et du nouveau réseau pour restaurer la rentabilité comptable des compagnies ferroviaires et ainsi leur crédit sur les marchés financiers. L'État a par ailleurs généralisé le système de garantie aux actions et aux obligations ferroviaires. Dans le même esprit

¹⁴⁶ Le *Moniteur universel*, 2e supplément au N°99, le mercredi 8 avril 1840.

¹⁴⁷ Ce genre d'opinion surgit également dans les débats parlementaires, préconisant la tarification libre plutôt que les aides financières de l'État comme levier pour améliorer la situation financière des concessionnaires. Comme Dufaure s'interrogea, les aides financières seraient faites au profit des voyageurs mais au prix des contribuables : « le déficit doit-il être comblé par l'argent des contribuables, ou n'est-il pas naturel, lorsque les tarifs n'ont rien d'exagéré, de le combler par une petite augmentation des tarifs, payée par les voyageurs ? »

Même le Commission de chemins de fer fut d'avis que les tarifs ruineux imposés aux concessionnaires était responsable de leur embarras financière : « Je demande encore si on peut reprocher à l'association privée d'avoir fixé des tarifs aujourd'hui reconnus impossibles, des tarifs ruineux qui ne donnent même pas de quoi couvrir les premiers frais d'établissement et d'entretien, qui, souvent, ne donnent pas même de quoi payer l'intérêt du capital premier ? Si des tarifs ruineux, dont le maximum était 7 cent., ont été imposés dans l'origine, je demande encore, au nom de la commission dont je suis l'organe, si c'est à l'industrie privée qu'il en faut faire le reproche. »

Voir le rapport de M. de Beaumont sur ce projet de loi, et le parole de Dejean et de Dufaure : Le *Moniteur universel*, 3e supplément au N.164, du vendredi 12 juin 1840.

de compromis mutuel, les compagnies s'engagent à réserver une part fixe du produit de l'ancien réseau pour le financement du nouveau réseau, et à partager des bénéfices avec l'État à partir d'une certaine date et à hauteur d'un pourcentage défini. Pour les prêts faits par le Trésor au titre de la garantie d'intérêt, les compagnies doivent les rembourser avec un intérêt annuel de 4%¹⁴⁸. Il est clair que, en sauvant les compagnies de leur difficultés financières, l'État a aussi réussi à imposer à son profit de nouvelles exigences aux compagnies et à assurer la bonne exécution de nouveaux réseaux.

2. Améliorer l'approvisionnement de produits sidérurgiques

L'approvisionnement en matériaux par des fournisseurs sélectionnés par le biais des adjudications est, à cette époque, une pratique courante dans la réalisation des travaux. À la différence des canaux et des routes qui pour les chantiers utilisent des matériaux bruts avec des transformations élémentaires, les chemins de fer consomment beaucoup de produits sidérurgiques qui nécessitent des fabrications plus complexes. C'est là un problème spécifique d'autant qu'au XIX^e siècle, l'augmentation de la demande et de fortes fluctuations de prix pèsent sur la fourniture de tels matériels.

A. Les difficultés dans la fourniture de matériels

Malgré les différences de coûts entre les lignes ferrées et l'évolution des prix des matières premières au cours de la période, il est raisonnable d'estimer que la fourniture des voies et de leur pose représentent à elles seules environ 20-25% du coût total de construction d'un chemin de fer¹⁴⁹. Nous pouvons constater dans le tableau 19 et le tableau 7 (du chapitre 3) l'importance du fer pour la fourniture des matériels ferroviaires.

Tableau 19. Le budget des chemins de fer du Midi en 1854

Administration et service central	1 000 000
-----------------------------------	-----------

¹⁴⁸ François Caron a analysé les conventions 1857-1858 soigneusement dans son ouvrage.

Cf. François Caron, *Les grandes compagnies de chemin de fer en France, 1823-1937*, Genève, Droz, 2005, p. 23-29, 50-52.

¹⁴⁹ Nous pouvons nous référer aussi aux deux tableaux au début de dernier chapitre au sujet de l'acquisition des terrains.

Direction et conduite des travaux	3 537 000
Terrain	13 192 578
Terrassements et travaux d'art	41 407 698
Bâtiments, clôture et construction accessoires	15 529 153
Voie de fer et accessoires (e.x. le ballast et la pose)	38 095 506
Matériel roulant	23 431 079
Restauration du chemin de fer de la Teste	1 975 566
Somme à valoir pour dépenses imprévues	3 828 420
Total	142 000 000

Sources : Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 6 « Rapport du Conseil d'Administration, le 30 mai 1854 ». Ce budget est établi après l'acquisition des terrains et la passation des commandes de rails et d'autres matériels. Il correspond donc assez bien aux dépenses réelles.

Les rails et les matériels roulants (les wagons et les locomotives) sont tous produits en fer. Le fer représente donc un matériau essentiel dans la construction des chemins de fer, et cette utilisation massive de fer rend le secteur ferroviaire très dépendant de l'industrie sidérurgique. La productivité de cette industrie, les fluctuations du rapport demande-offre dans le marché des produits en fer, notamment celui des rails, pèsent sur le prix des matériaux essentiels pour la construction des chemins de fer. Bertrand Gille avait déjà souligné l'ambivalence des interactions entre les chemins de fer et le secteur de l'industrie sidérurgique. D'une part, l'essor de cette industrie entre 1835 et 1838 et entre 1845 et 1847 est dû en partie à l'aménagement des lignes de chemins de fer et il existe des investissements croisés entre ces deux secteurs. D'autre part, les ententes entre les forges, tout au long des années 1840, se faisaient au détriment des intérêts ferroviaires en limitant la concurrence sur le marché des produits sidérurgiques. Pour rendre ce marché plus concurrentiel, les compagnies ferroviaires vont chercher à s'affranchir des restrictions protectrices que les forges s'attachent à défendre¹⁵⁰. Plusieurs études ont abordé la tension et de l'interdépendance entre les forges et les compagnies ferroviaires, et se sont intéressées plus particulièrement aux stratégies mises en œuvre par les chemins de fer. François Caron a notamment étudié les mesures prises par la Compagnie du Nord et pour maintenir certains fournisseurs et pour limiter le coût des rails, alors même que les prix enregistrent des fluctuations très fortes¹⁵¹. Georges Ribeill a quant à lui étudié en détail les dépenses de construction et d'entretien selon les différents

¹⁵⁰ Bertrand Gille, *La sidérurgie française au XIXe siècle*, Genève, Librairie Droz, 1968, p. 54, 61, 65-72, 123-127, 149-150, 170-182.

¹⁵¹ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 92-97.

modèles des rails utilisés. Il a également noté que, malgré certaines relations étroites entre les compagnies et les forges, ces dernières ont globalement tendance à organiser les ententes entre elles pour limiter toute baisse des prix durant les années 1840. Il s'est pour cela intéressé à des exemples précis : le cas de la compagnie Paris-Strasbourg avec ses fournisseurs les maisons Wendel et Talabot, et celui de certaines filiales communes entre des compagnies ferroviaires et la sidérurgie. L'étude de ces cas montre la diversité des arrangements mis en œuvre par les compagnies pour assurer leur approvisionnement et pour négocier les coûts¹⁵². Dans cette section, le rapport entre les compagnies ferroviaires et l'industrie sidérurgique ne sera envisagé qu'au regard du risque de surcoût et de retard imputable à la fourniture de matériels ferroviaires. Nous établirons une analyse plus systématique en matière de causes et de gestion de ce risque dans la fourniture des matériaux en fer.

Les recherches contemporaines de *Project Finance* ont aussi présenté les méthodes permettant de traiter les risques dans l'approvisionnement, souvent définis comme *Supply Risk* ou *Input Risk*, qu'il soit insuffisant en quantité ou en qualité. Le transfert de ce risque aux fournisseurs à travers des contrats de livraison constitue un moyen de remédier à ce problème¹⁵³. Le *Put-or-Pay Agreement*, qui impose aux fournisseurs de compenser les surcoûts causés par l'insuffisance des matériaux livrés au prix convenu, est un exemple¹⁵⁴. La gravité de ces risques peut aussi différer selon les marchés : ils est souvent moins grave sur les marchés développés que sur les marchés émergents, qui sont plus susceptibles de subir des fluctuations de prix et d'être confrontés à des problèmes relatifs à l'accessibilité des matériels¹⁵⁵. À l'époque étudiée ici, en matière de produits sidérurgiques exigés pour la construction des chemins de fer, la France n'était pas un marché développé au moins avant les années 1850, surtout par rapport à l'Angleterre. Les compagnies ferroviaires ont effectivement introduit, dans leurs cahiers des charges d'approvisionnement, des clauses leur permettant de bénéficier de compensation lorsque les

¹⁵² Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Édition Belin, 1993, p. 251-257.

¹⁵³ Jeffrey Delmon, *Public-Private Partnership Project in Infrastructure : An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, 2017, p.145-146 ; Stefano Gatti, *Project finance in...*, *op. cit.*, p. 47. Dans les théories de PPP, la fourniture de matériels concerne plutôt les matériels consommés pour l'exploitation. Elles localisent donc ces risques dans la phase de post-complétion. Cela constitue une différence entre les théories de PPP et les faits historiques qu'on traite ici.

¹⁵⁴ Stefano Gatti, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵⁵ The World Bank, *Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts*, Global infrastructure Hub, 2016, p.73, 92.

livraisons ne correspondent pas aux conditions prévues. Cependant, en raison de facteurs conjoncturels et du déséquilibres entre l'offre et la demande au début de l'ère ferroviaire l'adoption ou l'exécution de ce genre des clauses n'étaient pas toujours évidentes.

Les matériaux exigés par la construction des chemins de fer correspondent à trois types de produits sidérurgiques de base : la fonte, le fer, et la tôle. La fonte est utilisée dans la construction des ponts et des colonnes, ou peut être transformée en fer, qui est essentiel pour la fabrication des rails jusqu'aux années 1860, date à laquelle il est progressivement remplacé par l'acier. Les chemins de fer utilisent aussi massivement des tôles épaisses pour les ponts, les plaques tournantes, les chaudières, les réservoirs et les tenders¹⁵⁶. À la fin des années 1850, le prix de ces produits sidérurgiques a tendance à baisser, grâce à l'adoption généralisée des procédés anglais et à la production des fers à la houille dont le prix de revient est plus bas que celui de fer au bois.

Tableau 20. Prix courant de fonte et de tôle en France en 1832 et 1861 (en francs)

	1832	1861
Fonte au bois	186	152
Fonte au coke	132	103
Tôle au bois	960	720
Tôle au coke	760	380

Source : Bertrand Gille, *Que sais-je ? Histoire de la métallurgie*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, p. 79.

La fourniture des rails retiendra plus particulièrement notre attention. Produits à partir de fer, les rails sont sensibles à la diminution du prix de revient. Lors de la construction du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon en 1827, le prix des rails français représentait 520 francs la tonne¹⁵⁷ ; tandis qu'à la veille de la signature du traité de commerce entre la France et l'Angleterre en 1860, le prix est déjà passé sous la barre des 300 francs et peut même être inférieur à 250 francs dans

¹⁵⁶ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 194.

¹⁵⁷ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de M. le comte Alexis De Noailles, membre du Conseil d'administration, sur la situation générale des affaires de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon ».

certains cas¹⁵⁸. Cependant, comme cette diminution de prix n'est pas continue, il peut arriver que les coûts réels fluctuent par rapport aux dépenses prévues.

Comme pour d'autres marchandises, les prix courants des rails dépendent aussi du rapport entre la demande et l'offre. Jusqu'au milieu des années 1840, le déséquilibre entre l'une et l'autre s'explique d'abord par la restriction de l'offre, due principalement à la faiblesse de capacité de production du fer. Lors de l'enquête en 1860 concernant le traité de commerce avec l'Angleterre, Émile Pereire signale le prix élevé de rails en 1845 à cause de l'insuffisance de la production française par rapport aux besoins fortement accrus de rails, après le lancement des projets ferroviaires envisagés dans la loi de 1842 : « les usines n'étaient pas montées pour fournir les grandes quantités qu'il fallait pour le Nord, pour l'Est et pour le chemin de Bordeaux et de Tours à Nantes ». Effectivement, comme l'a montré Bertrand Gille, seules les grandes forges anglaises antérieurement fondées étaient capables en 1842 de produire les rails, à savoir : Decazeville, Terrenoire, Fourchambault, le Creusot, Alais, le groupe des usines nouvelles du Nord (Raismes, Trith, Denain et Anzin), etc. En 1847, cette liste s'est considérablement allongée, et même de petits établissements de métallurgie ont commencé à avoir accès à de grosses commandes ferroviaires¹⁵⁹. C'est à partir de cette époque que l'industrie sidérurgique prit son essor et devint capable de répondre aux besoins urgents provenant des chantiers ferroviaires. Il importe de noter que le prix élevé des rails au début de l'ère ferroviaire n'entraîne pas nécessairement de surcoût des travaux. Par exemple, en 1827, le fait que les marchés pour la livraison des rails en fer français soient environ de 520 francs n'a pas induit de dépassement du budget initial de la Compagnie Saint-Étienne, car elle avait anticipé le coût élevé de rails français et établi son devis sur un prix prévisionnel de 800 francs la tonne¹⁶⁰.

Malgré l'augmentation de la production sidérurgique dans la seconde moitié des années 1840, cette tension entre la demande ferroviaire et l'offre sidérurgique revient parfois et pousse le prix des rails à la hausse. Le fait que plusieurs compagnies passent simultanément leurs contrats de fourniture peuvent largement expliquer cette tension sur le prix. D'une part, les concessions étaient souvent accordées aux compagnies simultanément, comme au cours de la période 1844-1846,

¹⁵⁸ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 206. La parole d'Émile Pereire.

¹⁵⁹ Bertrand Gille, *La sidérurgie française au XIXe siècle*, Genève, Librairie Droz, 1968, p.61.

¹⁶⁰ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de M. le comte Alexis De Noailles, membre du Conseil d'administration, sur la situation générale des affaires de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon ».

durant laquelle 24 lignes ont été concédées. Une nouvelle vague de concession (ou de re-concession) intervient entre 1851 et 1853. D'autre part, face aux dates rigides de mise en exploitation des lignes concédées, les compagnies n'étaient pas toujours en mesure de différer leurs commandes de façon à obtenir des marchés aux meilleurs conditions. Par exemple, à l'issue de la période d'instabilité politique entre 1848 et 1851, les travaux de chemins de fer reprennent en même temps à partir de 1852. En 1853, la totalité de la production sidérurgique était réservée pour deux ans, et le prix de fer augmenta de 55% de 1852 à 1856 selon l'indice de l'INSEE¹⁶¹. Georges Ribeill a noté la pression relative du coût à laquelle la compagnie de Strasbourg a dû faire face dans ce contexte, car ses fournisseurs élevèrent démesurément leurs prix en 1853¹⁶².

Cette tension entre la demande ferroviaire et l'offre sidérurgique entraîne non seulement une hausse du prix de matériel en fer, mais cause également des retards de livraison, susceptibles de différer l'ouverture des lignes par rapport aux dates convenues dans les contrats de concession. D'après le rapport rédigé en 1842 par Joseph Lock, ingénieur en chef du chemin de fer de Rouen, le retard dans la pose des voies pour cette ligne est précisément lié à ce problème : « le retard dans la livraison des rails et des coussinets peut avoir été occasionné par les nombreuses commandes que les usines ont eu à exécuter depuis deux ans, car je pense que de grands efforts ont été faits par ces usines pour assurer la livraison dans le terme fixé¹⁶³. » En 1854, la majorité des compagnies ferroviaires sont de nouveau confrontées à des retards de livraison plus ou moins importants, comme l'indiquent les résultats d'une enquête organisée en 1854. Les Compagnies du Nord et de l'Est sont impactées aussi bien pour le renouvellement de l'ancienne voie que pour la pose des nouvelles voies. La Compagnie Paris-Orléans doit aussi faire face au défaut de livraisons de 5957 tonnes des rails et de 1720 tonnes de coussinets, sans compter les retards dans la livraison des machines nécessaires. La forge d'Aubin, qui constitue un fournisseur important des Compagnies du Midi et de Grand-Central, se trouve alors incapable de produire assez de rails, faute de la fonte nécessaire, ce qui retarde l'ouverture des lignes Bordeaux-Bayonne et Aubin-Montauban, et le renouvellement pressant de la ligne Rhône-Loire acquise par le Grand-Central. Quant à la Compagnie Lyon-Méditerranée, elle ne peut qu'ajourner l'ouverture de la section Avignon-

¹⁶¹ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, op. cit., p. 96,99.

¹⁶² Georges Ribeill, *La révolution ferroviaires : la formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Édition Belin, 1993, p. 256.

¹⁶³ *Le Journal des chemins de fer*, N° 22, Samedi 3 septembre 1842, Rapport de Joseph Lock (ingénieur).

Valence faute d'avoir reçu le nombre de rails suffisants pour la section de Lyon à Avignon¹⁶⁴.

L'enquête en 1854 impute ces retards de livraison des rails et de machines commandés par les compagnies des chemins de fer à deux facteurs liés à la demande :

« L'année 1854 a vu s'achever, sur plusieurs lignes, de grands travaux de terrassement. Ces travaux commencés depuis longtemps, puis suspendus pendant les crises politiques, repris enfin lors du rétablissement de la sécurité et de l'ordre, ont été terminés presque simultanément, en sorte que la plupart des Compagnies ont à la fois demandé des rails. Les forges n'ont pu suffire à toutes ces demandes cumulées... Les constructions, la marine, l'agriculture etc. ont, depuis 1853, multiplié leurs commandes. Les forges ont dû essayer de faire face à tout moyen de production, se sont trouvés nécessairement inférieure à tant d'exigences¹⁶⁵. »

On peut constater ici que la construction simultanée de nombreuses lignes de chemins de fer a accru la tension entre l'offre et la demande. Malgré la pression sur le marché des produits sidérurgiques qui tient à la fois aux commandes ferroviaires et aux besoins d'autres secteurs, les compagnies des chemins de fer n'ont toutefois pas la possibilité de reporter leurs commandes à un moment plus favorable, parce qu'elles doivent achever leurs travaux dans les délais prévus dans les contrats de concession.

Les fluctuations de prix des produits en fer constituent un autre défi pour les compagnies ferroviaires. Comme indiqué précédemment, malgré la tendance à la baisse du prix des rails à long terme, l'augmentation du prix peut être encore très forte à certaines périodes. Les compagnies peuvent donc être amenées à sous-estimer le coût des rails lors de l'élaboration du budget, ou à acheter des matériels à une période où les prix sont très élevés ou présentant une moins bonne qualité. Lors du déclenchement des projets ferroviaires à partir de 1845, l'ordre des commandes conclues influe largement sur le prix contracté. Émile Pereire constate ainsi les fortes fluctuations des prix des rails en 1845 : « Tours à Nantes a payé de 380 à 400 francs la tonne, parce qu'il avait coalition. Nous avons été obligés, nous, de payer ensuite 360 francs ; puis le prix est tombé à 320, et le gros des marchés s'est fait entre 280 et 300 francs ». La qualité des matériels fournis, comme le prix, est influencée par la tension entre les demandes et les offres. Pereire constate que : « nous ne pouvions jamais discuter la qualité, parce que nous étions obligés d'avoir des rails

¹⁶⁴ Archives nationales, F/14/9234, « Chemins de fer et forges, retard dans les fournitures de rails, résumé de l'enquête orale, 3^e séance, 11 mars 1854 », « Lettre de l'ingénieur en chef des Ponts-et-chaussées au Ministre des Travaux publics, le 18 mars 1854 ».

¹⁶⁵ Archives nationales, F/14/9234, « Chemins de fer et forges, retard dans les fournitures de rails, résumé de l'enquête orale, 3^e séance, 11 mars 1854 ».

promptement ; il fallait bien les prendre tels quels ... on nous a livré d'assez mauvais fers, tout en nous les faisant payer très cher¹⁶⁶ ». Face à des fluctuations de prix aussi importantes et à une possible dégradation de la qualité des produits, les compagnies ferroviaires durent prendre des mesures pour contrôler le coût et la qualité.

Concernant l'ajustement entre l'offre et la demande, un autre facteur doit être pris en compte : les restrictions mises à l'importation. Ces contraintes limitent non seulement la quantité de l'offre mais aussi les concurrences entre les fournisseurs. En 1860, Émile Pereire considère qu'elles sont partiellement responsables des problèmes de fourniture en matériels ferroviaires entre 1845 et 1858 : « comme rien ne pouvait entrer du dehors, les compagnies (ferroviaires) étaient obligées de subir les prix que leur faisaient les maîtres de forges (français), non-seulement les prix, non-seulement les qualités qui leur étaient offertes, mais même les époques de livraison¹⁶⁷ ». Malgré quelques exagérations dans le mot « rien », cet argument demeure crédible. Les produits importés, surtout d'Angleterre, étaient soumis à la fois à des droits de douane élevés et à des prohibitions. Avant les concessions des premières voies ferrées françaises, la loi du 27 juillet 1822 avait porté les droits sur les fers de 15.25 et 40 francs à 25.36 et 50 francs, ce qui représente 120% de la valeur des fers à la houille et au laminoir. Ce droit sur les fers à la houille, bien que réduits par la loi du 2 juillet 1836, restaient encore élevés. De plus, des prohibitions sur l'importation des ouvrages en fer, en tôle, en fer-blanc et en acier restent en vigueur jusqu'en 1850,¹⁶⁸. L'autorisation du gouvernement était obligatoire pour introduire en France ces produits étrangers, y compris les rails. Émile Pereire s'appuie sur le calcul du directeur de l'exploitation de la Compagnie du Midi pour indiquer l'effet nuisible de ces barrières douanières sur le développement des chemins de fer en France :

«...si l'on avait eu depuis le commencement de la construction des chemins de fer un régime de douane tel que celui qui doit être institué sur les fers par suite du traité, on serait arrivé à économiser une somme qui représenterait aujourd'hui le coût de la construction de 1000 kilomètres de chemins de fer ; C'est-à-dire qu'on pourrait construire 1000 kilomètres de chemins de fer français, achat de terrains

¹⁶⁶ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p.204.

¹⁶⁷ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p.204.

¹⁶⁸ Il existe des dérogations à cette prohibition. Selon l'article 5 de la loi du 5 juillet 1836, une ordonnance royale pouvait accorder l'importation temporaire en franchise des produits étrangers destinés à être fabriqués en France ou à ré-exporter. Entre 1837 et 1850, une douzaine de concessions de ce genre furent accordées. Voir : Auguste Arnauné, *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1911, p.156-161, 198.

compris, avec une différence de 50 francs par tonne sur le prix des rails. Voilà à quel point les prix du fer et des objets dérivés du fer ont retardé la construction des chemins de fer en France¹⁶⁹. »

D'autres facteurs peuvent aussi expliquer les problèmes relatifs au prix, à la qualité et aux délais de livraison des matériels exigés pour la construction des chemins de fer. C'est le cas notamment de la structure des marchés de ces produits en fer et la condition de transport.

En matière de structure de marché, les ententes entre les forges méritent une attention particulière. De telles ententes empêchent la formation d'un marché libre de fer, et donc limitent la concurrence entre les forges françaises. Selon Émile Pereire, au cours de la période de « grandes constructions de chemins de fer », c'est-à-dire entre 1845 et 1858, les maîtres de forges se coalisaient pour partager les commandes ferroviaires. Il expliqua en détail le fonctionnement de ces ententes : « Si la compagnie du Midi traitait avec une usine du Nord, on lui faisait le prix du Nord, augmenté des frais de transport dans le Midi, et on faisait fournir par Decazeville, qui était sur place. Quand il s'agissait de rails pour le Nord, on faisait traiter avec Decazeville ; on ajoutait au prix les frais de transport, et on faisait livrer par des usines plus rapprochées. On traitait ainsi avec toutes les compagnies ; et lorsque les marchés étaient passés, on faisait la part de chacun ». Ainsi, les compagnies de chemins de fer se trouvaient souvent « obligées de subir les prix que leur faisaient les maîtres de forges, non-seulement les prix, non-seulement les qualités qui leur étaient offertes, mais même les époques de livraison¹⁷⁰ ». Bertrand Gille a aussi confirmé que « jamais la concurrence ne joua sur le marché des rails » entre 1842 et 1848.¹⁷¹ On peut constater que ce partage de commandes entre les forges se pratique encore dans les années 1850, tout au moins lorsque l'une d'elles se trouvait dans l'impossibilité de satisfaire une livraison de matériels. Par exemple, lors des retards de livraison que nous avons déjà étudiés précédemment pour l'année 1854, la forge d'Aubin rétrocéda aux forges de Commentry et de Fourchambault la partie de commande passée avec le Grand-Central pour les rails de la ligne Clermont-Lempdes qu'elle ne pouvait pas produire faute de fontes et de machines¹⁷².

Quant aux conditions de transport, il faut remarquer qu'avant l'achèvement des grandes lignes

¹⁶⁹ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 211.

¹⁷⁰ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p.204.

¹⁷¹ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. .

¹⁷² Archives nationales, F/14/9234, « Chemins de fer et forges, retard dans les fournitures de rails, résumé de l'enquête orale, 3^e séance, 11 mars 1854 ».

ferrées en 1857, les principaux moyens de transport restaient encore les voies d'eau et les routes. Ainsi, durant la phase de « grandes constructions de chemins de fer », l'approvisionnement des chantiers ferroviaires en matériels, voire celui des forges elles-mêmes, dépendent largement des réseaux de transport traditionnels. Leur amélioration, particulièrement les ouvertures progressives des canaux dans le *Plan Becquey* à partir du milieu des années 1830, a permis non seulement l'abaissement des prix de revient de ces matériels et à leurs transports, mais aussi l'augmentation de production sidérurgique. Bertrand Gille estime que l'achèvement du réseau de canaux au milieu des années 1830 a fait baisser le coût de transport des fers au coke et à la houille, lequel représentait entre un tiers et la moitié du coût total de leur fabrication au début des années 1830. Certaines forges a également se développer après l'amélioration du réseau de canaux, à l'exemple de celles de Commentry, qui se sont créées après l'achèvement en 1840 du canal du Berry, car l'ouverture de ce canal leur permettait d'employer des minerais du Cher¹⁷³. Cependant, les incertitudes de la navigation en raison des changements de temps et des variations saisonnières, affectent inévitablement l'approvisionnement de matériels ferroviaires, qui devaient pourtant être livrés dans les délais, étant données les dates strictes d'ouverture imposées aux concessionnaires ferroviaires. Déjà en 1842, selon le rapport de Locke, les retards dans la livraison des rails, liés certainement aux nombreuses commandes accumulées au cours des deux ans précédents, sont également causés par « les difficultés de navigation par suite de la sécheresse ». Ainsi, ces retards « ne cesseront que lorsque les eaux monteront¹⁷⁴ ». Les retards des livraisons au cours de l'année 1854 sont aussi dus à l'instabilité de la navigation. Dans le cas de la Compagnie du Midi, les retards de la livraison des rails par la forge de Decazeville ne sont pas imputables à la fabrication mais au transport. Cette forge n'a pas pu livrer ces rails (déjà fabriqués) à cause de l'étiage du Lot¹⁷⁵. Quant à la Compagnie P-O, c'est également le manque d'eau dans les canaux qui oblige à suspendre les expéditions. La compagnie a un besoin tellement urgent de ces rails que le directeur de P-O offrit aux usines « de recevoir les rails non plus aux lieux fixés par les marchés, mais en quelque lieu que ce soit, la compagnie consentent à subir elle-même les paies de transport ». L'enquête de 1854, à propos des retards de livraisons, les impute à un cas de force majeure, qui

¹⁷³ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. 56, 60-61.

¹⁷⁴ Le *Journal des chemins de fer*, N° 22, Samedi 3 septembre 1842, Rapport de Joseph Lock (ingénieur).

¹⁷⁵ Archives nationales, F/14/9234, « Note sur les livraisons de rails par les forges aux Compagnies de chemins de fer, par Léon Talabot le 18 mars 1854 ».

sont « l'état des rivières ou des canaux et l'insuffisance générale des moyens de transport¹⁷⁶ ».

B. Les efforts des compagnies pour surmonter ces obstacles

Les compagnies ferroviaires ont mis en place des stratégies et opté pour des mesures contractuelles visant à contrôler le coût de fourniture dans un marché fluctuant et pas toujours concurrentiel. François Caron a étudié la gestion du coût des rails pour la Compagnie du Nord : lorsque le prix est à la baisse, cette compagnie stimule la concurrence en divisant ses commandes en volume et dans le temps, et en sélectionnant par adjudication ses fournisseurs. Dans les périodes de renchérissement, cette compagnie préfère renoncer aux adjudications et conclure des marchés à long terme à un prix relativement bas, ou simplement prolonger ses contrats antérieurs¹⁷⁷. Ces mesures conjoncturelles se révèlent efficaces. En 1855, dans la demande d'importation qu'elle fait auprès du Ministre des Travaux publics, la compagnie du Nord confirme que « le prix des rails achetés, depuis 1846 par notre compagnie, n'a jamais excédé 260 francs et a été souvent inférieur¹⁷⁸ ».

D'autres compagnies ont également recours à des ajustements conjoncturels, mais rarement de manière systématique. À la fin de la croissance de la production sidérurgique qui a lieu entre 1845 et 1847 grâce aux créations ferroviaires, la Compagnie Paris-Strasbourg a renégocié au mois de décembre 1847 le traité de fournitures passé avec les frères Talabot au début de l'année, afin de réduire 1 000 tonnes de fournitures et d'obtenir la faculté d'ajourner indéfiniment la livraison de cette commande¹⁷⁹. C'est là une réaction à l'incertitude lors de la crise 1847-1848, et dans le même temps une mesure pour diminuer sa « perte » dans le prix élevé de matériels achetés. En ce qui concerne la Compagnie de l'Ouest en 1852, elle décide de passer rapidement toutes ses commandes de matériels après l'entrée en fonctions au 1^{er} mars 1852 de son conseil d'administration. Cette célérité lui permettait d'économiser des dépenses considérables en anticipant l'accroissement de prix consécutif à la reprise des travaux ferroviaires à partir de l'année

¹⁷⁶ Archives nationales, F/14/9234, « Chemins de fer et forges, retard dans les fournitures de rails, résumé de l'enquête orale, 3^e séance, 11 mars 1854 ».

¹⁷⁷ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, op. cit., p. 102-103.

¹⁷⁸ Archives nationales, F/14/9234, « La lettre de la Compagnie du Nord au ministre des travaux publics au 6 avril 1855 ».

¹⁷⁹ Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, la séance du 23 décembre 1847 ».

1853. Elle se félicite alors que ces commandes faites « à des prix qu'on n'obtiendrait plus aujourd'hui [1853], nous donnent la certitude que nous ne dépasserons pas le chiffre de nos devis¹⁸⁰ ». Cette stratégie s'est avérée payante car c'est la seule grande compagnie ferroviaire qui n'a pas subi des retards importants de livraison en 1854.

À propos de la qualité des matériels et des dates de livraison, les compagnies ont introduit dans les contrats des dispositions relatives aux conditions de fabrication, aux épreuves de qualité, aux délais et aux lieux de livraison, et enfin, aux responsabilités des fournisseurs qui ne respecteraient pas de telles clauses.

Prenons l'exemple des cahiers des charges soumis entre 1852 et 1853 pour la fourniture des rails de la Compagnie du Midi. Les fournisseurs doivent à la fois se conformer aux normes techniques et aux conditions de réception, garantir la livraison dans des délais impartis, et accepter un contrôle serré du processus de fabrication¹⁸¹. En vertu de ces contrats, les agents de la Compagnie pouvaient être présents tout au long du processus de production et « autorisés à en suivre tous les détails, à toute heure du jour et de la nuit, et à faire les vérifications nécessaires pour s'assurer que toutes les conditions du présent cahier des charges sont exactement remplies » (article 7). Dans la phase de livraison, la Compagnie du Midi a la faculté de refuser les rails livrés en cas de malfaçons (des criques ou autres altérations) ou de mauvaises performances dans les épreuves de flexion, de rupture et de choc (article 5 et 6). Le cahier des charges passé avec la forge d'Aubin précise même les procédures détaillées de ces trois épreuves. Même après la réception des rails, la responsabilité des fournisseurs restent encore engagée dans le cas où les rails viendraient à casser ou à se détériorer durant leur pose et au cours de la première année de mise en service (article 8). Du fait de la coexistence de plusieurs fournisseurs, tous les rails devaient être marqués à l'usine sur le milieu de leur longueur. C'est là un moyen de rendre les fournisseurs responsables de défauts qui n'auraient pas été détectés lors de la livraison et l'inspection.

Pour prévenir le partage (sans le consentement des compagnies), des commandes entre plusieurs forges qui se sont entendues pour assurer les productions, les compagnies ont introduit des clauses préventives dans les contrats. L'article 17 du cahier des charges contracté entre le Midi

¹⁸⁰ Archives nationales du monde du travail, 76AQ8, « Assemblée générale des actionnaires, du 25 février 1853 ».

¹⁸¹ Archives nationales, F/14/9234, « Cahier des charges et soumission pour la fourniture de 27000 tonnes de rails Barlow et 19000 tonnes de rails Brunel, par les forges de Decazeville », « Cahier des charges et soumission pour la fourniture de 15000 tonnes de rails Barlow, par la forge de Châtillon et Commentry », « Cahier des charges et soumission pour la fourniture de 12000 tonnes de rails Brunel, par les forges d'Aubin ».

et la forge de Decazeville stipule ainsi qu'« il est formellement interdit au fournisseur de céder à un autre fournisseur ou de faire fabriquer dans une usine autre que la sienne une partie quelconque de la fourniture, à moins de consentement exprès et formel de la Compagnie¹⁸² ». D'autres compagnies ont également adopté la même formulation dans leurs cahiers des charges, tel que l'article 16 dans le contrat passé entre la Compagnie du Nord et la forge de Wendel en 1853 portant sur une commande de 8000 tonnes de rails¹⁸³.

De telles dispositions visant à contrôler le coût et la qualité des matériels n'avaient pas pu être mises en œuvre, tant que le marché était dominé par les forges et restait faiblement concurrentiel. En 1845, quand les maîtres de forges nouèrent des ententes pour contrôler le marché des rails, et alors que les demandes des compagnies dépassaient la capacité de production, la marge de manœuvre pour ces compagnies ferroviaires se réduit pour ce qui est des prix, de la qualité et des modalités de livraison.

Outre les solutions contractuelles pour remédier aux problèmes de fourniture, il existait d'autres méthodes pour remédier au problème d'approvisionnement en matériel. Les compagnies ferroviaires s'efforcent notamment d'importer des matériels étrangers. En raison du coût important des produits métalliques français, l'importation constituait une option intéressante pour les compagnies ferroviaires. Cependant, jusqu'au milieu des années 1850, l'importation de ces matériels a été strictement limitée par les barrières douanières et par des oppositions variées. En 1827, la Compagnie de Saint-Étienne avait déjà sollicité l'État pour qu'il autorise à importer des fers étrangers. Face aux critiques de députés, la Compagnie justifia les négociations engagées avec des fabriques anglaises en indiquant que ces pourparlers « avaient pour but unique d'établir des termes de comparaison de concurrence, afin d'obtenir une modération dans le prix des fers indigènes ». Leurs rails furent finalement produits en France avec une commande partagée entre Charenton et Creusot¹⁸⁴. Entre 1845 et 1847, après la mise en œuvre du plan ferroviaire prévu dans la loi de 1842, le rapport entre l'offre et la demande des produits métalliques en fer se tendit. En 1846, face à la hausse des prix et au retard de livraisons, plusieurs compagnies ferroviaires

¹⁸² Archives nationales, F/14/9234, « Cahier des charges et soumission pour la fourniture de 27000 tonnes de rails Barlow et 19000 tonnes de rails Brunel, par les forges de Decazeville »

¹⁸³ Archives nationales, F/14/9234, « Un marché de 8000 tonnes de rails contracté entre la Compagnie des chemins de fer du Nord et Wendel, maître de forges, le 4 mai 1853 »

¹⁸⁴ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport de M. le comte Alexis De Noailles, membre du Conseil d'administration, sur la situation générale des affaires de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon ».

demandèrent à l'État de leur accorder l'autorisation de faire entrer des matériels fabriqués à l'étranger. Dans le cas de la Compagnie Saint-Germain, le retard de livraison des tubes par les « premiers établissements métallurgiques de France » l'obligea à ajourner l'ouverture de sa ligne. Elle s'adressa par la suite au ministre du Commerce pour obtenir l'autorisation d'importation, et proposa même de payer au titre des droits d'entrée, la différence entre le prix de revient des tubes anglais et celui auquel elle avait traité avec les fournisseurs français¹⁸⁵. Dans ce cas, la livraison à temps, au lieu d'un prix modéré, constitue l'objectif principal de sa demande de l'importation.

Avec le retard de livraison grave en 1854, les compagnies ferroviaires essayèrent une nouvelle fois d'obtenir l'abrogation des barrières douanières. La Compagnie du Midi demanda au gouvernement de l'autoriser, de façon exceptionnelle, à acheter en Angleterre les rails qui lui manquent pour ouvrir la ligne¹⁸⁶. Pour conserver cette commande et ne pas « renvoyer les ouvriers de nos[ses] usines », la forge d'Aubin, fournisseur de la Compagnie du Midi, essaya à tout prix de livrer les rails manquants. Elle sollicita aussi de son côté le ministre des Finances pour être autorisée à importer 10 000 tonnes de fonte même à des conditions onéreuses pour livrer ces rails¹⁸⁷. D'autres forges françaises proposèrent, dans le but d'empêcher cette importation des rails, de se substituer à la forge d'Aubin. Les forges de la Providence et de Maubeuge firent à la Compagnie du Midi une offre au prix courant de 320 francs la tonne (le prix convenu avec Aubin était 300 francs) pour ces 3 200 tonnes de rails, en s'engageant à les livrer trois mois avant la date d'ouverture arrêtée dans l'acte de concession de la ligne. Émile Pereire refusa toutefois cette offre en raison des inconvénients dans le prix, les délais et les lieux de livraison proposés¹⁸⁸. De son côté, Léon Talabot, président du comité des forges, craignait que si de telles demandes de dérogations relatives à l'importation étaient accordées, elles se généralisent. Il avertit le ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics en écrivant ainsi :

« Quant aux compagnies (ferroviaires), admettre sous un prétexte plus ou moins spécieux, qu'elles peuvent introduire des rails sous telle condition exceptionnelle qu'il leur plaira, ce serait les encourager toutes à ne prendre avec les usines françaises que des engagements à court terme, pour se

¹⁸⁵ Archives nationales du monde du travail, 76AQ1, « Rapport à l'Assemblée générale annuelle des actionnaires du 17 mars 1847 »

¹⁸⁶ Archives nationales, F/14/9234, « Note sur les livraisons de rails par les forges aux Compagnies de chemins de fer, par Léon Talabot le 18 mars 1854 ».

¹⁸⁷ Archives nationales, F/14/9234, « Lettre de la forge d'Aubin au Ministre des Finances, le 15 février 1854 ».

¹⁸⁸ Archives nationales, F/14/9234, « les lettres entre Jacques Palotte et Émile Pereire sur le déficit de la fourniture de rail, les 17 et 20 mars 1854 »

réserver l'occasion de demander et d'obtenir ce qui aurait été accordé une fois ; ce serait compromettre et sacrifier le travail national¹⁸⁹.»

Face aux critiques fondées sur l'argument de l'emploi national, les compagnies ferroviaires invoquèrent aussi l'intérêt public dans leurs négociations avec le gouvernement à propos des dérogations au régime d'importation. Prenons les cas des Compagnies du Midi, du Nord et de P-O. Louis Girard avait déjà noté l'effet qu'avait eu la menace faite par la Compagnie du Midi de suspendre ses travaux : elle avait été autorisée en novembre 1854 à importer 21 000 tonnes de rails¹⁹⁰. Car l'avancement des travaux ferroviaires, dont dépendent la création d'emplois et le désenclavement des régions éloignées, est également une question d'intérêt public, et à ce titre, constitue une grande préoccupation de l'État. De plus, la compagnie du Midi s'engage, en contrepartie de cette dérogation, à livrer à la circulation la ligne entière de Bordeaux à Sète le 30 novembre 1856 au lieu du 8 juillet 1857. De même, la Compagnie du Nord accepte l'obligation imposée par l'État de renouveler ses rails dans un intérêt de sécurité publique, lorsqu'elle demande au gouvernement de l'autoriser d'importer des rails étrangers. Il lui manque alors 6 200 tonnes de rails, 800 tonnes de coussinets même si elle n'effectue que les deux cinquième du renouvellement demandé par l'État en 1855. Face à l'urgence de ce renouvellement et à une prime de 20 francs ajoutée par les forges au prix courant (260 francs) de rails pour une livraison rapide, la Compagnie du Nord ne peut donc pas entreprendre ce renouvellement massif sans subir un grave préjudice financier, si l'importation de rails était impossible. Elle considère « comme une mesure extrêmement utile l'extension de la facilité qui nous a été donnée de prendre des rails à l'étranger à prix réduit »¹⁹¹. Le gouvernement lui accorde finalement la faculté d'importer 12 000 tonnes de rails étrangers, destinés uniquement au renouvellement de sa voie principale, et fixe, par un décret, le droit de douane à 60 francs par tonne¹⁹². Cette autorisation est conditionnée à l'obligation faite à la Compagnie du Nord de réaliser ce renouvellement avant le 1^{er} octobre 1856. Faute de quoi,

¹⁸⁹ Archives nationales, F/14/9234, « lettre de Léon Talabot, le président du comité des forges, au Ministre de l'Agriculture, du commerce et des travaux publics ».

¹⁹⁰ Louis Girard, *La politique des...*, *op. cit.*, p. 145.

Par contre, cette importation ne concernait pas une réduction de coût, car le droit douanier que la Compagnie du Midi payait dut être égal à la différence existant entre le prix des rails français et étrangers. Voir : J. B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État (T.54)*, Paris, Imprimerie de Pommeret et Moreau, p.600.

¹⁹¹ Archives nationales, F/14/9234, « Note sur le renouvellement des voies de la ligne principale fait par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées chargé des travaux et de la surveillance, le 15 février 1855 », « lettres de la Compagnie du Nord au ministre des travaux publics, les 6 et 20 avril 1855 ».

¹⁹² Archives nationales, F/14/9234, « Arrêté du 18 juin 1855 ».

cette compagnie serait tenue de verser au Trésor le montant de la réduction de droit accordée sur les quantités de rails¹⁹³. Les dérogations qu'ont obtenues les Compagnies du Midi et du Nord vont aussitôt inciter la Compagnie de P-O à soumettre une pareille demande pour importer 5 200 tonnes de rails manquants, à cause du retard de livraison par la forge d'Aubin. Cette compagnie ne cherche pas un prix inférieur à celui convenu avec Aubin (260 francs), mais une livraison à temps pour éviter l'ajournement de la mise en exploitation de la ligne Poitiers-La Rochelle. Cependant, cette fois, le rapporteur du Comité consultatif des chemins de fer émet un avis négatifs à propos de cette demande, car, « il a fallu toute l'importance que le Gouvernement attache à une prompt exécution de ces travaux (du Nord et du Midi) pour motiver une dérogation à la loi générale ; ici rien de semblable ! La Compagnie d'Orléans réclame les bénéfices de la mesure, mais elle n'offre aucune compensation, elle n'accepte aucune charge¹⁹⁴ ». Le comité suit l'avis du rapporteur. L'intérêt public constituait donc à cette période une considération importante lorsque l'État accordait des autorisations exceptionnelles d'importation.

Malgré les fermes oppositions de l'industrie sidérurgique, les droits de douane des fers étrangers sont diminués de 1853 à 1855 suite à de nombreux décrets¹⁹⁵. Après de nombreuses tentatives, les compagnies sont parvenues plus largement à surmonter les contraintes douanières en 1854. L'augmentation des importations de rails étrangers n'est toutefois pas sans poser de problèmes. Ces rails étrangers, notamment anglais, en dépit de leurs prix avantageux, présentent également des inconvénients, à commencer par le fait que les forges anglaises refusent de s'adapter aux cahiers des charges français et d'offrir des garanties à leurs produits.

Comme l'indique François Caron, bien que les commandes de rails anglais aient contribué à l'abaissement du prix de rail en France, elles se révèlent assez décevantes¹⁹⁶. L'avantage du prix des rails anglais est aussi mis en cause en raison de leur moindre qualité. C'est que note Paulin Talabot en 1860 : « les rails qu'on tire d'Angleterre, et qui sont connus généralement sous le nom de rails américains, parce que c'est surtout l'Amérique qui se charge de les consommer, ont une très mauvaise réputation, laquelle est tout à fait méritée. Il est tout simple que ces rails soient à un prix très bas¹⁹⁷ ». Même Émile Pereire, farouche partisan de l'abaissement des droits de douane,

¹⁹³ Archives nationales, F/14/9234, « Le décret du 5 mai 1855 ».

¹⁹⁴ Archives nationales, F/14/9234, « Comité consultatif des chemins de fer, séance du 17 mars 1855, Rapport de M. Piérard sur la demande en introduction de rails étranger ».

¹⁹⁵ Auguste Arnauné, *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1911, p. 249.

¹⁹⁶ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, op. cit., p. 91.

¹⁹⁷ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre*,

confirme alors que pour les rails en bonne qualité, l'écart de prix entre la France et l'Angleterre a cessé d'exister¹⁹⁸. C'est aussi la concurrence provenant des forges françaises, surtout pour les grosses commandes de rails passées par les financiers français investissant dans les chemins de fer en Espagne et en Russie, qui a contribué à partir du milieu des années 1850 à renforcer la position des clients français dans les négociations commerciales avec les forges anglaises et à les faire plier aux exigences françaises¹⁹⁹.

Cependant, ce serait une simplification voire une fausse interprétation que d'opposer l'intérêt de l'industrie sidérurgique et celui des chemins de fer, ou de déduire que c'était un jeu à somme nulle entre ces deux secteurs. Certes, dans un rapport fournisseur-client, il existe toujours des tensions concernant les prix, la qualité et les conditions de livraison ; mais les liens entre ces deux secteurs étaient, dès le début de l'ère des rails, dépassent simple rapport fournisseur-client. Bertrand Gille a distingué trois niveaux de leur rapport. Le premier niveau se caractérise par des investissements consentis par les forges dans les compagnies ferroviaires. Ces investissements, au début ayant lieu lorsque les jeunes compagnies ferroviaires paient les forges en leurs propres actions, sont par la suite initiés par les forges elles-mêmes pour acquérir des influences sur les commandes ferroviaires. Au deuxième niveau, les compagnies ferroviaires et les forges entretiennent des liens financiers réciproques, dans la mesure où les forges cherchaient aussi des capitaux auprès des compagnies ferroviaires. Au troisième niveau, de véritables groupes sont formés, à l'exemple de celui du P-O et de l'usine de Decazeville, qui partageaient les mêmes banquiers-fondateurs. Des forges telles que Denain-Anzin et la compagnie houillère de la Grand-Combe, et la compagnie PLM constituaient un autre groupe intégré, à travers des investissements diversifiés de Léon Talabot et de la maison Rothschild²⁰⁰. Le fait que le Crédit mobilier échoue à participer à l'industrie sidérurgique du bassin de la Loire et à acquérir la compagnie d'Alain²⁰¹

Industrie métallurgique, Tome premier, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 203-204.

¹⁹⁸ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 207.

¹⁹⁹ Talabot confirma ce qui a souligné Émile Pereire sur l'effet des commandes des chemins de fer étrangers sur l'attitude des forges anglaises, il néanmoins nia la possibilité de l'amélioration davantage de qualité de rails anglais : « les Anglais ne voulaient accepter ni contrôle ni conditions de réception ; depuis quelque temps, sous la pression que nous avons exercée les uns et les autres, surtout à propos de l'exécution des chemins de fer étrangers, ils ont changé d'allures et ils admettent maintenant un certain contrôle ; mais, quant à leur faire changer leur système de fabrication, il ne faut pas l'espérer : ils fabriqueront toujours en vue de la grande masse à laquelle ils fournissent. ».

Voir : Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 207-209, 219.

²⁰⁰ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. 65-66.

²⁰¹ *ibid.*, p. 76, 186.

peut probablement expliquer une plus forte hostilité des Pereire à l'égard des forges que les Talabot et les Rothschild, qui ont des participations dans les industries ferroviaires et sidérurgiques. Georges Ribeill a déjà remarqué que, lors des débats relatifs au traité de commerce avec l'Angleterre, Paulin Talabot, comme Émile Pereire sont favorables au traité, mais le premier s'oppose aux barrières douanières d'une manière plus mesurée, en raison de la participation des Talabot dans la sidérurgie²⁰².

Les compagnies ferroviaires établissent ou renforcent leurs liens avec la sidérurgie pour assurer leurs fournitures ou pour tirer des bénéfices de leurs propres commandes. Mais cela peut aussi constituer un motif de préoccupation pour les compagnies. À la fin de l'année 1847, quand la compagnie des chemins de fer de Paris à Strasbourg essaya de réduire de 1 000 tonnes de rails dans sa commande passée aux frères Talabot le 27 mars 1847, elle s'inquiète pour ses avances à eux. Un administrateur craint que l'ajournement dans les livraisons ne déchaîne « un délai proportionnel dans les remboursements successifs des avances faites à M.M. Talabot »²⁰³.

Quant aux acquisitions, Bertrand Gille estime que l'acquisition de grandes usines métallurgiques par une compagnie de chemin de fer reste rare ; la seule exception fut celle de l'usine d'Aubin par la Compagnie du Grand-Central. En effet, la fabrication exige des installations dont la capacité, dans la plupart des cas, dépasse singulièrement les besoins d'une compagnie ferroviaire²⁰⁴. Ce genre d'acquisitions, parce qu'il n'est pas nécessairement avantageux pour les compagnies ferroviaires, montre que d'autres relations financières ont été privilégiées (par rapport à l'acquisitions et la fusion).

Effectivement, bien qu'il existe des acquisitions d'entreprises sidérurgiques par les

²⁰² Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire ...*, *op. cit.*, p. 258-259.

Paulin Talabot exprima au début de son adresse dans l'enquête son réticence de voir l'intérêt de la sidérurgie française compromis par ce traité de commerce : « nous regardons les intérêts des compagnies de chemins de fer comme très étroitement liés à ceux des forges. Nous sommes convaincus que nous avons le plus grand intérêt à ce que les forges soient prospères et actives, et que ce serait un très grand malheur pour notre industrie si les mesures qu'on va prendre devaient réduire en France, d'une manière considérable, la production du fer. »

Par rapport à Paulin Talabot, Émile Pereire fut plutôt impitoyable aux forges qui ne supportaient pas l'abaissement des droits douaniers : « Faites baisser le prix du fer, vous ferez disparaître les usines placées dans de mauvaises conditions. Il faut, du reste, qu'elles se liquident un jour ou l'autre, parce que l'industrie française ne peut pas être condamnée à s'alimenter à 30% plus cher que l'industrie anglaise. 30%, c'est beaucoup pour des matières de cet ordre-là. »

Voir les prises de parole de Paulin Talabot et d'Émile Pereire dans la séance du 16 mai 1860 : Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 197, 206-207.

²⁰³ Archives nationales du monde du travail, 13 AQ 33-45, « Délibérations du conseil d'administration de Paris-Strasbourg, la séance du 23 décembre 1847 ».

²⁰⁴ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. 182.

compagnies ferroviaires, elles n'ont pas nécessairement pour objectif de contrôler le coût ou la livraison des matériels dont les compagnies ferroviaires avaient besoin. La Compagnie de Saint-Étienne fit l'acquisition partielle d'une compagnie métallurgie. Dans la région traversée par le chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon, il existait trois usines métallurgiques - Terrenoire, Janon et Saint-Julien - qui figuraient toutes dans la liste de dix plus grandes entreprises sidérurgiques en 1828 (Terrenoire demeurait dans cette liste tout au long de la période étudiée dans cette thèse)²⁰⁵. La Compagnie de Saint-Étienne, malgré les litiges avec les propriétaires de Terrenoire qui demandent l'indemnisation des dommages des travaux²⁰⁶, est devenue co-concessionnaire de Terrenoire par une acquisition en 1840. Cette opération coûta la compagnie ferroviaire une somme de 140 000 francs, payée à la Compagnie des mines de Terrenoire et des hauts-fourneaux du Janon²⁰⁷. Bien que l'usine de Terrenoire était l'une des usines admises à présenter des soumissions pour la fourniture des rails dès le commencement de l'ère de chemins de fer en France²⁰⁸, elle ne fournissait pas la Compagnie Saint-Étienne en rails : les lignes concédées à cette compagnie ont déjà été achevées lors de cette acquisition. On peut en déduire que la fourniture de ses propres commandes ne constitue pas un objectif important de cette compagnie dans l'acquisition partielle de Terrenoire.

L'acquisition en 1855 de la forge d'Aubin par la Compagnie de Grand-Central est une opération de plus grande envergure. Malgré le rapport fournisseur-client entre ces deux parties, cette acquisition n'était pas non plus conçue principalement pour assurer la fourniture des matériels. Elle s'explique plutôt par l'intention de bénéficier d'une partie des revenus générés par ses propres commandes et la plus-value « sûre » des propriétés du bassin d'Aveyron, suivant l'exemple des mines et des forges de la Loire, dont la valeur a été décuplée « par le fait seul de la construction du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon ». Le rapport du Conseil d'administration de Grand-Central à l'Assemblée Générale des actionnaires a bien montré ces deux raisons qui motivent cette acquisition :

« Plusieurs d'entre vous ont reconnu l'intérêt qu'il y aurait pour nos actionnaires à profiter directement de la plus-value et du développement que la création des grandes voies de transport donnera

²⁰⁵ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. 117, 158-159 et 166-167.

²⁰⁶ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 juin 1838 ».

²⁰⁷ Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Compte rendu de l'Assemblée générale du 20 décembre 1840 ».

²⁰⁸ Bertrand Gille, *La sidérurgie française...*, *op. cit.*, p. 165.

nécessairement au bassin de l'Aveyron. ... il était utile de ne pas attendre que cette plus-value fût acquise toute entière aux contrées desservies, et de chercher le plutôt possible à devenir maître de tout ou partie de la propriété d'établissements appelés à un si prospère et si prochain avenir... en accroissant le réseau du chemin de fer Grand Central, et par conséquent, l'importance des marchés qui vous ont été soumis l'année dernière, et qui assurent à la Société d'Aubin la fourniture de nos rails et de notre matériel, nous augmenterions les bénéfices de l'usine dans des proportions que nous n'avions pas pu prévoir. Il y a donc intérêt à traiter le plus tôt possible avec la Société d'Aubin, et nous sommes entrés en relation avec elle pour négocier, moyennant remise d'obligations de votre Compagnie, l'acquisition des mines, usines et ateliers que possède cette société²⁰⁹. »

À travers de ce rapport, nous pouvons noter que la gestion des fournitures ne constitua pas la primordiale motivation qui conduisit la Compagnie de Grand-Central à acquérir la Société d'Aubin, malgré la grande quantité de matériels que le Grand-Central a contracté par la suite avec la forge d'Aubin.

*

* *

Les années 1850 correspondent à une gestion renforcée du risque de surcoût et de retard dans l'achèvement des travaux.

Les contrats globaux et forfaitaires qui se multiplient à partir des années 1850 sont censés assurer l'achèvement des travaux dans le délai et le budget prévus. Par rapport à l'adjudication par lot, adoptée par les Ponts et Chaussées pour construire les canaux et par des compagnies ferroviaires telle que la Compagnie du Nord, le contrat global et forfaitaire est choisi pour transférer aux entrepreneurs le risque de surcoût et de retard dans la construction afin d'éviter les conséquences financière de ce risque. En examinant les profils des entrepreneurs ferroviaires à forfait durant les années 1830 et 1840, deux autres raisons se dégagent pour expliquer le choix du contrat à forfait : la compétence et l'expérience de ces ingénieurs dans la construction ferroviaire - très précieuses à cette période -, ainsi que leur lien étroit avec les compagnies ferroviaires qui garantit la concordance de leurs propres intérêts avec ceux des compagnies, leur connaissance des projets concernés et leur solidité tant technique que financière. Il faut attendre les années 1850 pour que ces contrats en bloc et à forfait soient généralisés, malgré certaines applications de l'adjudication par lot pour bénéficier de la concurrence entre les entrepreneurs. Ainsi, le contrat

²⁰⁹ Archives nationales du monde du travail, 60 AQ 252, « Rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale ordinaire et extraordinaire des actionnaires du 23 janvier 1855 ».

global et forfaitaire est sûrement une méthode moins risquée, il peut également être moins économique.

Au-delà du transfert du risque d'inachèvement aux entrepreneurs par des contrats globaux et forfaitaires, les compagnies peuvent également partager ce risque avec l'État en renégociant leurs contrats de concession pour obtenir une prolongation de la durée de concession ou des aides supplémentaires de l'État. Bien que ces aides aient déjà donné lieu à de nombreuses études, nous les avons traitées comme des renégociations des contrats. Ce faisant nous permet de prêter une attention spécifique aux mesures mises en œuvre par l'État pour décourager les spéculations des concessionnaires lors de ces renégociations. Il faut deux conditions préliminaires pour que cette révision de contrats soit possible : des garanties supplémentaires pour l'intérêt public, ainsi que des compromis consentis par les deux parties (l'État et les compagnies). Ces conditions, déjà mises en place à la fin des années 1830, sont maintenues et renforcées dans les années 1850, à l'exemple des conventions passées entre l'État et les compagnies ferroviaires suite à la crise de 1857.

Dès l'introduction du chemin de fer en France, le surcoût et le retard dans l'acquisition des matériels en fer (notamment des rails), ont été un problème préoccupant les compagnies ferroviaires. C'est au cours des années 1850 qu'ils ont finalement été mieux contrôlés. L'historiographie a déjà souligné la tension l'offre et la demande de ces matériels, en s'intéressant à la capacité de production de l'industrie sidérurgique en France, au manque de concurrence entre les forges en raison de leur coalition, et enfin, aux restrictions de l'importation des produits de fer. Pour notre part, nous avons montré que la création presque concomitante des concessions ferroviaires a induit une forte pression au même moment sur le marché des produits sidérurgiques. Au-delà du rapport offre-demande, ce chapitre met en avant un autre facteur important dans l'explication du retard et du surcoût de l'acquisition de ces matériels : l'irrégularité de la navigation qui est pourtant essentielle au transport et à la livraison des rails. Malgré l'interdépendance entre le secteur sidérurgique et le secteur ferroviaire à cette époque - qu'il s'agisse de l'approvisionnement en produits sidérurgiques du premier pour le second et d'investissement croisés - ces deux secteurs ont des intérêts divergents à propos de l'assouplissement des restrictions de l'importation. Les compagnies ferroviaires et les forges ont toutes deux mobilisé l'intérêt public pour justifier leurs positions opposées à cet assouplissement. C'est grâce à l'accroissement de la production des produits en fer en France et au renforcement de la concurrence nationale et internationale, que les compagnies ferroviaires ont pu, à partir des

années 1850, bénéficiant de prix décroissants sur ces produits, garantir leur livraison à temps et mettre en place des mesures contractuelles pour mieux contrôler la qualité.

CHAPITRE 9. LES DÉFIS DE LA CONCURRENCE LORS DE LA PHASE DE L'EXPLOITATION

Lors de la phase de l'exploitation, l'incertitude et l'insuffisance du trafic deviennent le plus grand défi pour l'exploitant d'infrastructures de transport. C'est la concurrence, horizontale ou intermodale, qui pèse alors le plus sur le trafic.

Malgré le monopole naturel des voies de communication, les compagnies de chemins de fer se livrent encore une forte concurrence horizontale, ce qui peut les inciter à réaliser des fusions notamment dans les années 1850. Quant à la concurrence intermodale, la plus vive sans doute est celle entre le transport ferroviaire et la navigation intérieure. Comme nouveau mode de transport, le chemin de fer doit, pour concurrencer d'autres voies existantes, pratiquer des tarifs très avantageux, en contournant les tarifs généraux par des traités spéciaux avec les expéditeurs qui consentent à leur confier une quantité minimum ou bien la totalité de leurs marchandises (constituant des *tarifs spéciaux*). Les compagnies ferroviaires adoptent par ailleurs des tarifs dégressifs selon la distance parcourue (autrement appelés *tarifs différentiels*) afin de gagner plus trafic pour les longs trajets. Ces deux types de tarifs constituent des leviers très puissants au service des chemins de fer dans la concurrence pour le transport de marchandises. Ils font toutefois l'objet de critiques pointant le spectre d'un renforcement du monopole au profit des chemins de fer, particulièrement à partir des années 1850, lorsque la supériorité des rails devient observable. Face à de telles critiques, d'une part, une enquête datant de 1850 met ainsi en cause les tarifs différentiels et les tarifs spéciaux sont interdits en 1857 et 1860 ; d'autre part, les restrictions relatives à l'autonomie tarifaire des compagnies ferroviaires sont activées au cours des années 1850. Contrairement aux politiques tarifaires très offensives mises en place pour remporter la concurrence intermodale, les fusions, très prisées pour faire face à la concurrence horizontale, sont toutefois rarement réalisées entre différents modes de transport pour limiter la concurrence intermodale, à l'exception du Midi.

L'objet de ce chapitre est de déterminer les spécificités des politiques concurrentielles mises en œuvre par les compagnies ferroviaires à cette époque. D'abord, comment peut-on expliquer la coexistence du monopole naturel et de la forte concurrence horizontale que subissent les

compagnies ? Deuxièmement, alors que les rouliers et les bateliers pratiquent des tarifs différentiels et des tarifs spéciaux, pour quelle raison ces deux types de tarification sont-elles plus problématiques et plus critiquées dans le cas des transports ferroviaires ? Comment expliquer par ailleurs leurs sorts différenciés : les tarifs spéciaux ont été supprimés alors que les tarifs différentiels ont perduré malgré les critiques ? Pourquoi, enfin, les fusions intermodales ont-elles plus rares que les fusions horizontales ; et comment expliquer l'exception de la région du Midi.

Après l'étude des différentes formes de concurrence et leurs intensités relatives, il s'agira d'envisager les réglementations différentes en matière de tarification ferroviaire, puis le rôle des fusions horizontales et intermodales.

1. Les concurrences horizontales et intermodales

Dans les théories de *Project Finance*, le risque de demande est défini comme le risque de voir le revenu effectivement généré par un projet se révéler inférieur au revenu estimé. Ce type de risque peut résulter d'une part de l'incertitude des trafics ou des tarifs inacceptables pour les futurs usagers, et d'autre part, de la concurrence. L'anticipation de ce risque est essentielle pour les promoteurs car la demande future exerce une influence directe sur les flux de trésorerie d'un projet et son niveau de rendement²¹⁰. Au XIX^e siècle, de nombreux facteurs influent sur les trafics des voies de transport : des facteurs endogènes, tels que l'emplacement des infrastructures ou les caractéristiques spécifiques de chaque mode de transport, ainsi que des facteurs exogènes, notamment l'émergence de nouveaux concurrents et les politiques, tarifaires ou non-tarifaires, adoptées par ces derniers. Ces éléments et leurs effets sur les trafics d'une voie de communication et ainsi sur leurs revenus n'étaient pas toujours prévisibles. Le chapitre 1 a déjà analysé la considération du trafic et du produit des voies de transport dans la planification et le financement de ces voies, ainsi que les mesures adoptées avant l'exploitation des voies pour mitiger la conséquence d'une demande insuffisante : l'adoption d'une largeur plus modeste pour les canaux dans la second classe et l'ajournement de l'installation de la seconde voie pour les chemins de fer qui traversent les régions moins peuplées. Ce chapitre sera consacré à examiner les mesures adoptées lors de la phase de l'exploitation pour répondre aux concurrences tant horizontales que intermodales, les principales menaces pour les trafics et les revenus des voies dans l'exploitation.

A. Le cas des lignes de chemins de fer : en situation de concurrence ou de monopole ?

Nous avons déjà vu que lorsque le trafic est très incertain ou jugé insuffisant pour couvrir les coûts, le financement des travaux par des compagnies privées peut être difficile, rendant parfois nécessaire l'intervention des acteurs publics. La concurrence entre les différentes voies de communication, inévitablement pesant sur leur trafic, semble toutefois acceptable voire

²¹⁰ Stefano Gatti, *Project finance in..., op. cit.*, p. 46-47.

Les autres deux risques lors de la phase d'exploitation sont le risque d'approvisionnement, lié à l'insuffisance ou au prix élevé des matériaux nécessaires pour l'exploitation du projet, et le risque de performance, résidant dans le fonctionnement du projet techniquement sous-performant. Pour les canaux et les chemins de fer à cette époque, le risque de demande était plutôt dominant.

souhaitable pour l'État. À ce titre, au début de l'ère des rails, l'État s'est déjà conservé explicitement le droit de créer ou d'autoriser l'établissement de voies concurrentes. Les cahiers des charges des chemins de fer comprenaient des dispositions empêchant les compagnies de demander auprès de l'État des indemnités lorsque l'ouverture d'autres voies de communication dans la même contrée avait été autorisée²¹¹. Dans ce contexte où l'État est favorable à maintenir, sinon stimuler, la concurrence, les réactions des acteurs privés à la menace de concurrence doivent tenir notre attention.

Nos analyses s'appuient sur l'identification de deux types de concurrence : la concurrence horizontale (intramodale) et la concurrence intermodale. La première concerne la concurrence entre les voies du même mode de transport, et la seconde porte sur les modes de transport différents. Ces deux types de concurrence ont fait l'objet de nombreuses études, tant en histoire qu'en économie.

En matière de concurrence horizontale, celle entre les chemins de fer a été plus étudiée par des historiens et des économistes que la concurrence entre les voies d'eau. Les économistes et certains historiens ont souvent souligné le monopole naturel des voies de transport, en relativisant la concurrence horizontale. Prenons l'exemple de l'étude de Guy Numa. Dans son analyse de la concurrence dans l'industrie ferroviaire, il a accentué, en s'appuyant sur les études de Perdonnet et Picard, la rareté de la concurrence directe entre les voies ferrées, dont la seule exception était deux lignes parallèles reliant Paris à Versailles. Les tentatives de créer des lignes concurrentes lui semblent avoir échoué à cette époque. Même la concurrence entre ces deux lignes Paris-Versaille a pris fin en 1851, après avoir été toutes deux absorbées par la Compagnie de l'Ouest²¹². Selon A. Picard, dont l'étude historique consacre un chapitre entier à la concurrence horizontale entre les compagnies ferroviaires, la concurrence « proprement dite » est seulement « la lutte entre des lignes parallèles ». Picard n'a donc pu citer aucun exemple de la concurrence horizontale entre les chemins de fer durant la période étudiée dans cette thèse²¹³.

Cependant, l'existence et l'intensité de la concurrence horizontale n'ont pas échappé aux observations de plusieurs historiens. Louis Girard a confirmé le lien entre les fusions et la

²¹¹ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p. 161.

²¹² Guy Numa, *Réglementation et concurrence...*, op. cit., p. 148-153.

²¹³ L'exemple le plus proche de notre époque que Picard a donné est la concurrence entre la Compagnie du Midi et la Compagnie PLM en 1861.

Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p. 163-165, 181.

concurrence horizontale entre les chemins de fer. D'une part, le gouvernement du Second Empire usait de la menace de la concurrence pour contraindre les grandes compagnies ferroviaires à fusionner avec les petites compagnies pour sauver celles-ci. D'autre part, les compagnies avaient aussi la motivation d'intégrer les lignes. Par exemple, dans le cas des compagnies sous le contrôle des frères Pereire, elles avaient une tendance à effectuer des fusions de crainte de la concurrence entre les chemins de fer, malgré la baisse de leurs revenus suite à ces fusions qui s'accompagnent souvent de nouvelles concessions²¹⁴. En dépit de ses observations des concurrences horizontales entre les chemins de fer, cet auteur n'a toutefois pas défini précisément le concept de la concurrence, rendant difficile la comparaison entre cette concurrence horizontale observée par Louis Girard et la concurrence définie et jugée insuffisante par les auteurs tel que Picard.

Les archives des compagnies mettent en évidence l'existence de la concurrence horizontale et son intensité. Dans le rapport à l'assemblée générale des actionnaires de la Compagnie de l'Ouest en 1855, le conseil d'administration constata que la concurrence provenant des voies ferrées était une menace beaucoup plus importante que les concurrences intermodales venant des voies d'eau et des routes de terre :

« Point de rivière navigables qui lui [le chemin de fer] disputent son trafic ; une route de terre peu favorable aux transports des céréales et des marchandises encombrantes ; enfin, le cabotage très éloigné de sa zone d'action. Voilà des avantages réels. Mais, en face d'une autre concurrence bien plus redoutable, celle que les lignes de fer se font entre elles, nous sommes, il faut le reconnaître, beaucoup moins protégées²¹⁵. »

Cette compagnie souligne donc la gravité de la concurrence horizontale plutôt que celle de la concurrence intermodale, et pourtant c'est cette dernière qui a été beaucoup mise en avant par les historiens et les économistes. La coexistence entre le monopole naturel (la rareté des lignes directement concurrentes) et la concurrence intense expérimentée par les compagnies constitue une problématique de cette section. L'un des éléments clés pour comprendre ce conflit réside dans la définition de la concurrence par les auteurs tels que G. Numa et A. Picard, qui se limite à la concurrence directe entre les lignes étant plus ou moins parallèles ou partageant les mêmes extrémités. Nous observons que les concurrences entre les chemins de fer à cette époque ont

²¹⁴ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 115, 147.

²¹⁵ Archives nationales du Monde du Travail, 76AQ8, « Rapport à l'assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 ».

dépassé cette définition : la concurrence peut avoir lieu entre deux voies de communication qui sont non-parallèles voire desservent différentes régions.

Nous choisissons tout d'abord d'étudier la concurrence entre la Compagnie du chemin de fer d'Amiens à Boulogne et les chemins de fer d'Amiens à Calais et à Dunkerque appartenant à la Compagnie du Nord. Ces trois lignes n'étaient pas parallèles pour aller à la même ville portuaire, mais constituaient toutes le passage de Paris à la frontière anglaise. À ce titre, l'intensité de la concurrence entre ces trois lignes a contribué à changer l'importance relative des trois ports concernés - on verra cet aspect dans la section 2 du chapitre 9 en ce qui concerne les tarifs différentiels du chemin de fer du Nord. Dans l'impossibilité de soutenir encore la concurrence des lignes de Calais et de Dunkerque, le chemin de fer Amiens-Boulogne fut absorbé en 1852 par la Compagnie du Nord. On constate ici la concurrence horizontale pouvait exister entre des lignes desservant des villes différentes. Grâce à leurs apports en matière de circulation des marchandises et des voyageurs, les chemins de fer pouvaient influencer voire redéfinir l'importance commerciale d'une ville. La concurrence entre ces chemins de fer n'était donc pas limitée à la lutte de trafic entre les deux centres d'activités économiques déterminés, mais concernait aussi une redéfinition de l'importance relative des villes desservies par les différentes lignes et donc une redistribution des futurs trafics parmi ces lignes.

Cette concurrence horizontale concernait également les petits embranchements ou les lignes secondaires qui, bien que situés souvent à la périphérie de deux lignes principales ferroviaires et sans desservir directement les grandes villes comme les lignes principales, étaient pourtant importants pour procurer les trafics à ces dernières. L'utilité de ces petites lignes a été bien illustrée par la Compagnie de l'Est en 1857 :

« On ne songeait d'abord qu'à relier Paris avec les villes principales ou avec les points extrêmes du pays. Avant même que ces lignes fussent achevées, alors que sur chacune d'elles on n'avait pu ouvrir que des exploitations partielles, on n'a pas tardé à reconnaître que si les lignes restaient isolées elles seraient réduites à leur trafic propre et ne pourraient desservir que les intérêts locaux situés sur leur parcours. De là de nombreux embranchement projetés ou exécutés, qui ont démontré que la circulation croissait en raison des facilités qui lui étaient offertes²¹⁶. »

Sans les lignes secondaires ou les embranchements leur apportant l'ensemble des demandes de transport dans les régions traversées, les lignes principales ne peuvent exploiter que

²¹⁶ Archives nationales du Monde du Travail, 13AQ2638bis, « Rapport aux assemblées générales, le 27 mai 1858 »

partiellement les trafics potentiels de leur parcours. Ainsi, l'expansion de leurs réseaux par le biais de l'entreprise des nouvelles concessions est nécessaire pour que les compagnies puissent attirer plus de circulation. C'est dans cette perspective que la Compagnie de l'Ouest a accepté en 1855 les nouvelles concessions des lignes dans les réseaux de Bretagne et de Normandie, dont la rentabilité prévisionnelle est modérée mais le coût estimé est élevé. La Compagnie de l'Ouest justifia la viabilité de ces nouvelles concessions en évoquant le renforcement de l'effet de réseau par ces nouvelles lignes secondaires, qui pourraient « rapprocher de nos lignes principales²¹⁷ ». Ainsi, ces petites lignes secondaires, n'étant pas parallèles ou en concurrence directe entre elles-mêmes, étaient susceptibles d'absorber les trafics de leurs parcours et de les transmettre à une grande ligne pour concurrencer une autre grande ligne avoisinante sur le trafic de cette zone. Cette forme de concurrence de trafic obligeait les compagnies à accepter les lignes peu rentables à partir du milieu des années 1850, tant par les nouvelles concessions que par les fusions.

Dans ce sens élargi de la concurrence horizontale, bien que les six grandes compagnies de chemins de fer aient établi leur position de monopole dans la région couverte par leurs réseaux, ce monopole n'était pourtant pas absolu, du moins au cours des années 1850. Le cas de la Compagnie Paris-Lyon met en évidence cette instabilité de leur position de monopole. En 1854, cette Compagnie se trouvait menacée par la concurrence provenant des réseaux voisins. D'un part, la fusion entre la Compagnie Paris-Orléans et les Compagnies de Nantes, de Bordeaux et du Centre constituait une nouvelle menace à l'ouest. D'autre part, l'agglomération des lignes de l'Est en 1853, sous le contrôle de la Compagnie Paris-Strasbourg, qui permettait ainsi à la ligne principale de Paris-Strasbourg de pénétrer dans la vallée de la Saône, menaçait la Compagnie Paris-Lyon « à la fois dans le trafic de la Franche-Comté et dans le trafic de l'Alsace et de la Suisse²¹⁸ ». Certes, ni les deux grandes lignes (Paris-Orléans et Paris-Strasbourg), ou les petites lignes à leur emprise, ne sont parallèles à la ligne Paris-Lyon ou pouvaient constituer des voies directement concurrentes pour elle. Cependant, une fois absorbées par d'autres grandes lignes, ces petites lignes en périphérie de Paris-Lyon pourraient enlever une partie des trafics de la périphérie de Paris-Lyon pour les transférer à une autre grande ligne. Ces lignes périphériques, malgré leur rentabilité souvent faible, étaient susceptibles de communiquer avec les grands réseaux, intensifiant ainsi leur concurrence sur les trafics des zones avoisinantes.

²¹⁷Archives nationales du monde du travail, 76AQ8, « Assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 ».

²¹⁸Archives nationales du Monde du Travail, 77AQ158, « Assemblée générale (de Paris à Lyon) du 20 avril 1854 ».

En conséquence, la concurrence horizontale existe non seulement entre les lignes parallèles ou reliant les mêmes points, mais aussi entre les grandes lignes (desservant différentes directions) pour l'accès aux territoires périphériques qui se situent entre leurs zones d'influence. Desservant de tels territoires périphériques, les lignes secondaires sont susceptibles de conduire vers leur grande ligne non seulement le trafic de ces territoires, mais aussi, le trafic des territoires avoisinants qui constituent zones d'influence d'autres grandes lignes. On peut également observer à partir des cas tel que celui de Paris-Lyon que les fusions, résultant partiellement de la concurrence, pouvaient à leur tour intensifier les concurrences existantes et rendraient davantage nécessaires les nouvelles fusions.

B. Les types de concurrence intermodale : l'importance de l'alternative rail-navigation

S'agissant de la concurrence intermodale, celle entre la navigation intérieure et les chemins de fer est la plus étudiée dans les recherches existantes. Les opinions et les politiques concernant cette concurrence intermodale et la position respective de chaque mode de transport ont notamment été discutées. Picard a noté la polémique entre Dupin et Collignon entre 1844 et 1845 autour de la concurrence intermodale entre le Canal de la Marne au Rhin et le chemin de fer Paris-Strasbourg, deux voies en grande partie parallèles²¹⁹. Dupin, rapporteur du projet de loi au sujet de ce chemin de fer, mentionna la possibilité de ne pas achever ce canal, voire d'utiliser les travaux de canaux déjà entrepris pour l'assiette des rails. De son côté, Collignon, ingénieur en chef chargé en même temps de ces deux voies de transport, insista sur le bien-fondé de la coexistence des rails et des canaux. Il était d'avis, en se référant aux cas de la Belgique et de l'Angleterre, que la concurrence pourrait être avantageuse pour le public, et que le trafic était susceptible de s'accroître simultanément sur les voies ferrées et les canaux. Des ingénieurs des Ponts et Chaussée, tels que Lambrecht et Minard, se sont régulièrement appuyés sur les expériences de la Belgique et de l'Angleterre ingénieurs pour justifier la coexistence voire la juxtaposition de ces deux modes de transport. Dans le cas d'une concurrence du rail, l'État français a consenti des investissements considérables à cette époque afin de préserver les voies navigables : des travaux importants pour

²¹⁹ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p.222-224.

améliorer le réseau de navigation, le rachat d'une grande partie des canaux construits en vertu des lois de 1821 et de 1822, des dépenses d'entretien conséquentes allant jusqu'à environs de 10 millions annuellement, et enfin des diminutions des péages puis leur suppression en vertu de la loi du 19 février 1880²²⁰. En 1909, G. Médeau a étudié dans sa thèse l'évolution de la connaissance concernant le rapport rail-navigation en distinguant trois phases²²¹. Au début, avant la planification des grandes lignes ferrées dans la loi de 1842, l'importance des chemins de fer n'était pas pleinement reconnue et n'était attribuée qu'au transport des voyageurs. Ensuite, lors de la deuxième phase, après que la vitesse et l'économie du transport ferroviaire ont été démontrées, des opinions pessimistes vis-à-vis de l'utilité des canaux se sont exprimées. Rappelons la proposition en 1844 de Dupin de suspendre les travaux du canal de la Marne au Rhin pour construire le chemin de fer Paris-Strasbourg, ou encore la demande de 53 députés et de 400 Conseils municipaux du Midi d'abandonner le chantier du canal latéral à la Garonne afin d'établir dans le plus bref délais une voie ferrée de Bordeaux à Sète. Enfin, l'utilité respective des deux modes de transport a été admise à partir des années 1850 : les chemins de fer seraient plus utiles pour le transport rapide ou les marchandises légères, tandis que les voies d'eau seraient adapté pour les marchandises pondéreuses et de peu de valeur. De plus, la navigation servait aussi de contrepois pour équilibrer la tendance du monopole des compagnies ferroviaires et ainsi pour éviter les tarifs excessifs des chemins de fer. Durant les années 1850, la batellerie faisait face à la concurrence très puissante des chemins de fer. Seule la petite batellerie du Nord pouvait résister à cette concurrence et maintenir son importance dans le transport de la houille vers Paris. L'État essayait donc d'empêcher la ruine de la batellerie en usant de son droit d'homologuer les tarifs ferroviaires et en supprimant progressivement les péages des voies navigables à partir de 1860²²². Guy Numa a analysé le rapport entre la navigation et les chemins de fer sous l'aspect des pensées économiques et des débats théoriques entre les unicistes et les dualistes. Tandis que les unicistes considéraient comme fatale la concurrence intermodale rail-navigation, les dualistes reconnaissaient l'existence d'un rapport complémentaire entre ces deux modes de transport, en dépit de leur concurrence. L'enjeu des débats entre ces deux parties résidait dans la question si, le rapport rail-navigation était plutôt complémentaire ou substitutif. Pour certains unicistes tel que Teisserenc, la concurrence

²²⁰ *Ibid.*, p. 232-234.

²²¹ Georges Médeau, *De la concurrence entre la navigation intérieure et les chemins de fer*, thèse, Bordeaux, Imprimeur de l'université, 1909, p. 6-7.

²²² *Ibid.*, p. 5-10,

entre les canaux et les chemins de fer serait tellement forte que la juxtaposition des chemins de fer aux canaux entraînerait *de facto* une destruction des richesses publiques qui avaient été consacrées à leur construction²²³.

Selon ces auteurs, dans la pratique, les avantages du transport par rail par rapport à la navigation intérieure peuvent expliquer la supériorité des chemins de fer dans cette concurrence intermodale. À ce titre, A. Picard a fait des comparaisons exhaustives entre le transport par eau et par voies ferrées en consacrant un chapitre entier à la concurrence intermodale entre ces deux types de voies²²⁴. Il a conclu que, jusqu'au milieu des années 1880, face à la concurrence du rail, la navigation n'a conservé que les marchandises pondéreuses et les voies navigables qui ne pouvaient s'alimenter de marchandises de cette nature ont subi un déclin. La stagnation de la circulation par les voies d'eau s'explique alors par de multiples facteurs: les transbordements coûteux exigés par la navigation (par rapport au transport direct des chemins de fer grâce aux liaisons directes de beaucoup de points), ainsi que la supériorité des rails en matière de vitesse, de division des masses transportées, d'importance des approvisionnements, de régularité. Dans sa thèse, G. Médeau a non seulement analysé d'une façon générale les conditions de transport de canaux et des chemins de fer et leurs prix de revient, mais a également comparé les cas concrets de cette forme de concurrence en France, en Angleterre et aux États-Unis. Médeau a mis en évidence trois facteurs expliquant l'impuissance de la navigation à concurrencer les chemins de fer : la lenteur de la navigation et donc la sous-utilisation de la capacité de leur matériel, l'irrégularité dans le transport par eau et le problème d'indemnité lors des retards, et la traction moins puissante par rapport de celle des chemins de fer²²⁵. Comme A. Picard, Médeau a davantage analysé la concurrence navigation-rail en comparant leurs prix de revient, qui était composé des frais du chargement et du déchargement, d'entretien, de l'intérêt et de l'amortissement du capital d'établissement, de la dépense de traction ou de halage, et enfin du bénéfice afférent au transport proprement dit. En comparaison avec les chemins de fer, le prix de revient de la navigation, comprenant principalement les frais de traction, était plus bas, mais le fret ne pouvait guère couvrir les dépenses

²²³ Guy Numa, *op. cit.*, p. 215-217 et 220-223.

²²⁴ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, *op. cit.*, p.221-408.

Cet auteur a comparé le tonnage kilométrique transportée par les réseaux ferrés et par les voies navigables dans les régions correspondantes, la distance moyenne de transport de ces deux modes de transport, leurs vitesses, leurs capacités de transport, leurs matériels d'exploitation et de traction, la dépense de leurs constructions et d'entretien, et enfin leurs tarifs.

²²⁵ Georges Médeau, *De la concurrence...*, *op. cit.*, p. 11-15.

de transport en raison de la concurrence horizontale entre les bateliers. Les chemins de fer sont parvenus à lui enlever une grande partie de trafic, car ils pouvaient abaisser leurs tarifs au niveau des tarifs de navigation tout en demeurant lucratifs, grâce aux progressions de leurs matériels de transport²²⁶, notamment de leurs locomotives. Dans un article, Michèle Merger a particulièrement analysé la concurrence rail-navigation entre 1850 et 1860²²⁷, la période que nous étudions ici. Elle a noté que, malgré l'amélioration du réseau de canaux grâce à la mise en pratique du *Plan Becquey*, l'état imparfait et les lacunes de ce réseau, leur caractéristique hétérogène (ex. : l'inégalité des mouillages, l'étrange diversité des ponts et des écluses) et enfin la traction animale et la mauvaise organisation des bateliers et de la halage, ont causé des irrégularités, une inefficacité et des désordres dans la navigation. Cela constituait des problèmes de navigation par rapport au transport par rail, malgré l'apparition de la navigation à vapeur et sa généralisation sur des rivières durant les années 1850, qui a permis à certaines améliorations d'avoir lieu. Si durant les années 1840 la navigation intérieure était encore plus avantageuse que les chemins de fer, elle a fortement été impactée par la concurrence des rails au cours des années 1850. Dans cet article, M. Merger a attribué à la tarification ferroviaire cette concurrence extraordinaire faite par les chemins de fer à la navigation. En 1857, le tonnage kilométrique des voies ferrées a enfin dépassé celui des voies navigables. Cependant, au cours des années 1850 et 1860 la navigation demeurait capable de résister à cette concurrence des rails en se chargeant plutôt des marchandises encombrantes, et les chemins de fer étaient aussi créateurs de nouveaux trafics également au profit de la navigation. De surcroît, la mise au point de deux nouveaux types de barrage en 1857, et l'importance de la navigation dans le maintien de la compétitivité des industries telles que sidérurgie après la signature du traité libre-échange avec l'Angleterre, ont aidé à changer l'attitude du Gouvernement vis-à-vis de la navigation à partir de 1860.

À l'inverse de celle entre la navigation intérieure et les chemins de fer, d'autres concurrences intermodales ont été relativement peu étudiées : celles entre les routes et les rails, entre les routes et les voies d'eau, et enfin, entre le cabotage et d'autres modes de transport intérieurs. Effectivement, ces concurrences étaient plus localisées dans certaines régions et moins dominantes que la concurrence rail-navigation.

²²⁶ *Ibid.*, p. 22-24, 27-28.

²²⁷ Michèle Merger, «La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1914 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94.

En ce qui concerne la concurrence intermodale route-rail, comme dans la concurrence navigation-rail, les chemins de fer ne pouvaient pas concurrencer avec les rouliers au début de leur développement en France. Yves Leclercq a montré que les avantages des chemins de fer ne se sont manifestés qu'à partir des années 1840 et que leur supériorité ne s'est confirmée que sous le Second Empire. Les premiers chemins de fer en France sont conçus comme des liaisons pour desservir les routes ou les voies d'eau ; ainsi, la concurrence entre les chemins de fer et les routes est peu importante durant cette période. Autour de l'année 1850, le chemin de fer, malgré sa supériorité aux canaux, se révèle moins bien adapté en matière de souplesse des liaisons que le roulage, qui pouvait desservir tous les lieux²²⁸. François Caron a également noté que jusqu'au milieu des années 1840, les rails au Nord ne pouvaient pas encore offrir les avantages du roulage, car les routiers étaient nécessaires à leurs clients par leur entremise personnelle²²⁹. Cette situation peut être constatée par le chef de l'exploitation commerciale du chemin de fer de l'Ouest en 1850. Selon lui, l'exploitation des chemins de fer avait de grandes difficultés à vaincre pour lutter, à ses débuts surtout, avec le roulage :

« En se servant des rouliers, ...l'expéditeur trouve toutes les facilités désirables : le roulier vient chercher la marchandise, la remet au destinataire, il se charge des retours, s'il y en a. Le chemin de fer, au contraire, n'est qu'un simple relayeur, qui se contente de porter les marchandises de gare en gare ; qui impose des obligations de chargement, d'heure, etc., en un mot, ne se plie en rien aux habitudes commerciales. Il y a donc, dès lors, nécessité pour le chemin de fer, quand il veut disputer au roulage les transports qui ont motivé la création d'une voie de fer, de baisser ses tarifs de manière à compenser les imperfections de son exploitation²³⁰.»

Ces imperfections des chemins de fer par rapport au roulage jusqu'au début des années 1850 rendait nécessaire l'abaissement des tarifs ferroviaires à travers des tarifs différentiels, un sujet essentiel de ce chapitre, pour compenser ces désavantages du transport par rails.

La concurrence intermodale entre les chemins de fer et la navigation maritime a également fait l'objet de comparaison par A. Picard. La navigation maritime bénéficiait d'une diminution sensible de son personnel et un accroissement de tonnage en raison de l'augmentation de la proportion des navires à vapeur. Malgré le fait que la période étudiée par Picard soit plutôt les années 1880, différente de la période étudiée dans cette thèse, on peut néanmoins apprendre que

²²⁸ Yves Leclercq, *Le Réseau impossible...*, op. cit., p. 99-101, 113.

²²⁹ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, op. cit., p. 57-58.

²³⁰ Conseil d'État, *Enquête sur l'application des tarifs des chemins de fer*, Paris, Imprimerie nationale, 1850, p. 14.

même au cours des années 1880, les chemins de fer n'ont pas encore établi leur supériorité vis-à-vis du cabotage en ce qui concerne la durée des transport. C'était grâce à la régularité, à la fréquence de départs et à la sécurité du transport par rails, que les chemins de fer arrivaient à capter une partie des trafics. La concurrence entre ces deux modes de transport était concentrée sur certaines zones : les côtes et le long du littoral. La navigation côtière a ainsi exercé une grande influence sur les tarifs applicables aux voies ferrées²³¹.

Avant l'ère des rails, le rapport entre le roulage et la navigation constituait l'aspect principal de la concurrence intermodale. Il convient toutefois de noter qu'avant le milieu de la monarchie de Juillet, période à laquelle les canaux de 1821-1822 ont enfin été mis en exploitation et durant laquelle le crédit affecté pour entretenir les routes et pour compléter leurs lacunes a été bien augmenté²³², ni le roulage ni la navigation ne s'opéraient sur les réseaux bien perfectionnés, à l'exception de la région du Nord. Pour Jusqu'à la fin des années 1830, à la veille de l'essor ferroviaire, le Centre et le Midi, disposaient de réseaux de routes peu ramifiés. Dans ces régions peu désenclavées, c'est la rareté des voies de transport, et non les concurrences intermodales ou horizontales, qui caractérise la situation générale en matière de transport.

2. Les politiques tarifaires dans les pratiques concurrentielles

Dans le chapitre 1 concernant, nous avons évoqué, d'une manière générale et principalement théorique, le lien entre le monopole (et ainsi la concurrence) et la tarification. Le chapitre 4 a également porté sur les interventions de l'État et sur les efforts faits par les acteurs locaux dans l'optique d'assurer que les tarifs soient suffisamment raisonnables pour protéger l'intérêt public en garantissant l'accessibilité de ces voies au public, notamment à la circulation commerciale. Ces interventions et ces efforts susmentionnés sont tous effectués dans le but d'assurer que les tarifs des voies de transport soient assez modérés. Dans ce chapitre, d'autres aspects du tarif que son

²³¹ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p. 432-433 .

²³² Durant la Seconde Restauration, le crédit d'entretien pour les routes a augmenté de 12 à 18 millions de francs, tandis que le trafic sur les routes a doublé. La condition de route ne s'est donc pas améliorée. La monarchie de Juillet se déterminant de régler ce problème qui pèsent sur le développement du transport routier. Le crédit d'entretien des routes s'accroissait largement. En 1837, la Commission spéciale des canaux, sous la direction du comte Jaubert, proposa d'augmenter le crédit destiné à l'achèvement de lacune des routes royales de 40 à 60 million, afin de solder « cette vieille dette de l'achèvement de nos routes royales, que l'Empire et la Restauration avaient en quelque sorte laissé protester ». En 1838, dans le budget extraordinaire des travaux publics d'une somme de 34.4 millions de francs, 13.5 millions a été affecté aux routes royales classées avant 1837. Cf. Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, op. cit, p. 18, 256.

niveau sera examiné pour explorer les mesures tarifaires très diversifiées adoptées par les canaux et les chemins de fer pour faire face aux concurrences horizontales et intermodales.

A. Tarifs différentiels et tarifs spéciaux

L'étude économétrique d'Alain Bonnafous et d'Olivier Garcia, en s'appuyant en partie sur les données dans une étude quantitative de J.-C. Toutain²³³, nous renseigne sur la relation entre les frets des principaux modes de transport (routes, voies d'eau et rails) et leurs proportions respectives du trafic entre 1841 et 1994²³⁴. En scindant cette longue période de plus de 150 ans en quatre phases, ces auteurs ont montré que les coefficients des prix de transport de routes, de voies d'eau et de rails entre 1841 et 1870 sont respectivement -1,549, -4,122 et -4,614, beaucoup plus significatifs que ces coefficients des périodes entre 1871 et 1913 (0,187, -4,559, -1,25), entre 1914 et 1945 (-0,001, 1,604, -0,705), et entre 1946 et 1994 (-0,782, -4,245, -1,328). Cela implique que le facteur tarifaire était particulièrement important au cours de la période 1841-1870 dans la part du trafic de chaque mode de transport, et ainsi dans la concurrence intermodale. Certes, comme l'ont reconnu ces deux auteurs, la grande hétérogénéité des services ferroviaires et de la navigation par canaux n'a pas été bien prise en compte dans leur analyse ; ces résultats ont toutefois montré l'importance des politiques tarifaires dans la concurrence intermodale durant cette période. Dans ce chapitre, nous étudierons précisément les hétérogénéités dans la tarification et leur régularisation de différents modes de transport.

Afin d'analyser ces politiques tarifaires, il convient de distinguer quatre types des tarifs ferroviaires, qui s'appliquent aussi, par différentes combinaisons, sur d'autres modes de transport : le maximum légal, le tarif général, le tarif spécial et le tarif différentiel.

L'étude de Fleury en 1860 en a donné une définition précise²³⁵. Les tarifs par tonne et par kilomètre indiqués dans la loi ou dans les cahiers des charges des chemins de fer sont des tarifs

²³³ Jean-Claude Toutain, « Les transports en France de 1830 à 1965 », Cahiers de l'ISEA, *Économies et sociétés*, Série AF, Histoire quantitative de l'économie française, n° 9, septembre-octobre 1967.

²³⁴ Alain Bonnafous, Olivier Garcia, « Modélisation séculaire du marché des transports de marchandises. (Modèle "S.D. FRET") ». *Economies et Sociétés*. Série AF, Histoire Economique Quantitative, Presses de l'ISMEA / Presses universitaires de Grenoble 2005, p. 1265-1297.
Consultable en ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00112136/document> (la date de consultation : le 27 octobre 2021).

²³⁵ E. Lamé Fleury, « La question des tarifs de chemins de fer », *Revue des deux mondes*, 1860, seconde période, Tome 25.

maximums légaux. Les compagnies ferroviaires ont une liberté restreinte de fixer leurs tarifs jusqu'aux maximums légaux. Les tarifs applicables sur tout le chemin de fer et à tous les usagers sont appelés les tarifs généraux (ou les tarifs publiés, les tarifs d'application générale). Cependant, ces tarifs généraux, affichés au public, peuvent être contournés dans la pratique. Afin d'assurer ses trafics pour faire face à la concurrence, une compagnie ferroviaire peut contracter des prix plus modérés que les tarifs généraux avec certains expéditeurs qui consentent à lui confier une quantité minimum des marchandises (traité spécial) ou l'entièreté de ses marchandises (traité d'abonnement). Ces prix réduits basés sur les traités particuliers sont des tarifs spéciaux (ou particuliers). Selon cet auteur, le maximum légal, le tarif général et le tarif spécial sont tous proportionnels, c'est-à-dire non-différentiels par rapport à la distance parcourue. À l'inverse, dans le cadre d'un tarif différentiel, le prix kilométrique du parcours entier était différent du prix kilométrique du parcours partiel. Dans la plupart des cas, les tarifs différentiels étaient dégressifs selon la distance parcourue, afin d'attirer plus de trafic sur l'entière de ses trajets, et de concurrencer ainsi d'autres voies de transport en abaissant le tarif kilométrique sur un long trajet.

François Caron confirme que l'application des tarifs généraux n'était pas fréquente, dans la mesure où toutes les compagnies ferroviaires pratiquaient généralement à cette époque les tarifs spéciaux en fonction des prix indiqués dans les traités particuliers. Selon son fameux résumé, les tarifs d'application générale des chemins de fer en France se fondaient sur trois principes : le principe d'une classification, tant pour les marchandises que pour voyageurs ; le principe consistant à établir un tarif décroissant suivant la distance ; et enfin une série spéciale avait été créée pour les marchandises transportées en wagon complet²³⁶. Selon lui, l'influence des théories développées par Jules Dupuit, qui préconisait une tarification en fonction des circonstances commerciales mais non des prix de revient, est évidente dans ces principes. Il y a clairement une différence entre Fleury et Caron concernant la nature des tarifs généraux : pour Fleury, les tarifs généraux n'étaient pas différentiels, mais Caron considère la différenciation des tarifs selon la distance parcourue comme l'un des principes des tarifs généraux. Effectivement, ces deux observations sont toutes justes dans le sens que les tarifs des voyageurs à cette époque étaient normalement proportionnels à la distance ; tandis que les tarifs pour les marchandises étaient souvent différentiels. Nous les examinons dans l'exemple des tarifs publiés par la Compagnie Marseille-Avignon.

²³⁶ François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*.

Tableau 21. Une partie des tarifs généraux de la Compagnie du chemin de fer de Marseille à Avignon, calculés du point de départ de Marseille aux stations divers, publiés en 1848

Stations	Distance(départ Marseille, en km.)	Tarifs des voyageurs (francs)		Tarifs des articles de messageries et marchandises à grande vitesse (francs)		
		1ère classe	3e classe	De 1 à 10 kilo	De 51 à 75 kilo	De 151 à 200 kilo
L'Estaque	11	1,15	0,60	0,30	0,75	0,90
Pas des Lanciers	19	2,00	1,00	0,30	1,00	1,50
Rognac	28	2,95	1,50	0,30	1,00	2,25
Berre	34	3,60	1,80	0,40	1,75	2,70
St.-Chamas	48	5,05	2,55	0,40	1,75	3,85
Constantine	53	5,60	2,80	0,40	1,75	4,25
Entressen	58	6,10	3,05	0,40	1,75	4,65
St.-Martin	70	7,40	3,70	0,50	2,50	5,60
Raphèle	78	8,25	4,10	0,50	2,50	6,25
Arles	86	9,05	4,55	0,50	3,00	6,90
Ségonnaux	94	9,90	4,95	0,60	3,75	7,50
Tarascon	100	10,55	5,30	0,60	3,75	8,00
Cadillan	108	11,40	5,70	0,60	3,75	8,65
Rognonas	115	12,15	6,05	0,60	3,75	9,20

Sources : Archives nationales, F/14/9463, « Préfecture des Bouches-du-Rhône, le chemin de fer de Marseille à Avignon, Arrêté concernant les tarifs ».

Ce tableau montre que les tarifs kilométriques pour les voyageurs étaient presque constants : généralement calculés sur la base d'environ 0,1 franc le kilomètre pour la première classe et 0,05 franc pour la troisième classe. Tandis que pour le transport des marchandises, les tarifs kilométriques du même poids diminuaient avec l'augmentation de la distance parcourue.

Les effets des tarifs spéciaux et de tarifs différentiels sur la concurrence intermodale et horizontale, ainsi que les réglementations vis-à-vis des ces tarifications en vue de maintenir la

concurrence, ont attiré l'attention de plusieurs auteurs. Pour François Caron, les tarifs spéciaux constituaient un moyen de lutter contre la concurrence du roulage et de la navigation, en assurant aux voies ferrées l'exclusivité du transport²³⁷. Par exemple, les tarifs spéciaux pratiqués par le chemin de fer du Nord lui permettait de s'adapter à la fois aux concurrence des canaux et au prix de revient. Durant les premières années d'exploitation, les chemins de fer n'offraient pas encore les avantages du transport par terre et par eau : des magasins et entrepôts avaient déjà été construits au bord des canaux afin d'éviter de charger et de décharger plusieurs fois les marchandises, et les expéditeurs avaient aussi établi des liens étroits avec leurs rouliers habituels²³⁸. Afin de capter des trafics de certains expéditeurs, il était alors nécessaire pour les chemins de fer d'appliquer un abaissement spécifique des tarifs à ces expéditeurs, pouvant être attachés à d'autres modes de transport, au lieu d'un abaissement général des tarifs ferroviaires. L'étude de Michèle Merger concernant la concurrence rail-navigation²³⁹ a souligné l'inégalité nuisible à la navigation dans cette concurrence rail-navigation, liée à des tarifications spécifiques des chemins de fer, notamment les tarifs particuliers qui leur assuraient l'exclusivité de transport et qui leur servaient de moyen de lutter contre le roulage et la navigation. S'agissant des tarifs différentiels, F. Caron a remarqué qu'ils favorisaient les points extrêmes de la ligne en question aux dépens des villes intermédiaires. Dans le cas des chemins de fer du Nord, même les villes des points extrêmes s'opposaient à ces tarifs différentiels, afin de rééquilibrer la position relative des canaux vis-à-vis des chemins de fer, en favorisant l'élaboration des tarifs sur les bases les plus égales possible²⁴⁰.

L'application de ces deux tarifications par les chemins de fer pour concurrencer d'autres voies de transport a attiré l'attention de l'administration. Georges Ribeill a noté que les principes de la proportionnalité des tarifs et d'une taxation égalitaire étaient inscrits dans l'esprit du législateur ; tandis que les compagnies défendaient et revendiquaient la souplesse tarifaire, réalisée par leur pratique des tarifs différentiels et des traités particuliers²⁴¹. À l'égard des réglementations de ces tarifs, trois événements majeurs ont été soulignés par les historiens : la mise en cause des tarifs différentiels dans une enquête en 1850, l'interdiction formelle des tarifs spéciaux en 1857 et la mise en fin des tarifs d'abonnement par un arrêté du 25 janvier 1860. Georges Médeau a mis en

²³⁷ François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*

²³⁸ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 57-58 et 136-137.

²³⁹ Michèle Merger, « La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1914 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94.

²⁴⁰ François Caron, *Histoire de l'exploitation...*, *op. cit.*, p. 129-130.

²⁴¹ Georges Ribeill, *La révolution ferroviaire...*, *op. cit.*, p. 283-286.

évidence une inégalité dans ces restrictions tarifaires : à l'inverse de tous les entrepreneurs de transports, les compagnies ferroviaires étaient privées du droit de fixer librement leurs tarifs et d'établir des conventions particulières avec certains expéditeurs²⁴². Dès 1860, les compagnies ferroviaires ne pouvaient que se tourner vers les tarifs différentiels ou pratiquer les tarifs fermés pour certains produits sur un parcours défini²⁴³. On verra dans le point suivant l'impact des tarifs différentiels et des tarifs spéciaux, et l'implication des tarifs fermés, qui remplacent les tarifs spéciaux après leur suppression, dans la concurrence avec d'autres modes concurrents de transport.

B. Des réglementations différentes dans le cas des chemins de fer

En ce qui concerne les tarifs différentiels et spéciaux, deux questions apparaissent à partir de ces études susmentionnées. Premièrement, la différenciation des tarifs, sous la forme de tarifs spéciaux (une différenciation des prix de transport selon expéditeurs et selon le volume de marchandises) ou de tarifs différentiels (une différenciation selon différentes distances parcourues), était longtemps pratiqués par les bateliers et les rouliers même avant l'ère du rail²⁴⁴. Dès lors, pourquoi les tarifs spéciaux et les tarifs différentiels sur les chemins de fer ont fait l'objet de débats particulièrement intenses ? Deuxièmement, les tarifs spéciaux ont été interdits en 1857 et en 1860, tandis que les tarifs différentiels pour le transport des marchandises, en dépit de toutes les critiques contre eux, ont survécu à l'enquête de 1850 et ont été reconnus comme l'un des principes de la tarification ferroviaire pour les marchandises. Dans ces conditions, comment peut-on expliquer les différents traitements de ces deux types de tarification, servant tous deux aux compagnies ferroviaires de se procurer plus de trafics et d'obtenir des avantages dans la concurrence ? Ces deux questions qui constituent la problématique centrale de ce chapitre.

Deux éléments peuvent être mobilisés pour répondre à la première question : l'absence de ces deux tarifications dans la perception de péages sur d'autres modes de transport (les routes, les rivières et une grande partie des canaux) et la problématique du monopole.

En tant qu'exploitant des routes et des rivières, les pouvoirs publics ouvraient gratuitement les routes sans discrimination et mettaient en place des péages à la fois modérés et proportionnels

²⁴² Georges Médeau, *De la concurrence...*, *op. cit.*, p. 67-68.

²⁴³ François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*.

²⁴⁴ François Caron a aussi confirmé que les tarifs spéciaux des chemins de fer étaient imités des pratiques du roulage. Cf. : François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*

sur les voies d'eau publique. Ces péages n'étaient donc ni différentiels ni spéciaux. Les canaux exploités par l'État, à l'exemple des canaux 1821-1822, pratiquaient aussi des tarifs proportionnels à la distance et étaient ouverts également au public ; ce qui a été critiqué par Jules Dupuit, partisan de la différenciation des tarifs²⁴⁵. Cependant, sur certains canaux non-publics, les tarifs différentiels étaient aussi pratiqués comme dans le cas de chemins de fer. Sur ces canaux, notamment sur ceux jouissant d'un monopole, de tels tarifs différentiels ont également provoqué des critiques, comme dans le cas des chemins de fer. Le Canal du Midi en était un exemple.

En 1851, pour faire face au développement du cabotage traversant le détroit de Gibraltar, la Compagnie du Canal du Midi a appliqué une réduction différentielle des péages en vertu de l'arrêté du 18 septembre 1851, qui entraînant *de facto* une différenciation des tarifs selon la distance : à la suite de cette réduction, ce canal facturait davantage les marchandises acheminées de Sète à Toulouse que celles de Sète à Bordeaux *via* Toulouse. En 1852, la Chambre de commerce de Toulouse réclama que la voie du Canal du Midi était certes ouverte pour tous, mais dans des conditions inégales : les négociants de Toulouse, de Montauban ou d'Agen, qui font parcourir à sa marchandise les 245 kilomètres de parcours de Sète à Toulouse, paient 17,15 francs par tonne, tandis que ceux de Bordeaux ne paient pour le même parcours que 6,125 francs²⁴⁶. Dans ces conditions, l'écart était tellement important que, pour circuler une même quantité de marchandise, les négociants pouvaient payer moins de péage pour le trajet de Marseille à Bordeaux que celui de Marseille à Toulouse, bien que ce premier trajet soit beaucoup plus long que le dernier. Ces tarifs différentiels, favorables au commerce de Bordeaux, ont causé un préjudice pour celui de Toulouse : la clientèle du commerce de Toulouse dans le rayon de Bordeaux lui a échappé. Pour la Chambre de commerce de Toulouse, cette situation regrettable était « non parce que cela devait être, mais parce qu'il plut à l'Administration du canal du Midi que cela fût, en favorisant le commerce d'une localité au détriment de l'autre²⁴⁷... ».

Cette situation était encore plus intolérable car le Canal du Midi, combiné avec la Garonne, était, avant l'achèvement du chemin de fer Bordeaux-Sète en 1857, la seule voie intérieure connectant l'Océan à la Méditerranée. C'était précisément la position monopoliste de ce canal²⁴⁸

²⁴⁵ François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*

²⁴⁶ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, 506/1, « Nouveau tarif des droits de navigation perçus par l'administration du Canal du midi, séance du 3 avril 1852 ».

²⁴⁷ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, 506/1, « Nouveau tarif des droits de navigation perçus par l'administration du Canal du midi, séance du 3 avril 1852 ».

²⁴⁸ Le chemin de fer de Bordeaux à Sète, une voie ferrée qui connecte l'Océan à la Méditerranée n'a pas encore été

qui rendait l'effet des tarifs différentiels encore plus nuisible au commerce de Toulouse. Face à la justification faite par la Chambre de commerce de Lyon pour soutenir cet abaissement différentiel des tarifs sur le Canal du Midi en se référant aux les pratiques des tarifs différentiels par les rouliers, la Chambre de commerce de Toulouse a indiqué une différence notable entre les rouliers et les lignes monopolistes telles que celles de canaux et de chemins de fer :

« ...des entrepreneurs de roulage traitent de gré à gré avec leurs clients, mais lorsqu'il s'agit d'une voie navigable concédée par l'État, ouverte indistinctement à tous, qu'on est forcé d'employer puisqu'elle est sans concurrence sur le même parcours. Les faveurs refusées aux uns et accordées aux autres ne sont point tolérables... Si les chemins de fer ont accordé temporairement des modérations de prix à certains entrepreneurs de transports, ces marchés à forfait, ces dérogations à la loi commune, traité clandestinement, ont pu échapper au contrôle du Gouvernement²⁴⁹. »

En tant qu'entreprises de transport concurrentielles disposant d'une clientèle relativement limitée, les bateliers et les rouliers pouvaient pratiquer librement des tarifs de gré à gré sans provoquer des inconvénients considérables à l'intérêt particulier de certaines régions, tandis que le cas des grandes lignes de communication qui bénéficient d'une position monopolistique, tels que le Canal du Midi et les chemins de fer, est le contraire. Le monopole naturel des canaux et des chemins de fer, ainsi que leur vaste clientèle, ont rendu leur discrétion tarifaire plus problématique que celle du roulage.

Quant à notre deuxième problématique qui concerne les différents traitements sur les tarifs différentiels et les tarifs spéciaux, l'explication réside probablement dans le fait que les oppositions contre les tarifs différentiels étaient plus dispersées que celles contre les tarifs spéciaux. Cette dispersion de l'opposition est liée à deux facteurs.

En premier lieu, les tarifs différentiels ne sont pas nécessairement adoptés dans l'objectif de concurrencer d'autres voies de transport ; la structure du coût est également une importante explication de son adoption : le coût fixe peut être partagé parmi les kilomètres parcourus. En revanche, si les tarifs spéciaux adoptés par les rouliers et les bateliers résultent plutôt de la nature de leurs affaires de gré à gré, les chemins de fer pratiquaient souvent ces tarifs notamment dans le but, comme l'ont confirmé les auteurs précités, de limiter la concurrence du roulage et de la navigation.

mis en construction en 1852.

²⁴⁹ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, « Registres des délibérations, la séance du 15 mai 1852 ».

Comme le formule Legrand en 1834, les tarifs différentiels sont « la base de toutes les opérations de transport²⁵⁰ ». Ils étaient non seulement nécessaires pour l'exploitation privée des chemins de fer, mais aussi naturels pour la plupart des entreprises de transport, même pour les entreprises publiques. Dans l'enquête de 1850, selon Hillemacher, représentant de la Compagnie de Quatre Canaux (ces canaux étaient sous l'exploitation de l'État), la navigation souffrait moins de concurrence des chemins de fer que le roulage, mais « il est[était] nécessaire que les tarifs différentiels existent même sur les canaux²⁵¹ ». L'administrateur des Messageries nationales admit aussi les tarifs différentiels, car « ces arrangements et tarifs différentiels sont tellement nécessaires, il est tellement dans la nature des choses qu'ils existent, que nous avons été nous-mêmes de tout temps, dans les messageries nationales, obligés d'en faire usage²⁵² ». Le chemin de fer de l'Ouest, exploité alors par l'État, pratiquait également les tarifs différentiels. Courpon, chef de l'exploitation commerciale de ce chemin de fer, justifia leur usage en les considérant comme une imitation de la pratique de la roulage elle-même, et non pas comme un arme de concurrence :

« Ce n'est pas par esprit de concurrence vis-à-vis du roulage que l'exploitation de l'Ouest applique ces tarifs, c'est par la nécessité de se conformer à des habitudes prises. Le transport de Chartres et de Maintenon sur Paris se faisait, par terre, à peu près au même prix. L'exploitation du chemin de Chartres a dû, en essayant de se substituer au roulage, prendre les habitudes commerciales du pays, et offrir des conditions analogues à celles que présentait la route de terre²⁵³. »

Ainsi, lors de l'enquête de 1850, il y avait une reconnaissance largement partagée du principe de la différenciation des tarifs ferroviaires selon la distance parcourue parmi les entreprises de transport, sauf pour certaines entreprises de roulage dont le trafic était fortement impacté par ces tarifs différentiels des chemins de fer. Bien que pour le chemin de fer de l'Ouest, ses tarifs différentiels, dont le niveau était équivalent au prix de roulage, ne soient pas appliqués dans un but de concurrence, il est clair que ce n'était pas toujours le cas pour d'autres chemins de fer. Dans ces cas-ci, les tarifs différentiels des chemins de fer peuvent provoquer des critiques ou être rejetés par les régulateurs.

On examinera d'abord l'exemple de la Compagnie du Nord en 1850. C'est précisément le

²⁵⁰ E. Lamé Fleury, *op. cit.*

²⁵¹ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 84.

²⁵² Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 82-83. Voir la prise de parole de Simon.

²⁵³ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 12-13.

problème des tarifs différentiels appliqués par cette compagnie qui suscite l'enquête de 1850²⁵⁴. La Compagnie du Nord était accusée par la Compagnie Amiens-Boulogne d'appliquer les tarifs différentiels dans l'objectif de se procurer des avantages injustes pour ses propres embranchements de Calais et Dunkerque, au prix de la ligne de Boulogne. Ces trois lignes empruntaient toutes le même tronçon Paris-Amiens, qui appartenait toutefois à la Compagnie du Nord. Selon la réclamation faite par Adam, administrateur du chemin de fer Amiens-Boulogne et président de la Chambre de commerce de Boulogne, « la compagnie du Nord a disposé ses tarifs de telle façon que les marchandises paient le prix maximum entre Paris et Amiens, tandis qu'une forte réduction leur est accordée quand elles sont dirigées sur Dunkerque²⁵⁵ ». Le roulage entre Rouen et Lille s'est également autoproclamé comme étant l'un des victimes des tarifs différentiels des chemins de fer Rouen-Paris et Paris-Lille. En raison des tarifs différentiels, le prix de transport par rail sur ces deux trajets a baissé de telle sorte que, le prix pour le trajet de Rouen à Lille *via* Paris était plus bas que le prix pour Paris-Lille. Moreau, commissionnaires de roulage, indiqua dans cette enquête : « par cette combinaison [des tarifs], on espère tuer successivement tous les moyens de concurrence, qui vivraient si l'on respectait les conséquences naturelles des distances²⁵⁶ ». Considérant la fonction d'Amiens d'un point de déchargement au roulage des marchandises provenant du Nord et de l'Allemagne et allant jusqu'à Rouen, la Chambre de commerce d'Amiens attaque aussi le tarif différentiel mis en pratique par la Compagnie du Nord en défendant l'intérêt du roulage. Elle se plaignit que « ce tarif tuait inévitablement le roulage²⁵⁷ ».

En 1855, les tarifs différentiels proposés par la Compagnie Paris-Lyon ont été rejetés, jugés par les régulateurs comme étant conçus dans la but d'établir un monopole. La Compagnie du chemin de fer Paris-Lyon tentait d'établir des tarifs différentiels pour le transport par trains à grande vitesse des voyageurs²⁵⁸ en faveur du tronçon entre Chalon-sur-Saône et Dôle, dont la voie directe n'était que fictive. Cette compagnie propose de calculer les tarifs de ce tronçon selon la

²⁵⁴ F. Caron a noté que cette enquête tourna à la mise en accusation des Compagnies et le tarif différentiel étaient considérés comme anti-démocratique à cause de son caractère inégalitaire.

Cf. François Caron, « Cent ans d'évolutions... », *op. cit.*

²⁵⁵ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 140-141.

²⁵⁶ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 91.

²⁵⁷ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 178. Voir la prise de parole de Porion, membre de la Chambre de commerce d'Amiens.

²⁵⁸ A cette époque, pour le transport des voyageurs, c'était généralement les trains à grande vitesse. Tandis que les trains à petite vitesse étaient employés pour le transport des marchandises. Ces tarifs différentiels proposés par la Compagnie Paris-Lyon seraient pour le service des voyageurs.

voie non-existante de Chalon à Dôle (74 km) et non celle parcourue réellement de Chalon à Dôle par Dijon (115 km), mais en même temps, de baser les tarifs d'autres parties de la ligne principale, telles que la partie entre Paris et Dijon, sur la distance réelle de la voie. Cette tarification étrange a été proposée afin de, selon le chef de la division de l'exploitation de cette ligne, « lutter contre la concurrence que pourraient lui faire les entreprises de transport par terre et par eau établies entre Chalon et Dôle²⁵⁹ ». Ces tarifs proposés ont par la suite attiré l'attention du Comité consultatif des chemins de fer, chargé de la surveillance des tarifs ferroviaires. Certains membres de ce comité ont considéré que cette tarification était conçue pour « détruire toute concurrence », surtout celle des services de roulage²⁶⁰. Ce comité fut enfin d'avis qu'il n'y avait pas lieu d'approuver le projet de tarif proposé, considérant que « les prix des transports sur les chemins de fer, doivent en règle générale, être proportionnels aux distances et égaux pour les voyageurs parcourant les mêmes lignes²⁶¹ ». Ainsi, il est avéré que les tarifs différentiels ne sont pas nécessairement appliqués pour concurrencer d'autres voies de transport, et quand ils sont mis en œuvre ils s'exposent à un rejet par la puissance publique.

En deuxième lieu, au-delà du soutien même des concurrents des chemins de fer vis-à-vis du principe des tarifs différentiels, nombreux sont ceux qui bénéficiaient de la diminution du prix de transport de longue distance grâce à ces tarifs. L'opposition contre ces tarifs a été ainsi dispersée. En revanche, le fait que les tarifs spéciaux sur les chemins de fer ont été interdits peut s'expliquer par les effets nuisibles plus graves de leur application.

D'une part, les tarifs différentiels étaient moins menaçants que les tarifs spéciaux. Avec des tarifs kilométriques plus bas, les tarifs différentiels permettaient aux chemins de fer de concurrencer d'autres voies de communication sur les transports à longue distance ; tandis que les traités spéciaux et d'abonnement enlevaient directement une certaine quantité des trafics des autres voies, en captant à l'avance ces trafics à travers des traités particuliers. Dans le cas des tarifs spéciaux pratiqués par la Compagnie du Nord pour le transport de la houille, nous pouvons observer une prise en main du trafic de navigation par les traités d'abonnement, bien que ces traités soient signés sous le prétexte des fluctuations saisonnières des trafics en raison de l'instabilité du

²⁵⁹ Archives nationales, F/14/9469, « Rapport à Monsieur le Ministre Secrétaire d'État par le chef de la division de l'exploitation, approuvé juillet 1855 ».

²⁶⁰ Archives nationales, F/14/9469, « Extrait du registre des délibérations du Comité consultatif des chemins de fer, séance du 11 août 1855 ».

²⁶¹ Archives nationales, F/14/9469, « Rapport supplémentaire sur les tarifs à grande vitesse, proposés par la Compagnie de Paris à Lyon, pour la section de Dijon à Dôle, le 6 octobre 1855 ».

service de navigation. Dans l'enquête de 1850, la Compagnie du Nord justifia ses tarifs spéciaux ainsi :

« L'été, la houille peut se transporter par eau à des prix extrêmement réduits ; l'hiver, au contraire, où la navigation est plus difficile, les transports par eau sont beaucoup plus chers. Nous disons alors aux entrepreneurs : donnez-nous le transport de vos houilles durant tout le cours de l'année, et non pas seulement lorsque le transport par eau est à un prix élevé, et nous vous accorderons un prix moyen qui vous sera avantageux²⁶².»

À travers ces traités d'abonnement, la Compagnie du Nord stabilise son trafic de la houille pendant toute l'année en enlevant les trafics de navigation en été. Cette mesure, accordant aux compagnies ferroviaires l'exclusivité du transport de certaines usines, provoqua des soupçons sur la concurrence inégale en faveur des chemins de fer. À noter que les traités d'abonnement n'étaient pas le seul moyen de réguler la fluctuation saisonnière des trafics. Le chemin de fer Saint-Étienne-Lyon, en tant que ligne conçue pour faciliter le transport des charbons en joignant Saint-Étienne aux voies d'eau, a aussi subi la fluctuation des trafics de cette même marchandise. Différente du cas du chemin de fer du Nord, dans lequel l'inactivité des voies d'eau concurrentielles en hiver qui explique la fluctuation saisonnière, la Compagnie Saint-Étienne-Lyon attribuait l'instabilité de trafic à la nature périodique du commerce de charbon, qui, selon elle, « comme beaucoup d'autres, a sa bonne et mauvaise saison, inconvénient qui est grave et se présente chaque année²⁶³... ». Cette compagnie a choisi de construire des entrepôts pour recevoir provisoirement les charbons extraits par les mines lors des mauvaises saisons (c'est à-dire les périodes des ventes moins importantes), de manière à s'assurer d'un « service continu de transport ». C'est donc l'instabilité du trafic causée par les voies concurrentes, plus que cette instabilité elle-même, qui peut expliquer le choix d'appliquer des traités d'abonnement par la Compagnie du Nord pour réguler ses trafics. L'objectif des tarifs spéciaux de concurrencer avec d'autres voies de transport en prélevant directement une certaine quantité de trafic constituait une différence importante entre l'application des tarifs différentiels et celle des tarifs spéciaux, qui aide à expliquer les différents traitements de ces deux tarifs.

D'autre part, des localités étaient aussi plus favorables à l'application sur les chemins de fer

²⁶²Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p.73. Voir la prise de parole de Petiet.

²⁶³Archives nationales du monde du travail, 77AQ18, « Rapport fait à l'Assemblée générale des Actionnaires de la Compagnie du chemin de fer de Saint-Étienne à Lyon sur la situation de l'entreprise au 31 janvier 1831».

des tarifs différentiels qu'à celle des tarifs spéciaux. Les localités-bénéficiaires des tarifs différentiels ont essayé de justifier cet usage en évoquant l'intérêt général qui pourraient en être tiré. On étudiera cet aspect à travers les positions des différentes Chambres de commerce. Lors de l'enquête publique de 1850, les Chambres de commerce d'Amiens et de Boulogne apparaissaient comme les plus fermes opposants aux tarifs différentiels, contrairement aux représentatives de Dunkerque et de Calais. Hector Féron, président de la Chambre de commerce de Dunkerque, insista pour que le port de Dunkerque ne puisse pas capter le transport d'autres ports français mais seulement celui des ports belges, et que c'était précisément « grâce aux tarifs différentiels que ces marchandises ne transitent [transitaient] plus par le Belgique²⁶⁴ ». Le maire de Calais, Édouard Mayer, estimait aussi que les tarifs différentiels étaient fortement utiles au développement du commerce français. En citant le cas de la Belgique, où les chemins de fer exploités par l'État belge appliquaient aussi les tarifs différentiels, il remarqua que le droit d'homologation réservé au Gouvernement suffisait pour sauvegarder tous les intérêts et empêcher les abus de la liberté de tarification²⁶⁵. Le représentant de la Chambre de commerce de Lille ne s'est pas non plus opposé aux tarifs différentiels lors de cette enquête, mais il fut d'avis que l'abaissement des tarifs devrait être imposé à la compagnie ferroviaire pour une durée allant jusqu'à trois ans, plus longue que celle indiquée dans les cahiers de charge (dont le maximum était un an). Cette mesure était proposée pour que les compagnies ne puissent pas « s'y déterminer pour écraser par une concurrence momentanée les entreprises rivales²⁶⁶ ».

Entre 1851 et 1852, des débats similaires sont apparus entre des Chambres de commerce au Sud au sujet des tarifs différentiels sur le Canal du Midi. La Chambre de commerce de Toulouse défendait son intérêt commercial en appuyant sur les mêmes réclamations émises par la Chambre de commerce d'Amiens lors de la fameuse enquête de 1850. Ces débats sur la tarification des chemins de fer ont ainsi servi d'arguments à Toulouse pour limiter l'arbitrage tarifaire de la Compagnie du canal du Midi. Sa position a ensuite été confrontée à des oppositions, non seulement de la Chambre de commerce de Bordeaux, bénéficiaire directe de ces tarifs, mais aussi de celles de Montpellier, de Marseille et de Lyon. En tant que ports bénéficiant de l'augmentation du trafic de transit entre l'Océan et la Méditerranée ou de celle d'exportation par la suite de cette réduction

²⁶⁴ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 146-147.

²⁶⁵ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 192-193.

²⁶⁶ Conseil d'État, *Enquête sur l'application...*, *op. cit.*, p. 184-185.

différentielle de péage, la position de Montpellier et de Marseille est compréhensible. Comme l'indique la Chambre de commerce de Toulouse dans sa remarque concernant la Chambre de Montpellier : « ce chef-lieu de département se trouvant placé à une des extrémité de la ligne navigable, elle accepte facilement comme Lyon, Marseille et Bordeaux, le bénéfice que lui présente la modification apportée dans la perception des droits fixés par l'arrêté du 18 septembre »²⁶⁷. Sur ce point, la Chambre de commerce de Lyon déclare être favorable à la liberté tarifaire des compagnies dans la limite du tarif maximum légal²⁶⁸. Cette position de la Chambre de commerce de Lyon est liée à l'intérêt commercial de la ville dans le commerce extérieur de la Méditerranée par le Rhône. Ce commerce extérieur serait favorisé par la diminution du coût de transport entre Bordeaux et Sète. Il s'est avéré que l'application des tarifs différentiels était tellement efficace pour procurer les trafics au Canal du Midi, que même la Compagnie du chemin de fer du Midi a été inspirée des tarifs différentiels du Canal du Midi et a clairement exprimé en 1856 son intention de poursuivre cette tarification²⁶⁹. L'abaissement des frais de transport entre l'Océan et la Méditerranée était véritablement utile à l'intérêt général à cette époque, en dépit du déplacement de certaines activités commerciales de Toulouse à Bordeaux.

Au-delà des soutiens provenant de certaines entreprises de transport et des localités bénéficiaires, l'article de E. L. Fleury permet de montrer deux intérêts généraux majeurs dans l'application des tarifs différentiels sur le transport des marchandises par les voies ferrées. D'abord, malgré la menace des concurrents lointains apportée aux producteurs par l'application des tarifs différentiels, les consommateurs en bénéficient pour avoir le bon marché. En outre, dans certaines contextes, telles que les disettes, les tarifs différentiels s'avéraient nécessaires. Lors de la disette de 1857, la plupart des compagnies de chemins de fer, accusées de détenir le monopole par des anciennes compagnies de transport, ont consenti au Gouvernement des tarifs différentiels descendant jusqu'à 5 centimes. Tandis que dans la conjoncture semblable de la mauvaise récolte

²⁶⁷ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, « Registres des délibérations, la séance du 11 août 1852 ».

²⁶⁸ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, « Registres des délibérations, la séance du 15 mai 1852 ».

Dans la lettre de la Chambre de commerce de Lyon, elle admet que les compagnies, tant des canaux que des chemins de fer, puissent abaisser leurs tarifs « suivant que les distances parcourues sont plus longues ou les changements offerts plus considérables ».

²⁶⁹ Selon le rapport fait à l'assemblée générale de cette compagnie, cette compagnie apprécia l'effet des tarifs différentiels sur ce canal : « L'expérience du canal du Languedoc (le canal du Midi), qui, par des réductions restreintes de tarifs, a enlevé au cabotage un tonnage déjà considérable, nous permet de compter, avec les moyens dont nous disposons, sur un détournement assez important des marchandises qui passent actuellement par le détroit de Gibraltar, et ce détournement doit apporter un supplément très notable dans nos produits. »

Voir : Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 6, « Rapport du Conseil d'Administration, le 24 mai 1856 ».

entre 1846 et 1847, lorsque le chemin de fer parallèle n'existait pas encore, la batellerie du Rhône, « industrie libre et appelée bientôt à crier au monopole », avait augmenté ses prix de 30 francs à 140 francs pour un trajet que la compagnie de chemin de fer rivale facturait seulement 17,5 francs²⁷⁰. Alfred Picard a aussi confirmé que la conséquence des disettes a été limitée grâce aux chemins de fer, et que les tarifs légaux ne suffirent pas à expliquer cette transformation. Bien que les cahiers des charges autorisent un prix de la tonne kilométrique de 14 centimes, les bases des tarifs généraux, sous l'effet des tarifs différentiels, oscillaient presque toutes entre les extrémités de 10 et de 6 centimes. Picard a également noté l'effet des tarifs spéciaux en cette matière : la base des tarifs spéciaux était en moyenne de 5 centimes²⁷¹.

À travers les deux cas des tarifs différentiels sur le chemin de fer du Nord et le Canal du Midi, trois conclusions peuvent être faites. Tout d'abord, les tarifs différentiels des chemins de fer ont été fortement critiqués lors de l'enquête publique de 1850. Cependant, cette tarification a néanmoins été soutenue par la plupart des compagnies ferroviaires et d'autres entreprises de transport. Ensuite, l'opposition provenant des intérêts locaux contre les tarifs différentiels était loin d'être généralement partagée. L'intérêt général privilégie encore l'abaissement des prix de transport de longue distance, bien que certaines villes particulières voient leur importance commerciale diminuée par la mise en pratique des tarifs différentiels. Cette situation était en raison de l'une des caractéristiques du tarif différentiel qui a été bien saisie dans les études existantes : il est favorable pour certaines régions au prix des autres. Et enfin, les tarifs différentiels n'ont pas été interdits, ni sur les chemins de fer ni sur les canaux ; en revanche, ils ont été admis comme l'un principe de la tarification de transport. L'emploi du droit d'homologation pour réglementer les tarifs différentiels, plutôt que la suppression de ces tarifs, devenaient enfin la tendance dominante dans le traitement des tarifs différentiels. Ainsi, vers la fin des années 1850, lorsque les tarifs spéciaux ont été formellement interdits, le principe des tarifs différentiels ont été admis, sous la condition que leurs niveaux et leurs modifications soient examinés par les localités et le commerce intéressés, et autorisés par l'État.

Les limites établies sur la liberté de tarification des compagnies ferroviaires afin de préserver la concurrence, surtout la concurrence intermodale, ont été renforcées durant les années 1840 et

²⁷⁰ E. Lamé Fleury, «La question des tarifs de chemins de fer », *Revue des deux mondes*, 1860, seconde période, Tome 25.

²⁷¹ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, *op. cit.*, p. 78-79.

1850. Les modifications des tarifs proposées par les compagnies, doivent être publiées sur l'affichage d'un mois, et ensuite examinées par l'Administration. Un article de Frédéric Graber ciblant l'affichage des tarifs ferroviaires le considère comme étant une quasi-enquête publique : ces affiches de tarifs visent non pas seulement l'information du public mais aussi ses réactions²⁷². Effectivement, suite à l'affichage des tarifs à adopter, la consultation des Chambres de commerce, les rapports des inspecteurs particuliers et principaux de l'exploitation commerciale et de l'inspecteur général du Contrôle, et enfin l'admission du Comité consultatif des chemins de fer sont nécessaires dans cette procédure d'homologation. Picard a noté que les modifications tarifaires étaient moins fréquentes sur les chemins de fer que sur les voies navigables²⁷³. Médeau a confirmé cette stabilité des tarifs ferroviaires entraînée par ces restrictions en faveur de la navigation. L'Administration a usé du droit d'homologation que lui avait conféré les cahiers des charges pour empêcher l'abaissement des tarifs des compagnies de chemins de fer au niveau moyen des frets de navigation. Le comité consultatif des chemins de fer considérait comme abusive toute réduction spéciale de tarifs qui ne laisse pas au moins un écart de 20% entre le prix perçu sur la voie ferrée et celui perçu sur la voie navigable²⁷⁴.

Comme l'a observé François Caron, après la suppression des tarifs spéciaux et d'abonnement, les tarifs fermés pour un trajet défini devenaient un outil pour faire face aux concurrences. Pour étudier l'effet des tarifs fermés, on se réfère ici au cas des mines de Commentry, desservies à la fois par un chemin de fer à leur possession et par des voies d'eau pour écouler une grande partie de leurs produits à Paris²⁷⁵. Avant la révolution ferroviaire, Commentry était parvenu à fournir 300 mille hectolitres de houille au gaz de Paris en empruntant les canaux de Briare et du Loing. Cependant, l'ouverture du chemin de fer du Nord et l'abaissement des tarifs de péage sur le canal de Saint-Quentin ont entraîné une forte diminution du prix des charbons du Nord aux marchés de

²⁷² Frédéric Graber, « Une quasi-enquête publique. Les affiches de tarifs de chemin de fer au XIXe siècle », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°55, 2021, p. 9-21.

Cet auteur montre que les affiches de tarifs, produits sûrement par les compagnies de chemin de fer, sont aussi des affiches administratives, et que la publication des tarifs ferroviaires est impérative, au même titre que celle des règlements administratifs. Des réglementations ont été introduites dans l'impression et l'apposition des affiches à partir des années 1850.

²⁷³ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p. 331-332.

²⁷⁴ Georges Médeau, *De la concurrence...*, op. cit., p. 67-68.

²⁷⁵ L'essor soudain du bassin de Commentry résultait de l'achèvement en 1840 du canal de Berry, qui lui permettait d'importer les minerais du Cher.

Voir : Bertrand Gille, *La sidérurgie française au XIXe siècle*, Genève, Librairie Droz, 1968, p. 60-61.

Les forges de Commentry exploitaient aussi par elles-même un chemin de fer de 16 kilomètres, de Commentry au port de Montluçon.

Paris. Le refus des canaux de Briare et du Loing de suivre l'exemple du canal de Saint-Quentin en abaissant leurs tarifs de péages a empêché les charbons de Commentry de pouvoir concurrencer le charbon du Nord au marché de Paris. Cette situation défavorable aux mines de Commentry a finalement été améliorée suite à l'avènement du Second Empire. Avec l'affranchissement des droits de navigation du canal du Berry et de la Seine et de la Loire, et un abaissement des tarifs de péage sur les autres canaux, il était possible pour les mines de Commentry d'économiser 3,05 francs par tonne sur le trajet de Montluçon à Paris, entraînant une baisse à 12,05 francs pour le coût total de transport. Pour concurrencer ces voies d'eau, la Compagnie Paris-Orléans proposa aux mines de Commentry un tarif forfaitaire spécial. Selon une présentation en 1860 faite par Mony, directeur des forges de Commentry, la Compagnie Paris-Orléans a fait une offre de 13 francs par tonne, correspondant aux frais de transport par voie d'eau, pour une distance totale de 409 kilomètres de Commentry à Paris, y compris un certain parcours sur le chemin de fer Paris-Lyon. Ce tarif spécial proposé par la Compagnie Paris-Orléans a équilibré l'avantage tarifaire des voies d'eau résultant de leurs abaissements des tarifs²⁷⁶. Le tarif proposé par la Compagnie P-O a clairement ciblé le tarif de la navigation. Le but de la concurrence est alors évident.

3. Se regrouper pour faire face à la concurrence

En effet, au-delà de la modération de la concurrence en trafic, les fusions entre les entreprises de transport s'effectuent dans de multiples objectifs, tels que la réalisation d'économies d'échelle en diminuant les coûts de l'administration et en optimisant la gestion²⁷⁷ et l'accès à plus de fonds sur le marché boursier ou aux aides financières accordées par le gouvernement. Cette section se

²⁷⁶ Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, *Enquête. Traité de commerce avec l'Angleterre, Industrie métallurgique, Tome premier*, Paris, Imprimerie impériale, 1860, p. 161-162.

²⁷⁷ Sur ce point nous n'entrons pas dans les détails. Il nous suffira de prendre l'exemple de la fusion en 1852 entre les Compagnies Paris-Orléans, Orléans-Bordeaux, du Centre, Tours-Nantes. Cette fusion, selon la Compagnie P-O, tendait à « réaliser pour la première fois en France, un mode de fusion qui a été dans un grand nombre de cas, appliqué en Angleterre ». Cette grande fusion a été effectuée dans l'objectif de bénéficier d'un effet de l'échelle : la fusion lui permet non seulement de se procurer plus de trafics en étendant son réseau, mais également de diminuer leurs dépenses jusqu'au-dessous de 30% de leurs recettes. Les mêmes raisons ont aussi conduit la Compagnie de l'Est (Paris-Strasbourg) à sa fusion avec la ligne Strasbourg-Bâle : « les frais diminueraient et les produits croissaient en raison directe de la longueur des lignes » et « par le fait seul de la concentration, nous avons pu réaliser de notables économies dans les frais d'exploitation de l'ex-Compagnie de Bâle ».

Voir : Archives nationales du Monde du Travail, 60AQ299, « Note explicative adressée aux actionnaires des Compagnies d'Orléans et du Centre par le Conseil d'administration, 1852 », « Rapport à l'Assemblée générale de la Compagnie du Centre dans sa réunion extraordinaire tenue le 21 avril 1852 » ; 60AQ203, « Assemblée générale extraordinaire, du 1er mai 1852 » ; 13AQ2638bis, « Rapport aux assemblées générales, le 28 avril 1855 ».

concentre sur les fusions destinées à faire face à la concurrence de trafics. À cette époque, ces fusions se sont effectuées souvent horizontalement parmi les chemins de fer, et rarement entre les différents types de voies de transport, à la fameuse exception du sud-ouest de la France.

A. Les fusions horizontales

Avant l'ère des rails, des fusions s'étaient opérées parmi les canaux dans le cadre du *Plan Becquey* ; les Compagnies des Quatre Canaux et des Trois Canaux avaient été ainsi fondées. C'était toutefois le besoin de standardiser les *actions d'emprunt* qui entraînait ces fusions²⁷⁸, plutôt que les concurrences entre ces canaux. La Compagnie des Quatre Canaux fut établie suite à l'adjudication en 1822 des canaux de Bretagne, de Nivernais, de Berry et du canal latéral à la Loire. La principale raison de cette fusion résidait dans le fait que tous ces canaux furent soumissionnés par un groupe de financiers : André, Cottier et Laffitte. Dans la mesure où l'État exploitait ces canaux et assumait le risque de revenu insuffisant, la concurrence des trafics ne peut pas être retenue comme une explication de leur fusion. En 1835, la Société des Trois Canaux fut créée en fusionnant les canaux des Ardennes, de la Somme et de l'Oise. Avant cette fusion, ces trois canaux partageaient déjà les mêmes fondateurs, U. Sartoris et J.-L. Greffulhe. Cette fusion ne résultait donc pas non plus d'une mutation du droit de contrôle. Selon l'étude de Gwenaël Nieradzik, entre 1821 et 1834, partiellement à cause de la complicité des formes financières des actions de ces trois canaux, ces fondateurs n'avaient réussi à écouler que 37% de capital souscrit lors de l'adjudication. Cette fusion s'est donc effectuée pour remplacer les anciennes actions par les nouvelles actions standardisées en suivant le modèle créé par la Compagnie des Quatre Canaux²⁷⁹. Cette motivation fut clairement exprimée lors de l'établissement des statuts de la Compagnie de Trois Canaux en 1834 : « il n'est pas surprenant en conséquence, que l'expérience ait prouvé combien ces actions (anciennes) étaient peu propres à se répandre parmi les capitalistes, et combien il importe à ceux qui les possèdent de les ramener, autant qu'il est en eux et en ce qui les concerne, à des conditions qui en rendent le placement moins difficile ou moins onéreux²⁸⁰. »

²⁷⁸ L'établissement de la Compagnie de Quatre Canaux sur la base d'une fusion a fait naître une société géante sur le marché financier, comptant un capital de 70 millions de francs. Les formes de ses actions servaient aussi d'exemple à d'autres compagnies de canaux.

Voir : Gwenaël Nieradzik, *Le rôle de...*, *op. cit.*, p. 59, 63, 65.

²⁷⁹ Gwenaël Nieradzik, *Le rôle de...*, *op. cit.*, p. 64, 66-67.

²⁸⁰ Archives nationales, F/12/6746, « Statuts de la Compagnie des Trois Canaux, 1834 ».

Bien que les fusions entre les canaux à cette période ne visent pas à réduire la concurrence, certaines fusions furent entreprises à cette fin dans la batellerie. Le cas de la concentration de l'industrie batelière sur le Rhône a attiré l'attention de nombreux chercheurs. Guy Numa a noté l'impact direct de la concurrence provenant des chemins de fer sur la formation de la Compagnie générale de la navigation du Rhône en 1855, fondée après la fusion de six entreprises batelières²⁸¹. Cette date de fusion correspond aussi à la mise en exploitation du chemin de fer Lyon-Avignon, mettant en exergue la motivation de la navigation de lutter contre la concurrence du rail²⁸². Selon Michèle Merger, la conclusion d'ententes et la fusion ne permettaient pas non plus à la batellerie de concurrencer les chemins de fer : en 1856, il y avait 96 bateaux à vapeur sur le Rhône et la Saône, mais au début des années 1870 ce chiffre a été diminué à 20²⁸³. Ainsi, la concurrence intermodale a rendu nécessaire une réorganisation dans la batellerie et la fusion a constitué un moyen d'y parvenir.

Différentes de celles de canaux, les fusions entre les compagnies ferroviaires étaient bien plus fréquentes, et souvent pratiquées pour faire face aux concurrences, autant dans la répartition des trafics que dans l'écoulement de leurs titres en Bourse. C'est notamment le cas lors de la concentration des lignes en six grands réseaux dans les années 1850.

L'acquisition des petites lignes par une compagnie-concessionnaire d'une grande ligne a pu s'effectuer par des fusions ou de nouvelles concessions. Dans les années 1850, la concentration concernait souvent les fusion entre les compagnies de chemins de fer, accompagnées avec les concessions des nouvelles lignes. Ce phénomène a été étudié par plusieurs auteurs. Pour Louis Girard, il ne suffit pas d'accorder des garanties d'intérêt par l'État pour motiver les compagnies à construire les lignes déficitaires qui traversent les pays déshérités ; il est aussi nécessaire de garantir leur crédit financier par le crédit des meilleures lignes. Les fusions entre elles en découlent. La « fusion normande » en 1855 est un exemple du renforcement des crédits des lignes peu rentables par une fusion entre ces nouvelles lignes et les lignes performantes de Pairs-Rouen et Paris-Saint-Germain²⁸⁴. Dans son ouvrage sur la formation des grandes compagnies de chemins de fer en France, François Caron a montré que ces fusions étaient accompagnées de nouvelles

²⁸¹ Guy Numa, *op. cit.*, p. 220-222.

²⁸² Louis Durey, *Le rôle des imaginaires dans la production d'un espace, une sociohistoire de deux siècles d'aménagement du Rhône*, thèse (sous la direction de Gay Georges), Université de Lyon, 2019, p. 45.

²⁸³ Michèle Merger, « La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1914 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94.

²⁸⁴ Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 115, 132-135 et 146-148.

concessions²⁸⁵. Cependant, cet ouvrage, focalisé sur le rapport entre le Gouvernement et les compagnies, n'a pas souligné les liens entre ces fusions et le système financier ou les concurrences horizontales. Guy Numa a non seulement remarqué ce parallèle entre ces fusions et l'accélération des concessions des nouvelles lignes, mais aussi les raisons législatives et la dynamique de ce vaste mouvement de fusion²⁸⁶. Selon lui, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui permettait à l'Empereur d'autoriser des Travaux publics à toutes les envergures sans approbation du Parlement, a favorisé ce mouvement de fusion dans le domaine ferroviaire. C'est dans une approche économiste que l'auteur a expliqué ces fusions : les ententes et les accords entre les compagnies pour limiter la concurrence, s'apparentant au dilemme du prisonnier, finissent souvent par être rompus par les compagnies elles-mêmes. Les fusions, auxquelles s'ajoute le principe de non-concurrence, devenaient donc applicables pour les compagnies et acceptables pour le gouvernement. Ici, les justifications pour la non-concurrence entre les compagnies ferroviaires, sont soulignées et considérées comme étant des explications importantes des fusions entre ces compagnies.

Le fait que l'acquisition des petites lignes représentait un moyen considérable pour les compagnies ferroviaires de faire face à la concurrence horizontale des trafics, comme ce que nous avons précédemment analysé au début du chapitre. Durant cette période, il était difficile pour les lignes principales de réaliser leurs capacités entières et de lutter contre les concurrences venant des réseaux avoisinant, sans l'aide des embranchements et des lignes secondaires qui forment un réseau régional pour capter les trafics dans la contrée et les conduire à la ligne principale. Nous prenons encore l'exemple de la Compagnie de l'Ouest pour mieux l'illustrer. Pour cette compagnie, ce sont les concurrences du réseau voisin de Paris-Orléans sur les lignes situées aux bornes de ces deux réseaux qui rendaient la fusion des lignes en Bretagne nécessaire pour l'Ouest :

« ...le réseau de la Bretagne, même soumissionné par la fusion, a été divisé, et que la ligne de Nantes à Lorient a été réclamée et obtenue par la Compagnie d'Orléans. Ainsi, partout des rivalités puissantes, un territoire contesté et des coalitions d'intérêts opposés prêtes à se former. Tel était cependant l'état des choses... Dans ce cas, la concession de la majeure partie du réseau de la Bretagne et celle des chemins de la Normandie était réservée à la fusion. Après cette ouverture, il ne nous restait d'autre alternative, si nous nous refusions à un arrangement, que d'entrer seuls en lice et de disputer de

²⁸⁵ François Caron, *Les grandes compagnies de chemins de fer en France, 1823-1937*, Genève, Librairie Droz, 2005, p. 14-22 et 43-87.

²⁸⁶ Guy Numa, *op. cit.*, p. 37-38, 141-148.

haute lutte aux quatre Compagnies d'un côté, à celle d'Orléans de l'autre, les 900 kilomètres à concéder²⁸⁷... »

Sans fusionner avec les nouvelles lignes à concéder, la Compagnie de l'Ouest se situerait dans une forte concurrence horizontale, qui s'est déjà aggravée suite aux fusions récurrentes entre les compagnies. C'est dans le contexte où les compagnies sont en concurrence pour la concession de nouvelles petites lignes dans le but de gagner plus d'avantages dans la concurrence horizontale, que la Compagnie de l'Ouest se détermine à entreprendre les réseaux de la Bretagne et de la Normandie.

La fusion entre la Compagnie Paris-Lyon et la Compagnie Lyon-Méditerranée en 1857 résulte aussi de la concurrence du trafic entre Paris-Lyon et Paris-Orléans, aggravée par la concession du chemin de fer de Paris à Lyon par Bourbonnais. Cette ligne nouvellement concédée à Paris-Lyon, Paris-Orléans et au Grand-Central a bouleversé l'ancienne répartition des trafics entre Paris-Lyon et Paris-Orléans. Afin de voir compenser les trafics abandonnés à cette deuxième voie ferrée reliant Paris à Lyon, la Compagnie Paris-Lyon avait envisagé, avant la concession de la ligne Bourbonnais, de « recevoir le trafic d'une portion notable du Centre et du Cidi de la France » par le biais des chemins de fer du Grand-Central²⁸⁸. Cependant, la Compagnie du Grand-Central, à cause de ses difficultés financières, devait être absorbée non seulement par Paris-Lyon, mais également par Paris-Orléans et Lyon-Méditerranée. Cette division des chemins de fer du Grand-Central concernait aussi la division du chemin de fer du Bourbonnais possédé par le Grand-Central. Ainsi, la Compagnie Paris-Orléans pourrait aussi se procurer une partie du trafic du chemin de fer de Bourbonnais, qui a été créé au prix du trafic de la Compagnie Paris-Lyon. Afin d'assurer que ces sacrifices de trafics soient compensés et de rétablir l'équilibre avec Paris-Orléans avant cette division du Grand-Central, la Compagnie Paris-Lyon a jugé nécessaire d'obtenir « la disposition complète du chemin de fer du Bourbonnais ». Pour y parvenir, Paris-Lyon a estimé que le meilleur moyen était de fusionner avec la Compagnie Lyon-Méditerranée, qui a obtenu une partie du Grand-Central dans la division de ce dernier. Cette fusion consistait à « diviser la concession du Grand-Central en deux parts qui seraient données, l'une à la Compagnie d'Orléans, l'autre aux deux Compagnies réunies de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée, et à constituer

²⁸⁷ Archives nationales du Monde du Travail, 76AQ8, « Rapport à l'assemblée générale des actionnaires, du 5 mars 1855 ».

²⁸⁸ Archives nationales du Monde du Travail, 77AQ158, « Assemblée générale (de Paris à Lyon) en 1857 ».

ainsi deux grands réseaux parfaitement délimités, à l'ouest et à l'est de la chaîne centrale qui sépare le bassin du Rhône de celui de la Garonne²⁸⁹ ». Il est évident que cette fusion entre Paris-Lyon et Lyon-Méditerranée s'est également opérée dans l'objectif d'assurer les trafics pour lutter contre la concurrence du réseau voisin. De nouveau, la rentabilité des lignes du Grand-Central ne constituait pas une raison importante de cette fusion, mais est l'effet de réseau en raison de leur situation entre trois différents réseaux monopolistes : ceux de Paris-Orléans, de Paris-Lyon-Méditerranée, et du Midi.

Si l'effet de réseau dans la concurrence de trafic représente un avantage des fusions avec les petites lignes, ces dernières n'ont pas été acquises sans inconvénient. Elles peuvent faire diminuer la circulation sur les anciennes lignes, au moins à court terme, et peser sur la rentabilité du réseau entier. On prend ici le cas de la Compagnie de l'Est. À partir de 1856, l'ouverture de sa nouvelle ligne Paris-Mulhouse entraînait entre 1857 et 1859 une diminution du produit kilométrique du réseau de l'Est, qui se compose des anciennes lignes Paris-Strasbourg et Strasbourg-Bâle, avant une forte augmentation qui compensait partiellement cette diminution²⁹⁰.

Tableau 22. Les longueurs exploitées et les produits moyen par kilomètre des lignes de l'Est de 1850 à 1859

Année	Longueurs moyennes de km exploités	Produit moyen par km. (déduction faite de l'impôt)	
1850	215	26556.59	Concession anciennes seulement
1851	320	26200.92	
1852	508	30120.48	
1853	627	39653.07	
1854	810	40751.68	
1855	863	46617.25	
1856	891	46053.86	Concessions anciennes et nouvelles réunies
1857	1256	38237.74	
1858	1352	34928.11	
1859	1629	36436.41	

Sources : Archives nationales du monde du travail, 13AQ2638 bis, « Détails statistiques sur les principaux résultats de l'exploitation de 1850 à 1859 ».

²⁸⁹ *Ibid.*.

²⁹⁰ Archives nationales du monde du travail, 13AQ2638 bis, « Détails statistiques sur les principaux résultats de l'exploitation de 1850 à 1859 ».

Cependant, cette compagnie est également parvenue à recevoir la houille en divers points de son pourtour grâce à ses embranchements. En apportant des trafics supplémentaires à la ligne principale, ces embranchements ont souvent un effet très positif sur le trafic potentiel de cette compagnie. Entre 1853 et 1859, le trafic de houille et de coke sur le réseau de l'Est a quadruplé²⁹¹.

Il nous faut souligner une nouvelle fois que la concurrence des trafics dans les chemins de fer ne faisait qu'une partie de la concurrence entre les compagnies ferroviaires qui conduisait à leurs fusions. Comme l'a indiqué l'étude de Louis Girard, la concurrence en matière de crédit et ainsi d'émission des titres en Bourse a aussi stimulé ces fusions²⁹², qui permettaient aux lignes peu rentables d'être soutenues par le crédit des grandes lignes sur le marché financier.

B. Un cas de fusion intermodale dans le Midi

Si les réussites en la matière furent rare, des tentatives de fusion ont eu lieu entre les chemins de fer et les voies d'eau pour faire face à la concurrence intermodale entre eux. En effet, l'État a refusé à plusieurs reprises des demandes de fusion entre chemins de fer et entreprises de navigation. G. Reverdy a noté le refus par le Gouvernement d'une demande de Bartholony, financier ferroviaire et directeur de la Compagnie P-O, pour l'amodiation de dix canaux pendant 60 ans. Malgré l'avis favorable du ministre des Finances, Legrand, directeur général des Ponts et Chaussées, s'opposa fermement à la proposition de Bartholony, car ce financier avait déjà entre ses mains la Compagnie des mines de la Loire, le canal et le chemin de fer qui les desservait. Pour Legrand, constituait un danger majeur la possibilité de laisser à Bartholony le pouvoir de pencher selon sa volonté la balance commerciale au profit ou au détriment de telle ou telle partie du territoire²⁹³. L'histoire de la Société des mines de la Loire, une célèbre agglomération des mines et les différents modes de transport dans l'histoire d'entreprises française du XIX^e siècle, ont été étudiée dans plusieurs ouvrages²⁹⁴. Bien que cette fusion n'ait pas été effectuée pour établir un

²⁹¹ Archives nationales du monde du travail, 13AQ2638 bis, « Détails statistiques sur les principaux résultats de l'exploitation de 1850 à 1859 ».

²⁹² Louis Girard, *La Politique des...*, *op. cit.*, p. 147.

²⁹³ Georges Reverdy, *Les travaux publics...*, *op. cit.*, p. 380-381.

²⁹⁴ L.-J. Gras, *Histoire économique générale des mines de la Loire (Tome I)*, Saint-Etienne, Société anonyme de l'imprimerie Théolier, 1922, p. 296-467 ;

monopole visant à limiter les concurrences intermodales ou horizontales, mais principalement afin de mieux servir l'exploitation et l'écoulement des mines, la dissolution de cette agglomération a révélé la crainte du monopole par le Gouvernement du Second Empire²⁹⁵.

La préoccupation du monopole était aussi évidente dans le cas de la navigation du Rhône. À partir de 1855, la batellerie sur le Rhône souffrait vivement de la concurrence du chemin de fer Lyon-Méditerranée. Malgré cela, le Gouvernement lui a refusé toute fusion intermodale. À l'Est, il a refusé d'accorder au chemin de fer de l'Est le canal latéral de la Marne, malgré les difficultés de celui-ci pour préserver ses trafics face à la concurrence ferroviaire²⁹⁶. Comme le résume la Chambre de commerce de Toulouse, dans la crainte du problème de monopole, l'État était plutôt prudent face aux demandes de fusion intermodale. Cependant, la région du Sud-ouest constituait une exception : le Gouvernement de Bonaparte a légué à la Compagnie de chemins de fer du Midi non seulement le droit d'exploitation du Canal latéral de la Garonne en 1852, mais aussi l'affermage du Canal du Midi en 1858. Ces deux canaux forment ensemble un trajet d'eau qui faisait communiquer l'Océan et la Méditerranée, et était ainsi un concurrent direct du chemin de fer de Bordeaux à Sète, la ligne principale de la Compagnie du Midi.

Les études de Picard et de Médeau ont toutes remarqué ce cas exceptionnel du Midi. Picard a souligné la volonté de l'État d'éviter la concurrence ruineuse entre le canal et le chemin de fer et l'importance de cette volonté dans son accord du bail du canal latéral à la Garonne à la Compagnie du Midi. Dans cette région, le trafic était insuffisant pour alimenter deux voies parallèles²⁹⁷. Cette considération est effectivement importante, mais ne suffit pas à expliquer pourquoi, parmi les régions ayant des voies d'eau doublées par les chemins de fer, le Midi était la seule région qui a subi la fusion intermodale. Nous avons déjà vu dans le chapitre 6 concernant la disparité régionale que la cession du Canal latéral de la Garonne à la Compagnie de chemins de fer du Midi est déjà une sacrifice faite par les acteurs locaux du Midi pour être desservi plus rapidement par un chemin de fer. Une pétition fut adressé par des habitants du Sud-ouest au Président Bonaparte pour

Pierre Guillaume, *La Compagnie des Mines de la Loire 1846-1854, essai sur l'apparition de la grande industrie capitaliste en France*, thèse, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.

²⁹⁵ Pierre Guillaume, *La Compagnie des Mines de la Loire 1846-1854, essai sur l'apparition de la grande industrie capitaliste en France*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, p. 224.

²⁹⁶ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, « Registres des délibérations, la séance du 25 juin 1857 ».

La Chambre de commerce de Toulouse se réfère à ces cas pour justifier son objection de la convention d'affermage du Canal du Midi en 1858, et pour argumenter que les voies d'eau et les chemins de fer étaient susceptibles de co-exister distinctement et séparément et l'intérêt général pourrait aussi profiter de cette co-existence.

²⁹⁷ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, op. cit., p.338-340.

accélérer la construction du chemin de fer en proposant de mettre ce canal dans les mains de la compagnie ferroviaire si les finances de l'État étaient insuffisantes²⁹⁸. Ce contrée sont amenée à privilégier la substitution d'une voie ferrée au ce canal afin de « faire jouir le Midi des moyens de communication qui ont décuplé la prospérité des départements du Nord, et dont nous avons été complètement des hérités jusqu'ici²⁹⁹ ». Cela explique en partie pourquoi le Sud-ouest constitue une exception de la prudence de l'État en matière de fusions intermodales : le monopole de la voie de transport est une meilleure option que le manque de moyen de transport. L'impact du chemin de fer Bordeaux-Sète et de cette fusion sur le trafic du Canal latéral à la Garonne se profilait même avant l'achèvement de cette voie ferrée. En 1855, la Compagnie du Midi prévient déjà qu'une « grande partie de ces produits est[serait] destinée à quitter la voie d'eau pour emprunter celle du chemin de fer³⁰⁰ ». D'ailleurs, partiellement en raison de la construction du chemin de fer sur divers points de ce canal, celui-ci a été mis en longue série de chômages³⁰¹.

La concurrence intermodale peut aussi expliquer le transfert de l'affermage du Canal du Midi à la Compagnie du Midi en 1858. Avant même l'achèvement des travaux de la ligne ferrée reliant Bordeaux à Sète, la Compagnie de chemins de fer du Midi avait déjà cherché à acquérir le Canal des Etangs de Sète à Aiguemorte afin de modérer la concurrence directe du Canal du Midi. Cette tentative a été dénoncée par la Chambre de commerce de Montpellier, qui a estimé que le véritable but de la Compagnie du Midi « n'a pu être que celui d'exercer une action directe pour l'établissement des tarifs, sur la Compagnie des chemins de fer de Lyon à la Méditerranée, et surtout sur la Compagnie du canal du Midi avec laquelle elle va se trouver en concurrence directe d'une extrémité à l'autre de son parcours³⁰² ». Après l'ouverture en 1857 du chemin de fer de Bordeaux à Sète, le Canal du Midi a souffert de la concurrence du chemin de fer : sa recette brute, dont le chiffre moyen était 2,4 millions de francs entre 1847 et 1856, s'abaisse à moins de 800 mille francs entre le 1er juin 1857 et 31 mai 1858. Dans ce contexte, la couverture des dépenses d'entretien du canal devient peu possible. Cette situation grave rendait impuissants les arguments

²⁹⁸ Archives nationales, F/14/8978, «La pétition des habitants du sud-ouest de la France à Monsieur le Président de la République ».

²⁹⁹ Archives nationales, F/14/8977, « La lettre de la Chambre de commerce de Carcassonne au Ministre des Travaux publics, le 21 février 1851 ». Cette lettre fut écrit pour appuyer un rapport fait au Conseil municipal de Toulouse dans le même objectif de prioriser la construction du chemin de fer Bordeaux-Sète.

³⁰⁰ Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 6, « Rapport du Conseil d'Administration, le 30 mai 1855 ».

³⁰¹ Archives nationales du monde du travail, 78 AQ 6 « Rapport du Conseil d'Administration, le 24 mai 1856 ».

³⁰² Archives nationales, F/14/8977, «La lettre de la Chambre de commerce de Montpellier au Ministre des Travaux publics, le 30 juin 1853 ».

émis par la Chambre de commerce de Toulouse pour empêcher cette fusion. Cette chambre de commerce jugeait possible la coexistence entre les voies d'eau et ferrées parallèles, à l'exemple de la coexistence rail-canal en Belgique³⁰³. La demande de rétrocession de ce canal à la Compagnie de chemins de fer du Midi pour une durée de 99 ans a été repoussée par le Conseil d'État de crainte de conséquences tarifaires résultant de l'abus par la compagnie ferroviaire de son monopole. Finalement, un affermage de 40 ans a été admis³⁰⁴. Georges Médeau a résumé que l'intérêt de la Compagnie du Midi était de passer à la voie ferrée les marchandises constituant le trafic ordinaire du canal du Midi, car le prix de revient du transport ferroviaires était moins élevé³⁰⁵.

Cependant, ces fusions n'ont pas terminé la concurrence intermodale entre la navigation et le chemin de fer. Picard a remarqué que la cession du canal latéral à la Compagnie du Midi n'a pas complètement empêché la concurrence rail-navigation dans cette région. Avant la cession du canal du Midi à la compagnie du chemin de fer du Midi en 1858, la navigation pouvait encore emprunter la Garonne librement, puis le Canal du Midi³⁰⁶. Médeau a aussi confirmé que la concurrence entre le chemin de fer du Midi et la batellerie était vive même après l'affermage en 1858 et est devenue plus forte encore à l'approche de la date d'expiration du bail. Sans intervention de l'État, la batellerie risquait de s'effondrer en raison de la réduction du fret³⁰⁷.

L'exploitation de deux canaux par une compagnie ferroviaire n'a pas atténué la concurrence intermodale et la forme de bail ne représentait pas une fusion classique au sens juridique. Cependant, ces affermagés ont engendré certains effets d'une fusion sur la concurrence : la Compagnie du Midi a exercé plus d'influence sur les tarifications de ces canaux, et la menace de concurrence par la navigation est ainsi devenue moins préoccupante. Après la mise en place de la convention d'affermage en 1858, la Chambre de commerce de Toulouse s'est mise à critiquer les

³⁰³ Archives de la Chambre de commerce de Toulouse, « Registres des délibérations, la séance du 25 juin 1857 ». La Chambre de commerce de Toulouse a observé qu'en Belgique « où les chemins de fer accompagnent presque partout les canaux dans leurs cours, le tonnage n'a pas cessé de s'augmenter chez ces derniers et que les chemins de fer n'en font moins à de leur côté de fort bonnes affaires ».

La coexistence voire une prospérité mutuelle entre les chemins de fer et les voies navigables en Belgique durant les années 1840 est aussi confirmé par A. Picard. Toutes les voies d'eau étaient doublées d'une ou de plusieurs voies ferrées, et malgré la croissance des trafics ferroviaires et les tarifs faibles fixés pour les chemins de fer sous l'exploitation étatique, leurs trafics n'ont pas cessé de s'accroître jusqu'aux années 1880. Pour Picard, cette situation s'explique par les sacrifices faits par l'État belge en faveur de la batellerie à travers les dépenses importantes sur l'extension et l'amélioration des voies navigables. Voir : A. Picard, *op. cit (tome I)*, p. 368-385.

³⁰⁴ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, *op. cit.*, p.341-342

³⁰⁵ Georges Médeau, *De la concurrence...*, *op. cit.*, p.79.

³⁰⁶ Alfred Picard, *Traité des chemins... (Tome 1)*, *op. cit.*, p.340.

³⁰⁷ Georges Médeau, *De la concurrence...*, *op. cit.*, p.80.

tarifs élevés de péage des canaux³⁰⁸ et la menace du monopole résultant de cette convention. Elle pressa en 1858 le ministre des Travaux publics de surveiller l'intérêt du « commerce tout entier du Midi que la chute de la batellerie priverait d'un mode de transport qu'il a reçu du passé comme un patrimoine, et qui une fois disparu laisserait le pays sans garantie contre le monopole du chemin de fer »³⁰⁹. En 1859, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées chargé du contrôle des chemins de fer du Midi a rendu un rapport sur le sujet. Selon ce rapport, les péages tout au long du trajet de Sète à Bordeaux ont effectivement augmenté suite à la convention de 1858 :

Tableau 23. Comparaison des tarifs de la voie d'eau et ceux du chemin de fer sur le trajet Sète-Bordeaux

Catégorie (ancienne)	Objets	Tarifs anciens		Tarifs après la convention 1858	
		ordinaire	transit	voie d'eau	voie ferrée
1 ^{ère}	matériaux grossiers, houille	14,66	14,66	16,60	18,00
	Briques, chaux, bois			21,05	20,00
	métaux bruts			23,44	24,50
2 ^e	sels, métaux ouvrés	20,50	16,60	25,89	27,00
3 ^e	alcools, vins, huile, grains	26,40	17,82		
	marchandises supérieures	/	/	28,34	42,00 / 68,15

Sources : Archives nationales, F/14/12163, « Réclamation contre les tarifs du chemin de fer et du canal du Midi, par l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, chargé du contrôle des chemins de fer du Midi, à le ministre des Travaux publics, le 9 mai 1859».

Cette comparaison entre les anciens et les nouveaux tarifs a convaincu cet ingénieur que les plaintes au milieu du commerce et de la batellerie contre la conséquence de la fusion étaient

³⁰⁸ Archives nationales, F/14/12163, « Extrait du Registre des Délibérations de la Chambre de Commerce de Toulouse, Séance du 7 août 1858 ».

³⁰⁹ Archives nationales, F/14/12163, « Lettre du Président de la CC de Toulouse au ministre des travaux publics, le 7 août 1858».

pertinentes et sérieuses. Cependant, il avoua que les solutions proposées par le commerce local, soit en révisant la convention de 1858, soit en forçant la Compagnie du Midi à établir des tarifs corrélatifs sur l'une et l'autre voie, n'étaient pas admissibles.

Picard a également noté de nombreuses reprises des critiques contre la transmission en 1852 et en 1858 du droit d'exploitation des deux canaux à la Compagnie du Midi. Le Gouvernement a aussi essayé de corriger cette imprudence. Lors de la concession du chemin de fer de Sète à Marseille en 1863, le Conseil général des Ponts et Chaussées, le Comité consultatif des chemins de fer et la Commission d'enquête de cette concession étaient tous favorables à accorder la demande de la Compagnie du Midi de cette concession en échange de son abandon des deux canaux. La ligne Sète-Marseille était très importante pour déterminer la position relative des deux réseaux concurrentiels à l'arc méditerranéen, ceux du Midi et de Paris-Lyon-Méditerranée, qui étaient dans une lutte intense pour obtenir cette ligne³¹⁰. À travers ce cas, on peut observer qu'aux yeux des régulateurs, la concurrence intermodale et la concurrence horizontale étaient, dans certaines mesures, alternatives. L'une peut être cédée pour renforcer l'autre si celle-ci est plus utile pour réduire les effets indésirables du monopole.

*

* *

Par rapport à l'historiographie disponible, ce chapitre apporte des éclairages nouveaux sur la question des concurrences horizontales et intermodales. Loin de réduire la concurrence horizontale au seuls cas des lignes parallèles, nous avons opté pour une conception plus large qui inclut la concurrence que se livrent les lignes principales non-parallèles pour capter, par le biais des lignes secondaires, le trafic en provenance des territoires périphériques qui se situent entre leurs zones d'influences dans lesquelles ces lignes principales bénéficient d'une position monopolistique. C'est précisément sous la pression de ce type de concurrence horizontale que les compagnies ferroviaires entreprennent au cours des années 1850 les lignes secondaires ou des embranchements dont la rentabilité était estimée faible. Ainsi la position monopolistique des lignes ferrées n'est pas absolue. Cela constitue une première contribution de ce chapitre.

³¹⁰ Les concurrences voire la rivalité entre ces deux compagnies à propos de cette concession sont évidentes dans la lettre de Talabot, directeur de la Compagnie PLM, à Piérard de la Commission du Comité consultatif des chemins de fer, et la lettre de Péreire au ministre des Travaux publics.

Voir : Archives nationales du monde du travail, 78AQ98, « À Son Excellence Monsieur le Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, écrit par Émile Péreire le 24 avril 1862 ».

La deuxième concerne le traitement différencié sur l'application des tarifs spéciaux et différentiels selon le mode de transport : alors qu'ils sont couramment appliqués par les rouliers et les bateliers, ils donnent lieu à de vives critiques dans le cas des chemins de fer. Cela s'explique par le fait que les péages des routes et des voies d'eau étaient relativement peu différentiels ou spéciaux, et ce sont seulement les transporteurs (les rouliers et les bateliers), très concurrentiels et n'ayant qu'une clientèle limitée, qui pratiquaient ces tarifs. En revanche, les chemins de fer ont une position de monopole et sont ouverts à tous, provoquant ainsi plus d'inquiétude. Sur d'autres voies de transport ayant une telle position, leurs tarifs différentiels sont aussi très controversés, comme ce que montre le cas du Canal du Midi en 1852. Les restrictions sur la tarification ferroviaire conduisent inévitablement à une inégalité dans la réglementation en faveur d'autres modes de transport mais au prix des chemins de fer. Cependant, durant les années 1850, les compagnies ferroviaires ont commencé à établir leur supériorité dans les concurrences avec les bateliers et les rouliers, qui souffraient dès lors de l'impuissance de lutter contre les compagnies ferroviaires. Ainsi, il est compréhensible que les réglementations ne soient pas non plus égales pour toutes les entreprises de transport, afin de maintenir la concurrence intermodale.

Ensuite, lorsque les restrictions ont été renforcées sur les tarifs différentiels et spéciaux des compagnies ferroviaires à partir des années 1850, malgré l'interdiction des tarifs spéciaux en 1857 et 1860, les tarifs différentiels, mis en cause à partir de l'enquête de 1850, ont été toutefois maintenus. Les explications de cette différence entre les tarifs différentiels et les tarifs spéciaux en matière de leur différents traitements constituent la troisième contribution de cette thèse à l'étude de ce sujet. Premièrement, différents des traités spéciaux, les tarifs différentiels n'enlèvent pas directement les trafics et sont également applicables à tous les usagers une fois établis. Ils sont donc moins menaçants que les tarifs spéciaux et correspondent mieux à des principes du service public (la régularité et l'égalité des usagers). Aussi, le droit d'homologation réservé par le gouvernement est suffisant pour rejeter les tarifs différentiels qui sont jugés nuisibles au maintien de la concurrence, comme on l'a vu dans la réjection des tarifs différentiels proposés par la Compagnie Paris-Lyon en faveur du trafic du tronçon entre Chalon et Dôle. Enfin, l'application des tarifs différentiels sur des canaux et sur les chemins de fer est non seulement bienvenue par certaines industries et localités, mais également favorable à l'intérêt général en favorisant les échanges trans-régionaux voire internationaux.

Le dernier apport de ce chapitre réside dans les analyses sur la fusion intermodale au Midi.

Les fusions deviennent fréquentes entre les chemins de fer au cours des années 1850, partiellement en raison de la concurrence des trafics entre eux, aggravée par l'accélération des nouvelles concessions de lignes après le coup d'État de 1851. Les fusions horizontales sont aussi pratiquées dans la batellerie pour faire face à la concurrence ferroviaire, mais moins fréquemment que celles entre les chemins de fer. De crainte du monopole, les fusions intermodales étaient rares. Une exception marquante se trouve au Midi. La particularité de la région du Midi, qui a déjà intéressé plusieurs auteurs mais n'a pas été clairement expliquée, a été examinée spécifiquement dans ce chapitre. Cette particularité s'explique d'abord par la situation défavorable subie par le Midi en matière de déséquilibre régional dans la distribution des voies de transport. La région du Midi a ainsi accepté voire sollicité la mise en exécution prompte du chemin de fer Bordeaux-Sète au prix du sacrifice du Canal latéral à la Garonne. Cependant, les villes au Midi s'opposent fermement au transfert en 1858 à la compagnie ferroviaire de l'exploitation du Canal du Midi. Ce dernier cas ne peut qu'être expliqué par la négligence de la part des pouvoirs publics, au vu du fait que d'autres demandes pour les fusions intermodales ont été rejetées par lui et il a essayé de séparer la compagnie ferroviaire de ces deux canaux en 1863.

Les politiques tarifaires et les fusions des exploitants des infrastructures pour faire face aux concurrences appellent l'intervention et les réglementations des pouvoirs publics pour équilibrer les différents intérêts et garantir l'intérêt public spécifiquement défini à cette époque : le maintien de concurrences et la facilitation de la circulation pour unifier différentes parties du territoire et pour favoriser les progrès économiques et sociaux.

Conclusion de la troisième partie

La diminution des dépenses publiques et l'accroissement de l'investissement privé sont deux conséquences directes de la généralisation du système de concession pour les chemins de fer, qui à cette époque sont les infrastructures les plus coûteuses à construire. Cette délégation des travaux ferroviaires, et ainsi de leurs dépenses et de l'exploitation des voies ferrées, à des compagnies est assurée par le soutien au crédit de ces compagnies, par la gestion améliorée du risque de surcoût et de retard et par les réglementations renforcées de la tarification ferroviaire.

Cette substitution de capitaux privés aux dépenses publiques dans le financement des chemins de fer entraîne une nouvelle envolée des titres ferroviaires en Bourse. Elle profite certes du développement du marché financier et des transactions des titres ferroviaires dans les années 1830 et 1840, qui a été étudié dans la deuxième partie. L'assimilation des titres ferroviaires aux titres publics durant les années 1850 et les opérations réalisées par de nouveaux établissements de crédit sur les titres ferroviaires contribuent aussi à cet essor amorcé à partir de 1852. Alors que les études antérieures avaient souligné le rôle de la généralisation de la garantie d'intérêt et de la prolongation de la durée de concession, nous avons montré que l'admission en 1852 des titres ferroviaires pour les avances de la Banque de France (qui jusque-là n'accordait ses avances que sur les titres publics et les lingots), comme une étape essentielle de cette assimilation. Le lien entre le crédit public et le crédit privé des compagnies ferroviaires est renforcé par cet essor des titres ferroviaires en Bourse et leur assimilation aux titres publics.

La garantie d'intérêt pour les obligations ferroviaires et la prolongation des durées de concession, non comprises dans les contrats originels de concession, sont également considérées comme des renégociations de contrats pour faire face notamment aux surcoûts des travaux. Cette nouvelle perspective permet d'examiner différemment ces aides supplémentaires : l'enjeu d'une renégociation de contrat consiste à assurer une flexibilité nécessaire à l'exécution du contrat, tout en évitant d'encourager des comportements opportunistes de l'autre partie. Nous constatons ainsi que la renégociation des contrats de concession n'est possible que lorsque l'intérêt public est en jeu, et lorsque les concessionnaires acceptent aussi de céder une partie de leurs intérêts en échange des aides accordées par l'État. Ainsi, les renégociations ont non seulement assuré la continuation des travaux assumés par les compagnies privées, mais ont également permis de renforcer le contrôle public sur ces concessions. Au niveau des compagnies, elles généralisent l'application des contrats à forfait pour leurs travaux au cours des années 1850 pour transférer à leurs

entrepreneurs le risque de surcoût et de retard. Cependant, l'approvisionnement en rails et d'autres produits sidérurgiques n'est souvent pas pris dans les contrats des travaux à forfait. Nous avons dans ce chapitre analysé de façon systématique les causes des problèmes d'approvisionnement en termes de surcoût, de retard et de qualité des produits. Nous avons plus particulièrement prêté une attention à deux facteurs peu étudiés dans l'historiographie : le calendrier d'homologation de concessions par l'État qui pèse sur le marché de ces matériels en influant le rythme de demandes, ainsi que l'irrégularité du transport fluvial qui est essentiel à cet approvisionnement. Ces problèmes auxquels sont confrontées les compagnies tout au long des années 1830 et 1840, sont finalement réglé en partie au cours des années 1850, grâce aux efforts des compagnies pour surmonter les restrictions imposées à l'importation des produits sidérurgiques et grâce au renforcement de la concurrence sur le marché sur ces types de produits.

Lors de la phase de l'exploitation, la concurrence constitue un élément déterminant pour le trafic d'une voie, et donc pour les revenus qu'elle dégage. Les tarifs différentiels et les tarifs spéciaux sont ainsi appliqués par les compagnies ferroviaires pour faire face aux concurrences horizontales et intermodales, comme d'autres entreprises à cette époque. Cependant, l'application de ces deux tarifications sur les chemins de fer suscite de vives critiques, en raison de leur position monopolistique, du volume de leur clientèle, beaucoup plus importante que celle des rouliers et des bateliers, et enfin, de leur avantage croissant par rapport aux autres modes de transport. Des restrictions sont donc imposées aux politiques tarifaires des chemins de fer : les tarifs différentiels sont attentivement examinés avant leur application, et les tarifs spéciaux sont interdits en 1857 et 1860. La sévérité de ces mesures s'explique par la volonté de la puissance publique de maintenir la concurrence, notamment entre le rail et la navigation fluviale, de façon à garantir la pérennité des tarifs modérés de transport. Pour cette même raison, les fusions intermodales sont rares, à l'exception de la région du Midi, où l'insuffisance des moyens de transport conduit les acteurs locaux à confier leur canal inachevé à la Compagnie des chemins de fer du Midi de façon à accélérer l'exécution de la ligne de chemin de fer entre Bordeaux et Sète.

Durant les années 1850, la concession ferroviaires, ainsi que les placements dans les titres ferroviaires, deviennent moins risqués grâce à toute une série de dispositions : le transfert des risques de surcoût et de retard aux entrepreneurs par le biais des contrats à forfait et la généralisation de la garantie d'intérêt comme des concessions à 99 ans pour assurer le rendement des titres ferroviaires et le service de dette des compagnies. L'intérêt public, qui s'attache alors

davantage au maintien de la concurrence, est garanti par le renforcement des restrictions sur la tarification ferroviaire. Un système de concession plus sûr pour les investisseurs et en même temps mieux adapté à l'intérêt public constitue un levier très important pour assurer la substitution des capitaux privés aux dépenses publiques dans le financement des chemins de fer et son succès financier, économique et social.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'objectif de cette thèse était de montrer comment l'État a dû, dans la première moitié du XIX^e siècle, faire face à des besoins financiers croissants pour couvrir les dépenses de construction et d'entretien de Travaux publics en pleine expansion. À cet égard, notre démarche se démarquait des études qui pour la plupart envisageaient la question du financement de façon segmentée, par mode de transport. Notre projet a été au contraire d'embrasser toutes les infrastructures d'intérêt national, de façon à penser globalement les logiques de financement et les arbitrages nécessaires pour pourvoir à ces dépenses.

Cette politique ambitieuse oblige l'État à se livrer à plusieurs séries d'arbitrages en matière de financement des Travaux publics : entre la prise en charge sur des ressources publiques et la concession à des acteurs privés, entre la mobilisation de ressources ordinaires et l'utilisation des ressources extraordinaires qui peuvent être sous différentes formes, entre les différents projets de travaux qui exigent des fonds publics, et aussi, entre les régions à équiper en nouvelles infrastructures dans la limite budgétaire. Ces arbitrages se font d'abord sur la base de l'intérêt public, et puis conditionnés par l'état des finances publiques et du système financier.

L'intérêt public en matière de Travaux publics est défini par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, en charge de la planification des grandes voies de communication, puis formalisé dans les projets de loi portés par le Ministère des Travaux publics pour l'examen au Parlement. La viabilité financière, la possibilité d'un financement privé et l'utilité publique relative des différents projets sont discutées, afin de déterminer quels sont les projets à financer prioritairement par l'État ou qu'il est possible de financer par les fonds privés. Dans le cas de la participation privée, il revient à l'État de prendre des dispositions susceptibles de garantir pour assurer la réalisation de l'intérêt public. Si à propos des transports postaux, les convois militaires et l'encouragement de la circulation marchande, l'intérêt public sert à justifier le recours au financement public, il peut aussi être mobilisé dans le cadre d'investissement privé à condition qu'il fassent l'objet d'un encadrement réglementaire.

En matière de financement des Travaux publics, ces procédures de décision évoqués ci-dessus sont sujettes à des pressions émanant de divers groupes d'intérêts. Les concessionnaires des

infrastructures s'adressent aux ministères (des Finances et des Travaux publics) pour solliciter la renégociation de leurs contrats, pour réclamer la dérogation des restrictions douanières imposées sur l'importation des matériels en fer, et enfin, pour demander l'émission de leurs titres en Bourse ; ils ont par ailleurs accès aux enquêtes publiques pour justifier et défendre leurs politiques tarifaires face aux critiques exprimés par les usagers ou les concurrents. L'intérêt particulier de ces acteurs privés est souvent habillé par la référence à l'intérêt public : l'achèvement rapide des travaux, le renforcement d'un marché national et l'importance de leur solvabilité financière dans le maintien des emplois créés par les chemins de fer et dans la stabilité du système financier. Les Chambres de commerce peuvent, quant à elles, non seulement avoir une influence par leurs représentants sur les enquêtes publiques et les débats parlementaires relatifs aux infrastructures, mais aussi remonter directement au gouvernement les plaintes pointant les conséquences préjudiciables au niveau local des décisions politiques prises au niveau central. Ces discours font souvent converger l'intérêt régional avec l'intérêt public, en faisant valoir l'importance de tel ou tel territoire local pour le développement commercial et la compétitivité de l'économie française. D'autres acteurs impliqués dans le financement et l'exécution des travaux, tels que les banques, les agents de change ou les forges, tendent également à minimiser leurs intérêts propres sous couvert de l'intérêt général : il s'agit respectivement de soutien du financement des travaux d'utilité publique, de la réduction des risques de contrepartie lors de liquidations (surtout au moment des crises) et de la préservation de l'industrie française et du niveau d'emploi.

La période étudiée dans cette thèse rend compte de l'évolution dans la définition de l'intérêt public à faire valoir, ce qui a une incidence sur les changements à l'œuvre dans les arbitrages effectués par l'État.

Une nette différenciation des modes de financement selon les infrastructures de transport marque cette période étudiée. Les routes principales (royales, nationales puis impériales), qui ont fait l'objet de peu de constructions neuves mais qui présente une charge d'entretien importante au vu de l'ampleur du réseau, restent financées par le budget de l'État. La divergence que l'on constate à partir de 1838 entre le financement des canaux et celui des chemins de fer ne saurait s'expliquer par l'écart dans les volumes de fonds à mobiliser pour leur construction respective. Les enjeux de tarification constituent également la raison principale de cette différence. Les tarifs sont censés concilier l'intérêt public dans l'activation de la circulation des marchandises et l'intérêt des exploitants privés dans la recette des droits de péage (et du prix de traction dans le cas du transport

ferroviaire). Alors que les canaux sont exposés à des périodes longues de chômages et à l'irrégularité de la navigation, les chemins de fer, grâce à la capacité croissante des locomotives et à la circulation plus régulière des trains malgré les variations saisonnières, sont en capacité de répondre à l'augmentation des trafics consécutive d'une réduction des tarifs et de le faire avec un coût marginal décroissant. L'augmentation du trafic permet donc aux compagnies ferroviaires de compenser la diminution des tarifs ; à contrario, la plupart des compagnies de canaux sont réticentes à réduire les droits de péage pour attirer plus de trafic, malgré leur situation financière fragile voire déficitaire. Ainsi, à cette période, l'intérêt public et l'intérêt privé sont mieux conciliés dans les politiques tarifaires des chemins de fer que dans celles des canaux, rendant possible la généralisation du système de concession sur les chemins de fer, et non sur les canaux.

L'intérêt public est aussi un élément important pour expliquer l'évolution des réglementations relatives à la tarification ferroviaire. Au cours des années 1830 et 1840, l'objectif est d'abord de garantir l'utilité des voies ferrées pour la circulation marchande en évitant des tarifs excessifs. À partir de 1850, il s'agit de ménager la concurrence entre le rail et la navigation fluviale en limitant l'application de tarifs très compétitifs sur les circulations ferroviaires. Cette évolution dans l'expression de l'intérêt public tient d'abord au problème de tarification exorbitant qui s'est posé pour les canaux à compter du milieu des années 1830 et que les autorités ne veulent pas voir se reproduire pour les chemins de fer, et puis à l'avantage des chemins de fer dans la concurrence avec la navigation fluviale à compter du début des années 1850, dû à l'application de tarifs spéciaux et de tarifs différentiels par les compagnies ferroviaires. Ces deux types de tarification, alors même qu'ils sont couramment pratiqués dans les autres modes de transport par les rouliers et les bateliers, leur application aux chemins de fer suscite de plus vives critiques que dans le cas des transports routier et fluvial, en raison du nombre de leurs usagers et de leur position monopoliste. Sur le canal, des entreprises, qui présentent les mêmes caractéristiques (à savoir une vaste clientèle et une situation de monopole) sont également confrontées à des contestations lorsqu'elles appliquent ces deux tarifications en vue de renforcer leur position monopolistique (c'est ce que montre l'exemple du Canal du Midi en 1852). Les critiques des usagers et les réclamations de modes de transport concurrents au rail (les compagnies de canaux, les bateliers et les rouliers) vont largement contribuer à faire évoluer l'intérêt public à promouvoir en matière tarifaire, et ainsi oeuvrer à la suppression des tarifs spéciaux des chemins de fer en 1857 et 1860 et au contrôle plus étroit des tarifs différentiels et des modifications des tarifs durant les années

1850. C'est donc avec l'objectif de défendre l'intérêt public que l'État a privé les compagnies ferroviaires de la liberté de tarification, dont d'autres entreprises de transport bénéficiaient. Ce sont ces évolutions et leurs explications que cette thèse a cherché à établir, en montrant notamment comment la réglementation des tarifs a permis d'imprimer au transport ferroviaire des obligations de service public : la continuité, de la régularité, de l'égalité des usagers dans la tarification ferroviaire.

Concernant le choix de l'État parmi les différents moyens à mobiliser pour financer les projets d'infrastructures, le recours au crédit public se justifie par la productivité des infrastructures pour l'économie nationale et par les recettes fiscales qu'elles dégagent. Selon les Saint-Simoniens notamment, ces retours fiscaux sont censés garantir un auto-financement en couvrant les dettes publiques consenties pour pourvoir aux dépenses des Travaux publics. Avec le redressement progressif du crédit public à partir des premières années de la Seconde Restauration, grâce au rachat régulier des rentes par la Caisse d'amortissement et avec le renforcement de la rigueur budgétaire, l'État à partir des années 1820 a été en mesure de mobiliser, l'un après l'autre, quatre formes de crédit public pour soutenir le financement public des différents types de travaux. L'État s'est abstenu de créer de nouvelles rentes pour ne pas entamer leur crédibilité ; il a opté entre 1821 et 1822 pour des emprunts spéciaux affectés au financement des principaux canaux prévus dans le cadre du *Plan Becquey*. Les contraintes du budget ordinaire et la priorité accordée aux canaux dans l'accès au crédit public expliquent la modicité des moyens alloués pour le financement de nouveaux projets routiers au cours de la Seconde Restauration. Les travaux routiers n'ont bénéficié du soutien du crédit public qu'à partir de 1833, lorsque la disponibilité de la réserve d'amortissement a été rendue possible par l'amélioration du crédit public et par les réglementations en 1825 et 1833 pour l'emploi des fonds de la Caisse d'amortissement. La consolidation fictive, en rentes nouvellement créées pour financer les travaux, des bons royaux représentant cette réserve de l'amortissement, va ainsi servir à financer les lacunes des routes royales et un projet inédit des routes stratégiques à l'Ouest classées en 1833. Cette consolidation fictive, à laquelle s'ajoute l'excédent budgétaire, forme les ressources du Fonds extraordinaire pour les Travaux publics, créé en vertu de la loi du 17 mai 1837. Cette institutionnalisation de l'utilisation de la réserve de l'amortissement en 1837 a soutenu par la suite le financement de nouveaux projets de routes, de canaux et de rivières indistinctement jusqu'en 1841, date à partir de laquelle ce Fonds extraordinaire a été abrogé et le crédit public été affecté notamment aux infrastructures ferroviaires

suite à l'approbation de la loi du 11 juin 1842. Cette loi prévoit non seulement l'engagement financier de l'État dans les investissements ferroviaires, mais aussi un recours aux dettes flottantes, résorbées progressivement par la consolidation fictive de la réserve de l'amortissement, afin de pourvoir à ces dépenses ferroviaires imputées à l'État. Ce choix de financement a été poursuivi par la monarchie de Juillet pour financer d'autres types de travaux, malgré la priorité donnée aux chemins de fer. Quatre modes de financement sur le crédit public ont donc été successivement mobilisés en fonction de la contrainte budgétaire, du crédit des rentes et du montant des dépenses qu'exigeaient les différents types de travaux.

Il ressort de cette recherche que l'endettement public accéléré à partir de 1837 pour financer les infrastructures, se traduit non seulement au niveau central par l'utilisation croissante de la réserve de l'amortissement, mais également par la multiplication d'emprunts contractés par les administrations locales, qui est soutenue par un autre établissement du crédit public, la Caisse des dépôts et consignations. Bien que ces emprunts locaux soient consacrés aux travaux d'intérêt local, dont il n'était pas directement question dans cette recherche centrée sur les Travaux publics d'importance nationale, cette échelle d'action nous a permis d'approfondir notre connaissance du lien entre le financement des Travaux publics et le crédit public, et de constater une expansion forte des dettes publiques au cours de la période entre 1838 et 1848, à la fois au niveau central et local.

Loin de concevoir le crédit public et le crédit privé comme deux alternatives, nous avons confirmé ce que des recherches antérieures avaient déjà mis en lumière, à savoir leur interaction dans le financement des infrastructures. L'amélioration des finances publiques a ainsi favorisé l'émission des titres par les concessionnaires et l'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics. Symétriquement le poids croissant des titres ferroviaires en Bourse, entraînant des phénomènes de spéculation et de surémission, a menacé la stabilité du système financier, dont les opérations des titres publics dépendent également.

En matière d'interactions entre ces deux types de crédit, nous avons d'abord souligné le rôle des *actions d'emprunt* des canaux dans le développement du système financier pour accueillir les titres ferroviaires. Ces actions, émises par les compagnies de canaux de 1821 et 1822 mais gagées sur des emprunts publics, articulent ainsi le crédit public et le crédit privé. Elles contribuent également au développement des techniques financières comme au financement des sociétés anonymes, et fournissent directement des exemples utiles aux compagnies ferroviaires lors de la

création à partir de 1838 des premières obligations pour faire face au surcoût des travaux. La composition du portefeuille de la Banque de France permet aussi de rendre compte de cette articulation du crédit public et du crédit privé par ces actions. Cet établissement, qui n'accorde des avances que sur le dépôt de lingots et de titres publics (de l'échéance déterminée avant 1834, et sans cette restriction dès 1834), a accepté sans difficulté en 1833 d'avancer sur ces actions de canaux qui sont considérées par lui comme des titres publics, avant d'étendre en 1852, malgré quelques réticences, la même disposition aux titres ferroviaires.

Cette recherche a permis également d'approfondir notre compréhension de l'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics au cours des années 1850 : nous soulignons l'importance de l'admission à partir de 1852 des titres ferroviaires pour des avances accordées par la Banque de France dans cette assimilation, comme d'autres étapes déjà mises en avant dans les recherches de ce processus - telles que la généralisation de la durée de concession prolongée à 99 ans et de la garantie d'intérêt minimum. Cette assimilation a pour but de soutenir le crédit des titres ferroviaires, et ainsi de permettre aux compagnies-concessionnaires de faire face aux dépenses considérables des travaux délégués à elles par l'État. La cohabitation de ces deux types de crédit dans le portefeuille de la Banque de France rend compte d'un aspect (autre que celui lié aux opérations en Bourse) de leur corrélation : la quotité des avances accordées respectivement à ces deux types de titres dans la limite de ses capitaux disponibles de la Banque.

Le renforcement du crédit public qui a permis au marché financier de soutenir l'émission des titres privés, et les mesures de soutien apporté au crédit des titres ferroviaires, expliquent leur envolée, déjà commencée à partir de la fin des années 1830, qui s'est accélérée au cours des années 1850. Cela a eu aussi une incidence sur les transactions des titres publics. Dans cette thèse, nous nous sommes attachées à identifier le rôle des marchés à terme dans l'essor des titres ferroviaires et les spéculations auxquelles ils donnent lieu, en soulignant notamment l'importance du report et des opérations bancaires liées à celui-ci (malgré sa nature fortement spéculative). On a vu que pour résorber les risques liés à l'émission massive des titres ferroviaires et aux spéculations à terme, les agents de change ont mis en oeuvre des régulations sur les marchés à terme : au-delà des mesures qui sont institutionnalisées dans les années 1840 et 1850, telles que la double liquidation des titres ferroviaires à partir de 1845 et l'interdiction des opérations à terme sur les obligations ferroviaires à compter de 1855, les agents de change ont aussi à leur disposition des mesures conjoncturelles - l'ajustement du seuil de transaction, du montant de la garantie obligatoire et des taux de courtage.

L'importance des agents de change dans la régulation des marchés à terme est liée à leur volonté très forte de résorber le risque de contrepartie, qui est alignée sur la stabilité du marché financier, tout en escomptant de la prospérité de celui-ci dans des gains plus importants sur le courtage.

L'analyse des risques de surcoût et de retard, ainsi que leur gestion par les différents acteurs, constitue une dimension importante étudiée dans cette thèse. Deux formes structurantes de ce risque y ont été envisagées. L'attention portée à l'asymétrie informationnelle permet d'abord de comprendre les enjeux attachés à la résorption de la sélection adverse et de l'aléa moral, dans les critères de sélection des concessionnaires, dans les clauses prévues dans les cahiers des charges pour définir clairement la responsabilité des exécutants dans l'avancement et l'achèvement des travaux, ainsi que dans la renégociation des contrats en cas de difficultés financières. Ces enjeux interviennent dans le rapport principal-agent, non seulement entre l'État et les concessionnaires, mais également entre les concessionnaires et leurs entrepreneurs, même si les travaux sont menés aux risques et périls des concessionnaires, ou à forfait par les entrepreneurs. Quant aux facteurs idiosyncrasiques de risque de surcoût et de retard, cette thèse porte un intérêt particulier sur l'acquisition des terrains (notamment dans le cadre de l'expropriation) et celle dans l'approvisionnement des matériels en fer (notamment des rails). La gestion de ces risques montre l'adaptation de l'environnement juridique et économique nécessaire pour la réalisation des grands projets d'infrastructures.

La prise en compte de l'intérêt public pèse également sur la gestion des risques de surcoût et de retard de travaux. D'une part, les exigences notamment techniques définies par l'État pour assurer le fonctionnement des voies et la sécurité des voyageurs peuvent avoir une incidence sur la durée des chantiers et le coût des travaux. D'autre part, c'est aussi l'intérêt public qui engage l'État à intervenir pour limiter les conséquences préjudiciables que ces risques peuvent avoir sur l'achèvement des travaux. La renégociation des contrats ne s'effectue que lorsque l'intérêt public est en jeu, et lorsque les concessionnaires privés doivent accepter plus de contrôle public en échange de l'aide accordée. L'évolution de la législation sur l'expropriation, entre 1810 et 1841, va faciliter l'acquisition des terrains nécessaires, tout en permettant à l'État de renforcer son autorité sur les infrastructures : au nom de l'utilité publique qui justifie l'expropriation, les concessions vont se voir imposées davantage de réglementations, notamment celles tarifaires. De même, deux différents intérêts publics : à savoir la protection de l'industrie métallurgique et ainsi du travail national et l'achèvement des lignes ferrées qui favorisent la compétitivité de l'économie

française, sont au centre des débats relatifs à l'abaissement des restrictions douanières sur l'importation des produits en fer. Les efforts déployés par des compagnies pour obtenir la levée de ces restrictions vont porter leur fruit dans les années 1850 : des dérogations de plus en plus nombreuses sont accordées avant même la signature du traité de libre-échange en 1860.

Ainsi, les réglementations de tarification ferroviaire, y compris les avantages tarifaires et non-tarifaires accordés au transport postal et militaire, font que l'exploitation des chemins de fer devient un service quasi public. En même temps, le contrôle des risques d'achèvement des travaux ferroviaires, ainsi que l'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics, font que les chemins de fer deviennent un investissement plus sûr. Ces trois aspects contribuent à sécuriser le régime concessionnaire tout en ménageant l'intérêt public.

En prenant le parti d'appréhender le système de financement de façon globale pour tous les types d'infrastructures de transport, nous avons été amenée à aborder une dimension peu étudiée jusqu'à alors dans les recherches qui développent des approches segmentées : nous avons montré comment les déséquilibres régionaux en termes d'équipement et de distribution fiscale conditionnant l'investissement public, ont contraint des acteurs locaux (notamment dans la France du sud) à solliciter l'application du système de concession privée sur leurs lignes en vue de rattraper leur retard en aménagement. Nous avons pu montrer que le déséquilibre régional des dépenses publiques consacrées aux infrastructures de transport s'était aggravé entre 1842 et 1848, avant qu'il se réduise entre 1852 et 1857, lorsque l'État n'investit plus directement dans les travaux ferroviaires mais soutient le financement privé pour des lignes d'une rentabilité faible ou très incertaine, qui souvent traversent les régions relativement peu peuplées ou moins développées. L'État joue alors un rôle de redistribution pour corriger les déséquilibres territoriaux les plus craints.

Au cours des trois séquences que nous avons identifiées dans cette thèse, l'État est parvenu somme toute à amortir la dépense colossale que représente l'achèvement des routes principales et l'entretien du réseau routier, la construction d'un vaste plan de canalisation et l'aménagement des grandes lignes de chemins de fer. Cet effort financier considérable a donc permis d'observer non seulement comment ont été mobilisés des fonds tant publics que privés, et comment ont émergé des innovations financières, mais aussi de montrer que les modèles de financement sont pensés globalement, soit en terme d'arbitrages entre des modes de transport, soit pour un type d'infrastructure par rapport à un autre.

De telles analyses méritaient sans doute d'être complétées ultérieurement par des investigations complémentaires dans les archives locales pour enrichir l'étude de configurations territoriales en matière de gestion des Travaux publics. Il pourrait être intéressant également de poursuivre l'enquête en intégrant le financement des ports maritimes et les liaisons internationales.

SOURCES

Archives nationales

Canaux

138AP/225 (dossier 5). Documentation envoyée par le ministère des Finances et correspondance échangée avec la compagnie des Quatre canaux et la compagnie du canal du Rhône à Rhine (le rachat de canaux)

223AP/22 (dossier 2). F. Bartholony ; compagnie des quatre canaux ; compagnie du canal de Roanne à Dijon

61AQ/211-213. Financement des Trois Canaux (banque de Greffulhe)

F/12/6744. Soc. an. du Canal Monsieur [du Rhône au Rhin] (ord. du 19 octobre 1821) ; Compagnie des Quatre Canaux [canaux de Bretagne, du Nivernais, du duc de Berry, latéral à la Loire] (ord. du 14 août 1822).

F/12/6745. Statuts et état de situation du canal d'Aire à la Bassée

F/12/6746. Statuts et rapports aux assemblées générales de la Compagnie des trois canaux.

F/14/708/2-3 l'indemnité pour les terrains cédés pour la construction du canal des Ardennes.

F/14/708/7-8 l'indemnité pour les terrains cédés pour la construction du canal de Bourgogne.

F/14/708/15-17 l'indemnité pour les terrains cédés pour la construction du canal de Nantes à Brest.

F/14/708 21 l'indemnité pour les terrains cédés pour la construction du canal Monsieur

F/14/6934 Canal latéral à la Marne

F/14/7014. Compte rendu et rapport de MM. les censeurs (la Compagnie de quatre canaux); les correspondances entre le comité de la Compagnie de quatre canaux, le ministère de l'Etat de l'intérieur et le directeur général de Ponts et Chaussée. (1828-1829)

F/14/7074 Projets de canaux, d'écluses, etc ; Canal de Picardi, Canal des Ardennes, Canal du duc d'Angoulême, (correspondance avec M. Sartoris, banquier), etc.

F/14/7076 Commission des routes et canaux : rapports et minutes de rapports du Comte Molé, de Becquey, sur les canaux et les routes 1821-1829 ; Observations de Conseil général des Ponts et chaussées sur la commission des canaux ; - (1822)Rapports généraux au Ministre des travaux publics sur les canaux 1847 ; Création d'une commission mixte de la navigation (tarifs et exploitation des canaux) 1851-1869

F/14/7081 (Dossier 8), F/14/7082 (Dossier 9), F/14/7083 (Dossier 10) Police des canaux : règlements des divers canaux ; réclamations, etc.

F/14/7084 Budgets des canaux 1839, 1854 ; Crédits pour travaux extraordinaires

F/14/7094 Canal latéral à la Garonne (1834-1845)

F/14/13859/2. Papiers de Becquey.

F/12/2615/A, B, C, G. Navires à vapeur, législation maritime (1826-1866), Compagnies de navigation ; document sur le Fret (France et étranger, 1829-1855) ; demandes de diminution des droits sur les canaux (1852-1853).

F/12/6771. La Compagnie de la navigation du Rhône par la vapeur, l'Entreprise de la navigation accélérée sur la Loire et affluents, la Société des nouveaux bateaux à vapeur des rives de la Garonne.

F/12/7598-7599. Navigation intérieure, correspondance générale (1828-1846).

Dossiers C//2752-2779. Pétitions, mémoires envoyés aux Chambres (1826-1851)

Chemins de fer

F/12/7476. Établissement des premières voies ferrées (1849-1884).

F/14/8855. Les voies ferroviaires locales

F/14/8904. Les lignes locales à Bordeaux (les concurrences entre une route royale, un canal et un chemin de fer de Bordeaux à Libourne)

F/14/9190 - 9193. Subventions accordées par l'État aux compagnies de chemin de fer (1865-1880)

F/14/9217. Conventions entre l'État et les compagnies de chemin de fer (1866-1868).

F/14/9218-9228. Les avances de Banque de France sur les compagnies ferroviaires, conventions entre l'État et les compagnies de chemin de fer (1858-1893).

F/14/9229. Les demandes d'émission d'obligations ferroviaires (1855-1857)

F/14/13507 à 13530. Sociétés et compagnies de chemin de fer (1854-1947).

F/14/8525-26 la situation financière de la Compagnie de l'Est

F/14/8536 la situation financière de la Compagnie du Midi

F/14/8544,8548 la situation financière de la Compagnie P-O

F/14/8552 la situation financière de la Compagnie de l'Ouest

F/14/8556 la situation financière de la Compagnie PLM

F/14/8821. Le réseau du nord (avant-projet et projet)

F/14/8845-8846. Le chemin de fer des Ardennes (à la frontière Belgique)

F/14/8855. Lille à la frontière Belgique par Roubaix et Tourcoing.

F/14/8862-8866. Le réseau de l'Ouest et de l'État.

F/14/9030-9031, 9035-9036. Saint-Étienne à la Loire ; Saint-Étienne à Lyon ; Andrézieux à Roanne.

F/14/9038-9042, 9043. Le Grand Central, Rhône et Loire (fusionné).

F/14/9103-9106, 9126. Paris à Strasbourg, à Mulhouse.

F/14/9234. Droits d'entrée sur les rails et coussinets ; situation des approvisionnements et marchés de rails ; fournitures de rails par les forges françaises, par l'étranger ; enquête sur les besoins des Compagnies et la production des usines ; tableau des commandes

F/14/11169-11170. Chemins de fer de Paris à Saint-Germain et de Paris à Versailles.

Archives nationales du monde du travail (Roubaix)

13 AQ 33-41, 42-45, 2638 bis. Procès-verbaux du conseil d'administration de la compagnie de Paris à Strasbourg (1845-1854) et puis de celle de l'Est (1855-1860) ; Rapports imprimés du conseil d'administration aux assemblées générales (1853-1862).

48 AQ 570, 3635-3636. Rapports du conseil aux assemblées générales du Nord (1846-1860) ; banques, traités de commerce et agents de change (1848-1937)

60 AQ 192-193, 203. Commission de construction et celle de finances de la Compagnie du chemin de fer du centre (1844-1852), rapports présentés aux Assemblées générales d'Orléans à Bordeaux (1846-1852).

60 AQ 250-254, 265-266, 291. Dossiers des assemblées générales (1853-1857) ; Copie banquiers (1854-1856) ; Traités du Grand central (1855-1856).

60 AQ 299, 302, 310. Fusion des Compagnies d'Orléans, de Bordeaux, du Centre et de Nantes ; liquidation du Grand Central ; la compagnie d'Orléans contre les messageries générale.

76 AQ 1-2, 8-9. Rapports aux assemblées générales de la Compagnie du chemin de fer de Paris à Saint-Germain (1838-1848, 1853-1855) ; Rapports aux assemblées générales de la Compagnie de Paris à Versailles rive droite (1839-1852) et gauche (1842) ; Rapports aux assemblées générales de la Compagnie de l'Ouest (1853-1863).

77 AQ 18, 42, 79, 146, 158. Rapports aux assemblées générales de la Compagnie des Chemins de Fer de Saint-Etienne à Lyon (1826-1843) ; Procès-verbaux des assemblées générales de la Compagnie du Chemin de Fer d'Andrézieux à Roanne (1841-1853) ; Rapports aux assemblées générales de la Compagnie du Chemin de Fer de Paris à Lyon ; Rapports aux assemblées générales de la Compagnie des Chemins de Fer de Lyon à la Méditerranée (1853-1857) ; Rapports aux assemblées générales de la Compagnie de PLM (1854-1870).

78 AQ 1, 5, 6, 98(5)(6). Assemblées générales de la Compagnie de Bordeaux à Sète (1847) ; Assemblées générales de la Compagnie de Montpellier à Sète (1838-1852) ; Statuts et assemblées générales de la Compagnie du Midi (1852-1865).

78 AQ 6 Rapport aux assemblées générales (Midi)

78 AQ 21 à 23 procès-verbaux du conseil d'administration (Midi)

60 AQ 221 à 224 procès-verbaux du conseil d'administration (Grand-central)

60 AQ 225 à 229 procès-verbaux du comité de direction (Grand-central)

60 AQ 1 à 6 procès-verbaux du conseil d'administration (1838-1848) (P-O)

48 AQ 833 à 838 Fichier des actionnaires. (Nord)

132 AQ 77-78 Chemins de fer français.

1996 102 M1 (Ancienne cote : 55 AQ 1 à 3, 38 Mi 1) Banques de Toulouse, de Marseille

1996 102 M2 (Ancienne cote : 55 AQ 4 à 7, 38 Mi 2) Banques de Lyon, de Lille, du Havre et d'Orléans

1996 102 M3 (Ancienne cote : 55 AQ 8 à 9, 38 Mi 3) Banques de Rouen, de Bordeaux

57 AQ 235 à 238 livres d'inventaires et compte de liquidation des sociétés (1840-1858)

57 AQ 113 et 267 correspondance d'affaires et personnelle (1828-1841)

144 AQ 27 débiteurs divers des sociétés Mallet

44 AQ 3 liquidation et comptes de liquidation des anciennes sociétés André et Cottier (1835-1864).

44 AQ 7 Emprunts

115 AQ 34 Compagnie du chemin de fer de Paris, Meudon, Sèvres et Versailles : procès intenté aux administrateurs pour leur gestion par un groupe d'actionnaires (1837-1843).

68 AQ 2 Emprunt des canaux

68 AQ 124 et 164 Correspondances avec André-Cottier

Assemblée nationale - division des Archives

Procès-verbaux de la Chambre des députés et de la Chambre des pairs , 1821-1822, 1833, 1837, 1838.

Le *Moniteur universel*, 1840-1842.

(aussi consultable en <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34452336z/date.item>)

Archives de la Caisse des dépôts et consignations

les procès-verbaux de la Commission de Surveillance (1816-1860).

Les rapports au Parlement (1816-1860)

Archives de Banque de France

Procès-verbaux du Conseil général (1832-1860)

1035200401, boîte 44.

1060199601, boîte 50. Situations du portefeuille.

1069198803, boîte 5, 7, 8, 9, 10, 11 et 13. Escompte extraordinaire (divers demandeurs, compagnie agent de change) ; papier du commerce et de l'industrie ; rapports du comité des livres et portefeuilles au conseil général ; restrictions apportées à l'escompte ; taux d'escompte et d'avance (1800-1900) ; analyse des délibérations du conseil général.

1069200401, boîte 90. Situation sommaire de la Banque et des succursales (1852-1858).

1069201205, boîte 1. Documents relatifs à la question monétaire (1857-1858).

Centre des archives économiques et financières

B-0069362/1-B-0069377/1. Procès-verbaux des séances de la Chambre syndicale (1817-1860)

B-0067641/1 : Tarifs des droits de courtage perçus par les agents de change

B-0067981/1 origine et objectifs de la caisse commune

B-0067695/1 : Bourse de Lyon

B-0067700/1 : Crises boursières

Bibliothèque nationale de France

Journal des chemins de fer (1842-1860)

4-LF255-1, Compte définitif des dépenses de l'exercice 1837 (-1857) du ministère des Travaux publics.

NUMP-3602, Compte des dépenses arrêtées, ordonnancées et payées sur le service de l'exercice 1822(-1827) du Ministère de l'Intérieur

FOL-LF262-58, Ministère des Travaux publics, Documents statistiques sur les routes et ponts.

4-LF262-144, Ministère des Travaux publics, Statistique de la navigation intérieure.

NUMM-5821051, Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, Documents statistiques sur les chemins de fer

4-LK16-217, Rapports et délibérations, Conseil général du Nord

LK16-419, Rapports et délibérations, Conseil général de la Haute-Vienne

8- LK16-123, Rapports et délibérations, Conseil général des Landes

4-LF247-4 Situation des canaux et autres ouvrages entrepris en vertu des lois des 20 juin et 5 août 1821, 17 avril et 14 août 1822...

8-LF154-4 Histoire financière - De l'équilibre des budgets sous la monarchie de 1830, par M. S. Dumon (ancien ministre des finances)

8-LF156-45 De la situation financière. Le ministre et le comité des finances, par Benjamin Delessert, 1848.

V-31517, « Lettre à un député, sur le nouveau système de travaux publics adopté par le Gouvernement pour la construction des lignes de chemin de fer, par François Bartholony, 1842 »

4-V Piece-4288, « Lettre à M. le ministre de l'Agriculture et du commerce, au sujet des projets de travaux publics qui intéressent les départements méridionaux, le 25 février 1845»

VP-26963, « Observations présentées au Conseil d'État par la compagnie soumissionnaire du Canal de Roanne sur la demande d'établir un chemin de fer entre Roanne et Digoin »

4-V PIECE-4561 Lettre adressée à M. le ministre des Finances, par MM. Greffulhe et Sartoris Au sujet de la conversion de la rente

Chambre de commerce de Toulouse

Procès-verbaux de la Chambre de commerce de Toulouse (1843-1858)

Les registres de correspondances de la Chambre de Commerce de Toulouse (1844-1858)

Archives départementales du Rhône

S 1587. Pétitions, plans, brochures, correspondances, notes diverses concernant l'exécution des travaux et les projets d'établissement des lignes (1832-1890).

S 1593-1594. Vœux des assemblées délibérantes, instructions sur tarifs.

S 1625-1627, 1629. L'expropriation de terrain et la demande de l'augmentation de tarifs pour le ligne de Lyon à Saint-Etienne.

S 1640-1642. L'expropriation de terrain pour la ligne de Paris à Lyon par Bourgogne.

S 1653. L'expropriation de terrain et les tarifs pour le ligne de Lyon à Marseille.

S/1903 - 1923 Rapports de l'ingénieur en chef

1ETP20-29. Les séances de la Chambre de commerce de Lyon (1830-1858)

161/J/1 Délibération du Syndicat des agents de change de Lyon

Archives départementales de la Gironde

1 N 392-419 Rapport de l'ingénieur en chef

8 M 57 Bourse Bordeaux

Archives départementales de la Loire-Atlantique

2S2 documents concernant les travaux routiers

1ET/F174 La Chambre de commerce de Nantes (les documents concernant les chemins de fer)

1ET/F162 La Chambre de commerce de Nantes (les documents concernant les canaux de Bretagne)

Documents téléchargeables en ligne

Archives de la Chambre de Commerce de Lille, deuxième et quatrième tomes

lien pour Tome deuxième :

<https://books.google.fr/books?id=FOcNAQAAMAAJ&hl=zh-CN&pg=PP7#v=onepage&q&f=false>

lien pour Tome quatrième :

<https://books.google.fr/books?id=VOcNAQAAMAAJ&hl=zh-CN&pg=PP7#v=onepage&q&f=false>

Annales du Parlement français, volume 1 - 10 (1839-1848).

téléchargeable en ligne sur Hathi trust : <https://catalog.hathitrust.org/Record/008607948>

Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale, volume 1-16 (1848-1851).

téléchargeable sur Hathi Trust : <https://catalog.hathitrust.org/Record/008699822>

BIBLIOGRAPHIE

Travaux publics

Arbulu (Pedro), Vaslin (Jacques-Marie), « Le financement des infrastructures par la Bourse de Paris au XIXe siècle », *Revue d'économie financière*, n°51, 1999, pp. 27-44.

Aucoc (Léon), *Conférence faite à l'École impériale des Ponts et Chaussées sur l'histoire de l'administration et du corps des ingénieurs des ponts et chaussées*, Paris, Dunod Éditeur, 1867.

Bezançon (Xavier), *Les services publics en France : de la révolution à la première guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 1997.

Bezançon (Xavier), « Histoire du droit concessionnaire en France », *Entreprises et Histoire*, n.38, 2005/1, pp. 24-54.

Bartholony, *Appendice à l'écrit du meilleur système à adopter pour l'exécution des travaux publics*, Paris, Carilian-Goeury, 1839.

Bonnafous (Alain), Garcia (Olivier), « Modélisation séculaire du marché des transports de marchandises. (Modèle " S.D. FRET ") », *Economies et Sociétés*. Série AF, Histoire Economique Quantitative, Presses de l'ISMEA / Presses universitaires de Grenoble 2005.

Brophy (James M.), *Capitalism, Politics, and Railroads in Prussia, 1830-1870*, Columbus, Ohio State University Press, 1998

Caron (François), *Les grandes compagnies de chemin de fer en France, 1823-1937*, Genève, Droz, 2005.

Caron (François), *Histoire des chemins de fer en France : 1740-1883*, Paris, Fayard, 1997.

Caron (François), « Cent ans d'évolutions tarifaires dans les chemins de fer », Actes du XVIIIe colloque de l'Association interuniversitaire de l'Est, Dijon, 1973.

Chardeaux (Marie-Alice), *Les choses communes*, thèse (sous la direction de Grégoire Loiseau), Université Panthéon-Sorbonne, 2004

Chasseloup-Laubat (Prosper de), *Les tarifs des chemins de fer et l'intérêt public*, Paris, Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1859.

Conchon (Anne), Plouviez (David) et Szulman (Éric) (dir.), *Le financement des infrastructures de transport XVII^e - début XIX^e Siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018.

Conchon (Anne), « Politique routière et indemnisation des propriétaires riverains en France à la fin du

XVIIIe siècle », *La Révolution française*, 15, 2018.

Conchon (Anne), « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVIIe et XVIIIe siècle », *Entreprises et histoire*, N. 38, 2005/1, pp.55-70.

Dobbin (Frank), *Forging industrial policy: the United States, Britain, and France in the railway age*, Cambridge, Cambridge university press, 1994.

Geiger (Reed G.), *Planning the French Canals : Bureaucracy, Politics, and Enterprise under the Restoration*, Newark, University of Delaware Press, 1994.

Girard (Louis), *La politique des travaux publics du Seconde Empire*, Paris, Librairie Armand Colin, 1952.

Girard (Louis), « Le financement des grands travaux du Second Empire », *Revue économique*, Vol. 2, No. 3, 1951, pp. 343-355.

Frédéric Graber, « Une quasi-enquête publique. Les affiches de tarifs de chemin de fer au XIX^e siècle », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°55, 2021, p. 9-21.

Graber (Frédéric), Giraudeau (Martin) (dir.), *Les projets : une histoire politique (XVIe-XXIe siècles)*, Paris, Presses des Mines, 2018.

Graber (Frédéric), « Du faiseur de projet au projet régulier dans les travaux publics (XVIII^e-XIX^e siècle) : pour une histoire des projets », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2011/3, n°58, p. 7-33.

Grange (Ernest), *Précis historique et statistique des voies navigables de la France et d'une partie de la Belgique*, Paris, Librairie centrale de Napoléon Chaix et Cie, 1855.

Margairaz (Dominique), « L'invention du « service public » : entre « changement matériel » et « contrainte de nommer » », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2005/3, n°52, p. 10-32.

Malapert (M. F.), *Histoire de la législation des travaux publics*, Paris, Librairie générale de l'architecture et des travaux publics, 1880.

Médeau (Georges), *De la concurrence entre la navigation intérieure et les chemins de fer*, thèse, Bordeaux, Imprimeur de l'université, 1909.

Merger (Michèle), « La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1860 », *Histoire, économie et société*, 1990, n°1 Les transports, p. 65-94.

Miquel (Pierre), *Histoire des canaux, fleuves et rivières de France*, Paris, Edition Fayard, 1994.

Lagrené (Henri Melchior de), *Les Travaux publics de la France : Tome troisième, Rivières et canaux, eaux des villes, irrigations et assainissement des terres*, Paris, J. Rothschild Éditeur, 1883.

Laveleye (A. de), *Histoire financière des chemins de fer français*, Paris, Lacroix&Baudry, 1860.

la Vente (J. Achard de), *Droit romain : De l'expropriation pour cause d'utilité publique droit français de la fixation par le jury des indemnités dues en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique*, thèse, Rennes, Faculté de droit, 1878.

Leclercq (Yves), *Le Réseau impossible : la résistance au système des grandes compagnies ferroviaires et la politique économique en France : 1820-1852*, Genève, Paris, Droz, 1987

Leclercq (Yves), « Les transferts financiers État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, Vol. 33, No. 5 (Sep., 1982), pp. 896-924.

Lefranc (G.), « Les chemins de fer devant le Parlement français (1835-1842) », *Revue d'histoire moderne*, Sept./Oct. (1930), T. 5e, No. 29 (Sept./Oct. (1930)), pp.337-364.

Lepetit (Bernard), *Chemins de terre et voies d'eau : réseaux de transports et organisation de l'espace en France 1740-1840*, Paris, EHESS, 1984.

Millward (Robert), *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Müller (Jules), *Etudes sur la garantie d'intérêt accordée aux compagnies de chemins de fer français*, thèse, Université de Nancy, 1899.

Neymarck (Alfred), *Les chemineaux de l'épargne*, Paris, Librairies Félix Alcan, 1911.

Neymarck (Alfred), *La féodalité financière : le classement et la répartition des actions et obligations de chemins de fer de 1860 à 1900*, Paris, Librairie Guillaumin et cie, 1902.

Nieradzik (Gwenaël), *Le rôle de la Bourse dans la construction et l'exploitation des canaux intérieurs au XIX^{ème} siècle*, mémoire (sous la direction de G. Gallais-Hamonno), Université d'Orléans, 1993/1994,

Numa (Guy), *Réglementation et concurrence dans les chemins de fer français : 1823-1914*, Paris, Classique Garnier, 2013.

Picard (Alfred), *Traité des chemins de fer : économie politique, commerce, finances, administration, droit, études comparées sur les chemins de fer étrangers (Tome 1 et 2)*, Paris, J. Rothschild Éditeur, 1887.

Picard (Alfred), *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau*, Paris, J. Rothschild Éditeur, 1884.

Ribeill (Georges), *La révolution ferroviaire : la formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Paris, Edition Belin, 1993.

Ribeill (Georges), « Les concessions de Travaux public : une vieille tradition française d'économie mixte », Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1993.

Reverdy (Georges), *Les travaux publics en France 1817-1847 : trente années glorieuses*, Paris, Presse de l'École nationale des Ponts et chaussées, 2003.

Reverdy (Georges), *Que sais-je ? Histoire des routes de France*, Paris, Presses universitaires de France, 1995

Reverdy (Georges), *Les routes de France du XIX^e siècle*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 1993.

Thoenig (Jean-Claude), *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions d'organisation, 1973.

Jean-Claude Toutain, « Les transports en France de 1830 à 1965 », Cahiers de l'ISEA, *Économies et sociétés*, Série AF, Histoire quantitative de l'économie française, n° 9, septembre-octobre 1967.

Wüdsch (Björn), « Railway Financing: Europe in the Nineteenth Century », *Infrastructure Finance in Europe: Insights Into the History of Water, Transport, and Telecommunications*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Le système financier

Aglan (Alya), Margairaz (Michel), Verheyde (Philippe) (dir.), *Crises financières, crises politiques en Europe dans le seconde XIX^e Siècle, La caisse des dépôts et consignations de 1848 à 1918*, Genève, Librairie Droz, 2011.

Aglan (Alya), Margairaz (Michel), Verheyde (Philippe) (dir.) *1816 ou la genèse de la foi publique : La fondation de la Caisse des dépôts et consignations*, Librairie Droz, 2006.

Anonyme, *Recueil des lois, décrets, ordonnances, arrêtés et décisions ministériels, avis du Conseil d'État concernant la Caisse d'amortissement et la Caisse des dépôts et consignations*, Paris, Imprimerie nationale, 1894.

Antipa (Pamfili), Chamley (Christophe), «Monetary and Fiscal Policy in England during the French Wars (1793-1821)», Banque de France Working Paper, April 2017.

Antonetti (Guy), Cardoni (Fabien), de Oliveira (Matthieu), *Les ministres des Finances de la Révolution française au Second Empire (II) : Dictionnaire biographique 1814- 1848*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2007.

Antonetti (Guy), *Une maison de banque à Paris au XVIII^e siècle : Greffuhle Montz et cie, 1789-1793*, Paris, Edition Cujas, 1963.

Arbulu (Pedro), *La Bourse de Paris au XIX^e siècle : efficience et performance d'un marché financier émergent*, Paris, Édition Connaissances et Savoirs, 2007.

Béaur (Gérard), Quennouëlle-Corre (Laure) (dir.), *Les crises de la dette publique XVII^e-XXI^e siècle*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019.

Bleton (Pierre), *La banque et les affaires*, Paris, Borda, 1972.

Blondel (Stéphane), « Les agents de change et la Bourse de Bordeaux au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etudes et documents (IX)*, Paris, Imprimerie nationale, 1997, pp. 245-287.

Boissière (Gustave), *La Compagnie des agents de change et le marché officiel à la Bourse de Paris*, Paris, Arthur Rousseau Éditeur, 1908

Bordo (Michael D.), White (Eugene N.), « A Tale of Two Currencies: British and French Finance During the Napoleonic Wars », *The Journal of Economic History*, 1991, Vol. 51, No. 2, pp. 303-316.

Bouvier (Jean), *Les Rothschild : histoire d'un capitalisme familial*, Paris, Edition Complexe, 1992.

Campbell (Gareth), Turner (John D.), « Dispelling the Myth of the Naive Investor during the British Railway Mania, 1845–46 », *Business History Review*, 86(1), 2012, p. 3-41.

Cassis (Youssef), Cottrell (Philip) (ed.), *The World of Private Banking*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2009.

Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *La dette publique dans l'histoire*, Paris, 2006

Crawford (J. B.), *The Credit Mobilier of America : Its Origin and History*, Boston, C. W. Calkins & Co., Publisher, 1880.

Ducros (Jérémy), Riva (Angelo), « La Bourse de Lyon et les autres. Une première évaluation de la géographie des marchés financiers français au XIX^e siècle », *Revue d'économie industrielle*, No. 160, 2017, p. 47-83.

Gille (Bertrand), *La banque et le crédit en France de 1815 à 1848*, Paris, Presses universitaires de France, 1959.

Gille (Bertrand), *La banque en France au XIX^e siècle : recherches historiques*, Genève, Librairie Droz, 1970.

Gontard (Maurice), *La Bourse de Paris (1800-1830)*, Avignon, Edisud, 2000.

Foucaud (David), «L'impact de la loi de 1862 généralisant la responsabilité limitée au secteur bancaire et financier sur la crise anglaise de 1866», *Revue économique*, Vol. 62, No. 5 (Septembre 2011), pp. 867-897.

Harsin (Paul), « Le problème de l'escompte des lettres de change en France aux XVII^e et XVIII^e siècle », *Revue internationale d'Histoire de la Banque*, No. 7, 1973, pp.191-198.

Hautcoeur (Pierre-Cyrille), Riva (Angelo), « The Paris financial market in the nineteenth century: complementarities and competition in microstructures », *The Economic History Review*, november 2012, Vol. 65, p. 1326-1353

Hautcoeur (Pierre-Cyrille) (dir), *Le marché financier français au XIX^e siècle (Volume 1)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007.

Hissung-Convert (Nelly), *La spéculation boursière face au droit, 1799-1914*, thèse (sous la direction de Bernard Gallinato), Paris, LGDJ, Lextenso édition, 2009.

Hoffman (Philip T.), Postel-Vinay (Gilles), Rosenthal (Jean-Laurent), *Des marchés sans prix : une*

économie politique du crédit à Paris, 1660-1870, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2001.

Kindleberger (C. P.), *A Financial History of Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

Lagneau-Ymonet (Paul), Riva (Angelo), *Histoire de la Bourse*, Paris, Editions La Découverte, 2012.

Lagneau-Ymonet (Paul), Riva (Angelo), « Trading forward: The Paris Bourse in the nineteenth century », *Business History Review*, 2012, Vol. 60, p. 257-280.

Landes (David S.), « Vieille Banque et Banque Nouvelle: la révolution financière du dix-neuvième siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (1954-), T.3e, No.3 (Jul.-Sep., 1956), pp.204-222.

Levratto (Nadine), Stanzia (Alessandro), *Le capitalisme au futur antérieur : crédit et spéculation en France (fin XVIIIe – début XXe siècles)*, Bruylant, 2011.

Lévy-Leboyer (Maurice), *Les Banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIX^e siècle*, Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

Lutfalla (Michel) (dir.), *Une histoire de la dette publique en France*, Paris, Classiques Garnier, 2017.

Marchal (Jean), Piquet-Marchal (Marie-Odile), « Essai sur la nature et l'évolution du billet de banque », *Revue internationale d'histoire de la banque*, No.14, 1977, pp.1-83.

Michalet (Charles-Albert), *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris, Presse universitaire de France, 1968.

Neuberger (Hugh), Stokes (Houston H.), "German Banks and German Growth, 1883-1913: An Empirical View", *The Journal of Economic History*, Vol. 34, No. 3 (Sep., 1974), pp. 710-731.

Paulet (E.), *The Role of Banks in Monitoring Firms : Evidence from the case of the Crédit mobilier*, thèse, Institut universitaire européen, Florence, 1995.

Plessis (Alain), « La révolution et les banques en France: de la Caisse d'escompte à la Banque de France », *Revue économique*, Nov., 1989, Vol. 40, No. 6, "Révolution de 1789: Guerres et Croissance économique", pp. 1001-1014.

Plessis (Alain), « La révolution du crédit en France (1852-1857) ? », *1848. Révolutions et mutations au XIX^e siècle*, Numéro 3, 1987, pp. 31-40.

Plessis (Alain), *La politique de la Banque de France de 1851 à 1870*, Genève, Librairie Droz, 1985.

Redlich (Fritz), « Jacques Laffitte and the Beginnings of Investment Banking in France », *Bulletin of the Business Historical Society*, Dec., 1948, Vol. 22, No. 4/6, pp. 137-161.

Rezaee (Amir), *Le marché des obligations privées à la Bourse de Paris au XIX^e siècle : performance et efficacité d'un marché obligataire*, thèse (sous la direction de Georges Gallais-Hamonno), Université d'Orléans, 2010.

Reznikow (Stéphane), « Les envolées de la Bourse de Paris au XIX^e siècle », Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Etudes et documents*

(II), Paris, Imprimerie nationale, 1990.

Riva (Angelo), White (Eugene N.), « Danger on the exchange: How counterparty risk was managed on the Paris exchange in the nineteenth century », *Explorations in Economic History*, 2011, vol 48, p. 478-493.

Saint Marc (Michèle), « Introduction aux statistiques monétaires et financières françaises », *Revue internationale d'histoire de la banque*, No.8, 1974, pp.72-117.

Sargenton (Roland), *Histoire des compagnies d'agents de change en France*, thèse, Paris, Université de Paris, 1962.

Stoskopf (Nicolas), *Qu'est-ce que la haute banque parisienne au XIX^e siècle ?*, Journée d'études sur l'histoire de la haute banque, 2000.

Tétreau (François), *Le développement et les usages de la coulisse aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles*, thèse (sous la direction de Hilaire), Paris, Université Panthéon-Assas, 1994.

Thiveaud (Frédéric) (éd.), *Que sais-je : La Caisse des dépôts*, Paris, Presses Universitaires de France, 2016.

Vaslin (Jacques-Marie), *Le marché des rentes françaises au XIX^{ème} siècle et la crédibilité financière de l'État*, thèse (sous la direction de Georges Gallais-Hamonno), Orléans, Université d'Orléans, 1999.

Viaene (Alex), *L'efficiencia de la Bourse de Paris au XIX^e siècle : une confrontation théorique face aux données empiriques des marchés à terme et à prime*, Paris, Éditions Connaissances et Savoirs, 2004.

Entreprises et entrepreneurs

Brook (David), « William Mackenzie and Railways in France », *Construction History*, Vol. 13 (1997), p. 17-28.

Caron (François), *L'Histoire de l'exploitation d'un grand réseau : la compagnie du chemin de fer du Nord, 1846-1937*, Paris-La Haye, Mouton, 1973.

Cotte (Michel), *Le choix de la révolution industrielle les entreprises de Marc Seguin et de ses frères, 1815-1835*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection Carnot, 2007.

Freedeman (Charles E.), *Joint-Stock Enterprise in France 1807-1867 : From Privileged Company to Modern Corporation*, The University of North Carolina Press, 1979.

Grand (Christian), *Trois siècles de banque : de Neuflyze, Schlumberger, Mallet (1667-1991)*, Editions E/P/A, 1991.

Le Bret (Hervé), *Les frères d'Eichthal*, Paris, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2012.

Marechal (Virginie), *La construction des lignes de chemins de fer de Paris à Rouen et de Rouen au Havre, 1839-1847*, thèse (sous la direction de Denis Woronoff), Paris, Université Paris 1, 1993/1994.

Plessis (Alain), *Mallet frères et Cie : 250 ans de banque*, Presses de Jean Ruckert, 1963.

Les pensées économiques et les théories de Partenariat-Public-Privé

Bensaïd (Jean), Marty (Frédéric), *Pertinence et limites des PPP - une analyse économique*, Jean-Philippe Touffut. Centre Cournot, 27, 2014.

Beuve (Jean), Brux (Julie de) et Saussier (Stéphane), « Renégocier pour durer : une analyse empirique des contrats de concessions », *Revue d'économie industrielle*, N.141, 1er trimestre 2013.

Bonnafous (Alain), Croissant (Yves), « La tarification des transports publics », *Cahiers français*, N° 327, p. 68 -72.

Campagnac (Elisabeth), Deffontaines (Géry), « Une analyse socio-économique critique des PPP », *Revue d'économie industrielle*, 4ème trimestre 2012.

Corchia (David), Benichou (Ivan), *Le financement de projet*, Paris, Édition ESKA, 1996.

Coste (Clément), *Imposer ou créditer. Réformes et révolutions fiscales dans les économies politiques socialistes du XIXe siècle français*, thèse (sous la direction de Ludovic Frobert), Lyon, Université Jean Moulin, 2016.

Delmon (Jeffrey), *Public-Private Partnership Project in Infrastructure : An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, 2017

Enfantin, *Économie politique et politique* (articles extraits du Globe), Paris, le Bureaux du Globe, 1831.

Gatti (Stefano), *Project finance in theory and practice : designing, structuring, and financing private and public projects*, Amsterdam, Boston, Academic Press, 2013.

Hart (O.) et al, « The proper scope of Government :Theory and an application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp.1127-1161.

Hirschman (Albert O.), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

Juglar (C.), *Des Crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux États-Unis*, Paris, Guillaumin et Cie, 1862.

Kornai (János), Maskin (Eric) et Roland (Gérard), « Understanding the Soft Budget Constraint », *Journal of Economic Literature*, dec. 2003, pp. 1095-1136.

Kornai (János), « Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems », *Econometrica*, 1979(47), pp. 801-819.

Kurita (Keiko), *Les pensées économiques des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans la période de l'industrialisation en France*, thèse (sous la direction de Claude Ménard), Université Paris 1, 1984.

Marty (Frédéric), Trosa (Sylvie) et Voisin (Arnaud), *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 2006, pp. 53-58.

Marx (Karl), « The Economic Crisis in France », *New-York Daily Tribune*, November 22, 1856.

Marx (Karl), « The Monetary Crisis in Europe, from the History of Money Circulation », *New-York Daily Tribune*, November 1, 1856.

Marx (Karl), « The French Crédit mobilier I, II, III », *New-York Daily Tribune*, June 21, 24, July 11, 1856.

Musso (Pierre), *Saint-Simon et le saint-simonisme*, 2020.

Parr (John B.), « Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View. Part 1. Origins and Advocacy », *Urban Studies*, Vol. 36, No.7, 1999 ;
« Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning : A Retrospective View. Part 2. Implementation and Outcome », *Urban Studies*, Vol. 36, No.8, 1999.

Pereire (Emile), *Examen du budget de 1832, réformes financières, examen théorique et pratique de l'amortissement, reconstitution des rentes viagères, moyens de supprimer immédiatement la totalité des impôts du sel, de boissons, du tabac et de la loterie*, Paris, Bureau de la Revue encyclopédique, 1834.

Pereire (Isaac), *Leçons sur l'industrie et les finances, prononcées à la salle de l'Athénée, suivies d'un projet de banque*, Paris, Bureau du Globe, 1832.

Ratcliffe (Barrie M.), « Some Banking Ideas in France in the 1830's : the Writings of Emile and Isaac Pereire, 1830-1835 », *Revue internationale d'Histoire de la Banque*, No. 6, 1973, pp.23-46.

Ratcliffe (Barrie M.), « Some Ideas on Public Finance in France in the 1830's : the Writings of Emile and Isaac Pereire, 1830-1835 », *Revue internationale d'Histoire de la Banque*, No. 10, 1975, pp.170-191.

Salsman (Richard M.), *The Political Economy of Public Debt : Three Centuries of Theory and Evidence*, Edward Elgar, 2017.

Uhaldeborde (Jean-Michel), « Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », *Revue d'économie financière*, Partenariat public-privé et développement territorial (hors-série 1995). pp. 65-79.

Walch (Jean), *Michel Chevalier, économiste Saint-Simonien, 1806-1879*, Paris, Librairie Philosophique J.Vrin, 1975

Williamson (Oliver E.), «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead », *Journal of Economic Literature*, 38(3), pp. 595–613.

Williamson (Oliver E.), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, The Free Press, 1985.

Zembri-Mary (Geneviève), *Incertitude et risque en aménagement et urbanisme : entre maîtrise et instrumentalisation des risques projets*, ISTE édition, 2020.

Ouvrages divers

Anceau (Éric), « De quoi l’empire libéral est-il le nom », *Histoire, économie et société*, n°3, 2017, p. 35-47.

Arnauné (Auguste), *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1911.

Barjot (Dominique), *Histoire économique de la France au XIX^e siècle*, Nathan Université, 1999.

Bodineau (Pierre), Verpeaux (Michel), « L'émergence du régime parlementaire (1815-1870) », *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, p. 47-77.

Bogart (Dan), Richardson (Gary), « Property Rights and Parliament in Industrializing Britain », *Journal of Law & Economics*, 2011 (54), pp. 241-274.

Braudel (Fernand), Labrousse (Ernest) (dir.), *Histoire économique et sociale de la France, Tome III (1)*, Paris, Presses universitaires de France, 1976

Caron (François), *L'histoire économique de la France : XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Armand Colin, 1981,

Conceição (Pedro), Galbraith (James K.), “Constructing Long and Dense Time-series of Inequality Using the Theil Index”, *Eastern Economic Journal*, Vol. 26, No.1, 2000, pp. 61-74.

Dieu-aide, *Les pouvoirs des Chambres en matière de finances*, Faculté de droit de Bordeaux, 1896.

François Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps (Tome huitième)*, Paris, Michel Lévy Frères, 1867.

Gerschenkron (Alexander), *Economic Backwardness in Historical Perspective, A. Book of Essays*, Cambridge, Harvard University Press, 1962.

Gille (Bertrand), *La sidérurgie française au XIX^e siècle*, Genève, Librairie Droz, 1968.

Gille (Bertrand), *Que sais-je ? Histoire de la métallurgie*, Paris, Presses universitaires de France, 1966.

Guillaume (Pierre), *La Compagnie des Mines de la Loire 1846-1854, essai sur l'apparition de la grande industrie capitaliste en France*, thèse, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.

Halil-Merad (Nedjoua), *Les atteintes publiques à la propriété privée immobilière*, thèse (sous la direction de Pierre Tifine), Université de Lorraine, 2020.

Hauranne (Prosper Duvergier de), *Histoire du gouvernement parlementaire en France : 1814-1848 (Tome II)*, Paris, Libraires-éditeurs Michel Lévy frères, 1857.

Harouel (Jean-Louis), *Histoire de l'expropriation*, Presse universitaire de France, 2000.

Lacave-Laplagne, *Observations sur l'administration des finances pendant le gouvernement de Juillet et sur ses résultats en réponse aux rapports de M. le Ministre des finances des 9 mars et 8 mai 1848*, Paris, Comptoir des imprimeurs-unis, 1848.

Langlois-Thiel (Olivia), *Contribution à l'histoire du service public postal : de la Révolution au tournant libéral du Second Empire*, Comité pour l'histoire de la Poste, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2014

Lemercier (Claire), « Devenir une institution locale : la Chambre de commerce de Paris au XIX^e siècle », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 03/2007, p. 40-62.

Levy-Leboyer (Maurice), Bourguignon (François), *L'Économie française au XIX^e siècle : analyse macro-économique*, Paris, economica, 1985.

Loembet (Rodrigue Goma Mackoundi), *L'expropriation pour cause d'utilité publique de 1833 à 1935 : législation, doctrine et jurisprudence avec des exemples tirés des archives de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle*, thèse (sous la direction de Christian Dugas de La Boissonny), Nancy, Université Nancy 2, 2010.

Marchiani (Charles-Stéphane), *Le monopole de l'État sur l'expropriation*, Paris, LGDJ Lextenso, 2008.

McNulty (William D.), « The Power of Compulsory Purchase under the Law of England », *The Yale Law Journal*, 1912, vol 21, No.8, pp. 639-654.

Miller (Gilles), « La Charte constitutionnelle de 1814 et la naissance d'un système moderne de finances publiques », *Gestion et finances publiques*, n°2, 2016, p. 95-103.

Ministère de l'économie des finances et du budget, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, *Études et documents (I - IX)*, Paris, Imprimerie nationale, 1989-.

Nicolas (Ch.), *Les budgets de la France depuis le commencement du XIX^e siècle*, Paris, Guillaumin et cie. Éditeurs, 1883.

Rojas (Luc), « Les chambres de commerce, un organe de renseignement au service des industriels : l'exemple de la chambre de commerce de Saint-Étienne (1850-1930) », *Histoire, économie et société*, 04/2012, p. 45-58.

Rosanvallon (Pierre), *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du seuil, 1990.

INDEX DES NOMS

- Adam (Alexandre) 305-306, 439.
Arago (François) 133, 199, 269.
Bartholony (François) 112, 115, 184-185, 252-253, 339, 451.
Berthault-Ducreux (Alexandre) 297.
Billaud (Alcide Frédéric) 256- 258, 266-267.
Bineau (Jean-Martial) 52, 177, 221, 347.
Bonaparte (Louis-Napoléon) 36, 223, 332-333, 342, 365, 452.
Brassey (Thomas) 386, 388-389.
Caumartin (Jean-Baptiste) 186.
Chasseloup-Laubat (Prosper de) 43, 171-172, 217.
Chevalier (Michel) 58, 180, 272.
Corbière (Jacques-Joseph) 148.
Cochut (André) 335-336.
Collignon (Charles-Étienne) 424.
Dufaure (Jules) 160, 175, 195, 217, 300, 395.
Dupin (Charles) 424-425.
Dupuit (Jules) 43, 58-60, 432, 436.
Durand (Adolphe) 351.
Enfantin (Prosper) 85, 252.
Féron (Hector) 441.
Fould (Achille) 21, 112-113, 141, 177, 219-220, 263-264, 266, 385.
Galos (Henri) 153, 217.
Hély-d'Oissel (Patrice-Frédéric) 151.
Hillemacher (Jean Guillaume) 437.
Humann (Georges) 79, 109.
Jaubert (François) 154, 186, 195, 207, 217, 226, 430
Koechlin (Nicolas) 174, 217, 386, 388.
Lacave-Laplagne (Jean) 134, 173, 280, 333.
Lamartine (Alphonse de) 217, 301.
Lambrecht (Félix) 424.
Laffitte (Jacques) 68, 79, 85, 106-108, 115, 124, 252, 369-370, 448.
Legrand (Alexis) 37, 61, 154, 159, 174, 182, 394, 438, 453.
Le Peletier d'Aulnay (Félix) 299.
Mackenzie (William) 386, 388-89.
Mallet (Jacques) 174.
Mangeot 297.
Martin du Nord (Nicolas) 181, 299, 393.
Mayer (Édouard) 441.
Minard (Charles-Joseph) 297, 424.
Mirès (Jules) 258, 389.
Molé (Mathieu) 37, 40, 49, 78, 180, 199, 295-296.
Navier (Claude Louis Marie Henri) 297.
Talabot (Léon) 104, 406, 410, 412, 414.
Talabot (Paulin) 102, 104, 252-253, 406, 413-414, 458.
Teste((Jean-Baptiste) 219.
Pereire (Émile) 85, 262, 349-350, 368, 378, 400, 402-404, 410, 412-413, 422, 458.
Pereire (Isaac) 349-350, 378, 422.
Pillet-Will (Michel-Frédéric) 50.
Rothschild (James) 79, 107, 110-113, 252, 340, 413.
Sartoris (Urbain) 21, 45, 47, 49, 108-109, 122, 132-133, 158-159, 236, 383-385, 392, 448.
Seguin (Marc) 48, 103-104, 386-388, 390.
Soult de Dalmatie (Napoléon-Hector) 161, 181, 195, 198-199, 201-203, 206, 211.
Thiers (Adolphe) 126, 301.
Oudinot (Nicolas) 171.

Walras (Léon) 60-61.

INDEX DES GRAPHIQUES ET CARTES

Graphique 1. Les dépenses faites par l'État français pour les différents types d'infrastructures..	14
Graphique 2. Les proportions des dépenses consacrées respectivement aux différents types de Travaux publics.....	17
Graphique 3. La longueur des canaux livrée à la navigation sous les différents régimes.....	18
Graphique 4. Longueur des voies ferrées livrée par les compagnies et par l'État, 1823-1860.....	19
Graphique 5. Les proportions des voies uniques et des doubles voies dans la longueur des chemins de fer livrée à l'exploitation.....	53
Graphique 6. Les ressources ordinaires et extraordinaires du Gouvernement, 1820-1860.....	71
Graphique 7. Les dépenses ordinaires et extraordinaires consacrées aux routes royales (nationales / impériales) et la longueur des routes du premier classement, 1814-1860.....	72
Graphique 8. Les dépenses affectées aux travaux de grands ponts, 1814-1860.....	76
Graphique 9. L'évolution des prix de rachat des rentes 5%, 4,5%, 4% et 3%, des volumes de rentes rachetées par la Caisse d'amortissement et de bons royaux en portefeuille, 1816-1842.....	84
Graphique 10. Les dépenses pour construire et entretenir les routes stratégiques et la longueur ouverte.....	86
Graphique 11. Structure professionnelle des actionnaires des canaux 1821-1822.....	110
Graphique 12. le volume des avances accordées par la Banque de France au dépôt des actions des canaux relatif au volume avances sur les rentes.....	250
Graphique 13. Les cours de fin de mois des actions de jouissance de Quatre-Canaux et de Bourgogne, 1834-1837.....	254
Graphique 14. La structure des dépenses du Ministère des Travaux publics, 1830-1860.....	271
Graphique 15. La répartition du budget extraordinaire entre les différents types de travaux, 1837-1848.....	272
Graphique 16. La structure des crédits ouverts pour les travaux publics extraordinaires en s'appuyant sur le fonds extraordinaire et la réserve de l'amortissement, 1837-1846.....	277
Graphique 17. L'évolution des crédits extraordinaires et ceux ouverts pour les chemins de fer, 1837-1846.....	277

Graphique 18. La structure des prêts aux établissements publics accordés par la Caisse des dépôts et consignations, 1836-1846.....	286
Graphique 19. Les capitaux accumulés engagés par les administrations locales, l'État et les compagnies pour les chemins de fer, 1823-1857.....	302
Carte 20. Les lignes ferrées achevées en France en 1850 et en 1860.....	306
Graphique 21. L'évolution des coefficients de variation des dépenses affectées aux départements dans les exercices 1837-1857.....	314
Carte 22. L'évolution du ratio de la proportion des dépenses publiques sur différentes régions à la proportion de leurs population durant les périodes de 1837-1841, 1842-1848 et 1852-1857....	320
Graphique 23. Les dépenses annuelles affectées aux routes sur le budget des Ponts et Chaussées, 1814-1860.....	335
Graphique 24 Les fonds du Trésor consacrés aux travaux ordinaires et extraordinaires des voies d'eau, 1814-1860.....	336
Graphique 25. Les avances faites par la Banque de France sur rentes et sur chemins de fer, 1853-1857.....	350-351
Graphique 26. Le ratio de capital en obligations sur celui en actions des compagnies de l'Est, de l'Ouest et de PLM, 1852-1859.....	354
Graphique 27. La structure financière du Crédit mobilier, 1853-1860.....	369

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1. Le classement des canaux de 1821 et 1822 dans le <i>Rapport au Roi</i>	51
Tableau 2. Longueur et financement des ponts de 1814 à 1860.....	100
Tableau 3. Participation de la Haute Banque à la soumission des canaux du Plan Becquey.....	109
Tableau 4. La participation de la Haute Banque à la fondation des premières compagnies ferroviaires.....	112
Tableau 5. Les dates et dépenses d'achèvement des canaux de 1821 et 1822.....	122
Tableau 6. Les canaux principaux autorisés au cours de la monarchie de Juillet.....	130
Tableau 7. La structure des dépenses du chemin de fer de Paris à Saint-Germain à la fin de l'année 1838.....	144
Tableau 8. Quatre modes de perception de péage et leur application sur les canaux.....	191
Tableau 9. Les situations financières des canaux financés par les emprunts de 1821-1822.....	212
Tableau 10. Les tarifs légaux de péage par tonne et par kilomètre de canaux.....	213
Tableau 11. Les revenus nets de la Compagnie de Trois canaux, 1846-1851.....	215
Tableau 12. Les valeurs cotées dans les Cours authentiques de la Bourse de Bordeaux au 16 janvier 1846.....	246
Tableau 13. L'indice de Theil (inter-groupe) de quatre périodes de 1837-1841, de 1842-1848, 1849-1851 et de 1852-1857.....	318
Tableau 14. La structure des prêts de la Banque de France au mois de décembre 1852.....	349
Tableau 15. La répartition de la capitalisation de la Bourse.....	352
Tableau 16. Les obligations émises par la nouvelle compagnie de l'Ouest et par les anciennes compagnies composantes jusqu'au 31 décembre 1856.....	355
Tableau 17. La somme des obligations ferroviaires placées annuellement par la Banque de France et les dépenses annuelles des compagnies de chemins de fer.....	363
Tableau 18. État de composition des reports mis à la Caisse syndicale des agents de change de Lyon en 1853.....	374
Tableau 19. Le budget des chemins de fer du Midi en 1854.....	394
Tableau 20. Prix courant de fonte et de tôle en France en 1832 et 1861.....	397

Tableau 21. Une partie des tarifs généraux de la Compagnie du chemin de fer de Marseille à Avignon, calculés du point de départ de Marseille aux stations divers, publiés en 1848.....	431
Tableau 22. Les longueurs exploités et les produits moyen par kilomètre des lignes de l'Est de 1850 à 1859.....	449
Tableau 23. Comparaison des tarifs de la voie d'eau et ceux du chemin de fer sur le trajet Sète-Bordeaux.....	454

ANNEXE. DONNÉES

Graphique 1. Les dépenses faites par l'État français pour les différents types d'infrastructures

Exercices	Chemins de fer	Routes et Ponts	Canaux	Rivières	Ports et travaux maritimes
1814		14,164,336	832,233	1,392,707	
1815		4,867,646	234,000	416,000	
1816		13,019,829	843,000	1,352,149	
1817		13,810,591	1,180,285	1,819,715	
1818		14,991,118	1,617,868	1,911,231	
1819		18,485,000	2,293,000	2,355,933	
1820		19,105,150	2,242,354	2,454,149	
1821		19,231,605	1,374,000	2,525,396	
1822		19,330,128	1,998,466	2,485,331	2,996,898
1823		19,172,761	10,553,560	2,709,796	2,781,308
1824		19,111,286	14,654,494	2,746,933	2,946,922
1825		19,229,037	19,833,461	2,858,661	2,168,629
1826		19,295,745	20,979,566	2,885,510	2,200,983
1827		20,046,667	17,608,699	2,909,091	2,473,432
1828		20,069,212	13,470,383	3,242,045	3,715,914
1829		20,142,128	14,773,788	2,977,620	3,715,914
1830		20,365,549	18,101,804	3,154,300	4,221,743
1831		20,419,474	16,246,206	3,180,619	4,221,743
1832		21,635,324	17,669,691	3,337,901	4,221,743

1833		22,275,262	16,971,600	3,655,841	4,221,743
1834	277,774	22,842,170	15,850,531	3,437,290	5,159,341
1835	99,731	23,642,619	11,185,507	3,412,515	4,966,655
1836	19,893	25,836,328	11,048,455	6,879,400	4,888,795
1837	49,419	32,314,425	8,706,395	7,903,392	5,733,048
1838	49,913	38,823,352	7,649,077	17,010,225	9,901,612
1839	8,043,134	42,184,939	12,610,307	20,553,692	12,133,770
1840	6,120,389	45,535,291	22,897,843	21,216,004	15,404,389
1841	11,115,885	45,464,573	19,864,416	17,947,579	16,780,941
1842	11,918,888	45,097,423	22,946,494	16,116,849	14,407,243
1843	20,960,207	42,815,616	25,287,927	15,150,954	11,623,997
1844	46,954,482	43,164,346	25,316,712	13,788,744	11,499,853
1845	87,342,455	44,536,903	12,624,816	11,795,780	11,753,957
1846	83,166,492	49,639,670	27,454,988	12,728,058	20,799,146
1847	83,075,949	51,294,983	15,036,178	15,783,972	21,060,282
1848	84,426,116	51,635,692	15,965,908	16,072,469	16,144,642
1849	82,233,719	36,490,447	7,677,216	12,267,259	10,688,049
1850	68,398,153	34,486,245	8,610,736	9692623	9,551,911
1851	53,543,414	33,031,418	7,283,836	8136691	8,866,670
1852	46,153,837	35,484,631	8,439,705	7,509,150	9,349,761
1853	59,350,257	34,425,890	9,262,352	9,755,693	10,547,612
1854	79,923,290	35,083,382	7,393,305	10,886,640	11,659,135
1855	56,110,401	36,291,262	6,404,249	10,322,489	11,806,767
1856	21,143,386	35,093,551	6,243,832	10,143,265	12,066,688
1857	33,059,227	43,985,493	5,681,480	11,231,836	16,004,983
1858	6,365,938	37,602,369	5,390,270	10,665,280	15,631,662

1859	5,085,558	37,811,474	5,748,775	10,601,932	16,331,290
1860	15,477,324	44,900,755	6,295,527	12,927,642	17,867,739
1861	34,963,160	54,961,577	7,029,631	21,495,556	18,484,134
1862	43,308,272	55,848,933	8,028,842	21,423,498	19,827,817
1863	36,430,674	56,951,607	8,344,615	18,863,906	18,241,720
1864	32,443,526	50,580,156	8,059,676	16,278,346	17,281,170
1865	32,256,431	49,378,876	10,448,168	13,833,834	17,326,446

Graphique 3. La longueur des canaux livrée à la navigation sous les différents régimes (km)

	concessions perpétuelles	concessions temporaires	soumissions	Etat (non concédé)
fin 16e siècle	0.00	0.00	0.00	156.50
fin 17e siècle	382.50	0.00	0.00	295.10
fin 18e siècle	333.90	0.00	0.00	670.30
1805	333.90	27.20	0.00	643.10
1810	495.40	77.80	0.00	634.60
1815	495.40	77.80	0.00	639.70
1816	495.40	77.80	0.00	639.70
1817	495.40	77.80	0.00	639.70
1818	495.40	77.80	0.00	639.70
1819	495.40	77.80	0.00	639.70
1820	495.40	102.80	0.00	639.70
1821	528.00	102.80	17.00	622.70
1822	528.00	142.70	71.80	533.00
1823	528.00	142.70	148.20	533.00
1824	528.00	156.90	184.50	518.80
1825	532.50	257.90	274.50	453.10
1826	603.20	272.00	294.50	453.10
1827	603.20	368.30	473.50	356.80
1828	603.20	381.60	484.20	343.50
1829	645.60	339.20	661.80	343.50
1830	645.60	339.20	800.60	343.50
1831	651.60	339.20	869.00	343.50
1832	651.60	339.20	924.90	343.50
1833	651.60	339.20	1,216.20	343.50
1834	651.60	382.00	1,306.30	343.50
1835	651.60	497.20	1,484.40	318.80
1836	651.60	497.20	1,510.30	318.80
1837	645.60	503.20	1,898.70	318.80

1838	701.40	570.20	2,002.20	318.80
1839	701.40	582.00	2,134.40	318.80
1840	701.40	602.90	2,224.90	318.80
1841	701.40	607.50	2,232.00	373.90
1842	699.80	653.40	2,236.50	388.30
1843	713.30	659.40	2,236.50	388.30
1844	713.30	659.40	2,236.50	441.50
1845	713.30	659.40	2,236.50	532.40
1846	713.30	634.70	2,236.50	585.90
1847	713.30	634.70	2,236.50	585.90
1848	713.30	634.70	2,236.50	609.30
1849	713.30	538.40	2,236.50	756.70
1850	713.30	538.40	2,236.50	756.70
1851	713.30	491.50	2,236.50	991.90
1852	713.30	643.70	2,236.50	867.10
1853	713.30	643.70	442.00	2,805.80
1854	713.30	578.00	442.00	2,871.50
1855	713.30	636.40	442.00	2,871.50
1856	713.30	636.40	442.00	2,872.10
1857	713.30	636.40	442.00	2,918.10
1858	713.30	636.40	442.00	2,918.10
1859	713.30	636.40	442.00	2,918.10
1860	713.30	636.40	442.00	2,953.80
1865	433.00	606.20	0.00	3,729.30
1870	433.00	592.00	0.00	3,904.50

Graphique 4. Longueur des voies ferrées livrée par les compagnies et par l'État, 1823-1860 (km)

Année	longueur livrée par les compagnies	longueur non livrée et assumée par les compagnies	longueur livrée par l'État	longueur non livrée et assumée par l'État
1823		17		

1824		17		
1825		17		
1826		73		
1827		73		
1828	17	124		
1829	17	124		
1830	31	110		
1831	31	110		
1832	52	89		
1833	73	139		
1834	141	71		
1835	141	104		
1836	141	148		
1837	159	237		
1838	174	846		
1839	239	327		
1840	425	370		79
1841	563	233		79
1842	564	326	27	2,069
1843	793	235	27	1,948
1844	795	1,114	27	2,019
1845	874	3,200		359
1846	1,311	3,627		662
1847	1,820	2,206		662
1848	2,209	1,316		1,177
1849	2,509	1,016	338	839
1850	2,661	864	338	839
1851	3,159	744	383	666
1852	3,859	3,020		14
1853	4,049	4,685		
1854	4,637	4,484		

1855	5,524	6,093		
1856	6,186	5,446		604
1857	7,448	6,757		
1858	8,670	5,535		
1859	9,062	5,637		
1860	9,425	5,490		384

Graphique 7. Les dépenses ordinaires et extraordinaires consacrées aux routes royales (nationales / impériales) et la longueur des routes du premier classement, 1814-1860

	Dépenses ordinaires (entretien/grosses réparations ordinaires)	Dépenses extraordinaires (Lacunes/grosses réparations extraordinaires/rectification)	Dépenses au total	Longueur des routes royales/impériales classées
1814			13,210,457	33,162
1815			4,479,871	33,162
1816			12,159,829	33,194
1817			12,660,591	33,194
1818			12,957,118	33,194
1819			15,970,507	33,194
1820			16,233,578	33,473
1821			16,136,172	33,499
1822			16,400,037	33,499
1823			17,237,081	33,499
1824			17,171,145	33,456
1825			17,351,965	33,456
1826			17,540,884	33,553
1827			18,458,732	33,897
1828			18,364,118	34,112
1829			18,510,981	34,134
1830			18,666,540	34,276
1831	17,989,400	733,516	18,722,916	34,223
1832	18,229,240	2,256,206	20,485,446	34,375

1833	17,478,446	3,574,741	21,053,187	34,375
1834	19,671,645	6,909,529	26,581,174	34,375
1835	20,952,491	5,290,908	26,243,399	34,375
1836	20,995,360	5,395,045	26,390,405	34,862
1837	20,656,012	9,540,291	30,196,303	35,660
1838	21,161,981	14,686,026	35,848,007	35,660
1839	23,506,155	15,521,521	39,027,676	35,919
1840	27,643,337	15,158,356	42,801,693	35,922
1841	27,567,726	12,562,492	40,130,218	35,946
1842	27,470,315	10,655,123	38,125,438	35,952
1843	27,564,753	11,193,769	38,758,522	35,952
1844	27,551,523	11,309,594	38,861,117	35,952
1845	28,918,741	12,644,992	41,563,733	35,952
1846	30,041,533	16,430,792	46,472,325	35,952
1847	30,977,004	15,690,454	46,667,458	35,952
1848	35,338,285	9,528,992	44,867,277	35,952
1849	27,860,648	4,311,809	32,172,457	35,952
1850	27,915,779	3,173,669	31,089,448	35,952
1851	27,448,110	2,890,119	30,338,229	35,953
1852	28,403,701	4,072,672	32,476,373	35,954
1853	27,926,444	2,815,076	30,741,520	35,954
1854	26,766,408	2,563,887	29,330,295	36,105
1855	26,664,813	3,785,019	30,449,832	36,117
1856	26,407,599	3,263,750	29,671,349	36,170
1857	26,819,876	3,586,657	30,406,533	36,170
1858	25,938,206	3,696,683	29,634,889	36,186
1859	26,770,236	2,969,520	29,739,756	36,203
1860	27,779,375	4,176,346	31,955,721	37,072

Graphique 9. L'évolution des prix de rachat des rentes 5%, 4.5%, 4% et 3%, des volumes de rentes rachetées par la Caisse d'amortissement et de bons royaux en portefeuille (1816-1842)

	Rente 5%	Rente 4.5%	Rente 4%	Rente 3%	Coût (capital) des rentes rachetées	Solde des bons royaux en portefeuille	
6/1816	58.90				20,439,724.42		
7/1816	57.05				20,439,724.42		
8/1816	57.10				20,439,724.42		
9/1816	57.15				20,439,724.42		
10/1816	57.45				20,439,724.42		
11/1816	55.05				20,439,724.42		
12/1816	54.85				20,439,724.42		
1/1817	59.10				43,084,946.66		
2/1817	61.30				43,084,946.66		
3/1817	61.20				43,084,946.66		
4/1817	66.25				43,084,946.66		
5/1817	66.80				43,084,946.66		
6/1817	65.05				43,084,946.66		
7/1817	67.80				43,084,946.66		
8/1817	68.35				43,084,946.66		
9/1817	65.60				43,084,946.66		
10/1817	64.85				43,084,946.66		
11/1817	63.90				43,084,946.66		

12/1817	64.65				43,084,946.66
1/1818	66.55				51,832,333.85
2/1818	67.25				51,832,333.85
3/1818	65.70				51,832,333.85
4/1818	68.10				51,832,333.85
5/1818	69.10				51,832,333.85
6/1818	73.95				51,832,333.85
7/1818	77.20				51,832,333.85
8/1818	79.95				51,832,333.85
9/1818	75.20				51,832,333.85
10/1818	71.50				51,832,333.85
11/1818	69.00				51,832,333.85
12/1818	64.50				51,832,333.85
1/1819	69.65				67,094,882.00
2/1819	66.25				67,094,882.00
3/1819	66.15				67,094,882.00
4/1819	67.10				67,094,882.00
5/1819	66.70				67,094,882.00
6/1819	68.75				67,094,882.00
7/1819	71.55				67,094,882.00
8/1819	72.20				67,094,882.00
9/1819	69.80				67,094,882.00

10/1819	71.20				67,094,882.00
11/1819	67.65				67,094,882.00
12/1819	70.95				67,094,882.00
1/1820	72.35				63,583,386.69
2/1820	73.90				63,583,386.69
3/1820	73.89				63,583,386.69
4/1820	73.20				63,583,386.69
5/1820	74.55				63,583,386.69
6/1820	76.95				63,583,386.69
7/1820	78.30				63,583,386.69
8/1820	76.90				63,583,386.69
9/1820	74.18				63,583,386.69
10/1820	75.35				63,583,386.69
11/1820	77.45				63,583,386.69
12/1820	79.10				63,583,386.69
1/1821	81.79				77,603,426.45
2/1821	84.68				77,603,426.45
3/1821	81.90				77,603,426.45
4/1821	82.00				77,603,426.45
5/1821	85.30				77,603,426.45
6/1821	86.30				77,603,426.45
7/1821	85.80				77,603,426.45

8/1821	87.20				77,603,426.45
9/1821	88.39				77,603,426.45
10/1821	90.30				77,603,426.45
11/1821	89.60				77,603,426.45
12/1821	84.75				77,603,426.45
1/1822	86.85				80,836,284.53
2/1822	89.70				80,836,284.53
3/1822	89.10				80,836,284.53
4/1822	87.50				80,836,284.53
5/1822	89.50				80,836,284.53
6/1822	91.50				80,836,284.53
7/1822	91.50				80,836,284.53
8/1822	93.60				80,836,284.53
9/1822	90.15				80,836,284.53
10/1822	93.15				80,836,284.53
11/1822	92.50				80,836,284.53
12/1822	88.40				80,836,284.53
1/1823	77.90				75,839,022.22
2/1823	80.45				75,839,022.22
3/1823	78.40				75,839,022.22
4/1823	86.00				75,839,022.22
5/1823	88.40				75,839,022.22

6/1823	88.40				75,839,022.22
7/1823	90.80				75,839,022.22
8/1823	92.55				75,839,022.22
9/1823	90.20				75,839,022.22
10/1823	89.65				75,839,022.22
11/1823	89.85				75,839,022.22
12/1823	92.40				75,839,022.22
1/1824	96.00				77,928,109.49
2/1824	100.30				77,928,109.49
3/1824	102.50				77,928,109.49
4/1824	103.50				77,928,109.49
5/1824	103.50				77,928,109.49
6/1824	102.55				77,928,109.49
7/1824	97.30				77,928,109.49
8/1824	101.35				77,928,109.49
9/1824	101.50				77,928,109.49
10/1824	102.35				77,928,109.49
11/1824	100.45				77,928,109.49
12/1824	101.75				77,928,109.49
1/1825	103.10				77,574,586.97
2/1825	104.95				77,574,586.97
3/1825	102.40				77,574,586.97

4/1825	101.60				77,574,586.97
5/1825				74.60	77,574,586.97
6/1825				75.90	77,574,586.97
7/1825				75.90	77,574,586.97
8/1825				71.10	77,574,586.97
9/1825				71.50	77,574,586.97
10/1825				71.23	77,574,586.97
11/1825				62.40	77,574,586.97
12/1825				64.50	77,574,586.97
1/1826				66.75	77,709,481.70
2/1826				64.65	77,709,481.70
3/1826				65.15	77,709,481.70
4/1826				64.90	77,709,481.70
5/1826				65.00	77,709,481.70
6/1826				65.50	77,709,481.70
7/1826				66.20	77,709,481.70
8/1826				66.10	77,709,481.70
9/1826				65.70	77,709,481.70
10/1826				68.60	77,709,481.70
11/1826				71.50	77,709,481.70
12/1826				68.30	77,709,481.70
1/1827				68.15	77,538,617.35

2/1827				69.10	77,538,617.35
3/1827				69.90	77,538,617.35
4/1827				70.20	77,538,617.35
5/1827				70.45	77,538,617.35
6/1827				71.20	77,538,617.35
7/1827				72.75	77,538,617.35
8/1827				72.75	77,538,617.35
9/1827				72.25	77,538,617.35
10/1827				71.75	77,538,617.35
11/1827				69.15	77,538,617.35
12/1827				67.55	77,538,617.35
1/1828				69.05	77,504,720.25
2/1828				69.10	77,504,720.25
3/1828				69.00	77,504,720.25
4/1828				69.95	77,504,720.25
5/1828				70.05	77,504,720.25
6/1828				72.10	77,504,720.25
7/1828				71.70	77,504,720.25
8/1828				73.05	77,504,720.25
9/1828				74.30	77,504,720.25
10/1828				74.10	77,504,720.25
11/1828				75.00	77,504,720.25

12/1828				73.95	77,504,720.25
1/1829				75.20	77,509,912.30
2/1829				76.75	77,509,912.30
3/1829				79.49	77,509,912.30
4/1829				78.55	77,509,912.30
5/1829				79.85	77,509,912.30
6/1829				79.65	77,509,912.30
7/1829				81.70	77,509,912.30
8/1829				80.60	77,509,912.30
9/1829				81.10	77,509,912.30
10/1829				82.75	77,509,912.30
11/1829				84.35	77,509,912.30
12/1829				83.75	77,509,912.30
1/1830				84.50	79,646,011.82
2/1830				84.00	79,646,011.82
3/1830				83.70	79,646,011.82
4/1830				83.50	79,646,011.82
5/1830				80.80	79,646,011.82
6/1830		99.90	99.25	77.30	79,646,011.82
7/1830	99.50		99.70	72.85	79,646,011.82
8/1830			92.50	72.60	79,646,011.82
9/1830	95.30	97.00	86.50	65.00	79,646,011.82

10/1830	99.65	90.00	80.00	68.90	79,646,011.82
11/1830	91.25	84.50	77.50	61.05	79,646,011.82
12/1830	93.10	81.00	78.00	61.90	79,646,011.82
1/1831	93.70	83.00	78.25	61.55	84,804,285.95
2/1831	89.50	82.00	77.00	55.60	84,804,285.95
3/1831	78.25	73.00	67.00	49.05	84,804,285.95
4/1831	86.25	79.00	72.00	59.00	84,804,285.95
5/1831	90.60	80.00	75.50	64.50	84,804,285.95
6/1831	88.20	80.00	74.50	60.00	84,804,285.95
7/1831	88.00	79.00	72.00	57.20	84,804,285.95
8/1831	89.00	74.75	72.50	57.90	84,804,285.95
9/1831	87.90	77.75	72.50	59.00	84,804,285.95
10/1831	93.50	83.00	75.25	66.15	84,804,285.95
11/1831	95.10	86.50	80.00	68.50	84,804,285.95
12/1831	96.40	90.00	82.00	68.30	84,804,285.95
1/1832	101.55	100.00	92.00	76.25	89,512,782.83
2/1832		100.00	95.00	78.75	89,512,782.83
3/1832		99.50	92.73	77.46	89,512,782.83
4/1832		99.50	90.00	77.73	89,512,782.83
5/1832		99.50	90.60	79.60	89,512,782.83
6/1832		100.73	94.50	77.50	89,512,782.83
7/1832		101.00	94.50	77.15	89,512,782.83

8/1832		101.80	94.00	76.15	89,512,782.83	
9/1832		99.50	92.00	75.45	89,512,782.83	
10/1832	100.20	99.00	90.00	75.50	89,512,782.83	
11/1832		99.50	90.00	75.50	89,512,782.83	
12/1832		100.00	90.50	74.90	89,512,782.83	
1/1833	96.80	89.00	80.00	65.35	66,961,108.00	
2/1833	97.70	89.25	82.00	67.15	66,961,108.00	
3/1833	97.70	88.00	83.00	70.73	66,961,108.00	
4/1833	96.40	89.00	83.00	69.90	66,961,108.00	
5/1833	97.00	90.00	82.00	70.30	66,961,108.00	
6/1833	97.30	89.00	80.50	67.40	66,961,108.00	
7/1833	98.75	88.25	82.00	68.45	66,961,108.00	
8/1833	98.75	90.50	82.75	68.75	66,961,108.00	
9/1833	95.95	89.00	80.00	68.15	66,961,108.00	
10/1833	96.25	90.00	80.50	68.00	66,961,108.00	
11/1833	96.25	90.15	80.80	67.75	66,961,108.00	
12/1833	99.60	90.50	85.00	69.65	66,961,108.00	33,417,583.00
1/1834		100.75	92.00	75.45	18,550,122.10	
2/1834		100.90	93.00	76.00	18,550,122.10	
3/1834		99.90	93.50	78.30	18,550,122.10	
4/1834		99.75	92.65	78.75	18,550,122.10	
5/1834		99.90	94.00	79.25	18,550,122.10	

6/1834		101.00	93.75	77.80	18,550,122.10	
7/1834		101.00	94.00	75.50	18,550,122.10	
8/1834		99.50	92.75	74.40	18,550,122.10	
9/1834		100.00	92.00	76.35	18,550,122.10	
10/1834		100.00	92.60	78.85	18,550,122.10	
11/1834		100.00	92.00	77.17	18,550,122.10	
12/1834		100.10	93.00	77.05	18,550,122.10	80,834,659.39
1/1835		101.50	93.75	77.70	19,351,335.97	
2/1835		101.80	97.25	78.15	19,351,335.97	
3/1835		99.80	98.35	80.30	19,351,335.97	
4/1835			99.30	82.25	19,351,335.97	
5/1835			97.90	78.75	19,351,335.97	
6/1835		101.00	98.00	78.05	19,351,335.97	
7/1835		101.20	98.70	78.30	19,351,335.97	
8/1835		101.85	99.00	79.20	19,351,335.97	
9/1835			99.00	80.70	19,351,335.97	
10/1835			99.10	81.75	19,351,335.97	
11/1835			99.50	80.65	19,351,335.97	
12/1835			99.60	80.35	19,351,335.97	12,805,400.83
1/1836			99.75	80.50	19,246,336.31	
2/1836				80.60	19,246,336.31	
3/1836				81.25	19,246,336.31	
4/1836				81.95	19,246,336.31	

5/1836				81.65	19,246,336.31	
6/1836				80.10	19,246,336.31	
7/1836				80.42	19,246,336.31	
8/1836			101.30	80.00	19,246,336.31	
9/1836			99.75	78.35	19,246,336.31	
10/1836			99.00	79.15	19,246,336.31	
11/1836			98.20	79.25	19,246,336.31	
12/1836			99.15	79.00	19,246,336.31	27,294,770.61
1/1837			101.00	79.75	20,441,399.11	
2/1837			100.95	79.75	20,441,399.11	
3/1837			99.05	78.55	20,441,399.11	
4/1837			98.30	78.70	20,441,399.11	
5/1837		100.70	99.50	79.50	20,441,399.11	
6/1837			100.10	78.75	20,441,399.11	
7/1837			101.00	79.30	20,441,399.11	
8/1837			101.70	79.10	20,441,399.11	
9/1837			100.00	79.75	20,441,399.11	
10/1837			100.50	81.15	20,441,399.11	
11/1837			100.50	80.40	20,441,399.11	
12/1837			101.00	78.70	20,441,399.11	80,879,471.05
1/1838			101.40	79.70	20,094,831.00	
2/1838				79.75	20,094,831.00	
3/1838				80.25	20,094,831.00	

4/1838				80.55	20,094,831.00	
5/1838				81.15	20,094,831.00	
6/1838				80.15	20,094,831.00	
7/1838				80.90	20,094,831.00	
8/1838				80.55	20,094,831.00	
9/1838				80.88	20,094,831.00	
10/1838				81.40	20,094,831.00	
11/1838				81.50	20,094,831.00	
12/1838				78.60	20,094,831.00	137,266,229.23
1/1839				78.55	20,775,522.70	
2/1839				78.75	20,775,522.70	
3/1839				80.00	20,775,522.70	
4/1839				81.30	20,775,522.70	
5/1839				81.30	20,775,522.70	
6/1839				79.15	20,775,522.70	
7/1839				80.07	20,775,522.70	
8/1839				80.98	20,775,522.70	
9/1839				81.00	20,775,522.70	
10/1839				81.80	20,775,522.70	
11/1839				82.10	20,775,522.70	
12/1839				80.45	20,775,522.70	195,367,021.33
1/1840				80.80	22,178,081.61	
2/1840				82.50	22,178,081.61	

3/1840				83.45	22,178,081.61	
4/1840				84.10	22,178,081.61	
5/1840				84.90	22,178,081.61	
6/1840				85.05	22,178,081.61	
7/1840				81.50	22,178,081.61	
8/1840				80.55	22,178,081.61	
9/1840		100.00	95.00	72.90	22,178,081.61	
10/1840		99.50	93.50	76.25	22,178,081.61	
11/1840		100.25	99.75	80.32	22,178,081.61	
12/1840			96.75	76.80	22,178,081.61	104,863,003.06
1/1841			99.00	77.12	24,528,001.57	
2/1841			100.00	76.55	24,528,001.57	
3/1841			99.00	77.50	24,528,001.57	
4/1841			99.20	78.92	24,528,001.57	
5/1841			99.00	79.00	24,528,001.57	
6/1841			99.30	76.77	24,528,001.57	
7/1841			99.20	76.95	24,528,001.57	
8/1841			99.70	77.32	24,528,001.57	
9/1841			97.30	79.40	24,528,001.57	
10/1841			98.50	79.62	24,528,001.57	
11/1841				80.20	24,528,001.57	
12/1841			101.05	78.25	24,528,001.57	32,181,480.55
1/1842				79.20	25,423,653.35	

2/1842				80.00	25,423,653.35	
3/1842				80.60	25,423,653.35	
4/1842				81.70	25,423,653.35	
5/1842				82.25	25,423,653.35	
6/1842				78.90	25,423,653.35	
7/1842			101.40	77.75	25,423,653.35	
8/1842			101.55	79.35	25,423,653.35	
9/1842				80.10	25,423,653.35	
10/1842				79.95	25,423,653.35	
11/1842			100.45	80.50	25,423,653.35	
12/1842			101.00	79.05	25,423,653.35	33,896,361.87

Graphique 14. La structure des dépenses du Ministère des Travaux publics, 1830-1860

Exercice	Service ordinaire	Service extraordinaire
1830	48,498,263	4,972,613
1831	43,399,828	9,368,779
1832	44,006,217	20,082,437
1833	45,672,556	22,993,330
1834	35,294,188	31,638,892
1835	36,231,269	26,911,619
1836	43,712,274	20,140,927
1837	46,382,046	19,626,226
1838	47,399,262	36,304,894
1839	51,427,434	54,995,960
1840	60,194,500	65,287,959
1841	59,788,766	62,432,123

1842	59,656,960	59,741,048
1843	57,205,530	95,798,493
1844	59,073,454	90,535,459
1845	61,598,339	123,207,443
1846	66,604,689	135,414,646
1847	69,681,161	134,457,940
1848	91,133,635	125,610,369
1849	71,405,833	96,134,969
1850	65,893,178	83,334,727
1851	64,648,480	65,730,728
1852	70,637,278	49,956,898
1853	60,186,996	74,672,158
1854	61,061,253	95,493,965
1855	74,103,774	68,839,792
1856	69,544,658	43,705,217
1857	73,198,293	58,159,948
1858	82,654,404	25,349,643
1859	55,500,059	37,598,843
1860	60,733,267	59,401,329

Graphique 19. Les capitaux accumulés engagés par les administrations locales, l'État et les compagnies pour les chemins de fer

Année	Compagnies	l'Etat	départements et communes
1823			
1824	100,000		
1825	200,000		
1826	300,000		
1827	900,000		
1828	700,000		
1829	991,700		

1830	3,201,311		
1831	3,006,989		
1832	4,050,000		
1833	1,176,549	102,601	
1834	2,375,451	277,775	
1835	2,300,000	99,731	
1836	7,800,000	19,893	
1837	17,800,009	49,419	
1838	26,633,218	49,913	
1839	39,177,335	43,134	
1840	33,804,366	120,389	
1841	44,755,196	2,465,885	
1842	34,490,491	10,281,718	
1843	32,753,943	33,665,668	
1844	23,615,885	39,056,651	
1845	91,518,572	50,606,159	108,957
1846	120,838,313	73,622,114	100,000
1847	211,491,631	71,022,411	120,000
1848	4,270,024	141,801,015	23,356,144
1849	59,256,678	68,010,651	121,250
1850	52,153,620	50,806,470	121,250
1851	50,161,653	37,019,594	121,250
1852	127,156,731	-6,216,323	121,250
1853	181,624,553	22,389,283	371,259
1854	316,549,935	44,877,137	250,678
1855	383,812,620	33,831,839	2,792,757
1856	574,148,266	16,237,004	1,376,414
1857	485,885,416	39,403,357	2,528,748
1858	279,396,927	45,300,045	1,996,783
1859	241,266,948	8,936,616	1,890,134
1860	322,749,500	19,369,822	754,985

Les graphiques dans le chapitre 6 : les dépenses ordinaires (“o”) et extraordinaires (“e”) affectées aux départements dans les exercices 1837-1839

	population 1851	1837(o)	1837(e)	1838(o)	1838(e)	1839(o)	1839(e)
Ain	372,939	330,377	19,730	300,848	339,318	403,787	155,678
Aisne	558,989	648,019	20,863	537,821	888,282	553,906	2,123,495
Allier	336,758	420,043	154,249	378,660	455,302	550,961	398,705
Alpes (B)	152,070	199,932	80,000	99,099	250,820	107,397	136,090
Alpes (H)	132,038	214,374	95,000	145,284	302,224	185,432	336,292
Ardèche	386,559	427,129	139,924	275,877	393,811	295,122	394,401
Ardennes	331,296	440,106	175,604	422,246	467,706	484,767	1,817,033
Ariège	267,435	156,740	0	156,924	0	171,997	0
Aube	265,247	320,920	112,200	330,084	266,581	384,217	200,124
Aude	289,747	259,545	50,000	200,980	191,000	237,791	144,190
Aveyron	394,183	319,272	113,979	187,223	161,076	188,632	202,612
B-du-Rhône	428,989	839,909	24,310	852,854	341,002	972,950	265,476
Calvados	491,210	518,339	54,040	462,189	874,859	507,192	1,497,651
Cantal	253,329	252,961	20,980	177,695	93,513	166,803	184,315
Charente	382,912	274,362	135,295	248,448	335,293	291,474	223,348
Char-Infér	469,992	1,112,546	4,416	1,183,518	115,062	1,304,949	647,483
Cher	306,261	430,041	65,870	854,451	1,313,033	966,110	2,035,784
Corrèze	320,864	313,660	167,184	191,589	239,695	198,447	110,690
Corse	236,251	164,243	110,697	168,762	587,334	170,022	1,093,053
Côte-d’Or	400,297	453,440	194,772	846,267	912,862	885,473	1,155,899
Côtes-du-N	632,613	301,139	86	397,112	412,158	509,915	335,314
Creuse	287,075	243,618	49,229	133,194	332,021	148,249	441,931
Dordogne	505,789	420,865	155,903	408,899	870,205	413,358	663,902
Doubs	296,679	203,484	4,500	495,019	175,457	675,679	173,356

Drôme	326,846	432,317	109,848	276,887	221,820	307,292	243,974
Eure	415,777	629,286	35,417	445,585	76,645	517,203	102,552
Eure-et-L	294,892	341,880	35,000	282,481	22,047	289,039	54,417
Finistère	617,710	425,985	33,717	391,230	110,008	415,285	148,453
Gard	408,163	475,696	90,000	489,037	227,438	535,830	278,407
Garonne (H)	481,610	299,872	32,000	381,084	203,988	337,618	620,532
Gers	307,479	625,676	0	268,447	249,801	357,729	175,986
Gironde	614,387	1,569,192	112,500	1,771,102	412,870	1,860,212	784,029
Hérault	389,286	481,627	70,000	495,438	187,210	537,432	213,615
Illes-et-V	574,618	523,320	641,808	582,176	1,554,668	545,328	1,821,694
Indre	271,938	302,015	15,000	283,192	59,711	279,555	96,538
Indre-et-L	315,641	565,937	0	727,344	6,833	730,016	19,745
Isère	603,497	695,741	166,000	607,546	465,599	786,727	540,327
Jura	313,361	255,509	20,700	222,072	326,450	332,170	313,456
Landes	302,196	656,598	182,724	324,735	446,124	338,132	347,535
Loir-et-Cher	261,892	322,154	96,000	306,549	207,759	280,367	195,410
Loire	472,588	492,994	42,500	470,999	161,014	496,352	260,706
Loire (H)	304,615	195,633	0	134,939	86,261	146,639	46,254
Loire-inf	535,664	937,050	23,000	946,432	321,399	752,919	614,020
Loiret	341,423	613,710	118,083	454,732	842,909	628,701	567,371
Lot	296,224	767,741	31,379	144,357	1,085,524	147,249	1,357,311
Lot-et-Garonne	341,345	1,032,349	30,000	914,054	652,271	808,102	1,967,440
Lozère	144,705	325,273	75,933	145,725	417,141	148,193	388,888
Maine-et-L	515,452	626,868	233,357	527,822	703,203	659,887	538,165
Manche	600,882	531,590	7,125	514,816	240,454	522,655	675,712
Marne	373,302	481,243	22,645	348,728	1,056,046	624,660	1,403,113
Marne (H)	268,398	314,451	66,285	275,446	170,176	288,967	100,091
Mayenne	374,566	307,897	229,265	241,040	184,843	295,946	116,869

Meurthe	450,423	365,010	113,145	439,041	113,275	465,364	1,283,194
Meuse	328,657	289,034	0	331,367	22,774	365,586	221,331
Morbihan	478,172	400,088	26,285	602,037	530,717	701,019	835,888
Moselle	459,684	532,238	87,930	381,147	391,262	403,950	239,326
Nièvre	327,161	529,760	297,777	768,600	1,568,830	995,393	1,180,284
Nord	1,158,285	1,225,713	249,293	1,019,475	1,001,980	927,603	825,265
Oise	403,857	554,728	38,148	484,417	168,020	517,156	52,614
Orne	439,884	237,269	34,063	234,516	170,342	242,285	134,180
Pas-de-Calais	692,994	693,958	51,483	617,205	1,013,351	666,765	736,826
Puy-de-Dôme	596,897	363,356	108,983	311,049	359,313	327,493	418,788
Pyhém (B)	446,997	402,872	19,000	320,008	203,541	394,848	343,809
Pyhém (H)	250,934	207,548	32,914	153,738	202,519	169,940	187,451
Pyrénées orientales	181,955	281,714	103,000	143,437	413,202	144,417	587,787
Rhin (B)	587,434	928,745	23,459	838,664	454,190	864,233	618,750
Rhin (H)	494,147	404,511	0	429,465	50,515	401,391	33,549
Rhône	574,745	634,930	70,000	733,363	223,400	634,841	189,989
Saône (H)	347,469	254,132	20,812	243,390	787,597	220,606	834,650
Saône-et-L	574,720	874,121	54,757	710,863	442,720	758,847	494,559
Sarthe	473,071	248,897	0	324,609	0	392,500	0
Seine	1,422,065	1,423,754	102,555	1,303,276	215,068	1,539,614	300,453
Seine inf	762,039	1,907,773	275,043	2,559,601	1,162,365	1,700,218	1,351,770
Seine-et-M	345,076	760,218	67,919	747,668	339,925	625,586	1,165,453
Seine-et-Oise	472,554	1,164,185	13,224	1,101,621	1,090,160	994,036	1,143,583
Deux-Sèvres	323,605	223,102	2,200	264,627	182,230	331,577	300,013
Sommès	570,641	394,481	17,066	534,107	358,605	661,512	304,928
Tarn	363,073	303,393	49,274	263,312	473,880	293,574	426,101
Tarn-et-Gar	237,553	272,800	20,000	313,346	268,805	358,484	1,288,393
Var	357,967	451,769	108,951	225,956	990,121	222,167	971,448

Vaucluse	264,618	311,149	32,000	281,672	53,153	304,208	158,700
Vendée	383,734	535,464	90,000	552,907	227,709	538,694	251,349
Vienne	316,738	275,263	38,000	165,050	110,273	224,495	103,634
Vienne (H)	319,379	644,687	179,500	378,985	450,033	356,142	384,681
Vosges	427,409	143,893	0	164,316	16,117	179,303	45,883
Yonne	381,133	602,031	37,862	585,644	794,441	792,997	536,241

Les dépenses ordinaires (“o”) et extraordinaires (“e”) affectées aux départements dans les exercices 1840-1843

	1840 (o)	1840(e)	1841(o)	1841(e)	1842(o)	1842(e)	1843(o)	1843(e)
Ain	503,917	241,907	568,141	185,654	423,146	244,314	305,742	228,749
Aisne	563,417	2,469,245	604,165	1,563,212	620,088	1,099,958	651,763	1,074,228
Allier	582,076	306,748	647,715	192,489	656,175	129,397	591,880	67,629
Alpes (B)	218,762	207,429	189,391	329,612	134,077	249,816	236,946	378,863
Alpes (H)	277,411	238,387	257,688	313,563	269,959	215,651	240,162	184,668
Ardèche	262,405	421,528	509,973	434,757	755,959	299,002	608,298	392,505
Ardennes	534,543	2,063,991	946,865	1,634,297	707,262	1,124,357	604,172	957,825
Ariège	264,204	4,285	213,814	713	186,686	25,900	169,387	58,486
Aube	490,017	369,677	456,600	699,842	501,926	886,624	521,555	662,265
Aude	249,096	138,304	233,350	274,353	241,532	366,476	248,878	412,987
Aveyron	194,225	429,480	222,015	330,063	243,973	223,779	231,148	274,299
B-du-Rhône	1,052,162	872,697	1,347,362	2,762,947	2,334,433	2,153,485	1,566,596	1,008,582
Calvados	683,982	1,439,040	685,171	863,258	805,112	599,311	810,525	521,142
Cantal	176,814	251,758	167,833	195,131	191,592	195,523	231,626	262,092
Charente	335,451	235,737	345,795	181,704	337,259	91,242	313,315	46,640
Char-Infér	1,559,735	888,714	1,724,271	821,998	1,692,951	630,031	1,422,586	532,437
Cher	912,388	2,071,758	947,876	1,230,663	1,284,661	525,579	1,304,583	1,460,935

Corrèze	182,834	56,012	214,824	92,407	226,477	61,866	234,371	13,290
Corse	199,393	1,829,321	193,157	1,391,199	171,642	1,244,169	171,133	1,201,576
Côte-d'Or	989,515	1,406,636	990,220	716,442	1,091,559	738,575	994,851	1,117,935
Côtes-du-N	526,256	479,586	522,174	400,920	519,237	236,094	548,717	290,887
Creuse	170,879	355,802	164,254	253,257	208,959	193,819	198,965	165,932
Dordogne	386,338	500,830	330,582	230,294	452,910	114,684	417,398	84,992
Doubs	688,573	203,556	642,608	126,943	650,643	46,778	822,789	169,701
Drôme	423,499	284,200	561,302	193,979	759,270	207,117	754,614	196,995
Eure	490,288	47,647	480,357	54,372	508,735	30,250	563,353	64,748
Eure-et-L	294,133	82,980	336,401	90,844	323,090	87,197	285,904	33,961
Finistère	497,937	543,396	410,274	560,153	446,676	513,944	494,900	483,687
Gard	572,974	348,215	1,511,856	405,282	1,827,548	3,066,251	845,657	3,161,717
Garonne (H)	349,685	1,033,780	318,557	800,530	339,515	665,382	364,480	536,206
Gers	402,509	51,765	430,682	108,338	400,085	66,353	350,144	75,406
Gironde	1,449,609	976,687	1,386,339	724,994	1,528,534	910,171	1,722,101	1,117,569
Hérault	541,900	469,873	594,324	1,074,794	585,599	2,672,261	579,632	2,482,619
Illes-et-V	721,978	1,404,632	688,062	1,930,684	810,592	1,697,702	778,832	1,511,795
Indre	306,777	153,883	310,477	72,717	327,841	65,817	349,950	42,233
Indre-et-L	857,197	8,692	699,820		578,286	66,379	546,615	1,935,390
Isère	811,909	383,345	988,507	278,620	808,870	245,755	751,883	200,334
Jura	388,724	440,017	405,729	332,966	371,265	171,360	482,806	279,285
Landes	420,959	269,876	414,832	219,957	393,499	182,523	447,601	320,720
Loir-et-Cher	279,493	125,603	259,020	120,611	267,586	197,055	316,113	3,983,015
Loire	541,944	266,602	467,271	208,431	422,778	45,323	412,435	8,037
Loire (H)	165,589	90,600	122,929	44,916	135,874	77,280	125,006	246,966
Loire-inf	1,041,666	946,792	1,300,036	565,249	1,012,633	485,687	984,082	288,577
Loiret	582,250	789,986	720,280	112,697	715,216	341,592	766,325	3,290,444
Lot	218,090	1,247,364	173,842	742,053	202,672	675,006	244,383	727,678

Lot-et-Garonne	779,832	4,381,397	800,966	2,437,691	865,067	3,454,356	778,448	3,183,852
Lozère	152,795	384,807	155,108	421,907	153,079	569,366	155,477	642,888
Maine-et-L	842,045	284,625	603,269	271,730	772,065	247,680	895,828	179,515
Manche	617,578	479,775	534,609	281,270	594,117	134,810	680,713	51,053
Marne	771,337	1,401,119	834,235	2,083,170	882,937	3,664,892	854,306	4,554,428
Marne (H)	333,270	71,147	319,140	50,888	335,169	38,478	363,685	21,003
Mayenne	308,891	46,543	326,045	63,960	366,016	44,071	377,845	
Meurthe	562,809	4,370,619	556,273	3,676,824	539,340	3,315,221	593,455	4,734,357
Meuse	413,277	1,371,327	416,077	2,139,997	416,632	3,098,119	416,396	3,611,823
Morbihan	821,994	546,828	688,914	303,188	743,613	490,621	735,384	550,215
Moselle	579,517	242,624	570,878	194,665	693,708	207,964	690,378	163,216
Nièvre	858,708	815,018	975,461	676,066	992,380	703,899	1,018,552	377,081
Nord	1,048,806	764,348	1,017,037	2,595,419	1,046,367	4,765,764	1,308,058	4,344,419
Oise	598,625	52,661	630,110	34,305	605,701	35,737	586,017	2,199,183
Orne	427,502	71,576	416,078	39,576	392,283	38,677	392,370	58,088
Pas-de-Calais	802,952	1,606,718	820,583	1,476,976	834,737	1,147,499	819,779	1,747,808
Puy-de-Dôme	358,136	390,689	367,357	342,659	406,590	315,913	464,660	323,788
Pyhém (B)	400,046	258,040	415,116	277,880	361,293	171,828	386,348	139,346
Pyhém (H)	216,857	202,446	245,552	154,840	238,220	61,485	237,308	120,280
Pyrénées orientales	153,425	544,882	165,445	526,561	168,763	414,446	179,422	234,706
Rhin (B)	1,033,429	859,460	1,123,525	993,668	1,076,934	953,164	1,320,260	2,162,111
Rhin (H)	444,348	52,182	454,550	71,235	499,342	17,129	609,506	16,802
Rhône	791,822	98,698	1,108,148	289,432	1,083,830	434,334	866,928	188,523
Saône (H)	259,355	959,952	250,560	1,082,020	345,372	1,046,369	296,158	898,675
Saône-et-L	797,086	510,061	854,941	406,763	864,270	503,408	867,396	478,493
Sarthe	465,915		417,407		355,303	13,800	400,228	20,426
Seine	2,187,759	462,730	1,804,390	298,140	1,448,254	348,648	1,447,164	3,503,148

Seine inf	1,574,863	2,885,871	1,491,736	2,449,477	1,592,737	2,153,803	1,518,093	1,152,736
Seine-et-M	771,890	548,607	845,263	561,104	872,035	516,852	749,571	459,633
Seine-et-Oise	1,554,116	994,358	1,376,990	782,729	1,355,975	321,616	1,292,198	2,182,556
Deux-Sèvres	364,263	541,036	430,579	337,873	430,019	182,565	419,219	109,902
Sommes	796,844	284,326	822,132	238,073	894,611	223,092	949,046	915,443
Tarn	341,841	243,162	294,829	119,300	261,744	148,789	267,519	177,910
Tarn-et-Gar	351,156	3,406,000	308,424	2,540,091	271,147	3,106,705	325,204	4,558,306
Var	308,476	391,428	437,070	365,812	380,643	287,169	378,647	303,640
Vaucluse	380,772	108,398	1,067,473	68,220	1,126,353	50,426	518,503	17,696
Vendée	668,967	46,399	587,875	31,271	592,356	788	624,757	159
Vienne	215,817	66,984	299,665	43,592	216,100	14,752	248,876	16,328
Vienne (H)	430,357	388,509	376,466	321,598	333,456	150,371	350,019	168,835
Vosges	208,753	4,913	220,823	31,000	228,070	119,135	246,713	64,652
Yonne	972,985	446,815	1,006,188	673,172	997,248	329,070	1,023,293	124,640

Les dépenses ordinaires (“o”) et extraordinaires (“e”) affectées aux départements dans les exercices 1848-1851

	1848(o)	1848(e)	1849	1850(o)	1850(e)	1851(o)	1851(e)
Ain	452,495	212,372	413,581	378,362	86,625	419,949	72,321
Aisne	802,290	799,381	1,205,400	981,282	305,450	875,056	80,088
Allier	784,812	683,947	715,340	650,492	83,971	590,960	519,404
Alpes (B)	225,485	101,075	170,126	132,556	41,908	130,782	40,024
Alpes (H)	342,212	282,278	420,253	272,765	165,184	242,492	138,041
Ardèche	965,580	440,640	811,966	458,142	79,006	449,907	103,257
Ardennes	798,289	165,723	643,967	608,925	55,300	589,713	43,000
Ariège	200,135	106,151	213,108	187,255	58,838	181,793	42,033

Aube	960,234	759,410	1,759,762	642,579	585,792	650,309	59,745
Aude	348,073	99,370	309,152	256,969	48,701	267,797	52,881
Aveyron	267,262	237,097	357,292	248,344	50,353	244,663	67,401
B-du-Rhône	1,083,453	2,957,292	3,417,061	980,470	1,816,561	977,479	1,393,834
Calvados	921,455	1,075,000	1,308,274	715,493	370,757	734,868	201,832
Cantal	214,972	480,558	377,551	218,204	85,011	219,560	106,764
Charente	450,213	3,523,189	1,871,283	441,947	690,352	393,594	2,622,009
Char-Infér	1,696,453	292,847	1,658,029	1,516,346	144,369	1,315,767	165,222
Cher	1,648,961	4,313,471	4,476,111	1,199,030	1,925,566	1,217,618	925,156
Corrèze	275,243	359,594	331,206	219,174	127,014	227,100	106,178
Corse	419,401	123,313	398,110	383,232	353,830	376,403	290,686
Côte-d'Or	1,151,823	2,110,823	12,042,511	1,175,125	9,196,611	1,218,688	5,438,359
Côtes-du-N	757,126	491,575	763,461	482,874	278,095	491,478	152,686
Creuse	307,171	704,401	495,028	182,246	305,123	184,944	285,714
Dordogne	493,572	78,895	396,937	388,856	22,959	454,846	15,024
Doubs	885,660	150,076	454,910	388,118	34,280	452,223	28,810
Drôme	810,610	182,070	633,960	527,843	76,853	484,822	49,852
Eure	732,457	602,973	1,119,632	679,880	744,366	710,068	625,517
Eure-et-L	382,927	3,603,520	2,771,991	335,364	1,308,735	334,642	913,334
Finistère	532,682	517,218	724,431	439,707	211,501	452,464	181,346
Gard	947,763	267,284	932,889	582,434	72,923	588,909	72,525
Garonne (H)	433,126	215,614	593,937	424,333	183,522	460,005	130,765
Gers	330,952	378,779	440,289	317,868	49,730	316,190	63,035
Gironde	1,568,796	3,401,051	2,958,639	1,283,831	2,316,838	1,236,650	2,266,034
Hérault	582,441	651,908	876,498	637,580	124,643	554,696	68,526
Illes-et-V	879,507	1,540,609	1,419,629	947,807	901,866	879,308	645,521
Indre	377,718	1,628,669	1,147,239	311,806	717,666	284,843	639,216
Indre-et-L	1,228,305	5,782,033	2,505,707	493,204	2,027,085	498,882	470,831

Isère	917,489	187,544	815,054	627,392	69,111	611,374	49,755
Jura	506,498	285,361	490,113	442,801	52,920	432,046	76,847
Landes	623,863	415,778	721,590	469,006	142,119	483,900	142,393
Loir-et-Cher	811,830	151,849	398,848	278,648	3,606	271,793	21,394
Loire	1,190,373	25,000	1,048,434	487,439	241,450	474,039	159,559
Loire (H)	262,283	574,936	428,190	186,330	118,813	199,502	128,071
Loire-inf	1,106,360	2,531,209	2,996,094	764,681	1,626,814	824,356	1,182,981
Loiret	1,654,666	684,374	1,393,846	736,391	222,157	716,647	35,605
Lot	294,458	304,323	377,081	321,066	45,137	359,337	24,899
Lot-et-Garonne	735,583	1,360,607	1,391,775	602,881	1,055,875	557,570	1,137,828
Lozère	201,120	767,967	481,162	204,433	127,900	175,379	293,428
Maine-et-L	1,265,517	4,250,592	4,411,580	958,502	4,391,266	831,006	1,753,927
Manche	654,451	527,078	824,360	501,750	331,593	590,225	393,100
Marne	1,080,792	3,358,314	4,747,004	1,088,533	3,681,980	1,012,512	1,372,053
Marne (H)	551,338	85,590	478,224	459,868	31,646	544,796	21,874
Mayenne	612,098	295,073	841,585	524,795	208,360	503,062	97,053
Meurthe	645,528	4,356,138	4,485,515	648,670	3,036,064	640,092	6,380,130
Meuse	566,800	1,598,980	2,615,169	532,365	3,237,536	580,529	3,573,114
Morbihan	770,994	287,398	779,288	598,369	123,755	640,725	131,633
Moselle	744,778	130,048	627,300	622,226	49,031	601,789	40,014
Nièvre	1,176,389	1,712,779	2,826,238	893,487	2,439,694	794,098	2,438,283
Nord	1,156,390	925,905	1,584,931	1,336,985	702,706	1,152,200	522,479
Oise	844,573	161,251	916,292	767,039	16,433	754,459	39,358
Orne	537,502	77,537	474,273	443,636	21,341	428,590	120,459
Pas-de-Calais	965,510	574,375	1,273,978	884,409	360,075	870,676	187,430
Puy-de-Dôme	589,941	909,124	755,791	488,695	623,153	467,061	706,507
Pyhém (B)	436,606	531,673	620,715	399,292	76,342	373,022	57,119
Pyhém (H)	216,568	76,956	245,488	227,388	37,175	229,978	55,997

Pyrénées orientales	349,212	607,657	457,286	265,262	133,328	261,549	77,190
Rhin (B)	1,154,605	1,008,350	1,680,273	1,164,948	329,553	980,908	605,909
Rhin (H)	638,982	12,796	744,644	764,525	210	738,776	753
Rhône	1,880,119	1,441,208	1,545,995	707,122	482,186	738,575	2,009,718
Saône (H)	329,165	97,101	310,058	282,612	5,382	300,698	11,159
Saône-et-L	1,181,563	412,562	1,294,536	820,832	398,606	815,560	803,600
Sarthe	475,824	428,231	611,126	318,755	160,950	347,511	329,260
Seine	4,735,193	8,431,896	7,805,353	1,441,104	5,365,498	1,470,862	5,392,529
Seine inf	1,614,670	3,841,012	4,087,727	1,270,116	1,709,398	1,285,922	1,042,672
Seine-et-M	1,174,439	6,832,407	4,929,559	1,254,815	1,263,431	1,211,616	574,273
Seine-et-Oise	2,126,742	4,583,157	5,577,594	2,570,998	1,448,894	2,337,404	542,937
Deux-Sèvres	434,250	20,526	379,611	405,362	0	409,054	9,432
Sommès	946,626	116,319	1,113,763	767,694	39,480	766,964	45,048
Tarn	252,006	147,647	324,671	237,943	63,780	258,573	49,803
Tarn-et-Gar	319,128	399,243	604,249	435,102	311,365	492,651	162,278
Var	463,435	330,709	504,643	328,879	72,612	390,151	83,401
Vaucluse	472,115	248,032	677,247	313,553	22,000	331,390	348,064
Vendée	686,032	607,000	990,470	656,820	215,108	651,881	159,110
Vienne	288,872	582,631	1,516,847	323,526	1,195,299	330,326	3,982,383
Vienne (H)	458,733	1,698,141	1,622,387	336,777	563,815	415,491	694,125
Vosges	335,084	298,114	389,583	269,176	76,424	264,077	71,150
Yonne	947,973	1,552,908	6,336,380	948,907	4,811,585	907,735	1,305,163

Les dépenses ordinaires (“o”) et extraordinaires (“e”) affectées aux départements dans les exercices 1852-1854

	1852(o)	1852(e)	1853(o)	1853(e)	1854(o)	1854(e)
Ain	595,006	339	492,003	48	538,486	0
Aisne	924,251	67,048	1,059,057	12,117	1,041,806	19,108

Allier	743,931	1,690,497	680,084	6,466,193	645,454	4,991,279
Alpes (B)	224,806	63	206,572	0	206,262	69,988
Alpes (H)	378,001	319	306,787	10,078	384,089	2,647
Ardèche	552,197	0	499,793	80,000	416,459	61,000
Ardennes	637,375	444	583,656	367	631,501	0
Ariège	259,416	5	245,087	0	248,525	0
Aube	687,505	828	629,537	1,128	573,986	10,233
Aude	370,527	5	304,749	0	322,311	0
Aveyron	357,353	24	330,631	3,178	299,550	0
B-du-Rhône	2,583,335	1,052,899	1,204,760	2,132,098	1,136,780	1,863,624
Calvados	1,042,033	19,909	921,240	455,677	943,159	557,324
Cantal	437,467	6	372,555	71,260	342,847	13,137
Charente	404,998	4,394,956	392,870	502,324	363,579	373,179
Char-Infér	1,283,223	321	1,323,227	51,000	1,338,916	51,445
Cher	1,436,845	170,055	1,484,006	23,222	1,636,394	59,019
Corrèze	336,681	1,702	306,347	25,348	298,095	7,737
Corse	653,012	249,168	486,336	640,000	533,868	985,449
Côte-d'Or	1,179,495	112,608	1,102,653	6,344	1,047,129	0
Côtes-du-N	643,610	63,784	539,506	60,626	466,222	89,646
Creuse	234,419	1,003,566	220,012	1,000,000	196,881	745,927
Dordogne	565,513	7,890	479,842	33,351	527,362	654,686
Doubs	465,366	3	502,627	7,359	452,011	0
Drôme	555,068	6,005	722,258	13,786	667,591	0
Eure	1,316,023	15	654,015	215,949	581,028	257,460
Eure-et-L	368,631	2,470,728	387,270	1,697,488	327,157	376,432
Finistère	707,134	0	483,000	186,430	487,762	251,503
Gard	774,585	42,286	647,747	0	708,999	325
Garonne (H)	517,283	24,447	425,859	242,899	372,807	137,774

Gers	429,168	9,247	464,545	14,835	473,312	5,329
Gironde	1,809,299	1,169,222	1,295,373	1,714,192	1,689,661	938,254
Hérault	688,494	2,329	782,397	14,535	1,487,716	18,712
Illes-et-V	1,216,932	430,115	916,098	642,517	928,328	1,479,314
Indre	281,665	2,010,732	281,754	1,676,438	299,197	1,315,835
Indre-et-L	542,046	144,660	564,541	129,771	501,683	11,804
Isère	704,315	0	830,803	6,487	788,437	1,893
Jura	568,709	42	446,827	481	412,801	0
Landes	660,611	3	529,789	54,000	510,143	104,800
Loir-et-Cher	322,721	16,846	328,657	19,584	330,459	63,201
Loire	594,565	23,084	593,562	44,772	723,174	34,777
Loire (H)	340,821	18	335,605	16,764	264,368	1,412
Loire-inf	1,186,471	587,034	787,175	764,772	824,467	1,059,518
Loiret	744,050	10,881	762,647	33,824	647,834	15,314
Lot	317,930	0	395,228	6,551	395,217	1,239
Lot-et-Garonne	621,009	731,767	365,577	619,077	495,379	520,960
Lozère	498,822	3,505	397,042	214	412,868	0
Maine-et-L	873,294	217,503	734,473	264,286	856,386	156,758
Manche	898,507	52	528,693	396,921	519,573	1,004,912
Marne	1,044,334	2,119,451	994,214	2,231,626	1,143,217	798,709
Marne (H)	528,372	476	512,539	1,657,840	464,500	0
Mayenne	635,158	611,511	523,924	3,695,939	548,552	3,256,433
Meurthe	704,755	5,334,661	717,724	587,881	690,455	2,666,816
Meuse	680,520	1,583,304	598,927	154,168	585,458	415,672
Morbihan	795,297	27,002	739,316	0	732,738	82,999
Moselle	628,206	749	649,711	0	598,063	0
Nièvre	858,142	1,957,907	776,736	1,296,872	718,216	321,438
Nord	1,676,229	1,699	1,118,384	550,104	1,179,259	550,325

Oise	742,287	53	683,851	12	607,394	1,795
Orne	418,171	220,870	412,215	72,785	364,059	67,566
Pas-de-Calais	1,159,535	6,222	986,910	165,498	1,190,694	39,422
Puy-de-Dôme	698,171	1,031,821	585,092	1,999,570	588,883	1,798,870
Pyhém (B)	371,655	52,948	393,924	39,383	473,733	65,597
Pyhém (H)	410,512	61	457,590	150,222	403,116	121,300
Pyrénées orientales	397,082	5	331,970	0	298,836	0
Rhin (B)	1,528,710	965,466	1,685,550	935,865	1,210,430	875,662
Rhin (H)	1,016,533	6	990,758	400	838,988	0
Rhône	755,993	75,483	1,084,172	4,190	1,636,152	779
Saône (H)	303,756	14	286,650	115	307,071	0
Saône-et-L	882,616	76,073	829,143	31,742	935,909	44,242
Sarthe	415,243	2,701,090	376,000	3,834,376	424,894	1,682,241
Seine	2,211,770	4,644,924	1,900,000	7,365,024	1,679,756	5,335,314
Seine inf	3,156,963	165,855	1,410,915	1,536,703	1,383,330	1,794,741
Seine-et-M	1,258,328	104,571	943,313	287,323	954,410	206,395
Seine-et-Oise	1,183,311	203,699	1,119,622	268,928	1,172,308	508,859
Deux-Sèvres	495,423	2,245	393,048	13	396,217	0
Sommes	759,338	2,827	774,280	38	754,188	0
Tarn	279,339	7	272,968	3,148	253,570	1,569
Tarn-et-Gar	381,936	92,624	300,378	22,346	236,083	16,874
Var	452,709	14,146	533,328	17,997	494,657	8,435
Vaucluse	352,582	86,863	395,255	320	493,454	0
Vendée	835,499	0	572,224	212,803	579,971	105,838
Vienne	309,868	3,679,970	265,789	565,497	256,000	11,297
Vienne (H)	409,911	1,500,000	347,289	4,155,153	319,171	5,203,451
Vosges	373,636	7	343,985	0	312,491	0
Yonne	1,058,555	75,812	822,259	119,354	735,304	113,967

Les dépenses ordinaires (“o”) et extraordinaires (“e”) affectées aux départements dans les exercices 1855-1857

	1855(o)	1855(e)	1856(o)	1856(e)	1857(o)
Ain	633,608	0	613,502	47,529	563,146
Aisne	1,012,815	5,935	969,226	150,200	982,522
Allier	635,799	2,023,469	679,544	1,998,950	731,201
Alpes (B)	286,165	80,231	234,677	138,000	258,070
Alpes (H)	317,116	84	346,545	174,830	371,308
Ardèche	488,819	17,000	507,346	305,642	697,450
Ardennes	601,804	0	576,688	0	607,685
Ariège	235,581	0	288,176	3,500	371,210
Aube	585,342	126,545	568,205	275,983	556,754
Aude	368,462	0	365,449	0	501,030
Aveyron	309,246	0	290,147	9,019	401,643
B-du-Rhône	1,197,954	905,531	1,192,100	1,424,998	1,283,428
Calvados	897,925	511,237	1,055,159	474,198	1,165,232
Cantal	310,102	234	250,998	0	262,203
Charente	384,360	63,352	417,260	78,239	401,445
Char-Infér	1,505,188	55,000	1,434,175	51,645	1,603,469
Cher	1,683,497	6,696	1,376,444	1,011,691	1,413,862
Corrèze	279,000	126	267,791	0	234,056
Corse	535,382	914,377	518,082	1,003,009	564,079
Côte-d’Or	1,089,438	0	1,042,901	47,000	1,049,223
Côtes-du-N	531,271	81,600	464,191	80,000	470,345
Creuse	194,991	234,333	173,544	62,170	175,899
Dordogne	439,241	65	386,998	530	507,773

Doubs	542,444	0	460,138	27,093	500,598
Drôme	539,966	0	524,124	692,150	436,058
Eure	611,862	238,710	636,156	439,975	769,026
Eure-et-L	302,882	56,584	274,333	940	272,830
Finistère	515,577	175,132	560,752	283,000	590,856
Gard	791,900	0	981,621	459,636	773,866
Garonne (H)	424,792	107,100	403,459	195,140	542,246
Gers	476,318	0	485,538	54,017	444,264
Gironde	1,829,222	512,593	1,795,658	495,308	1,835,275
Hérault	1,059,709	0	1,096,272	67,519	1,052,638
Illes-et-V	1,029,792	2,046,578	916,492	1,442,175	937,272
Indre	331,912	920,738	304,905	486,544	305,018
Indre-et-L	495,234	21,885	412,404	1,434,567	450,524
Isère	647,052	2,320	629,179	487,709	720,874
Jura	416,346	0	383,359	15,620	368,582
Landes	611,054	95,439	614,343	251,400	762,453
Loir-et-Cher	381,239	7,845	370,475	866,590	406,863
Loire	923,889	36,358	815,105	245,703	829,309
Loire (H)	213,026	0	194,575	14,077	191,898
Loire-inf	893,727	952,084	828,756	992,168	806,252
Loiret	642,370	16,148	603,262	1,300,177	629,483
Lot	448,517	100	404,365	50,449	646,488
Lot-et-Garonne	559,473	169,422	516,478	403,677	449,122
Lozère	377,547	2,252	353,328	21,000	258,721
Maine-et-L	828,125	155,032	833,653	1,007,080	825,172
Manche	581,991	626,922	610,467	369,201	692,153
Marne	1,480,787	205,380	1,728,783	576,092	1,787,082
Marne (H)	478,375	0	495,099	0	463,213

Mayenne	539,605	1,867,349	468,329	862,573	449,344
Meurthe	657,426	634,245	672,698	531,152	672,304
Meuse	553,466	228,438	625,152	211,300	652,475
Morbihan	802,749	53,707	775,708	150,000	802,689
Moselle	526,076	0	501,242	0	523,690
Nièvre	823,363	375,406	864,537	778,645	965,372
Nord	1,441,289	327,531	1,355,409	357,998	1,257,161
Oise	673,986	400	629,638	0	594,477
Orne	372,758	10,714	402,215	462	412,492
Pas-de-Calais	1,258,225	80,283	1,178,424	0	1,160,291
Puy-de-Dôme	564,868	511,368	633,656	1,408,882	726,654
Pyhém (B)	529,049	81,455	500,065	268,933	640,034
Pyhém (H)	335,130	112,721	276,733	163,804	237,280
Pyrénées orientales	384,079	0	335,926	33,100	368,872
Rhin (B)	1,272,838	212,614	1,176,231	96,145	1,156,887
Rhin (H)	793,147	0	855,748	37,000	841,512
Rhône	2,105,766	0	2,027,323	322,107	2,049,045
Saône (H)	349,286	0	342,081	6,871	317,451
Saône-et-L	1,012,523	29,000	988,920	165,151	1,072,707
Sarthe	419,746	532,089	395,631	186,397	413,775
Seine	1,465,383	3,122,608	1,484,907	1,025,706	1,602,470
Seine inf	1,682,992	2,188,391	2,285,163	2,315,241	2,771,207
Seine-et-M	927,620	361,694	953,828	996,020	874,755
Seine-et-Oise	1,284,522	602,403	1,194,515	465,801	1,280,870
Deux-Sèvres	389,526	4	383,904	0	414,594
Sommes	719,892	0	789,784	0	702,425
Tarn	280,488	417	352,178	0	346,085
Tarn-et-Gar	369,737	0	323,132	155,716	352,989

Var	437,783	184,698	451,561	35,689	517,358
Vaucluse	591,515	0	491,944	592,335	373,488
Vendée	575,119	0	629,153	0	619,524
Vienne	251,314	45,281	287,435	28,192	306,247
Vienne (H)	304,515	1,378,476	281,117	1,261,050	281,209
Vosges	317,621	0	378,078	0	333,584
Yonne	751,622	86,997	767,400	93,361	792,305

Graphique 24. Les fonds du Trésor consacrés aux travaux ordinaires et extraordinaires des voies d'eau, 1814-1860

	travaux ordinaires (rivières)	travaux ordinaires (canaux)	travaux extraordinaires (rivières)	travaux extraordinaires (canaux)
1814	1,063,707		329,000	832,233
1815	335,000		81,000	234,000
1816	1,212,149		140,000	843,000
1817	1,649,715		170,000	1,180,285
1818	1,591,231		320,000	1,617,868
1819	2,045,933		310,000	2,293,000
1820	1,933,843		520,306	2,242,354
1821	1,950,503		574,893	1,374,000
1822	2,010,115		475,216	1,998,466
1823	2,225,091		484,705	10,553,560
1824	2,223,754		523,179	14,654,494
1825	2,538,946		319,715	19,833,461
1826	2,426,742		458,768	20,979,566
1827	2,474,568		434,523	17,608,699
1828	2,714,896		527,149	13,470,383
1829	2,585,413		392,207	14,773,788
1830	2,626,593		527,707	18,101,804
1831	2,976,307		204,312	16,246,206

1832	2,881,781		456,120	17,669,691
1833	2,936,618		719,223	16,971,600
1834	3,004,552		432,738	15,850,531
1835	2,909,413		503,102	11,185,507
1836	4,983,260		1,896,140	11,048,455
1837	4,968,103		2,935,289	8,706,395
1838	6,150,993	2,398,842	10,859,232	5,250,235
1839	6,495,198	3,483,960	14,250,193	8,961,718
1840	7,267,616	3,709,931	13,966,035	19,174,788
1841	7,320,034	4,149,120	10,627,545	15,715,296
1842	7,424,512	3,924,406	8,694,247	19,020,178
1843	7,823,183	3,925,071	7,327,771	22,660,357
1844	7,933,307	4,229,251	5,855,437	21,087,461
1845	8,582,384	4,316,999	4,042,431	13,295,332
1846	9,016,914	4,188,603	3,711,144	15,106,835
1847	9,479,824	4,525,775	6,304,148	10,510,433
1848	9,504,515	4,554,555	7,682,848	7,112,053
1849	6,679,942	4,054,197	5,575,817	3,615,019
1850	5,960,011	4,198,826	4,400,023	3,594,900
1851	5,570,913	4,034,016	2,499,559	3,249,820
1852	5,404,753	4,144,842	3,308,602	4,272,217
1853	6,331,757	4,326,965	3,234,534	4,929,010
1854	6,581,255	4,117,613	3,322,801	3,685,981
1855	6,219,947	4,556,946	3,851,809	1,847,303
1856	6,151,012	4,184,333	3,700,074	2,054,035
1857	6,058,141	4,410,109	4,759,747	1,278,477
1858	6,058,891	4,378,501	4,190,773	1,009,907
1859	5,888,544	4,438,738	4,399,693	1,309,296
1860	6,243,935	4,564,289	6,132,691	1,595,775

Graphique 27. La structure financière du Crédit mobilier, 1853-1860

année	Action reçu	le solde du compte courant et des obligations émises à moins d'un an de date et effets ou créances divers	Portefeuille(Les placements faits en rentes, actions ferroviaires et obligations	Les placements remboursables à échéances fixes et les reports et avances aux compagnies sur actions et obligations	Dettes / Capital social
1853	56,503,875	65,819,060	37,259,949	83,280,309	1.16
1854	60,000,000	64,924,379	57,460,093	67,353,376	1.08
1855	60,000,000	104,043,723	132,345,458	84,325,390	1.73
1856	60,000,000	101,334,382	92,064,864	75,780,029	1.69
1857	60,000,000	72,257,696	83,564,091	49,341,450	1.20
1858	60,000,000	67,192,250	81,981,731	44,462,547	1.12
1859	60,000,000	63,362,859	76,918,168	40,486,740	1.06
1860	60,000,000	105,132,513	123,304,942	36,768,520	1.75

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	3
Cadrage historiographique	3
Questionnement.....	11
Cadrage chronologique.....	14
Le corpus des sources	20
Plan de thèse	22
PREMIÈRE PARTIE.....	23
DES FINANCEMENTS EN HAUSSE GRÂCE À UNE MOBILISATION CROISSANTE DU CRÉDIT PUBLIC ET L'APPORT DES CAPITAUX PRIVÉS (1821-1837).....	23
Introduction de la première partie.....	24
CHAPITRE 1. UNE INTERVENTION PRÉPONDÉRANTE DE L'ÉTAT : LES FORMES DU CRÉDIT PUBLIC.....	25
1. Les raisons de l'intervention publique	27
A. Le statut juridique des infrastructures de transport	27
B. Les circuit politique et administratifs de la décision.....	33
C. Les intérêts publics en matière politiques et géostratégiques	41
D. L'insuffisance de la participation privée	45
E. Monopole et tarification	54
2. Les leviers du crédit public : des ressources ordinaires aux ressources extraordinaires	63
A. Après les Cent-jours : les contraintes financières en matière de travaux routiers	69
B. Le lancement du Plan Becquey dans un contexte de prudence budgétaire	74
C. Le financement des routes stratégiques : un marqueur de l'amélioration du crédit public	82
D. La création en 1837 du Fonds extraordinaire pour tous les types d'infrastructures ...	87
CHAPITRE 2. L'IMPORTANCE ACCRUE DES BANQUIERS DANS LE FINANCEMENT DES TRAVAUX PUBLIC.....	94
1. Des financeurs aux profils divers	95
A. Le rôle des particuliers : fournir des prestations et investir dans les titres de concessions.....	96

B. Les concessionnaires locaux : leur contribution notamment au financement des ponts et canaux	99
C. Les ingénieurs fondateurs et gestionnaires d'entreprises de Travaux publics	102
2. Le rôle croissant des banquiers dans le financement des travaux publics	105
A. La participation de financeurs de l'État au Plan Becquey	106
B. L'importance accrue de la Haute banque dans le financement des chemins de fer.	111
C. Des choix de financement différents selon les modes de transport.....	113
CHAPITRE 3. L'EXÉCUTION DES TRAVAUX AU DÉFI DES RETARDS E DES SURCOÛTS DANS LES ANNÉES 1820 ET 1830.....	118
1. Une hypothèque générale sur l'achèvement des infrastructures	119
A. La corrélation du surcoût et du retard	121
B. Des causes multiples	126
C. Les mesures précontractuelles pour prévenir l'inachèvement de travaux	136
2. L'acquisition des terrains : un élément spécifique de ralentissement et de renchérissement des travaux	143
A. L'évolution des lois d'expropriation entre 1810 et 1841	147
B. Les procédures de mise en œuvre.....	155
Conclusion de la première partie.....	164
DEUXIÈME PARTIE.....	166
UN ACCROISSEMENT EXCEPTIONNEL DES INVESTISSEMENTS : LES RESSOURCES PUBLIQUES ET PRIVÉES (1838-1848).....	166
Introduction de la deuxième partie	167
CHAPITRE 4. LA DIVERGENCE DE LA PARTICIPATION PRIVÉE ENTRE LES CANAUX ET LES CHEMINS DE FER : LE RÔLE CENTRAL DE LA TARIFICATION.....	169
1. La tarification comme marqueur d'une intervention accrue de l'État	170
A. Un encouragement renforcé aux transports militaires et postaux.....	170
B. L'enjeu des externalités positives : les ressources fiscales dégagées par les voies de communication.....	178
C. Stimuler la circulation commerciale : une révision des tarifs de péage jugés exorbitants sur les canaux.....	185
2. Canaux et chemins de fer : des modalités de tarification divergentes	193
A. Le problème des péages prohibitifs sur les canaux : son incidence sur la tarification ferroviaire.....	193
B. Une divergence à partir de 1838 : la reprise de l'étatisme dans le financement des grands canaux et le rejet du projet ferroviaire étatiste.....	197

C. Le renforcement de la divergence : l'admission générale de la participation privée dans les chemins de fer en 1842 et le principe de rachat de canaux établi en 1845	210
D. La mise en œuvre du rachat des canaux et du système de concession de chemins de fer.....	220
CHAPITRE 5. L'EXPANSION DES MARCHÉS DES TITRES FERROVIAIRES ET DE L'UTILISATION DU CRÉDIT PUBLIC	232
1. L'expansion des titres ferroviaires grâce au développement du marché financier et à l'amélioration du crédit public.....	233
A. Le développement du marché financier et l'apparition des premières obligations ferroviaires	233
B. Le rôle du marché à terme dans l'essor des opérations sur les titres ferroviaires	240
C. Les régulations mises en œuvre par les agents de change pour encadrer les spéculations.....	253
D. Les limites du contrôle sur les marchés boursiers en temps de crises	262
2. Une forte augmentation de l'investissement public grâce à la mobilisation accrue des ressources extraordinaires	267
A. Le financement des ouvrages routiers et fluviaux grâce au Fonds extraordinaire pour les travaux publics	268
B. Un emploi plus ingénieux de la réserve de l'amortissement au service de la croissance des dépenses ferroviaires.....	271
C. Le recours croissant aux ressources extraordinaires par les administrations locales	282
CHAPITRE 6. LES ENJEUX TERRITORIAUX DU FINANCEMENT DES CHEMINS DE FER	291
1. Les déséquilibres régionaux en matière d'infrastructures au coeur des débats sur la planification des grandes lignes ferroviaires	292
A. Le choix d'un mode de financement : les enjeux d'équité territoriale et fiscale	292
B. Le classement des grandes lignes de chemins de fer et leur financement : le poids des intérêts régionaux	296
2. La correction des déséquilibres régionaux par l'adoption de la concession	303
A. Les réactions locales : accepter le système de la concession pour pallier l'insuffisance du financement public.....	303
B. Les effets régionaux des politiques ferroviaires : une analyse quantitative	313
Conclusion de la deuxième partie	323
TROISIÈME PARTIE.....	325
UNE FORTE PARTICIPATION PRIVÉE ET UN FINANCEMENT PUBLIC RÉDUIT ET INDIRECT (1849-1857).....	325

Introduction de la troisième partie.....	326
CHAPITRE 7. LA DIMINUTION DES INVESTISSEMENTS DIRECTS DE L'ÉTAT ET LA CONFIRMATION DU FINANCEMENT PRIVÉ DES CHEMINS DE FER.....	328
1. Les contraintes budgétaires suite à la crise de 1848 et l'importance croissante de la Banque de France dans le soutien financier des travaux ferroviaires	330
A. La diminution du budget du ministère des Travaux publics : l'évolution de formes d'investissement de l'État dans les chemins de fer	330
B. L'assimilation des titres ferroviaires à des titres publics.....	337
C. Les interactions entre crédit public et crédit privé sur le marché boursier et dans le portefeuille de la Banque de France.....	345
2. L'expansion du crédit privé : la surémission des obligations ferroviaires au cours des années 1850.....	351
A. L'augmentation de la proportion des obligations dans le capital des concessions ferroviaires	352
B. Après la crise de 1848 : l'émergence de nouveaux établissements bancaires et ses conséquences sur les marchés à terme	364
CHAPITRE 8. UNE MEILLEURE GESTION DES RISQUES DE RETARD ET DE SURCOÛT AU COURS DES ANNÉES 1850.....	378
1. De l'emploi de dispositifs pour transférer les risques aux entrepreneurs et à l'État.....	380
A. La généralisation des contrats à forfait	381
B. La renégociation des contrats de concession	389
2. Améliorer l'approvisionnement de produits sidérurgiques.....	394
A. Les difficultés dans la fourniture de matériels	394
B. Les efforts des compagnies pour surmonter ces obstacles	404
CHAPITRE 9. LES DÉFIS DE LA CONCURRENCE LORS DE LA PHASE DE L'EXPLOITATION.....	416
1. Les concurrences horizontales et intermodales.....	418
A. Le cas des lignes de chemins de fer : en situation de concurrence ou de monopole ?	418
B. Les types de concurrence intermodale : l'importance de l'alternative rail-navigation	423
2. Les politiques tarifaires dans les pratiques concurrentielles	428
A. Tarifs différentiels et tarifs spéciaux.....	429
B. Des réglementations différentes dans le cas des chemins de fer.....	433
3. Se regrouper pour faire face à la concurrence.....	444
A. Les fusions horizontales.....	445
B. Un cas de fusion intermodale dans le Midi.....	450

Conclusion de la troisième partie	458
CONCLUSION GÉNÉRALE	461
SOURCES	470
Archives nationales	470
Archives nationales du monde du travail (Roubaix).....	472
Assemblée nationale - division des Archives	473
Archives de la Caisse des dépôts et consignations	474
Archives de Banque de France	474
Centre des archives économiques et financières.....	474
Bibliothèque nationale de France.....	474
Chambre de commerce de Toulouse	475
Archives départementales du Rhône	475
Archives départementales de la Gironde	476
Archives départementales de la Loire-Atlantique	476
Documents téléchargeables en ligne	476
BIBLIOGRAPHIE	477
Travaux publics	477
Le système financier	480
Entreprises et entrepreneurs.....	483
Les pensées économiques et les théories de Partenariat-Public-Privé	484
Ouvrages divers	486
INDEX DES NOMS.....	488
INDEX DES GRAPHIQUES ET CARTES	490
INDEX DES TABLEAUX.....	492
ANNEXE. DONNÉES	494
TABLE DES MATIÈRES.....	538