

Introduction

« Au lieu de partir des universaux pour en déduire des phénomènes concrets, ou plutôt que de partir des universaux comme grille d'intelligibilité obligatoire pour un certain nombre de pratiques concrètes, je voudrais partir de ces pratiques concrètes et passer en quelque sorte les universaux à la grille de ses pratiques¹. »

Et si les canaux ne servaient pas seulement à naviguer ? Et si les objectifs déterminant la construction ou l'amélioration d'une voie d'eau dépassaient les simples enjeux commerciaux ? C'est ce que semble suggérer Louis Sébastien Mercier, en 1771, lorsqu'il imagine qu'en l'an 2440, le Rhône, le Var, la Loire, la Garonne et la Seine sont tous joints les uns aux autres, et même qu'il n'existe plus un seul cours d'eau qui n'ait pas été endigué.

« Les canaux sont un des plus grands ressorts de l'agriculture, du commerce, de la population. Possédez un vaste État, d'ailleurs riche et fertile, si toutes ses parties ne sont pas étroitement liées, si la chaîne du commerce intérieur est brisée ou interrompue, ce royaume, faute de communications, se desséchera bientôt et cessera d'être florissant. Les grands corps politiques exigent que les différentes provinces, et les plus éloignées aient leurs jonctions, sans quoi ces provinces deviennent étrangères l'une à l'autre, et l'industrie des peuples périt par ces décourageants obstacles. Il faut les lever et c'est à la force publique que ce devoir est confié². »

Selon Mercier, les canaux ne sont pas simplement percés dans le but de permettre à des marchands de circuler d'un point à un autre. Ils doivent de surcroît être organisés en système afin d'irriguer le « vaste État » français, de garantir les échanges entre les « différentes provinces », et de créer ainsi des liens d'interdépendance économique à la source de l'unification du territoire. En stimulant « l'industrie des peuples », les voies d'eau peuvent faire la richesse d'un État autant que l'unité d'une Nation ; ils sont un outil essentiel d'aménagement aux mains de la « force publique » qui se doit dès lors de le monopoliser. Autrement dit, à l'instar de nombre de ses contemporains, Mercier définit une vision éminemment politique des rivières et des canaux dans laquelle ces axes de communication participent à

1. FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France. 1978-1979*, Paris, Gallimard, 2004, p. 5.

2. MERCIER L. S., *L'An 2440, rêve s'il en fut jamais*, Chapitre 78, « Des Canaux ».

la construction d'un espace national homogénéisé dans l'intérêt prééminent de l'État. Or une telle conception n'a évidemment rien d'universel ou de naturel. Bien au contraire. Cette appréhension si particulière procède d'une histoire singulière, dont le vocable de « navigation intérieure », inventé au XVIII^e siècle, rend compte.

L'historicité de la « navigation intérieure »

Navigation intérieure. Derrière ces deux mots apparemment communs se cachent une multiplicité d'enjeux entremêlés. Participer à l'approvisionnement des arsenaux, édifier une barrière hydraulique permettant de ravitailler et de relier les places fortes les unes aux autres, former un marché territorial homogène, soulager le coûteux entretien du système routier, développer les relations commerciales interprovinciales et internationales, harmoniser le prix des blés, garantir le ravitaillement des principaux centres urbains... bref au-delà du seul transit de quelques bateaux, l'idée de « navigation intérieure » recouvre une multitude d'objectifs pour le moins disparates. En les agglomérant et en les fusionnant en une seule et même entité, cette catégorie induit une vision englobante des problèmes tout en définissant un champ d'intervention spécifique à même d'y répondre. Ce dernier rassemble alors en un même domaine la construction de canaux artificiels, l'amélioration des rivières naturelles, l'entretien des voies existantes et la police de la navigation. Par la réunion de ces quatre modes d'actions, on souhaite, par opposition à un extérieur hétérogène, donner naissance à une circulation continue à l'intérieur du royaume, c'est-à-dire parvenir à la réalisation et la conservation d'un système cohérent reliant chaque tronçon les uns aux autres et s'articulant avec les autres modes de transport. Pensée mais jamais entièrement réalisée, cette idée si particulière est relative à un temps et un espace donnés : l'État français de la seconde moitié du XVIII^e siècle. C'est en ce sens que la « navigation intérieure » est un objet d'histoire.

Bien sûr, cette question de l'historicité d'une action publique n'est pas nouvelle. Elle intéresse depuis maintenant plusieurs décennies des politistes, des sociologues ou des historiens qui tentent d'écrire une socio-histoire de l'État³. Vincent Dubois et la politique culturelle⁴, Christian Topalov⁵ puis Philippe Garraud⁶ à propos du « chômage » et des « chômeurs », Yves Surel et la « politique du livre⁷ », ou encore Pierre Lascoumes pour « l'environnement⁸ » ont déjà ouvert la voie à ce type de recherches. Mais principalement tournées vers l'histoire du temps présent ou l'histoire contemporaine, ces analyses des politiques publiques ne se sont que rarement portées vers l'époque moderne. Et pour cause, leur but était de parvenir à faire « la

3. QUENNOUËLLE L., « Où va l'histoire de l'État ? », in *Le Mouvement Social*, 2002/3, n° 200, p. 73-79 et LABORIER P. et TROM D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.

4. DUBOIS V., *La politique culturelle*, Paris, Belin, 1999.

5. TOPALOV C., *Naissance du chômeur. 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

6. GARRAUD P., *Le Chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, 2000.

7. SUREL Y., *L'État et le livre. Les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*, Paris, L'Harmattan, 1997.

8. LASCOURMES P., *L'Eco pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

sociogénèse de la démocratie⁹». C'est pourquoi, comme le reconnaissent Renaud Payre et Gilles Pollet, «les socio-historiens du politique n'enquêtent pas sur des périodes précédant la Révolution¹⁰». Or, la socio-histoire de l'action publique peut tirer profit d'une époque où la construction en cours de l'État-Nation permet de saisir certains traits caractéristiques du modèle étatique français. Si l'on admet ce que les sociologues anglo-saxons nomment la «*path dependency*», à savoir «que même les choix faits dans un passé relativement lointain, lors de la genèse notamment d'une politique publique, peuvent conditionner les choix ultérieurs¹¹», alors l'intérêt pour l'Ancien Régime peut contribuer en lui-même et pour lui-même à une meilleure compréhension des organisations présentes. En retour, en donnant des outils à même d'ouvrir la «boîte noire» de l'État¹², ces réflexions de sociologie politique permettent d'aborder d'une nouvelle façon l'histoire de la monarchie administrative.

Un autre regard sur la monarchie administrative

Longtemps la question de l'État à l'époque moderne a été abordée sous l'angle institutionnel et juridique. De Tocqueville, s'intéressant aux continuités institutionnelles de la «centralisation» par delà l'épisode révolutionnaire, à Marcel Marion, Roland Mousnier, ou plus récemment Bernard Barbiche, une grille d'analyse érudite a appréhendé la question de l'État monarchique à travers un découpage du haut vers le bas, du centre vers les périphéries, et présenté de façon séparée les pouvoirs, les rôles et les attributions de chacun. Dans ces grandes synthèses, histoire sociale, histoire juridique, histoire des idées et des théories politiques alternent pour présenter un État organisé par des branches et des corps, des acteurs distincts. Dans cette optique, l'évolution de l'État a jadis été décrite comme une progression continue des possibilités d'actions d'organes administratifs centraux, imposant leurs décisions à des périphéries de plus en plus soumises et consentantes. À l'État de justice du xvi^e siècle, se substituerait l'État de «finances» de Richelieu à Louis XIV, avant que n'advienne l'État dit «administratif» au siècle des Lumières. Cette tradition historiographique a été poursuivie et surtout profondément remaniée.

Une à une, chaque institution, chaque organe ou corps de gouvernement a donné lieu à des révisions majeures. Produits du renouvellement de l'histoire politique, ces travaux souvent d'échelle locale, parfois rassemblés en synthèse, ont consisté à décrire l'activité de l'État, ses modalités d'actions, ses capacités de transformations et d'appréhension de la société, en focalisant l'attention sur les

9. NOIRIEL G., *État, Nation et immigration*, Paris, Folio Histoire, 2005, p. 73.

10. PAYRE R. et POLLET G., «Analyse des politiques publiques et sciences historiques : Quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?», in *Revue française de science politique*, 2005/1, n° 55, p. 133-154, p. 146.

11. PAPADOPOULOS Y., «Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique», LABORIER P. et TROM D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 119 à 133, p. 119.

12. PAYRE R. et POLLET G., *op. cit.*, p. 145.

différents acteurs qui le composent¹³. Par-delà l'étude même du roi et de son métier, ou bien encore des discours ou des pratiques théoriques de légitimation, c'est à partir des recherches sur les conseils de gouvernement, sur les commis, sur les ministres et les ministères, sur les intendants de finances et de commerce, ou sur les commissaires départis et l'administration provinciale (à partir notamment du travail pionnier de William Beick¹⁴) que le fonctionnement de l'État sous l'Ancien Régime a été décrit et revu. Tous ces ouvrages ont abordé à l'échelle de l'acteur étudié, les multiples aspects du lien qui s'élargit entre l'État et la société. Ainsi, Joël Cornette en résume-t-il l'esprit, en expliquant que « loin d'une histoire figée des institutions qui décrirait un État abstrait en ne s'attachant qu'à la lettre des ordonnances et des édits, nous pouvons mieux apprécier à présent le fonctionnement, les pratiques, la flexibilité de la machine administrative de l'État royal et les rapports "réels" institués entre gouvernants et gouvernés, entre souverain et sujets, entre Paris et provinces, entre capitales et périphéries, entre centralisme et pluralisme¹⁵ ».

Et pourtant, malgré ce profond renouvellement, certains aspects du fonctionnement étatique et administratif restent méconnus. Certaines questions relatives au fonctionnement intrinsèque de l'administration, à son activité « concrète » n'ont pas été traitées. En particulier, parce que l'historiographie récente s'est construite contre une perspective centralisatrice, le fonctionnement du pouvoir dans les périphéries est bien mieux compris que celui du centre. Comme François Monnier et Guy Thuillier le soulignaient récemment, « on sait encore trop peu de choses de l'administration d'hier, des pans entiers de son histoire n'ont pas été explorés. Que sait-on du fonctionnement de la plupart des ministères, de leur méthode de travail, de leurs relations plus ou moins conflictuelles ou concurrentielles ? Que sait-on des hommes qui les ont peuplés, de leur carrière, de leur psychologie, du rôle des personnalités ? Que connaissons-nous des mécanismes de la gestion administrative des XVII^e et XVIII^e siècles ? Pas grand-chose¹⁶ ! »

Pour combler (modestement) ce manque, peut-être faut-il sortir de cette perspective centrée sur les acteurs et les institutions dans lesquelles l'administration s'incarne et les réifier et chercher à contourner certains pièges de cette histoire institutionnelle. Peut-être faut-il tenter, comme le résume Denis Richet, de « saisir les grandes lignes du fonctionnement global du système dans son évolution¹⁷ ». L'étude d'un objet d'administration, du processus par lequel il s'est constitué

13. MARIOT N. ET OLIVERA P., « Histoire politique en France », DELACROIX C., DOSSE F., GARCIA P. et OFFENSTADT N. (dir.), *Historiographies. Concepts et débats*, Paris, Folio Histoire, 2010, p. 399-412.

14. BEICK W., *Absolutism and Society in 17th century France. State, Power and Provincial aristocracy in Languedoc*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

15. CORNETTE J., « L'État Louis XIV », CORNETTE J. (dir.), *Nouvelle Histoire de la France politique. La Monarchie entre Renaissance et Révolution. (1515-1792), Le Seuil*, Paris, 2000, p. 254.

16. MONNIER F. ET THUILLIER G., *Histoire de la Bureaucratie. Vérités et fictions*, Paris, Economica, 2010, p. 37. Voir aussi MONNIER F., « Ce que nous ignorons du Contrôle général des Finances », MONNIER F. (dir.), *Histoire institutionnelle, économique et financière : question de méthode (XVII^e-XVIII^e siècles). Journées d'études tenues à Ségur le 7 février 2002*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière, 2003, p. 49-64.

17. RICHET D., *La France moderne : l'esprit des institutions*, Paris, Flammarion, 1973, p. 68.

en domaine d'intervention, peut permettre de s'y atteler. Elle apparaît comme un moyen de percevoir différemment, sous un angle dynamique, cette activité administrative méconnue. Plutôt que de concentrer son attention sur un type d'acteur, il s'agirait de suivre l'évolution de types d'actions (progressivement agglomérés comme un seul et même ensemble) afin qu'ils servent de révélateur aux interactions qui composent l'administration en tant que corps social spécifique. L'objectif est alors de reconstituer des systèmes de circulation, de mettre au jour des circuits administratifs. Comme les partisans de la vivisection au XVIII^e siècle qui critiquèrent la démarche anatomiste au nom de l'impossibilité de comprendre le vivant (fait de dynamiques et de flux) par l'ouverture de corps morts (composés d'organes par définition inertes), il s'agirait d'appréhender le corps de l'État non plus seulement par les acteurs qui le composent mais également par les échanges qui l'animent¹⁸. Par cette démarche, l'observation de l'État et de son administration change d'échelle dans la mesure où ils ne sont plus seulement perçus comme une somme d'agents, d'atomes, mais également comme un réseau social d'actions, de « travail administratif¹⁹ », de molécules en recomposition permanente. Dans cette perspective, la progression du caractère administratif de la monarchie peut être comprise autrement.

Car si cette administration grandit alors, ce n'est pas seulement parce que le nombre d'administrateurs augmentent, parce que de nouveaux corps ou organes plus ou moins associés à l'État s'étoffent, parce que les domaines d'intervention deviennent plus nombreux, ou parce que les moyens financiers et militaires s'accroissent, mais bien parce que des pratiques spécifiquement administratives s'instaurent et créent le champ bureaucratique. Rendre compte de la genèse de l'administration, passe alors par la compréhension du « fonctionnement spécifique du microcosme bureaucratique. [Cela conduit] donc à analyser la genèse et la structure de cet univers d'agents de l'État qui se sont constitués en noblesse d'État en instituant l'État, et, en particulier, en produisant le discours performatif sur l'État et qui, sous apparence de dire ce qu'est l'État, faisait être l'État en disant ce qu'il devrait être²⁰ ». En forgeant la catégorie de la « navigation intérieure », en l'imposant comme un domaine spécifique, en déployant une activité tournée vers la mobilisation de savoirs et la construction de répertoires d'actions, les administrateurs ont inventé des pratiques immanentes, sources d'un pouvoir normatif et de capacités nouvelles. Mais pourquoi avoir pris comme objet les rivières et les canaux ?

Un autre regard sur les rivières et les canaux

Lieu des villes et des champs, des carrières et des forêts, des scieries, des moulins et des pêcheurs, des bateliers et des marchands, des cultures maraîchères

18. MANDRESSI R., *Le regard de l'anatomiste. Dissection et invention du corps en Occident*, Paris, Seuil, 2003.

19. BUTON F., « L'observation historique du travail administratif », *Genèses*, 2008/3, n° 72, p. 2-3.

20. BOURDIEU P., « Esprits d'État. Genèse et structures du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 96-97, mars 1993, p. 49-62, p. 60.

et des embouchures portuaires, les cours d'eau présentent une infinie diversité, source d'histoires variées. Depuis les nouvelles recherches d'archéologie fluviale et nautique aux époques modernes et médiévales, au renouveau d'une histoire globale des usages de la rivière et plus largement des eaux, l'espace fluvial constitue un champ de recherche en plein essor. Et pourtant cet objet historique si riche a, selon le bon mot de Pierre Goubert, longtemps été « abandonné aux poètes et aux pêcheurs à la ligne²¹ ». De fait, comme le remarque Paul Benoît, « l'attention des cours d'eau n'a attiré l'attention des historiens et des archéologues que depuis peu de temps²² ». Pour ce qui concerne l'Ancien Régime, une histoire économique et sociale des cours d'eau a effectivement émergé au cours des années 1980 dans une perspective régionalisée de l'activité et des hiérarchies fluviales²³. En renouvelant profondément un genre longtemps réservé aux sociétés d'histoire locale, ces travaux à grande échelle, principalement fondés sur l'exploitation d'archives départementales, ont su décrire la vie et le développement de la voie d'eau au XVIII^e siècle. De sorte qu'aujourd'hui, l'histoire de la navigation intérieure existe, mais sous la forme éclatée d'un ensemble de monographies relatives à certaines rivières et à certains canaux. Cette situation résulte en partie de l'historiographie et des sources utilisées jusqu'à présent.

Depuis la Restauration, les historiens de la politique de navigation intérieure traitent de l'Ancien Régime comme un temps pré-historique, une époque certes créatrice, mais à jamais incapable de penser un plan à la hauteur des desseins et des efforts titanesques de la Restauration. Au regard des maigres et éparpillées actions d'une monarchie administrative tournée vers la route, et surtout d'une Angleterre triomphante, la monarchie restaurée aurait seule fait advenir une idée de système de navigation intérieure. Parmi beaucoup d'autres, Reed Geiger résume parfaitement cette doxa : « L'État français n'a jamais produit à aucun moment avant la Révolution une politique cohérente de transport. Personne ne s'en ait jamais préoccupé ni n'a pensé les rôles respectifs des routes et des canaux, de ce que devait être les domaines du public et du privé, et de ce fait imaginé un réseau national de routes et de canaux dans le but de servir les besoins de différentes régions, de différents usagers comme un coût proportionné aux calculs des gains²⁴. » Mais sur quoi fondent-ils une telle position ?

En prenant comme sources principales les travaux des ingénieurs devenus historiens du XIX^e siècle (notamment Vignon), ces auteurs semblent avoir minoré le rôle de l'Ancien Régime. Entre une histoire de la navigation intérieure sous la Restauration chargée de faire l'éloge implicite de la nouveauté du plan Becquoy,

21. GOUBERT P., préface à COCULA-VAILLIÈRES A. M., *La Dordogne des bateliers*, Paris, Seuil, 1981, p. 7.

22. BENOÎT P., « Pour une histoire des rivières », *Des rivières et des hommes, une longue histoire...*, actes du colloque du SIARCE, Corbeil-Essonnes, 4 et 5 novembre 2005, Paris, AEDHE, 2007, p. 217-224, p. 223.

23. Comme en témoignent les travaux de COCULA-VAILLIÈRES A. M. ; voir le bilan historiographique qu'elle en dresse dans « Rivières d'hier et d'aujourd'hui », BRAVARD J.-P., COMBIER J. et COMMERÇON N. (dir.), *La Saône, axe de civilisation*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2002, p. 13-41.

24. GEIGER R. G., *Planning the French Canals. Bureaucracy, Politics, and Enterprise under Restoration*, Newark, University of Delaware Press, 1994, p. 40.

et Vignon qui cherche, sous le Second Empire, à mettre en valeur de façon exclusive son corps et à prouver incidemment que leur grandeur séculaire justifie le maintien de leur monopole, on aboutit à un récit immanquablement partiel et partial. Faites par des ingénieurs pour valoriser leur rôle non seulement technique mais aussi et surtout politique, ils négligent fréquemment la place pourtant essentielle des acteurs propres à l'Ancien Régime comme les commis, les intendants de finances, le Bureau du commerce ou les États provinciaux. Aussi, l'histoire de la politique de navigation intérieure, orientée par ce tropisme des Ponts et Chaussées, a-t-elle dressée une image insolite de la période qui s'étend de Sully à la Révolution : celle d'un temps continu d'innovations techniques majeures produites par la « gloire des ingénieurs », mais qui n'ont malheureusement jamais abouti faute de volonté politique et par là même de financements adéquats. Par-delà les aléas de la Révolution, il aurait fallu attendre le génie impérial et surtout la Restauration pour qu'une vraie politique de navigation intérieure, et plus largement de transports, se déploie et contribue enfin au décollage industriel d'une France enclavée. Cette antienne historiographique, qui place les ingénieurs des Ponts et Chaussées comme les principaux acteurs de l'aménagement fluvial, a produit des effets jusqu'à aujourd'hui. Le débat historiographique autour de la notion de réseau en témoigne.

Un autre regard sur l'idée de réseau

Lorsqu'en 1986 se tient un colloque sur l'émergence du concept de réseau territorial, les différentes interventions concluent unanimement à son inexistence avant la Restauration²⁵. En particulier, Bernard Lepetit analyse les raisons de cet « impensable » pour les routes au XVIII^e siècle : il juge qu'il faut conserver « une approche éclatée – État, corps de techniciens, société civile – [qui] permet de rester au plus près des pratiques et de limiter ainsi les risques de l'interprétation trop aventurée, toujours grands lorsqu'on raisonne sur un manque²⁶ ». Une telle conclusion, fondée sur des considérations de vocabulaire et de modes d'analyse circonscrits, mérite d'être revue. En travaillant sur les postes aux chevaux au XVIII^e siècle, Nicolas Verdier s'y est déjà employé. Il a contesté l'aspect limité d'une réflexion strictement lexicale et a montré que « l'absence de mot, si elle handicape la pensée n'empêche pas l'existence d'autres formes de discours²⁷ ».

D'une part, si *de facto* le mot de réseau n'existe pas avant 1830, en revanche ce que certains au XVIII^e siècle nomment « un système de navigation intérieure », permettant d'assurer une « circulation continue²⁸ » avec les autres modes de transport, s'apparente pourtant à une forme de réseau. Entre longue distance fluviale

25. *Cahiers Groupe Réseaux*, n° 5, 1986.

26. LEPETIT B., « L'impensable réseau. Les routes françaises avant les chemins de fer », *Cahiers Groupe Réseaux*, n° 5, 1986, p. 11-29, p. 27.

27. VERDIER N., « Le réseau technique est-il un impensé au XVIII^e siècle : le cas de la poste aux chevaux », *Flux*, 2007/3, n° 68, p. 7-21, p. 7-8.

28. AN F-14-609. Mémoire Parent sur le canal de Picardie, 1766.

en direction des interfaces portuaires et drainage routier de moyenne ou de courte distance, la vision de la hiérarchisation des voies de communication s'exprime au travers de l'interconnexion modale. Bernard Lepetit le reconnaît lui-même lorsqu'il préface le traité de 1781 de l'ingénieur Isnard²⁹. Or, Isnard n'est ni le seul, ni le premier, à penser l'interconnexion et la hiérarchisation des moyens de transports dans une perspective multi-scalaire d'articulation des territoires régionaux. Cette conception qui mûrit à partir des années 1750 est définitivement énoncée dans les années 1760 par des intellectuels et des administrateurs, par-delà les conceptions d'ingénieurs jusque-là relativement indifférents à ces perspectives nouvelles.

D'autre part, en se focalisant uniquement sur les représentations et les actions des ingénieurs, on a oublié l'importance, en particulier pour l'Ancien Régime, d'autres acteurs administratifs qui mobilisent en commun d'autres savoirs, pour d'autres actions. En effet, l'initiative d'un développement des voies d'eau ne fut pas tant le fait d'ingénieurs largement obnubilés par l'exclusive routière et négligents vis-à-vis des rivières au moins jusque dans les années 1750, que le produit de forces sociales et économiques que relayaient d'autres acteurs étatiques (notamment le Bureau du commerce, les assemblées provinciales ou les intendants). De surcroît, ces autres producteurs de sens n'agissaient guère de façon autonome et séparée, et les représentations alors forgées par ce qu'on nomme « l'administration » résultent en réalité d'une élaboration collective complexe où les processus sociopolitiques entrent en ligne de compte tout autant, voire peut-être plus, que le simple « outillage mental³⁰ » des Ponts et Chaussées. Le problème de l'émergence de la notion de réseau ne se limite donc pas à une stricte question d'histoire intellectuelle. Au contraire, elle induit de façon immanente des enjeux de pouvoirs qui ne résultent ni ne causent ce changement de perspective, mais le façonnent dans un processus d'interactions enchevêtrées : la naissance du concept de réseau n'est pas le propre de certains discours, ou de certains acteurs, ou de certaines configurations institutionnelles ; elle procède de la mutation complexe, simultanée et liée de ces trois éléments. En ce sens, il s'avère nécessaire de « désingénieuriser » l'histoire des politiques de transports, en particulier sous l'Ancien Régime.

« Désingénieuriser ? » Négliger ou nier le rôle des ingénieurs dans la lente émergence d'une politique de navigation intérieure ? Certainement pas. « Désingénieuriser » : c'est-à-dire replacer les ingénieurs dans les hiérarchies et les contradictions sociales, politiques et administratives qui les enserrent et qui les éloignent, singulièrement sous l'Ancien Régime, de toute forme de monopole. Dans un temps où leur pouvoir certes s'affirme mais reste encore concurrencé par d'autres instances normatives, les ingénieurs n'occupent pas de position hégémonique sur la production des savoirs et dès lors sur les orientations politiques globales. Pour ce qui concerne les voies d'eau, ils participent mais ne décident pas ; ils avisent mais sans aucune prépondérance ; ils interviennent, mais pas toujours de

29. LEPETIT B., « Préface à De l'utilité des routes et des canaux navigables par Achille-Nicolas Isnard », in *Flux*, n° 1, Paris, 1989, p. 5-14.

30. LEPETIT B., *op. cit.*, 1984, p. 119.

façon déterminante. Autrement dit, en s'inscrivant dans les perspectives ouvertes par Nicolas Verdier, le postulat de l'inexistence de la notion de réseau avant la Révolution mérite d'être remis en cause par une appréhension plus large des acteurs participant aux choix d'aménagements. Mais en partie seulement.

Car évidemment le « système de navigation intérieure » de la fin du XVIII^e siècle ne constitue pas un concept totalement équivalent à celui de « réseau », tel que le conçoivent aujourd'hui les géographes ou les économistes. La voie d'eau est toujours pensée en termes de lignes normées et fixes devant relier de façon circulaire les principaux pôles urbains. Ce cercle de navigation implique de garantir un maximum de navigabilité sur les bassins naturels, le plus en amont possible, tout en les reliant simultanément par des canaux de jonctions artificiels. Mais comme à ce cercle s'emboîte le « chevelu routier » autant que s'y connectent les interfaces portuaires, une forme d'idée de réseau ni routier, ni fluvial, mais bien intermodal préexiste à l'apparition du vocable. Dans ces conditions, si on parvient à démontrer que le système de « navigation intérieure » parce qu'il est perçu dans son rapport aux autres modes de transports est « un concept utilisé au XVIII^e siècle³¹ », alors la question n'est plus d'éclairer les raisons du manque, mais bien les configurations et les dynamiques ayant conduit à son émergence. Et l'objet de ce livre est de faire apparaître par quels processus socio-historiques la catégorie administrative de la « navigation intérieure », qui enveloppe une certaine idée du réseau, est apparue.

Ainsi, entre une autre histoire de l'État et une autre histoire des rivières et des canaux, ce travail s'inscrit dans l'espace ouvert par les rapports de l'un à l'autre. En traçant les grandes lignes des processus de construction d'une action publique particulière, il s'agit de donner corps à l'histoire d'une relation dans sa dimension cognitive (l'idée de réseau) et pratique (la construction d'un domaine d'intervention publique). Partant du principe qu'on ne peut définir « quelque chose ni par sa forme, ni par ses organes et ses fonctions, ni comme substance ou sujet » mais seulement comme un ensemble de rapports constituants, on cherche à comprendre l'un et l'autre par la description des liens mouvants qui se tissent de l'un à l'autre³². Reste à savoir par quelles sources une telle enquête a pu être menée.

Des papiers et des affaires

Partir des documents administratifs relatifs à la constitution de ce champ fut une évidence matérielle. En prenant pour objet un matériau qui a circulé et qui en porte d'ailleurs toujours les stigmates (brouillon[s], rédacteur[s], destinataire[s], renvoi[s], annotation[s], correction[s], date[s], réponse[s]...), on peut parvenir à reconstituer les interrelations qui unissaient les acteurs qui se les sont échangés. Et même si l'état actuel de leur répartition s'avère éminemment désordonné et en apparence incohérent, ces papiers principalement conservés aux Archives

31. VERDIER N., *op. cit.*, 2007, p. 19.

32. DELEUZE G., *Spinoza. Philosophie pratique*, Paris, Seuil, 1981, p. 171.

Nationales donnent accès à l'activité administrative tant recherchée³³. Ils sont aujourd'hui regroupés essentiellement dans la sous-série F-14³⁴. Une autre partie de ces dossiers, négligés volontairement ou involontairement, a ou bien été tout simplement détruite, ou bien versée dans les sections anciennes des Archives Nationales nouvellement créées³⁵. En complément de ces sources principales, d'autres bibliothèques ou fonds d'archives nationaux ont pu être exploités³⁶. Enfin, quelques plongées ponctuelles et ciblées dans les archives départementales étaient nécessaires. Toutefois, pour ces dernières, la collecte des documents a été plus superficielle³⁷.

C'est à partir de ces sources que l'on peut reconstituer une centaine d'affaires de rivières et de canaux. Or, ces affaires ne sont pas des matières brutes. Ce sont elles-mêmes des objets historiques fabriqués par l'administration. À partir de requêtes diverses et multiples (contentieux judiciaires, demandes de recours, exposés de projets...), des agents ont aggloméré un ensemble à leurs yeux cohérent. Ils ont réuni, parfois sur une très longue durée (jusqu'à deux cents ans), la plupart des documents internes et externes à l'administration qui concerne l'aménagement d'un morceau de rivière ou d'une voie d'eau dans son entier. Matériaux fabriqués, ces affaires donnent à voir un état de l'activité concrète de l'administration dont il ne faut pourtant pas être dupe : cette continuité séculaire est singulièrement artificielle. Ces agents administratifs ne confectionnent ces dossiers que pour leur propre usage ; et ils ne le font jamais qu'après coup, une fois l'affaire arrivée à son terme, dans la mesure où ils en ont besoin. Pour autant cela ne signifie pas que ces affaires sont traitées dans la logique de leur classement. En réalité, la discontinuité spatiale et chronologique qui organise ces sources cache la cohérence de choix simultanés qu'il s'agit dès lors de reconstituer. C'est donc dans les entrelacs de cette masse de papier sur les rivières et les canaux principalement du XVIII^e siècle qu'on peut chercher l'origine de la « navigation intérieure » et comprendre en quoi cette catégorie singulière, qui enveloppe une certaine idée du réseau, apparaît comme spécifiquement française.

33. DELMAS B., MARGAIRAZ D., OGILVIE D., *De l'Ancien Régime à l'Empire : mutations de l'État et avatars d'archives*, Paris, Bibliothèque de l'école des chartes, 2010 ; en particulier, l'article de MARGAIRAZ D., « L'invention d'une catégorie administrative : la navigation intérieure, XVIII^e-XIX^e siècles », p. 119-144.

34. Quelques fragments plus modestes peuvent aussi être issus d'autres sections : en Marine, en AD (archives imprimés), en G-3 (Eaux et Forêts), en E (Conseil du Roi qui regroupe les arrêtés des Conseils), en H-2 (Bureau de la Ville de Paris), en R (papiers domaniaux séquestrés des princes du sang), et en F-12 (ministère de l'Intérieur, Commerce et Industrie).

35. Notamment dans la sous-série H-1.

36. On a pu chercher aussi au Service Historique de la Défense (SHD), notamment dans la section ancienne du Génie, dans le département des manuscrits de la Bibliothèque nationale (BN) et dans le service des archives de la Bibliothèque de l'École nationale des Ponts et Chaussées (BENPC).

37. Jusqu'à présent l'histoire de la navigation intérieure a été conduite à l'échelle locale à partir de ces sources (pas un bulletin d'histoire locale qui n'ait eu son historien de tel ou tel cours d'eau, ou de tel ou tel canal) ; et de ce fait il a paru plus pertinent de procéder à une exploration des archives centrales, longtemps délaissées. D'autant que dans ces cartons, on retrouve souvent les originaux de copies restantes dans les départements.

Modèle batave, modèle anglais, modèle français

Jusque dans les années 1770, le modèle unique et unanime de développement des voies d'eau en France, ce sont les Pays-Bas. De Vauban à Lalande, en passant par Linguet, les Pays-Bas sont constamment présentés comme le parangon de la circulation fluviale. Lieu incontournable du voyage initiatique pour les ingénieurs en quête d'informations sur les techniques hydrauliques, les canaux bataves constituent l'exemple à suivre pour tous ceux qui souhaitent un essor du transport par eau en France. Pourtant, les objectifs et les formes de ce système de navigation s'avèrent, dans les faits, bien éloignés de ce que les administrateurs, les savants et les techniciens français désiraient.

Construit et entretenu par des autorités municipales à la demande des négociants et grâce à des emprunts couverts par la haute société locale, le système de *trekvaarten* hollandais (canaux spécialement construits pour le transport de passagers) édifié au XVII^e siècle fonctionne d'abord pour les voyageurs (90 % des trajets) et ensuite pour les petits bateaux marchands³⁸. Liaisons interurbaines contrôlées par les conseils de villes, les canaux hollandais résultent ponctuellement d'une volonté de développer des moyens de transports, et plus généralement d'un usage d'infrastructures d'abord destinées au drainage de ce bas pays. Fruit des nécessités topographiques, ce système de canaux a « mené à un efficace système de transport sans aucune coordination appréciable du haut³⁹ ». Autrement dit, la réussite hollandaise résulte du croisement d'une géographie particulière et contraignante et d'un système politique fragmenté et communal qui a su exploiter cette faiblesse pour développer le transport passager. Élaboré sans plan préétabli, le lacis de canaux hollandais principalement côtier, est en outre incomplet et inarticulé (le sud du pays ne communique aucunement avec le nord). Aussi, les effets économiques induits par ces infrastructures sont toujours pensés (et ainsi construits, financés et administrés) à l'échelle locale. Entrepris cinquante ans avant que la voie d'eau ne devienne un enjeu pour Colbert, ce modèle hollandais apparaît certes comme un réservoir de solutions techniques innovantes, mais en aucun cas comme un référentiel politique et administratif pour le royaume de France. Confronté à des contraintes topographiques singulièrement différentes, encadré par un monopole monarchique de plus en plus affirmé, conçu comme un outil de développement économique à visée territoriale et par là même politique, la « navigation intérieure » française n'a que peu à voir avec ce modèle batave. Et si de nombreux auteurs s'y intéressent durant cette période, c'est moins pour en décrire l'originalité intrinsèque, que pour critiquer certains choix nationaux (notamment le choix concessionnaire). D'ailleurs, à partir de la fin des années 1770, c'est-à-dire à partir du moment où la « navigation intérieure » devient un domaine d'inter-

38. Sur les canaux hollandais : DE VRIES J., *Barges and Capitalism, Passenger transportation in Dutch Economy*, Utrecht, HES Publisher, 1981 ; voir aussi les développements de PRAK M., *The Dutch Republic in the Seventeenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 252-259.

39. PRAK M., *op. cit.*, page 255.

vention publique institué, le modèle néerlandais s'efface progressivement devant la montée en puissance du modèle anglais.

Devenu un lieu commun sous la Restauration, l'apologie des canaux anglais prend racine dans la dernière décennie de l'Ancien Régime. Subrepticement, sans que la référence soit toujours explicite, l'idée d'un développement privé des voies navigables, en partie dégagé de la mainmise étatique et connecté aux intérêts économiques, en particulier aux ressources naturelles, émerge au contact de l'Angleterre. Minoritaire et marginale avant la Révolution, cette opinion (en partie défendue par Condorcet par exemple) n'en demeure pas moins un contre-point essentiel à la mesure du modèle français.

Le processus anglais d'essor de la voie d'eau naît près d'un siècle après les premiers efforts en vue d'édifier le canal du Midi⁴⁰. Dans un contexte intellectuel, administratif et surtout économique radicalement différent, les canaux outremanche ont été « entrepris par des hommes locaux, avec un capital local et pour des raisons locales ». Ainsi, le Stroudwater canal a été « du début jusqu'à la fin conçu par les intérêts lainiers, financé à partir des profits de ce commerce et construit principalement pour les besoins de l'industrie lainière⁴¹ ». Pensé en terme exclusivement économique, le système de voies d'eau anglais semble résulter d'un assemblage de liaisons ponctuelles. Ainsi, dans les années 1760, n'y parle-t-on pas de « la navigation intérieure dans le Royaume », mais « [d']Inland Navigations⁴² », au pluriel, comme si chaque jonction était pensée séparément les unes des autres. Tandis que les Français s'efforcent de concevoir les voies d'eau comme un seul et même ensemble de circulation continue entre des surfaces (les provinces), les Anglais distinguent des tronçons de circulation discontinue connectant des points, des pôles de production et de transformation (mines ou laines d'un côté, industries portuaires de l'autre). Si pour les uns, les rivières et les canaux n'ont de sens que par la continuité « intérieure » qu'ils instaurent par opposition à un extérieur hétérogène, les autres, probablement du fait de leur insularité, se représentent les « navigations intérieures » comme des prolongements internes des navigations maritimes polarisées par les interfaces portuaires. Conçus et financés par les intérêts privés, immédiatement profitables à ceux qui les faisaient construire, plus nombreux et surtout plus petits, les canaux anglais ont connu un développement rapide. D'ailleurs, longtemps, par comparaison avec cet indéniable succès, les entreprises françaises, notamment celles menées par la monarchie finissante, ont été jugées médiocres. Peut-être qu'un tel jugement serait à nuancer, du moins

40. WILLAN T. S., *River navigation in England (1600-1750)*, London, Oxford University Press, 1936; ASHTON T. S., *The Economic history of England : The Eighteenth Century*, London, Methuen, 1955; HADFIELD C., *The Canal Age*, London, Macmillan, 1970; WARD J. R., *The finance of the canal building in eighteenth century England*, London, Oxford University Press, 1973; RULE J., *The Vital Century. England developing economy. (1714-1815)*, London, Longman, 1992; CROMPTON G., *Canals and Inland Navigation*, London, Aldershot, 1996; BAGWELL P. et LYTH P., *Transport in Britain (1750-2000)*, London, 2002.

41. RULE J., *op. cit.*, 1992, p. 232.

42. BRINDLEY J., *The History of Inland Navigations...*, London, 1766 ou GRAY J., *Reflections on Inland Navigations*, London, 1768.

pour ce qui concerne la période déterminante de mise en œuvre d'un « système de navigation intérieure » entre 1775 et 1790.

Dès lors, entre modèle batave et modèle britannique, on peut dégager une forme spécifiquement française de construction et de gestion du transport par eau. Focalisée sur des enjeux de petite échelle (de l'unification territoriale à la création d'un marché national), la circulation fluviale a été problématisée, non par des administrations urbaines rivales et confrontées à des contraintes naturelles, non par des intérêts manufacturiers et marchands orientés par l'essor du commerce maritime, mais par l'État. Par-delà les débats multiples qu'elle a engendrés, par-delà la diversité des enjeux qui l'ont traversée, par-delà les transformations qui l'ont fait advenir, la « navigation intérieure » n'a jamais été réfléchie depuis Colbert que comme une catégorie d'intervention publique. En saisissant l'originalité, cela passe par un récit de sa genèse, c'est-à-dire de la continuité politico-administrative qui l'a formée et qui a été modelée par des revers et des succès, des avancées et des réussites. À terme, les contours d'un modèle français sur la longue durée apparaîtront. Car telle est *in fine* l'ambition : décrire le processus historique par lequel une configuration spécifiquement française de développement et de gestion des voies d'eau est apparue de Colbert à la Révolution.

Pour y parvenir, on ne peut procéder que par étapes chronologiques. Les deux premiers chapitres sont ainsi consacrés à montrer selon quels chemine-ments la « navigation intérieure » a d'abord émergé comme une préoccupation publique de Colbert aux années 1740 (Chapitre 1), puis a été constituée comme un domaine d'administration par le département des Ponts et Chaussées des années 1740 à 1763 (Chapitre 2). Les chapitres 3 et 4, respectivement dédiés aux initiatives de Bertin (1763-1774) puis de Turgot (1774-1776), ont pour ambition de comprendre le processus d'institutionnalisation de cette catégorie administrative nouvelle, comment elle a progressivement (et difficilement d'ailleurs) été convertie en politique publique. Les quatre derniers chapitres, presque exclusivement voués aux années 1775-1790, se veulent une analyse de cette première mise en acte de la « navigation intérieure » en tant que politique publique dans ces différents aspects : intellectuels (chapitre 5), administratifs (chapitre 6), financiers et politiques (chapitre 7) et juridiques (chapitre 8). Au terme de ce parcours en deux temps (qui distingue d'une part la genèse de la « navigation intérieure » en tant que catégorie d'action publique [1669-1775] et d'autre part la mise en œuvre d'une première forme de politique publique [1775-1790]), un court épilogue sur les débuts de la Révolution viendra expliquer comment et pourquoi cette dernière peut apparaître comme une rupture majeure.