

Monika Senkowska-Gluck

ILLYRIE SOUS LA DOMINATION NAPOLEONNIENNE 1809 - 1813

A l'issue de la guerre de 1809, l'Autriche a cédé à la France, par le traité de Schönbrunn du 14 octobre 1809, le district de Villach en Carinthie, la Carniole, la partie autrichienne de l'Istrie, le comité de Gorizia, la ville de Trieste et la Croatie entre la Save et l'Adriatique. Le même jour, Napoléon signait le décret créant les Provinces Illyriennes, composées de territoires cédés par l'Autriche et de ceux détachés du Royaume d'Italie, à savoir la Dalmatie avec Raguse et les bouches du Cattaro auxquels vint s'ajouter l'Istrie exvénitienne. Les territoires slaves se sont trouvés ainsi incorporés directement à l'Empire napoléonien. Une administration moderne, fortement centralisée et bureaucratique, et le droit issu de la Révolution française allaient être introduits dans le pays dont les structures sociales et économiques étaient encore féodales¹.

Le territoire des Provinces Illyriennes, d'une superficie d'environ 55 000 km², extrêmement hétérogène du point de vue géographique, était habité par une population évaluée à environ 1 500 000 et composée d'éléments d'origine, de nationalité, de mœurs et de culture très différents². C'étaient des Croates (Croat-

¹ Les principales monographies consacrées à ce problème sont : B. Vošnjak, *Ustava in uprava ilirskih dežel 1809 - 1813*, Ljubljana 1910, déjà ancienne et, plus récente, la thèse de M. Pivec-Stelè, *La vie économique des Provinces Illyriennes (1809 - 1813)*, Paris 1930. L'article de F. Zwitter, *Socialni i gospodarski problemi Ilirskih Provinc* (« Glasnik Muzejskega Društva za Slovenijo », vol. XIII, 1932, pp. 54 - 70) est extrêmement précieux, malgré sa brièveté, car il pose les problèmes inaperçus par les deux auteurs précédents et rectifie quelques-unes de leurs conclusions prises trop hâtivement.

² Ultérieurement eurent lieu quelques modifications du territoire des Provinces : en 1810, il a été augmenté de deux districts du Tyrol détachés de la Bavière, en 1811 eut lieu une modification des frontières avec l'Autriche et avec le Royaume d'Italie. Cette dernière avait pour but d'assurer à la France des avantages stratégiques au cas d'une éventuelle cession des Provinces Illyriennes à l'Autriche.

tie, Dalmatie, Istrie), des Serbes (Dalmatie, Croatie Militaire), des Slovènes (Carinthie, Carniole, Gorizia, Istrie), des Italiens (Gorizia, Istrie, Dalmatie) et des Allemands (Carinthie, Tyrol). A cette hétérogénéité géographique, ethnique et culturelle correspondait la diversité des systèmes juridiques sur ce territoire. Dans les pays alpins, c'était le système autrichien ; dans la Croatie Civile, le système hongrois ; en Istrie, le système vénitien ; dans la Croatie Militaire, un système local très spécifique ; en Dalmatie et Raguse enfin, un mélange de leurs anciennes lois avec des éléments du droit français. En un mot, pour emprunter une expression des *Mémoires* de Fouché, « c'était un assemblage des parties hétérogènes, se repoussant entre elles [...] ».

La réunion de ces pays à l'Empire était dictée par des considérations d'ordre à la fois politique et militaire³. Leur possession assurait à la France une voie ouverte vers le Levant. Plus important encore était le fait que les Provinces barraient à l'Autriche l'accès à la mer, l'empêchant de poursuivre le commerce avec l'Angleterre et facilitant ainsi, en théorie au moins, la réalisation du blocus continental. Le caractère des lins unissant les Provinces à l'Empire n'a jamais été défini d'une manière précise. Une détermination juridique de ce lien aurait pu d'ailleurs devenir gênante, car entre 1810 et 1813 le problème de leur cession à l'Autriche était plusieurs fois envisagé dans les négociations diplomatiques.

Le pays fut initialement divisé en dix provinces, administrées par des intendants. Le décret impérial du 25 décembre 1809, contenant l'organisation du gouvernement des Provinces d'Illyrie, annonçait une normalisation des rapports pour une population qui jusqu'ici éprouvait les maux toujours liés à une occupation militaire. Ce décret instituait le gouvernement général des Provinces, composé d'un gouverneur général, d'un intendant général des finances, d'un commissaire général de justice, d'un commandant de la marine et d'un trésorier général. Ce gouvernement relevait du ministre de la Guerre de l'Empire pour ce qui concernait la guerre, la marine et la police, et du ministre des Finances pour l'ensemble de l'administration publique et la justice. Le gouverneur général avait le commandement suprême des forces

³ R. Maixner, *L'Illyrie française*, « Annales de l'Institut Français de Zagreb », 1945, n° 26/27, pp. 228 sqq.

armées dans les Provinces ; il exerçait la police politique. Il pouvait déléguer ses pouvoirs en matière de police, en tout ou en partie, aux généraux commandant les arrondissements. Il nommait les fonctionnaires d'administration publique et les magistrats. Les nominations du secrétaire du gouvernement et des intendants des provinces étaient réservées à l'Empereur. Les attributions du gouverneur général par rapport à l'intendant général des finances et au commissaire général de justice étaient assez limitées. Il recevait d'eux tous les mois des rapports sur l'administration civile, financière et judiciaire et ils étaient tenus de lui fournir tous les renseignements demandés. En cas d'urgente nécessité, il pouvait, sur sa seule responsabilité, surseoir en tout ou en partie à l'exécution des lois et règlements.

Le premier gouverneur général des Provinces Illyriennes fut le général Marmont. Ce chef militaire était peu familiarisé avec les problèmes et les besoins de l'administration civile qu'il avait pourtant la prétention de diriger. La politique qu'il a suivie se caractérisait par une tendance à maintenir intactes, autant que possible, toutes les institutions et structures sociales propres à l'Illyrie, fussent-elles d'origine féodale et incompatibles avec le système français. Cette attitude lui a valu une certaine popularité dans les pays, popularité qu'il avait d'ailleurs tendance à surestimer⁴.

L'administration civile, plus spécialement l'administration des finances, était confiée à l'intendant général des finances. Il rédigeait et proposait les règlements concernant les matières se trouvant dans le cadre de ses compétences, toutefois ces règlements ne pouvaient être arrêtés, publiés et exécutés qu'en vertu de l'approbation du gouverneur général.

La délimitation des compétences entre le gouverneur général et l'intendant général, telle qu'elle était prévue par le décret, avait des conséquences fâcheuses pour la bonne marche de l'administration toutes les fois qu'un conflit éclatait entre ces deux fonctionnaires. Le gouverneur général pouvait entraver ou même bloquer l'activité de l'intendant général, tout en ne pouvant pas

⁴ Le récit de son gouvernement en Illyrie se trouve dans le tome III des *Mémoires du Maréchal duc de Raguse*, Paris 1857 ; ce texte doit cependant être utilisé avec prudence.

agir lui-même dans le domaine de l'administration civile. Etant donné que le gouverneur général représentait avant tout les intérêts de l'armée dont il était le commandant suprême dans les Provinces, il est évident que des conflits avec le chef de l'administration civile étaient inévitables. Ils avaient lieu d'ailleurs non seulement au sommet, mais aussi à l'échelon inférieur, entre les intendants des provinces et les chefs militaires. Les réquisitions onéreuses et souvent exorbitantes et des fournitures extraordinaires exigées par les militaires, contre lesquelles les intendants se mettaient en devoir de protester⁵, et les empiétements des officiers sur les compétences des autorités civiles⁶, constituaient les causes principales de ces conflits.

Le maréchal Marmont, prenant le parti de ses officiers, s'est plaint au ministre de la Guerre « des prétentions de supériorité qu'élèvent messieurs les auditeurs au Conseil d'Etat vis-à-vis des généraux ». L'affaire fut portée devant l'Empereur qui a trouvé que la conduite des intendants, plus particulièrement de Chassignon et d'Arnault, était blamable, nuisible au bien du service et d'un mauvais effet dans l'opinion. L'intendant général Dauchy a pris courageusement la défense des intendants, en insistant sur le fait qu'ils agissaient en conformité avec les instructions qu'ils avaient reçues. Ses propres rapports avec le gouverneur général étaient d'ailleurs des plus mauvaises. A sa demande, il fut rappelé en août 1810 et remplacé par Redon de Belleville.

Dans le courant de 1810, après le départ de Dauchy et le rappel à l'ordre des intendants qui ont trop énergiquement défendu leurs administrés, les rapports entre les deux autorités, civile et militaire, se sont à peu près normalisés, une opposition latente a cependant toujours subsisté⁷. Encore en 1812, l'intendant de Raguse, Rouen des Mallets, se plaignit au ministre de l'Intérieur des difficultés que lui causaient les autorités militaires dans sa province. Les officiers, écrivait-il, voulaient « opprimer mon administration et rabaisser les fonctions que m'a conférées l'Empereur. M. le comte Bertrand ne m'a pas dit précisément que j'avais

⁵ Archives de Slovénie, fond Glavni Intendant, fasc. 2, pp. 459 - 465.

⁶ Lettre de Dauchy au ministre de la Guerre du 24 janvier 1810, Archives Nationales de France (désignées plus loin AN), AF IV 1713.

⁷ Rapport du 20 novembre 1810, AN, Archives Privées Lauriston, 201 AP 2*.

tort, mais il a approuvé la conduite des militaires qui s'en sont vantés hautement »⁸.

Les tensions entre les militaires et les civils n'étaient pas la seule source des difficultés dans l'administration des Provinces. Beaucoup plus graves étaient, d'une part, le fait que l'organisation provisoire de l'Illyrie a entraîné un chaos dans l'administration et la législation et, de l'autre part, les sérieux embarras financiers du gouvernement qui entravaient tous les efforts d'amélioration.

Le décret du 25 décembre 1809 laissait toute une série de problèmes en suspens. Une organisation définitive du pays était attendue avec impatience par les administrateurs et les administrés. Les couches paysannes espéraient que l'introduction de la législation française les libérerait définitivement des charges féodales. L'administration de la justice ne pouvait pas fonctionner normalement parce que les tribunaux d'appel pour les provinces cédées par le traité de Schönbrunn sont restés en Autriche, par conséquent nombre de procès en cours ne pouvaient pas être terminés. L'introduction partielle de la législation française, limitée à certains domaines, sans toucher aux autres, comme, par exemple, l'introduction de la contribution foncière et personnelle sans une modification du régime agraire, ne faisait qu'augmenter la confusion. « Dans ce moment, les Provinces Illyriennes présentent le mélange le plus incohérent du système autrichien et du système français » — écrivait le 12 décembre 1810 l'intendant de Trieste⁹, en critiquant plus particulièrement la division territoriale qui « faite sans aucun choix et multipliée à l'infini, multiplie aussi tous les rouages de l'administration et augmente la dépense dans une proportion hors des moyens du pays ». Les divisions administratives, fiscales et judiciaires ne concordaient pas entre elles, ce qui était la source de nombreux inconvénients.

La partie la plus défectueuse de l'administration c'était — selon Arnault dont les opinions coïncidaient sur ce point avec celles du général Lauriston¹⁰ — le système des douanes. Pendant plus d'une année, jusqu'au moment où fut rendu le décret rela-

⁸ Lettre du 15 juillet 1812, AN, F¹E 65.

⁹ AN, AF IV 1713.

¹⁰ Rapport du 4 janvier 1811, AN, 201 AP 2*.

tif à l'organisation et au régime des douanes dans les Provinces Illyriennes du 27 novembre 1810, on continuait d'appliquer les anciens tarifs autrichiens, tandis que la France et l'Italie continuaient d'observer à l'égard des Provinces Illyriennes les mêmes règlements qu'à l'égard de l'Autriche. Le général Lauriston remarquait que dans le budget des Provinces les recettes provenant des douanes ont été évaluées trop haut. A son avis, ces recettes allaient diminuer encore par la cessation du commerce et l'établissement des droits extrêmement élevés qui entraîneraient nécessairement une diminution de la consommation. Il attirait aussi l'attention de l'Empereur sur le fait que la ligne des douanes embrassant toute la Dalmatie était trop étirée en longueur, ce qui obligeait le gouvernement des Provinces à entretenir un personnel des douanes très nombreux et, par conséquent, coûteux. Il proposait de restreindre la ligne des douanes à la Croatie¹¹. En effet, le décret du 19 novembre 1811 mettait hors du régime des douanes toute la Dalmatie, la Croatie Militaire et le littoral de la Croatie Civile. Aux termes du décret, ces provinces pouvaient jouir « de l'entière liberté du commerce avec l'étranger, sans que cette faculté puisse s'étendre aux denrées coloniales et marchandises anglaises qui en sont formellement exclues ». Dans la pratique cependant, cette exclusion était impossible à exécuter, étant donné la configuration du littoral, la faiblesse de la marine illyrienne, la position dominante de la marine anglaise dans la Méditerranée et il est certain que la contrebande atteignait des proportions importantes.

La surestimation des recettes, dont parlait le général Lauriston dans son rapport à Napoléon, traduisait la pénurie des fonds dont le gouvernement des Provinces pouvait disposer pour couvrir, comme le voulait l'Empereur, non seulement tous les frais d'administration du pays mais aussi les frais d'entretien des troupes. La solde des troupes était arriérée, les fonctionnaires et les magistrats ne recevaient pas leur traitements, les pensionnaires d'Etat étaient dans la misère, les fournisseurs n'étaient pas payés. Le gouvernement était obligé de recourir à des palliatifs tels que les emprunts forcés, ce qui suscitait un vif mécontentement de la

¹¹ *Ibidem.*

population. L'emprunt forcé était également désapprouvé par Napoléon ¹².

La situation était encore aggravée par la circulation en grande quantité du papier monnaie d'Autriche. Le cours des bancozettels était supérieur à Trieste qu'à Vienne, en conséquence les agioteurs les apportaient en masse, diminuant les capitaux d'Illyrie par les revirements faits sur Augsbourg et l'enlèvement du numéraire ¹³. Cependant l'intendant général Dauchy a su par des mesures très adroites, quoique prises trop tardivement, faire retirer les bancozettels de la circulation ¹⁴.

Malgré cette situation difficile, l'administration française pouvait noter sur son compte quelques réalisations et quelques succès. Ils concernaient, avant tout, le domaine de l'enseignement que l'on s'est efforcé de développer. Un autre effort considérable a été fait pour la construction des routes. Par contre, il semble que les tentatives de propager la vaccination n'ont eu que des résultats assez restreints.

La nécessité de donner au pays une organisation définitive se faisant de plus en plus sentir, des projets d'une organisation administrative et judiciaire furent préparés et soumis à Napoléon. Le maréchal Marmont qui s'était rendu à Paris à la fin de février 1811 a pu participer à la préparation du décret sur l'organisation des Provinces Illyriennes. Les esquisses et les projets conservés dans ses archives privées montrent que le maréchal voulait limiter au maximum les compétences de l'intendant général, mais il n'a pas réussi à faire adopter son point de vue. Le décret sur l'organisation de l'Illyrie du 15 avril 1811, bien qu'il ait renforcé en effet la position du gouverneur général, maintenait les attributions très étendues de l'intendant général.

Ce décret n'a pas précisé le caractère des liens entre les Provinces Illyriennes et la France; en conséquence, l'union de ce territoire avec l'Empire a gardé son caractère provisoire. Les bruits concernant le retour des Provinces à l'Autriche ne cessaient

¹² Lettre du gouverneur général au ministre des Finances du 22 novembre 1810, AN, AF IV 1713.

¹³ Compte rendu de la situation des Provinces Illyriennes pour le deuxième semestre de l'an 1810, AN, F¹ 61.

¹⁴ Arrêté du 24 février et du 6 mars 1810, Bibliothèque Municipale à Chatillon-sur-Seine, Archives Privées Marmont, Copies d'arrêtés.

pas de se renouveler à chaque occasion, entretenant les anciens attachements à la monarchie des Habsbourg et créant un état d'opinion défavorable au gouvernement français¹⁵.

Les lois en vigueur dans l'Empire devaient être traduites en langues en usage en Illyrie et entrer en vigueur dans les Provinces Illyriennes à partir du 1^{er} janvier 1812. Le système français des contributions fut étendu aux Provinces immédiatement. Cependant en Dalmatie, la contribution foncière pouvait être payée soit en numéraire, soit en denrées, au choix du contribuable, et le montant de cette contribution ne devait pas excéder la dîme précédemment payée.

Contrairement à l'attente des masses paysannes¹⁶, le décret du 15 avril n'a pas aboli les charges féodales. Il a supprimé sans indemnité seulement les servitudes purement personnelles. Les autres droits féodaux, considérés comme résultant d'une concession primitive des fonds, ont simplement été déclarés rachetables.

Le décret réglait quelques problèmes concernant les rapports avec l'Eglise. Les évêques, les chapitres, les séminaires et les curés devaient continuer à exercer leurs fonctions et à jouir des biens et des revenus affectés à leur entretien, à l'exception des dîmes supprimées par l'arrêté du gouverneur général du 15 novembre 1810. Les évêques et les chanoines d'Istrie et de Dalmatie qui bénéficiaient des dîmes supprimées, devaient, à titre de dédommagement, recevoir des indemnités annuelles. Les cures dépendant autrefois des évêchés autrichiens furent réunies aux diocèses illyriens. Les confréries encore existantes furent supprimées, à l'exception de deux, et leurs revenus, réunis au domaine. Dans la même paroisse il ne pouvait désormais y avoir que l'une ou l'autre de deux confréries maintenues. Le calendrier de l'Empire déterminait quelles fêtes religieuses devaient être conservées.

Le système administratif institué par le décret du 15 avril était extrêmement centralisateur. Malgré l'éloignement de Paris et les difficultés de communication, toutes les affaires de quelque importance se décidaient dans les bureaux ministériels de la capitale. Cette centralisation pesait très lourdement sur toutes

¹⁵ On trouve de nombreux détails sur ces bruits dans les rapports de police de 1811 et 1812, AN, F⁷ 6553.

¹⁶ M. Pivec-Stelè, *op. cit.*, pp. 38 sqq.

les branches de l'administration des Provinces, la rendant peu efficiente. Le gros des ressources du trésor était absorbé par l'entretien de l'armée, et l'administration civile éprouvait une pénurie de fonds qui gênait ses activités et empêchait tout effort d'amélioration¹⁷.

Le nouveau gouvernement général des Provinces Illyriennes était moins nombreux que l'ancien, il se composait désormais de trois personnes: le gouverneur général, l'intendant général des finances et le commissaire de justice. Le gouverneur général restait le commandant en chef de toutes les forces militaires dans les Provinces. Ses compétences en matière de police restaient les mêmes qu'avant, à cette différence près qu'il pouvait maintenant déléguer ses pouvoirs non seulement aux généraux commandant les arrondissements militaires mais aussi aux fonctionnaires civils.

Auprès du gouverneur il y avait un petit conseil, composé du gouverneur qui le présidait, de l'intendant général, du commissaire de justice et de deux juges de la cour d'appel de Ljubljana, capitale des Provinces. C'était à la fois la cour de cassation pour toutes les affaires où l'objet du litige ne dépassait pas la valeur de deux cent mille francs, le tribunal de compétence et la juridiction administrative d'appel. C'était également un corps consultatif — le règlement de haute police et autres de haute importance devaient être discutés dans le petit conseil avant d'être arrêtés par le gouverneur général; dans ces cas toutefois, l'avis du conseil ne liait pas le gouverneur général qui décidait seul. Les nominations des intendants, des subdélégués et de maires des plus grandes villes étaient réservées à l'Empereur. Le secrétaire du gouvernement et les maires des autres villes étaient nommés par le gouverneur général; les autres agents de l'administration civile, par les ministres ou chefs des administrations respectives. Par rapport à la situation précédente, les attributions du gouverneur général concernant le choix du personnel administratif étaient considérablement rétrécies.

Le décret précisait que « le gouverneur général a sous son

¹⁷ Rapport du ministre du Trésor Mollien du 4 novembre 1812, AN, AF IV 1083^b.

autorité et sa surveillance toutes les parties et tous les agents de l'administration » ; mais, dans la pratique, ses moyens d'agir sur l'administration civile restaient assez restreints. L'intendant général continuait de correspondre directement avec les ministres et d'avoir la responsabilité exclusive du budget d'Illyrie. Le trésorier, le receveur général et les intendants des provinces étaient sous ses ordres. Auprès de l'intendant général il y avait un conseil consultatif composé de chefs de différentes branches de l'administration et de directeurs des monopoles.

Le nouveau décret n'a pas éliminé les sources de conflits possibles entre les deux autorités supérieures des Provinces. Si les rapports entre elles allaient devenir plus sereins à l'avenir, cela était dû principalement au caractère et à la façon d'être des personnages qui ont successivement occupé les places de Marmont et de Dauchy. La situation du gouverneur général des Provinces, avec ses attributions finalement assez limitées, ne correspondait plus aux aspirations du maréchal Marmont. Son successeur fut le général Henri Bertrand, futur compagnon de Napoléon à Sainte-Hélène. Nommé le 9 avril 1811, Bertrand est arrivé à Ljubljana le 29 juin. Il est resté gouverneur général des Provinces jusqu'au mois de janvier 1813 où il fut à son tour remplacé par le général Junot. Sous bien des égards, Bertrand était le contraire de son fougueux prédécesseur. L'agent français Pellenc a bien saisi cette différence, en écrivant : « Si le nouveau gouverneur n'a pas l'activité de son prédécesseur, on en sera dédommagé par d'autres qualités, il y aura moins d'actes irréguliers et moins de faveur »¹⁸.

A son arrivée dans les Provinces Illyriennes, le général Bertrand y trouva l'intendant général Belleville, personnage indolent et mauvais administrateur ; mais déjà en septembre, Belleville, rappelé en France, transmettait ses fonctions au nouvel intendant général, Christophe Chabrol de Crouzol, maître des requêtes au Conseil d'Etat. Celui-ci est resté à ce poste jusqu'à l'évacuation des Provinces. Conservateur par ses origines sociales et par sa formation, c'était un travailleur systématique et infatigable, disposant d'une connaissance profonde de l'administration et de

¹⁸ Rapport de Pellenc, n° 38, AN, AF IV 1713.

tous ses rouages. Ses rapports avec le général Bertrand et les successeurs de celui-ci, Junot et Fouché, n'ont jamais présenté les traces de cette tension qui a marqué les relations entre Marmont et Dauchy.

Le décret du 15 avril divisait l'Illyrie en six provinces civiles et une province militaire, à savoir la Carniole, la Carinthie, l'Istrie, la Croatie Civile, la Dalmatie, Raguse et la Croatie Militaire. Cette division en provinces respectait, en règle générale, les anciennes frontières historiques. Les six provinces civiles étaient divisées en districts dont le nombre variait de deux (la Carinthie) à cinq (la Dalmatie). L'administration civile de chaque province était confiée à un intendant ; celle de district, à un subdélégué. Les unités judiciaires étaient les cantons dont le nombre variait de dix (province de Raguse) à vingt et un (la Carniole et la Croatie Civile). Les unités administratives de base étaient les arrondissements communaux. Dans leur délimitation, les autorités se sont fondées sur les anciennes circonscriptions fiscales, établies sous Joseph II, en les réunissant en arrondissements.

La nouvelle division territoriale eut pour effet l'affaiblissement de la position des grands seigneurs terriens auxquels la nouvelle organisation de l'administration retirait leurs anciennes attributions administratives et judiciaires. Il convient de souligner que ce fut un effet durable, car après le retour de ces provinces à l'Autriche, on n'a pas rétabli dans ce domaine l'état de choses d'avant 1809.

Les fonctions des intendants des provinces étaient analogues à celles des préfets de l'Empire ; la situation et les attributions des subdélégués correspondaient à celles des sous-préfets. Les chefs de divers services administratifs formaient auprès de l'intendant un conseil ayant les mêmes attributions que les conseils de préfecture en France impériale. Cependant la composition de ces conseils était différente de celle des conseils de préfecture français où entraient surtout les notables de département. Il n'y avait pas dans les Provinces Illyriennes de corps correspondant aux conseils généraux de département. A aucun échelon de l'administration il n'y avait de représentation locale.

La Croatie Militaire avait une organisation particulière, son

intendant était choisi parmi les inspecteurs aux revues et il relevait directement du gouverneur général¹⁹.

Les fonctions des intendants des provinces étaient — en fait, sinon en droit — réservées aux Français, et leur titulaires étaient choisis parmi les auditeurs au Conseil d'Etat. La composition des cadres supérieurs de l'administration des Provinces Illyriennes reflétait la tendance, caractérisant les dernières années de l'Empire, d'attirer dans le personnel politique et administratif les représentants de l'ancienne noblesse. Plusieurs intendants étaient issus d'anciennes familles nobles. L'intention de Napoléon était de nommer à ces postes les auditeurs âgés au moins de trente ans, dans la pratique cependant la majorité d'eux étaient beaucoup plus jeunes. Ces jeunes gens, n'ayant que peu d'expérience administrative, se sont trouvés, au moment d'entrer en fonctions en Illyrie, devant des problèmes nouveaux et une réalité sociale tout à fait étrangère pour eux. Le fait qu'ils ne connaissaient pas les langues du pays, ne devait pas faciliter leur tâche, en les empêchant d'avoir avec leurs administrés des contacts directs, sans l'intermédiaire des interprètes. Rien d'étonnant que l'on reprochait aux intendants d'être peu populaires et d'un accès difficile. Les embarras financiers de l'administration, les difficultés liées à la répartition et au recouvrement des impôts et l'impopularité de la conscription rendaient d'ailleurs leurs fonctions plutôt ingrates.

Dans ces conditions, il convient d'autant plus de souligner l'effort que la majorité de ces fonctionnaires a accompli pour rassembler le plus d'informations pouvant éclairer l'administration sur l'état du pays. Les rapports, parfois très détaillés, qu'ils envoyaient périodiquement à l'intendant général, montrent que certains d'entre eux, plus spécialement Arnault, Méry de Contades et Dunod de Charnage, voyaient très bien les grands problèmes politiques, économiques et sociaux que posait la domination française en Illyrie. Ils se rendaient également compte des erreurs de la politique française dans les Provinces Illyriennes, surtout en ce qui concernait le problème du maintien des charges féodales, et en dénonçaient les conséquences. De ce point de vue,

¹⁹ Pour les détails de cette organisation, voir P. Boppe, *La Croatie Militaire 1809 - 1813*, Paris - Nancy 1900.

les rapports des intendants constituent aujourd'hui pour l'historien une source d'information beaucoup plus valable que les rapports que l'intendant général envoyait à Paris, dans lesquels il passait sous silence ou atténuait les faits susceptibles de provoquer le mécontentement de Napoléon ou de ses ministres.

Le personnel administratif des échelons inférieurs et des divers services spécialisés comprenait, à côté d'« Illyriens », bon nombre de gens de nationalités différentes, souvent de moralité douteuse et n'ayant que d'assez vagues idées des fonctions qui leur étaient confiées. Ils étaient attirés dans les Provinces soit par la facilité d'y trouver un emploi dans l'administration en train d'être organisée, soit par l'espoir d'un prompt enrichissement par n'importe quelle voie.

L'administration municipale fut organisée suivant le modèle français, avec certaines modifications. Les revenus des communes devaient provisoirement rester les mêmes qu'ils étaient avant la publication du décret du 15 avril ; c'étaient notamment des droits de consommation perçus à l'entrée des villes. Les communes devaient, en outre, percevoir désormais les amendes de police et les centimes additionnels sur les patentes, selon les règles en vigueur dans l'Empire. Les budgets des villes ayant moins de dix mille francs de revenu annuel, dressés par les autorités municipales, étaient approuvés par l'intendant général ; les budgets des communes disposant d'un revenu de dix mille ou davantage, devaient être adressés par l'intendant général avec son rapport au ministre de l'Intérieur qui les transmettait au Conseil d'Etat afin d'être approuvés par l'Empereur sur le rapport du Conseil. Etant donné la distance qui séparait les Provinces Illyriennes de la France, les fréquentes absences de Napoléon et les inévitables lenteurs bureaucratiques, cette procédure ne pouvait que retarder à l'infini l'approbation des budgets municipaux. Cela constituait un obstacle considérable au fonctionnement régulier de l'administration municipale, puisque aucun paiement ne pouvait être effectué avant l'approbation du budget²⁰.

²⁰ Ce système causait d'ailleurs des difficultés en France même. Cf. la lettre de Cambacérés à Napoléon du 1^{er} janvier 1807, dans : J.-J. de Cambacérés, *Lettres inédites à Napoléon 1802 - 1814*, éd. J. Tulard, vol. I, Paris 1973, p. 421.

L'organisation de l'administration municipale rencontrait beaucoup de difficultés. Dans ce domaine aussi, on remarque la différence dans la manière de présenter les choses par les intendants des provinces et le gouverneur général. Le 9 janvier 1812, le général Bertrand écrivait à Napoléon : « Les maires sont également installés, ils ont été en général très flattés de cette nomination, ils ont donné des dîners »²¹, et il ajoutait qu'il avait reçu d'eux beaucoup de lettres de remerciements et d'assurances de fidélité à l'Empereur. Par contre, les intendants rapportaient que le personnel des mairies fut difficile à composer. Certains ont refusé d'une manière impertinente les fonctions qui leur étaient offertes, d'autres recherchaient des excuses, d'autres enfin acceptaient d'abord, puis renvoyaient leurs instructions non décachées avec leurs démissions. Bien que l'on s'efforçât d'appeler aux fonctions de maires « les habitants les plus distingués », il y avait parmi eux bon nombre de gens illettrés ou qui savaient à peine tracer quelques mots. Souvent les autorités municipales n'ont pas été en mesure de se charger de la confection des actes d'état civil et c'étaient des curés qui continuaient à tenir les registres²².

Le formalisme et la centralisation caractérisant l'administration napoléonienne en Illyrie se firent le plus sentir dans le domaine de l'administration municipale. Les malheureux maires, n'ayant aucune préparation à leurs fonctions et dans bien des cas sachant à peine lire et écrire, ont été obligés à tenir plus d'une dizaine de registres différents, sans compter ceux d'état civil. Comme la nouvelle organisation municipale ne rappelait en rien l'organisation ancienne, les subdélégués étaient obligés de donner aux maires des instructions très détaillées, parfois même de diriger leur travail d'une manière courante. Une étendue trop grande des districts rendait cependant cette tâche difficile et ralentissait le fonctionnement de l'administration. Une autre difficulté consistait dans la pénurie des ressources municipales. Comme il vient d'être indiqué, la plus grande partie du revenu communal était, en règle générale, tirée de l'octroi, ce qui constituait un lourd fardeau fiscal pesant surtout sur les classes laborieuses de la population. En plus des dépenses d'administration

²¹ AN, AF IV 1713.

²² B. Vošnjak, *op. cit.*, p. 166.

communale, les municipalités devaient supporter les frais de casernement des troupes, ce qui était une charge très onéreuse, absorbant jusqu'à 8 % de leurs revenus. Elles supportaient également les frais d'entretien de la garde nationale, subvenaient aux frais du culte religieux et elles étaient tenues de fonder un nombre déterminé de bourses et de demi-bourses d'étudiants.

Lorsqu'on analyse le fonctionnement de l'administration française dans les Provinces Illyriennes, il faut tout d'abord tenir compte du fait qu'elle devait agir dans un pays dont l'économie a été très profondément perturbée par le blocus continental, par la cessation du transit et du commerce maritime et où diverses activités industrielles ont également cessé, faute de débouchés. Le transit du coton du Levant par la voie de terre, que les autorités françaises voulaient encourager, ne suffisait pas à compenser les pertes résultant de l'interruption du commerce maritime. Le désordre existant dans le domaine des rapports monétaires et les tarifs douaniers mal adaptés aux besoins du pays, aggravaient encore cette situation dont les conséquences pesaient en premier lieu sur les classes moyennes. Dans ces conditions, leurs sympathies allaient vers l'Autriche plutôt qu'à la France.

L'attitude de la noblesse était encore plus méfiante : elle sentait ses privilèges menacés et craignait que les autorités françaises ne procèdent à des réformes économiques et sociales. Le fait qu'elle fut écartée de l'exercice du pouvoir semblait confirmer ses appréhensions. Les différentes concessions qui lui étaient faites par le gouvernement français, et notamment le maintien de l'ancien régime agraire, n'ont pas suffi à la rallier.

Par contre, le refus d'une réforme du régime agraire a éloigné de la France les masses paysannes dont les espoirs que le nouveau gouvernement abolirait le système féodal ont été frustrés. Le statut juridique des paysans présentait de grandes différences entre les diverses provinces. La Dalmatie et la province de Raguse avaient un système particulier du colonat²³, en Carinthie et en Carniole la situation des paysans était déterminée par la législation de Marie-Thérèse et de Joseph II.

Dans la correspondance des intendants et, plus spécialement,

²³ P. Pisani, *La Dalmatie de 1797 à 1815. Episode des conquêtes napoléoniennes*, Paris 1893, pp. 13 sqq.

dans les rapports de police, on trouve de nombreuses mentions concernant les refus des paysans de payer les redevances seigneuriales, et même les troubles paysans. Certains intendants des provinces voyaient toute la gravité politique et sociale du problème du régime agraire. Ils se prononçaient vigoureusement pour une suppression totale de toutes les charges féodales, en considérant que c'était la tâche la plus importante du gouvernement de l'Illyrie et que cette mesure attacherait les habitants à la France. L'intendant Arnault était d'avis que la suppression de la féodalité était de toute façon inévitable, mais qu'il fallait la réaliser vite, si l'on voulait tirer des avantages politiques de cette mesure. Si elle était accomplie trop tard, sous la pression des événements, elle n'aurait pas produit l'effet souhaité sur l'esprit de la population rurale²⁴.

Cependant la ligne politique suivie par Napoléon à cette époque dans tous les pays vassaux, était de ménager l'ancienne noblesse. En conséquence, les modifications du statut des paysans, réalisées en Illyrie, étaient très modestes : le 15 novembre 1810 furent supprimées les dîmes ecclésiastiques en Istrie ; l'art. 252 du décret du 15 avril a supprimé sans indemnité les servitudes « purement personnelles », tandis que les autres charges féodales, considérées comme charges réelles, grevant le fonds, ont été seulement déclarées rachetables. Enfin un arrêté du gouverneur général du 4 juin 1812 a réduit d'un cinquième les prestations dues aux seigneurs en nature ou en argent. Cette dernière mesure ne signifiait pas une réduction effective des charges pesant sur les exploitations paysannes. Sous le gouvernement autrichien, les impôts grevant les terres « paysannes » étaient payés par le seigneur ; dans les Provinces Illyriennes, les paysans étaient tenus de s'acquitter eux-mêmes envers le Fisc. La réduction des prestations n'était donc, en fait, qu'une redistribution de celles-ci.

En réalité, l'introduction du système français des contributions était peu compatible avec le maintien de l'ancien régime agraire. Les droits de lods et autres droits anciens de mutation combinés avec les taxes françaises, formaient une charge

²⁴ Lettre du 12 octobre 1810, AN, AF IV 1713. On retrouve les mêmes idées dans le rapport d'Arnault sur l'administration de la province d'Istrie en 1812, AN, F¹ⁿ 62.

tellement onéreuse qu'elle empêchait les ventes et les échanges de propriétés. Là où, comme en Croatie, les droits du paysan à la terre qu'il exploitait étaient tellement restreints qu'il ne pouvait pas être considéré comme propriétaire, la perception du droit de mutation français n'était pratiquement pas possible, au préjudice du Fisc²⁵.

Au début, l'intendant général Chabrol ne paraissait pas opposé à la politique des ménagements des intérêts de la noblesse terrienne en Illyrie. Cependant au fur et à mesure qu'il apprenait à mieux connaître la situation du pays, il commençait, lui aussi, à en apercevoir tous les inconvénients. Le commissaire général de justice a soumis à Napoléon un projet de décret concernant le rachat des prestations féodales. Ce projet s'inspirait des solutions adoptées par les départements hanséatiques de l'Empire. Chabrol ne se faisait pas d'illusions sur cette mesure qu'il considérait pratiquement comme irréalisable. « [...] le rachat des corvées, des redevances, des lods et ventes et de toutes les prestations féodales est une chose illusoire pour l'agriculteur qui trouve à peine dans son travail sa nourriture et celle de sa famille après avoir acquitté à son seigneur toutes les charges qui grèvent les fonds. Cette composition avec le système féodal me paraît incompatible avec l'établissement de l'imposition foncière, avec les droits de succession et de mutation des propriétés, etc. Ce sont les mêmes droits payés dans les caisses différentes qui viennent se réunir pour écraser le misérable cultivateur » — constatait-il dans une lettre au ministre de l'Intérieur, dans laquelle il exprimait une critique à peine voilée de la politique napoléonienne²⁶. « [...] dans toutes les réunions de territoires étrangers — écrivait-il — c'est le peuple surtout qu'il faut gagner, c'est lui seul qu'on peut espérer d'avoir pour ami. Quelque chose qu'on fasse, quelque ménagement qu'on conserve pour cette noblesse si puissante et si vaine [...] on ne la dédommagera jamais de ce qu'elle croira d'avoir perdu ». Mais il était déjà trop tard pour mettre en question les principes de la politique sociale de la France en Illyrie. Au prin-

²⁵ Rapport sur la situation et l'administration dans la province de Carinthie à la fin de l'année 1812, et Rapport général sur la situation [...] de la province actuelle de la Croatie Civile du 16 février 1813, AN, F¹ 62.

²⁶ Lettre du 29 avril 1813, AN, F¹ 61.

temps de 1813, on devait compter avec l'éventuelle retrocession des Provinces à l'Autriche comme prix de sa neutralité et il n'aurait pas été opportun d'y procéder aux réformes à ce moment-là.

Nous ne disposons pas de données qui nous permettraient d'établir, si et dans quelle mesure la fiscalité française était éprouvée comme plus lourde que la fiscalité autrichienne. Par contre, il n'y a pas de doute que la conscription a été très mal accueillie, même si le contingent de soldats n'était pas plus élevé qu'aux temps de l'Autriche. L'aversion contre le service militaire dans les rangs français était telle que bien des hommes préféraient l'émigration²⁷.

Les sentiments dominants à l'égard de la France étaient donc l'indifférence ou l'hostilité ; c'était aussi l'attitude de la majeure partie du clergé, nombreux et influent. La France n'avait pas beaucoup de partisans : une poignée d'intellectuels, de franc-maçons, les Juifs discriminés sous le gouvernement autrichien... Cet état de choses aurait pu changer, si la domination française avait duré, grâce à l'effort considérable qui a été accompli dans le domaine de l'enseignement.

Les autorités françaises s'intéressaient surtout à l'enseignement secondaire et supérieur, et cela pour des raisons politiques : on voulait empêcher les jeunes gens d'aller s'instruire en Autriche. Un projet anonyme d'organisation des établissements d'instruction datant de 1811²⁸ remarque que « les Provinces Illyriennes se composent de peuples si différents par le langage, les habitudes, les moeurs, qu'on ne peut pas assez répéter que tout système d'instruction qu'on adopte doit tendre à les unir en corps de nation, en les disposant peu à peu à acquérir tous les mêmes idées et à former le même esprit. De ce principe il résulte premièrement qu'il est indispensable de maintenir un centre de direction dans l'instruction publique d'Illyrie et, secondement, qu'on ne peut pas faire sur le champ une application rigoureuse des statuts et règlements de l'Université de l'Empire, sans y ap-

²⁷ B. Vošnjak, *op. cit.*, pp. 187 sqq. Rapports des intendants de Raguse et de la Carinthie pour 1812, AN, F¹ 62.

²⁸ Bibliothèque Universitaire de Ljubljana, Département des Manuscrits, liasse Illyrica II.

porter des modifications convenables ». Le décret du 15 avril a adopté une solution différente en ordonnant que les établissements scolaires dans les Provinces soient organisés et régis conformément aux règlements de l'Université Impériale.

Bien que les embarras financiers du gouvernement des Provinces l'aient empêché de donner à l'organisation scolaire l'extension initialement projetée, les réalisations dans ce domaine méritent d'être soulignées, plus spécialement le développement du lycée de Laybach (Ljubljana). Les deux premiers gouverneurs généraux, Marmont et Bertrand, voyaient d'un oeil favorable le développement de la langue « illyrique », c'est-à-dire le croate et le slovène. Le maréchal Marmont exigeait de ses aides de camp qu'ils apprennent l'« illyrique », sans se rendre compte d'ailleurs qu'il s'agissait de deux langues différentes. Le général Bertrand songeait à l'établissement d'une académie illyrique à Raguse et il comprenait la nécessité de publier les manuels scolaires en langues du pays. L'abbé Valentin Vodnik, poète, directeur d'une école de Ljubljana et un des rares partisans de la France, publia des manuels en slovène. Son oeuvre dans le domaine de la littérature et de l'enseignement a anticipé le mouvement de la renaissance nationale des années quarante du XIX^e siècle.

L'état de l'opinion publique, en général peu favorable à la France, ne pouvait pas échapper au dernier gouverneur des Provinces, Joseph Fouché, ancien ministre de la Police de l'Empire. Son gouvernement a duré à peine trois mois. Pendant ce temps, il a déployé, avec l'énergie qui le caractérisait toujours, une grande activité. Il s'est efforcé d'apaiser dans la mesure du possible les tensions sociales liées au problème paysan. Il a interdit aux autorités de prêter l'aide militaire aux seigneurs pour forcer les paysans à exécuter leurs prestations. Il a également ordonné de libérer plusieurs paysans arrêtés pour avoir refusé les prestations et incité les autres à les refuser. Les intendants des provinces ont reçu l'ordre de s'efforcer par tous les moyens possibles d'agir comme médiateurs dans tous les conflits entre les paysans et leurs seigneurs. En profitant d'une réception au palais du gouvernement à l'occasion de l'anniversaire de l'Empereur, il a appelé aux nobles qui y étaient présents de ne pas exiger de

leurs paysans des prestations autres que celles que la loi leur garantissait et d'empêcher leurs administrateurs d'opprimer les paysans.

Ses moyens d'agir sur l'opinion publique étaient assez restreints. L'organe officiel du gouvernement, le « Télégraphe Officiel », était un journal médiocre, paraissant deux fois par semaine. Son niveau s'améliora un peu lorsque sa rédaction fut confiée à Charles Nodier. Sous le gouvernement de Fouché, le « Télégraphe » changea de caractère, en devenant en premier lieu un organe de propagande. Les informations concernant l'Illyrie, auxquelles le « Télégraphe » consacrait jusque-là très peu de place, sont devenues plus nombreuses et plus détaillées. Malheureusement, tous ces efforts ne pouvaient avoir qu'un effet limité sur l'esprit public, parce que le « Télégraphe » ne paraissait qu'en français et, en partie, en allemand, et non pas en langues du pays. En conséquence, le cercle de ses lecteurs fut plutôt étroit.

Les progrès de l'ennemi ont obligé le gouverneur de concentrer ses efforts sur l'évacuation qui fut effectuée dans l'ordre.

Le dernier acte de l'éphémère gouvernement de Fouché était l'élaboration des principes de la politique française à l'égard de l'Illyrie en cas d'une reconquête de ce pays²⁹. Dans presque toutes les questions essentielles, Fouché y prit une position opposée à l'orientation de la politique poursuivie en Illyrie depuis 1809. Tout d'abord, il posa le principe que le caractère des liens entre les Provinces Illyriennes et l'Empire devrait être déterminé d'une manière définitive et sans aucun équivoque, afin que ne se renouvelât chez les habitants ce sentiment d'incertitude qui a déjà produit de si mauvais effets dans le passé. Non moins importante était à ses yeux l'abolition du régime féodal, la suppression de tous les droits et redevances seigneuriales. Afin d'atténuer le mécontentement probable des seigneurs, Fouché proposait de compenser les pertes de ceux-ci par des dotations des portions des biens du domaine sous forme des majorats. Ce dédommagement devrait toutefois être réservé à ceux qui auraient pu prouver leur loyauté à l'égard du gouvernement français. Dans le domaine

²⁹ Ces idées sont consignées dans le rapport de l'auditeur de Chassenon, daté de Venise le 14 octobre 1813, AN, AF IV 1713. De Chassenon accompagnait Fouché pendant sa mission en Illyrie.

de l'économie et celui des finances publiques, Fouché postulait la liquidation de la dette publique dans un délai aussi bref que possible, et une réforme monétaire qui assurerait la stabilité de la monnaie. Il soulignait la nécessité de créer des conditions permettant un développement du commerce, surtout du commerce extérieur. Pour cela une réforme des tarifs douaniers lui paraissait indispensable, car les tarifs en vigueur dans les Provinces, au lieu de protéger l'économie du pays, avaient un caractère repressif. Un autre postulat concernait la modification des contributions indirectes qui pesaient trop lourdement sur les couches les plus pauvres du peuple.

Plus approfondie que la partie économique du programme de Fouché est celle concernant l'organisation de l'administration. L'ex-ministre demandait qu'elle fût simplifiée, moins coûteuse et mieux adaptée aux besoins du pays. L'administration fiscale, l'administration des domaines, celles des forêts et des mines devaient être simplifiées et leur personnel réduit. Il fallait empêcher — estimait Fouché — la venue en grand nombre de fonctionnaires et d'employés français en Illyrie ; les Français ne devraient être nommés qu'à quelques postes de direction et toutes les autres fonctions pourraient être confiées aux Illyriens. Cependant la condition essentielle du succès de la politique française en Illyrie était une extension indispensable des pouvoirs du gouvernement des Provinces Illyriennes. Il fallait lui accorder le droit de décision dans toutes les questions d'intérêt local, sans l'obliger de demander pour chaque affaire de quelque importance l'avis des ministres à Paris. Ceux-ci, même s'ils eussent bien connu les besoins de l'Illyrie, étaient trop éloignés pour que leurs directives aient pu parvenir à temps.

En homme politique plus avisé que ses prédécesseur, Fouché a tracé un programme qui sans doute correspondait mieux à la situation et aux besoins de l'Illyrie. Dans d'autres circonstances, son programme aurait eu des chances de succès. En 1813, il était déjà trop tard, la fin de l'Empire s'approchait et l'Illyrie allait retourner pour plusieurs décennies sous la domination de l'Autriche.

L'étude de la domination française en Illyrie permet de dégager les conclusions qui suivent. Le fonctionnement des institu-

tions françaises en Illyrie fut accompagné de toute une série de phénomènes pathologiques. Leur cause doit être recherchée dans l'absence d'un programme bien défini et cohérent de la politique française dans les Provinces, ce qui était lié d'ailleurs au caractère provisoire de la réunion de l'Illyrie à l'Empire. Le gouvernement des Provinces Illyriennes procéda aux différentes réformes partielles qui — ne découlant pas d'une conception d'ensemble et ne tenant pas compte des conditions spécifiques de l'Illyrie — devinrent souvent la source de nouvelles tensions, déséquilibres et conflits. Une des principales manifestations de la disfonctionnalité des institutions françaises en Illyrie fut une bureaucratie et une centralisation excessives. Le fonctionnement de l'administration était entravé, de plus, par le conflit entre les autorités civiles et militaires.

Il est intéressant de remarquer à ce propos que l'organisation de l'Illyrie a servi de modèle au régime instauré en Algérie après la conquête de ce pays par la France³⁰. Dans ses analyses pénétrantes du système en vigueur en Algérie, Alexis de Tocqueville y a décelé les mêmes défauts que ceux qu'un quart de siècle plus tôt Fouché stigmatisait en Illyrie.

De Tocqueville dénonçait l'instabilité de l'état social et politique en Algérie : « Quelque soient les institutions en Algérie — écrivait-il en octobre 1841³¹ — la première de toutes les nécessités, c'est de faire qu'elles soient bien connues à l'avance et qu'on puisse compter sur leur durée ; l'obscurité et l'instabilité de la loi étant la pire de toutes les misères sociales ». Il relevait également les conflits entre le gouverneur militaire et les autorités civiles, et tous les inconvénients qui résultaient pour l'administration d'un pays d'être subordonnée à une autorité militaire³². Dans ses écrits sur l'Algérie, de Tocqueville critiquait aussi les abus de la centralisation³³ et de la bureaucratie : « Tous les fonds sont centralisés à Paris et il faut des formalités infinies pour pouvoir disposer de la moindre somme [...] Il faut que tous les dossiers

³⁰ Ch. - A. Julien, *Histoire de l'Algérie contemporaine. La conquête et les débuts de la colonisation (1827 - 1871)*, Paris 1964, pp. 87 sqq.

³¹ A. de Tocqueville, *Oeuvres complètes*, vol. III, Paris 1962, p. 268.

³² *Ibidem*, p. 256, cf. aussi p. 271 ; A. de Tocqueville, *Notes du voyage en Algérie de 1841*, in : *Oeuvres complètes*, vol. V, Paris 1958, p. 217.

³³ A. de Tocqueville, *Notes du voyage...*, p. 200.

passent et repassent par les bureaux du ministre. La correspondance absorbe tout le temps des employés [...] »³⁴.

L'histoire des Provinces Illyriennes apporte une nouvelle confirmation de la thèse de l'éloignement croissant de la politique napoléonienne des principes de la Révolution. Napoléon ne s'est pas décidé à l'abolition du système féodal dans les Provinces, bien que la nécessité de cette mesure fût signalée par les administrateurs français qui voyaient sur place toute la gravité de cette question. En conséquence, le gouvernement français de l'Illyrie n'avait guère d'appui social. L'absence d'une conception politique d'ensemble a abouti à des frustrations de toutes les classes sociales dont les espoirs n'ont pas été réalisés : les paysans s'attendaient à la suppression des charges féodales qui n'a pas eu lieu ; la bourgeoisie espérait un renforcement de sa position sociale tandis que, en réalité, elle eut à supporter les conséquences économiques du blocus ; la noblesse enfin était effrayée par les traditions révolutionnaires du nouveau pouvoir qui ne lui donnait aucune garantie de conserver l'ancien ordre social. La participation de la noblesse et de la bourgeoisie illyriennes à l'exercice du pouvoir était minime et aucune forme de représentation locale n'était prévue dans l'organisation des Provinces. De surcroît le personnel administratif français, surtout aux échelons inférieurs de la hiérarchie, était souvent mal composé et son comportement indisposait les administrés.

Sous ce rapport encore des analogies avec l'Algérie se présentent. En Algérie des années quarante il n'y avait non plus d'institution qui pourrait ressembler à une représentation des gouvernés³⁵. Tout comme en Illyrie napoléonienne, ces derniers n'avaient aucun moyen de faire connaître, que ce soit au pouvoir local ou au pouvoir central, leurs besoins et leurs vœux. Le mauvais choix des fonctionnaires dans cette situation était d'autant plus grave qu'ils gouvernaient le pays sans aucune espèce de contrôle de la part des gouvernés³⁶. Et c'est là peut-être qu'il faut rechercher la cause principale de l'échec de la politique napoléonienne en Illyrie.

³⁴ A. de Tocqueville, *Oeuvres complètes*, vol. III, p. 258.

³⁵ A. de Tocqueville, *Notes prises avant le voyage d'Algérie et dans le courant de 1840*, in : *Oeuvres complètes*, vol. III, p. 204.

³⁶ A. de Tocqueville, *Notes du voyage...*, pp. 202 sqq.