

## Voter sous Napoléon. L'autopsie de l'expérience électorale du Premier Empire, d'après une enquête préfectorale sur les consultations cantonales de l'été 1813

*Voting under Napoleon. An autopsy of electoral practice during the First Empire,  
based on a prefectoral enquiry into the cantonal elections held in the summer of  
1813*

**Malcolm Crook**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/13558>

DOI : 10.4000/ahrf.13558

ISSN : 1952-403X

### Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

### Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2015

Pagination : 103-122

ISBN : 9782200930028

ISSN : 0003-4436

### Référence électronique

Malcolm Crook, « Voter sous Napoléon. L'autopsie de l'expérience électorale du Premier Empire, d'après une enquête préfectorale sur les consultations cantonales de l'été 1813 », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 382 | octobre-décembre 2015, mis en ligne le 01 décembre 2018, consulté le 01 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/13558> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.13558>

---



***VOTER SOUS NAPOLÉON.  
L'AUTOPSIE DE L'EXPÉRIENCE ÉLECTORALE  
DU PREMIER EMPIRE, D'APRÈS UNE  
ENQUÊTE PRÉFECTORALE SUR LES  
CONSULTATIONS CANTONALES  
DE L'ÉTÉ 1813***

Malcolm CROOK

---

On a bien sûr voté sous Napoléon, par un système électoral à deux degrés, largement emprunté à la Révolution, qui est appliqué dans les départements réunis à l'Empire, comme dans la France de l'intérieur. Un suffrage masculin quasi-universel existe dans les assemblées cantonales, mais son rôle se limite à la présentation de candidats, le choix final étant décidé par le gouvernement. Fustigées comme une farce, ces élections jouent néanmoins un rôle important dans le fonctionnement politique et social du régime napoléonien, en même temps qu'elles prolongent l'expérience électorale révolutionnaire. Pourtant, leur déroulement reste méconnu et on ignore surtout les attitudes, et des votants et des administrateurs, devant l'invitation aux urnes. Une enquête préfectorale, commandée par le ministre de l'Intérieur en 1813, permet un précieux regard sur le comportement électoral et sur la réponse de ceux qui s'en occupent. Cet observatoire unique suggère que les contradictions du système condamnent l'expérience à l'échec, non sans laisser un héritage dans la pratique du vote et du bonapartisme.

**Mots-clés** : Napoléon, élections, assemblées cantonales, vote, participation.

---

En septembre 1813, le ministre de l'Intérieur envoie à la grande majorité des préfetures de l'Empire une demande de renseignements sur les élections cantonales, qui venaient d'avoir lieu au cours de l'été 1813.

Sa circulaire comprend une série de questions sur le comportement des électeurs et le déroulement des assemblées : l'empressement des votants à s'y rendre ; l'ordre qui y règne et l'existence ou non d'intrigues ; les caractères du choix de candidats ; et, enfin, la conduite des présidents d'assemblée (nommés par le régime)<sup>1</sup>. Toutes les réponses n'ont pu être retrouvées – il n'est d'ailleurs pas certain que tous les préfets les ont rédigées selon la forme attendue –, mais les archives du ministère les ont conservées en assez grand nombre pour nous permettre de présenter ici les résultats d'un sondage, recueilli dans une vingtaine de départements, « réunis », annexés, ou encore « français » (nous voulons ici parler des départements créés en 1790, avant l'expansion de la France révolutionnaire ; ces départements sont aussi dits « anciens », à l'opposé des « nouveaux »)<sup>2</sup>. Cette consultation de juillet-août 1813 est l'avant-dernière du cycle électoral sous Napoléon (à l'exception des élections imprévues des Cent-Jours). La collecte des observations et des réflexions préfectorales représente, par conséquent, une espèce d'autopsie d'une expérience qui, pendant dix ans, a marqué ce régime autoritaire d'une façon plus profonde qu'on ne le pense, malgré la réticence des ayants-droit de voter à participer aux assemblées.

Malgré l'avis de Pierre Karila-Cohen, qui situe « l'invention de l'enquête politique » plutôt sous la Restauration, il ne faut pas négliger les apports du régime napoléonien dans ce domaine, surtout dans ses années finissantes qui sont accompagnées de circonstances difficiles. En effet, même si cet auteur signale un « regain d'intérêt pour l'esprit public » à ce moment critique, il insiste sur « l'éclipse de l'enquête politique » pendant la période 1799-1814<sup>3</sup>. Grâce à cette enquête inédite de l'été 1813, ignorée dans l'étude par ailleurs précieuse de Karila-Cohen, on peut saisir toute la gamme des attitudes – de la part des votants et des autorités – envers la pratique du vote, aux débuts d'un suffrage de masse. L'analyse contemporaine de ces élections cantonales ouvre également une perspective importante sur l'opinion publique sous Napoléon, un aspect de l'histoire de

(1) Ministre de l'Intérieur aux préfets, 20 septembre 1813. Il est possible que cette circulaire ait été déjà lancée à la fin de juillet 1813 car le préfet de l'Oise envoie une première réponse sur ces élections en août 1813.

(2) Le sondage, principalement tiré de la sous-série F1cIII, Esprit public et élections, conservée aux Archives nationales (documents éparpillés dans les dossiers départementaux), concerne l'Allier, l'Aveyron, le Dyle, le Finistère, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre-et-Loire, l'Isère, le Jura, la Haute-Marne, le Montenotte, l'Oise, l'Ombrone, l'Ourthe, le Pô, le Haut-Rhin, la Roër, la Sarthe, le Var, la Haute-Vienne, le Zuyderzée et l'Yonne. On a consulté les procès-verbaux d'élection pour quelques autres départements, dans les archives départementales.

(3) Pierre KARILA-COHEN, *L'Invention de l'enquête politique en France (1814-1848)*, Rennes, PUR, 2008, p. 71-77.



cette époque qu'on commence finalement à déchiffrer, mais dont beaucoup de lacunes restent toujours à combler<sup>4</sup>.

Avant de dépouiller les réponses à cette enquête préfectorale, il est nécessaire de situer la consultation de 1813, peu connue, dans le contexte plus large des élections napoléoniennes, toujours mal comprises et sous-estimées. Cette incompréhension ne doit pas nous étonner, car ce système électoral est fort compliqué. À vrai dire, son objet est de contourner la volonté du peuple sans nier son expression et, en même temps, de permettre au régime de proclamer le consentement politique qu'on lui a accordé. Il ne s'agit pas du tout d'une expérience démocratique, malgré l'établissement d'un suffrage masculin quasi universel<sup>5</sup>. En effet, le système napoléonien représente un exemple pionnier des élections contemporaines, « semi-compétitives » ou « semi-concurrentielles », entreprises par des régimes autoritaires, qui ne sont pas non plus dépourvues d'intérêt, malgré la nature déformée de l'exercice<sup>6</sup>. En dépit de la dénonciation de « la comédie électorale » sous Napoléon par son principal historien, Jean-Yves Coppolani, qui a largement réitéré le verdict plus ancien de Taine, le régime lui-même prend ces élections au sérieux (comme les plébiscites, mieux reconnus), y investissant énormément d'efforts ; l'historien est ainsi obligé de faire de même<sup>7</sup>. De plus, l'étude actuelle des élections, surtout de la part des politistes, est consacrée à l'acte de vote, plutôt qu'à la géographie

(4) Natalie PETITEAU, dans *Les Français et l'Empire (1799-1815)*, Paris, Boutique de l'Histoire, 2008, ne fait aucune référence aux élections. Même chose dans son état de la question : « Lecture socio-politique de l'Empire : bilan et perspectives », *AHRF*, n° 359, 2010, p. 181-202. L'absence de recours aux renseignements électoraux, et en particulier aux consultations de 1813, est également évidente dans José OLCINA, *L'Opinion publique en Belgique entre 1812 et 1814. Les Belges face à l'écroulement de l'Empire*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2011. Par contre, on retrouve quelques remarques intéressantes, mais incomplètes, dans Aurélien LIGNEREUX, *L'Empire des Français 1799-1815*, Paris, Seuil, 2012, p. 153-154. Jean-Paul BERTAUD, *Napoléon et les Français*, Paris, Armand Colin, p. 32-33, traite la question des élections sans référence aux travaux récents.

(5) En principe, tous les hommes adultes au-dessus de vingt-et-un ans, sauf les domestiques, sont inscrits par l'administration sur les registres civiques, mais en pratique il apparaît que les conscrits, absents pour le service, comme les marginaux, n'y apparaissent pas. Les pourcentages des ayants-droit de voter dans une poignée de départements distribués à travers le territoire sont plus bas que la proportion des hommes adultes dans la population ; la moyenne n'est que de 20 % des habitants.

(6) Guy HERMET, « Élections semi-concurrentielles », dans Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIÉ (dirs.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 397-399 ; le texte fait allusion aux élections sous Napoléon. John DUNNE, « The first authoritarian elections ? Why were elections so important to Napoleon Bonaparte's authoritarian regime ? », unpublished paper, 2010 ; l'auteur passe en revue la littérature consacrée au sens des élections qui ont lieu dans les régimes autoritaires plus récents.

(7) Jean-Yves COPPOLANI, *Les Élections en France à l'époque napoléonienne*, Paris, Albatros, 1980 ; très utile, malgré son parti pris. Malcolm CROOK et John DUNNE, « The first European elections ? Voting and imperial state-building under Napoleon, 1802-1813 », *The Historical Journal*, 57, 2014, p. 661-697, pour une remise en cause de cette idée reçue, qui examine le déroulement des collèges

ou à la sociologie électorale<sup>8</sup>. On peut donc glaner dans ces consultations napoléoniennes des renseignements importants concernant l'histoire du rituel électoral et son appropriation par les Français.

Il faut commencer par la connaissance précise d'un système particulier, compliqué et parfois étrange, qui sème la confusion parmi les spécialistes de la période mais qui, à quelques exceptions près, se déroule d'une manière régulière<sup>9</sup>. On doit d'abord souligner que les élections qui se déroulent à l'été 1813 sont purement « locales », et ont lieu seulement dans les cantons qui comprennent une ville de plus de 5 000 habitants. Ce sont des élections municipales dans le cadre des assemblées cantonales, qui s'occupent du choix de la moitié des conseillers municipaux et, en même temps, des juges de paix et de leurs suppléants<sup>10</sup>. Ces élections pour renouveler les conseils municipaux des chefs-lieux – une tâche exécutée par des « notables communaux » en l'an XI (1803) à la suite de leur élection en l'an IX (1801), selon le système de listes cher à Sieyès, mais vite abandonné – concernent pour la première (et, en l'occurrence, la dernière) fois le grand électorat de base. Comme d'habitude dans les élections du premier Empire, elles sont restreintes à la présentation de « candidats », parmi lesquels le gouvernement fait la sélection définitive du personnel (une pratique autrefois courante sous l'Ancien Régime). Le renouvellement par moitié des conseillers municipaux dans ces villes doit avoir lieu tous les dix ans, tandis qu'on propose encore des candidats juges de paix ou suppléants chaque fois que se réunissent les assemblées de canton. Autrement, celles-ci sont convoquées tous les cinq ans, afin de remplir les rangs des collèges d'arrondissement et de département, dont les membres proposent des candidats au Sénat et au Corps législatif, d'une part, aux conseils d'arrondissement et de département, de l'autre. Pour cette partie du processus électoral, à deux degrés, le territoire impérial est

électorales aussi bien que les assemblées cantonales, sans considération spécifique des élections de 1813 dont il s'agit ici.

(8) Yves DELOYE et Olivier IHL, *L'Acte de vote*, Paris, Sciences Po, 2008 et Alain GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France 1848-2000*, Paris, Seuil, 2002 offrent cette nouvelle perspective, mais en commençant avec la deuxième République. Pour un exemple de cette approche appliquée à la Révolution de 1789, voir Malcolm CROOK, « Un scrutin secret émis en public. L'acte de vote sous la Révolution française 1789-1802 », dans Cyril BELMONTE et Christine PEYRARD (dirs.), *Peuples en Révolution. D'aujourd'hui à 1789*, Aix, Presses universitaires de Provence, 2014, p. 57-69.

(9) Isser WOLOCH, *The New Regime*, New York, Norton, 1994, p. 108-112 ; dans une section de son excellent chapitre consacré aux élections à partir de 1789, intitulée, « The Napoleonic Electoral Charade », l'auteur prend à tort ces consultations cantonales comme celles de la série pour 1813 (ces élections, en fait, auraient lieu vers la fin de l'année).

(10) Jean-Yves COPPOLANI, *Les Élections en France à l'époque napoléonienne*, op. cit., en fait mention, mais cet auteur n'a pas étudié d'une façon détaillée ces consultations de 1813.



divisé en cinq séries : les assemblées cantonales dans un cinquième des départements, éparpillés sur toute l'étendue de l'Empire, sont convoquées chaque année, évitant ainsi une élection « générale ».

Tableau 1. Le calendrier des élections cantonales, 1803-1813.

Année	Objet	Assemblée
1803 (an XI)	Création des collèges d'arrondissement et de département	Assemblées cantonales de notables communaux, élus en l'an IX (1801)
1803 (an XI), même séance	Renouvellement par moitié des conseils municipaux dans les villes de 5 000 habitants	Assemblées cantonales de notables communaux, élus en l'an IX (1801)
1807	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 4	Assemblées cantonales générales
1808	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 3	Assemblées cantonales générales
1809	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 5	Assemblées cantonales générales
1810	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 2	Assemblées cantonales générales
1811	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 1	Assemblées cantonales générales
1812	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 4, plus renouvellement par moitié des conseils municipaux de 5 000 habitants	Assemblées cantonales générales
1813, juillet/août	Renouvellement par moitié des conseils municipaux de 5 000 habitants, séries 1, 2, 3 et 5	Assemblées cantonales urbanisées
1813, novembre	Élection aux postes vacants dans les collèges, série 3	Assemblées cantonales générales

La consultation de l'été 1813 appelle aux urnes, au même moment, tous les ayants-droit de voter dans les cantons qui comprennent une ville de plus de 5 000 habitants ; seules les assemblées de ce type qui font partie de la série 4 ne sont pas convoquées, car elles s'étaient déjà occupées du renouvellement municipal dans leurs réunions en 1812, afin d'éviter de se réunir uniquement pour cet objet l'année suivante<sup>11</sup>. Étrangement,

(11) Instruction pour le renouvellement des conseils municipaux, 21 juin 1813. Le total des cantons concernés dépend naturellement du niveau d'urbanisation mais, sauf dans le cas de Paris, qui est privée d'un conseil municipal à cette époque, et de la Corse, qui reste complètement hors du jeu électoral sous Napoléon (à cause des incertitudes autour de son découpage administratif), seuls les départements de la Creuse et du Simplon ne comprennent pas de ville de plus de 5 000 habitants.

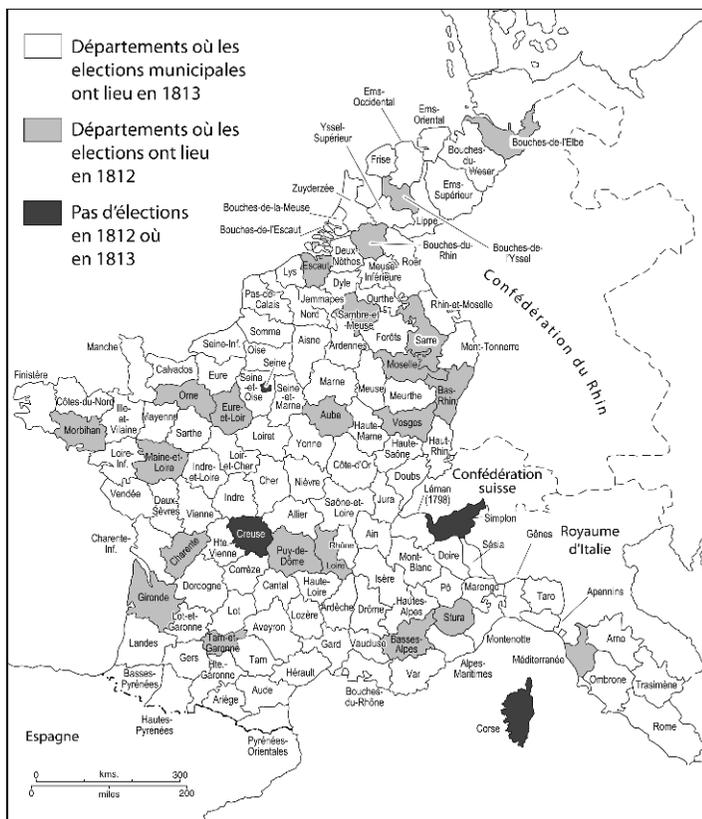
ces élections municipales concernent, avec les citadins, les inscrits des communes rurales englobées dans le même canton qu'une ville de taille requise<sup>12</sup>. Dans le Haut-Rhin, le préfet rapporte « leur étonnement d'être convoqués pour procéder au choix d'individus étrangers à leurs communes [...] »<sup>13</sup>. Certes, l'élection simultanée des juges de paix impose le choix du canton au lieu de la municipalité, mais il y a d'autres occasions d'ajouter des candidats aux listes de ce personnel judiciaire<sup>14</sup>. Est-ce que l'inclusion des campagnards s'explique plutôt par la peur de laisser voter seules les villes, qui se sont généralement distinguées sous la Révolution par la turbulence de leurs assemblées électorales ? En réalité, le régime napoléonien ne risque pas grand-chose dans ces élections, car il faut choisir les « candidats » proposés aux conseils municipaux (à raison de deux fois les quinze postes à renouveler) dans une liste des cent plus imposés, tandis que les maires et adjoints sont nommés parmi ces élus par le pouvoir<sup>15</sup>. De toute façon, les électeurs assemblés dans la centaine de départements de l'Empire, qui se réunissent pendant l'été 1813 (dans les séries 1, 2, 3 et 5), représentent plus d'un million d'ayants-droit de voter. La réunion conjointe des campagnards et des citadins nous permet de retrouver dans les rapports préfectoraux des remarques sur les comportements ruraux aussi bien qu'urbains.

(12) AN, F1cIII Loiret 2, Préfet au ministre de l'Intérieur, 24 juin 1808. Le préfet pose la question de l'engagement des sections rurales, dont les communes sont dotées de leurs propres conseils municipaux (non-élus), car ces électeurs n'ont « aucun intérêt à la composition du conseil municipal de la ville ». Dans ses instructions du 15 juin 1813, le ministre réaffirme que tous les inscrits du canton sont appelés aux urnes en juillet-août ; le renouvellement des conseils dans les communes rurales s'opérerait en même temps par voie de nomination. Il est possible que le ministre ait cherché les mêmes renseignements sur les élections qui ont eu lieu dans la série 4, mais je n'ai retrouvé ni demande, ni réponses.

(13) AN, F1cIII Haut-Rhin 11, Préfet au ministre, 11 octobre 1813, cité dans *Correspondance d'Auguste Joseph Baude, comte de la Viewille, préfet du Haut-Rhin (avril 1813-avril 1815)*, Colmar, Conseil général du Haut-Rhin, 1983, p. 49-50.

(14) AN, F1cIII Isère 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813. Ce préfet demande, non sans raison, pourquoi il faut encore des candidats pour ces postes judiciaires, car les élections de la série 3 étaient fixées pour la fin 1813.

(15) Jacques GODECHOT, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1951, p. 517-520.



Carte 1. Les départements du Premier Empire où des élections municipales ont lieu dans les villes de plus de 5 000 habitants en 1812 et en 1813

Plusieurs préfets avaient devancé l'enquête de 1813 en prenant l'initiative d'envoyer au ministre une analyse du déroulement des élections quinquennales dans leurs bulletins trimestriels, mais pour l'essentiel ils fixaient leurs regards sur les collèges électoraux, au deuxième degré, plutôt que sur les cantons. En 1813 par contre, il est demandé un compte rendu spécifique sur les assemblées cantonales de chaque département concerné, et on peut ainsi accéder à un échantillon beaucoup plus grand, simultané et uniforme, qui nous informe sur une consultation électorale effectuée dans toutes les régions de l'Empire (à défaut de tous les cantons). Il s'agit certes d'un moment où le régime rencontre des difficultés grandissantes,

à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur. La crise économique de 1811-1812 et les néfastes conséquences de la défaite en Russie, y compris la création d'une nouvelle coalition contre l'Empire, provoquent partout le désarroi<sup>16</sup>. Le préfet de la Haute-Marne commence sa réponse à la circulaire en écrivant que « les nouvelles des armées sont encore le thermomètre de l'opinion », tandis que son collègue de la Dyle conclut avec la remarque que l'esprit public s'attiédit face aux revers militaires<sup>17</sup>. Cependant, les préfets ne pensent pas que cette mauvaise conjoncture sera forcément fatale, et la réunion des assemblées en 1813 témoigne de l'enracinement du système électoral, surtout dans les départements « réunis », plus directement menacés par l'ennemi. Pour sa part, un employé du ministère de l'Intérieur avait récemment projeté le déroulement des élections par série jusqu'aux années 1830, dans un document qui indique que les candidats choisis pour entrer aux conseils municipaux en 1813 serviraient jusqu'en 1833 (un mandat de longue durée, typique des élus napoléoniens)<sup>18</sup>. Ce choix ne sera cependant pas fait, faute de temps avant la chute de l'Empire au printemps de 1814 ; le travail des votants de l'été 1813 restera donc inachevé. Autre conséquence de la débâcle : il n'a pas été possible de retrouver une synthèse des réponses à l'enquête sur ces élections dans les archives du ministère.

Les procès-verbaux d'élection au niveau cantonal sont uniformes, parfois imprimés et généralement complets à cette époque, car ils sont composés suivant un modèle (compris dans la loi électorale de 1806) qui demande la statistique des votes et les noms des élus<sup>19</sup>. Le préfet est par la suite obligé de communiquer cette documentation au ministère de l'Intérieur, facilitant ainsi la tâche de l'historien, qui peut retrouver les données dans ses archives. Sauf à quelques précieuses exceptions près, notamment dans le cas de protestations contre le résultat, les préfets passent cependant sous silence les circonstances dans lesquelles se déroulent ces assemblées cantonales. Plutôt analytiques, leurs rapports sur la consultation de l'été 1813 sont également très riches en observations de cette espèce.

(16) Natalie PETITEAU, *Les Français et l'Empire*, op. cit., p. 206-222.

(17) AN, F1cIII Haute-Marne 5, Préfet au ministre, 12 octobre 1813 et *ibidem*, Dyle 4, Préfet au ministre, 1<sup>er</sup> octobre 1813.

(18) AN, F1cII 32, Tableau des élections cantonales, sans date mais autour de 1811.

(19) Dans la Marne, on se sert des formulaires imprimés, mais les autres procès-verbaux consultés restent manuscrits, quoiqu'ils suivent assez fidèlement le modèle prescrit par le règlement de 1806. Par rapport à celles de la décennie révolutionnaire, les élections sous Napoléon sont plus strictement contrôlées.



Le ministre, sans doute inquiet de la situation de l'Empire, avait posé une liste de questions, avant de conclure : « J'attache beaucoup d'importance à ces renseignements, qui se tiennent si intimement à l'administration intérieure »<sup>20</sup>.

En effet, le niveau de participation pendant l'été 1813, calculé par moyenne départementale, est partout peu élevé. Quelques préfets en citent des chiffres précis : dans la Haute-Vienne, 16 % des inscrits assistent aux assemblées de canton afin d'élire des candidats pour ses quatre villes de 5 000 habitants ; en revanche, on ne recense que 11 % des inscrits cantonaux pour les trois villes concernées de la Sarthe<sup>21</sup>. Selon nos propres recherches dans plusieurs archives départementales, on trouve des résultats comparables en utilisant les documents de base (les procès-verbaux eux-mêmes) : dans la Seine-et-Oise, par exemple, les assemblées cantonales des trois villes, dont Versailles, attirent 12 % des inscrits ; dans la Côte-d'Or, on peut évaluer la participation moyenne à 11 % et, dans le Var, où l'agglomération des habitants produit un total de neuf villes assez grandes pour élire leurs propres conseillers municipaux, le taux moyen n'est que de 9 %<sup>22</sup>. Dans la Marne, les cinq cantons concernés attirent une moyenne de 8 % des inscrits<sup>23</sup>. Pour la plupart, les préfets se contentent de remarquer qu'à peine le cinquième (Haut-Rhin), un sur neuf (Zuyderzée), le dixième (Pô), le quinzième (Finistère), ou même le vingtième (Yonne) des ayants-droit de vote ont pris part aux scrutins, et ils constatent ailleurs que les assemblées cantonales sont « fort peu fréquentées » (Allier)<sup>24</sup>. Cette « insouciance » et « l'indifférence » face au devoir électoral provoquent les regrets de quelques préfets. À l'échelle de l'Empire, disons qu'entre 10 % et 20 % des inscrits ayant droit de voter se déplacent pour la consultation de l'été 1813 ; soit environ 100 000 à 200 000 individus.

(20) Ministre de l'Intérieur aux préfets, 20 septembre 1813.

(21) AN, F1cIII Haute-Vienne 7, Préfet au ministre, 25 novembre 1813 et *ibidem*, F1cIII Sarthe 6, Préfet au ministre, 24 septembre 1813.

(22) AD Seine-et-Oise, 2M6/3, procès-verbaux des assemblées cantonales, 16-17 juillet 1813 ; AD Côte-d'Or, 3M 38-40, procès-verbaux des cantons, 16-17 août 1813 ; AD Var, 2M7-5, procès-verbaux des cantons, 26-27 août 1813 ; AD Indre-et-Loire, 3M155, procès-verbaux des cantons, juillet 1813.

(23) AD Marne, 3M53, 3M56 et 3M6, procès-verbaux des cantons de Châlons-sur-Marne, Reims et Vitry-le-François, 16-21 juillet 1813.

(24) AN, F1cIII Haut-Rhin 11, Préfet au ministre 11 octobre 1813 ; *ibidem*, Zuyderzée 1, Préfet au ministre, 26 septembre 1813 ; *ibid.*, Pô 2, Préfet au ministre, 28 septembre 1813 ; *ibid.*, Finistère 3, Préfet au ministre, 5 octobre 1813 ; *ibid.*, Allier 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813 ; AD Yonne, 3M1 8, Préfet au ministre, 31 octobre 1813 (document aimablement communiqué par John Dunne).

Pourtant, la moyenne de participation n'est pas tout-à-fait révélatrice, car elle cache de grandes variations d'un canton à l'autre – à l'intérieur d'un même département –, ou même entre sections (la subdivision du canton qui sépare des quartiers urbains, ou regroupe quelques villages). Ainsi, dans la Haute-Vienne, le canton de Saint-Junien attire presque 40 % de ses 2 000 inscrits en août 1813 ; par contre, Saint-Léonard ne rassemble que 1,6 % d'un électorat de même poids, trois de ses cinq sections n'ayant pas réussi à se réunir, faute de trouver suffisamment de monde pour former son bureau, aux postes de secrétaire et scrutateurs<sup>25</sup>. Prenons également le cas du Var, où pas plus des 10 % des ayants-droit de voter se présentent aux assemblées convoquées dans le port de guerre de Toulon, tandis que, non loin de là, à Cuers, le taux de participation monte aux alentours de 27 %.

Bien sûr, il faut se méfier des chiffres, car le système des assemblées cantonales, hérité des années 1790, donne lieu à une série de votes. D'après la loi électorale de l'an X (1802), qui a rétabli des assemblées cantonales à la suite de la brève expérience des listes de notables au début du Consulat, il s'agit de tours successifs de vote à la recherche d'une majorité absolue ; si l'on arrive au troisième tour, il y a un ballottage entre les concurrents qui ont attiré le plus de voix au tour précédent. D'ailleurs, en 1813, on vote en même temps pour les candidats municipaux et ceux de la justice de paix, en se servant de deux urnes. Les assemblées doivent rester ouvertes pendant trente-six heures au minimum et on comprend facilement la réticence de revenir pour une deuxième journée, ou la semaine suivante, surtout de la part de ceux qui viennent d'une autre commune. Néanmoins, l'assistance peut augmenter au lieu de diminuer au cours des séances : quand le concours électoral est très serré, le deuxième, voire le troisième tour de vote peut attirer plus d'électeurs : en 1813 c'est le cas à Chinon, dans l'Indre-et-Loire, où le nombre de participants passe de 284 au premier tour, à 260 au deuxième, avant de remonter à 334 au troisième<sup>26</sup>. À Saint-Junien, dans le Limousin, le vote le plus élevé n'est pas celui consacré aux conseillers municipaux, mais aux juges de paix<sup>27</sup>. L'élection de ces derniers est souvent plus contestée et donc mieux suivie que celles des autres postes électifs car ces juges exercent un important rôle d'arbitrage et de conciliation dans leurs cantons et, de plus, les titulaires sont rémunérés. Par contre,

(25) AN, F1cIII Haute-Vienne 7, Préfet au ministre, 25 novembre 1813.

(26) AD Indre-et-Loire, 3M155, procès-verbal du canton de Chinon, 16-29 juillet 1813. En effet, étant donné la faible participation et l'indifférence générale aux élections de l'été 1813, le recours à un troisième tour de vote est assez rare.

(27) AD Haute-Vienne, 3M24, procès-verbaux des cantons, septembre 1813.



les conseillers municipaux occupent des places « non-lucratives », pour reprendre la formule du préfet de Montenotte, et ils jouent (pour la plupart au moins) un rôle négligeable dans la gestion des villes<sup>28</sup>.

Bref, à cette époque, comme sous la Révolution, il ne s'agit pas d'un simple vote, ni d'un acte vite accompli, comme aujourd'hui. Par conséquent, il y a un va-et-vient constant des votants d'un tour à l'autre<sup>29</sup>. Pour arriver à un niveau de participation, en l'absence des listes de participants à chaque tour, on est obligé de prendre le vote le plus élevé, comme nos préfets d'ailleurs. Cependant, il est probable que le total des inscrits qui a pris part aux tours successifs de vote est supérieur au taux du tour le mieux suivi. La statistique électorale de l'époque est ainsi loin d'être précise, mais elle nous restitue un ordre de grandeur et permet des comparaisons. Car avant d'aborder une explication du niveau de participation aux consultations de l'été 1813, qui est généralement assez bas mais toujours variable, il est important de remettre les chiffres de participation dans le contexte plus large des élections napoléoniennes, à partir du rétablissement des assemblées cantonales dans lesquelles tous les inscrits ont droit de voter. Or, ce qui ressort clairement des recherches plus étendues sur le système électoral appliqué par série après 1807, c'est que l'assistance au stade cantonal est d'habitude modeste ; les mauvais taux de 1813 ne sont donc pas complètement inattendus<sup>30</sup>. Il y avait bien sûr des exceptions à cette règle – non sans quelque surprise, on retrouve dans les départements réunis de la Rhénanie des taux de 50 % et des chiffres presque égaux sur la rive gauche du Rhin, dans l'ancienne France. Ailleurs, la barre de 30 % n'est pas fréquemment dépassée, mais force est de constater que c'était la même

(28) Nous sommes aujourd'hui mieux renseignés sur la justice de paix, une innovation révolutionnaire bien réussie. L'histoire de cette institution sous l'Empire napoléonien reste toujours dans l'ombre, mis à part la contribution pionnière et récente de Michael BROERS, « The "juges de paix" of Napoleonic Europe », dans Émilie DELIVRÉ et Emmanuel BERGER (dirs.), *Popular Justice in Europe (18th-19th Centuries)*, Berlin, Duncker & Humblot, 2014. Par contre, sauf convocation extraordinaire, les conseillers municipaux (voir AN, F1cIII Montenotte 3, Préfet au ministre, 10 octobre 1813) ne se réunissent ordinairement qu'une fois par an.

(29) Serge ABERDAM et al. (dirs.), *Voter, élire pendant la Révolution française 1789-1799. Guide pour la recherche*, Paris, CTHS, 2<sup>e</sup> édition, 2006.

(30) Malcolm CROOK et John DUNNE, « The first European elections ? Voting and imperial state-building under Napoleon, 1802-1813 », art. cit. Cet article repose sur un sondage de presque cinquante départements, moitié français, moitié annexés. Les résultats préliminaires de cette collaboration sont parus dans François ANTOINE et al. (dirs.), *L'Empire napoléonien. Une expérience européenne ?*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 153-172.

chose aux assemblées cantonales sous la Révolution, au moins à la suite des élections inaugurales de 1790<sup>31</sup>.

En 1810, par exemple dans le Var, quand tous ses cantons s'assemblaient, comme ceux des autres départements de la série 2, le niveau moyen d'assistance n'atteignit que 22,5 % des inscrits. Le même phénomène s'observe dans la Seine-et-Oise, où les élections cantonales de 1809 (dans la série 5) n'enregistrèrent qu'une moyenne départementale de 23 % des ayants-droit de voter<sup>32</sup>. La tendance est nettement à la baisse dans les avant-dernières consultations de l'Empire, en juillet-août 1813, même si les taux de départ n'étaient pas très élevés. De plus, le défaut de participation de 1813 est exacerbé par la limitation des élections aux cantons urbanisés, où les citoyens votaient moins que leurs homologues ruraux. Par exemple, quand ils se réunirent en 1810, les cantons varois qui englobent une ville de plus de 5 000 habitants attirèrent 14,5 % des électeurs, ce qui représente un taux bien inférieur à la moyenne départementale. Ce résultat est répété dans les cantons de Versailles en 1809, qui enregistrèrent juste 15 % de leurs ayants-droit de voter. Faute de conseil municipal, il n'y a pas d'élections de ce type à Paris en 1813, mais en 1812 moins de 10 % des inscrits participent aux cantonales de série 4 dans la capitale, à la différence de sa banlieue (autour de 20 %)<sup>33</sup>. Ce décalage entre ville et campagne s'observe partout, à Bruxelles et à Rome, comme à Bordeaux et à Marseille.

Le niveau d'assistance électorale chute partout au cours de l'été 1813 ; la consultation, cependant, est tout à fait particulière. Plusieurs préfets prédisent un renouveau d'intérêt parmi les ayants-droit de voter aux prochaines élections cantonales dans leur série, quand l'objet sera d'élire des représentants complémentaires aux collèges de département et d'arrondissement<sup>34</sup>. Le préfet de la Roër, par exemple, constate que « la candidature aux emplois municipaux est l'objet de peu d'ambition [mais] il n'en est pas de même dans ce département pour les collèges électoraux ; plusieurs hommes cherchent déjà à s'assurer des suffrages pour les élections de l'année prochaine »<sup>35</sup>. Toutefois, un sondage des consultations dans la série 3, qui se déroulent en novembre 1813 pour compléter les collèges

(31) Malcolm CROOK, *Elections in the French Revolution : an Apprenticeship in Democracy, 1789-1799*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 et Melvin EDELSTEIN, *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

(32) AN, F1cIII Var 3, procès-verbaux des cantons, 1810.

(33) AN, F1cIII Seine 5, procès-verbaux d'élection, 1812.

(34) AN, F1cIII Isère 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813. Ce préfet est sans doute un peu optimiste quand il constate que la consultation suivante, « y appellera sans doute tous les ayant-droit de voter ».

(35) AN, F1cIII Roër 3, Préfet au ministre, 14 octobre 1813.



et constituent les dernières élections avant l'effondrement de l'Empire, suggèrent encore une baisse de participation. Dans la Marne, par exemple, ces élections attirent à peine 10 % des inscrits (14 % en 1808) : de nombreuses sections n'arrivent pas à former un bureau et ne peuvent donc procéder au vote<sup>36</sup>. Il faut prendre en compte la fatigue électorale devant une deuxième réunion en l'espace de cinq mois dans le cas des cantons urbains mais la grande majorité des autres cantons champenois enregistrent d'ailleurs un pareil désintérêt face à ce vote. La nouvelle baisse de participation, en novembre 1813, est aussi évidente dans le département de l'Oise (9 %), l'arrondissement de la Rochelle (6 %) ou la ville de Nice (6 %)<sup>37</sup>.

Le niveau relativement modeste de la participation de l'été 1813 n'est donc pas inattendu, dans la mesure où l'empressement des votants n'était pas, en général, irrésistible. Les préfets sont bien conscients de la difficulté d'attirer beaucoup de monde aux assemblées cantonales et leur rappel du manque d'enthousiasme de la plupart des inscrits est particulièrement intéressant. Certes, on ne doit pas assimiler la pratique électorale de cette époque à celle d'aujourd'hui : l'acte de vote en assemblée (à la mairie, ou dans une église) demande beaucoup des électeurs. Par ailleurs, il n'est pas vraiment secret, faute d'isoloir, et parce que les illettrés sont obligés de faire écrire leurs choix par un scrutateur, l'usage des bulletins manuscrits composés devant le bureau étant de rigueur ; il n'est, de plus, pas facile d'établir une liste de trente noms pour élire des conseillers municipaux... Voter n'est pas non plus un geste tout à fait individuel, car les électeurs de la même commune rurale arrivent souvent ensemble, et repartent souvent également en un même mouvement. Ainsi, une dimension collective du vote persiste ; d'ailleurs, si le débat sur les objets étrangers à l'élection est strictement défendu, en attendant le dépouillement qui a lieu devant l'assemblée, les citoyens discutent naturellement comment voter au prochain tour. En l'absence de candidats déclarés, et sans une presse libre ou des réunions préparatoires, la campagne s'opère parmi les électeurs qui se sont présentés ; leur mobilisation constitue la clef du résultat.

(36) AD Marne, 3M53-60, procès-verbaux des assemblées cantonales, 16-29 novembre 1813 et, pour les élections de série en 1808, AN, F1cIII Marne 2, liste des membres des collèges électoraux, décembre 1808.

(37) AD Oise, Mp334-337, procès-verbaux des assemblées cantonales, 16-18 novembre 1813 et, pour 1808, AN, F1cIII Oise 3, liste des membres des collèges électoraux, 31 octobre 1808 ; Jean-Yves COPPOLANI, *Les Élections en France à l'époque napoléonienne*, op. cit., p. 225-234.

Or, face aux faibles taux de participation, l'absence des classes populaires est généralement évidente. A Toulon, en août 1813, les huit sections urbaines n'attirent que 200 participants (6 % des inscrits) ; une liste nominative des participants, avec indication de leurs professions, démontre que l'écrasante majorité se compose de notables ; on ne retrouve parmi eux que très peu d'artisans et pratiquement pas de représentants du monde de la mer ou des ouvriers de l'arsenal. « Le concours du peuple a été absolument nul », selon un témoin ; les participants se recrutent principalement parmi ceux qui cherchent l'élection et font partie des cent plus imposés de la ville, et parmi leurs partisans<sup>38</sup>. Le préfet de l'Yonne affiche le même avis : les concurrents eux-mêmes (qui émanent tous de « la classe bourgeoise ») mis à part, pas plus d'un « petit nombre de votants [se présente] pour soutenir la candidature d'un parent ou un ami »<sup>39</sup>. Le devoir civique compte assez peu chez la masse des ayants-droit de voter, qui doivent sacrifier une journée précieuse de travail afin d'aller aux scrutins. À Compiègne, dans l'Oise, où les assemblées de juillet 1813 commencent un vendredi, « des membres de la classe ouvrière désirent que le scrutin sera encore ouvert le dimanche » pour qu'ils puissent voter<sup>40</sup>. Quant aux paysans des sections rurales, ils sont obligés d'abandonner leurs travaux au moment des moissons – une contrainte soulignée dans plusieurs réponses à l'enquête<sup>41</sup>. Le préfet du Finistère est donc trop sévère quand il critique l'apathie des cultivateurs qui, constate-t-il, manquent complètement de « lumières »<sup>42</sup>. Selon lui, ils ne participent aux assemblées qu'au fur et à mesure qu'ils sont encouragés de s'y présenter ou par les propriétaires dont ils dépendent, ou par les hommes de loi qui s'occupent de leurs affaires.

À l'été 1813, cependant, ces notables n'ont pas souvent fait voter les paysans car, pour la plupart, l'objet des convocations n'excite pas leur intérêt ou leur ambition (des candidats comme juges de paix sont déjà présentés deux fois, tandis que le poste de conseiller municipal n'est pas convoité). Quelques exceptions confirment la règle. Dans le canton de Nice-Ouest, dans les Alpes-Maritimes, on mobilise presque 19 % des inscrits, essentiellement à cause de la grande affluence des campagnards

(38) AD Var, 2M7 3-3, procès-verbaux des sections de Toulon, 23-26 août 1813. Même chose à Dijon en 1813, où 137 ayants droit s'assemblent pour voter, en majorité des notables, en présence de quelques artisans : AD Côte-d'Or, 3M40, procès-verbaux des sections de Dijon, 16-17 août 1813.

(39) AD Yonne, 3M1 8, Préfet au ministre, 31 octobre 1813.

(40) AD Oise, Mp333, procès-verbal de Compiègne, 16 juillet 1813. Dans l'Aveyron, AN F1cIII Aveyron 4, Sous-préfet de Villefranche au ministre, 24 septembre 1813, « les jours ouvriers les salles [de vote] sont désertes, mais le dimanche on assiste aux assemblées en petit nombre ».

(41) AD Var, 2M2-1, Mémoire anonyme, septembre 1813.

(42) AN, F1cIII Finistère 3, Préfet au ministre, 5 octobre 1813.



dans la section de Saint-Barthélemy, galvanisés par un commerçant des environs qui désire être élu<sup>43</sup>. La même situation s'observe dans l'Allier, à Moulins-Est, où 177 sur 290 votants assistent au scrutin dans une des quatre sections parce que, selon le préfet, « un propriétaire d'une commune rurale a trouvé plaisant de faire nommer par les paysans la moitié du conseil municipal »<sup>44</sup>. Dans le Haut-Rhin, le préfet conclut, non sans ironie, que « les candidats du conseil municipal de Colmar doivent leur élection plus au hameau de Sainte-Croix que la ville même »<sup>45</sup>. Il est toujours plus difficile de faire voter les urbains, sur lesquels les moyens de pression sont moins forts, et chez qui les sentiments communaux sont moins vifs. L'ambition de concurrents reste donc l'explication la plus convaincante pour un niveau élevé de participation : à Saint-Junien, dans la Haute-Vienne, la forte participation est la conséquence de « la rivalité de deux compétiteurs également dignes », selon les mots du préfet<sup>46</sup>. Ce n'est cependant pas toujours le cas ; en l'absence de concurrence, un seul tour de vote, accompagné d'un modeste niveau de participation, suffit pour achever les élections. Ce n'est pas la peine d'aller voter quand le résultat est certain. À l'opposé, l'existence de concurrents et l'appel au soutien des inscrits provoque un deuxième, et même un troisième tour de vote.

L'organisation des sociétés politiques est naturellement interdite sous l'Empire, mais le souvenir de la Révolution peut apporter un élément idéologique aux élections de l'été 1813, que les préfets cherchent plutôt à minimiser. Jean-Yves Coppolani cite un « miracle monégasque » (à vrai dire, il s'agit des élections cantonales de série, en novembre 1813 dans les Alpes-Maritimes, mais l'exemple reste instructif), quand le canton de Monaco attire un niveau extraordinaire de participation de 60 %, avec un taux de 96 % dans une section particulière<sup>47</sup>. L'explication se trouve dans l'inimitié entre deux notables, qui ont pris des positions opposées dans les années 1790 ; plus récemment ils ont échangé publiquement des injures et ont failli se battre. Chacun des deux adversaires avait « rameuté leurs chiens courants » – leurs clientèles respectives – et, en même temps, entraîné un plus grand taux de participation parmi les électeurs moins partisans. À suivre les rapports préfectoraux, de telles disputes – ou de

(43) Jean-Yves COPPOLANI, *Les Élections en France à l'époque napoléonienne*, op. cit., p. 229-230.

(44) AN, F1cIII Allier 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813.

(45) AN, F1cIII Haut-Rhin 11, Préfet au ministre, 11 octobre 1813.

(46) AN, F1cIII Haute-Vienne 7, Préfet au ministre, 25 novembre 1813.

(47) Jean-Yves COPPOLANI, *Les Élections en France à l'époque napoléonienne*, op. cit., p. 231.

telles « brigues », pour reprendre la terminologie de l'époque – sont assez rares en 1813. Les réunions électorales sont alors plutôt paisibles et, dans la Haute-Marne, « aucune passion ne s'y sont fait remarquée »<sup>48</sup>. Le préfet de l'Allier déclare que « le temps des intrigues politiques est absolument passé pour ce pays »<sup>49</sup>. Pour le préfet de la Sarthe, « il ne s'agit pas de réformer cet esprit public, mais de le créer » et, dans ces circonstances, l'énergie n'est pas suffisante pour troubler le calme<sup>50</sup>. C'est la même chose dans le Jura où, selon le préfet, il a presque fallu « employer la violence pour obtenir un certain nombre de votants. » Pourtant, continue-t-il, « il en est résulté peut-être un bien : les honnêtes gens qui sentent l'importance de faire avec soin et scrupule le choix des citoyens auxquels il faut confier les intérêts de tous, se sont facilement trouvés en majorité »<sup>51</sup>.

Ce constat d'une « grande tranquillité » est peut-être un peu exagéré, mais il faut convenir qu'aucune protestation importante n'a pu être retrouvée, et qu'il y a eu très peu d'annulations à cause d'irrégularités, à la différence des élections (de série) précédentes – ce qui est souligné dans quelques rapports. Le préfet du Finistère, par exemple, cite les assemblées de 1810 dans son département, où l'affrontement entre les aristocrates rentrés et ceux qui avaient profité de la Révolution a été la source de « scènes scandaleuses »<sup>52</sup>. Dans son compte rendu au préfet du Var, le sous-préfet toulonnais fait référence aux années 1790 : « Les réunions politiques sont bien différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient pendant la Révolution. À cette époque, le peuple mettait la plus grande importance à leur objet, s'y portait en foule et c'était là vraiment qu'on pouvait connaître ensuite le caractère, la passion, les opinions même jusqu'aux plus secrètes pensées des diverses classes de citoyens ». Pour autant, le niveau de participation dans le port de guerre, comme dans la plupart des grandes villes, n'a guère dépassé les 25 % sous la Révolution<sup>53</sup>. Néanmoins, en dépit de l'absence d'un niveau très élevé de participation, les assemblées électorales étaient souvent sévèrement troublées. Le préfet de l'Indre-et-Loire cherche, par conséquent, une autre explication au calme de 1813 : « Dans leur constitution, ces assemblées diffèrent trop essentiellement de celles qui avaient lieu

(48) AN, F1cIII Haute-Marne 5, Préfet au ministre, 12 octobre 1813.

(49) AN, F1cIII Allier 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813.

(50) AN, F1cIII Sarthe 6, Préfet au ministre, 9 août 1813.

(51) AN, F1cIII Jura 8, Préfet au ministre, 4 octobre 1813.

(52) AN, F1cIII Finistère 3, Préfet au ministre, 5 octobre 1813.

(53) Malcolm CROOK, « The people at the polls : electoral behaviour in revolutionary Toulon, 1789-1799 », *French History*, 5, 1991, p. 164-179 et Melvin EDELSTEIN, *La Révolution française et la naissance de la démocratie électorale*, op. cit., p. 444 et p. 568-573.



pendant la Révolution : les dernières étaient à la fois électorales et délibérantes, les premières ne sont qu'électorales »<sup>54</sup>. Verdict discutable, mais on retrouve un écho de cette idée dans l'observation du président du canton de Limoges-Nord, devant des plaintes concernant l'exactitude du registre des ayants-droit de voter : « Les réunions cantonales étant purement votantes et non délibérantes, il n'appartient pas à un bureau uniquement chargé à recueillir des votes de statuer sur la vérité des réclamations [...] »<sup>55</sup>.

L'ordre des assemblées cantonales sous Napoléon est facilité par la nomination des présidents d'assemblée. Sous la Révolution, ils étaient élus par les citoyens, comme les autres membres du bureau. Le titulaire de ce poste clef, autrefois disputé, est maintenant choisi avec soin et étroitement intégré au système napoléonien ; il reste en poste pendant cinq ans. Les présidents de canton jouent un rôle de premier plan et le ministre demande, naturellement, des renseignements spécifiques sur leur gestion – partout excellente selon les rapports. Ces présidents peuvent, de fait, diriger le choix des électeurs ; en 1813, dans le département du Pô, par exemple, les participants cherchent l'avis du président avant de voter<sup>56</sup>. Ailleurs, ils s'assurent d'un niveau d'assistance pour faire marcher les assemblées. Le préfet de l'Ombrone, tout en déplorant l'absence des anciens nobles et des principaux propriétaires, attribue la présence des « classes inférieures » à leur « esprit de soumission et d'obéissance à la voix de ce fonctionnaire [le président] »<sup>57</sup>. Quelques autres préfets constatent que, « jaloux de montrer leur zèle », les présidents ont encouragé des « amis et des voisins de venir les visiter aux assemblées »<sup>58</sup>. Le président du canton de Toulon-Est essaie, quant à lui, d'expliquer le faible niveau de participation (5 %) en août 1813 par « la mauvaise confection » de la liste des inscrits qui, selon lui, était déjà caduque en 1810 : un tiers des électeurs a quitté la ville et un autre tiers est mort, tandis que les nouveaux-venus et les jeunes n'ont pas été ajoutés au registre civique. Il a peut-être raison ; quoi qu'il en soit, c'est le président de l'assemblée qui cherche ici à justifier la présence de seulement 29 votants dans sa propre section<sup>59</sup>. La suggestion d'un collègue toulonnais, que « le résultat des votes se réduisant à des présentations [...] les votants n'y trouvent point un intérêt », est beaucoup plus vraisemblable<sup>60</sup>.

(54) AN, F1cIII Indre-et-Loire 7, Préfet au ministre, 24 septembre 1813.

(55) AD Haute-Vienne, 3M27, procès-verbal du canton de Limoges-Nord, 19 août 1813.

(56) AN, F1cIII Pô 2, Préfet au ministre, 28 septembre 1813.

(57) AN, F1cIII Ombrone 1, Préfet au ministre, 17 octobre 1813.

(58) AN, F1cIII Montenotte 3, Préfet au ministre, 10 octobre 1813 et *ibid.*, Allier 6, 8 octobre 1813.

(59) AD Var, 2M7-3-3, Vallavielle au préfet, 19 septembre 1813.

(60) AD Var, 2M2-1, Mémoire anonyme, septembre 1813.

Certains préfets commencent donc à regarder ces consultations comme un exercice superfétatoire et ils posent des questions sur l'utilité du système électoral napoléonien. Le préfet du Haut-Rhin affirme que « la classe laborieuse et celle des petits propriétaires ne mettent que fort peu de prix au droit de participer aux élections »<sup>61</sup>. Son collègue de l'Ourthe est convaincu que « ces sortes de réunion politiques finiront par être abandonnés » ; après tout, comme on le remarque dans l'Allier, la désertion des assemblées de juillet/août 1813 s'explique par « l'entière confiance [des non-votants] dans le choix que doit faire le gouvernement »<sup>62</sup>. Son homologue dans le Finistère arrive à la même conclusion, convaincu qu'en négligeant les droits « que sa Majesté a daigné leur accorder », les ayants-droit de voter ont déçu ses espérances ; par conséquent, les « hommes sages » désirent la fin des réunions populaires, même au prix de la perte de leur propre droit de voter ; c'est au gouvernement de choisir ses représentants<sup>63</sup>. Le sous-préfet de Toulon par intérim est tout à fait d'accord : « Le peuple a enfin reconnu qu'au gouvernement seul, dont la haute sagesse sait peser et apprécier les hommes, il appartient de faire de dignes choix. En effet, personne ne regretterait que l'on révoquait les articles de notre constitution relatifs aux élections populaires, qui sont tombées en désuétude par la nature du temps et des circonstances [...] »<sup>64</sup>.

Quand l'Empire se rétablit brièvement pendant les Cent-Jours, il n'est pas possible de convoquer les assemblées cantonales, faute de temps pour les organiser. Seuls les collèges électoraux de deuxième degré se réunissent, ainsi que (innovation inattendue) les assemblées dans les communes de moins de 5 000 habitants, désormais chargées d'élire maires et adjoints – nommés auparavant par le régime<sup>65</sup>. L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire qu'on vient de publier passe sous silence le pouvoir municipal, mais dispose que les cantons s'assembleraient à l'avenir tous les ans, pour remplir immédiatement « toutes les vacances

(61) AN, F1cIII Haut-Rhin 11, préfet au ministre, 11 octobre 1813.

(62) AN, F1cIII Ourthe, Préfet au ministre, 26 septembre 1813 et *ibidem*, Allier 6, Préfet au ministre, 8 octobre 1813.

(63) AN, F1cIII Finistère 3, Préfet au ministre, 5 octobre 1813.

(64) AD Var, 2M7 3-3, Sous-préfet de Toulon au préfet, 17 septembre 1813.

(65) Malcolm CROOK, « "Ma volonté est celle du peuple" : voting in the plebiscite and parliamentary elections during Napoléon's Hundred Days, April-May 1815 », *French Historical Studies*, 32, 2009, p. 619-645 et John DUNNE, « In search of the village and small-town elections of the Hundred Days : a departmental study », *French History*, 29, 2015 (qui suggère, dans cette étude originale, un taux d'assistance de presque 30 % dans la Seine-Inférieure, ce qui témoigne de l'intérêt des ruraux pour le vote).



dans les collèges électoraux »<sup>66</sup>. Évidemment, cette proposition n'a pas de suite et la monarchie restaurée introduit un système d'élections directes à sa Chambre des députés, mais sur la base d'un suffrage sévèrement censitaire. En même temps, elle supprime tout élément électif au niveau local et met fin aux assemblées cantonales et municipales mises en place à partir de 1789. À suivre les débats parlementaires de 1817, autour de la loi « Lainé » (d'après le ministre responsable de cette législation électorale, un ancien adversaire de Napoléon), la mauvaise expérience des années précédentes explique en grande partie l'initiative. On se rappelle que la grande majorité des ayants-droit de voter boudaient les assemblées cantonales et, pour Benjamin Constant entre autres, « il vaut mieux accorder à cent mille hommes une participation directe, active, réelle à la nomination des mandataires d'un peuple, que [...] de conserver à quatre millions [sic] une participation indirecte, inactive, chimérique, et qui se borne toujours à une vaine cérémonie »<sup>67</sup>.

Il faut ainsi souligner qu'en rétablissant des assemblées cantonales ouvertes à la presque totalité des hommes adultes, Napoléon a prolongé l'apprentissage électoral inauguré sous la Révolution et, de plus, a étendu l'expérience à tous les départements réunis. À partir de 1807, au moins 2 des 9 000 000 d'ayants-droit de voter de l'Empire participent au moins une fois à un rituel de vote qui (*pace* Constant) est beaucoup plus significatif que l'acte individuel, isolé et de courte durée pratiqué aujourd'hui. Les électeurs napoléoniens s'accoutument ainsi à un système d'inscription, à l'utilisation d'un bulletin de vote et à un processus civique soigneusement codifié. Certes, lorsqu'on arrive aux élections municipales de l'été 1813, l'empressement à se déplacer vers les urnes est devenu un peu faible et le taux de participation tombe en-dessous de 20 % des inscrits. Les circonstances de crise jouent évidemment un rôle dans ce résultat, mais cette consultation démontre aussi les contradictions entraînées par l'usage du suffrage universel sous un régime autoritaire, bien mises en lumière par les réponses inédites à la série de questions posée aux préfets par le ministre de l'Intérieur. En fin de compte, la recherche de l'esprit public annoncée

(66) Jacques GODECHOT, *les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier-Flammarion, Paris, 1970, p. 234.

(67) Benjamin CONSTANT, « Loi sur les élections », *Le Mercure de France*, 18 janvier 1817. Ce sont par contre les ultra-royalistes qui soutiennent le modèle napoléonien tout au long du dix-neuvième siècle, comme un moyen « populaire », mais en réalité « aristocratique » (à cause des deux degrés d'assemblées), de conserver le vrai pouvoir entre les mains des propriétaires : Stéphane RIALS, « Les royalistes français et le suffrage universel au XIX<sup>e</sup> siècle », dans *Idem, Révolution et contre-révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Albatros, 1987, p. 153-160.

par cette enquête est gravement entravée par le caractère d'élections dans lesquelles le choix du votant est restreint à la présentation des candidats.

Malcolm CROOK  
Université de Keele  
School of Humanities, Keele, Staffs, ST5 5BG, UK.  
m.h.crook@keele.ac.uk