

Zeitschrift:	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera
Herausgeber:	Schweizerische Gesellschaft für Geschichte
Band:	34 (1984)
Heft:	2
Artikel:	L'helvétique et le sel français, ou la loi du plus fort
Autor:	Gern, Philippe
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-80920

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

L'HELVÉTIQUE ET LE SEL FRANÇAIS, OU LA LOI DU PLUS FORT

Par PHILIPPE GERN

Il est bien connu que grâce à la livraison de sels comtois, puis lorrains, le gouvernement de Versailles, de Louis XIV à la Révolution, disposa d'un moyen de pression efficace sur la politique des XIII cantons¹. En accordant à ceux-ci des conditions de ventes très favorables, les rois s'étaient surtout souciés d'entretenir de bonnes relations entre les deux pays. Dès le moment où le Directoire fait occuper la Suisse par ses armées, les données du problème sont bouleversées: le sel ne sert plus à des objectifs diplomatiques, mais est exploité comme une source de profits économiques. Les Directeurs, puis les Consuls se préoccupent surtout d'écouler, au prix fort et en aussi grandes quantités que possible une denrée qu'ils produisent en surabondance. Maîtres d'imposer leur loi, ils insèrent dans le traité de paix et d'alliance du 19 août 1798 deux articles qui le rendront encore plus insupportable aux yeux des Suisses et feront l'objet de protestations incessantes:

Art. 7. La République française s'engage à fournir à la République helvétique tous les sels dont elle aura besoin, de ses salines de la Meurthe, du Jura et du Mont-Blanc. Les prix des dits sels, celui de leur transport, les lieux et les époques des livraisons seront réglés au moins tous les dix ans entre les citoyens chargés par le Gouvernement français de l'exploitation de ses salines et les préposés du Gouvernement helvétique...

Art. 8. En conséquence de l'article précédent, la République helvétique renonce expressément à tous les arrérages de sels, qu'elle pourrait avoir à réclamer par suite des anciens traités qui existaient entre la France et les cantons, et elle s'engage à prendre annuellement aux salines au moins deux cent cinquante mille quintaux de sel².

Avant de suivre les aléas de ce chapitre de l'histoire du sel, il convient de rappeler le changement intervenu dans l'administration des sels en Suisse.

1 PH. GERN, *Aspects des relations franco-suisses au temps de Louis XVI*, chap. 2: «L'approvisionnement de la Suisse en sel français au XVIIIe siècle». Neuchâtel 1970. – «La vente du sel franc-comtois et lorrain aux cantons suisses au XVIIIe siècle» in *Le sel et son histoire*, Nancy, 1979. – L'approvisionnement de Neuchâtel en sel franc-comtois au XVIIIe siècle», in *Musée neuchâtelois*, 1965. – G. LIVET, «La Suisse carrefour diplomatique des sels européens» in *Le sel et son histoire*. – G. ARLETTAZ, «Libre-échange et protectionisme» in *Etudes et sources*, 7, Berne 1981, p. 69.

2 Texte du traité in *Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798–1803)*, (cité AS), vol. II, Berne, 1887, p. 884–88.

Sous l’Ancien Régime, l’approvisionnement en sel était du ressort des cantons; la République helvétique en fait, par la loi du 4 mai 1798, un monopole d’Etat³. La régie du sel est dirigée par le ministre des Finances. Conséquence de cette centralisation, le Grand Conseil, après un débat long et animé, décide de fixer un prix de vente unique pour tout le pays, donc de partager équitablement les frais de transport entre tous, sans distinction entre les sels de France et ceux de Bavière⁴. Le Gouvernement helvétique proteste vivement contre l’achat forcé de 250 000 quintaux de sel par an, quantité très supérieure aux besoins du pays⁵. En effet, pour des raisons évidentes de frais de transport, «la partie orientale de la Suisse peut impossiblement être salée par la France»; elle a toujours été approvisionnée par la Bavière et le Tyrol. Le gouvernement propose donc de ramener l’achat aux salines de France à 170 000 quintaux. C’est ce que les chargés d’affaires à Paris, Jenner et Zeltner, s’efforcent d’obtenir du Directoire français, faisant valoir que cette concession compenserait le sacrifice qu’eux-mêmes consentaient, en renonçant aux livraisons de sel qui leur étaient dues en vertu des anciens traités, tellement plus avantageux. Finsler, ministre des Finances, réclame, sans plus de succès, que le prix soit négocié toutes les années plutôt que tous les dix ans et il s’inquiète avec raison des «grandes avances» que demandent toujours les fermiers, «très chicaneurs lorsque le moment arrive de remplir de leur côté les conditions stipulées.»⁶

La volonté des autorités helvétiques de ne pas dépendre d’un seul fournisseur pour une denrée aussi essentielle, est rendue manifeste par la conclusion, à trois mois d’intervalle, de deux contrats: l’un avec la société Claiss et Cie, à Winterthour, pour du sel de Bavière⁷, l’autre avec la Maison Catoire, Duquesnoy et Cie, fermiers des salines de la République française, à Paris. Le sel de Bavière est sensiblement moins cher que celui de France: 8 L. 6 s. le quintal contre 10 L. 9 s. 6 d., argent de Suisse; ces prix incluent le coût moyen du transport jusqu’aux tines (débits de sel) et les frais de régie⁸. Le traité conclu avec Claiss prévoit une livraison annuelle

³ AS, I, p. 928. II, p. 168, 240. L’organisation et le fonctionnement de cette régie mériteraient une étude détaillée.

⁴ «La livre de sel ... sera vendue à un batz et un cinquième, soit à douze rappes», AS, III, p. 1215, 19 fév. 1799. AF, B 671, 105, sept. 1798, *Projet de message*; 157, 20 fév. 1799, *Loi*.

⁵ Il s’agit de quintaux de 50 livres environ. La consommation des cantons est estimée par le gouvernement, en 1798, à 340 000 quintaux (AS, II, p. 898); mais cette évaluation se révélera très supérieure aux ventes de la régie, qui de 1799 à 1803 seront de l’ordre de 255, 277, 280, 258 et 199 000 quintaux (AF, Médiation 353, *Comptes généraux de l’administration helvétique des sels, 1798–1803*).

⁶ AF, B 3379, 15.

⁷ Claiss porte, dès 1785, dans l’électorat de Bavière, le titre de «würklichen Hofkammer-raths und zugleich Salinen-Ober-Kommissärs, cf. G. ZIEGLER, «Johann Sebastian Claiss (1742–1809)» in *Neujahrs-Blatt der Hülfsgesellschaft von Winterthur*, 1915, LII, p. 1–47.

⁸ AF, B 671, 95, *Compte sur le prix coûtant des sels de France et de Bavière ...* Ces chiffres calculés sur la base de prévisions n’ont qu’une valeur indicative; un compte établi postérieurement donne 9 L. 7 d. pour le sel de Bavière et 11 L. 4 s. 4 d. pour celui de France (*idem*, 223). La livre ou franc de Suisse équivaut à 1,5 livre ou franc de France.

de 24 000 tonneaux (environ 12 600 quintaux) pendant 4 ans, à partir du 1er janvier 1799⁹.

En exécution des articles 7 et 8 du traité d'alliance, les fermiers des salines de France s'engagent à fournir, dès novembre et durant 4 ans, les 250 000 quintaux prévus: 190 000 quintaux des salines de la Meurthe, 50 000 de celles du Doubs et 10 000 de celles du Mont-Blanc, aux prix respectifs à la saline de 7 L. 10 s., 9 L. 5 s. et 8 L., argent de France¹⁰. Le bénéfice supposé couvrirait une grande part du montant de leur bail; aussi avaient-ils, lors de la négociation de l'alliance, fait pression sur leur gouvernement pour qu'il leur assure ce marché¹¹. Le contrat prévoit que les Suisses paieront tous les trois mois 825 000 L. de France, pour le sel, les tonneaux (coût = 2 095 000 L.) et le voiturage (1 217 500 L.), car il faut près de six mois, à passer de dépôt en dépôt, avant d'arriver à Bâle¹². Les fermiers estiment n'être pas en mesure de supporter une telle avance de fonds. Dans cette comptabilité figurent 300 000 et 126 000 francs que Zurich et Bâle ont respectivement versés à la maison Catoire à l'occasion de traités conclus en janvier et annulés depuis; ces avances sont imputables sur le paiement de la dernière livraison et portent jusque-là un intérêt de 5%. La régie des sels ouvrira chaque trimestre un crédit de 825 000 L., sur les places et dans les proportions suivantes: à Lucerne 50 000 L., chez Wisling Pfister et Cie manufacturiers en toiles de coton et banquiers; à Zurich 150 000, chez Salomon Pestalozzi marchand en soieries et banquier; à Soleure 175 000, chez Zeltner et Cartier banquiers; à Bâle 350 000, chez Christoph Ehzinger banquier; à Neuchâtel 100 000. Les décomptes se feront tous les trois mois à partir du 29 janvier 1799.

Un second traité, de caractère privé, est signé avec la maison Catoire, Duquesnoy et Cie pour le transport des sels jusqu'aux dépôts les plus proches de la frontière: Bâle pour ceux de Lorraine (prix de la voiture: 5 L. le quintal), Yverdon et Romainmôtier pour ceux du Jura et du Doubs (3 L. 5 s.), Ouchy ou Morges pour ceux du Mont-Blanc (4 L. 5 s.). Selon tous les documents ultérieurs, les sels reviennent à l'Helvétie, aux endroits stipulés à 13 L. 5 s. le quintal, ou 3 312 500 L. pour les 250 000 quintaux.

I. Les effets des exigences françaises

Le Directoire helvétique a dû se plier à la plupart des exigences françaises. Huit mois seront nécessaires pour juger des effets de ce malheu-

9 AF, B 672, 537, août 1798, *Projet et contre-projet*; 551, 13 fév. 1799, *Traité*.

10 *Bulletin des lois* II, p. 345–358. AS, III, p. 426, 31 oct. 1798.

11 Archives des Affaires étrangères, Paris (cité AAEP), vol. XLIX, fo 237, 24 Messidor an 6, Catoire au Directoire.

12 AF, B 1963, 192, *Plan du mode d'exécution des traités de vente et de transport ...*; B 3327, 205, 24 oct. 1798, Catoire à Bégos. Le tonneau vide coûte 10 s. et le sac 15 s. par quintal, soit pour la tare environ 127 000 L.

reux traité. En été 1799, on est unanime en Suisse à dire qu'il faut le modifier. La Chambre administrative du canton du Léman écrit au Directoire que cet article de l'alliance «pourrait peut-être devenir très onéreux à la Suisse. La majeure partie de la Nation semble d'ailleurs le regarder comme un vrai tribut payé à la France»; elle suggère de le faire passer dans le traité de commerce¹³. Le ministre des Finances conclut ainsi le rapport qu'il présente au Directoire:

«Le traité de sel ruinerait la République en moins de 3 ans, supposé qu'il serait exactement rempli de part et d'autre et la jettentrait dans les plus grands embarras s'il ne serait rempli, parce qu'il l'empêche de prendre d'autres engagements suffisants en remplacement. Il faudra donc penser incessamment à y remédier.»¹⁴

Trois clauses du contrat apparaissent insupportables; celles concernant le prix, la quantité et le mode de paiement.

- La quantité de sel imposée dépasse de beaucoup les possibilités d'écoulement, à moins de le transporter, moyennant de grosses pertes, au-delà de la Limmat et du lac du Zurich. La consommation des cantons situés à l'Est de cette ligne est évaluée à 180 000 quintaux. Si l'on tient compte encore des 15 000 quintaux de sel marin, auxquels certaines régions sont habituées, et des effets de la contrebande, on peut admettre que l'excédent des sels français approche les 100 000 quintaux (pour autant que la consommation soit mesurable).

- Le prix d'achat est jugé ruineux par la régie. Celle-ci, malgré une augmentation du prix de vente d'environ 1 creutzer la livre, affirme ne réaliser qu'un avantage de 2 batz par quintal¹⁵; alors que la maison Catoire est censée empocher «un bénéfice supérieur à ce qu'on peut et doit raisonnablement attendre d'une spéculation sur des objets de première nécessité¹⁶». L'obligation de recevoir les % des sels à Bâle est aussi très onéreuse, car le charroi doit se faire par voie de terre, tandis que depuis Nidau ou Yverdon le transport aurait pu s'effectuer par eau.

- L'ouverture d'un crédit trimestriel de 825 000 L. dépasse les capacités financières de la caisse des sels. Pour rentrer dans ses fonds, celle-ci doit attendre la livraison par la France, puis le versement du produit des ventes. Il lui faudra donc emprunter à la Trésorerie nationale pour les premières avances à Catoire.

On sait quels tracas le commerce du sel avait causés aux gouvernements cantonaux sous l'Ancien Régime. Force est de constater que la nouvelle administration centrale rencontre tout autant de difficultés. Les consom-

13 AF, B 672, 111, 5 juil. 1799.

14 *Idem*, 113, 7 juil. 1799.

15 *Idem*, 131, 13 juil. 1799, Finsler au Directoire. AS, IV, p. 979.

16 AF, B 672, 225, 9 juil. 1800, la Commission exécutive (cité C. E.) à Rothpletz, ministre des Finances.

mateurs protestent contre l'augmentation des prix. Les détaillants se plaignent que leur marge de bénéfice est insuffisante, en raison des déchets de la route, dus principalement à la mauvaise qualité des tonneaux¹⁷. La contrebande connaît un essor inquiétant de Coppet à Bâle, particulièrement par les lacs Léman, de Neuchâtel et de Joux et par les cols valaisans. Grâce aux arrangements pris par Claiss avec les bateliers du lac de Constance, le sel de Bavière n'entre pas en fraude. Par contre celui du Tyrol pénètre en masse par le Rheintal; le gouvernement d'Innsbruck disposant de deux magasins considérables à Bregenz et à Feldkirch profite de la hausse du prix officiel en Suisse pour y écouter sa production¹⁸. Au moins espérait-on, en centralisant la régie du sel, assurer un approvisionnement plus régulier du pays. Or on s'aperçoit très vite que les fermiers de la République ne sont pas plus exacts à remplir leurs engagements que ceux de l'ancienne monarchie. A la fin d'avril 1799, au lieu des 125 000 quintaux attendus, il n'en est arrivé que 49 500 (40 500 à Bâle et le reste à Yverdon), et 86 000 quintaux à la fin de juin équivalant à la somme de 1 138 966 L. Les Français sont donc en retard de plus de 500 000 L. pour les deux premiers trimestres¹⁹. Le gouvernement décrète, en conséquence, qu'il ne sera plus accordé de nouveau crédit à la maison Catoire, jusqu'à ce qu'elle ait satisfait à ses obligations²⁰. La riposte de Catoire est violente et ses arguments témoignent de son esprit tortueux: si les échéances sont impératives pour la Suisse, la maison Catoire, elle, n'est pas tenue à des livraisons régulières; elle pourrait, à la rigueur, ne verser les 250 000 quintaux que le dernier jour de l'année! D'ailleurs 120 000 quintaux étant dans les dépôts le long des routes, elle s'estime en avance vis-à-vis du gouvernement helvétique²¹. Quoique ce dernier ait repoussé énergiquement ces sophismes qui dénaturerent les traités²², les fermiers ordonnent, avec l'accord de leurs ministres, de cesser tout transport de sel en Suisse²³. Cette querelle juridique et ces mesures de rétorsion cachent, en fait, une situation désespérée: si les fonds n'arrivent pas, Catoire et Cie, selon des avis reçus de Paris, seront «bientôt hors d'état de faire honneur à leurs affaires»²⁴. Cette information oblige les Suisses à revenir sur leur décision première et à faire les avances pour les 3e et 4e trimestres (mai à octobre). Ils sont certes conscients du risque qu'ils courrent de ne pas recevoir la marchandise en retour; mais il n'est pas dans leur intérêt non plus de hâter la ruine des fermiers.

17 AF, B 671, 181, 19 oct. 1799, Finsler au Directoire.

18 AF, B 2647, 65, fév. 1800, Stettler à Roguin.

19 AF, B 3327, 312, 7 juil. 1799, *Tableau de la situation ...*; 672, 97, *Etat des sels ...*

20 AF, B 672, 99, 8 mai 1799, *Traité du Directoire*.

21 AF, B 3327, 279, 21 Prairial an 7, *Rapport à l'assemblée des gérants de la maison Catoire ...*

22 *Idem*, 291, 27 juin; 235, août, *Précis historique ...*

23 AF, B 672, 131, 13 juil. 1799, Finsler au Directoire.

24 AF, *Idem*, 113, 7 juil. 1799, Finsler au Directoire.

Le 13 juillet, le Directoire décide de reprendre ses paiements²⁵. Mais comme l'état des finances ne permet pas de débourser d'un coup 1 650 000 L., Finsler propose à ses collègues d'en acquitter une partie en *bons de fournitures*, que les commissaires de l'armée française stationnée en Suisse ont distribués en quantité, faute de pouvoir payer en argent les produits réquisitionnés pour l'entretien de ces troupes. L'occasion paraît donc toute trouvée de se faire rembourser ces papiers:

La République helvétique a des prétentions très considérables, très légales et formellement reconnues sur le Gouvernement français ... La maison Catoire a mille moyens de se faire payer ... que nous n'aurons jamais; et elle pourra facilement se charger des bons que nous avons en main et les accepter en paiement. Il est même de son devoir de le faire, puisqu'elle traite au nom de son gouvernement ...»²⁶.

Finsler et Rengger signent avec Catoire, le 20 juillet, une convention stipulant que le solde de la première année sera payé deux tiers en bons (1 100 000 L.) et un tiers en argent (550 000 L.); qu'aucun nouveau crédit ne sera ouvert avant la livraison des 250 000 quintaux et que les sels entreposés le long de la route sont la propriété de la République helvétique²⁷. Une semaine après, le Directoire français sanctionne cette convention et précise que «les bons de fournitures sont liquidés par un ordonnateur de l'armée française, remis aux fermiers des salines, et ils seront admis au paiement de leur bail, après que le montant en aura été ordonné par le ministre de la Guerre»²⁸. Il donne aux Suisses l'assurance que le traité «sera fidèlement, entièrement et promptement accompli».

En réalité le ministre de la Guerre cherche aussitôt à dénaturer ce contrat, en informant le général de l'armée du Danube que désormais les fournitures de fourrages faites à son armée seront imputées sur «la dette du Gouvernement helvétique envers le Directoire de France pour des livraisons de sels»²⁹. Finsler réagit vivement:

«L'avantage que le Gouvernement français aurait voulu nous accorder serait détruit d'un seul coup si l'arrangement pris pour payer les sels en bons ne devrait pas couvrir une partie des réclamations nombreuses que nous avons déjà à former, mais s'il ne devait porter que sur des nouvelles réquisitions qu'on se permettrait en vertu de cet arrangement»³⁰.

Notre ministre des Finances voudrait généraliser ce mode de paiement à d'autres marchandises livrées par la France, car les salines ne pourront «fabriquer dans plusieurs années une quantité suffisante pour couvrir cette immense créance». Les blés et les légumes, qu'il faut importer pour parer à

25 AS, IV, p. 978, *Arrêté*.

26 AS, XII, p. 252, 9 juil. 1799. Masséna accueille favorablement cette proposition (p. 254).

27 AF, B 3327, 307, *Convention*.

28 AAEP, Suisse, vol. XLIX, fo 240, 6 sept. 1799, ministre des Finances au ministre des Relations extérieures.

29 AF, B 1284, 157, 31 juil. 1799, à Masséna.

30 AF, B 807, 191, 10 août 1799, au Directoire helvétique; p. 201, 12 août, Directoire à Masséna.

la famine menaçante, seraient aussi payés en bons de fourniture³¹. La négociation amorcée par Zeltner à ce sujet semble n'avoir pas eu de suite, car les grains seront toujours acquittés en numéraire.

II. Vers la régie des sels et les traités de 1800

Au début de l'année 1800, la crainte des Suisses d'être submergés de sels français se révèle avoir été vaine. C'est bien plutôt la disette qui les menace. En effet, des 250 000 quintaux annuels, la maison Catoire n'a livré, en 14 mois, que 145 122 quintaux, représentant un montant de 1 922 866 L. Des 80 000 quintaux qu'elle assurait être en chemin en juillet, 59 000 sont arrivés 7 mois plus tard. Pendant cette période, la Suisse a versé 550 000 L. en argent et près de 500 000 L. en bons, ce qui, additionné aux versements des deux premiers semestres constitue une somme de 2 684 758 L.; elle se trouve donc en avance de 761 892 L.³². Quel usage les fermiers ont-ils fait de ce crédit, puisqu'ils demandent un acompte de 3 à 400 000 L. sur la seconde année du traité, contrairement à ce qui a été stipulé dans la convention du 20 juillet?³³. Le refus de la Commission exécutive provoque aussitôt une chute des livraisons: 80 tonneaux par semaine au lieu des 1000 prévus. «Un tel procédé démontre à l'évidence que la maison Catoire, instruite de nos besoins et très au fait de notre situation dépendante, ne cherche dans la négligence de ses livraisons qu'à nous arracher de force les avances qu'elle exige»³⁴.

La Commission opte pour des mesures énergiques qui ne seront peut-être pas sans conséquence sur l'évolution ultérieure de ce commerce. Elle ordonne l'achat de 50 000 quintaux de sel marin et, faisant jouer une clause du traité, elle prend des dispositions pour assurer elle-même le transport des 100 000 quintaux arriérés³⁵. Alerté par les plaintes helvétiques, Paris demande des explications à Catoire, lequel rejette la responsabilité sur le Gouvernement helvétique qui

«a suspendu les paiements échus et le crédit pour le troisième quartier ... sans examiner ni calculer le tort épouvantable qui résultait pour nous d'une telle mesure ... L'Helvétie nous retardait la rentrée de plus d'un million ... Nous avons lutté contre ces obstacles ...; mais faut-il s'étonner que les transports en aient un peu souffert?»³⁶

31 AF, B 3358, 13, 23 oct. Zeltner à Bégos. AAEP, Suisse, vol. XLIX, fo 242, 19 Brumaire an 8, Zeltner à Talleyrand.

32 AF, B 672, 537 [31 janv. 1800], *Traduction*.

33 *Idem*, 191, 16 janv., Finsler à C. E.

34 *Ibid.* note 32.

35 AF, B 672, 213, 11 fév. 1800, Rothpletz à C. E.; 3335, 243, 24 fév., le même à Bégos.

36 AAEP, Suisse, vol. XLIX, fo 246-247, 30 Pluviôse an 8, Catoire au ministre des Finances.

Mais, ajoute-t-il, «ce n'est pas le retard des transports qui fera perdre à la France cette branche importante du commerce; c'est le haut prix du sel...: laissez-nous maîtres des prix et vous verrez quelle activité acquerra cette vente». Cette conviction est partagée par Talleyrand, qui juge «instant de réparer la faute qui a été commise» par le Directoire³⁷. Les citoyens Catoire, Duquesnoy et Cie font aussitôt parvenir des propositions pour la conclusion d'un nouveau traité. Rothpletz les estime peu avantageuses et même dangereuses, puisque le solde des avances de la première année serait reporté sur les livraisons de la dernière année³⁸.

Le 19 juin 1800 marque un tournant dans cette histoire. Dès cette date et par décret des consuls du 13 Prairial, la ferme des sels est remplacée par une régie³⁹. Cela n'a aucune incidence sur le plan personnel, les fermiers restant en fonction en qualité de régisseurs. Par contre la résiliation du bail de la ferme entraîne l'annulation des traités conclus avec elle et l'obligation pour la régie d'en négocier de nouveaux. Les Suisses y voient un avantage et une menace: se libérer d'un contrat qui les «a tenus jusqu'à ce jour dans la plus servile dépendance» et traiter sur des bases plus favorables; mais dans le même temps ils se montrent très inquiets d'obtenir de la nouvelle administration la reconnaissance des dettes considérables contractées par les fermiers envers eux⁴⁰. Une assurance leur est donnée sur ce point: les consuls ont chargé les régisseurs de remplir les engagements pris par les fermiers; quant à la maison Catoire et Cie elle reste débitrice «des sommes qui lui ont été avancées comme négociants pour les transports»⁴¹.

Deux traités sont conclus le 28 juin 1800 (9 Messidor an 8), pour la vente et le transport, avec entrée en vigueur le 21 septembre⁴². Ils présentent avec ceux d'octobre 1798 suffisamment de différences pour qu'on s'y arrête. Les Français sont restés intransigeants sur la quantité de 250 000 quintaux, auxquels s'ajouteront chaque année une partie des sels de l'an 8, dont on n'a pas livré un seul tonneau; tout ce qui l'a été depuis septembre 1799 appartenait au contingent de l'an 7!

Les salines sont donc censées fournir 340 000 quintaux pendant l'an 9. Satisfaction a été obtenue pour les prix de vente, abaissés d'environ 2 francs par quintal, à dater du 22 mars 1800. Cela devrait faciliter l'écoulement des sels français et valoir au trésor helvétique un gain de 500 000 L.

37 *Idem*, fo 248, 7 Ventôse an 8, au ministre des Finances.

38 AF, B 672, 233, 235, 6 fév. et 6 mars 1800.

39 *Idem*, 219, 221, 222a, 27 mai, 2 et 6 juin 1800.

40 AF, B 672, 259, 18 sept. 1800, Rothpletz à C. E.; 3327, p. 351, 345, 14 et 18 juin 1800, Rothpletz à Jenner.

41 AF, B 3327, 411-424, *Traités suisses*. Selon ce mémoire, écrit par un Français, cette créance du gouvernement helvétique sur la maison Catoire et Cie s'élève à 608 000 L. En admettant que 80 000 quintaux sont sur les routes comme propriété helvétique, les fermiers devraient sur le traité de vente 352 250 L. La dette des fermiers et de la maison se monterait envers l'Helvétie, à la mi-juin, à 960 250 L.

42 AF, B 672, 273, 277. AS, VI, p. 193.

par an⁴³. Les lieux de livraison sont plus nombreux (Nidau, Dornach, Bris-sach). En outre les Suisses ne prendront plus possession de la marchandise aux salines, mais à leur frontière, et n'auront plus à ouvrir de crédit, les paiements se faisant «à mesure des livraisons» dans les magasins. Enfin, l'article 11 stipule que $\frac{2}{3}$ des paiements seront effectués en bons de fournit-ure. Rothpletz craint pourtant que cette condition ne soit rejetée par le Gouvernement français; en ce cas, il faudrait négocier une diminution de la quantité. En contrepartie de ces avantages, Jenner a dû consentir aux régis-seurs une avance de 1 200 000 L., à 5% pendant 3 ans. Cette clause ne figure pas dans les traités et n'est pas aussi onéreuse qu'il y paraît. Cette avance se compose, en effet, des créances de Berne et de Zurich, plus 250 000 L. provenant des argents pris par Rapinat, au total 700 000 L. (qui «n'auraient pu être envisagés que comme un objet perdu pour l'Helvétie») et de 500 000 L. en bons⁴⁴.

Comme on pouvait s'y attendre l'article 11 offre trop d'avantages au Corps helvétique pour que les consuls n'y fassent objection. Le débat se prolonge jusqu'à la fin de l'année et Catoire a pleins pouvoirs pour traiter avec Paris, ce qui peut surprendre, la régie n'ayant pas intérêt «à favoriser l'exécution d'un article qui lui donne en paiement des valeurs qui perdent depuis 30 jusqu'à 60 pour cent sur la place»⁴⁵. En réalité, la première préoccupation des régisseurs est d'écouler leur production; le marché suisse ne pourra être «ressaisi» que si l'on consent à des sacrifices; «le Gouvernement helvétique ne prendra jamais cette quantité (250 000 quintaux), s'il ne trouve pas pour les paiements les facilités qu'il demande»⁴⁶. La régie, qui n'a aucun moyen de contrainte, risque de rester «chargée de l'énorme approvisionnement qu'elle a fait fabriquer», car la Bavière et l'Autriche baissent les prix et consentent à en recevoir une forte partie en déduction d'anciennes créances.

Malheureusement les consuls ne s'estiment pas tenus par les règles du commerce vis-à-vis d'une nation vaincue. Ils décrètent que «la compensa-

43

	Meurthe	Jura	Mont-Blanc
Prix aux salines (en L)	5.50	7.50	5.50
Futailles, sacs	-.50	-.50	1.-
Voiture	5.-	3.-	4.50
Quantités (quintaux)	200 000	35 000	15 000

Les bénéfices de la caisse du sel constituent, sous l'Helvétique, une des seules ressources du Trésor (AS, VI, p. 628, 9 sept. 1800); ils sont utilisés pour payer les réquisitions de l'armée française, l'achat de grains et même le traitement de fonctionnaires. Cet aspect mériterait d'être repris dans une étude des finances helvétiques. Cf. AS, VII, p. 418-420, Rapports sur les caisses du sel, juil. 1801; p. 1171, fév. 1802; XII, p. 456, 476, 506.

44 AF, B 3327, 447, 18 sept. 1800, Rothpletz, rapport à C. E.

45 AF, B 3360, 3 nov., Stapfer à Bégo. Pour compenser ces pertes, Catoire et Cie demande une réduction de 10% sur les précédents paiements en bons (617 676 L.), leur obligation à 5% (452 972 L.), les livraisons selon le nouveau traité (162 077 L.). Rothpletz propose à la C. E. une remise de 100 000 L. en bons (AF, B 672, 321, 1 fév. 1801).

46 AF, B 3327, 467, 12 Vend. an 9, Régisseurs au ministre des Finances.

tion se réduirait à $\frac{1}{3}$ du prix des sels, et pour les fournitures seulement faites ou à faire depuis le 1er Vendémiaire» (23 sept. 1800). «A cette modification près, le traité du 9 Messidor demeure définitivement approuvé»⁴⁷. La France n'honore donc plus les bons délivrés antérieurement à l'an 9 et n'accepte de payer en sel qu'une partie des frais d'entretien des 8000 hommes et 1500 chevaux stationnés en Suisse depuis l'été, «pour sa sûreté»⁴⁸. Colère et résignation des Suisses: acceptons le peu qu'on nous offre, car c'est autant de sauvé!

«Cette décision est si éloignée de ce que nous avions lieu d'espérer, que je n'hésiterais pas de réclamer fortement contre elle, si je n'avais crainte de le faire inutilement».

«J'applaudirai à ces réclamations, si l'expérience ne prouvait que trop combien peu nous sommes fortunés dans nos représentations auprès du Gouvernement français»⁴⁹.

III. Sel et neutralité

Et pourtant les Suisses s'illusionnaient encore en pensant que la France respecterait ses derniers engagements plus scrupuleusement que les précédents! Non seulement les livraisons ne s'effectuent pas plus régulièrement⁵⁰; mais, en été 1801, Bonaparte décrète que les fournitures aux armées françaises doivent être supportées par la République helvétique. Le Trésor cessera de recevoir des bons en paiement (arrêté du 8 Brumaire an 10) et les sels seront payés en écus à dater du 1er Vendémiaire an 10 (arrêté du 3 Ventôse)⁵¹. L'article 11 du traité de juin 1800 n'a donc été exécuté que pendant une année. Bonaparte refusera de revenir sur cette décision, quitte à en atténuer un peu les effets. Les Suisses, de leur côté, refuseront opiniâtrement de s'y plier pendant toute l'année 1802.

Lorsque le landammann Reding se rend à Paris, en décembre 1801, pour tenter d'empêcher l'incorporation du Valais à la France et qu'il se voit obligé d'accorder la cession d'une partie de la vallée pour l'établissement de la route du Simplon, il obtient quelques compensations, notamment l'assurance qu'«un article du traité renouvelé garantira l'exécution du traité passé avec le ministre des Finances relativement au paiement en bons de fournitures du tiers des sels que la France vendra à l'Helvétie». Il reçoit, au moment de son départ, «de la bouche de Bonaparte ... la confirmation

47 *Ibid.*, 475, 471; B 3360, 118, 22 Vend. an 9.

48 Sur l'envoi de ce corps cf. AS, V, p. 971, VI, p. 146-153, *Convention*.

49 AF, B 3360, 121, 18 oct., Jenner à Bégos; B 672, 285, 30 oct. Rothpletz à C. E.

50 N'ayant reçu, en un an, que la moitié de la quantité prévue, Rothpletz propose à la C. E. d'accepter une offre de Claiss de 50 000 quintaux de sels de Lorraine. Claiss agit en tant qu'*Inspecteur général des salines de France* (cf. ZIEGLER, *op. cit.* p. 37); cette démarche faite à l'insu du régisseur reste surprenante (AF, B 672, 515, 22 avril 1801).

51 AAEF, Suisse XIX, fo 253, Extrait des registres des délibérations des consuls.

des promesses qu'il lui avait faites lors de sa première entrevue, devant le ministre Talleyrand»⁵². Celles-ci s'avèrent bientôt n'être que du vent!

L'enjeu du débat dépasse de beaucoup cette simple question de paiement de sel. C'est le remboursement des frais d'occupation de l'armée française qui est en cause. Paris prétend que l'Helvétie n'a aucun droit à faire valoir à cet égard, puisque le traité précise que «les troupes requises seront payées et entretenues par la puissance requérante». Les troupes françaises

«ayant garanti l'Helvétie de l'invasion des Russes et des Autrichiens ... tous les dommages que pouvaient avoir occasionnés les événements de la guerre, étaient amplement compensés pour l'Helvétie par les avantages qui en résultent»⁵³.

Si la France a octroyé des bons pour les fournitures qu'elle ne pouvait payer, c'est afin de régulariser la comptabilité de l'armée et «de tenir compte au Gouvernement helvétique d'une portion de ses dépenses», comme elle l'a prouvé en signant la convention du 28 juin 1800 sur le paiement des sels. Mais ces bons ne gardent leur valeur qu'autant que le Gouvernement de Paris jugera convenable de les honorer. Or, les circonstances s'étant totalement modifiées, cette mesure de faveur doit être abrogée, et la convention concernant le sel «demeurant sans motif, tombe d'elle-même».

«Tout ce que le Gouvernement français a pu faire ... il l'a fait en consentant à admettre des bons pour l'an 9 tout entier ... Le Gouvernement helvétique ... satisfait d'avoir vu consacrer l'indépendance du peuple helvétique par un traité solennel ... ne marchandera pas minutieusement sur le prix d'un si haut avantage»⁵⁴.

Pareil raisonnement inspiré de la plus insigne mauvaise foi et conduisant à la dénonciation unilatérale des accords passés, provoque chez les gouvernants helvétiques une réaction de colère fort justifiée. Ils réfutent l'argument de la lutte commune pour la défense de leur territoire. La France ne saurait invoquer les clauses du traité d'alliance, puisqu'ils n'ont jamais requis la protection des troupes de leur alliée.

«Le Gouvernement français ne peut se dissimuler qu'après avoir détruit la neutralité de l'Helvétie, il en a fait le théâtre d'une guerre qu'elle n'a jamais provoquée et qui a détruit toutes ses ressources. C'est aussi ce que le Gouvernement français parut sentir lorsqu'il prit l'engagement de rembourser à l'Helvétie les fournitures faites à ses armées et qui n'ont jamais occupé la Suisse qu'à raison des grands avantages que sa position militaire leur offrait.

Le soussigné ne connaît aucune convention en vertu de laquelle les troupes, que le Gouvernement français a trouvé bon de laisser en Suisse pendant l'an 9, ayant dû être nourries au compte de l'Helvétie, ni qu'elles y ayent jamais été appelées par elle»⁵⁵.

52 AS, VII, p. 877–884, Bonaparte avait approuvé «que le tiers des sels vendus par la France serait payé en bons de fournitures faites aux armées françaises par les Suisses pendant leur séjour en Helvétie». J. DIERAUER, *Histoire de la Confédération suisse*, t. V., Lausanne 1918, p. 143–145.

53 AAEF, Suisse XLIX, fo 291, 25 Germinal an 10, Dejean à Talleyrand; fo 270, 17 Pluviôse, Note de Verninac; fo 297–300, 29 Floréal, Talleyrand à Verninac.

54 AF, B 3327, 503, 9 Prairial an 10, Verninac à Müller-Friedberg.

55 AF, B 3327, 493, fév. 1802.

La Suisse invoque par ailleurs toutes les conventions et les promesses, si souvent répétées, que «les fournitures faites à l'armée française devaient incessamment être liquidées et payées»⁵⁶. Les bons ont été acceptés en toute confiance comme du numéraire, en attendant des temps plus calmes. Au printemps 1800 le ministre des Finances annonça avoir donné l'ordre de verser un acompte de 3 millions (qui n'arrivèrent jamais!). Il envisagea ensuite divers expédients pour amortir cette dette, s'arrêtant finalement à celui du sel. Mais Paris réduisit aussitôt la portée de l'accord passé avec la régie (28 juin 1800) et en retrancha bientôt (8 Brumaire an 10) la seule clause avantageuse à l'Helvétie.

Le Conseil d'exécution dénie au Consul le droit de se dégager, par simple arrêté, d'une obligation sanctionnée par un traité⁵⁷. Jusqu'en juillet 1802 il s'accroche à ses droits, à «la sainteté des traités»⁵⁸. Il consent alors à se plier à la décision du Consul, moyennant trois conditions:

1. Le Gouvernement français accepte des bons provenant de l'an 9 en paiement des sels fournis en l'an 10⁵⁹.
2. Les 250 000 quintaux dus pour l'an 8 ne seront pas livrés, ou, dans le cas contraire, ils se trouveront au bénéfice de l'article 11 de la convention.
3. Le Gouvernement français doit consentir à réviser le traité concernant les sels⁶⁰. Le traité actuel, amputé d'un de ses articles essentiels, est devenu caduc et la Suisse s'estime libérée des obligations trop onéreuses qu'il contient. C'est là la seule parade qu'elle puisse opposer aux infractions répétées de la France. Si le paiement en bons lui est refusé, elle exige la réduction de la quantité à 150 000 quintaux. En tenant compte des réserves des magasins, de la diminution de la consommation due à la séparation du Valais, et de la contrebande, favorisée par le prix de vente trop élevé, la livraison des 250 000 quintaux et de l'arriéré ruinerait les finances de l'Etat, qui devrait renoncer au monopole et se verrait privé de sa principale source de revenus⁶¹.

Chaque partie couchant sur ses positions, l'affaire traîne en longueur. Paris réclame l'application immédiate des décrets consulaires; Berne refuse de se soumettre à cette procédure unilatérale et, tant qu'il n'aura pas reçu réponse à ses notes des 28 juin et 23 juillet, il se conformera aux conditions du traité et retiendra un tiers des paiements pour l'an 10⁶².

56 *Ibid.*, 511, 23 juil. 1802, au C. E.

57 AF, B 3327, 489, 546, 26 janv., 30 nov. 1802; B 3291, 118, 5 déc., *Procès-verbaux*.

58 AF, B 3336, 265, 27 avril 1802, *Procès-verbal*.

59 AF, B 3327, 551, 4 déc. 1802, Rothpletz au min. Aff. étrangères.

60 AF, B 3290, 6, 25 juil. 1802, *Procès-verbal*; B 3327, 507, 28 juin, Müller-Friedberg à Verninac.

61 AAEP, Suisse XLIX, fo 338, fév. 1803, *Mémoire de Wieland sur les sels et sur les bons*. La fourniture excède annuellement de 60 000 quintaux la consommation, preuve en est l'augmentation inquiétante des réserves des magasins qui de 216 411 quintaux au 30 décembre 1799 atteignent 360 932 quintaux 3 ans après et 398 593 quintaux en juillet 1803 (cf. AF, Médiation 350, 159, 21 juil. 1803, et le vol. 353).

62 AF, B 3327, 546, 30 nov. 1802, *Procès-verbal*.

Cette situation bloquée met les régisseurs des salines dans une position fâcheuse, car ils doivent payer en écus, au Trésor, les retenues exercées depuis septembre 1801; ils se trouvent ainsi «victimes d'un débat entre les deux gouvernements», qui ne les concerne pas⁶³. Par ailleurs les agents de la régie se montrent opiniâtres à réclamer la stricte exécution du traité, refusant de modifier la quantité annuelle et de renoncer à fournir les sels de l'an 8.

Le Conseil d'exécution décide de «soumettre toute l'affaire à la décision des consuls mêmes» et charge Stapfer, son ministre plénipotentiaire à Paris, de solliciter «une décision prompte et satisfaisante». «Il n'est pas à présumer, écrit notre ministre des Finances, que le premier consul insiste sur le maintien de cette charge onéreuse pour notre Patrie, dans une époque où il nous donne tant de marques de ses sentiments bienveillants»⁶⁴.

Le 2 mars 1803, le Conseil approuve la convention faite par son ministre des Finances et la Régie des salines de France: il s'oblige à payer en numéraire le prix intégral de tous les sels livrés du 21 septembre 1801 au 21 septembre 1803, terme de l'expiration du traité du 9 Messidor. Toutefois ce mode de paiement ne s'étendrait pas aux sels arriérés de l'an 8. Enfin, il interviendra auprès du Gouvernement français, pour qu'il autorise la régie des salines à recevoir, sur le prix des sels de l'an 9, 720 000 L. en bons, au lieu de 610 625 et, en attendant la décision, il retient la différence⁶⁵. Celle-ci provient du fait qu'on a convenu, au début de l'an 9, de déduire 120 000 L. par mois, soit 720 000 par an. Or les fournitures de cette année ne s'élèvent qu'à 1 851 875 L., le tiers payable en bons ne représente que 610 625 L. Ces dernières contestations sont réglées par le ministre français des Finances: il accorde aux Suisses la suppression des fournitures de l'an 8, mais ne consent pas à recevoir les bons supplémentaires de l'an 9⁶⁶.

L'histoire du sel pendant l'Helvétique trouve sa conclusion à l'expiration du traité avec la Régie des salines, le 21 septembre 1803, qui marque aussi la dissolution de l'administration centrale des sels en Suisse. L'achat et la vente de cette denrée est à nouveau du ressort des gouvernements cantonaux. La régie centrale restera en activité jusqu'à la livraison complète des 250 000 quintaux de l'an 11⁶⁷. La liquidation de cette régie et la restitution des sommes versées par les cantons en 1798 dans la masse commune ne devraient pas poser de difficultés majeures, puisque le capital disponible en 1803 est sensiblement égal à celui du départ.

Désormais, le régisseur français devra conclure des conventions avec les

63 AF, B 3290, 56, 26 nov. 1802

64 AF, B 3291, 170, 25 fév. 1803, Procès-verbal; B 3290, 59, 13 déc., *Note* adressée au général en chef; B 3327, 551, 4 déc., Rothpletz au min. des Aff. étrangères.

65 AF, Médiation 350, 7, 26 Ventôse an 11, Régie des salines.

66 AF, Médiation 350, 189, 12 oct. 1803, Wieland, directeur de l'administration centrale des sels, au landammann d'Affry.

67 Il manque encore 100 000 quintaux à la fin de juillet.

cantons eux-mêmes. Au terme d'un voyage en Suisse, il n'est parvenu à placer que 134 800 quintaux pour chacune des trois prochaines années et 189 800 pour les trois suivantes. Comme il escomptait atteindre les 200 000, il ne cache pas sa déception au landammann⁶⁸. Celui-ci lui répond que les magasins regorgeant de sels, les quantités atteintes représentent le *nec plus ultra* des besoins des cantons. Duquesnoy s'y résigne contre la promesse que tous les cantons préféreront les sels de France à tous les autres; qu'ils ne feront avec personne des traités nouveaux sans que la Régie ait été entendue. «La Régie, j'aime à le croire, a acquis des droits à toute espèce de préférence: je la réclame formellement au nom du Gouvernement français pour tous les cas et dans tous les temps»⁶⁹.

68 «Il ne m'est plus permis de différer de prier V. E. de me faciliter les moyens de placer ce qui manque pour compléter 200 000 quintaux (AF, Médiation 350, 21, 15 sept. 1803, Duquesnoy à d'Affry; 24, *Etat des conventions* ...).

69 *Ibid.*, 27, 20 sept. 1803, Duquesnoy à d'Affry.