

les ponts en bois y fussent remplacés par des ponts en pierre, quoique, aux Etats-Unis, l'usage général fut alors d'établir en bois les travées des ponts, en réservant la maçonnerie pour les culées et les piles.

L'Etat de Virginie s'est montré plus exigeant encore, mais ses exigences n'avaient qu'un caractère politique. Il a tenu à ce que les formes, suivant lesquelles la route lui serait délivrée, ne parussent pas impliquer un assentiment, même passager et accidentel, à l'intervention directe du gouvernement fédéral dans les travaux publics. Il a fallu que le gouvernement fédéral, au lieu d'envoyer un officier du génie pour diriger l'achèvement de la route, acceptât comme fondé de pouvoir un agent du bureau des travaux publics de la Virginie, et qu'il fit passer à cet employé ses instructions par l'intermédiaire et sous le contrôle du même bureau.

Telle a été la solution finale du long débat relatif à l'intervention du gouvernement fédéral dans les travaux publics.

On voit que, si le gouvernement fédéral a été exclu des travaux publics, ce n'est point parce qu'il était un gouvernement. La question n'a été résolue ainsi que pour des motifs tout différents. Il existe aux Etats-Unis deux souverainetés en présence, celle de l'Union et celle dont reste investi chacun des Etats; on a craint que l'équilibre ne fût rompu entre elles, et que la balance ne penchât démesurément du côté du gouvernement fédéral, si on lui reconnaissait la prérogative en question. La doctrine mise en avant par quelques publicistes européens, de l'inaptitude de tout gouvernement en pareille matière, par cela seul qu'il est gouvernement, n'a jamais été invoquée en Amérique contre l'administration fédérale. Par conséquent, l'exemple de l'Union américaine ne prouve rien contre les gouvernements européens qui se

proposeraient d'entreprendre des lignes de transport, et même d'en garder l'exploitation entre leurs mains.

Il est même à remarquer que l'interdiction prononcée contre le gouvernement fédéral n'a point été absolue. Il a été reconnu qu'il lui appartenait de s'immiscer dans une certaine catégorie de travaux publics, non-seulement par la voie la moins directe et la moins large de toutes, celle d'une subvention ou d'une souscription, mais de la façon la plus immédiate et la plus ample, en les exécutant entièrement à ses frais et par les mains de ses propres agents. Cette catégorie de travaux a été définie, non par la nature ou la proportion des ouvrages, mais par la qualité de l'autorité dans la compétence de laquelle il s'agissait de les faire rentrer. En un mot, tous les travaux qui sont reconnus nécessaires, aux termes de la constitution, pour l'exercice des attributions expresses du gouvernement fédéral sont dévolus dans leur plénitude à celui-ci.

A la fin de 1835, la somme totale que le gouvernement fédéral avait donnée, depuis la mise en pratique de la constitution, pour les routes, les fleuves et rivières et les ports, s'élevait à près de 70 millions de francs. En outre, pour les phares et feux il avait été dépensé 22 millions environ.

La Route nationale avait, à elle seule, coûté alors 25 millions. Le congrès avait voté de plus une somme de 3 millions et demi à compte sur ce qui était nécessaire pour l'achever et la mettre dans la condition qu'exigeaient les Etats pour en accepter la concession. La longueur de cette route, de Cumberland, sur le Potomac, à Saint-Louis sur le Mississipi, est d'environ douze cents kilomètres.

La somme totale des allocations en faveur des fortifications, depuis la même date de 1789, s'élevait, en 1835,

à 88 millions. Depuis lors, elle a été proportionnellement moins modique.

La règle posée par le général Jackson, au sujet des travaux qui étaient de la compétence du gouvernement fédéral et de ceux à l'égard desquels il devait absolument s'abstenir, une fois admise, le congrès a alloué tous les ans quelques millions aux ports et aux fleuves qu'il lui appartenait d'améliorer ou d'entretenir.

Si le principe de la centralisation a été vaincu à l'égard du gouvernement fédéral, il l'a été à cause de certains éléments politiques de la question, qu'il a fallu prendre en considération aux Etats-Unis et qui ne se retrouvent point ailleurs, et il a été victorieux au sein de tous les Etats individuellement, pour les travaux à accomplir sur leur territoire. Là non plus on ne s'est étayé nulle part de cette prétendue inaptitude de tout gouvernement à exécuter les travaux publics, qu'on a fréquemment invoquée en Europe. Le mode d'intervention a varié d'ailleurs avec les diverses parties de l'Union.

Il y a eu, sous ce rapport, une différence marquée entre les Etats du Nord et les Etats du Sud, entre ceux où l'esclavage n'existe pas et ceux où il forme la base de la constitution sociale. Ce rapprochement entre la présence ou l'absence de l'esclavage et le système adopté pour l'établissement des canaux ou des chemins de fer, n'est pas fortuit ni accidentel : les procédés administratifs d'un pays ont des rapports naturels avec son organisation sociale.

Les Etats du Nord de l'Union américaine sont essentiellement démocratiques. Le génie de la démocratie pure est incompatible non-seulement avec l'existence des grandes et fortes individualités, mais aussi avec celle des corporations ou associations puissantes. Sa tendance est de centraliser, autant que possible, toutes les formes de la

puissance en les déléguant à l'Etat, représenté par les assemblées électives et les fonctionnaires dépositaires du pouvoir exécutif. Dans les Etats du Nord, les citoyens voient avec ombrage que l'un d'entre eux ou qu'une association de quelques-uns ait la propriété, le droit d'user et d'abuser d'une ligne de communication essentielle au commerce de l'Etat. Dès lors, dans ces Etats, il était naturel que les lignes les plus importantes fussent exécutées par le gouvernement et administrées par lui. C'est aussi ce qui a eu lieu le plus souvent. Les gouvernements y ont accompli, à leurs frais et par leurs propres agents, une grande quantité de canaux et un certain nombre de chemins de fer. Non-seulement ils les ont exécutés, mais encore ils les ont administrés et les administrent encore. Le grand canal Érié en est le plus remarquable exemple.

On peut même remarquer que, plus les Etats sont sous la loi et dans la pratique de l'égalité, plus aussi, en ce qui concerne les travaux publics, l'exécution et l'exploitation par le gouvernement ont été érigées en règle générale et absolue. Ainsi, dans les anciens Etats du Nord, la Pensylvanie, l'Etat de New-York, et surtout le Massachusetts, tous Etats qui ont conservé l'empreinte de l'origine européenne et qui offrent, au moins dans leurs métropoles, un certain reflet de l'organisation sociale du vieux continent, les compagnies ont accompli des travaux assez vastes. D'ailleurs, dans ces Etats, par le fait de leur antiquité relative, il y a des capitaux, c'est-à-dire des fruits du travail accumulés, et, par conséquent, la classe des capitalistes cherche à manifester son existence par des entreprises de ce genre. Mais, à l'Ouest, dans les jeunes Etats sans esclaves, tels que l'Ohio, l'Indiana, l'Illinois, le Michigan, qui sont éclos d'hier dans le beau triangle situé entre la vallée de

l'Ohio, celle du Mississipi et le réseau des grands lacs, la démocratie, jusqu'à ces derniers temps, a subsisté à peu près sans le mélange d'une classe, appréciable en nombre, de personnes opulentes. D'ailleurs, toute corporation puissante y serait impopulaire (1), et l'on n'y concéderait qu'avec peine de grandes artères de communication, à l'industrie privée, c'est-à-dire à des capitalistes. Les gouvernements de ces Etats ont entrepris tous les travaux à peu près sans exception (2). Quelques compagnies ont cependant été autorisées dans ces mêmes Etats ; mais les concessions qui leur ont été faites l'ont généralement été à des conditions peu avantageuses, et sont restées souvent sans effet.

Si l'on voulait suivre plus avant le rapprochement entre les systèmes en vigueur pour les travaux publics et les mœurs politiques, on aurait à remarquer que, dans le groupe des six Etats désignés par le nom de l'Est ou de la Nouvelle-Angleterre, et dont le Massachusetts est le type, l'intervention de l'Etat s'est manifestée avec la préférence la plus marquée, sinon exclusivement, par l'intermédiaire des compagnies. La population de ces Etats se distingue, au milieu de l'Union, en ce que, en même temps que, à l'instar du reste des Américains, elle aime l'égalité, plus que les autres elle a le culte du *self-government*, et, à ce titre, craint d'investir des fonctionnaires de trop grands moyens d'action et d'une trop grande influence. Une administration des travaux publics

(1) L'antipathie contre les grandes compagnies est si profonde dans ces jeunes Etats, que dans l'Illinois, par exemple, un article de la constitution originaire interdisait la création des banques par des compagnies. L'Etat d'Indiana et l'Etat d'Illinois avaient organisé leur système de banques avec des fonds de l'Etat.

(2) Ils ont eu le malheur d'entreprendre beaucoup trop à la fois ; et pendant longtemps l'œuvre est restée suspendue dans plusieurs de ces jeunes Etats.

de l'Etat, par les fonds considérables qui auraient dû lui être confiés, par le nombreux personnel dont elle aurait eu la nomination, aurait porté ombrage aux citoyens de ces Etats. Des compagnies morcelées ont été jugées offrir moins de danger, et c'est pourquoi dans ce groupe d'Etats on a presque toujours concédé les travaux publics aux compagnies, sauf à faire contribuer l'Etat, largement quelquefois, sous les formes diverses de la souscription, de la subvention ou du prêt du crédit de l'Etat. Ce dernier mode d'encouragement a les plus grands rapports avec la garantie d'un minimum d'intérêt qui a été tant et si heureusement pratiquée en France. Il n'est pas à notre connaissance que dans le Massachusetts et le Connecticut l'Etat ait exécuté par lui-même aucun chemin de fer. Ce sont cependant des Etats où les chemins de fer sont multipliés, le premier surtout. Je ne parle pas des canaux, parce qu'il en existe fort peu dans toute l'étendue de la Nouvelle-Angleterre.

Diverses circonstances favorisent dans les Etats de la Nouvelle-Angleterre, ou du moins dans les deux plus importants du groupe, le Massachusetts et le Connecticut, le système de la concession des travaux publics à des compagnies. Les capitaux y sont plus abondants qu'ailleurs, la population y est plus dense, l'industrie manufacturière plus développée.

Dans les pays dominés par une aristocratie, la centralisation en matière de travaux publics, comme en tout autre genre, est impossible. C'est ainsi que l'Angleterre ne connaît pas la centralisation administrative. L'existence des compagnies n'y est pas seulement acceptée; c'est le droit commun, elles y ont le monopole des grandes entreprises. Il y est étrange et insolite, que le gouvernement y exécute par lui-même des entreprises d'intérêt industriel. De même dans les

Etats du Sud de l'Union, qui sont soumis complètement au régime d'une aristocratie, celle de la peau, l'existence d'associations puissantes à côté du gouvernement est toute naturelle et ressort des entrailles mêmes de la situation. Il y a donc eu des compagnies de travaux publics dans les Etats du Sud. Les entreprises les plus importantes leur ont été confiées. Les gouvernements n'y ont effectué par eux-mêmes que des travaux secondaires. Quelquefois, ils ont essayé de diriger la réalisation de vastes plans. C'est ce qui est arrivé à la Virginie et à la Caroline du Sud. En Virginie, l'Etat a voulu, un moment, accomplir un canal allant du littoral de l'Atlantique jusqu'à l'Ohio, au travers des Alléghanys, par le James-River et le Kanawha. Après avoir confié cette œuvre à une compagnie, il la lui retira pour se l'approprier, sans violer cependant les droits acquis. De même la Caroline du Sud avait conçu la pensée de construire elle-même un système de routes et de lignes navigables. Mais la Virginie n'a pas tardé à reconstituer une compagnie pour l'exécution du canal du James-River et du Kanawha. La Caroline du Sud, après avoir dépensé beaucoup d'argent, a renoncé à son entreprise ; et, plus tard, quand il s'est agi d'un chemin de Charleston, sa capitale, à Louisville et à Cincinnati, au centre de la vallée de l'Ohio, en franchissant la chaîne des Alléghanys, elle a remis cette tâche à une compagnie. Dans les États du Sud, malgré la loi de l'égal partage, il y a de grandes existences auxquelles la propriété d'un grand troupeau d'esclaves donne les allures du patriciat. Ces patriciens se placent volontiers à la tête de l'administration des compagnies, leur apportant ainsi le secours d'une puissante influence ; ils ne voudraient pas devenir les agents du gouvernement local.

Dans le Sud, donc, les travaux publics s'exécutent à

très-peu près uniquement par les compagnies. Mais l'esprit démocratique qui existe au sein de ces Etats parmi la race blanche, et la rareté des capitaux parmi eux, exigeaient que les grandes lignes y fussent soumises, jusqu'à un certain point, au contrôle du gouvernement, et que son concours vint en faciliter la prompte réalisation. Les gouvernements des Etats du Sud se sont donc presque constamment associés à ces grandes entreprises. Ordinairement ils sont intervenus en souscrivant, comme actionnaires, un nombre d'actions considérable. D'autres fois, ils ont fait des avances en numéraire ou en titres de rentes, à la charge par la compagnie de leur en payer l'intérêt à un taux déterminé. En Virginie, à l'époque où je visitais le pays, et pendant les années suivantes, il était admis que l'État souscrivit pour les deux cinquièmes du capital à tous les canaux et chemins de fer. Pour la grande ligne du James-River et du Kanawha, la souscription a été des trois cinquièmes. Le Maryland a successivement fourni, par voie de souscription et de prêts à intérêt, la majeure partie des fonds nécessaires au chemin de fer de Baltimore à l'Ohio, et au canal de la Chésapeake à l'Ohio. La Caroline du Sud et divers autres États intéressés au chemin de fer de Charleston à Cincinnati sur l'Ohio (1) avaient accordé à la compagnie des souscriptions. Ils y ajoutèrent un privi-

(1) Ce chemin de fer qui devait s'exécuter sur le territoire de plusieurs États et avec leur concours, fut l'objet d'un véritable enthousiasme en 1836. A la tête de l'entreprise était M. Hayne, ancien sénateur au congrès et ancien gouverneur de la Caroline du Sud. Il avait pour ingénieur M. McNeill qui avait débuté dans la carrière des constructions civiles sous les ordres du général Bernard et qui, depuis, avait exécuté avec succès dans les États du Nord un bon nombre de chemins de fer. Au commencement de 1838, tout semblait promettre un brillant succès à l'entreprise, mais bientôt la situation financière de l'Union contraignit la compagnie à s'arrêter. M. Hayne, qui en était l'âme, fut enlevé par une mort prématurée. Depuis lors la compagnie s'est désorganisée.

lège de banque, ce qui était alors une faveur très-recherchée aux États-Unis parce qu'elle était fort lucrative. En outre, la Caroline du Sud a garanti les intérêts d'emprunts que la compagnie était autorisée à négocier (1).

Le privilège de faire la banque, mode d'assistance qui a été quelquefois pratiqué aux États-Unis, mérité d'être remarqué. La législature de la Caroline du Sud, et celle de la plupart des États que le chemin de fer de Charleston à Cincinnati devait traverser, l'avaient accordé à la compagnie. Il était formulé de manière à attirer des actionnaires au chemin de fer. Le capital de la banque pourra être porté, était-il dit, jusqu'à la somme de 64,000,000 de francs; mais la banque pouvait commencer ses opérations avec un capital beaucoup moindre. Elle devait avoir son siège principal à Charleston, mais avec la faculté d'ouvrir des succursales sur plusieurs points des États intéressés. On voulait en faire une banque centrale du Sud. Elle ne fut assujettie à payer aucune de ces primes que les États exigent volontiers d'institutions semblables, sous le nom de *Bonus*, lorsqu'ils les autorisent. On lui garantit l'exemption de toute taxe. Il était stipulé que les actionnaires du chemin de fer pourraient seuls être actionnaires de la banque, et qu'ils auraient droit à autant d'actions de la banque qu'ils en auraient du chemin de fer, pourvu qu'ils eussent versé par chaque action du chemin de fer (de 100 dollars ou 534 fr.), la somme de 10 dollars. Un versement de 12 1/2 dollars, par action de la banque était requis au moment de la souscription. Les directeurs de la banque avaient la faculté d'ordonner de nouveaux appels de fonds jusqu'à ce qu'il eût été versé 30 dollars par action. Ce pouvoir devait leur res-

(1) Cette garantie était donnée sous la forme qu'on désigne en Amérique par ces mots : *Prêter le crédit de l'État*. Elle a été fréquemment accordée aux compagnies dans le Sud comme dans le Nord.

ter acquis jusqu'à ce que la banque eût un capital effectif de 6 millions de dollars (32 millions de francs). A partir de là, les versements pour le chemin de fer et pour la banque, supposés égaux alors, devaient marcher de pair jusqu'à ce qu'on eût atteint de part et d'autre la somme de 12 millions de dollars.

Telle est la solution, fort variée, on le voit, selon les circonstances, qu'a reçue dans les différents Etats de l'Union américaine la question de l'intervention du gouvernement dans les travaux publics; telles sont les causes générales qui l'ont modifiée dans les divers cas, conformément à la nature spéciale du gouvernement qu'il s'agissait de faire intervenir, à l'espèce de souveraineté qu'il représentait, à l'organisation sociale et aux données locales de chaque Etat; mais il n'est pas en Amérique un seul gouvernement qui ne se soit immiscé dans les travaux publics par une voie adaptée à sa nature, et c'est le pays par excellence pour offrir des exemples de l'intervention de l'Etat.

Ce n'est pas à dire que dans tous les cas cette intervention ait été heureuse. Les gouvernements des Etats n'ont pas tous été suffisamment modérés dans leurs entreprises; loin de là, la plupart se sont laissés entraîner au delà de la juste limite, et ont ainsi engagé leurs finances dans de grandes difficultés; dans plusieurs cas, les travaux commencés ont été frappés d'une suspension indéfinie. Plusieurs États aussi ont été très-médiocrement heureux dans le choix des administrateurs et des autres agents auxquels on confiait l'accomplissement de ces entreprises. Mais ces résultats regrettables ne sauraient être considérés comme des conséquences nécessaires de l'intervention de l'Etat: c'est plutôt l'effet de l'exagération qui caractérise le système électif des Etats-Unis et de la mobilité extrême des insti-

tutions, mobilité qui, souvent, fait dépendre le choix des dépositaires de l'autorité de circonstances autres que la supériorité de leurs lumières et de leur caractère. Si l'intervention de l'État dans les travaux publics a été signalée dans l'Union américaine par de nombreux abus, elle y a aussi porté les fruits les plus heureux. Elle a hâté le développement de la richesse et de la population. Elle a puissamment contribué à produire le plus vaste ensemble de communications qui se rencontre nulle part. Et enfin dans ceux des États où l'industrie privée a été chargée des travaux publics, ce ne sont pas les abus et les mécomptes qui ont manqué ; si bien que des deux systèmes en présence aucun n'est, aux États-Unis, plus irréprochable que l'autre.

SIXIÈME LEÇON.

Motifs en faveur de la coopération des compagnies.

En revendiquant pour l'État le droit de construire et même d'administrer des voies de communication, c'est une participation que j'ai réclamée pour lui ; ce n'est pas un monopole, il s'en faut de beaucoup. J'ai eu à cœur de combattre des préjugés qui étaient fort accrédités, il y a quelques années, et qui n'ont pas cessé de compter une nombreuse clientèle, préjugés en vertu desquels le gouvernement devrait, non pas seulement en fait de travaux publics, mais d'une manière générale, se réduire, vis-à-vis de la société, à des fonctions de surveillance et de

meurer étranger à l'action, lui qui cependant, comme son nom l'indique, est appelé à tenir le gouvernail.

En France, parmi la génération qui avait fait la révolution, les publicistes les plus distingués étaient pour la plupart de cette opinion négative. Les théories d'économie publique les plus répandues posaient en principe que le gouvernement ne doit rien faire par lui-même, qu'il est essentiellement maladroit, prodigue de l'argent des contribuables et du temps qui vaut de l'argent. C'est qu'en 1789 le courant poussait une foule d'hommes éclairés et généreux à adopter et à propager systématiquement toutes les idées propres à affaiblir un pouvoir qui s'était laissé subjugué par le *génie du retardement*. Telle était la masse des abus sous l'ancien régime, que la royauté et ses ministres apparaissaient comme les ennemis naturels de la masse de la nation. Tout système qui tendait à leur refuser un maniement de fonds considérables ou à leur enlever la direction d'entreprises essentielles à la prospérité publique, tout ce qui impliquait une négation plus ou moins directe de leur compétence et de leur capacité, se recommandait, par cela seul, à la préférence de quiconque se piquait d'aimer son pays, et particulièrement à celle des arbitres de l'opinion publique.

Cette situation était anormale et exceptionnelle : les idées qu'elle inspirait n'avaient qu'une valeur de transition. La science, qui plane dans des régions supérieures à celle des passions du jour, tient à ce que les solutions qu'elle présente soient, non pas immuables, ce serait trop de présomption, mais au moins durables. C'est pour des situations régulières qu'elle s'efforce d'édifier des doctrines. Lorsque dans ses raisonnements généraux elle fait intervenir le gouvernement, elle doit le supposer national par son origine comme par ses tendances,

ami du progrès sage et gradué. Au lieu d'une antipathie aveugle et passionnée, elle s'anime envers l'autorité d'une confiance calme, raisonnée, clairvoyante; c'est conforme à la condition normale des choses, et aujourd'hui le penchant des intelligences y ramène la France. En fait, une réaction s'opère dans les meilleurs esprits; elle renverse des idées éphémères que, sous une préoccupation exclusive, on avait regardées comme éternelles, et elle inaugure d'autres axiomes moins passagers. Dans les théories d'économie sociale qui prennent faveur, le pouvoir cesse d'être considéré comme un ennemi naturel; il apparaît de plus en plus comme un infatigable et bienfaisant auxiliaire, comme un tutélaire appui. On reconnaît qu'il est appelé à diriger la société vers le bien et à la préserver du mal, à être le promoteur actif et intelligent des améliorations publiques, sans prétendre au monopole de cette belle attribution. On souhaite qu'il revête des attributions pleines de fécondité, en place des brutales prérogatives qu'il avait assumées dans des temps de barbarie et de despotisme, et dont il a été justement dépouillé.

A la condition qu'on ne l'exagère pas, ce mouvement nouveau aura, n'en doutez pas, les plus heureux effets. Cependant l'esprit français est mobile; il est enclin à se transporter d'un système absolu à un autre système non moins exclusif et diamétralement opposé. Il serait possible que tels hommes éclairés, tels excellents citoyens qui luttaient jadis, afin de restreindre les attributions du gouvernement à celles d'un sergent de ville, chargé de maintenir l'ordre matériel sur la voie publique, de veiller au balayage et d'empêcher le tapage nocturne, se montrassent disposés à lui céder, en plus d'une manière, une prérogative illimitée. Soyons en garde contre ces réactions; elles abondent dans notre histoire; et,

pendant le demi-siècle qui vient de s'écouler, nous en avons offert au monde d'insignes exemples.

Pour revenir au sujet qui nous a occupés pendant les dernières leçons, il se pourrait qu'on revendiquât aujourd'hui, pour le gouvernement, l'empire absolu des travaux publics, tout comme, hier, on lui interdisait absolument de s'y immiscer. Ces idées extrêmes ont été soutenues par des hommes graves : elles ont déjà assez de partisans pour qu'il soit nécessaire de les combattre à la clarté du ciel. Je vais donc vous signaler quelques-unes des nombreuses raisons qui militent en faveur de l'action de l'industrie privée dans les travaux publics.

Et d'abord l'étendue des travaux publics, réclamés par l'intérêt général, est indéfinie et commande ce concours. Quand il y a une œuvre considérable à entreprendre, il convient d'accueillir avec empressement toutes les forces qui se présentent pour y coopérer, d'aller même au-devant d'elles, du moment qu'elles se présentent honorablement. C'est d'autant plus nécessaire, que l'œuvre est plus vaste et plus urgente. Or, quelle œuvre est plus immense, plus dispendieuse que la construction des chemins de fer ? Je ne parle pas des fleuves à améliorer, ni des routes qui viennent s'embrancher sur les chemins de fer pour en propager les effets, ni de ces chemins vicinaux si modestes, mais si utiles, dont la surface de la terre a besoin d'être sillonnée et dont jusqu'en 1836 nous étions dépourvus presque partout en France ? Parmi les peuples civilisés, le perfectionnement des moyens de communication est devenu un sujet d'émulation nationale et un calcul bien entendu. De toutes parts on appelle ces améliorations. Pour les mener avec activité, on ne saurait réunir trop d'efforts.

Les ressources des gouvernements sont bornées ; elles se composent du budget des recettes, sur lequel il faut

prendre de quoi subvenir à toutes les exigences du budget des dépenses. Il reste sans doute l'expédient de l'emprunt; mais la puissance de l'emprunt n'est pas illimitée, à beaucoup près. Sur la masse des capitaux que la société met tous les ans en réserve, une partie seulement, assez modique même, répond à l'appel de l'emprunt, parce que, en ces temps de paix qui dureront, s'il plaît à Dieu, les rentes sur l'État ne donnent qu'un faible revenu. Les chances de bénéfice qu'offrent les entreprises d'utilité publique telles que les chemins de fer, souvent même lorsque elles s'accomplissent sans aucun concours de l'État, sont de nature à attirer beaucoup de capitaux qui refuseraient de se placer dans la rente. Ainsi par la coopération de l'industrie privée représentée par les compagnies, la part faite aux travaux publics sur l'épargne annuelle du pays est fortement grossie.

Le concours des forces privées avec les forces publiques se motive par vingt autres raisons. L'ambition de tous les hommes est vivement excitée aujourd'hui, elle l'est trop peut-être pour la sécurité des États et pour le bonheur des individus; mais, telle qu'elle est enfin, elle a besoin d'aliments. Aux hommes qui ont l'amour des grandes idées et des grandes entreprises, qu'anime le désir d'embrasser de grandes affaires, et qui veulent rester en dehors de l'administration publique ou qui n'y peuvent entrer, ouvrez donc, il le faut, une vaste carrière. Les travaux publics peuvent figurer avec avantage et éclat dans le programme qu'il convient de présenter à ces hommes entreprenants et hardis, afin qu'ils trouvent à leurs facultés un emploi digne d'elles.

Des raisons politiques, tirées du fond même du gouvernement représentatif sous lequel nous vivons, et qui doit planter son drapeau successivement chez tous les

peuples civilisés, exigent que les compagnies soient non-seulement tolérées, mais encouragées.

Le régime représentatif, dont Montesquieu a dit que *c'était la plus belle invention de l'esprit humain*, consiste dans l'alliance étroite de la liberté avec l'autorité. Il partage le soin de conduire les affaires de la société entre les agents d'un pouvoir suprême et les mandataires directs ou indirects, officiels ou officieux de la société elle-même. L'admission des gouvernés, conjointement avec les dépositaires de l'autorité, à la gestion des affaires publiques est désormais acquise aux peuples. De là une émulation qui est destinée à mettre en saillie, pour le bien du genre humain, toutes les supériorités, en quelque rang qu'elles aient pu éclore. Noble concours, qui livre un espace indéfini à toutes les intelligences, qui ouvre la carrière à tous les sentiments généreux, à toutes les idées fécondes, à tous les efforts de quelque énergie, et qui, s'il fallait en croire une philosophie optimiste, serait destiné à remplacer, pour le bonheur des peuples, la lutte sanglante des champs de bataille, en offrant une abondante pâture aux sentiments de rivalité que la nature a placés dans le cœur de l'homme !

Il existe chez nous aujourd'hui, en droit et en fait, deux souverainetés : d'un côté la couronne que la France entoure de ses hommages et qu'elle est résolue à maintenir, parce que l'expérience lui a enseigné que la monarchie est la plus sûre garantie d'indépendance au dehors, de bon ordre et de prospérité au dedans ; de l'autre ce pouvoir que je continuerai de désigner par le nom qui lui est attribué de souveraineté populaire, quoique pour quelques personnes cette appellation réveille de fâcheux souvenirs. Cette seconde souveraineté, quoique imparfaitement définie encore par les hommes d'État et par les philosophes, n'en est pas moins debout. Elle est la con-

quête des temps modernes ; chez nous, dans la Grande-Bretagne et ailleurs, elle est reconnue formellement. Pour qu'elle ne soit pas un vain nom, il faut que le pays ait le droit de participer par lui-même aux plus grandes affaires, à celles d'où il attend sa puissance et son bien-être. En un mot, l'intervention de l'industrie privée dans les travaux publics a pour fondement le principe même de la souveraineté nationale.

Si les peuples ont donné à jamais, il faut le croire, leur démission pour renverser, ils ne l'ont pas donnée, il serait imprudent de la leur demander, à l'égard de l'œuvre de progrès pacifique qui se poursuit aujourd'hui. Ils veulent prendre part à leurs affaires non-seulement par le vote constitutionnel de leurs mandataires, mais encore par leurs efforts directs, personnels, par leur intelligence active et par leurs bras ; non-seulement par l'argent qu'ils apportent chez le percepteur ou qu'ils consentent à prêter au gouvernement, mais encore par celui qu'ils gardent à part eux pour le faire valoir eux-mêmes. Tel semble être le sens naturel du gouvernement représentatif ; c'est la seule manière de le concevoir qui convienne, une fois passés les moments d'orage et de révolution.

En France, l'action du mécanisme représentatif a été longtemps absorbée dans un combat qui se passait entre l'opinion publique et le gouvernement. Dans une situation régulière des choses, les institutions ont un autre mobile et fonctionnent dans un autre but. On ne légifère pas perpétuellement sur la garde nationale, sur le jury, sur les élections, sur la presse. Sur ces sujets brûlants on statue une fois pour toutes, ou l'on n'y revient que de loin en loin. La politique, dans l'état normal des sociétés, consiste à organiser et à développer successivement les intérêts moraux, intellectuels et ma-

tériels des peuples, tâche indéfinie qui remplira les siècles. Quand un peuple a sa moisson faite de franchises en principe, il se consacre à les rendre de plus en plus pratiques, plutôt qu'à faire de nouvelles conquêtes dans les régions de l'idéal. Quand il est en possession incontestée d'un bon fonds en idées d'ordre et de liberté, sa besogne est de l'exploiter. La mission des générations est de s'appliquer, les unes après les autres, à incorporer ces idées dans des institutions positives, dans des créations qui répondent à leurs besoins. La politique préside à ce mouvement et fait converger vers le but les passions et les intérêts, les intelligences et les forces suscitées par les événements. Sous le régime représentatif, elle laisse aux citoyens une action libre, immédiate et très-étendue dans cette œuvre de longue haleine, si bien que, quelles que puissent être les apparences, on peut dire que le gouvernement représentatif existe déjà, là où les particuliers jouissent d'une participation directe et indépendante aux grandes entreprises d'utilité publique qui absorbent l'activité sociale, et qu'au contraire le gouvernement représentatif est près de n'être plus qu'une fiction, là où cette coopération leur est refusée ou ne leur est reconnue que sur des proportions exiguës.

De ce point de vue, l'établissement des voies de communication apparaît avec un nouveau caractère politique, et l'on reconnaît que, sous les auspices du système représentatif, les citoyens doivent avoir un rôle à y remplir, indépendamment de l'État, sous la forme des compagnies, ou même des individus, ou encore par l'intermédiaire des départements et des villes.

Ce ne sont pas cependant les seuls motifs politiques qu'on puisse invoquer en faveur de la participation de l'industrie privée aux entreprises de travaux publics.

Nos pères, il y a un demi-siècle, ont brusquement dé-

moli la société ancienne ; ils l'ont détruite de fond en comble par le fer et par le feu. Maintenant l'Europe, et en particulier la France, je le dis à sa louange, s'applique à réédifier une société sur le sol ainsi mis à nu. Or, le législateur, sur qui pèse cette lourde tâche, quels matériaux a-t-il à sa disposition ? Des grains de sable. C'est avec de pareils éléments qu'il est tenu d'élever un édifice spacieux et magnifique, qui surpasse tous les monuments politiques des siècles antérieurs. L'œuvre est ardue, mais elle n'est pas impossible, car on peut accomplir de grandes choses avec des grains de sable, à la condition de les cimenter.

Avec les éléments désagrégés, presque réduits en poudre que présente l'époque actuelle, il ne sera point impraticable d'édifier une société grande, prospère et forte, pourvu qu'on sache les unir. C'est ici qu'il convient de signaler comme un moyen de cohésion efficace l'esprit d'association.

Interrogez les hommes éminents : tous vous diront que le premier besoin, le grand *desideratum* du dix-neuvième siècle, est la stabilité. Mais la stabilité d'un système exige des points d'appui, des points fixes, et où sont-ils aujourd'hui ? On les trouvait autrefois dans les classes privilégiées, ou dans les corporations de toute espèce et même dans des individualités puissantes qui, se perpétuant par l'hérédité, et s'élevant du milieu de la foule comme des chênes parmi les bruyères, soutenaient l'édifice social. Nous ne possédons plus rien de semblable sur notre sol nivelé ; et il n'est pas vraisemblable que de pareils états soient jamais rétablis parmi nous ; mais il nous reste la ressource de puissantes entités collectives en rapport avec nos lois, c'est désormais notre seul recours. Ainsi, dans l'intérêt de la stabilité sociale, il convient aujourd'hui d'organiser des associations.

Les travaux publics, actuellement si populaires, offrent l'occasion d'en constituer. Accueillons donc avec faveur les compagnies de travaux publics.

Combien de fois dans les récits des voyages, n'avez-vous pas entendu parler de ces sables mouvants du désert, qui sont portés un jour du levant au couchant, et ramenés le lendemain de l'occident à l'orient par le vent qui se met à les balayer dans un sens opposé et donne à leur surface une configuration sans cesse différente. Le voyageur qui, après quelques jours d'intervalle, repasse par les mêmes points, ne retrouve plus les monticules que la première fois il avait notés sur sa carte. C'est une mobilité désordonnée et perpétuelle qui n'a rien de commun avec le progrès. Telle serait partout, Messieurs, l'image de nos institutions, si nous ne nous efforcions d'en affermir la base par tous les moyens qu'autorisent les éternelles idées de liberté et de justice, et parmi lesquels l'économie politique signale avec confiance l'esprit d'association.

Je rappellerai à ce sujet, un fait que raconte un des maréchaux du premier empire. C'était lors du camp de Boulogne : Napoléon, vous le savez, avait rassemblé, le long de la Manche et de la mer du Nord, une armée imposante qui menaçait l'Angleterre, mais qu'il fallut conduire à Austerlitz. Le capitaine dont je parle commandait un corps d'armée campé sur les limites de la Belgique et de la Hollande. On était en hiver ; pour occuper ses soldats et en même temps pour évoquer devant eux une expédition mémorable à laquelle il avait pris part, il eut l'idée de leur faire construire une pyramide sur le modèle de celles de l'Égypte. On se servit du sable qu'on trouvait sur place, on l'amoncela avec art, et une pyramide régulière apparut après quelques mois, frappant d'admiration les passants et même les soldats qui l'a-

vaient érigée. Mais bientôt les pluies du printemps vinrent, et suffirent pour détruire en peu de temps ce monument improvisé. Il coula sur lui-même et il n'en resta plus rien. Cet incident de la vie des camps, du temps de l'empire m'est demeuré présent à l'esprit ; et je me suis dit souvent que si le dix-neuvième siècle n'avisait sérieusement à se pourvoir d'éléments organiques, les créations politiques dont il s'enorgueillit seraient aussi éphémères que la fragile pyramide érigée par nos soldats désœuvrés dans les plaines de la Campine.

Mais pourquoi m'appesantir sur ce sujet ? La fable ingénieuse du *Vieillard et ses enfants* n'a-t-elle pas révélé à votre enfance la puissance de l'association ? Qu'ai-je besoin de m'évertuer à vous en offrir la démonstration raisonnée, quand vous avez présentes à la pensée les merveilles enfantées par l'esprit d'association dans un pays voisin ? Sa fécondité infinie est écrite en ineffaçables caractères sur toutes les parties du sol britannique. Ces docks qui recèlent des matières premières en quantité suffisante pour faire travailler une partie de l'Europe, ces 1,200 lieues de canaux, ces trois ou quatre mille lieues de chemin de fer, ces ports, ces routes ordinaires elles-mêmes, c'est l'esprit d'association qui a exécuté tout cela presque à lui seul. L'empire britannique dans l'Inde, c'est le fruit des efforts d'une compagnie. Quels raisonnements vaudraient de pareils exemples !

Mais, dira-t-on, quelques garanties que les compagnies, convenablement organisées, puissent présenter, pour l'exécution des chemins de fer, quelque convenance politique et sociale qu'il y ait à encourager l'esprit d'association, les compagnies ne sont-elles pas entachées d'un vice radical ? Ne sont-elles pas portées à réclamer de hauts prix pour le transport des personnes et des choses ? — Si la confection des voies de communication par

l'industrie privée était, en effet, incompatible avec le bon marché, l'inconvénient signalé ici motiverait l'arrêt que quelques esprits distingués ont prononcé contre les compagnies; mais cette sentence est empreinte d'une injustice et d'une exagération qu'il est aisé de faire toucher du doigt.

Même en admettant que les compagnies dussent effectuer toujours et nécessairement les transports à un taux sensiblement plus élevé que celui auquel l'État peut descendre, il ne serait pas sage de se priver des avantages que le pays peut retirer de leur concours. Sur les voies perfectionnées qu'elles ont construites, et qui sans elles seraient encore à entreprendre, les compagnies de chemins de fer, par exemple, imposent aux voyageurs et aux marchandises, en retour d'un service mieux fait que par le passé, et destiné à s'améliorer beaucoup encore, une somme inférieure au tribut qu'on payait, sans murmurer, aux messageries et au roulage. C'est déjà pour la société un bénéfice.

Mais ce qui doit rassurer complètement sur leurs exigences, c'est qu'elles ont intérêt à être modérées. De bas tarifs sont pour elles le moyen le plus assuré de réaliser de grands profits. Sur ce point l'expérience est déjà faite; elle se confirme chaque jour, et les résultats en seront bientôt si clairs et si décisifs, que les administrations de chemins de fer ne sauraient dépasser certaines limites de prix, à moins d'être frappées d'aveuglement, et sans causer, au su de tous, un grand préjudice aux compagnies dont les affaires leur seraient confiées.

Sans doute on ne peut espérer que les compagnies abaissent leurs tarifs jusqu'au niveau où, en admettant une certaine hypothèse, il serait permis de croire que l'État mettra les siens. L'État, je l'ai constaté dans une des leçons précédentes, est ou semble mieux placé à cet égard

que l'industrie privée, qui a besoin de recueillir un revenu direct de son exploitation, puisqu'il ne lui est pas possible d'en retirer avantage indirectement, et dont les intérêts particuliers ne concordent pas absolument avec l'intérêt général (1). Toutefois on se bercerait d'illusions si l'on pensait que, pour les transports opérés par ses soins sur les voies qui lui appartiendraient, l'État se contenterait toujours des profits indirects que lui procureraient l'accroissement des transactions et le progrès de la richesse publique. Qu'il le puisse ou paraisse le pouvoir, c'est indubitable; mais qu'il le fasse est problématique. Les gouvernements, lorsqu'ils sont pressés par des besoins financiers, ainsi que c'est le cas trop souvent, saisissent avec empressement toutes les occasions d'augmenter leur revenu. Il n'y aurait donc rien d'étonnant à ce que, des temps difficiles survenant, quelques engagements qu'on eût pris en faveur des tarifs bas, on recherchât le profit pécuniaire direct des péages, sans préjudice des bénéfices indirects qui résultent toujours, pour le trésor, d'une voie de circulation perfectionnée, et même en courant le risque de compromettre ceux-ci. L'État a un penchant extrême à gagner sur les services publics dont il s'est chargé. Je ne vous parlerai pas des sommes énormes que rapporte annuellement au gouvernement français la fabrication du tabac; c'est un monopole expressément fiscal qu'il s'est réservé. Mais la poste aux lettres, qui présente tant d'analogie avec le sujet qui nous occupe ici, est pour lui une source de recettes, qu'il a longtemps craint de rendre moins abondante en faisant subir au tarif des ports de lettres une réduction impatiemment désirée, quoiqu'il y eût lieu de penser qu'avec des ports de lettres

(1) Voir plus haut, leçon iv, pages 67 et suivantes.

moins chers, on dût multiplier les transactions, et quoique diverses raisons de l'ordre moral et de l'ordre politique militassent en faveur d'une taxe réduite. Nous avons déjà cité l'exemple du canal Érié et des autres canaux de l'Amérique du Nord, exécutés par des États, sur lesquels les péages sont élevés.

L'expérience le montre : quand un gouvernement dispose d'un moyen de se procurer de l'argent, il arrive par degrés, sous la pression des nécessités financières, à lui faire produire tout ce qu'il peut. C'est ainsi que les impôts s'établissent le plus souvent d'après un tarif modéré ; mais les besoins de l'État devenant, à tort ou à raison, plus grands, les taxes s'accroissent ensuite jusqu'au point au delà duquel elles seraient manifestement oppressives. Heureux les peuples, si ce point n'était jamais franchi !

Ainsi, bien que l'exemple de la gestion des chemins de fer par l'État, en Belgique et dans diverses parties de l'Allemagne, démontre qu'en effet présentement on a lieu de regarder les gouvernements comme disposés à faire jouir les populations, sur les chemins de fer, de prix de transport assez modiques, le désavantage qu'en cela présente ou semble devoir présenter l'industrie privée ne saurait être considéré comme obligé et permanent, et on ne peut en faire contre les compagnies un motif d'exclusion.

La remarque en a déjà été faite dans ce Cours (1), l'exploitation des chemins de fer, dans l'état actuel des choses et avec l'expérience encore restreinte qu'on en a, exige et paraît devoir exiger longtemps des tâtonnements et des tentatives minutieuses. Elle comporte même, par rapport à telle ou telle partie des clients, des complaisances qui touchent de près à des faveurs, complai-

(1) Voyez ci-dessus, deuxième leçon.

sances ou préférences que l'administration peut tolérer de la part des compagnies, mais qu'elle se permettrait difficilement à elle-même. D'une manière générale, l'exploitation d'un service de transport, par les moyens nouveaux et perfectionnés que la vapeur a mis à notre disposition, réclame aujourd'hui et réclamera longtemps encore un certain génie commercial qui se trouvera rarement parmi les fonctionnaires publics, et qu'ils ne sauraient montrer s'ils en étaient doués, enlacés qu'ils sont dans un réseau de formalités. Elle comporte aussi certaines hardiesses fort légitimes au point de vue de la morale, devant lesquelles l'industrie privée ne recule pas, mais dont les fonctionnaires publics oseraient difficilement prendre la responsabilité. A ce point de vue, la baisse des prix de transport et la provocation, par ce moyen, de progrès considérables dans l'industrie, rencontrera souvent, de la part de l'État, plus de difficultés que de la part des compagnies, quoique celles-ci semblent devoir être plus occupées de ne pas compromettre leurs bénéfices.

Chaque pays offre des termes de comparaison entre l'industrie privée et ce que j'appellerai l'industrie publique, celle qui est exercée par l'État. J'ai déjà eu lieu de faire remarquer qu'en France l'industrie publique avait donné des preuves remarquables de son aptitude. Cependant, en somme, il faudrait plus que de la bonne volonté pour lui reconnaître à cet égard la parité avec l'industrie privée. A cette occasion, je citerai un service de transports qui a été entre les mains de l'État pendant plusieurs années, et qui était exploité par lui d'une manière recommandable : le service des paquebots de la Méditerranée. Depuis 1851, l'État s'en est dessaisi et l'a remis à une compagnie composée d'hommes aussi éclairés qu'honorables, celle des Messageries impériales.

Depuis lors, impossible de ne pas reconnaître que ce service a changé de face, au grand avantage du public et de l'État lui-même. Avec une subvention qui excède de peu la somme dont l'administration était en perte annuellement, on a le service de quarante-sept bâtiments au lieu de quatorze, et un parcours de 293,000 lieues marines, au lieu de 93,000. Le commerce français a pris dans le Levant une grande extension et les recettes de l'État, par les douanes et par la taxe des dépêches se sont sensiblement accrues. Pour l'État, en outre, pendant la guerre, le service des Messageries a été la source d'économies très-considérables, qu'il n'eût pu attendre de sa propre exploitation (1).

(1) Voici comment s'est exprimé, au sujet de l'exploitation comparée des paquebots du Levant par l'État et par la compagnie des Messageries impériales, M. Xavier Raymond dans un remarquable article au sujet des paquebots transatlantiques. (*Journal des Débats* du 24 mars 1857.)

« En 1851, lorsque l'État exploitait avec seize bateaux seulement le service des paquebots du Levant, il ne faisait que de pitoyables recettes, il était battu sur toutes les lignes par l'activité que déployait le Lloyd autrichien, dont la flotte, composée alors de trente-deux navires, avait naturellement imposé au commerce le mouvement de ses navires pour règle d'opérations. La perte qui résultait annuellement, pour l'administration, de ce fâcheux état des choses, était estimée à plus de 4 millions de francs, dépensés sur un parcours total de 93,000 lieues seulement, presque sans retour pour le Trésor, et à peu près sans profit pour le commerce national. Ce sont les chiffres acceptés par les diverses commissions parlementaires ou administratives chargées d'informer sur ce sujet. En 1856, au contraire, le service ayant été concédé à l'industrie privée, et la flotte de la compagnie ayant été portée au nombre de 47 bâtiments armés, le parcours s'élève à 293,000 lieues, le pavillon français lutte partout d'activité avec le pavillon autrichien, il le surpasse sur les grandes lignes, il finit par prendre à son tour l'ascendant, et l'affaire, qui auparavant était uniquement onéreuse, devient fructueuse pour tout le monde. Je n'ai pas besoin de dire ce que le commerce en général et les actionnaires en particulier y ont gagné, mais je ferai remarquer que l'État n'a pas moins profité que les autres parties. D'abord il est rentré dans des sommes importantes par l'augmentation du produit des lettres et des droits de douanes, conséquence nécessaire du développement des

En résumé, il est éminemment utile que les compagnies jouent un grand rôle dans la construction et l'exploitation des travaux publics, et particulièrement des chemins de fer. L'expérience, qu'il faut toujours consulter, nous offre à cet égard un enseignement décisif. Elle constate en effet qu'après avoir voulu se charger des lignes ferrées, la plupart des gouvernements européens s'en sont dessaisis en faveur des compagnies. Ils les avaient commencées pour leur propre compte par différents motifs, au nombre desquels figurait certainement le désir dont sont animés les gouvernements modernes,

correspondances; ensuite, pour un service plus que quadruple de celui qu'il faisait lui-même, il n'a pas eu à payer une subvention qui dépassât sensiblement la somme que lui coûtait jadis tous les ans sa chétive entreprise; enfin, pendant la guerre qu'il venait de soutenir, il avait retiré des avantages inappréciables de la multiplicité des moyens de communication rapide et régulière qu'il avait avec son armée, et au point de vue de l'économie des dépenses, il avait trouvé dans les paquebots-poste de la Méditerranée des instruments qui lui avaient épargné des sommes dont l'importance est difficile à calculer. J'ai essayé de faire ce compte, mais j'avoue que je n'ai pas pu réunir les éléments nécessaires pour l'établir avec quelque espérance d'exactitude. Je dirai cependant que j'ai quelquefois entendu évaluer les bénéfices obtenus dans cette circonstance par l'État à la somme totale des subventions qu'il paie à l'entreprise française pour une concession de vingt ans, et je ne crois pas que cette estimation soit exagérée. En tout cas, il est certain que l'activité du service a été la principale cause du changement survenu à l'avantage du pavillon français, et que, tous les points de vue, elle a été une économie bien entendue. »

Au sujet du montant de la subvention que reçoit la compagnie, comparé à la somme dont l'administration était en perte tous les ans, M. Xavier Raymond présente l'observation suivante :

« A première vue, le chiffre de la subvention que reçoit aujourd'hui la compagnie chargée des services de la Méditerranée paraît excéder de 1,500,000 francs à 1,600,000 francs le chiffre des pertes reconnues par l'État lorsqu'il exploitait lui-même la correspondance du Levant; mais il ne faut pas oublier que la compagnie doit aujourd'hui à l'État, outre le transport des lettres, le transport gratuit entre la France et l'Algérie de 30,000 passagers et de 3,000 tonnes de matériel par an. Cette condition rétablit, jusqu'à un certain point, la balance ».

de tout centraliser dans leurs mains, mais parmi lesquels il faut citer pareillement la difficulté qu'on trouva d'abord à organiser des compagnies assez fortes. Peu à peu, d'une part les gouvernements, dans les grands États surtout, ont reconnu que cette entreprise directe était pour eux la cause d'embarras qui les empêchaient de se consacrer aux affaires politiques proprement dites; d'autre part, de grandes associations industrielles ont apparu avec des forces suffisantes pour aborder victorieusement les plus vastes entreprises en ce genre. Dans ces circonstances, les gouvernements n'ont pas hésité à résigner entre les mains de l'industrie privée l'attribution dont ils s'étaient emparés, de construire et d'exploiter les chemins de fer. En ce moment, l'exécution et l'exploitation par les compagnies semblent être presque érigées en principe dans la plupart des grands États.

Mais dans de pareilles matières, il n'y a pas de règles absolues; il ne suffit pas qu'une entreprise soit confiée à l'industrie privée pour qu'elle réussisse. Le succès, ici comme partout, est subordonné à la valeur intellectuelle et morale des hommes. Les administrateurs d'une compagnie ne sont pas nécessairement des hommes intelligents, actifs, ardents à remplir leurs devoirs. Une compagnie pourra donc se montrer lente à comprendre que le bon marché servirait ses intérêts mieux que la cherté, ou à découvrir le point jusque auquel elle doit pousser le bas prix du transport des hommes ou des choses; je suppose qu'il s'agisse d'une compagnie de chemin de fer. Mais à la longue, l'aiguillon de l'opinion publique, les réclamations dont la compagnie sera assaillie et les remontrances de l'autorité l'amèneront à résipiscence et finiront par la déterminer à suivre une ligne de conduite plus avantageuse pour le public et pour elle-même. Bien plus, après l'avoir avertie, l'auto-

rité, pour peu qu'elle ait de zèle, trouvera le moyen d'exercer sur elle une action décisive; car le courant des affaires, la nécessité d'obtenir soit un changement aux clauses des concessions antérieures, soit une extension de leurs lignes, obligent les compagnies de chemins de fer à se présenter, presque périodiquement et à des intervalles rapprochés, devant les pouvoirs de l'État dans l'attitude d'un solliciteur. En pareil cas, il est tout simple que l'autorité profite de l'occasion pour déterminer la compagnie à obtempérer aux vœux légitimes du public.

Les compagnies anglaises de chemins de fer ont été lentes à comprendre que leur intérêt était de bien traiter le grand nombre. Pendant plusieurs années, elles s'obstinèrent presque toutes à exploiter dans un esprit aristocratique, en ce qui concerne le service des voyageurs. L'abus fut porté à ce point qu'il provoqua la formation d'un parti pour le rachat par l'État, par mesure d'utilité publique. Mais il n'a point été nécessaire d'en venir à cette extrémité. L'action de l'opinion et la fermeté du parlement ont contraint les compagnies à modifier leur système. De cette époque datent sur les chemins anglais les trains dits *parlementaires* parce qu'ils ont été prescrits par le parlement, qui transportent le public peu aisé à des conditions très-modérées (1). Quant au service des marchandises, il s'effectue, sur la plupart des lignes anglaises et pour la plupart des cas, dans des conditions de bon marché qui sont satisfaisantes.

Au moment où nous écrivons ces lignes, les compagnies des chemins de fer français excitent les plaintes

(1) Le lecteur trouvera dans le premier volume de ce Cours (Leçon XIII, pag. 554 et suivantes, et *Appendice* aux leçons XII et XIII, pag. 583 et suivantes) des détails sur ce qu'a offert de répréhensible la gestion des compagnies anglaises à l'égard des voyageurs, dans les premiers temps, et sur le mouvement qui s'est déclaré alors dans le public et dans le parlement.

du commerce par la lenteur et même l'irrégularité qui caractérisent le service des marchandises. Elles profitent du texte du cahier des charges pour ne délivrer de lettres de voiture qu'avec une fixation de délais tellement éloignés, du moins pour les petites distances, qu'on en est à regretter dans certaines localités le roulage accéléré et même le roulage ordinaire. Le service dit de messagerie, qui a pour objet le transport à grande vitesse des petits colis, laisse à désirer plus encore; il n'a pas toujours la célérité et la ponctualité désirables, et quelques agents subalternes s'y permettent des soustractions contre lesquelles il est impossible de réclamer utilement. Tous ces manquements envers le public sont préjudiciables aux intérêts des compagnies; car, elles ne peuvent l'ignorer, toute facilité ou toute sûreté nouvelle qu'elles offrent au public se résolvent pour elles-mêmes en un accroissement de clientèle et de profit, et toute gêne ou méfiance dont elles sont la cause tournent à leur propre détriment. La clameur de l'opinion, aidée s'il le faut, de la pression, qu'il appartient au gouvernement d'exercer en faveur de l'intérêt public méconnu, et dont l'occasion se présente à lui souvent, sans qu'il ait besoin de la chercher, déterminera, on n'en peut douter, à adopter des errements meilleurs, les compagnies de chemins de fer, qui toutes comptent en bon nombre des hommes éclairés dans leurs conseils. On est fondé à penser que ce qu'on remarque de défectueux dans l'exploitation des chemins de fer français provient en grande partie de ce que la masse des marchandises à transporter a excédé toutes les prévisions, et a surpris les compagnies avec un matériel insuffisant et un personnel mal dressé encore. L'intelligence dont elles ont fait preuve en général dans l'assiette des tarifs pour les marchandises est une ga-

rantie de la bonne volonté qu'elles mettront à céder au vœu public, par la fixation de délais plus raisonnables à l'égard de la petite vitesse, pour les distances médiocres ou petites. Il est vraisemblable que, en outre, on instituera pour les marchandises un service de moyenne vitesse qui répondra à ce qu'était jadis le roulage accéléré, intermédiaire entre les messageries et le roulage ordinaire; le principe en est admis, et par les compagnies et par l'administration publique. Enfin le service de messagerie sera mieux organisé et mieux surveillé.

Je terminerai par quelques observations au sujet des inconvénients et des dangers que présente l'organisation des grandes compagnies de notre temps.

Les mérites principaux des compagnies et les titres qui les recommandent pour les travaux publics, dérivent de ce qu'elles constituent l'application à ces entreprises de l'industrie privée ou de l'intérêt privé, qui est un mobile d'une grande puissance. Les compagnies perdraient la majeure partie des titres qui les recommandent si, dans leur organisation et leurs actes, l'intérêt privé n'avait plus qu'une attribution secondaire. Ce ne serait alors ni plus ni moins qu'une montre dont on aurait enlevé le ressort. Mais est-il possible qu'elles se dénaturent à ce point, et le cas mérite-t-il d'être prévu? Il faut le reconnaître, à cette question on doit répondre par l'affirmative. Depuis que les compagnies de travaux publics ont pris les proportions énormes, inouïes, qui distinguent les compagnies de chemin de fer, elles sont placées dans des circonstances telles que le danger, signalé ici, est dans l'ordre des choses à prévoir. Les grandes compagnies de chemins de fer ne sont plus des associations comme celles d'autrefois, où les principaux intéressés, réunis sous le nom de *Conseil d'administration* ou de *Bureau des directeurs* (*Board of directors*), géraient les intérêts com-

muns qui étaient aussi les leurs propres. Ce sont de grands corps gouvernés par des personnes qui n'ont ou peuvent n'avoir qu'un très-faible intérêt proportionnel dans l'entreprise, à titre d'actionnaires. Qu'est-ce en effet, que les cent actions de 500 francs exigées par la jurisprudence française de tout administrateur d'une compagnie de chemin de fer? Qu'est-ce par rapport au capital total engagé dans l'affaire, qui excède souvent des centaines de millions? Qu'est-ce, le plus souvent, par rapport à la fortune de l'administrateur lui-même? On en est donc venu à ce point que l'intérêt privé cesse ou puisse aisément cesser d'être le mobile de la majeure partie des personnes chargées de l'administration, et certainement c'est fort regrettable.

Les fonctions d'administrateur, qui devraient être remplies par des intéressés soucieux de bien gérer l'intérêt collectif de la société, par la raison que ce serait bien administrer leur propre fortune, sont donc trop souvent dépouillées de ce caractère. Pour le plus grand nombre des administrateurs, ce sont des places analogues aux emplois publics, mais en différant en ceci qu'elles sont plus largement rémunérées et qu'elles sont d'un exercice plus commode. Dans ces circonstances, beaucoup d'administrateurs, j'en suis persuadé, remplissent scrupuleusement leurs devoirs; mais c'est uniquement par l'effet d'un sentiment patriotique, à moins que ce ne soit par le désir d'être maintenus dans leur position et d'en conserver les avantages. Ce dernier mobile est bien aussi de l'intérêt privé, non pas cependant de cet intérêt privé direct qui ne peut réussir que par le succès de l'intérêt collectif. Il est sujet à se confondre avec un autre intérêt privé, de lignée douteuse, véritable bâtard, enclin à rechercher sa satisfaction par l'intrigue et par la coalition avec d'autres intérêts du même genre,

se concertant pour dominer l'assemblée des actionnaires, y composer des majorités factices et y obtenir des votes complaisants et aveugles. Heureux, lorsque l'intérêt privé des administrateurs n'est pas diamétralement opposé à celui de la compagnie ! Il n'est pas sans exemple, en effet, que des membres d'un conseil d'administration ou d'un *board of directors* aient sollicité cette position pour y poursuivre leur avantage personnel au détriment des actionnaires ; tantôt au moyen d'une spéculation sur les actions, tantôt en se faisant attribuer une fourniture considérable à un prix élevé, ou en devenant sous le nom d'un tiers, et quelquefois sous leur propre nom, car cela s'est vu, les entrepreneurs d'une partie des travaux. On a cité quelques faits graves de ce genre. Dans la phase nouvelle où sont entrées les compagnies, et qui se distingue par le *désintéressement* (je veux dire l'absence d'intérêt) d'une grande partie des administrateurs dans l'affaire sociale, il peut arriver aussi que les employés, trop abandonnés à eux-mêmes, non-seulement négligent leurs devoirs, mais commettent des infidélités désastreuses pour la société. De ces désordres, il y a eu des exemples récents dans la plupart des grands pays, particulièrement en Angleterre et aux États-Unis, et même en France (1) : des employés préposés à la caisse ou à la garde des titres, se sont livrés à des soustractions audacieuses ou à la fabrication de faux titres, et de cette manière les compagnies ont éprouvé de très-grands dommages.

Contre de pareils abus, il existe sans doute un préser-

(1) Dans ces derniers temps, le monde a retenti des scandaleuses soustractions commises par Redpath envers la compagnie anglaise du Nord, par un de ses pareils envers la compagnie anglaise du Sud-Est, et par Carpentier et consorts envers le chemin de fer du Nord, en France. Plusieurs faits du même genre se sont produits aux États-Unis.

vatif: ce serait que les actionnaires, prenant leurs propres affaires en main, suppléassent par la vigilance de leur contrôle à ce que le sentiment d'un intérêt privé, solidaire de l'intérêt collectif, a de trop restreint dans les conseils d'administration. Il est hors de doute que si les assemblées générales des actionnaires représentaient sérieusement l'association, et si les hommes intelligents qui ont le droit d'y paraître venaient y faire entendre leur voix, les conseils d'administration en recevraient une impulsion salutaire, qu'ils se montreraient toujours zélés, et à plus forte raison, que leurs membres s'abstiendraient individuellement de poursuivre la satisfaction de leur intérêt propre au détriment de l'intérêt social. Mais les sociétés anonymes, constituées de nos jours avec une multitude d'actionnaires, qui ne se connaissent pas les uns les autres et sont dispersés quelquefois dans le monde entier, sont des républiques presque complètement dépourvues d'esprit public.

Une assemblée générale est un forum qui serait le plus souvent désert si les administrateurs ne se chargeaient de le remplir de leurs amis ou de leurs créatures, qu'il est aisé d'y introduire par le moyen des actions au porteur, et ce n'est pas d'une réunion pareille qu'il faut attendre une impulsion éclairée. Ce n'est point par la sévérité de leur contrôle que ces assemblées se sont fait une réputation. Les auteurs des vaudevilles les ont mises en scène sous un tout autre aspect. De sorte que, dans l'état actuel des choses, les conseils d'administration ne sont guère justiciables que de leur conscience personnelle ou encore de l'opinion publique, tribunal malheureusement fort distrait et trop facile à circonvenir.

Il faut espérer que le progrès des mœurs publiques suscitera dans les affaires de ce genre une intervention

plus efficace des actionnaires et du public. Une compagnie est un petit État soumis au régime représentatif, et dont il faut que les actionnaires se pénètrent de l'esprit que les publicistes s'accordent à recommander pour la bonne marche des institutions représentatives chez les nations. Il faut qu'ils soient vigilants, il faut qu'ils se mêlent eux-mêmes un peu de leurs affaires, s'ils veulent que d'autres s'en mêlent beaucoup. Telle est la loi de ce monde, telle est la règle qui est faite à l'homme ici-bas : il n'y a pas d'avenir pour celui qui se refuse à prendre de la peine ; il faut qu'il s'attende à décliner peu à peu, sinon brusquement, et à être tôt ou tard une dupe ou une victime.

SEPTIÈME LEÇON.

Des encouragements en faveur des associations. — Garantie d'un minimum d'intérêt.

Le gouvernement, qui est la plus grande force sociale, doit, dans ses rapports avec les compagnies, se montrer, comme il appartient aux forts, bienveillant et même généreux. Par l'accueil qu'il fera à leurs réclamations, par le caractère de la surveillance qu'il exercera sur elles, par l'attitude qu'il prendra vis-à-vis d'elles chaque fois qu'il aura à s'occuper de leurs affaires, il devra leur témoigner son bon vouloir. En France, par exemple, le conseil général des ponts et chaussées procédera avec promptitude à l'examen des plans de travaux qui lui seront soumis, et il s'efforcera ainsi d'épargner aux compagnies un temps précieux. Il évitera de même de leur prescrire

aucune construction dispendieuse dont la nécessité ne serait pas bien démontrée. En réglementant les compagnies, l'administration songera à accroître plutôt qu'à restreindre leurs bénéfices, sous la réserve, bien entendu, de l'intérêt légitime du public, et de sa sécurité. Elle ne les tiendra pas en état de perpétuelle suspicion, sous prétexte des abus qui seraient possibles de leur part; elle apportera dans ses rapports avec elles la conviction de leur moralité; le moyen le plus sûr de rendre les hommes honnêtes ou de les y affermir, c'est de les traiter comme tels. A plus forte raison, elle manifestera envers elles le plus profond respect du droit de propriété; elle y est étroitement tenue envers tout le monde.

Mais les encouragements moraux ne sauraient toujours suffire, ni même les procédés. Envers les compagnies qui entreprennent des grandes voies de communication, fréquemment la bienveillance a besoin de se traduire en écus. Nous examinerons donc ici la question de l'assistance matérielle que les associations peuvent attendre de l'administration publique; et nous passerons rapidement en revue ce que les gouvernements des divers pays ont fait sous ce rapport.

Une forme d'encouragement qui a été appliquée dans plusieurs pays, et en particulier aux États-Unis, sur une grande échelle, est celle qui consiste à affranchir des droits de douane certaines matières premières ou certains mécanismes, à l'usage des compagnies de travaux publics. Aux États-Unis, pendant longtemps, les rails de fabrication étrangère destinés à la construction des chemins de fer sont entrés en franchise. Le droit d'entrée sur les fers étant élevé, l'exemption de cette taxe représentait une immunité assez considérable. Pour un chemin à deux voies, par exemple, qui, accessoires compris, n'exige pas moins de 200 kilog. par mètre courant, au

taux du tarif français, une exemption semblable donnerait une économie d'environ 24,000 fr. par kilomètre. Tel chemin de fer américain que je pourrais citer, exécuté à une seule voie, il est vrai, n'a pas coûté beaucoup plus (1).

En France, on n'a pas jugé à propos d'imiter cette disposition ; mais si l'État lui-même, comme on l'a vu alors qu'il construisait quelques-uns des chemins de fer, s'astreint à acheter aux maîtres de forges français les rails que l'Angleterre lui fournirait à beaucoup meilleur marché, et si, à plus forte raison, il empêche les compagnies de jouir du bénéfice du bon marché que leur offriraient les forges ou les constructeurs de locomotives du dehors, il ne leur en a pas moins témoigné sa bienveillance, par l'octroi de diverses immunités. Ainsi, pendant plusieurs années (jusqu'en 1855), l'impôt général du dixième sur le prix des places dans les voitures publiques avait été réduit des deux tiers environ en ce qui les concerne, et les lois qui autorisent les chemins de fer ont supprimé les droits d'enregistrement, en faveur des associations qui les entreprennent, pour les acquisitions qu'elles ont à faire (2).

(1) Le chemin de fer de Charleston, ville principale de la Caroline du Sud, à Augusta (Géorgie), qui a été achevé en 1833, ne revenait, en mai 1834, y compris les locomotives, les chars et le reste du matériel, qu'à 6,000,000 fr. pour 219 kilomètres. C'est par kilomètre, 27,400 fr. On pourrait même dire qu'il ne coûtait aux actionnaires que 3,500,000 fr., soit 25,115 fr. par kilomètre, parce que, au moment dont nous parlons, sur les 6 millions qui avaient été consacrés à le construire, 500,000 fr. avaient été fournis par l'exploitation même. Il était à une seule voie. On y avait beaucoup économisé le fer ; les rails étaient en bois recouvert d'une simple bande de métal. C'était un prodige d'économie. Il n'y arrivait pourtant pas d'accident.

(2) Dans toutes les acquisitions de terrains ou même de propriétés bâties que les compagnies ont à faire pour l'exécution des entreprises dont elles sont concessionnaires, le droit proportionnel, qui représente 6 et

Les gouvernements ont adopté d'autres encouragements plus efficaces encore, consistant à donner de l'argent, ou bien des garanties à l'aide desquelles il devenait facile d'en trouver.

J'ai déjà signalé les avances que le gouvernement anglais a faites, par l'intermédiaire de la commission des prêts de l'Échiquier, à des compagnies de travaux publics (1).

Chez nous, depuis 1830, le gouvernement a plusieurs fois assisté financièrement les compagnies. Il leur a prêté de l'argent à un taux d'intérêt modique, moindre que celui que les capitalistes auraient exigé d'elles, en un temps où même il est douteux qu'elles eussent trouvé crédit chez des particuliers. Le chemin de Versailles (rive gauche) a reçu 5 millions, et celui d'Alais 6 millions, à 4 pour 100; celui de Rouen en a eu 14 à 3 pour 100, et il a été d'ailleurs entendu que le remboursement de ce capital ne lui serait réclamé que par trentièmes. La compagnie de Bâle à Strasbourg a obtenu un prêt de 12,600,000 fr. à 3 pour 100, avec cette clause que le gouvernement ne percevrait l'intérêt de sa créance que dans le cas où les actionnaires eux-mêmes auraient touché un revenu de 4 pour 100, et l'amortissement est plus lent encore que pour la ligne de Rouen. La compagnie de Rouen au Havre a reçu : 1° une subvention gratuite de 8 millions, et 2° un prêt de 10 millions à 3 pour 100 : le gouvernement ne devait avoir droit à l'intérêt de ce prêt que trois ans après l'époque fixée pour l'achèvement des travaux. Indépendamment des 14 millions fournis à la compagnie de Paris à Rouen, le gouvernement s'est engagé à lui en donner 4, dans le cas où le chemin de fer de Rouen au

demi pour 100, a été réduit au droit fixe de 1 fr. Tout concessionnaire jouit de cette faveur.

(1) Voir plus haut, pag. 53 et 54.

Havre serait voté (1); cette hypothèse s'étant réalisée, le total de la subvention se trouve porté pour elle, comme pour la compagnie du Havre, à 18 millions. Ainsi l'État a avancé ou donné 36 millions à la ligne de Paris à la mer par Rouen et le Havre.

Un autre mode d'assistance financière a été employé par le gouvernement français et a acquis depuis quelques années une très-grande extension, c'est la garantie d'un minimum d'intérêt; on en a fait usage pour la première fois envers la compagnie de Paris à Orléans, à laquelle on avait garanti un minimum de revenu de 4 pour 100 pendant quarante-six ans. On y a eu recours depuis dans des affaires très-vastes, envers presque toutes les grandes compagnies de chemin de fer, tant pour leurs actions que pour leurs obligations, et on a eu à s'en applaudir. Sans bourse délier, c'est le moyen d'inspirer une grande confiance à l'esprit d'entreprise. Dans un instant je m'étendrai davantage sur ce mode d'encouragement.

Les gouvernements allemands ont également prêté assistance aux compagnies. Le dernier roi de Prusse, Guillaume III, par un article de son testament qu'une pensée politique avait dicté, avait légué un million de thalers (3 millions 750,000 francs) à la compagnie, quelle qu'elle fût, qui rattacherait par un chemin de fer la capitale du royaume à la vallée du Rhin. Dans un grand nombre de cas les gouvernements allemands ont accordé aux compagnies des faveurs qui avaient des rapports avec la garantie d'un minimum d'intérêt. En retour, ils se sont quelquefois attribué certains avantages d'un genre différent de ceux que s'est réservés le gouvernement français.

Le gouvernement autrichien avait employé à l'égard

(1) Afin d'alléger la dépense que la compagnie aurait à faire dans ce cas pour la traversée dispendieuse de la ville de Rouen.

de la compagnie du chemin de fer de Milan à Venise, un mode d'encouragement qu'on ne retrouve nulle autre part. La compagnie, après l'achèvement des travaux, devait avoir deux années pour expérimenter la ligne et s'éclairer sur les profits à en attendre, et à l'expiration de ces deux années, elle devait faire savoir au gouvernement si elle entendait ou non la conserver. Dans le cas de la négative, le gouvernement devait acquérir le chemin de fer et le payer au moyen d'obligations à 4 pour 100 au pair, égales en capital à la dépense de la compagnie.

Le gouvernement russe avait accordé une garantie de 4 pour 100 d'intérêt à la compagnie qui se chargeait du chemin de fer de Varsovie à la frontière d'Autriche.

L'Union américaine mérite une attention particulière en matière de travaux publics. Composée de trente et un États souverains, indépendants pour leur administration intérieure, elle représente par cela même une grande variété de modes d'encouragement.

Dans les États du Nord, qui sont ceux où le gouvernement et les particuliers ont déployé le plus d'activité en faveur des voies de communication perfectionnées, on a fréquemment eu recours à ce que les Américains appellent *le prêt du crédit de l'État*. Voici en quoi il consiste : L'État remet des titres de rente aux compagnies, qui les négocient à sa placée, et il reste chargé d'en servir les intérêts, à défaut des compagnies, en se réservant de se faire rembourser par elles tout ce qu'il aurait avancé ainsi. En soi, c'est fort analogue à ce que nous appelons en Europe la garantie d'un minimum d'intérêt sur une somme déterminée. Seulement, la somme dont l'intérêt se trouve garanti ne forme qu'une partie quelquefois médiocre de la dépense totale de l'entreprise.

Cette forme de secours a été employée notamment dans l'État de Massachusetts, un des plus éclairés et

des plus riches de l'Union. Le chemin de fer qui met Boston, capitale de cet État, en communication avec les régions lointaines de l'Ouest, avait coûté (je parle ici de l'état des choses tel qu'il se présentait il y a un certain nombre d'années déjà) 31 millions (1). Là-dessus, le gouvernement avait prêté son crédit à l'entreprise, pour une somme de 21,360,000 francs ; il y avait en outre souscrit, comme simple actionnaire, pour une autre somme de 5,340,000 francs ; de sorte que le total de ses avances était d'environ 27 millions sur 31. C'est à peu près comme s'il eût exécuté lui-même. De tous les chemins de fer du Massachusetts, je ne cite que celui-là ; mais plusieurs autres ont plus ou moins joui du prêt du crédit de l'État.

L'État de New-York, le premier de la confédération par sa population et ses ressources, s'est chargé lui-même de la plupart des canaux qui ont été exécutés sur son territoire. Mais il a concédé les lignes de fer à des compagnies, et il a encouragé plusieurs de ces associations en leur prêtant son crédit dans une certaine mesure. Cet État a jugé propos d'ouvrir, entre sa métropole et le vaste réseau que présentent les grands lacs, une communication autre que celle du canal Érié qu'il possède déjà depuis 1825. De là un grand chemin de fer, auquel a été accordé, sous cette forme, un encouragement d'ailleurs très-modique relativement à la longueur du parcours (718 kilom.) ainsi qu'à la dépense.

L'État de Pensylvanie, qui ne se pique pas, en général, de beaucoup d'unité, a employé des modes d'en-

(1) Cette somme s'est accrue depuis, soit que la ligne ait reçu des embranchements, soit qu'on y ait fait de nouveaux ouvrages, soit qu'elle ait reçu des perfectionnements. Je lis dans l'*American Almanac* de 1857 (page 219), que les frais d'établissement de ce chemin de fer (*Western-Railroad*) sont de 10,495,505 dollars, soit 56,045,997 fr.

couragement très-divers : la prise d'actions, le prêt de son crédit, un privilège de loterie. D'autres États ont de même autorisé des compagnies à ouvrir des loteries, dont celles-ci s'engageaient à consacrer les bénéfices à l'exécution de leurs lignes; nous avons déjà eu occasion d'en citer un remarquable exemple (1). En 1833, la loterie ayant été abolie dans la Pensylvanie, les compagnies en petit nombre, auxquelles cette prérogative avait été accordée, se jugèrent dépossédées et réclamèrent. Elles furent indemnisées par quelques souscriptions du gouvernement; c'est ce qui est arrivé particulièrement à celle du canal de l'Union.

Dans les États du Midi, la forme la plus usuelle du concours du gouvernement a été celle de la souscription; le gouvernement prend des actions comme un simple particulier. Ce mode a été appliqué à deux très-grandes lignes; je veux parler d'un canal et d'un chemin de fer, qui, de la partie du littoral de l'Atlantique où sont situés Baltimore et Washington, vont où doivent aller à travers la chaîne des Alléghanys, par la vallée du Potomac, rejoindre la vallée de l'Ohio. Le canal (2) a reçu de l'État de Maryland, dont il parcourt le territoire, des prêts considérables, et de plus des souscriptions non moins étendues, mais avec des réserves, il faut le dire, passablement léonines. A l'égard du chemin de fer, le concours du Maryland a eu lieu au moyen d'une souscription très-forte. Ces deux mêmes grandes entreprises ont été aussi l'objet de grosses souscriptions de la part d'autres États, et on serait presque fondé à les considérer comme les œuvres

(1) Voir, plus haut, leçon V, page 111.

(2) La longueur du canal de la Chésapeake à l'Ohio sera de 550 kilom. Il est à peu près exécuté sur 300 kilom.

Le chemin de fer de Baltimore à l'Ohio a 543 kilom. Il est achevé.

des Etats, plutôt que comme des entreprises de l'industrie privée.

Il est, ou du moins il a été pendant longtemps admis en usage, dans l'Etat de Virginie, que toute entreprise sérieuse ait droit, de la part du gouvernement, à une souscription égale aux deux cinquièmes du capital social ; c'est un appui très-efficace, un généreux concours. Une ligne d'une importance vitale, destinée à rattacher la capitale de l'Etat à la vallée de l'Ohio, vers laquelle convergent toujours les principales entreprises des Etats voisins du littoral, a même obtenu une souscription des trois cinquièmes (1).

Ce système de la prise d'actions par l'Etat s'observe dans la Caroline du Sud et dans les autres Etats méridionaux. On en trouve aussi quelques exemples dans les Etats de l'Ouest ; dans l'Ohio, où le gouvernement a beaucoup fait lui-même, et dans le Canada.

Il nous reste à examiner quel est de tous les modes d'assistance financière que l'Etat peut employer, le plus efficace et le plus digne d'être recommandé pour le plus grand nombre des cas.

Je vais essayer de démontrer qu'il n'en est pas un qui, dans la plupart des cas, présente autant d'avantages que la garantie d'un minimum d'intérêt, et que c'est le plus puissant pour faire exécuter, aux moindres frais pour l'Etat, une grande masse de travaux par l'industrie privée.

Le succès avec lequel il a été pratiqué en France est à lui seul une démonstration complète.

(1) Cette ligne devait se composer 1° d'un canal, très-avancé maintenant, qui suit la vallée du James-River jusqu'au pied des montagnes ; 2° d'un chemin de fer qui franchirait la crête des Alleghanys, et 3° du cours du Kanawha perfectionné depuis l'extrémité du chemin de fer jusqu'à l'Ohio. Elle devait avoir jusqu'à l'embouchure du Kanawha environ 770 kilom.

Le président du conseil d'administration de la compagnie d'Orléans, M. Bartholony, justement frappé des avantages économiques et politiques que devait procurer ce mode d'encouragement en faveur des compagnies, en a repris l'idée (1) et l'a développée dans plusieurs écrits qui ont été justement remarqués (2) ; il en a ainsi saisi l'opinion publique. En 1838, aussitôt après avoir obtenus a concession, la compagnie du chemin de fer d'Orléans sentit le besoin de l'assistance du gouvernement. D'après les avis de M. Bartholony, elle la sollicita sous la forme de la garantie d'un minimum d'intérêt, qu'elle obtint en effet. En conséquence, les actionnaires devaient toucher un dividende de 4 pour 100, quoi qu'il arrivât, lors même que le chemin d'Orléans n'aurait produit aucun revenu net. En cas d'insuffisance, le gouvernement devait y suppléer. Sur le revenu de 4 pour 100 garanti aux actionnaires, 3 représentaient l'intérêt du capital, le minimum d'intérêt garanti étant seulement 3 pour 100. Le complément de 1 pour 100 était destiné à opérer l'amortissement du capital. Un versement annuel de 4 pour 100 amortissant un capital au bout de quarante-six ans, en composant les intérêts au taux de 3 pour 100, la compagnie, une fois le terme de quarante-six ans échu, était supposée devoir être rentrée dans ses fonds, et la garantie de l'Etat cessait alors, quoique la concession fût de quatre-vingt-dix-neuf ans. A la faveur d'un artifice de rédaction dont tout le monde connaissait la portée au moment du vote, et que je vous ferai connaître dans une des leçons

(1) Elle avait été indiquée dans quelques publications et particulièrement dans les *Vues politiques et pratiques sur les travaux publics de France*, par MM. Lamé, Clapeyron, Stéphane et Eugène Flachat (1832).

(2) Notamment dans deux brochures intitulées : *Du meilleur système à suivre pour l'exécution des travaux publics*, et *Appendice au meilleur système*, etc.

suivantes (1), l'intérêt et l'amortissement s'élevant ensemble à 4 pour 100 ont été garantis sur le capital qui devait être réellement requis pour l'établissement du chemin, capital dont l'évaluation était nécessairement incertaine à la date de la convention (2).

Dans ce système, l'État est créancier de la compagnie pour tout paiement qu'il aura ainsi effectué, en ce sens que, toutes les fois que le revenu net d'une année dépasserait 4 pour 100, le surplus serait employé à rembourser au trésor la portion des dividendes antérieurs qui aurait été fournie par lui. Enfin on a accordé à la compagnie la faculté de faire, aux dépens de son capital, pendant l'exécution des travaux, le service des intérêts; car avant que le chemin de fer ait pu rapporter un centime, et dès l'origine, les actionnaires ont reçu à l'expiration de chaque année 4 pour 100 sur leurs versements; c'est une règle que l'administration française a admise dans la pensée d'attirer vers les entreprises des chemins de fer une masse de petits capitaux. Le montant des intérêts servis de la sorte grossit d'autant le capital sur lequel le minimum est garanti. Telle est en substance la garantie d'un minimum d'intérêt, telle qu'elle avait été primitivement convenue à l'égard de la compagnie d'Orléans. On ne s'en est écarté depuis qu'en un point.

Le système qui se présente le plus naturellement en regard de celui-là, est celui qui consiste à accorder aux compagnies des subventions, c'est-à-dire des sommes qui leur sont remises purement et simplement, afin de diminuer leur apport. Comparons-les l'un à l'autre, et afin que cette comparaison porte sur des termes précis, prenons un exemple en quelque sorte historique, celui

(1) Voir plus loin, leçon VIII, page 171.

(2) On estimait alors la dépense à 40 millions. Elle fut de 50, sans compter les ouvrages ou établissements ajoutés depuis.

du chemin de fer du Nord, c'est-à-dire de Paris à Londres et à Bruxelles, au sujet duquel les deux systèmes se sont trouvés en présence. En 1835 et 1837, deux compagnies sollicitèrent simultanément la concession de ce chemin, chacune sous la condition de l'un de ces encouragements. M. Bartholony, allié à d'autres capitalistes, demandait l'application du système de la garantie d'un minimum d'intérêt. M. Cockerill, manufacturier renommé pour sa capacité et pour l'étendue de ses entreprises, demandait une subvention de 20 millions de francs. L'administration française qui, à cette époque, repoussait le système de la garantie d'un minimum d'intérêt, crut devoir adopter la proposition de M. Cockerill. Il n'y fut cependant pas donné de suite, les chambres ayant rejeté le projet de loi. Essayons de mesurer les chances diverses que courait l'État dans l'une et l'autre hypothèse. Évaluons les déboursés certains ou probables de l'État dans les deux cas, en nous transportant par la pensée à l'époque où la garantie d'un minimum d'intérêt de 4 p. 100 eût expiré, c'est-à-dire à quarante-six ans en avant, et en capitalisant les sommes versées par l'État, dans l'un et l'autre cas, avec les intérêts, à partir du moment des versements jusqu'alors, à un taux uniforme, celui de 4 1/2 pour 100, par exemple (1). La seule manière de rendre le parallèle exact consiste à rapporter ainsi à un même instant, pris soit en avant, soit en arrière, les sacrifices imposés à l'État par l'un et par l'autre système. Et l'époque qu'il est le plus naturel de choisir est celle où le sacrifice serait entièrement consommé avec celle des deux combinaisons qui peut le plus en reculer le terme. Au surplus, quelle que

(1) Nous reprenons ici les termes sur lesquels on a raisonné alors. La conclusion finale serait à peu près la même avec tels autres qu'on y pourrait raisonnablement substituer.

soit l'époque choisie, le résultat comparatif auquel conduit le calcul est uniforme ; l'arithmétique est une dans ses arrêts.

Dans le système de la subvention, l'État faisait, avons-nous dit, un sacrifice de 20 millions pour l'exécution d'une ligne dont on évaluait alors la dépense à 80. Si l'on recherche ce que la somme de 20 millions, remise à la compagnie au début de ses travaux, fût devenue au bout de quarante-six ans, en admettant qu'on l'eût fait valoir au taux de 4 et demi pour 100 l'an, on trouve, par un calcul simple, que la puissance de l'intérêt composé l'eût fait monter à 180,650,000 fr. Tel est donc le chiffre comparatif par lequel eût été représentée l'avance du gouvernement dans cette hypothèse.

Recherchons maintenant quel eût été, à la même époque, le montant des déboursés auxquels l'État eût pu être entraîné par l'effet de sa garantie, en capitalisant de même les intérêts composés à partir des versements. Ce chiffre comporte, ou plutôt comportait à l'époque où se discutait cette concession, des évaluations très-diverses, puisque la quotité des sommes que l'État eût dû fournir en vertu de son engagement, était une inconnue impossible à apprécier avec certitude. L'expérience n'avait pas fait connaître encore les brillants résultats que les chemins de fer produisent à leurs actionnaires. Déjà cependant l'opinion des hommes les mieux informés était que la contribution à laquelle l'Etat s'engageait éventuellement serait positivement nulle. Tout annonçait en effet que le chemin du Nord serait une ligne productive : il devait traverser un pays riche, peuplé, industriel, où s'opère un grand mouvement d'hommes et de marchandises ; les revenus devaient donc atteindre et dépasser le taux de 4 pour 100 qu'il s'agissait de garantir. Dans cette hypothèse, les deux termes à com-

parer seraient d'un côté 180 millions, et de l'autre, zéro ; ce qui donne à la garantie d'intérêt tout avantage.

Supposons que, pendant toute la durée de la garantie, le chemin de fer n'eût rendu que 3 pour 100 ; dans ce cas, l'Etat eût été tenu de payer annuellement 1 pour 100 d'intérêt. La somme qui représenterait la totalité de ses déboursés, avec les intérêts capitalisés au taux de 4 et demi pour 100, depuis les époques successives des versements annuels jusqu'au terme de quarante-six ans, à partir de la concession, serait de 116 millions, soit de 64 millions moindre que le sacrifice de 180 millions qui correspond à l'autre système. Si le chemin n'eût dû rendre que 2 et demi, l'avantage eût été encore du côté de la garantie d'intérêt ; seulement il eût été limité à une somme de 5,440,000 francs.

Il en aurait été autrement, dans le cas où le produit net n'eût jamais dû être que de 2 pour 100 durant les quarante-six années ; alors les versements de l'Etat, rapportés au terme déjà indiqué de quarante-six ans en avant, auraient formé finalement, avec les intérêts capitalisés, une somme supérieure de 53 millions aux 180 millions, valeur définitive de la subvention. Mais cette hypothèse était tout à fait inadmissible dès l'époque où l'on discutait la concession du chemin de fer du Nord. Nous qui raisonnons vingt ans plus tard, nous constatons que la ligne spéciale, qu'on appelait le chemin du Nord en 1835, rend 15 ou 17 pour 100 au lieu de 4 qu'il s'agissait de garantir. En mettant les choses au pis, tout ce qu'on pouvait craindre, en se plaçant dans une hypothèse très-défavorable, était que, pendant un premier intervalle de trois ou quatre années, le bénéfice réduit extraordinairement par les tâtonnements, les fausses manœuvres et les bévues inévitables dans toute nouvelle entreprise, restât un peu au-dessous de 4 pour 100, et l'Etat

aurait ainsi été astreint, durant ce court espace de temps, à une certaine contribution pour compléter le dividende garanti. Mais, moyennant le droit de reprise, tel qu'il a été réservé à l'Etat envers toutes les compagnies, sur tous les exercices subséquents dont le revenu net dépasserait $\frac{1}{4}$ pour 100, ce n'eût été qu'une avance qui eût été bientôt recouvrée; car l'expérience atteste que, d'année en année, les revenus des chemins de fer, en tout pays, s'accroissent avec rapidité, et on ne recommence pas indéfiniment les écoles des premiers jours. Ainsi, pour le chemin de fer du Nord et pour tous les chemins qui eussent eu quelque analogie avec celui-ci, et même pour d'autres d'un produit bien moindre, la supériorité de la garantie d'un minimum d'intérêt sur la subvention était flagrante.

Faisons maintenant une supposition plus étendue et moins favorable à ce système de la garantie d'un minimum d'intérêt, et voyons si alors ce système conserve ses avantages.

Supposons donc un gouvernement jaloux de s'affermir et de s'enraciner sur le sol où il est établi; que la grandeur d'une bienfaisante paix séduit plus que la terrible majesté de la guerre, et qui cherche à conquérir l'admiration et le respect des peuples, en s'entourant, non de l'éclat de sanglantes victoires, mais de l'auréole des arts utiles et des œuvres fécondes. Admettons que le gouvernement abstrait dont je parle, indépendamment des travaux qu'il exécuterait par lui-même, en confiât aux compagnies pour la somme de 2 milliards.

Cela posé, faisons une concession bien invraisemblable aux adversaires de la garantie d'un minimum d'intérêt. Accordons que, dans ce vaste ensemble de travaux, les compagnies, mal inspirées et peu intelligentes, en aient choisi plusieurs qui ne dussent point être rémunéra-

teurs; que les pouvoirs publics, médiocrement soucieux des deniers des contribuables, aient donné la garantie de l'État sans y regarder avec attention. Faisons abstraction de l'influence vivifiante qu'exercent inévitablement les différentes parties d'un même réseau de communications les unes sur les autres, et passons sous silence l'activité de circulation qu'elles s'impriment réciproquement. Ne tenons compte qu'à demi de l'impatience que témoignent universellement les populations de parvenir au bien-être par le travail, et de l'empressement avec lequel on les voit partout mettre à profit toutes les occasions et toutes les facilités qui peuvent leur être offertes, particulièrement celles qui résultent de voies de communication économiques ou rapides, élargissant les débouchés et agrandissant les marchés. En conséquence de toutes ces suppositions désavantageuses et fort gratuites assurément, nous admettrons que sur les deux milliards de travaux de communication exécutés par des compagnies, dans un grand pays tel que serait la France, en dix ou quinze ans, la moitié ne donne que 2 p. 100 de produit net, pendant les quarante-six années assignées à la durée de la garantie. Dans de pareilles conditions, que certes on ne pourra nous accuser d'avoir choisies dans le but de préconiser à tort et à travers le système de la garantie d'un minimum d'intérêt, essayons de mesurer les charges qui pèseraient sur le gouvernement.

Ces charges consisteraient à payer pendant quarante-six ans, 2 pour 100 de la somme d'un milliard, c'est-à-dire 20 millions. Mais cette dépense annuelle de 20 millions, le pays ne la retrouvera-t il pas et au delà, à la faveur des voies de communication qui auront été établies?

D'abord les citoyens, dont il ne faut pas séparer la cause de celle de l'État, retireront un grand profit du

système des chemins de fer ainsi ouverts. Le roulage occasionne à la France une dépense annuelle de 600 millions (1) ; cette somme ne figure pas au budget de l'Etat, mais nous ne l'en payons pas moins. Avec des voies de communication perfectionnées, nous ferons peut-être sur cette dépense une économie des deux tiers ; cavons au plus bas et disons un tiers seulement, ou 200 millions. L'Etat paiera donc 20 millions, pour affranchir les particuliers d'une dépense de 200 ; serait-ce là une si mauvaise affaire pour le pays ?

L'Etat lui-même trouvera, par l'accroissement des recettes publiques, un revenu supplémentaire qui en peu d'années formera un total supérieur aux 200 millions qu'il devra solder. Le témoignage des faits acquis est formel à cet égard. En premier lieu, il est constant que, toutes les fois que de grands travaux s'exécutent, la consommation des entrepreneurs et des ouvriers accroît les recettes, et que l'impôt fait rentrer dans les caisses publiques une partie des sommes ainsi dépensées. Pour la ville de Paris en particulier, j'ai entendu faire cette remarque par des personnes bien instruites, que, quand elle dépense 5 millions en travaux publics, ses recettes augmentent d'un million. Durant l'exécution du vaste ensemble de communications entrepris par les compagnies que nous supposons tout à l'heure, l'Etat percevrait donc sans bourse délier peut-être le dixième des deux milliards fournis par les compagnies. Ce serait à rabattre de ses déboursés futurs.

Secondement, une fois les nouvelles voies de communication établies, à la faveur des facilités nouvelles ainsi offertes au public, les transactions deviendraient plus nombreuses et plus actives. Or, toutes les transactions

(1) Je raisonne ici en me reportant à l'époque où la France n'avait pas encore de chemins de fer ou en avait à peine, c'est-à-dire en 1847.

rapportent au trésor par des voies diverses et multipliées. On ne doit pas craindre de dire que l'augmentation annuelle du revenu ainsi causée par l'extension des affaires, en l'estimant au minimum, dépasserait les 20 millions réclamés tout à l'heure.

On peut, à ce sujet, citer des faits convaincants; et je les choisirai dans ceux qui nous touchent, que vous pouvez voir et palper.

Si l'on vous demandait quelle est, du point de vue de l'économie politique, la différence la plus saillante entre le gouvernement de 1830 et les gouvernements qui l'avaient précédé, vous répondriez, sans doute, qu'il s'est distingué de ses devanciers par la masse des travaux publics qu'il a fait exécuter, et qui, au surplus, a été bien dépassée depuis. Il est de fait que le budget des travaux publics à la charge de l'Etat a été, par des accroissements successifs, plus que quadruplé sous le gouvernement de 1830. Les départements ont rivalisé de zèle et d'efforts avec le gouvernement central, et ils ont résolument grossi leurs budgets pour la même destination. L'accroissement des recettes publiques, depuis qu'on se livre à ces constructions, surpasse de beaucoup le résultat similaire des époques antérieures. Le signal des grands travaux, sous la royauté de juillet, fut donné par la loi dite des cent millions, qui fut votée en 1833. L'effet de cette loi commença à se faire sentir en 1835. Si, de cette époque à 1848, vous examinez les comptes des finances, vous verrez que l'accroissement annuel moyen des recettes est de 20 millions, c'est-à-dire que chaque année l'impôt, sans aggravation de taxes, par la seule influence de la multiplicité croissante des transactions et du progrès de la consommation, rend 20 millions de plus (1). Et pourtant, la somme dépensée pour les tra-

(1) En 1834, le montant total des contributions indirectes a été de

vaux publics extraordinaires, de 1830 à 1848, est bien moindre que celle que je supposais tout à l'heure, de

604 millions; en 1847, il était de 860, et encore cette année offre-t-elle une décroissance par rapport à la précédente qui avait rendu 872 millions. La différence entre 1834 et 1847 est donc de 256 millions pour 13 ans, soit en moyenne 20 millions.

Le gouvernement de 1830 trouva le budget des travaux publics à 44,921,574 fr. (c'est le montant dépensé en 1829), et le porta par des accroissements successifs à 204,139,101 fr. (montant des dépenses de 1847.) Là-dessus, le service ordinaire qui n'a guère pour objet que l'entretien des travaux faits, a absorbé (en 1847) 69,681,161 fr., et le service extraordinaire, le plus important à considérer ici, puisqu'il a pour objet les travaux nouveaux, 134,457,940 fr. En 1829, le service extraordinaire n'existait pas, ou du moins se réduisait à 149,646 fr.

La somme totale consacrée aux travaux extraordinaires, du 1^{er} janvier 1831 au 31 décembre 1847, est de 1,011,846,454 fr.

Le total des budgets ordinaires a été de 883,398,334

Soit un total général de 1,897,244,789 fr.

D'après ces chiffres, on voit que la dépense moyenne annuelle du ministère des travaux publics, de 1831 à 1847, a été de :

Pour le service ordinaire, de 52,082,255 fr.

Pour le service extraordinaire, de 59,520,380

Soit en total. 111,602,635 fr.

Le total des sommes affectées par une suite de lois spéciales, aux diverses sortes de travaux publics, à exécuter sous les ordres du ministre de ce département, ou sous ceux du ministre de l'intérieur qui avait gardé une partie des monuments dans ses attributions, s'est élevé, du 1^{er} janvier 1831 au 31 décembre 1847, à un milliard 613,674,334 fr. qui se répartissent ainsi entre les diverses sortes de travaux publics :

| | |
|--|-----------------|
| Routes. | 233,243,000 fr. |
| Ponts. | 15,325,000 » |
| Canaux | 223,600,000 » |
| Rivières. | 151,640,000 » |
| Ports, travaux maritimes et phares. | 175,658,000 » |
| Chemins de fer. | 710,694,650 » |
| Monuments et bâtiments civils. | 73,513,684 » |

Total. 1,613,674,334 fr.

Les sommes ainsi affectées n'étaient pas toutes dépensées le 24 février ou le 1^{er} janvier 1848; il s'en fallait de beaucoup, particulièrement pour les chemins de fer et même pour les routes. Sur la somme de

deux milliards en dix ou quinze ans, pour le contingent des seules compagnies.

Depuis la fin de 1851, les travaux publics extraordinaires ont reçu une impulsion plus énergique encore, et le public a été mis en jouissance successivement d'un plus grand développement de voies de communications perfectionnées. La progression annuelle des impôts indirects a été plus forte d'autant. La connexion des deux faits est évidente.

La preuve que dans le cas de l'entreprise de deux milliards environ de travaux par les compagnies, la garantie d'un minimum d'intérêt ne procurerait à l'Etat que des bénéfices, est désormais acquise. En France aujourd'hui, les garanties qui ont été consenties par l'Etat s'élèvent en capital à la somme de 1,554,745,000 francs, représentant une annuité de 61,302,800 francs. L'Etat pourtant n'a pas encore été appelé à déboursier un centime pour cet objet (1), quoique dans le nombre des en-

740,694,650 fr., ici portée pour les chemins de fer, il faudrait rabattre des dépenses faites ou à faire par l'Etat :

| | |
|--|-----------------|
| 1° 68,002,983 fr., représentant des allocations définitivement supprimées par suite de concessions à des compagnies, ci. | 68,002,983 fr. |
| 2° 15,000,000 fr. promis à une compagnie qui renonça à sa concession, ci. | 15,000,000 » |
| 3° 175,442,017 fr. de dépenses à faire en travaux remboursables par les compagnies, ci. | 175,442,017 » |
| Total. | 258,445,000 fr. |

Il y avait même encore 58,600,000 fr. de prêts en argent accordés à des compagnies, et remboursables par elles.

(Voir pour les détails, l'article intitulé : *Statistique des travaux publics sous la monarchie de 1837*, inséré dans le n° 90 du *Journal des Économistes*. (Octobre 1848.)

(1) Sur le montant total des garanties consenties par l'État, les cinq centièmes seulement se rapportent à des années antérieures à 1851 (1840 et 1849), tandis que les quatre-vingt-quinze centièmes se rapportent aux cinq années de 1851 à 1855, et plus particulièrement à 1852 et 1855,

treprises il y en ait où le taux de l'intérêt garanti sur les actions ou sur les obligations, soit non-seulement de 4, mais de 5. Il a au contraire obtenu, on vient de le voir, un fort surcroît de recettes, et il s'est exonéré de services assez dispendieux, comme le transport des dépêches, où il a économisé une partie notable de ce que lui coûtaient d'autres transports tels que celui des militaires et du matériel de la guerre ainsi que des condamnés. Il est vrai qu'à la garantie d'intérêt a été jointe dans plusieurs cas une subvention en argent ou même en travaux ; mais cet autre mode d'assistance est en décroissance marquée, et il tend à disparaître (1).

Cependant je n'ai pas exposé encore la totalité des avantages de cette forme d'encouragement. Avec tous les autres systèmes qui se résolvent finalement en une subvention préalable, l'État se met en avances ; il doit verser les sommes qu'il a promises à chaque entreprise avant que la ligne de communication ait été ouverte au public ; car c'est pour la construction même de cette ligne qu'il apporte son concours. Avec la garantie d'intérêt, rien

savoir : 42 pour 100 en 1852 et 39 pour 100 pour le premier semestre de 1855.

L'annuité totale garantie par l'État se répartit entre onze compagnies, mais les quatre-vingt-quinze centièmes en sont attribués aux six compagnies principales d'Orléans, de Lyon à la Méditerranée, de l'Ouest, de Paris à Lyon, du Midi et du Grand-Central.

Pour que l'État fût appelé à servir des intérêts en raison de la garantie qu'il a consentie à chaque compagnie, il faudrait que le produit net par kilomètre descendit au-dessous d'un point tellement bas en comparaison des profits constatés, qu'à cet égard toute sécurité subsiste.

(1) La compagnie de Lyon à la Méditerranée a obtenu, outre une garantie d'intérêt sur 159,375,000 fr., une subvention en argent ou en travaux, de 126,171,000 fr. La compagnie du Midi a eu une garantie d'intérêt sur un capital de 118 millions et une subvention de 51,500,000 fr. (*Documents statistiques sur les chemins de fer, publiés par ordre du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, pag. 51 et 53.*)

de semblable; jusqu'à ce que la voie ait été achevée et livrée à la circulation, jusqu'à ce qu'elle ait commencé à enrichir le pays et à grossir indirectement par l'impôt les ressources du Trésor, l'Etat ne peut avoir un centime à payer. C'est là un titre de préférence qui doit être particulièrement apprécié.

Le système de la garantie d'un minimum d'intérêt répond d'ailleurs à certaines nécessités de la constitution économique de la société française.

L'organisation économique de la France présente, il faut le dire, ou présentait jusqu'à ce jour, entre autres imperfections, une lacune fâcheuse. La fortune mobilière, jusqu'à ces dernières années, a été peu ou mal constituée chez nous; notre richesse était essentiellement territoriale, et notre capital existait généralement à l'état de propriétés foncières. Hors de là, les deux placements qui répondaient le mieux aux convenances de la plupart des capitalistes étaient la rente sur l'Etat et le prêt hypothécaire; encore la rente rencontrait-elle chez bien des personnes beaucoup de répugnance, et le placement hypothécaire n'est pas sans danger ni sans ennui.

Lors donc qu'un capital supplémentaire avait été créé par l'épargne, le plus souvent il cherchait un placement territorial. Les capitaux ainsi formés étant par petites masses, de là suivait un morcellement du sol qui, amenant, le morcellement de l'exploitation, est contraire à un bon aménagement du territoire. Abstraction faite de cet inconvénient, grave pourtant aux yeux des meilleurs juges, il semblerait au premier abord que ce penchant des capitaux pour la terre, au fur et à mesure de leur apparition, dût être profitable sans réserve à l'agriculture. Il n'en est pourtant pas tout à fait ainsi. Ce qui en résultait le plus clairement, c'était l'enchérissement de

la terre, mais non pas au même degré et nécessairement une amélioration des procédés de culture.

Lorsque par des encouragements judicieux et infiniment peu onéreux à l'État, tels que la garantie d'un minimum d'intérêt aux grandes entreprises de travaux publics, on suscite la formation d'une grande richesse mobilière, et qu'on ouvre une sphère nouvelle aux capitaux qui cherchent un placement, on place l'économie de la société sur de meilleures bases.

Le système de la garantie d'un minimum d'intérêt présente une supériorité d'un autre genre sur la subvention et sur les autres modes d'encouragement pour l'industrie privée, qui ont été éprouvés. Le système de la subvention laisse subsister tous les éléments inconnus dans les entreprises qu'il soutient, et il n'y ajoute aucun élément certain. Il atténue la dépense à la charge des compagnies, mais il ne change pas la nature des bénéfices, il ne les entoure d'aucune certitude. Il n'imprime donc pas aux actions de ces entreprises le cachet de sécurité qui les ferait rechercher des pères de famille. La garantie d'intérêt, au contraire, communique aux actions, dans une mesure remarquable, le caractère de certitude qui distingue les titres de rentes sur l'État; elle leur laisse en même temps un attrait séduisant, par la chance qui subsiste d'un bénéfice notable, en sus du minimum d'intérêt garanti. Elle flatte ainsi un sentiment indestructible dans le cœur humain, elle met en jeu un mobile énergique : elle a pour auxiliaire le culte de ce dieu auquel les Athéniens avaient érigé un autel qui frappa l'attention de saint Paul, je veux parler de l'inconnu.

Rien n'est plus propre à attirer les capitaux que cette combinaison du certain et de l'incertain. En voici la preuve par un exemple : à une époque où le crédit pu-

blic, en France, était momentanément déprimé, et où le 5 pour 100 était fort au-dessous du pair, en 1831, la ville de Paris eut à contracter un emprunt de 40 millions. L'administration municipale l'émit au taux de 4 pour 100; mais, à cet intérêt fixe, elle eut l'idée de joindre un élément aléatoire, une prime affectée à certains numéros des titres, qui seraient désignés par des tirages successifs au sort. Grâce à cette ingénieuse association du connu et de l'inconnu, l'emprunt se négocia à un taux élevé, notablement supérieur à celui des rentes sur l'Etat, quoique aucune ville, pas même celle de Paris, ne présente à un prêteur les mêmes sûretés que la France.

Qui de nous ici n'a entendu parler de l'Écossais Law, auteur, il y a un siècle, de ce *Système* qui échoua si tristement en occasionnant tant de désastres? Cet homme qui, dans la pratique, se montra si impuissant, soit qu'il se laissât aller sans règle à son imagination, soit qu'il ne pût maîtriser les circonstances au milieu desquelles il était placé et secouer les influences corruptrices qui pesaient sur le gouvernement, était cependant doué d'une intelligence supérieure. Il est resté de lui un mot qui se rapporte à notre sujet et qui mérite d'être conservé : c'est que les gouvernements doivent *prêter le crédit au lieu de le recevoir*. A une époque où les gouvernements, vivant d'expédients, recouraient aux usuriers et empruntaient, pour ainsi dire, à la petite semaine, ce mot était bien hardi, et on le considéra comme une saillie présomptueuse d'un aventurier infatué de lui-même. De nos jours c'est devenu une vérité. Les gouvernements ont acquis aujourd'hui un crédit si étendu qu'ils sont en mesure de le distribuer, au lieu de le recevoir. Une des formes les plus heureuses et les plus fécondes sous lesquelles ils puissent remplir le rôle de dispensa-

teurs du crédit est, sans contredit, la garantie d'un minimum d'intérêt pour les entreprises d'utilité publique.

HUITIÈME LEÇON.

Examen des objections contre la garantie d'un minimum d'intérêt.

Vers 1836, le système de la garantie d'intérêt qui depuis a été adopté en France sur de si grandes proportions et avec un si éclatant succès, pour les chemins de fer, avait été discuté au sein du parlement français, et il y avait trouvé peu de faveur. Quelques-uns des orateurs les plus éminents par leurs lumières formulèrent contre ce mode d'encouragement des objections qui eurent du retentissement et que la majorité accueillit. Dans l'état actuel des choses, il n'y a plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif et scientifique à réfuter ces objections. Placés comme nous devons l'être ici au point de vue de la science, nous procéderons à leur examen, d'une manière rapide.

Mais il est préalablement un point à éclaircir. J'ai supposé que le minimum d'intérêt, ou pour mieux dire de revenu garanti, était fixé à 4 pour 100, y compris 1 pour 100 d'amortissement; ce minimum équivaut ainsi à une rente de 3 pour 100 *perpétuelle*, c'est-à-dire dont le capital ne se rembourse pas par parcelles, ou, en d'autres termes, ne s'amortit pas. Pourquoi ce taux de 4 pour 100, amortissement compris, a-t-il été choisi à l'origine, et pourquoi dans ces dernières années s'en est-on écarté aussi peu et aussi rarement que possible?

C'est que, dans le plupart des circonstances et à peu près en tout temps, il offre, en France, l'avantage de n'être ni trop haut ni trop bas. Il est suffisant pour attirer les capitaux, et en même temps, il est propre à tenir en ha eine lavigilance des compagnies et à les forcer de ne négliger aucun effort pour rendre l'exploitation avantageuse.

Quiconque est versé dans la connaissance des affaires le reconnaîtra, un intérêt moindre serait trop faible. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter le cours des rentes sur l'État : Un revenu de 4 pour 100 pendant quarante-six ans équivaut à du 3 pour 100 en rente perpétuelle, et le 3 pour 100 perpétuel est ordinairement coté entre 75 et 80 ; à l'heure qu'il est (avril 1857), il est sensiblement au-dessous. En supposant qu'il doive bientôt revenir à 80, on voit que des actions sur lesquelles le minimum de revenu de 4 est garanti pendant quarante-six ans, estimées d'après cette garantie seule, perdraient 20 pour 100, si on les négociait. Ainsi les actions d'une entreprise, soutenue par la garantie d'un revenu minimum de 4 pour 100 pendant un intervalle de 46 ans, resteraient notablement au-dessous du pair, si aucune espérance de produit supérieur, fondée sur les circonstances réputées favorables de l'exploitation, n'aidait à les élever. Avec la garantie d'un revenu moindre, elles seraient trop exposées à être cotées fort au-dessous du pair, ce que les porteurs d'actions redoutent fortement, même lorsqu'ils sont le moins engagés dans la spéculation hasardeuse, je veux dire le moins exposés à être forcés de vendre plus ou moins inopinément les valeurs qu'ils détiendraient dans leurs mains.

Cependant on doit admettre qu'une garantie fixée à ce taux est suffisante, lorsque le cours du 3 pour 100 est aux environs de 80, pour attirer les capitaux vers les

affaires qui présenteraient d'ailleurs de bonnes chances. L'intervalle qui sépare du pair ce cours du 3 pour 100 perpétuel n'est pas tellement grand que l'espoir du bénéfice à attendre d'une ligne jugée avantageuse ne puisse le combler.

D'un autre côté, la garantie de 4 pour 100 est loin d'être excessive ; elle ne favorise pas dans les compagnies cette somnolence, qui est naturelle à l'homme toutes les fois qu'il est assuré d'un beau revenu. Les actionnaires n'auraient pas lieu de se dire que le gouvernement serait toujours là pour leur payer un intérêt fort satisfaisant, que l'entreprise donnât ou non des produits. S'il importe à l'État qu'il ne soit pas fait un appel incessant à sa garantie, il n'importe pas moins aux compagnies de s'abstenir d'y avoir recours. D'une part, elles désirent retirer de leurs fonds un revenu de plus de 4, ce qui ne pourrait être qu'autant que l'entreprise s'affranchirait du besoin de la garantie. D'autre part il leur serait fort dommageable, ainsi que l'a fait judicieusement observer M. Bartholony, d'avoir à invoquer la garantie de l'État. De ce moment, en effet, leurs actions se négocieraient à perte, puisqu'un revenu de 4 pour 100 limité à quarante-six ans ne correspond qu'à du 3 pour 100 perpétuel, lequel est d'un cinquième, ou d'un quart, ou même quelquefois d'un tiers au-dessous du pair ; et un actionnaire qui voudrait vendre dans ces conditions devrait subir une perte considérable. Les compagnies, on peut donc en être sûr, n'épargneront aucun soin pour être en mesure de ne jamais s'adresser au gouvernement, afin qu'il se mette en frais pour leur parfaire le dividende de 4. Les personnes qui ont supposé que des compagnies se contenteraient d'un revenu de 4 pour 100, garanti pour quarante-six années seulement, ont été trompées par la rente que donne la terre.

Il est vrai que, dans la majeure partie de la France, la terre ne rend que 3 pour 100 au propriétaire non exploitant, et même, dans quelques localités, 2 et demi sinon 2 ; mais la propriété foncière et la propriété mobilière du genre des actions ne doivent pas être confondues. A la propriété territoriale sont affectées par privilège beaucoup de jouissances. La possession de la terre a un indicible charme ; elle a conféré pendant longtemps des prérogatives politiques dont étaient privées les autres propriétés, ou du moins les valeurs de portefeuille. Avec de la terre, on était électeur et éligible et on participait ainsi au gouvernement de la chose publique. Elle a de plus que les valeurs de portefeuille un avantage matériel qui compense la modicité de l'intérêt qu'elle produit, celui d'augmenter de valeur avec une certaine rapidité, à tel point que, d'après l'expérience des trente dernières années, un propriétaire foncier semble assuré de voir son capital s'accroître de moitié après chaque terme de vingt-cinq ou trente ans.

Le taux de 4 pour 100, dans la situation habituelle du crédit public, est, suivant l'expression de M. Bartholony, la clef de voûte du système. Dans cette limite, la garantie ne promet ni trop ni peu. Elle ne peut rendre bonne une affaire qui serait mauvaise ; mais elle l'empêche d'être détestable. Elle a l'effet utile d'assurer des capitaux aux entreprises qui seraient présumées bonnes ; quant à celles qui ne seraient pas telles en effet, et dont l'exécution n'aurait pas moins procuré à la société une certaine masse d'avantages, elle préserverait leurs actionnaires d'une ruine qui serait déplorable, à ne considérer qu'eux, et fâcheuse au gré de la charité chrétienne. Avec le taux de 4 pour 100, la garantie n'est, comme on l'a dit, rien de plus qu'un parachute.

La convenance du taux de 4 pour 100 étant justifiée,

je passe aux objections qui ont été formulées contre ce système considéré en lui-même ; je vais en examiner deux qui comprennent la plupart des autres. Voici la première :

« Cette garantie que vous recommandez, a-t-on dit, « sur quel capital portera-t-elle ? Sera-ce sur le capital « présumé ? Mais il pourra être excédé de beaucoup « dans l'exécution, et alors la garantie devient illusoire. « Sera-ce sur un capital indéterminé ? Mais alors l'État « se trouvera exposé à des déboursés indéfinis, et la fortune publique sera à la merci de l'inhabileté d'un « ingénieur ou de l'extravagance d'un conseil d'administration. » Telle est dans toute sa force la première des objections qui ont été présentées. Voici la réponse :

La garantie doit être accordée sur le capital réellement dépensé. Il est vrai qu'au moment où la loi de concession se vote, ce capital est indéterminé, et que, par conséquent, les risques encourus par l'État semblent indéfinis. Mais ne confondons pas l'indéfini avec l'infini. N'en est-il pas de même pour tous les travaux que l'État lui-même exécute ? Quand l'État se charge de creuser un canal par exemple, ou d'ériger un édifice, le vote des chambres a lieu sur un devis qui, dix-neuf fois sur vingt, est dépassé ; il l'est quelquefois dans le rapport d'un à deux. L'indéfini qui plane alors sur la dépense n'empêche pas le gouvernement de présenter le projet de loi aux chambres, ni celles-ci de voter les travaux. En garantissant le minimum d'intérêt sur un capital indéterminé, l'État se bornera donc à répéter ce qu'il fait tous les jours.

Sans doute l'ingénieur d'une compagnie peut être inhabile, et le conseil d'administration extravagant. A la rigueur, si l'inhabileté dégénérât en imbécillité, ou si l'extravagance était caractérisée et la folie patente, on devrait aviser ; on enferme les fous et on interdit les

incapables. Hors de ces cas extrêmes, si l'on voulait absolument sortir de l'indéfini, on pourrait introduire dans la loi l'indication d'un maximum, au delà duquel il ne serait pas à supposer que les dépenses pussent s'élever, et qui fixerait une limite aux avances éventuelles du trésor public. Mais il est d'autres précautions moralement infaillibles que le gouvernement peut prendre contre la déraison et l'impéritie : il n'est pas tenu d'octroyer une faveur telle que la garantie d'intérêt, qui peut se résoudre finalement en une charge pour les contribuables, au premier venu qui la demandera. S'il en veut prendre la peine, il saura, parmi les hommes qui peuvent aspirer à devenir membres du conseil d'administration d'une grande entreprise, quels sont capables et vigilants, soucieux de leur bonne renommée, et quels ne le sont pas, quels sont estimés pour leur probité, et quels en manquent ; et il est libre de n'assister une compagnie de son crédit, que lorsqu'il trouve dans le personnel dirigeant des gages suffisants d'habileté, de prudence, d'honneur. Il peut faire plus : il peut imposer aux hommes considérables, sous le patronage desquels l'entreprise s'est produite auprès de lui, la condition de rester, pendant toute la durée des travaux, membres du conseil d'administration, ou de ne se démettre qu'avec son agrément.

L'autre objection qui fut présentée dans la même discussion parlementaire de 1837, peut s'exprimer en ces termes : « La garantie de 4 pour 100 ne peut-elle pas se trouver doublée, triplée, dans le cas où l'entreprise non-seulement ne donnerait pas de produit net, mais ne suffirait pas à ses frais d'exploitation et d'entretien ? L'Etat, alors, ayant à combler ce déficit en sus du minimum d'intérêt garanti, serait obligé à des versements énormes. »

Cette objection pèche par la base. Elle rappelle l'histoire de la dent d'or. Avant de s'inquiéter de ce qui arriverait si une entreprise, à laquelle la garantie d'intérêt aurait été accordée, ne réalisait pas des recettes égales à ses dépenses, il faudrait se demander si cette supposition est plausible, quand il s'agit des chemins de fer, seul genre de travaux à peu près vers lequel se portent les compagnies. Or, en fait, il n'y a pas un chemin de fer sur cent qui ne produise au moins les frais d'exploitation et d'entretien ; de sorte que l'hypothèse de laquelle on argumente ne peut se présenter que dans la région des imaginaires. Pour que le cas échût, il faudrait qu'on l'eût voulu expressément. Il serait nécessaire qu'une compagnie, de dessein prémédité, eût cherché une entreprise qui ne dût rapporter rien que de la perte ; puis, que le gouvernement et les chambres, en supposant qu'il s'agisse d'un pays soumis au régime représentatif, ne soupçonnassent pas ce ridicule complot contre l'intérêt des actionnaires et contre les finances de l'Etat, ou encore s'en fissent les complices.

« Non, a-t-on répliqué, la supposition n'est pas si gratuite que vous le prétendez. Nous admettons qu'il faudrait avoir la main malheureuse à l'extrême pour tomber sur un chemin de fer qui ne fit pas ses frais ; mais il se peut qu'une compagnie emploie en entier son produit brut à faire des embranchements ou des changements de tracé, toutes opérations nécessairement fort coûteuses ; et ainsi une entreprise qui, au fond, donnerait du bénéfice, se présenterait à l'Etat comme ne pouvant subvenir même aux dépenses d'exploitation et d'entretien. » Dans ce cas il y aurait une fraude, et le gouvernement n'aurait pas de peine à en écarter les conséquences pour le trésor, avec le seul secours du droit commun. Mais la fraude même est impraticable ;

car les embranchements et les changements de tracé ne peuvent s'effectuer, en quelque pays que ce soit, qu'avec l'autorisation de l'État ; or, l'État, quand la permission lui en serait demandée, réserverait soigneusement ses droits, on peut le croire, et s'opposerait à ce qu'on affectât à la construction d'une ligne additionnelle le produit de la ligne primitive, de manière à lui imposer à lui-même la charge d'un minimum d'intérêt à servir aux actionnaires. Au surplus, l'État, on le sait bien, n'est pas sans moyens de surveiller les faits et gestes des compagnies. Les conseils d'administration rendent des comptes publics : ils ne peuvent donner aux revenus une destination latérale, comme serait l'établissement d'un embranchement, qu'avec le consentement des actionnaires en assemblée générale. L'État donc, en supposant, ce qui n'est pas croyable et ce qui rencontrerait mille difficultés de toute sorte, qu'on essayât de se passer de son assentiment pour les travaux nouveaux, l'État serait bien averti par la clameur publique ; il le serait par le fait même des travaux qui s'accompliraient à la face du soleil. Chez nous, du moins, près de chaque compagnie est placé un commissaire, qui en surveille la gestion, et qui est tenu d'informer le gouvernement de tout ce qui se passerait d'anormal et de contraire à la loi. En supposant même une dose médiocre de zèle à ces commissaires, ils ne laisseraient pas passer une énormité comme celle qu'on allègue ici.

Il est une forme cependant sous laquelle l'objection que nous examinons en ce moment est plus spécieuse. Il s'agit du cas où une compagnie de chemin de fer, par exemple, consacrerait son revenu net, en totalité ou en partie, à se procurer un matériel perfectionné, des locomotives plus puissantes et de meilleures voitures, dans le but d'accroître ses revenus futurs ; une pareille

amélioration est de celles que la compagnie serait en droit de faire de son autorité privée, sans demander l'autorisation ou l'avis de personne. Le cas n'est donc pas absolument impossible. Mais regardons-y de près, afin de mesurer et l'étendue des avances qui pourraient, par ce procédé, être exigées du trésor public, et les conséquences qu'aurait la détermination de la compagnie pour elle-même et pour l'État, et voyons quel serait en dernière analyse le sacrifice imposé à celui-ci par le système de la garantie.

Dans quelles circonstances une compagnie fera-t-elle un pareil calcul? C'est apparemment lorsqu'elle croira avoir intérêt à dépenser ainsi tout ou partie de son revenu; pour parler en termes plus précis, c'est lorsqu'elle estimera que cette dépense lui fera obtenir ultérieurement un revenu plus fort. Mais dans le système de la garantie d'un minimum d'intérêt, tel qu'il a été réglé en France, l'État a un privilège sur l'excédant du revenu au delà de 4 pour 100, dans le cas où il aurait été obligé, en l'un des exercices antérieurs, de compléter le dividende pour le porter à 4. Cet excédant est expressément affecté à rembourser à l'État ses avances. Ainsi, dans l'hypothèse que nous venons d'admettre, après un bref délai, l'année suivante peut-être, l'État rentrerait dans ses déboursés, à la faveur du supplément de produits qui résulterait de son versement même de l'année précédente. Par conséquent, lorsqu'on se place sur le terrain de la réalité, le danger couru ici par l'État devient à peu près chimérique. Les compagnies d'ailleurs, répétons-le, hésiteront longtemps avant de recourir à l'État, pour quelque motif que ce soit, afin qu'il remplisse ses engagements de garantie; car celles qui seraient réduites à cette extrémité seraient mal notées, soyez-en certains, dans l'opinion du monde financier. Sur la cote

de la Bourse, les actions de celles qui auraient eu besoin de cet appui seraient déprimées jusqu'à ce qu'il fût prouvé, par la grandeur même des dividendes, que désormais elles ne devraient plus réclamer pareille assistance. Or, la grandeur des dividendes implique le remboursement préalable à l'État des intérêts qu'il aurait servis.

Il ne faut pas perdre de vue non plus qu'un dividende de 4 p. 0/0 seulement sourit fort peu aux actionnaires, qu'il soit formé ou non par le concours de l'État. On a donc infiniment peu à redouter qu'un conseil d'administration se risque, de propos délibéré, à réduire à ce point la part à distribuer aux actionnaires. Les hommes pratiques savent qu'il y aurait plutôt lieu de craindre que les dividendes ne fussent grossis indûment. C'est un genre d'abus dont on a eu des exemples en Angleterre, dans les compagnies de chemin de fer.

Au reste, si l'on insérait, dans la convention entre l'État et la compagnie, que les déboursés à faire par l'État ne dépasseraient jamais 4 pour 100 d'un capital déterminé, l'État serait affranchi du danger nominal d'avances égales à 8 ou 12 pour 100 du capital engagé.

A ces indications générales, il nous reste à en ajouter quelques-unes qui donnent l'idée de ce qui a été fait en France par rapport aux deux objections qui précèdent.

Quant à la détermination du capital sur lequel porterait la garantie, on a pris une somme estimative à laquelle on supposait que s'élèverait la dépense; mais dans certains cas, et particulièrement dans les premiers temps où l'on concédait les chemins de fer, pour que les actionnaires fussent couverts, dans le cas possible et même probable où ce devis serait dépassé, on a laissé à la compagnie la faculté d'emprunter une somme supplémentaire, avec cette clause que les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement de cet

emprunt ne seraient pas imputés sur le produit net. Pour le chemin de fer d'Orléans, tel qu'il avait été constitué autrefois, la loi du 15 juillet 1840 avait réglé qu'en aucun cas l'annuité à payer par l'État ne pourrait dépasser 1,600,000 fr. Le capital proprement dit, c'est-à-dire la somme à fournir par les actionnaires était de 40 millions seulement. Pour assurer à ces 40 millions, autant que possible, les faveurs de l'État, il avait été convenu qu'il serait pourvu au complément de la dépense, s'il y avait lieu, par un emprunt; et en prévision de cette occurrence, on avait inséré dans la loi cette disposition que, « si, dans l'insuffisance du fonds social
« pour achever les travaux et mettre l'entreprise en
« exploitation, la compagnie contractait un emprunt,
« l'intérêt de cet emprunt et l'amortissement annuel se-
« raient *prélevés* sur le produit *brut* du chemin. »

Moyennant cette clause, pour qu'il arrivât, une année, que les actionnaires n'eussent pas intégralement le bénéfice de la garantie d'intérêt à 4 p. 100, il aurait fallu que les dépenses d'entretien et d'exploitation proprement dite, y compris les intérêts et l'amortissement de l'emprunt dont il s'agit, absorbassent tout le produit brut, hypothèse plus que invraisemblable. Les personnes qui argumentent pour le plaisir de discuter pourraient arguer, il est vrai, de ce qu'il serait possible que le produit brut fût absorbé non pas seulement une ou deux années de suite, mais indéfiniment par les frais d'entretien et d'exploitation; mais je l'ai dit, ce sont des hypothèses en dehors de toute possibilité et sur lesquelles, par conséquent, il n'y a pas lieu de s'arrêter.

Dans les dernières rédactions des conventions entre l'État et les compagnies, on a pris un système différent. On a fixé le montant du capital à fournir par les actionnaires, sur lequel l'État garantissait l'intérêt; on

a fait de même pour les obligations représentant un emprunt, que les compagnies d'avance se proposaient d'émettre, afin d'améliorer la situation des actionnaires, et c'est un calcul qui a parfaitement réussi aux compagnies. Mais il a été entendu que si, par delà ce capital et cet emprunt, les compagnies, pour pourvoir à l'exécution des travaux, étaient obligées de contracter de nouveaux emprunts, elles en auraient la charge et devraient en servir l'intérêt et l'amortissement sans pouvoir les imputer sur la garantie d'intérêt. Pour exposer plus clairement la manière dont il a été procédé, je cite ici le texte même des articles où ces arrangements sont énoncés. Les voici pour le chemin de fer de Bordeaux à Cette, tels qu'ils sont portés dans les articles 66 et 67 de la loi du 8 juillet 1852 :

Art. 66. « Le ministre des travaux publics s'engage à garantir, au nom de l'État, à la compagnie, pendant cinquante ans, l'intérêt à quatre pour cent (4 p. 100) et l'amortissement calculé également à quatre pour cent (4 p. 100) pour la même durée, d'une somme de quarante millions (40,000,000 fr.) qu'elle est autorisée à emprunter pour l'exécution du chemin de fer de Bordeaux à Cette. Les sommes provenant de l'émission des obligations ne pourront être appliquées aux besoins de l'entreprise qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, et à la charge par la compagnie de justifier de l'emploi en achats de terrains ou en travaux et approvisionnements sur place d'une somme égale à deux fois et demie celle dont l'application aura été autorisée. La compagnie pourra émettre tout ou partie de ses obligations aux époques et moyennant les conditions qui seront réglées d'un commun accord entre elle et le ministre des finances, à la charge de déposer au Trésor le montant des obligations émises. Un règlement d'admi-

nistration publique déterminera les formes suivant lesquelles la compagnie sera tenue de justifier vis-à-vis de l'État, 1° de l'exécution des conditions approuvées par le gouvernement pour la réalisation de son emprunt et pour l'emploi des fonds qui en proviendront; 2° de ses frais annuels d'entretien et d'exploitation, et de ses recettes. Ne seront pas comptés dans les frais annuels, les intérêts et l'amortissement des autres emprunts que la compagnie pourrait être dans le cas de contracter pour l'achèvement des travaux. Lorsque l'État aura, à titre de garant, payé tout ou partie d'une annuité d'intérêt et d'amortissement, il sera remboursé de ses avances, avec intérêt à 4 p. 100 par an sur les bénéfices nets de l'entreprise excédant les 4 p. 100 dans quelque année qu'ils se produisent, et avant tout prélèvement d'intérêt ou de dividende quelconque au profit de la compagnie. Si, à l'expiration de la succession, l'État est créancier de la compagnie, le montant de sa créance sera compensé jusqu'à due concurrence, avec la somme due à la compagnie pour la reprise du matériel, s'il y a lieu, aux termes de l'art. 51.

Art. 67. « Le ministre des travaux publics s'engage, en outre, à garantir, au nom de l'État, à la compagnie, pendant les cinquante premières années de la concession, de la manière qu'il jugera la plus propre à concilier les intérêts de l'État et ceux de la compagnie, un intérêt de quatre pour cent (4 p. 100), sur le capital employé par elle à l'exécution des travaux, en sus de la subvention et de l'emprunt garanti mentionné aux art. 4 et 66 ci-dessus, sans toutefois que ce capital puisse, en aucun cas, excéder la somme de soixante millions de francs (60,000,000 fr.). En conséquence, l'intérêt garanti annuellement par l'État ne pourra excéder deux millions quatre cent mille francs (2,400,000 fr.). Pour l'exécu-

tion de la clause de garantie qui précède, le compte du capital de premier établissement à la charge de la compagnie sera arrêté et définitivement clos dix ans après le décret de concession. Avant l'achèvement complet des travaux, la garantie de 4 p. 100, ne sera due que pour les sommes dépensées à l'exécution des sections définitivement livrées à l'exploitation, et dont l'emploi aura été dûment justifié. Un règlement d'administration publique déterminera les formes suivant lesquelles la compagnie sera tenue de justifier vis-à-vis de l'État et sous le contrôle de l'administration supérieure, 1° des frais de construction du chemin de fer; 2° de ses frais annuels d'entretien et d'exploitation; 3° de ses recettes. Ne seront pas comptés dans les frais annuels, les intérêts et l'amortissement des emprunts que la compagnie pourrait être dans le cas de contracter pour l'achèvement des travaux en cas d'insuffisance du capital déterminé par l'administration. Lorsque l'État aura, à titre de garant, payé tout ou partie d'une annuité d'intérêts, il sera remboursé de ses avances avec intérêt à 4 p. 100 par an, sur les bénéfices nets de l'entreprise excédant les 4 p. 100 garantis, dans quelque année qu'ils se produisent, et avant tout, prélèvement de dividende au profit de la compagnie. Si, à l'expiration de la concession, l'État est créancier de la compagnie, le montant de sa créance sera compensé, jusqu'à due concurrence, avec la somme due à la compagnie pour la reprise du matériel, s'il y a lieu, aux termes de l'art. 51. »

Il faut remarquer qu'à la date où ces actes ont été passés, on avait déjà une telle expérience de la construction des chemins de fer et de ce qu'elle pouvait coûter, que, après une étude attentive du terrain et la rédaction d'un devis sérieux, un mécompte considérable était devenu fort peu probable.

On remarquera que la garantie de 4 p. 100 est, dans les articles que nous venons de citer, portée un peu au delà de la durée de quarante-six ans que le calcul indique, ainsi que je l'ai fait remarquer déjà. C'est une faveur supplémentaire faite aux compagnies.

Quant à la sécurité que l'État peut rechercher en obligeant des hommes notables à rester pendant un certain délai à la tête des entreprises, le gouvernement n'a eu aucun effort à faire ni rien à exiger. Eux-mêmes, les fondateurs des entreprises, ont assumé spontanément ce devoir, et l'on n'a eu sur ce point qu'à sanctionner leurs propositions lors de l'approbation des statuts. Les grandes compagnies de chemin de fer actuellement existantes ont toutes dans leurs statuts cette clause, que certaines personnes dénommées rempliront les fonctions d'administrateurs et les conserveront pendant la période fixée pour l'exécution des travaux et un an après.

Pour avoir terminé sur le sujet de la garantie d'un minimum d'intérêt, il nous reste encore quelque chose à dire. Dans la précédente leçon, pour vous montrer la supériorité de ce mode d'encouragement sur tous les autres, je l'ai comparé à celui qui consisterait dans une subvention, c'est-à-dire, dans l'apport pur et simple par l'État d'une certaine somme. Pour rendre la conclusion plus certaine, il faudrait mettre en parallèle le système de la garantie avec celui d'un simple prêt à intérêt, qui a été mis en usage dans différents pays.

Le prêt peut être appliqué sous deux formes différentes, suivant que l'État entend ou non que l'intérêt et l'amortissement de ses avances primeront tout dividende, de sorte que la primeur du bénéfice net lui soit ou non réservée. Ainsi l'État peut prêter à une compagnie 20 millions sur 100 dont elle a besoin, en revendiquant l'intérêt et l'amortissement de cette somme sur les premiers pro-

duits nets, ou, au contraire, en ne réclamant rien qu'autant que les actionnaires auraient touché un revenu déterminé, ou encore en ne se faisant privilégier que pour l'amortissement proprement dit. Cette dernière combinaison avait été adoptée en France, à l'égard du chemin de fer de Bâle à Strasbourg, en retour d'un prêt de 12,500,000 fr. accordé à cette compagnie (1). L'État n'avait de privilège que pour l'amortissement, lequel, même, était d'une quotité très-faible (2), et il ne devait toucher d'intérêts qu'après que les actionnaires auraient prélevé eux-mêmes un revenu de 4 pour 100. Quelle que soit celle de ces formes sous laquelle on le pratique, le prêt constitue assurément une grande faveur (3), mais il a pour l'État un grave inconvénient, celui de le mettre en avance, vis-à-vis des compagnies, de sommes considérables, avant que le public soit en jouissance de leurs travaux. Pour la compagnie elle-même, il en a un, celui de lui rendre plus difficile la négociation d'un autre emprunt, au cas où elle aurait besoin d'en contracter un pour mener son entreprise à fin ; car, si l'on prête volontiers sur un fonds libre d'hypothèque, on est plus réservé lorsqu'il s'agit d'une propriété déjà grevée, ne le fût-elle que pour une médiocre partie de sa valeur.

Le prêt sans privilège pour le trésor, dans l'hypothèse d'une mauvaise affaire, fait courir à l'État le risque de perdre l'intérêt de son argent ; il l'expose alors, par conséquent, aux mêmes sacrifices que la subvention ;

(1) Cette compagnie a été absorbée plus tard par celle de l'Est, et à l'occasion de cette fusion, l'on a passé avec l'État de nouveaux arrangements.

(2) De 1 pour 100 seulement.

(3) A moins que l'État ne se fit payer un taux d'intérêt très-élevé, et c'est ce qui a eu lieu, dans quelques cas, en Amérique. Encore est-il certain que si les compagnies avaient pu trouver ailleurs de meilleures conditions, elles n'auraient pas subi cette loi dure de l'État.

dans le cas d'une bonne entreprise, il n'apporte pas à la compagnie la plénitude de l'appui moral que lui offrirait la garantie d'un minimum d'intérêt. Avec le prêt privilégié, c'est-à-dire si, indépendamment de l'amortissement, les intérêts doivent être servis au trésor avant que les actionnaires touchent aucun dividende, l'Etat, sans doute, sera en meilleure situation ; mais la compagnie ne retirera un avantage considérable de cette avance de l'Etat, qu'autant que le prêt représenterait une fraction considérable du capital nécessaire à l'entreprise, et que le taux de l'intérêt qu'elle serait tenue de payer serait très-modique, et alors ce serait une charge pour l'Etat.

En résumé, le prêt d'une somme par l'Etat, quelles qu'en soient les conditions, ne soutient pas mieux que la subvention le parallèle avec la garantie d'un minimum d'intérêt.

Ce n'est pas à dire pour cela que l'on doive absolument, dans tous les cas, employer le système de la garantie d'un minimum d'intérêt, sans vouloir entendre à aucun autre. Ainsi que le disait à la tribune, en 1837, un orateur profondément versé dans la connaissance des affaires : « Il est évident qu'il faut régler les encouragements que l'Etat accorde suivant les convenances de chaque entreprise, et même, jusqu'à un certain point suivant le vœu des capitalistes. Il ne peut y avoir à cet égard rien d'absolu (1). » Mais les autres modes d'encouragement ne doivent être admis par l'Etat qu'à titre d'exception ou qu'autant que les capitalistes refuseraient absolument de se contenter de la garantie d'un minimum d'intérêt. L'Etat doit préférer ce dernier système, parce que de tous, c'est celui qui lui imposera le moins de sa-

(1) M. Duchâtel.

crifices, qui les lui demandera le plus tard, et il ne l'y contraindra qu'après que la compagnie aurait fait tous ses efforts pour n'avoir rien à réclamer de lui. Enfin il laisse à l'Etat la chance de recouvrer ce qu'il aura avancé, sans que les actionnaires soient durement traités. En même temps il se recommande à toute compagnie intelligente qui aura foi en son œuvre.

Avec la garantie d'un minimum d'intérêt, le secours est donné opportunément, quand la compagnie en a absolument besoin, et dans la mesure où il est indispensable. On ne risque pas, comme avec la subvention, d'ajouter aux bénéfices considérables peut-être que l'entreprise déjà rapporterait. On se borne à réparer une erreur qui, dans la plupart des cas, aura été commise de bonne foi par des entrepreneurs sincères. Il n'y a rien que de naturel à ce que des particuliers, lorsqu'ils éprouvent, sans qu'il y ait de leur faute, une grosse perte, dans une opération profitable certainement à la chose publique, en soient partiellement indemnisés.

En France où la garantie d'intérêt a été employée sur une si grande échelle, on a cependant eu recours à d'autres systèmes, et ainsi que nous l'avons exposé, dans plusieurs cas on a fait concourir une subvention avec la garantie d'un minimum d'intérêt. Antérieurement à l'emploi de la garantie, on s'était servi, pour exciter l'esprit d'association à se porter sur les entreprises de chemins de fer, d'une assistance considérable de l'État, sous la forme de travaux qu'on devait livrer tout exécutés aux compagnies (c'était la substance de la loi du 11 juin 1842), et aussi de la subvention en argent et du prêt. En résumé, à la date du 1^{er} janvier 1856, l'État avait prêté aux compagnies des sommes dont le total monte à 58,600,000 fr. ; mais la liquidation de cette dette est consommée. De plus, l'État avait fourni en travaux rem-

boursables 253,549,598 fr., et enfin, il avait donné, en argent ou en travaux, des subventions dont le montant était de 932,302,711 fr. (1). Mais la tendance à réduire l'assistance de l'État à une garantie d'intérêt est évidente pour quiconque interroge les documents publics.

Je ne quitterai pas le sujet de la participation des compagnies aux travaux publics, et des encouragements qu'elles ont droit d'attendre de l'État, sans mentionner une condition que le gouvernement français leur impose depuis une vingtaine d'années. En France, aujourd'hui, les chemins de fer ou les canaux, les docks et les travaux publics de toute nature sont concédés temporairement; le terme le plus long est de quatre-vingt-dix-neuf ans. Après ce délai, ils tombent dans le domaine de l'État, sans indemnité d'aucune sorte. Les concessions de chemins de fer qui avaient été faites de 1842 à 1848 portaient même des termes beaucoup plus courts que quatre-vingt-dix-neuf ans, et n'impliquaient pas davantage une indemnité quelconque.

La prise de possession par l'État, après un certain délai, d'ouvrages sur lesquels l'industrie privée a dépensé, en quantité considérable, ses capitaux et son travail, est un abus des prérogatives de la souveraineté. Le Code Napoléon garantit les droits des particuliers, en leur assurant, dans le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, une juste et préalable indemnité, et la charte de 1814, en cela encore en vigueur, porte que la confiscation est abolie. Par les concessions temporaires, la confiscation renaît en quelque sorte, sous une forme adoucie ou voilée; elle permet à ceux qu'elle doit dépouiller de jouir pendant un certain laps de temps du fruit de leurs efforts; elle veut bien leur fixer d'avance

(1) Voir le recueil déjà cité, *Documents statistiques sur les chemins de fer*, p. 49 et suivantes.

le jour où elle frappera à leur porte : mais elle n'a rien perdu de son caractère distinctif, l'absorption, sans indemnité, de la propriété particulière.

Au milieu des éléments de dissolution qui menacent la société française, il semblerait que le législateur dût s'appliquer à développer chez les particuliers, autant qu'il est en lui, l'esprit de conservation et le sentiment de la prévoyance, gages de durée et de prospérité pour les États. Or, les concessions temporaires s'écartent manifestement d'un pareil but. Elles étouffent dans son germe l'esprit de famille, en empêchant, après deux ou trois générations, la transmission des biens du père aux enfants.

On ne concevrait pas la faveur qu'a rencontrée auprès de la plupart des capitalistes le régime des concessions temporaires, si les agitations auxquelles notre patrie a été en proie depuis soixante-dix ans, n'y avaient ébranlé les idées conservatrices. Les enfants et les fous, a dit Franklin, croient que vingt ans et vingt francs ne finiront jamais. Pour ce qui est du temps, les révolutions ont mis dans nos esprits, à tous tant que nous sommes, cette fatale illusion. Il importerait de guérir l'opinion de ce travers ; au contraire, par les concessions temporaires on entretient le mal et on le perpétue.

Avec les concessions limitées, même à quatre-vingt-dix-neuf ans, un moment viendra où l'État aura tout absorbé en fait d'entreprises suscitées par l'esprit d'association. Il n'y a plus, en fait de compagnies, que des usufruitiers pressés de jouir et d'utiliser le temps qui leur échappe. On le verra bien lorsqu'on approchera du terme des concessions temporaires qui ont été faites dans ces dernières années. On le verra trop tôt ; car l'intervalle qui nous en sépare encore, et qui semble une éternité à

l'homme qui s'isole, est bien court dans l'existence d'une grande nation.

Le système des concessions temporaires ne remonte pas loin. La perpétuité des concessions était la loi générale de l'Europe, et celle des nombreux États de l'Union américaine. En France même, elle a toujours été reconnue jusque dans ces derniers temps. Le canal du Midi est une propriété incommutable entre les mains des héritiers de Riquet. De même pour les canaux de Briare, d'Orléans et du Loing. Dans la période moderne, les compagnies de chemins de fer de Saint-Étienne et d'Alais avaient obtenu des concessions perpétuelles. Le régime des concessions temporaires n'est donc, dans l'histoire des travaux publics, qu'une innovation particulière à la France et toute récente. Cette nouveauté, qui s'est accréditée, en France, à la faveur d'idées exagérées sur les prérogatives de l'État et sur la centralisation, ne saurait se justifier, sauf quelques exceptions bien rares commandées par la politique. Elle est contraire aux principes de justice et de stabilité qui sont de tous les pays et de tous les temps. Combinée avec une faculté de rachat convenablement réglée, la perpétuité des concessions n'aurait eu aucune espèce d'inconvénients. La faute qui a été commise en ceci est donc littéralement sans excuse.

NEUVIÈME LEÇON.

De l'application de l'armée aux travaux publics. — République et empire de Rome.

La paix est devenue l'objet du culte des peuples civilisés. Pendant le quart de siècle qui s'est écoulé de 1792

à 1815, ils ont si rudement éprouvé les maux de la guerre, ils ont tant souffert des privations et des maux qu'elle impose, ils ont si bien appris à leurs dépens ce que coûte une défaite et ce que rapporte une victoire, qu'à partir de 1815 ils se sont épris de la paix. L'amour de la paix a résisté à toutes les secousses qui, plusieurs fois depuis cette époque, ont ébranlé l'Europe, excepté pendant la période, fort rapprochée de nous, qu'a remplie la guerre de Crimée. Dans cette circonstance même on doit considérer comme un triomphe obtenu par les sentiments de paix, dont la civilisation est animée aujourd'hui, la promptitude avec laquelle les parties belligérantes se sont décidées à remettre l'épée dans le fourreau, alors que la puissance qui avait le dessous était à peine entamée dans son territoire, et sans que les puissances en faveur desquelles le Dieu des armées s'était prononcé retirassent de leurs succès aucun agrandissement. Les améliorations sans nombre qu'enfante la paix sont aujourd'hui poursuivies par tous; la science est interrogée au nom de la paix; on réclame d'elle des découvertes applicables au bonheur des hommes; on demande aux œuvres de la paix de concourir sur de larges proportions à la solution du grand problème de l'époque, celui d'élever le niveau de l'existence morale, intellectuelle et matérielle des populations.

Dans un pareil état de choses, il était naturel de se demander si ces forces immenses que la guerre met en mouvement, si ces corps puissamment organisés, remplis d'ardeur, et qui, quand il le faut, réalisent des prodiges, ne pourraient recevoir dans une certaine mesure une destination pacifique. En d'autres termes, la question de l'application de l'armée aux travaux publics sortait naturellement des entrailles de la situation. Elle a saisi en effet à la fois les hommes de théorie et les hommes

de pratique, les publicistes et les gouvernants. On a vu, sous les murs de Paris, l'armée française coopérer, sur une grande échelle, aux fortifications de cette capitale, c'est-à-dire, à une œuvre qui, quels qu'en soient l'objet et le caractère, n'en est pas moins une des plus vastes constructions que les hommes aient entreprises.

La question de l'application de l'armée aux travaux publics a donné lieu à une controverse, dans laquelle les deux opinions contraires se sont produites avec vivacité.

Selon les uns, la principale destination de l'armée aujourd'hui devrait être non plus de faire la guerre, mais de lutter contre les difficultés de la nature. A leur gré, l'armée souffre de son inaction ; elle est impatiente, dans son patriotisme, de rendre au pays tous les services que la paix comporte, à défaut de ceux de la guerre, que l'esprit de la civilisation moderne lui interdit. Ils veulent, en conséquence, non-seulement que les soldats soient employés à la construction des chemins de fer et des canaux, mais que l'armée devienne une grande école professionnelle, où les hommes acquerraient de l'instruction pour l'état auquel ils se consacraient en quittant les drapeaux, et où ils développeraient par le travail leur adresse et leur force.

A côté de ceux qui demandent ces changements, et qui les réclament en termes absolus quelquefois, sans tenir compte des convenances de la profession des armes, d'autres reprennent les mêmes idées pour les traiter de chimères. Les espérances que l'on fonde sur l'application de l'armée aux travaux publics sont des illusions, disent-ils, au moins sous le rapport de l'économie ; ils s'en réfèrent aux essais qui ont été faits jusqu'à ce jour, et affirment que les travaux exécutés par les soldats ont coûté autant et même plus que s'ils avaient été accom-

plis par des ouvriers civils. Ils arguent ensuite de la position qui est faite à l'armée dans nos sociétés libres ; le soldat, aujourd'hui, n'est plus un mercenaire à la discrétion du gouvernement ; s'il a des devoirs, il a aussi des droits parmi lesquels il faut ranger celui de n'être employé à rien de plus qu'à ce qui est expressément stipulé par la loi du recrutement ; or, cette loi a-t-elle dit qu'on ferait du soldat un terrassier ou un maçon ? Ils ajoutent qu'il est impossible de servir deux maîtres à la fois et de sacrifier sur deux autels. L'abnégation du soldat, toujours prêt à verser son sang pour la patrie, et la poursuite d'un salaire dans les travaux publics leur paraissent incompatibles. Dans l'application de l'armée aux travaux publics, ils aperçoivent un danger sérieux pour l'esprit militaire, sinon pour la discipline.

Particulièrement depuis 1833 ces deux opinions sont chez nous en présence. Non que l'idée d'appliquer l'armée aux travaux publics date de ce moment : les autorités sur lesquelles s'appuient les partisans de la mesure, sont anciennes, elles sont d'ailleurs illustres. Combien de fois les penseurs n'ont-ils pas souhaité que nos régiments suivissent l'exemple des légions romaines, si intrépides en face de l'ennemi, non moins admirables en face des difficultés de la nature ? Ce n'est pas seulement le vœu des philosophes, c'est aussi celui de militaires éprouvés ; quelques-uns de ceux qui ont pris une glorieuse part aux combats de géants de la république et de l'empire, se sont formellement expliqués dans ce sens ; le général Rogniat, par exemple, a publié plusieurs écrits, dans lesquels l'application de l'armée aux travaux publics est chaudement recommandée.

Devant les opinions trop souvent exclusives qui se sont produites, le meilleur parti à prendre pour se former un

avis consiste à consulter l'histoire, à y rechercher des exemples et à les apprécier, en tenant compte des différences comme des similitudes des temps et des lieux.

Et d'abord, constatons que l'application des armées aux travaux publics est désirable en principe. Le système militaire, qui domine aujourd'hui dans toute l'Europe, retient sous les drapeaux, loin des ateliers de la production, hors de la carrière où les peuples s'enrichissent pour se civiliser, un nombre immense d'hommes pris parmi les plus robustes et les plus intelligents de la population. Si vous faisiez le relevé des armées de terre et de mer de l'Europe, vous verriez qu'elles forment un total de près de trois millions d'hommes. La dépense qu'elles occasionnent en temps de paix ne va pas aujourd'hui à moins de deux milliards de francs. Voilà ce que l'Europe, au sein de la paix, dépense en pure perte pour l'entretien de ses forces militaires de terre et de mer ; et cette somme énorme ne représente que la moitié de ce que la passion de la guerre coûte aujourd'hui aux peuples de cette partie du monde ; car la plupart des nations sont grevées de lourdes dettes qui n'ont d'autre origine que la guerre. Le montant des intérêts, au service desquels ces dettes les obligent, joint à celui des pensions que reçoivent leurs anciens soldats, représente une autre somme de plus de deux milliards, de sorte que l'Europe paye en ce moment plus de quatre milliards pour avoir fait la guerre ou pour se tenir en mesure de la recommencer, terrible, au premier signal. C'est bien cher ; il faut reconnaître que Montesquieu a fait une observation applicable à notre époque, au moins autant qu'à la sienne, quand il a dit : « Une maladie nouvelle s'est répandue
« en Europe ; elle a saisi nos princes ; elle leur fait
« entretenir un nombre désordonné de troupes. Chaque
« monarque tient sur pied toutes les armées qu'il pour-

« rait avoir, si ses peuples étaient en danger d'être
« exterminés ; et l'on nomme paix cet état d'effort de
« tous contre tous. »

Mais, pour apprécier jusqu'à quel point cette lourde charge pourrait être amoindrie par l'emploi de l'armée aux travaux productifs, pour nous former sur cette grave question des idées passablement nettes, adressons-nous à l'histoire, interrogeons-la depuis l'époque où il y a eu des armées bien organisées ; remontons ainsi jusques aux temps anciens.

Je ne vous parlerai pas des armées de la Grèce. Les Grecs ont été grands ; mais ce peuple qui a exercé une influence extraordinaire sur les destinées du monde, et qui, dans son passé, offre aux modernes des modèles en tant de genres, manquait des premiers éléments de la grandeur matérielle, car il était au-dessous du médiocre par les dimensions de son territoire qui formerait huit ou neuf de nos départements, et par le chiffre de sa population qui était en proportion (1). Les héros de Marathon et de Salamine, comme ceux des Thermopyles, n'étaient qu'une poignée d'hommes. Les Grecs furent grands dans le domaine de la pensée, du goût et des beaux-arts. Sans doute ils ont laissé sur leur sol des traces matérielles de leur passage ; ils n'ont pas seulement écrit l'Illiade, ils ont aussi élevé le Parthénon et le temple de Thésée qui font encore l'admiration et presque le désespoir de nos architectes. Les monuments qu'ils

(1) La superficie du royaume de Grèce, est d'après l'*Almanach de Gotha*, de 895 1/2 milles allemands carrés. Cela fait 4,913,000 hectares. La superficie moyenne d'un de nos départements est de 616,747. A ce compte, en supposant que la Grèce ancienne eût la même densité de population que la France actuelle, elle aurait eu 3,350,000 habitants. D'après l'*Almanach de Gotha*, la population actuelle de la Grèce, qui est sans doute bien moindre que celle de la Grèce ancienne, est de 1,043,000, ou de 213 par 1000 hectares, au lieu de 678 qu'offre la France.

ont érigés sont admirables par leur élégance, et l'incomparable talent de leurs sculpteurs, qui s'y est déployé, était parvenu à en faire des œuvres inimitables. Mais ce ne sont pas de ces ouvrages dont la masse atteste une grande puissance de travail, ou l'application d'une multitude de bras (1). Ils n'ont pas érigé de pyramides d'Égypte ; ils n'ont point ouvert de voies romaines ; ils n'ont rien exécuté de pareil à cette construction gigantesque qui a mérité d'être appelée colossale (le Colisée, *Colosseum*).

Ainsi l'on ne doit pas s'attendre à trouver chez les Grecs de vastes travaux exécutés par les soldats, ni un emploi étendu de la force musculaire des armées, en supposant même qu'ils eussent eu du penchant pour employer ainsi leurs troupes. Si l'on veut rencontrer dans l'antiquité des exemples de grands travaux accomplis par les soldats, c'est à Rome qu'il faut aller. La grandeur des Romains, certes, n'était pas purement matérielle ; ce qui le prouve, c'est que leur langue est encore aujourd'hui la langue savante, la langue sacrée de l'Europe et de presque toute la civilisation occidentale ; mais, quelles que soient les formes qu'elle ait revêtues, la grandeur romaine se montrait toujours avec l'aspect de la force. La puissance du peuple grec tenait de l'Apollon ; celle du peuple romain rappelait davantage Hercule. Je dis mal : le peuple romain, à l'époque de sa splendeur, est plutôt à l'image de Jupiter. Il est intelligent, et il est fort, et maintes fois il se montre impitoyable comme le roi des dieux de l'Olympe. Les Grecs, il est vrai, sous la conduite d'Alexandre, qui n'était Grec au surplus qu'à demi, parvinrent à fonder un immense empire ; ils eurent alors des armées nombreuses, quoi-

(1) Le Parthénon, cependant, offre des proportions assez vastes ; il couvre à peu près la surface de la Madeleine.

que celle même d'Alexandre ne comptât que 30 à 35 mille Macédoniens. Alexandre marqua son passage en Asie et en Afrique par de vastes constructions ; il bâtit beaucoup de villes, et en particulier celle qui porte son nom à si juste titre, Alexandrie d'Égypte, monument éclatant de son génie ; mais ce n'était point la phalange macédonienne qui érigeait les murs d'Alexandrie ou ceux des autres cités que le vainqueur de Darius et de Porus faisait sortir de terre. Il y employait les populations soumises, ou les troupes auxiliaires qui suivaient sa marche rapide. C'est donc particulièrement aux Romains qu'il faut demander des témoignages de la puissance des armées appliquées aux travaux publics.

Ce n'est pas que les armées romaines fussent infiniment nombreuses ; quand une armée avait dix légions, c'était beaucoup ; la légion comptant de 6 à 10 mille hommes, une armée romaine atteignait bien rarement le chiffre de 80 à 100 mille hommes ; mais elle en valait plusieurs centaines de mille des autres nations, parce que le soldat romain puisait dans son éducation militaire une vigueur extraordinaire et une prodigieuse puissance de travail. Le soldat romain était toujours pesamment chargé ; il portait des armes de toute espèce, des effets de campement, des vivres, des pieux même pour construire des palissades. Tous les soirs, dans leurs marches, les armées romaines campaient régulièrement, et, par un usage constant, qui avait été inconnu des Grecs, elles fortifiaient leur position. Dussent-elles n'y demeurer qu'une nuit, et fussent-elles assez éloignées de l'ennemi pour n'avoir à redouter aucune surprise, leur premier soin, à la fin de chaque jour, était de s'entourer de fossés auxquels on donnait environ trois mètres de largeur sur plus de deux mètres de profondeur ; puis, au moyen des pieux qui faisaient partie de l'armement de

chaque soldat, on retenait les terres extraites de ces fossés. Nulle existence n'a été plus rude que la leur, et nuls travaux militaires ne peuvent être comparés à ceux qu'elles ont accomplis. Citons-en quelques-uns, d'après Rollin et ses continuateurs ; nous aurons ainsi une idée de l'immense faculté de travail qui réside dans les armées.

Lors de la conquête des Gaules par César, les Helvétiens sortirent de leur pays, et se dirigèrent vers l'Ouest, comme s'ils eussent suivi cette impulsion dominante du genre humain, qui accomplit autour de la terre une grande et lente migration dans la direction de l'Orient à l'Occident ; ils voulaient se rendre, dit-on, dans la Saintonge. Pour les arrêter, César fit construire par ses soldats un parapet d'environ 5 mètres de hauteur, depuis le lac de Genève jusqu'au mont Jura, sur un espace d'environ six lieues ; cet ouvrage fut achevé en quelques jours par une seule légion.

Dans la guerre où il détruisit Spartacus, Crassus fit faire une œuvre plus considérable. Son ennemi, rejeté dans le Brutium (1), s'était décidé à passer en Sicile, et, à cet effet, il s'était arrangé avec des pirates qui devaient lui amener des navires. Les pirates ne vinrent pas. Il essaya de suppléer aux navires par le moyen de radeaux construits par ses soldats ; les radeaux furent détruits par la tempête. Crassus, qui l'avait suivi, voulut le prendre ou l'obliger de se rendre à discrétion. La presqu'île dans laquelle Spartacus s'était retiré étant unie à la terre ferme par un isthme de douze lieues de large, il fit creuser sur cette longueur un fossé d'environ 5 mètres de profondeur et autant de largeur, derrière lequel fut élevée une muraille. Spartacus, à la

(1) Aujourd'hui Calabre citérieure, dans le royaume de Naples.

faveur d'une nuit sombre et froide, réussit à combler une petite portion du fossé avec des fascines et à s'échapper avec les siens ; mais le désappointement stratégique de Crassus ne diminue pas la grandeur de l'ouvrage qu'il avait élevé.

Au siège d'Alésia, où il se fit autant de prouesses et où il périt plus de monde que sous les murs de Troie, de mémorables travaux militaires furent exécutés par les soldats romains. César avait dix légions, formant environ soixante-dix mille hommes, et devant lui un chef gaulois, Vercingétorix, qui, à la tête de quatre-vingt mille hommes, couvrait la place ; le général romain entoura Alésia et l'armée de Vercingétorix d'une circonvallation qui présentait un développement de quatre lieues. A la vue de cet obstacle, le chef gaulois ne se crut pas assez fort avec ses quatre-vingt mille hommes ; il envoya des émissaires à cheval dans toutes les directions pour chercher des auxiliaires, et s'enferma lui-même avec son infanterie dans la ville. Les Gaulois ameutés se présentèrent, au nombre de deux cent quarante mille, contre César. Celui-ci, pressé entre deux armées, répéta contre les nouveaux venus la même construction qu'il avait faite contre la ville et contre Vercingétorix ; il se retrancha derrière une muraille, nécessairement plus longue que la première qu'elle enveloppait ; elle avait cinq lieues de tour. Comme ces lignes étaient très-étendues, et par conséquent très-difficiles à défendre, il fut obligé de creuser des fossés supplémentaires, d'élever des palissades, d'ouvrir des fosses garnies de pieux, et de hérissier le sol de chausse-trapes. L'armée romaine suffit à tout et supporta tant de fatigues sans proférer une plainte.

L'époque impériale nous fournit des faits non moins remarquables.

Corbulon, habile capitaine qui commandait une armée sous Néron, faisait la guerre chez les seuls adversaires dont les Romains, à cette époque, n'aient pas su triompher, les Parthes. Il exécuta sur les bords de l'Euphrate des constructions analogues à celles du siège d'Alésia. Titus, peu de temps après, en assiégeant Jérusalem, qui se défendait avec l'énergie du désespoir, enceignit pareillement la ville d'un mur qui fut élevé par ses soldats.

Plus tard, vinrent les campagnes de Dacie, terminées par une conquête dont Trajan a perpétué la mémoire au moyen de la célèbre colonne qui porte son nom. Dans cette guerre glorieuse, Trajan n'eut pas seulement à vaincre les Daces, il lui fallut dompter un autre rude adversaire, le Danube. Il fit construire par ses soldats un pont dont les piles étaient en pierres ; sur cette partie du Danube, c'est le seul pont en pierres qui ait jamais été jeté. Il avait mille mètres de long (1).

Après Trajan, on vit apparaître encore quelques empereurs non moins braves, non moins jaloux de la discipline, non moins actifs à repousser les Barbares ; comme lui ils employèrent les armées à des constructions considérables. Parmi eux on doit remarquer l'infortuné Probus, Dioclétien, restaurateur de l'empire désorganisé, et Justinien, pour ainsi dire, le second fondateur de l'empire d'Orient.

Ainsi les efforts des armées romaines sont constants en ce qui concerne les travaux militaires. Sous les empereurs, ces mêmes armées se livrèrent aussi à des travaux différents de ceux que je viens d'indiquer ; c'était, il est vrai, le plus souvent à peu de distance des frontières, et par conséquent il y avait une assimilation pos-

(1) Le reste des piles existe encore sur le bas Danube, à peu de distance de Widdin.

sible entre ces constructions et les ouvrages de campagne proprement dits.

Parmi les travaux civils les plus remarquables des armées romaines, on doit mentionner un canal encore navigable, dans la Hollande, que Drusus fit creuser sous le règne d'Auguste. Chargé de pacifier la Germanie, ce jeune prince voulut porter la guerre, du côté de l'Ems et du Wésér. Dans cette pensée, ou peut-être pour ne pas laisser les troupes inoccupées, il entreprit cet ouvrage, en disant à ses soldats, afin de stimuler leur zèle, que ce serait utile pour les conduire sans fatigue jusque dans des parages lointains, ce qui était exact (1). Corbulon fit de même exécuter par ses troupes un canal entre le Rhin et la Meuse.

Néron eut aussi la pensée d'appliquer l'armée à des travaux civils. Il avait entrepris de percer l'isthme de Corinthe. Malheureusement cette idée fut, comme tout ce qu'il pouvait y avoir de raisonnable parmi les desseins de ce prince insensé non moins que cruel, abandonnée presque aussitôt que conçue.

Il serait facile de signaler d'autres œuvres d'une nature civile, celle par exemple, qui fut commencée par Drusus et continuée sous Néron par Pompéius Paulinus, afin d'empêcher le Rhin de déverser une trop grande quantité de ses eaux dans le Wahal (2). Trajan, entre deux campagnes, fit achever une chaussée par ses soldats au milieu des mêmes marais Pontins où les efforts de tant de souverains se sont épuisés, dans les temps modernes comme dans les temps anciens. Avant Trajan, Antustius Vétus, chargé du commandement des légions dans la Germanie, avait entrepris de joindre par un ca-

(1) Aujourd'hui encore ce canal établit la communication du Rhin avec l'Yssel, de Huissen à Doesburg.

(2) Au détriment de la branche droite.

nal la Saône à la Moselle ; l'envie l'empêcha de mettre à exécution ce grand dessein (1).

Voici un fait qui montre la participation des légions à la construction de monuments de pur agrément et de luxe : Dans une description des monuments de la Haute-Vienne est rapportée une inscription trouvée à Rome en 1739, où il est dit que les 20^{me} et 14^{me} légions ont dédié les arènes de Limoges, dont elles avaient édifié une longueur de 2,000 pas, au divin empereur César Titus-Ælius-Adrianus.

Probus fut peut-être celui des empereurs qui employa le plus les troupes à des travaux publics de toute espèce, tels que des défrichements, des plantations. Lorsque ce malheureux prince à qui la Gaule doit tant, fut assassiné, c'est que ses soldats étaient rebutés des dessèchements qu'il leur faisait opérer dans la vallée de la Save auprès de Sirmium, non loin du confluent de cette rivière avec le Danube (2).

(1) Ce canal qui cependant eût été fort utile, n'a jamais été entrepris. En ce moment on le remplace par un chemin de fer.

(2) Voici ce qu'on lit dans l'*Histoire de la décadence de l'empire romain*, par Gibbon, chapitre XII, sur les entreprises de Probus :

« Probus employait constamment les légions à des travaux utiles. Lorsqu'il eut le commandement de l'Égypte, il exécuta plusieurs ouvrages considérables, qui contribuèrent à la splendeur et à l'avantage de cette riche contrée. Il perfectionna la navigation du Nil, si importante pour Rome elle-même. Des temples, des ponts, des portiques et des palais furent construits par les mains des soldats, devenus tour à tour architectes, ingénieurs et cultivateurs. On rapporte d'Annibal que, dans la vue de garantir ses troupes des suites funestes de l'oisiveté, il les força de planter un grand nombre d'oliviers le long des côtes d'Afrique. Guidé par le même principe, Probus exerça ses légions à couvrir de vignes les coteaux fertiles de la Gaule et de la Pannonie... Un vaste terrain, connu sous le nom de mont Almo, situé aux environs de Sirmium, son pays natal, ne présentait de tous côtés que des marais infects ; il fut converti en riches pâturages. On parle encore d'un autre endroit entièrement défriché par ses troupes. »

Il est donc établi que les armées romaines, du moins sous les empereurs, se livraient à des travaux non-seulement militaires, mais civils, et qu'elles pratiquaient ces derniers sur une vaste échelle.

Les commandants des armées romaines, quand ils appliquaient ainsi leurs soldats aux travaux publics de toute espèce, étaient guidés par une pensée militaire. Ils avaient un motif légitime, impérieux même, que les gouvernements européens n'ont peut-être pas assez présent à l'esprit, celui d'endurcir les soldats à la fatigue. Les troupes qui ont travaillé sont plus robustes; elles sont mieux en état de faire des marches; elles arrivent fraîches devant l'ennemi, après avoir parcouru de grands espaces. Montesquieu l'a remarqué, les armées anciennes ne laissaient pas derrière elles ces nuées de traînards et d'éclopés qui, de son temps, marquaient la trace des armées européennes. Ce serait ici le cas de dire que la plus magnifique armée que la France ait jamais eue, cette armée d'Austerlitz, qui franchit aussi de longues distances en se maintenant aussi intacte que les armées romaines, avait été préparée non-seulement par des campagnes immortelles, mais aussi par les travaux du camp de Boulogne.

Les généraux romains étaient donc persuadés que les soldats qui travaillent sont de meilleurs soldats. A ce motif militaire se joignaient des raisons politiques; et ici, Messieurs, je vous lirai un extrait d'un livre plein d'érudition, qui tire beaucoup de charme de sa naïveté (1) :

«..... Les capitaines généraux des armées romaines, tant sous la république populaire que monarchique, reconnaissant les maux qui peuvent naître de cette hydre

(1) *Histoire des Grands chemins de l'empire romain*, par Nicolas Bergier, avocat au siège présidial de Reims, pages 568 et 569.

de volupté et de paresse, aussitôt que par les armes ils s'étaient acquis quelque temps de paix et de repos, ils ne détenaient pas pour cela leurs armées à rien faire, mais les employaient en quelques ouvrages, soit de plaisir, soit de profit, soit de nécessité. Entre autres, Corbulon, l'un des capitaines de Néron, craignant que les légions qu'il avait en Hollande ne vinsent à se rendre lâches et paresseuses, les employa à faire une grande fosse entre la Meuse et le Rhin, pour éviter les débordements de l'Océan; mais principalement *ne miles otium indueret*, comme parle Tacite. Pompeius Paulinus, sous le même Néron et au même pays, mit ses soldats à continuer une digue ou levée de terre, auparavant commencée par Drusus, autant pour les tirer de l'oisiveté que pour retenir le Rhin dans son canal, ainsi que nous apprenons du même auteur, disant : *Ne tamen segnem militem attineret, ille inchoatum ante tres et sexaginta annos à Druso aggerem coercendo Rheno absolvit.*

Mais entre autres exercices que les chefs des armées romaines donnaient aux soldats, c'étaient les ouvrages des chemins pavés; ce qui commença bientôt après que l'invention de paver des chemins par les champs fut mise au monde. Flaminius (qui fut le premier après Appius Cœcus à faire des grands chemins par l'Italie) étant consul et ayant vaincu et réduit sous le joug plusieurs nations de l'ancienne Ligurie, se voyant en repos pour quelque temps, ne laissa pas ses gens de guerre oisifs : mais, pour les tenir continuellement en exercice, les employa à paver un grand chemin de Bologne à Arezzo, ainsi qu'auparavant il en avait fait un de Rome à Rimini. Livius nous le raconte ainsi au livre 39 de son histoire, où se lisent ces mots.... *Ne in otio militem haberet, viam à Bononia perduxit ad Arretium.*

« Longtemps depuis, la même pensée tomba en l'es-

prit d'Auguste César, lequel, ayant vaincu Lépide et Marc-Antoine, et réduit toute la puissance romaine sous la domination de son empire, se voyant en pleine paix, ferma le temple de Janus, pour signe d'une tranquillité universelle par tout le monde. Mais, ayant sur les bras grand nombre de légions destinées à la garde de ses frontières, afin que les soldats dont elles étaient composées ne vissent à se corrompre, au calme d'une si profonde paix, comme fait une eau croupissante, et pour empêcher que l'oisiveté ne leur donnât occasion d'exciter des séditions à l'encontre de ceux qui leur commandaient, il s'avisa de leur donner force exercice, et les mettre tous à faire de grands chemins de l'un des bouts de son empire à l'autre : employant les mêmes mains avec lesquelles il avait dompté les hommes, à dompter les monts et les rochers, et à surmonter mille difficultés qui ne se pouvaient vaincre, sinon par ceux qui avaient auparavant vaincu tout le monde.

« Encore fut-il nécessaire de joindre à ce travail les vaincus avec les vainqueurs, et d'y embesogner les peuples de chacune province avec les soldats légionnaires pour venir à bout de cet ouvrage, qui, de tous les ouvrages faits de main d'homme, est (sans difficulté) le plus grand et le plus admirable. Par ce moyen Auguste fit une œuvre très-utile à son empire et à tout le genre humain, et évita de grands maux qui pouvaient sourdre des séditions que l'oisiveté fait naître parmi les armées et les peuples oisifs. C'est pourquoi Tacite dit, que tels et semblables ouvrages se font, partie par nécessité, et partie pour exterminer l'oisiveté hors des camps militaires : *Ex necessitate aut adversus otium castrorum.* »

Je m'arrête sur ces expressions de Tacite : *Ex necessitate, aut adversus otium castrorum.* Les empereurs romains et leurs généraux faisaient travailler leurs soldats,

soit parce qu'il y avait des travaux nécessaires, soit pour combattre l'oisiveté des camps. Je vous signale ces motifs, et il sera bon de nous les rappeler quand nous serons arrivés aux temps modernes ; car, si, de nos jours, d'autres motifs, particuliers à notre temps, plaident pour ou contre l'application de l'armée aux travaux publics, les motifs des temps anciens en faveur de la mesure n'ont pas cessé d'exister.

Il n'est pas inutile de remarquer que l'emploi continu des armées romaines aux travaux publics ne fut guère possible que sous les empereurs. Dans les premiers siècles de Rome, l'armée ne se recrutait pas parmi toutes les classes de la population ; n'était pas soldat qui voulait. Servius Tullius, après avoir achevé le dénombrement et définitivement arrêté le classement des citoyens, n'admit au service militaire que ceux des cinq premières classes ; il en écarta non-seulement les esclaves, mais les hommes libres de la sixième classe, parce qu'ils n'étaient pas en état de se pourvoir d'armes et de subvenir à leur entretien pendant la guerre, et sans doute aussi parce qu'on ne se souciait pas de remettre la force militaire entre leurs mains. Pour tous, le service était temporaire ; il finissait avec la campagne. Le citoyen, une fois hors des camps, ne consacrait aux exercices du champ de Mars que ses moments de loisir. On comprend, dit un auteur qui a traité avec talent la question de l'application de l'armée aux travaux publics (1) : « qu'avec une telle organisation l'armée ne pouvait se livrer à aucun grand travail d'utilité publique. Les monuments élevés sous les rois, les aqueducs et les égouts terminés sous Tarquin le Superbe, furent construits par les esclaves et par le bas peuple. » Ce ne fut que sur la

(1) M. le général Oudinot.

fin de la république que tous les citoyens indistinctement entrèrent au service, et ce fut seulement sous les empereurs que les armées furent principalement composées de prolétaires, c'est-à-dire, d'individus dénués de moyens personnels d'existence pour qui le service militaire était une profession, et ce fut seulement alors que Rome eut des armées permanentes.

Les adversaires de l'application de l'armée aux travaux publics disent que les armées romaines témoignèrent à diverses époques du mécontentement contre les travaux publics; ils rappellent notamment l'assassinat de Probus par ses soldats; ils en concluent que les armées actuelles, si on leur imposait ces travaux, se sentiraient vivement blessées dans leur dignité ou dans leurs droits, et pourraient se laisser gagner par l'esprit de désordre.

A cette objection, il ne serait cependant pas impossible de répondre. Les séditions dans les armées romaines étaient inconnues sous la république; elles étaient de même des accidents sous l'empire, excepté, ainsi que nous l'avons fait remarquer déjà, pour la nomination des empereurs, où les soldats intervenaient trop souvent, excités par les largesses des ambitieux. Mais, pour tout autre sujet que celui-là, les révoltes de ces armées furent en petit nombre; et dès lors elles ne sont pas plus concluantes contre l'application de l'armée aux travaux publics qu'une coalition d'ouvriers ne le serait de nos jours pour prouver que notre système manufacturier est une rébellion organisée.

Ainsi l'exemple du plus grand empire qui, jusqu'à nous, se soit élevé dans le monde, loin d'infirmier l'idée de l'application de l'armée aux travaux publics, témoigne en sa faveur. Et, cependant, à cette époque, les travaux manuels et généralement les labeurs industriels étaient placés sous le coup d'une réprobation. Quand donc, il

serait vrai qu'ils eussent inspiré une vive répugnance aux soldats romains, on ne serait pas autorisé à en tirer argument pour notre époque, où le travail est honoré, et où, selon ses degrés divers d'importance, il crée des titres divers, mais tous également incontestables, à la considération publique.

DIXIÈME LEÇON.

Application de l'armée aux travaux publics. — Moyen âge et temps modernes.

Dans la séance précédente, nous avons jeté un coup d'œil rapide sur les travaux publics exécutés par les armées romaines ; nous avons vu ces armées y préluder par des ouvrages militaires sous la république, alors que la guerre ne leur laissait pas de relâche, puis, dans les temps plus tranquilles de l'empire, se livrer aux travaux civils, moins belliqueux, auxquels jusque-là elles étaient restées étrangères. Nous avons reconnu que, dans l'esprit des empereurs, cette occupation des troupes était principalement un moyen de maintenir la discipline des soldats, un préservatif contre l'oisiveté et contre les germes de rébellion qu'elle fait éclore ; enfin nous avons constaté les résultats utiles de cet emploi des forces guerrières, dans une société cependant où le travail matériel était avili.

Faisons un pas de plus dans l'histoire. La société du moyen âge, qui s'offre ensuite à notre examen, ressemblait sous plus d'un rapport à cette société romaine à laquelle elle avait succédé, dans les ruines de laquelle elle avait fait son gîte. Si, chez les Romains, le travail

matériel était le lot des esclaves, chez les peuples du moyen âge il était le partage des serfs. Encore, il faut le remarquer, chez les premiers la culture de la terre échappait pour l'homme libre à l'avilissement qui pesait sur l'industrie en général, tandis que, chez les seconds, elle était enveloppée dans le discrédit général du travail. Dans le moyen âge, il n'y avait de noble que la profession des armes; seule, elle était digne de ces fiers et grossiers conquérants.

Dans les armées du moyen âge, rien de cette forte organisation, de cette discipline, de cette vigilance qui avaient distingué les armées romaines; elles ne se gardaient pas comme celles-ci, elles n'entouraient pas le soir leur position de ces fossés larges et profonds qui semblaient destinés à marquer à la postérité la place où toute armée romaine avait passé une nuit. Les armées du moyen âge ne faisaient d'efforts qu'aux jours de bataille; même jusqu'à une époque assez moderne, les hommes de guerre ne pratiquaient pas les travaux matériels de la guerre, réputés indignes d'occuper leurs bras. Dans les campements et dans les sièges, les terrassements étaient exécutés, et, comme on dirait aujourd'hui, la tranchée était ouverte par des pionniers qui n'étaient pas soldats, et qui étaient méprisés par la troupe. C'étaient de malheureux paysans, arrachés à leurs familles, traînés par les armées bon gré mal gré, et, pour ainsi dire, à la chaîne. Un jour vint cependant, où l'invention de l'artillerie changea totalement le système des fortifications et la méthode des sièges; il fallut faire l'attaque des places plus à couvert, et, par conséquent, en opérant beaucoup plus de mouvements de terres. Ce surcroît de besogne retomba d'abord sur les pauvres habitants des campagnes, dont on forma des corps de pionniers quelquefois très-nombreux; et, fait étrange, il

paraît que les abbés et les évêques furent particulièrement chargés de fournir un contingent de pionniers aux armées royales. L'usage de faire suivre les armées par de semblables corps était universel en ce temps-là ; on le trouve non-seulement dans la chrétienté, mais chez les Turcs, qui étaient alors formidables à la guerre : il est constaté par l'histoire que telle de leurs armées, entrant en campagne contre les Allemands, menait à sa suite 80,000 pionniers qu'on appelait des *guastadours*.

De là, on le conçoit aisément, des désordres, et surtout des mécomptes pour les généraux. Comment compter sur ces hommes ? Ouvriers par force, ils n'avaient pas de cœur à l'ouvrage. Contraints d'abandonner leurs familles dans le dénûment, pour s'exposer au fer et au feu de l'ennemi et aux dédains des soldats, sinon à leurs mauvais traitements, ils servaient mal et saisissaient la première occasion de désertir. Ils firent manquer ainsi plus d'une campagne, et l'on sentit la nécessité de les remplacer.

On vit enfin, comme c'était inévitable, les hommes de guerre exécuter les terrassements des sièges. Le premier exemple en fut donné en l'année 1536 par le capitaine français Montluc, le même qui se signala dans nos guerres de religion par des atrocités envers les vaincus. Il assiégeait Boulogne, ou, pour mieux dire, il faisait construire une citadelle devant cette ville pour l'observer et la contenir. Les paysans pionniers, cédant à leur penchant habituel, disparurent une belle nuit. Montluc, resté seul avec ses soldats, voulut les faire travailler ; ils s'y refusèrent d'abord ; mais, en faisant intervenir le vin et l'argent, il les rendit plus traitables ; et ainsi, à cette occasion, une grande innovation se trouva essayée dans nos armées.

Cinquante ans après, en 1597, Henri IV assiégeant

Amiens, employait comme pionniers, ainsi que c'était encore la coutume, des paysans qui faisaient mollement ce dangereux métier, où, pour eux, il n'y avait pas, à côté du péril, la noble compensation de la gloire. La place était défendue par des troupes espagnoles braves, infatigables, qui, dans de fréquentes sorties, décimaient et dispersaient les travailleurs et détruisaient les travaux. Henri IV n'était pas seulement clairvoyant; il avait le cœur bon; il aimait ses sujets, il ressentait une affection particulière pour les paysans, qui étaient, de toutes les classes de la population, la plus foulée. Il sentit qu'il était barbare d'exposer ainsi ces malheureux aux coups de l'ennemi, et que c'était de peu de profit. Il fit un règlement, en vertu duquel les travaux militaires devaient être exécutés désormais par les soldats; et le siège d'Amiens fut conduit en conséquence. Mais, pour échauffer un zèle nécessairement un peu tiède à l'origine, il attacha un salaire à ces labeurs, et, en outre, il déclara que la somme totale qui y était affectée, serait répartie à la fin du siège entre les survivants, instituant ainsi entre eux comme une tontine glorieuse. Louis XIII, au siège de Saint-Jean d'Angély, renouvela le règlement de son père. Depuis ce moment, le pli fut pris. Ainsi la poltronnerie des pionniers d'Amiens, appréciée, il est vrai, par Henri IV, produisit un résultat équitable et avantageux à la classe si intéressante et si malheureuse des paysans.

Une fois qu'on est entré dans une voie, on y avance naturellement, lorsqu'elle est bonne. Louis XIV alla plus loin que Henri IV; il consacra, par un règlement général d'administration, le principe que les travaux des places fortes, y compris la construction même, seraient faits autant que possible par les soldats. Sous lui, un grand nombre de places furent construites ou refaites

par Vauban. Cet homme illustre avait imaginé un nouveau système de fortifications, et il avait été chargé de le mettre en pratique sur toutes nos frontières. Dans cette œuvre, il employa souvent les troupes; et l'on vit une armée de trente mille hommes camper autour de Dunkerque pour fortifier cette importante position.

Ainsi un pas de plus avait été fait. L'armée ne se bornait plus à exécuter les travaux des sièges en temps de guerre, elle construisait des places fortes en temps de paix. Depuis lors elle a été appliquée à l'établissement d'un certain nombre de forteresses, notamment sous Napoléon. En 1803 et 1804, pendant que Belle-Île était bloquée par une flotte anglaise, la garnison effectua beaucoup de travaux. On occupa de la même manière, au camp de Boulogne, les troupes qui se trouvèrent préparées par ces fatigues aux merveilles de la campagne d'Austerlitz. Il s'agissait d'ouvrir des havres plus étendus et plus sûrs à la célèbre flottille. Les soldats passaient incessamment du chantier à l'exercice militaire, et de la manœuvre au labeur du pionnier. Napoléon voulut ériger en Italie une forteresse immense, celle d'Alexandrie; elle s'éleva par les efforts des soldats qui y furent employés en grand nombre (1). Vers la même époque les soldats étaient utilisés de la même manière aux fortifications de Palma-Nova. Des ouvrages d'une nature analogue furent exécutés à Praga, faubourg de Varsovie et à Modlin, après la paix de Til-

(1) Vingt millions furent consacrés à ce projet, dont la prompt exécution réclamait le concours des troupes. A cet effet, un corps de huit mille hommes fut réuni pour travailler aux fortifications de la place; mais en même temps les régiments perfectionnaient par de grandes manœuvres leur éducation militaire. »

(De l'armée et de son application aux travaux d'utilité publique, par le général Oudinot, page 105.)

sitt (1). Plus tard, vers la fin de l'empire, lorsque l'île de Corfou fut investie par les escadres anglaises, comme l'avait été Belle-Ile, les officiers du génie, manquant de travailleurs, recoururent à l'armée pour les fortifications nécessaires à la défense, et l'armée répondit fort bien à leur appel.

Voilà spécialement pour les travaux militaires.

Les premiers essais de l'application de l'armée aux travaux civils remontent à Henri IV. Sous ce prince, sincèrement ami des améliorations, le premier canal à point de partage qui ait été creusé en Europe, celui de Briare, fut conçu et en partie exécuté. L'ingénieur Hugues Crosnier, qui en dirigeait la construction, reçut de Henri IV, pour l'aider, un corps de troupes de six mille hommes. C'était en 1605.

Depuis cette époque, on trouve beaucoup d'exemples semblables. Louis XIV, ayant eu l'idée de conduire à son fastueux Versailles, qui manquait d'eau et qui en manque encore, la rivière d'Eure, 30,000 hommes de troupes placés sous la direction de Vauban, furent mis à l'œuvre. Ainsi s'éleva ce bel aqueduc de Maintenon à moitié fait, qui n'a pas rempli sa destination et qui sert seulement à produire un effet pittoresque dans le paysage (2). En 1665, un canal, situé dans le département du Nord, entre la Lys et l'Aa, fut achevé par 1,600 soldats, qu'on avait embarqués sur les lieux et qui se relayaient de trois en trois semaines. Sous le règne de Louis XVI, durant

(1) M. le général Oudinot rapporte que les résultats obtenus furent très-satisfaisants, et que le général eut beaucoup à se louer des militaires sous ses ordres. Cependant il voyait de graves difficultés et même des dangers réels à employer des troupes dans des travaux civils. (*Application de l'armée aux travaux d'utilité publique*, page 106.)

(2) M. le général Oudinot (*De l'armée et de son application aux travaux d'utilité publique*, p. 53), rapporte que la crainte d'une révolte parmi les troupes fit interrompre les travaux de l'aqueduc de Maintenon.

les trois années de 1783 à 1786, trois régiments furent occupés à la construction du canal du Centre qui rattache la Saône à la Loire.

Toutefois cette intervention de l'armée dans les travaux civils ne se produisait que par des faits accidentels et isolés, et n'avait pas le caractère d'un système arrêté par le gouvernement. Lorsque Henri IV ordonnait à ses troupes de travailler au canal de Briare, c'était, comme il le disait lui-même, parce que le pays était dénué de bras, et que la corvée, à laquelle il eût fallu sans cela recourir, eût été une charge trop lourde pour le pauvre peuple. Sous Louis XIV, le même motif fut allégué dans un règlement relatif à des travaux semblables exécutés par les soldats en 1666.

Nous manquons de renseignements exacts sur le résultat économique de cet emploi des troupes sous l'ancien régime. Il y a lieu de croire cependant qu'il était peu avantageux, et que les travaux ainsi effectués revenaient plus cher que s'ils eussent été remis aux ouvriers civils.

Recherchons comment la question se présente à l'époque où nous sommes.

La société, qui se forme depuis la révolution de 1789, est gouvernée par d'autres règles que celle de l'ancien régime. Il n'y a plus dans l'État deux nations; il n'y en a qu'une. A aucun de ses degrés le travail n'est flétri, il est honoré et respecté. Les œuvres pacifiques ne cèdent dans la considération publique le premier rang à aucune autre. En un tel état de choses, il y avait des raisons pour que l'application de l'armée aux travaux publics cessât d'être envisagée comme une exception fortuite, comme une ressource transitoire.

Après la révolution de 1830, la question de l'application de l'armée aux travaux publics surgit donc avec

éclat. Dès que le calme eut été un peu restauré, on vit non-seulement les penseurs et les novateurs, mais les hommes d'État s'occuper sérieusement de ce sujet, et un essai fut solennellement proposé aux chambres, en 1833, par le gouvernement.

C'était à propos d'une loi qui fut votée par acclamations, celle qu'on nomma des *cent millions*, parce qu'elle affectait une somme d'environ cent millions, en effet, aux travaux publics. Un des articles de cette loi disposait qu'un système de routes serait tracé dans les départements de l'Ouest. Ces nouvelles voies de communication, dont la destination était d'empêcher le retour de la guerre civile, reçurent le nom de *routes stratégiques*; elles comprenaient un développement de 1,461 kilomètres, et une somme de 12 millions y était consacrée; il fut résolu que les soldats coopéreraient à l'exécution, afin d'éclairer par une grande expérience le problème de l'application des troupes aux travaux civils, et aussi vraisemblablement afin de ne pas laisser dans le désœuvrement les troupes dont la présence était jugée nécessaire pour contenir le pays et comprimer toute tentative de guerre civile.

Les ministres de la guerre et des travaux publics prirent de concert des mesures pour organiser l'opération. Pendant les deux années 1835 et 1836, des détachements passablement forts furent mis à la disposition des ingénieurs des ponts et chaussées, qui étaient restés chargés de l'exécution. Le nombre des soldats employés fut, en 1835, d'environ 1,375 dans quatre départements, la Loire-Inférieure, la Mayenne, la Vendée, Maine-et-Loire; en 1836, il fut de plus de 1,600 dans cinq départements, la Loire-Inférieure, la Mayenne, la Vendée, Maine-et-Loire et les Deux-Sèvres. Les journées fournies par les soldats s'élevèrent, en 1835, à 83,366, et,

en 1836, à 177,289. Les travaux exécutés représentèrent en salaires une somme de 155,474 fr. en 1835, et de 258,873 fr. en 1836.

Les résultats de cette tentative ne furent point satisfaisants sous le rapport de l'économie ; l'emploi des troupes ne diminua pas les charges du trésor ; il les accrut même à un degré marqué dans certains départements. Il fut reconnu que les mêmes travaux, exécutés par les entrepreneurs ordinaires, auraient coûté, en 1835, 145,352 fr. seulement, au lieu de 155,474 fr., et, en 1836, 222,592 fr., au lieu de 258,873 fr. Encore, dans les sommes indiquées ici comme représentant la dépense occasionnée par la troupe, ne sont compris ni les frais de campement, ni les frais de route, ni divers accessoires laissés à la charge du ministère de la guerre ; de sorte que, s'il fallait s'en rapporter à cette expérience, l'application de l'armée aux travaux publics serait, sous le rapport financier, une complète déception.

Il est nécessaire d'examiner de près ces résultats, afin de reconnaître si le mécompte ne doit pas être attribué à ce qu'on aurait adopté des dispositions qui dussent forcément entraîner une grande dépense.

C'est qu'en effet le règlement, conformément auquel les troupes furent employées aux routes stratégiques de l'Ouest, n'avait pas été conçu de manière à ménager les intérêts du trésor, il s'en faut de beaucoup. Ainsi, dans l'arrangement conclu entre le ministre de la guerre et le ministre des travaux publics, il était statué que les troupes ne pourraient être détachées de leurs corps que par bataillon ou au moins par compagnie, c'est-à-dire, que tous les hommes, invalides ou robustes, de mauvaise ou de bonne volonté, seraient également employés sans distinction. Cette clause pouvait offrir des avantages au point de vue de la discipline : si l'on eût

procédé autrement, il s'en serait suivi peut-être une véritable dislocation de la force armée, à laquelle il importait, vu les circonstances locales, de maintenir une organisation compacte ; mais certainement elle était contraire à une exécution économique. Il était dit que les travaux, effectués, autant que possible à la tâche, seraient rétribués par analogie, sur le même pied que ceux de même nature faits dans le pays par les ouvriers civils ; cette clause seule écartait toute chance d'économie. Des indemnités assez fortes étaient allouées aux officiers ; elles étaient de 60 fr. par mois pour les chefs de bataillon, de 45 pour les capitaines, de 30 pour les lieutenants et les sous-lieutenants. Ces officiers ne pouvaient être utiles que pour la police, et pourtant il avait été stipulé que les bataillons et les compagnies marcheraient avec leur état-major complet. Pour solder ces indemnités et couvrir divers autres frais, une retenue d'un dixième était opérée sur le prix du travail ; elle se trouva insuffisante, et il fallut la compléter par une allocation spéciale.

Au lieu d'être confiée aux officiers du génie, qui portent l'épaulette, et qu'à ce titre les soldats regardent comme leurs supérieurs, la direction des travaux avait été remise à des fonctionnaires civils, qui n'ont pas l'habitude de commander aux soldats, ou, pour mieux dire, auxquels les soldats n'ont pas l'habitude ni le goût d'obéir, aux ingénieurs des ponts et chaussées. De là, malgré le zèle et les lumières de ceux-ci, des froissements entre eux et les chefs de la troupe. Quoique ils reçussent un supplément de solde, les officiers, sur lesquels les soldats se règlent, manquaient souvent de bonne volonté et le laissaient trop apercevoir. La surveillance s'en ressentait, et la besogne pareillement.

La clause en vertu de laquelle un soldat était rému-

né sur le même pied qu'un bon travailleur du pays, n'était pas juste ; car le soldat est logé et entretenu par l'État, et il n'a pas de famille comme l'ouvrier. Outre qu'elle n'était pas fondée en équité, elle entraînait forcément la non-réussite de la tentative, au point de vue financier.

Financièrement donc on réussit mal en 1835 et 1836 dans l'application des troupes aux travaux publics, pour avoir choisi un mode d'exécution fort imparfait. Ce ne fut cependant pas au même degré partout. Dans quelques départements, le surcroît de dépense fut très-faible. Il fut assez considérable dans la Mayenne, et malheureusement ce département est le seul sur lequel des détails circonstanciés aient été publiés. D'après un écrit de l'ingénieur des ponts et chaussées qui y était chargé des routes stratégiques, M. Collignon, les mêmes ouvrages qui, en 1835, avaient coûté à l'État 48,705 fr., ne lui seraient revenus qu'à 38,457, s'ils eussent été exécutés par des ouvriers ordinaires ; et de même, en 1836, on avait dépensé 50,989 fr. au lieu de 35,553 ; de sorte que l'excédant est, en 1835, de 23 pour 100, et, en 1836, de 32 pour 100, ou du tiers. Pour l'année 1836, où le désavantage a été le plus marqué, signalons ce fait, qu'on a employé les soldats à casser des pierres, métier qu'aucun d'eux n'avait jamais fait, tandis que beaucoup, ayant été laboureurs, s'entendaient à remuer des terres.

En définitive, de l'expérience des routes stratégiques, telle qu'elle a été combinée, il serait prématuré de tirer une conclusion quelconque contre l'application de l'armée aux travaux publics.

Une entreprise analogue à celle des routes stratégiques s'était présentée dans la Grande-Bretagne après la dernière insurrection jacobite où le prétendant Charles-

Édouard avait mis en péril la maison régnante, au moyen des nombreux et fidèles adhérents qu'il avait trouvés en Écosse. Je laisse parler sur ce point le général Oudinot (1). Après l'insurrection jacobite, le général Wade, chargé de pacifier l'Écosse, comprit que le moyen le plus efficace, et à la fois le plus énergique, d'arriver à ce but, serait de transformer les sentiers impraticables en routes militaires qui devaient ouvrir dans tout le pays des communications faciles. Ces routes furent construites par les soldats ; et leur ardeur, excitée par les nécessités de la défense, ne fit pas défaut aux espérances du général.

Ainsi furent détruites des positions qui avaient bravé la valeur et la persévérance des Romains ; ainsi devinrent accessibles aux troupes régulières ces sauvages retraites qui, pendant si longtemps, avaient tenu lieu de forteresse aux insurgés et servi de foyer à leurs réunions.

Les montagnards, qui d'abord étaient opposés à la création de ces nouvelles routes, ne tardèrent pas à reconnaître qu'elles étaient avantageuses aux relations commerciales et industrielles. Elles ont donc produit des avantages de plus d'une nature.

Les renseignements nous manquent sur la question de savoir à quel prix ces travaux furent exécutés, et s'il eût été possible ou non de les accomplir à moins de frais par le travail des ouvriers civils.

En France, juste au lendemain des routes stratégiques, c'est-à-dire en 1837 et 1838, un nouvel essai eut lieu dans la même région de l'Ouest. Sur un point du département du Morbihan, à la Roche-Bernard, on construisait un pont suspendu, l'un des plus beaux qui existent sur le

(1) *Application de l'armée aux travaux d'utilité publique*, page 66

continent européen. L'ingénieur M. Leblanc, voulut répéter la tentative de l'emploi des soldats, en profitant des indications fournies par les routes stratégiques. Il demanda des détachements de troupes, mais il ne les accepta que sous des conditions différentes, nommément sous celle-ci, qu'on ne lui donnerait que des hommes de bonne volonté. Il put obtenir ainsi d'une même quantité de bras une bien plus grande quantité de travail. Les soldats, qui étaient au nombre de 130 pendant la première année, et de 100 pendant la seconde, furent, dit-il, d'excellents manœuvres ; ils produisirent plus que les ouvriers civils à côté desquels ils travaillaient et par leur activité ils excitèrent l'émulation de ceux-ci. Obligés au silence par les sous-officiers qui les surveillaient, ils empêchaient, par leur exemple, le reste des travailleurs de perdre du temps en conversations. Cependant, tout compte fait, M. Leblanc reconnaît qu'il y a eu une perte, en ce sens que, pour un mois par exemple, celui de juin 1838, qui a donné des résultats moyens, en comprenant les frais de toute nature, indemnités des officiers et sous-officiers, frais de route et de logement, et dépenses diverses à la charge du ministre de la guerre, la journée est revenue à 4 fr. 61 c., quoique, dans le pays, le salaire ne fût que 1 fr. 40 c., et que l'entrepreneur comptât pour la journée effective du soldat 1 fr. 25 c. seulement. C'est donc un sacrifice de au moins 21 centimes par tête ; mais, ajoute M. Leblanc, on eût pu l'éviter en employant moins d'officiers pour surveiller les soldats et en écartant divers frais accessoires.

M. Leblanc présente à cette occasion un calcul fort détaillé, dont je reproduirai seulement la conclusion. A supposer pour la main-d'œuvre une valeur moyenne de 1 fr. 50 c. ce qui était exact à cette époque pour la

plupart des départements, il serait possible, tous prélèvements opérés pour indemnités aux officiers, frais de campements, etc., de réaliser une économie au profit de l'État. En comptant à chacun des hommes 40 centimes par jour en argent, et en mettant pour chacun d'eux 43 centimes à la caisse d'épargne, de manière à lui former un pécule qui lui serait délivré à sa sortie du service, la somme qu'on pourrait épargner à l'État ne serait pas de moins de 40 centimes par journée (1).

Ce calcul, me paraît parfaitement plausible, sauf en un point : M. Leblanc admet, ce qui me paraît contestable, qu'un ouvrier militaire fera par jour autant de travail qu'un ouvrier civil. C'est vrai pour quelques régiments, pour ceux du génie, par exemple; mais c'est douteux pour l'infanterie. Le génie est une arme pour laquelle on choisit des hommes plus robustes, plus exercés et plus adroits que les autres. Dans l'opération du recrutement, on écrème pour ainsi dire chacune des classes au profit du génie, de l'artillerie et de la cavalerie; le reste des levées va dans l'infanterie, de sorte que cette dernière arme, qui est cependant la force de l'armée, se trouve composée d'hommes moins vigoureux, moins instruits et moins habiles au travail que ceux des armes spéciales. Un soldat d'infanterie, en moyenne, ne représenterait donc pas au travail, un ouvrier terrassier. M. Leblanc suppose, à la vérité, qu'on fera un choix assez sévère même parmi les soldats. C'est ainsi qu'il avait procédé lui-même; « Tous les travailleurs, dit-il, avaient été
« *choisis parmi les hommes de bonne volonté* des deux
« régiments; c'est dire assez qu'on ne rencontrait parmi
« eux presque aucun cordonnier, tailleur, bijoutier, et
« autres hommes à états sédentaires, étrangers au ma-

(1) *Description du pont de la Roche-Bernard*, pages 174 et suivantes.

« niement de la pelle ou de la pioche. » Bien plus il voudrait qu'on formât des régiments spéciaux de travailleurs où entreraient seuls les hommes en état d'y figurer. Un autre fait à prendre en considération, c'est que nos soldats sont jeunes, et qu'ils sont loin d'être parvenus à la force de l'âge, à la pleine puissance de leurs muscles ; en cela ils sont au-dessous de la moyenne des ouvriers. On estime que, dans beaucoup de nos départements, l'homme n'est bien à l'état viril qu'à vingt-quatre ou vingt-cinq ans ; et nous avons sous les drapeaux des jeunes gens de vingt-un.

La conclusion de M. Leblanc serait donc récusable, si on voulait l'appliquer à une grande masse d'hommes indistinctement, et s'il s'agissait d'autre chose que d'une élite de l'infanterie. Hormis ce cas exceptionnel, il semble difficile d'obtenir pour l'État, ainsi qu'il l'annonce, un bénéfice de 40 centimes, après le prélèvement, par journée, de 27 centimes et demi pour frais généraux et indemnités diverses, de 40 centimes pour le soldat, auquel ils seraient remis de la main à la main, et de 43 centimes pour la caisse d'épargne. Néanmoins ces diverses sommes à prélever offrent assez de marge, les deux dernières surtout, pour pouvoir être réduites de manière à laisser à l'évaluation de l'économie au profit de l'État, telle que l'a présentée M. Leblanc, une exactitude suffisante.

Depuis l'expérience de la Roche-Bernard, une autre, beaucoup plus vaste, a été faite, c'est celle des fortifications de Paris. Cette grande tentative fera l'objet de la prochaine leçon.

ONZIÈME LEÇON.

Concours de l'armée française aux travaux des fortifications de Paris.

Les fortifications de Paris furent entreprises en 1840, sous la vive excitation qu'avait causée le traité conclu le 1^{er} juillet de cette année entre les puissances étrangères, dans une pensée hostile à la France. Elles appelaient ainsi naturellement le concours des troupes, car c'était une œuvre toute militaire. Le gouvernement arrêta que 30,000 hommes de troupes seraient répartis sur toute l'étendue des travaux et devraient y coopérer. Elles devaient être composées spécialement d'infanterie, et accessoirement de quelques compagnies du génie. Cette armée fut qualifiée du nom de division hors Paris. Elle eut un commandement tout à fait distinct. Le commandant de la division, ancien ministre de la guerre (c'était le général Schneider), et le directeur des fortifications, officier du génie justement renommé (le général, depuis maréchal Dode), eurent ordre de se concerter pour présenter au ministre un règlement relatif à l'emploi des troupes. Ce règlement qui porte la date du 13 mai 1841, établissait que les $\frac{4}{5}$ ^e de l'effectif seraient mis à la disposition de l'officier chargé des travaux. A ce compte il aurait dû y avoir 24,000 hommes en détachement sur les différents ateliers. Dans la réalité ce chiffre ne fut jamais atteint, par plusieurs raisons. D'abord, l'effectif de la division hors Paris ne fut jamais de 30,000 hommes. En 1842, où il fut le plus élevé, il ne monta qu'à 26,726 dont 21,829 soldats