

FORMATION ET GESTION
D'UNE AGGLOMÉRATION INDUSTRIELLE AU XIX^e SIECLE :
SAINT-ETIENNE de 1815 à 1870
(Thèse de Doctorat d'État, Université Lyon 2, septembre 1984)

Il y a déjà longtemps que j'ai commencé le travail que je présente aujourd'hui. Il me semble nécessaire d'en présenter rapidement la genèse : elle explique la forme qu'il a pris.

Deux éléments se trouvent à l'origine de mes recherches : l'intérêt que peut porter au développement de sa ville natale un de ses fils et la rencontre de Pierre Léon au Centre d'Histoire Économique et Sociale de la région lyonnaise, alors à ses débuts. Mon désir de travailler sur la formation et l'administration d'une ville industrielle en France lorsque commence le grand mouvement que l'on appellera «révolution industrielle» lui plut. Mais les idées de Pierre Léon étaient d'une autre ampleur que les miennes : pour lui il s'agirait d'une étude exhaustive de la transformation d'une petite cité saisie par l'industrialisation moderne — c'est-à-dire une étude de l'économie, de la démographie, de la société et de la vie collective sous tous ses aspects. Les limites en seraient fixées par le mouvement de l'économie : de 1815 début de la transformation grâce à la paix — à 1885 début de la grande dépression. Le travail porterait sur Saint-Étienne qui pouvait servir de modèle général.

Mais très vite j'ai dû reconnaître que l'ampleur des vues de Pierre Léon, à la dimension de ses recherches personnelles, dépassait mes possibilités de travail. La masse de documents à utiliser se révélait excessive pour un chercheur isolé. Pierre Léon voulut bien en convenir et nous en arrivâmes ainsi à un compromis : une étude

du développement économique et démographique mais aussi une étude d'histoire urbaine : le développement de la ville dans l'espace et également — et cela était nouveau — sa gestion administrative : l'administration municipale en liaison avec la vie politique locale, les institutions, leur fonctionnement, les résultats obtenus. Les limites dès lors devaient être une coupure politique; nous avons choisi la chute de l'Empire et la proclamation de la République en 1870.

Je suis ainsi parti, en quelque sorte sans bagage, car, à l'époque, aucune étude n'avait été publiée sur une ville française et en particulier sur son administration. Sur Saint-Étienne même aucun travail d'ensemble sur l'économie ni sur la démographie; des renseignements nombreux se trouvaient dispersés dans des ouvrages d'historiens locaux — je pense en particulier à ceux de L.J. Gras —; encore fallait-il les rassembler.

Pierre Léon m'a guidé de ses conseils, précieux par sa largeur de vue, son expérience et sa compétence dans d'innombrables domaines. Malheureusement il nous a quittés trop tôt, avant que j'ai pu discuter avec lui des premiers résultats auxquels j'étais parvenu. Maurice Gâden a bien voulu alors reprendre la direction d'un travail à la mise en train duquel il n'avait pas participé. Je l'en remercie d'autant plus.

Une première partie de la thèse porte donc sur les éléments qui conditionnent la formation et le développement de l'agglomération : l'économie et la population.

Le développement économique, comme celui de la population ne partent pas de rien en 1815. La ville de Saint-Étienne est déjà célèbre par ses fabrications militaires; la rubanerie et la quincaillerie, autrefois florissantes, ne demandent qu'à reprendre vie après la paralysie due aux années de guerre. Les premières années de la Restauration sont celles où apparaissent de nouvelles industries liées aux ressources locales : le charbon et le fer. C'est la fabrication de la fonte, du fer et de l'acier à partir du charbon. En même temps l'emploi des machines à vapeur se développe, un réseau de chemin de fer — moyen de transport moderne encore inconnu ailleurs — se constitue et la production houillère ainsi sollicitée démarre sur des bases nouvelles. Comme la rubanerie, l'armurerie et la quincaillerie repartent, c'est l'essor industriel qui entraîne la prospérité. Elle

durera, malgré des crises parfois violentes, jusque vers 1855-1860. Ce développement n'est d'ailleurs pas limité à Saint-Étienne : il concerne aussi les vallées du Gier et de l'Ondaine où se fixe la grosse industrie sidérurgique qui ne s'installe pas à Saint-Étienne même.

Pour l'agglomération stéphanoise s'agit-il vraiment de ce démarrage, de cette révolution industrielle dont parlent les économistes ? Pour certains secteurs on peut répondre par la négative : la rubanerie utilise de nouvelles machines, produit plus mais ne se transforme pas. Même chose pour l'armurerie. Par contre pour les nouvelles industries et les houillères on constate un début de production de masse avec l'utilisation de techniques modernes, la constitution de sociétés aux capitaux abondants fournis par des personnes étrangères à la région. On en arrive même très vite aux excès du capitalisme naissant : ainsi la spéculation effrénée sur les mines vers 1836-1840, la constitution du premier trust français : la Compagnie Générale des Mines de la Loire, la réalisation d'un véritable monopole sur les transports par les compagnies de chemin de fer successives. Donc un bilan contrasté dû à la persistance de fabrications anciennes.

Après 1860 l'avance technologique de la région disparaît ; des concurrents mieux doués en ressources naturelles, mieux placés géographiquement apparaissent et deviennent de plus en plus dangereux. La région perd les premiers rangs dans les industries nouvelles. Ce n'est pas la crise ni le déclin, même si la rubanerie stagne et souffre : la production de charbon continue à se développer, l'armurerie se porte fort bien, la métallurgie de transformation revient s'installer à Saint-Étienne sous forme de grosses usines, l'industrie carbo-chimique se développe. En 1870 le bilan est très positif. L'économie stéphanoise, comme celle de toute la région, est transformée : productions massives, véritables usines, grosses sociétés y sont la preuve de la constitution du monde industriel moderne. Mais il reste encore beaucoup de petits établissements qui éprouvent toujours bien des difficultés de financement — et surtout ce secteur de la rubanerie qui malgré des efforts considérables de renouvellement de ses fabrications n'arrive pas à se sortir de la crise et maintient une organisation qui semble immuable, même si l'on pressent déjà une transformation qui mettra longtemps à se réaliser.

Ce développement économique a exigé de la main-d'œuvre.

La population s'accroît donc rapidement : de 26/27.000 habitants en 1815 à plus de 100.000 en 1870. Cette croissance ne se fait pas d'une façon régulière; elle est liée aux mouvements de l'économie, rapide lorsque celle-ci se développe – jusqu'en 1830, de 1832 à 1840, de 1849 à 1856 – lente lorsque la progression économique se ralentit, et même parfois avec des reculs lors des crises : en 1830 puis entre 1856 et 1861.

D'où viennent ces hommes ? En partie de l'accroissement naturel de la population de l'agglomération car la natalité y est très forte. Mais les chiffres des décès faussés par la non-inscription des enfants décédés en nourrice ne permettent pas de fixer avec certitude l'importance de cet accroissement naturel. De toute façon il ne saurait suffire : l'augmentation de la population s'explique avant tout par l'arrivée d'hommes et de femmes venus de l'extérieur. Faute de pouvoir chiffrer leur nombre, sauf – et avec bien des réserves – pour de courtes périodes, nous constatons que leur poids dans la population locale est considérable et augmente avec le développement de l'agglomération. D'après les registres de mariage les immigrés en arrivent à constituer les deux tiers des hommes qui se marient (en 1836 et en 1865) contre 34 % en 1815, et jusqu'à 58 % des femmes qui se marient (en 1851) contre 32 % en 1815.

Ces immigrés viennent en partie des communes voisines : ce ne sont pas alors de véritables immigrés. La plus grande partie est originaire des régions montagneuses qui s'étendent au sud du département de la Loire, au nord des départements de la Haute-Loire et de l'Ardèche : plateau et massifs du Vivarais et du Velay; 40 à 45 % environ en proviennent. Les régions septentrionales, plaine du Forez et montagnes qui l'encadrent, fournissent moins à l'agglomération : de 15 à 20 % environ. Mais il y a aussi une immigration qui vient de beaucoup plus loin et qui ne cesse d'augmenter; elle passe de 10 à 20 % du total des immigrés qui se marient. Ainsi presque toute la France contribue à la constitution de la population stéphanoise. Ces immigrés s'installent aussi bien à Saint-Étienne que dans les communes suburbaines, travaillent dans tous les métiers mais plus souvent dans les industries nouvelles que dans les professions anciennes.

A côté des immigrés n'oublions pas cependant qu'il existe un

fort courant d'émigration, impossible à quantifier et qui semble s'accroître au moment des crises. Nos renseignements sont trop succincts pour le connaître vraiment.

Ainsi la constitution de la population est le résultat d'un incessant mouvement de va-et-vient, d'un flux et d'un reflux permanent. La présence d'un immigré sur un registre de mariage ne signifie pas obligatoirement sa fixation définitive dans l'agglomération. Quoiqu'il en soit une agglomération importante s'est constituée — et très vite. Elle fournit la main-d'œuvre nécessaire à l'industrie et les citoyens de la commune. Ils ont un rôle à jouer dans la formation de la ville et dans son administration.

Cette population présente des caractères démographiques particuliers. L'évolution des naissances, des mariages et des décès y est fort différente de ce que l'on constate pour l'ensemble de la France à la même époque. Les taux y sont plus élevés et la natalité y est toujours supérieure d'au moins 10 o/oo. Il n'y a pas diminution régulière mais des hausses sensibles pendant la Monarchie de Juillet et des mouvements irréguliers.

L'âge au premier mariage s'élève avec les années mais reste plus tardif pour les jeunes immigrés que pour les Stéphanois d'origine. Les naissances, essentiellement légitimes, atteignent pendant la première décade de la Monarchie de Juillet des taux extrêmes dépassant parfois 50 o/oo; elles diminuent ensuite mais restent encore supérieures à 30 o/oo à la veille de la guerre de 1870. Les taux de fécondité légitime, lorsqu'on peut les calculer, sont très élevés, presque extraordinaires dans certaines communes, même pour des tranches d'âge où la fécondité diminue normalement. Une grande partie de ces nouveaux-nés est mise en nourrice; beaucoup y meurent mais leurs décès ne sont pas portés sur les registres d'état-civil; aussi les taux de mortalité, comme les quotients de mortalité, ne sont pas significatifs. Par les recensements on peut tout de même connaître ce qu'il reste d'une classe d'âge après les retours de nourrice : 55 à 60 % des naissances. La natalité illégitime est faible de même que les abandons d'enfants. Le grand nombre de naissances n'entraîne pas cependant la présence de familles très nombreuses — mais il faudrait tenir compte des enfants en nourrice.

Les familles semblent solides et les enfants ne les quittent que pour se marier. Au total une population jeune où le taux de remplacement est particulièrement élevé : en 1851 il y a 230 jeunes de 10 à 24 ans pour 100 adultes de 50 à 65 ans. La proportion des personnes âgées est particulièrement faible : en 1851, 3,6 % des habitants ont plus de 65 ans. La mortalité varie selon les sexes (la surmortalité masculine forte à partir de 35 ans succède à une aussi forte surmortalité féminine), les professions et même les quartiers : les conditions sanitaires varient d'une partie de la ville à l'autre.

Cette population en expansion a besoin d'espace; or les cadres administratifs sont anciens et la ville de Saint-Étienne proprement dite manque de place. Aussi la municipalité de Saint-Étienne travaille avec constance pour obtenir un agrandissement de son territoire par la réunion des faubourgs, continuation de la ville mais sur les communes suburbaines. Elle ne manque pas de motifs sérieux pour cela et réussit en 1823 à gagner un peu de terrain; puis une véritable guerilla s'engage avec les autres municipalités sans résultat sinon de leur faire prendre conscience de leur identité. Ce n'est qu'en 1855 que les Stéphanois obtiennent enfin la réunion des communes suburbaines entières à leur ville. Mesure sans nécessité véritable à cette époque, réalisée malgré l'avis à peu près unanime des habitants des communes et dans l'indifférence de la population de Saint-Étienne, c'est pour l'avenir un atout important car désormais la ville ne manquera pas d'espace pour se développer. L'année suivante le transfert de la préfecture de Montbrison à Saint-Étienne assure à la nouvelle ville le rôle administratif qui lui manquait encore.

L'espace territorial ainsi obtenu est peu à peu occupé par les bâtiments. Les terrains à bâtir ne manquent pas surtout sur le territoire des anciennes communes suburbaines. Leurs prix augmentent à mesure que l'extension des constructions les rapproche de la ville mais ils ne semblent pas avoir fait l'objet de spéculation véritable. Les acquéreurs de terrains appartiennent à toutes les catégories sociales mais la bourgeoisie y tient la plus grande part. La municipalité elle-même compte parmi les acheteurs, mais pratiquement pas parmi les bâtisseurs car son rôle se réduit à la construction de bâtiments publics. Elle encourage cependant les constructeurs qui

édifient surtout des maisons et immeubles d'habitation, de types et de prix très variés, parfois financés par des emprunts sous forme d'obligations devant notaire. Les entreprises de bâtiment sont fort modestes et relèvent de l'artisanat. Le rythme de la construction est surtout rapide au début de l'extension de la ville. Le Second Empire construit plus de maisons mais le parc immobilier est déjà important; les années 1857-1860 sont d'ailleurs des années de crise grave du bâtiment.

L'extension de la ville prolonge d'abord ce qui avait été fait pendant la Révolution et l'Empire, en bordure de la vieille ville de l'ouest, dans une zone au relief favorable. Mais très vite la municipalité réussit à achever la percée de la nouvelle route de Roanne au Rhône à travers un pâté de vieilles maisons. Le plan de la ville est désormais axé nord-sud suivant la direction de la Grande Artère qui est aussi celle de la rivière locale, le Furan. Les constructions s'étendent au nord et au sud du noyau central, quadrillées par des rues neuves, droites mais très vite trop étroites; elles escaladent même les collines, sites privilégiés pour les rubaniers. En avant de ce front de constructions agglomérées des noyaux de peuplement d'abord isolés se forment autour des puits de mine et des usines nouvelles; certains sont peu à peu absorbés par l'avance de la ville. Au total nous avons une ville de vallée étendue aux collines proches qui s'est constituée à l'initiative des municipalités successives.

Ce sont les municipalités qui ont d'ailleurs vraiment «fait» la ville. Elles ont construit les bâtiments publics indispensables à la vie collective : un hôtel de ville, un palais de justice, un collège, un théâtre, une caserne, une sous-préfecture. Tout est loin d'être parfait comme cette sous-préfecture qu'il faut abandonner et transformer en musée, ou beau comme l'hôtel de ville, mais ils existent. Malheureusement il en manque : un hôpital, un lycée, des abattoirs, un marché couvert, une préfecture seraient nécessaires. Ce sont aussi les municipalités qui ont mis en route puis développé les services publics que réclame une cité de plus en plus peuplée : voirie, nettoyage, éclairage, police, pompiers, inhumations et surtout distribution en abondance d'eau potable : que de fois l'opération est-elle reprise avant d'aboutir, enfin, à la fin du Second Empire. Elle a coûté cher mais le résultat justifie la dépense. Ce sont

également les municipalités qui ont entrepris la lutte contre les nuisances que causent la concentration de milliers de personnes et le développement d'industries à une époque où le libéralisme général laisse chacun libre de faire ce qu'il veut, fut-ce au détriment du plus grand nombre : ainsi les problèmes de la circulation, ceux de l'insalubrité des maisons et des quartiers entiers, ceux de la pollution surtout, sous ses diverses formes : fumées, malpropreté générale et principalement des rues, présence d'un égout à ciel ouvert constitué par la rivière locale. Certes la politique du cantonnement des usines polluantes est un échec, la lutte contre la malpropreté trop longtemps entravée par le manque d'eau, la couverture de la rivière trop lente et incomplète; du moins les difficultés sont connues, le combat engagé et une politique des espaces verts mise au point pour pallier d'une façon nouvelle les effets nocifs de l'industrie à ses débuts sur la vie de chacun.

Mais ces municipalités comment sont-elles désignées ? On passe de 1815 à 1870 d'un régime de nomination par le souverain, guidé par le préfet, à un système d'élections au suffrage universel après l'intermède d'un suffrage censitaire réservant le choix des conseillers à une minorité de citoyens riches. En fait ces élections municipales, même lorsqu'elles sont ouvertes à tous les citoyens, n'en intéressent qu'une faible partie; et il ne s'agit que des hommes adultes ! Les électeurs préfèrent toujours les élections nationales. Les grands mouvements politiques ont peu de répercussions sur la vie politique locale : la Révolution de 1848 ne se traduit que par une brève flambée de violence due, principalement, à des causes locales. L'introduction des idées républicaines et socialistes dans les masses populaires est vite arrêtée par l'établissement de l'état de siège puis le coup d'état de décembre 1851. En pratique la majorité de ceux qui votent est favorable à un régime quelqu'il soit, qui assure la tranquillité publique, gage de la bonne marche des affaires. Ce n'est qu'en 1865 que l'opposition au régime impérial, qui se manifestait déjà — et parfois avec succès — aux élections législatives, l'emporte aux élections municipales. Même si cette victoire est atténuée par la division de la municipalité élue puis son remplacement par une Commission municipale nommée, toutes les élections renforcent le succès de l'opposition républicaine : la

majorité écrasante de votes négatifs au plébiscite d'avril 1870 (77 % avec plus de 74 % de votants) correspond effectivement aux pourcentages de partisans de l'Empire et de républicains qui existent dans cette agglomération essentiellement ouvrière. La proclamation de la République le 4 septembre 1870 n'est ici qu'une confirmation des votes populaires.

Mais qui sont donc ces conseillers municipaux et ces maires ? Des hommes le plus souvent riches, exerçant une activité professionnelle (les rentiers sont pratiquement exclus) honorable ou utile pour la cité : fabricants de rubans, négociants, notaires, hommes dans les affaires et ayant réussi. Mais ce sont aussi des hommes qui s'intéressent à la vie politique locale et y participent facilement, ce qui explique le fait qu'ils restent souvent longtemps en fonction. Leur âge moyen est assez élevé mais, en fait, il existe dans chaque municipalité des vieillards et de jeunes hommes. Les réélections successives entraînent un vieillissement des conseils auquel mettent fin des bouleversements politiques comme la révolution de 1830, celle de 1848 et l'arrivée au pouvoir local des républicains en 1865. Les maires, fort nombreux au total, sont des hommes ayant l'habitude des affaires; la plupart arrivent à ce poste déjà âgés après une assez longue carrière de conseiller municipal. D'eux d'entre eux seulement restent plus de dix ans en fonction. Tous, même ceux qui ne font que passer, contribuent, chacun à sa manière, à faire de Saint-Étienne une grande ville car il existe dans cette élite d'administrateurs municipaux un véritable patriotisme local.

Les réunions du conseil municipal, qu'elles soient normales ou extraordinaires sont assez régulières tout au long de l'année mais pas très fréquentes, sauf aux moments de crise. Les conseillers n'y sont jamais tous présents : l'absentéisme sévit, soit diffus pour le plus grand nombre soit pratiquement permanent pour quelques conseillers — et rien n'y fait ! Le travail des conseillers parfois préparé par des commissions se retrouve dans le registre des délibérations, source d'informations par excellence sur l'administration de la ville. Mais l'information de la population est très médiocre : les séances du conseil ne sont pas publiques et les journaux ne s'y intéressent guère.

Les municipalités utilisent pour leur travail d'administration un

personnel d'employés de bureaux et de services techniques. Ils sont très peu nombreux, même en y comptant les instituteurs et les agents de police qui sont alors des employés municipaux : au total, moins de deux pour mille habitants en 1870 ! il est vrai que les tâches d'une municipalité en 1870 et aujourd'hui ne sont pas comparables. Le sort de ces employés municipaux ne semble pas trop malheureux : salaires relativement élevés pour les hauts emplois, modestes mais largement équivalents à ceux des ouvriers pour les petits employés, avec des conditions de travail infiniment meilleures.

Les conseils municipaux s'intéressent à tout ce qui concerne la vie de la cité : administration proprement dite, urbanisation, problèmes sociaux, économiques, sanitaires, culturels, religieux même, sans oublier les multiples aspects de la vie quotidienne. Ainsi l'action du conseil est le moteur qui fait fonctionner ce grand organisme vivant qu'est une ville.

Le plus important domaine d'action d'un conseil municipal et le plus spécifique est le domaine financier qui commande vraiment tout. Le conseil doit gérer au mieux les deniers publics et en faire le meilleur usage. Les recettes proviennent essentiellement des octrois, impôt sur la consommation que tout le monde paye; l'accroissement de leur rapport entre 1815 et 1870 est supérieur à celui de la population. Les autres recettes sont fournies par des contributions pesant sur les plus riches; elles augmentent avec le temps. Les dépenses sont constituées par les frais d'administration qui augmentent peu, et par l'entretien des bâtiments communaux et des services techniques qui, eux, s'accroissent beaucoup, preuve de la transformation de la ville. Le bilan recettes-dépenses est toujours positif mais les bénéfices annuels ne sont pas réguliers : les crises économiques s'y font sentir et affectent les recettes par la diminution de la consommation. Les bénéfices réalisés servent à payer les dépenses exceptionnelles pour l'équipement de la ville. Ils ne suffisent pas, c'est évident, mais ils permettent d'emprunter car ils sont le gage des remboursements futurs. C'est par l'emprunt que les municipalités successives peuvent financer les grands travaux qui, tels les travaux d'adduction d'eau, font d'une cité une véritable ville moderne. Tout cela coûte cher et, au total, les dépenses de ce que nous appelons l'urbanisation, se montent à plus de 25 millions de

francs entre 1815 et 1870. Ces dépenses, faibles au début, augmentent régulièrement et atteignent des niveaux très élevés dans la deuxième moitié du Second Empire : plus d'un million par an. Les équipements collectifs et la construction de bâtiments publics constituent environ 85 % de ces dépenses.

Au-delà de ces dépenses exceptionnelles les comptes annuels montrent une gestion prudente, parfois trop, des finances municipales. Mais grâce à elle, les crises, celles des années 30 puis 48-49 enfin des années soixante, sont finalement vite surmontées.

Ainsi en cinquante-cinq ans une petite cité déjà importante par son activité manufacturière, se transforme en une grande agglomération animée par l'industrie moderne. Et cela en grande partie par le travail, souvent ingrat, quelquefois exaltant, de municipalités successives dont la gestion est à l'image de la petite bourgeoisie de province dont elles sont issues, dans cette première moitié du XIXe siècle : sérieuse, prudente, sans grande imagination certes mais solide et finalement ouvertes aux idées neuves, celles qui permettent d'améliorer la vie des hommes qui leur sont confiés. En même temps des milliers d'habitants ont, peu à peu, pris l'habitude de participer à la gestion de leur propre ville : ainsi se vérifie la formule de Tocqueville : «les communes sont à la démocratie ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple et lui en donnent l'usage paisible».

Albert MARTOUREY
(Centre Pierre Léon)