

Competition, true patriotism and colonial interest: Forbonnais' vision of neutrality and trade

Antonella Alimento

Neutrality as balance of interests: breadth and limits in Forbonnais' thought

Considerable attention has already been paid to how the group of intellectuals who gathered around the *Intendant du commerce* Vincent de Gournay made an impact on the moderately liberal approach to domestic grain trade, trade with the Levant and manufacturing deployed by the French government from 1754.¹ However, less attention has been given to how, by lobbying for what they called *rivalité d'émulation*, this group influenced the theoretical and political basis of France's foreign policy from the end of the War of Austrian Succession and throughout the Seven Years' War.

One of the aims of this article is to explain that François Véron de Forbonnais' support for the temporary suspension of the *Exclusive*, the system which from 1717 had allowed the French navy to monopolise trade with its colonies, was part of a radical attempt to reform simultaneously France's economic development structure and its foreign and colonial policy. In 1756 Forbonnais, who was one of Gournay's closest collaborators, published under the cover of anonymity *Essai sur*

1 See the forthcoming publication based on the conference "Commerce, population et société autour de Vincent de Gournay (1748–1758): La genèse d'un vocabulaire des sciences sociales en France" (Paris, 19–21 February 2004) as well as Antoin E. Murphy, "Le Groupe de Vincent de Gournay," *Nouvelle histoire de la pensée économique*, 2 vols., eds. Alain Béraud and Gilbert Faccarello (Paris: La Découverte, 1992), vol. 1, pp. 199–203 and Henry C. Clark, *Compass of Society: Commerce and Absolutism in Old Regime France* (Lanham: Lexington books, 2007), pp. 129–35, which highlights Gournay's admiration of Josiah Child and the Dutch republican model put forward by Pieter de la Court, *Political Maxims of the State of Holland* (London, 1743). See also Antonella Alimento, "Introduzione," *Modelli d'oltre confine: Prospettive economiche e sociali negli antichi stati italiani*, ed. Antonella Alimento (Rome: Edizioni di Storia e Letteratura, 2009), ix–xli.

l'admission des navires neutres dans nos Colonies,² a book that challenged both the corporate interests of the chambers of commerce and the paucity of national spirit demonstrated by French merchants who out of vested interest resisted the admittance of neutrals into colonial trade.³

There is no doubt that the *Essai sur l'admission* was a commissioned work,⁴ written to gain public support for an administrative reform championed by Gournay and drafted by the *Bureau du commerce* itself in April 1756, in keeping with his views. According to Gournay, giving neutrals right of access to colonial trade would have made it possible to compensate landowners in the colonies who faced a dramatic drop in income because of reduced competition in domestic trade and a sharp increase in insurance premiums. English attacks on the French merchant fleet from 1754 onwards had reduced its number of ships and caused a concomitant rise in insurance costs. Consequently, in the absence of competition by neutrals, landowners, not merchants, were forced to pay the mark-ups, which were factored into the freight price of goods transported from the colonies.⁵

2 François Véron de Forbonnais, *Essai sur l'admission des navires neutres dans nos Colonies* (Paris, 1756) was first published without notes or a credited author. See Gabriel Fleury, *François Véron de Forbonnais, sa famille, sa vie, ses actes, ses oeuvres, 1722–1800* (Le Mans: A. de Siant-Denis, 1915), pp. 276–7.

3 While praising the merchants' "qualité honorable d'agens de la nation," which "mérite des égards, toujours subordonnés à la vérité à l'interet général," he pointed out that their opposition was not constructive: "Mais dans des questions de cette importance, faire des objections, ce n'est pas servir l'Etat ni donner une solution; il faut proposer des moyens," *Essai sur l'admission*, p. 74. An even more critical position towards the suspension of article 26 of the April 1717 regulation came from Pierre-Louis de Saintard. In his *Lettres d'un citoyen sur la permission de commercer dans les colonies annoncée pour les puissances neutres* (1756), Saintard, a member of the Great Council of Port-au-Prince and later (1763) a deputy in the Council to the Colonial Assembly of Cap, attacked the Nantes' *Chambre de Commerce*, which had presented the Keeper of the Seals with a petition for the revocation of the permission to trade "que le gouvernement annonçoit pour les puissances neutres." Saintard argued that the Nantes *Chambre de Commerce* was the mouthpiece for the interests of Parisian landlords. Regarding the opposition of the Nantes and Guyenne *Chambres de Commerce*, see Guillaume Daudin, *Commerce et prospérité: la France au XVIIIe siècle* (Paris: Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2005), pp. 397–8. Pierre-Louis de Saintard, *Essai sur les colonies françaises ou Discours politique sur la nature du Gouvernement, de la population et du commerce de la colonie de Saint-Domingue* (1754), p. 359, note 29: "L'industrie angloise cherche à multiplier les petits gains. Leurs Colonies sont fournies presque aux prix d'Europe; les esclaves, les ustensiles, sont moitié moins chers que dans les notres, à parité d'especes. Je vois, j'entends relever avec affectation tous les arts Anglois dans le commerce. Le plus exquis de tous n'est ni connu, ni cité aux Ministres. On n'imprime rien sur la médiocrité de leurs gains dans les Colonies."

4 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, pp. 75, 95 stated that "le projet de M.M. les députés du commerce paroît donc tout à la fois combiné sur l'interet du commerce général, sur celui des colonies, et sur l'interet bien entendu des négocians," and subsequently apologised for having been unable to go into enough detail because "la nature des interets que j'avois à traiter, [... exige] beaucoup de circonspection dans un écrit destiné à l'impression. Il n'est pas douteux que le Gouvernement auroit égard à tous les cas particuliers qui rentreroient dans son esprit."

5 See Anonymous, *Mémoire*, Paris 11 April 1756, in which the writer, in all probability Gournay, having learnt of the opposition to the reform from certain *Chambres de Commerce*, warned owners of land and vineyards in Guyenne against siding with shopkeepers in Bordeaux who were defending the *Exclusive*: "Si les negociants de Bordeaux sont maintenus dans le privilege exclusif qu'ils demandent d'aprovisionner nos colonies il partira tout au plus par an pendant la guerre 50 ou 60 vaisseaux de Bordeaux, ainsi le propriétaire de vignes ou de denrées n'aura que 50 ou 60 acheteurs pour ses vins et pour ses autres denrées, et comme ces acheteurs sont forcés de payer 40 pour cent d'assurances pour aller seulement ils voudront acheter ce vin à très bon marché et rejeter cette prime ou sur le propriétaire du vin, ou sur le consommateur dans les colonies, moyennant quoy ils feront également la loy au propriétaire de terres en France, et à l'abitant dans les colonies, au lieu

Forbonnais also used the *Essai sur l'admission* to pursue his fight against domestic monopolies and to reconcile the interests of the mother country with those of her colonies. Assimilating Gournay's views on the conflict between "land interest" and "trade interest,"⁶ he applied to the colonies the basic principle of his general reform proposition, namely that of establishing a balance between "toutes les classes du people."⁷ Support of this kind for neutrals was intended to safeguard the interests of both the *planteurs* and the landowners, the *ouvriers* and the French *manufactureries*, and thus make possible "*la conservation de l'Empire et la conservation du produit*."⁸ That is to say, by admitting neutrals into colonial trade supplies to the colonies would be guaranteed and the colonists would be deterred from pursuing objectives incompatible with the national interest: as he would bitterly underline in 1785, "the colonies can have interests opposed to those of the body of the State."⁹

qu'en admettant les neutres, le propriétaire admis aura pour acheteurs tous les Danois, Suedois, Hollandois, et françois qui voudront en envoyer, ayant beaucoup d'acheteurs, on ne lui fera pas une loy si dure, et il vendra a mieux ses vins que s'il les vendoit aux françois suels, et les assurances étant moins fortes sur les neutres que sur les vaisseaux françois, ceux qui se serviront du pavillon neutre pourront payer les vins plus cher que ceux qui se serviront du pavillon françois puisqu'ils voiteront ces vins à moins de frais," Bibliothèque du Sénat, Paris (hereinafter B.S.), manuscript 9473 (*Recueil de pièces concernant le Commerce et les autres parties de l'administration*), pp. 63–67. All the arguments put forward in this manuscript are also substantially developed in the *Essai sur l'admission*.

6 "Le propriétaire de terres se trompe donc grossièrement, lorsqu'il confond son interet avec celui du negociant, ces deux interets sont diametralement oposés, puisque le negociant à interet d'eloigner les concurrents pour obtenir la denrées à meilleur marché, et que le propriétaire de terres à interet au contraire qu'il y ait une grande concurrence entre les acheteurs particuliers de sa denrée un meilleur prix, ce sont ces deux interets ordinairement en opposition qui ont donné occasion aux anglois de faire de si bonnes dissertations sur ce qu'ils apellent Land interest (a lato Jnterest des terres), et Trade interest (a lato Jnterest du negociant), lesquelles sont inconnes aux abitans de Guyenne, puisqu'on leur a fait si aisément prendre le change sur une opération qui est entierement en leur faveur, et dans la vue de leur procurer un debouche plus considerable et plus avantageux à leurs denrées, il ne faut pas se laisser non plus eblouir par les raisonnements des negociants de Bordeaux qui suposent que les nations neutres porteront aux colonies d'autres denrées que les notres ; il y a un principe certain que tout negociant suit exactement, parce que son interet le lui dicte, c'est de porter dans tous les pays les denrées les meilleures, et celles qu'il peut avoir à meilleur marché, et auxquelles les gens du pays où il va negocier sont les plus accoutumés. Or y a t'il des vins meilleurs que ceux de Guyenne? Y en a t'il dans l'Europe à meilleur marché, y en a t'il auxquels les habitans de nos colonies soient plus accoutumés? Comment peut-on craindre que les negociants tant françois qu'etrangers qui voudront aprovisionner nos colonies veuillent faire une mauvaise spéculation en y portant des vins d'Espagne, ou de Portugal tandis qu'il leur sera si aisé d'en faire une bonne en y portant nos provisions. On peut dire la meme chose de nos farines, puisqu'elles sont meilleures et aujourd'huy a aussi bon marché que toutes celles que l'on pourroit tirer d'ailleurs; il faut donc convenir que la permission accordée aux neutres est favorable aux propriétaires de terres et que c'est à son interet, beaucoup plus qu'à celui du negociant qu'est lié l'interet de l'Etat, et que par consequent la concurrence du pavillon neutre lui est beaucoup plus avantageuse que celle qu'il peut y avoir entre nos differens ports, tant que les assurances seront à 40 pour cent pour aller, et autant pour le retour sur les vaisseaux françois", Anonymous, *Mémoire*, pp. 66–7.

7 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, p. 42.

8 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, p. 43.

9 François Véron de Forbonnais, "Mémoire de Monsieur de Forbonnais sur l'Arrest du 30 aoust 1784." The manuscript is kept in the Bibliothèque de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, Ms 2930, pp. 8–27: 9. A lead to it was provided by a mentioning in the *Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la république des lettres en France depuis MDCCLXII jusqu'à nos jours, ou Journal d'un observateur*, Londres, 1780–1781, vol. 29, pp. 17–18.

The *Essai sur l'admission* was part of the sustained effort, made by Forbonnais from 1756 onwards,¹⁰ to present a clear vision of France as an integrated colonial power. Accordingly, he argued in this book that foreign policy should be subordinated to the attainment of specific economic objectives. In this way, by advocating the desirability of temporarily¹¹ opening up colonial trade to all neutrals¹² and the necessity of subjecting it to strict conditions,¹³ he placed himself in a position which was not fully consistent with French diplomatic strategy.

To fully grasp the difference between these two perspectives – this essay's second focus – one need only compare the directives of French diplomacy from 1745 onwards with the substance of Forbonnais' work. While he sought to maintain a balance between the interests of colonial property and those of metropolitan producers by means of giving neutrals access to colonial trade, for a long time French diplomacy staked everything on the renewal of the commercial treaty that gave an assurance of France's treatment of the United Provinces as a favoured nation, in order to detach them from Great Britain and obtain their military neutrality.¹⁴

Just how innovative was Forbonnais' position is made clearer still when one compares the contents of his work with the proposal that Plumard de Dangeul, another member of Gournay's circle,¹⁵ presented in support of a new strategy that the French government began to follow in 1755. This was directed not only at ensuring the United Provinces' military neutrality but also at securing their

10 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, pp. 94–95, confirms that reciprocal need and mutual obligations tie the colonies to the mother-country: “Une société indissoluble unit le sort du Commerce et des Colonies: en vain la dissension se mele parmi les associés; les profits et les pertes appartiennent nécessairement à la masse générale.”

11 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, p. 93. Once the difficulties linked to the war were overcome, “alors les affaires reprenant leur cours naturel, et les assurances baissant, le commerce rentrera dans ses droits.”

12 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, p. 62. While discussing the intra-Caribbean trade carried out exclusively by the Dutch from Curaçao and Saint Eustatius, he declared his support for the admission of ships from Spain, Sweden, Moscow, Italy and Hamburg because it was not good to be “dans la dépendance d'un seul peuple, et toutes les nations amies doivent partager nos faveurs: par ce moyen la sûreté de l'approvisionnement de nos colonies deviendra la cause commune et publique de tous les peuples.”

13 Forbonnais, *Essai sur l'admission*, pp. 70, 106 proposed that trade by neutrals should be restricted “à l'importation du comestible et à l'affrètement des vaisseaux,” in order to guarantee “la conservation de nos manufactures” he proposed a ban “aux navires neutres le commerce des marchandises seches; à moins qu'ils ne viennent les charger dans nos ports, de peur qu'ils ne les tirent de chez nos ennemis, et qu'ils n'en forment des magasins qui priveroient la métropole du produit de ses colonies pendant plusieurs années après la paix: que par le meme principe le commerce des negres dans nos colonies, excepté la Louisiane, paroît devoir rester exclusivement à nos négocians.”

14 Fundamental on the subject of this diplomatic strategy remains Richard Pares, *Colonial Blockade and Neutral Rights, 1739–1763* (Oxford: Clarendon Press, 1938). See also Pierre Coquelle, *L'alliance franco-hollandaise contre l'Angleterre, 1735–1788* (Paris: Plon, 1902) and Jeremy Black, “French Foreign Policy in the Age of Fleury Reassessed,” *English Historical Review* 103 (1988), pp. 359–84.

15 Louis Joseph Plumard de Dangeul, Forbonnais' first cousin and translator of Bernardo de Ulloa, *Rétablissement des manufactures et du commerce d'Espagne* di Ulloa (Paris, 1753), held the office of “maître des comptes” from 1754 to 1757. With regards to his stay in Sweden in 1754 and Hamburg in 1757, see Franco Venturi, *Settecento Riformatore, I. Da Muratori a Beccaria* (Turin: Einaudi, 1969), p. 570.

commercial neutrality by encouraging them to join the league of neutral nations that had been established at this time (in 1756) by Denmark and Sweden, under strong French pressure.¹⁶ With his *Examen de la conduite de la Grande Bretagne à l'égard de la Hollande*, Plumard de Dangeul in fact supported the arguments of the Dutch mercantile aristocracy for being allowed to trade freely with the enemy, in other words the right to exploit the commercial treaty that from 1674 bound them to Great Britain and included the “free ships free goods” guarantee clause.¹⁷ In contrast to this, Forbonnais supported the same foreign policy, but placed it on the foundation of the strict economic logic that was the basis of his own proposals.

Not by coincidence, in 1756 Forbonnais decided to republish his *Essai sur l'admission des navires neutres dans nos colonies* as part of an, again, anonymous work entitled *Divers mémoires, sur le commerce, recueillis du même auteur*. The Keeper of the Seals Machault, criticised for having opened colonial trade to neutrals, had sought to find a compromise between the legitimate aspirations of merchants and the need to guarantee provisions for the colonies, and authorised the chambers of commerce to issue passports to neutrals should the need arise. Forbonnais reacted to these alterations by Machault by inserting the *Essai sur l'admission* in a collection which further brought together *l'Examen des prétendus inconvéniens de la faculté de commercer en gros, sans déroger a sa noblesse*, the *Lettre sur les bijoux d'or et d'argent* and *Deux Mémoires sur la Compagnie exclusive des glaces*.

Through the publication of these texts, not all from his pen,¹⁸ Forbonnais combined a series of facts and figures in order to argue for the abolition of domestic

16 On the maritime agreement of 12 July 1757, see Pares, *Colonial Blockade and Neutral Right.*, pp. 292–309 and Ole Tuxen, “Principles and Priorities: the Danish View of Neutrality during the Colonial War of 1755–1763”, *Scandinavian Journal of History* 13, 1988, pp. 207–32.

17 Louis Joseph Plumard de Dangeul, *Examen de la conduite de la Grande-Bretagne à l'égard de la Hollande, depuis la naissance de la République jusqu'à présent* (Paris, 1756), p. 199 republished a *Lettre* first published in 1741 with the aim to prevent that the United Provinces entered the Seven Years' War on the side of Britain. This first *Lettre* was followed by a second one dated 23 September 1756, in which Dangeul restated his view that the British interest lay simply in crushing Dutch trade. In his opinion, this attitude was evident by 1739: despite the fact that article VIII of the 1674 peace treaty recognised the United Provinces' right to transport enemy goods on their ships, this right was not respected. Moreover, all the wars that the Dutch had fought in alliance with Britain in the name of a shared interest “ont toujours fini au dommage de notre République; témoin les Traités de paix de Londres 1604, de Ryswick 1697, d'Utrecht 1713 et d'Aix-la-Chapelle en dernier lieu.” In order to challenge the Brits, whom he called “jaloux voisins,” he suggested that the Dutch navy was to “suivre l'exemple des Suédois et des Danois, de renforcer les convois, de se joindre à d'autres nations commerçantes, et de maintenir unanimement, et conformément aux traités, la liberté de la navigation, l'âme, le nerf de la République, comme une chose à laquelle toutes les nations commerçantes ont un intérêt commun; de maintenir, dis-je, cette précieuse liberté contre les entreprises de quiconque cherche à la gêner d'une manière illicite.”

18 *Divers mémoires, sur le commerce, recueillis du même auteur* (Paris, 1756). The first *Mémoire sur la manufacture des glaces* was written by a mirror and glass manufacturer named Le Clerc, who wished to obtain the right to produce glass in competition with the “Compagnie des glaces,” whose monopoly he wanted to stop from being renewed. The second *Mémoire sur la manufacture des glaces*, on the other hand, was by Forbonnais who calculated the total profits that could potentially be made in a system of open competition in the glass sector. The *Lettre* was written by trade deputies in response to the legal action attempted by Le Clerc and another manufacturer, Drolenvaux. See Loïc Charles, “Le cercle de Gournay: Projet politique, institutions et réseaux personnels,” forthcoming in the volume based on the conference “Commerce, population et société autour de Vincent de Gournay (1748–1758)”.

monopolies and intensify the competitiveness of France's entire production industry. One characteristic of Forbonnais' perspective was that it linked the nobility to this competitive endeavour, stating that if they were indeed true patriots then they would embrace commerce. The admission of neutrals into colonial trade and the temporary suspension of the *Exclusive* formed part of this radically innovative competitive strategy. The mendacity of the English and the related theme of maritime despotism to which their nation aspired, though widely exploited by Plumard de Dangeul, were not central to Forbonnais' reasoning,¹⁹ neither did he develop these points in connection with the defence of the right of nations, as Plumard de Dangeul had done.²⁰

Forbonnais' highly original concept of patriotism – the third theme developed in this essay – can be understood in the fact that the *Essai sur l'admission* represented a clean break from the policy of *liberté et protection* (that is, freedom from domestic monopolies and the protection of the French navy), replacing it with a perspective of *liberté et concurrence* (freedom from monopolies and encouragement of competition). Forbonnais furthermore applied this idea of reform to international relations. In particular he believed that all neutrals should compete with each other and that this would remove the special position enjoyed by the United Provinces. Adopting this policy meant the Dutch Republic would no longer be seen as an indispensable ally that should be pleased at all costs – a role it had accorded in government circles since the end of the Spanish War of Succession. Thus, alongside the government's efforts to create an alliance among neutrals, Forbonnais placed his proposal to make them commercial rivals. Competitiveness between neutrals would strengthen the links between the mother country and her colonies by discouraging the latter from having interests at variance with those of the former.

Another notable characteristic of the *Essai sur l'admission* – and the fourth line of argument developed in the essay – is the way in which it stood apart from another approach that emerged from within Gournay's group, namely the idea of passing a navigation act to block Dutch domination. Since Forbonnais opposed this protectionist measure by promoting a less aggressive strategy (the aforementioned competition between neutrals), it is clear that the *Essai sur l'admission* should not be regarded as an isolated work written for a specific occasion. Rather it should be seen as a pivotal stage in the development of the vision of international relations which he formulated in clear detail in 1767. Indeed, in the *Principes et Observations*

19 But see the opening pages of Forbonnais, *Essai sur l'admission*, which led Fleury, François Véron de Forbonnais, to brand this work anglophobe.

20 In Forbonnais' writings it features only in an entirely marginal and generic sense: "Usons du droit naturel de tous les peuples, et faisons une fois repentir nos voisins de nous provoquer sans cesse dans la paix par des prohibitions de commerce, des usurpations, et des insultes," Forbonnais, *Essai sur l'admission* pp. 84, 95. In these pages he argued for the need to come to an agreement with neutrals "ausquels l'ennemi ne peut porter d'ostacle sans violer les droits de la mer et la liberté des Nations."

économiques he also attacked the pacifism of the Physiocrats for its utopianism²¹ and reaffirmed his more realistic line of action which objected to the use of force as a means of resolving conflicts. Moreover, in that work he advocated the same approach which in 1756 had driven him to conclude that the French administration should abandon its plans for a merchant navy of its own and instead make use of the vessels of neutrals. By playing a balancing role, the neutral nations would retain their autonomy while helping to maintain peaceful relations between major European states that were economic competitors.²²

In rejecting the adoption of a protectionist policy, epitomised by the navigation act, Forbonnais urged the French government to have due regard for the aspirations of all European states and to avail itself of the collaboration of the trading nations. However, his purpose for opening French colonial trade to neutrals was not – the fifth argument developed in this essay – the abolition of the *Exclusive*; instead it was to make the neutrals compete with each other and thereby help to balance the interests of his homeland with those of its colonies. This is the reason why in the *Essai sur l'admission*, as in all his later works, he strenuously defended the *Exclusive*²³ and the right of colonial landowners to ensure that their own interests were safeguarded through increased competition between nationals and, if the need arose, between neutrals. Asked in 1785 to clarify his own position on whether the *Exclusive* should be abolished, Forbonnais reaffirmed his faith in it on the grounds that it was the duty of the administration to even out the interests of the mother country and her colonies, albeit making adjustments to the system

21 See François Véron de Forbonnais, *Principes et Observations économiques* (2 vols, Amsterdam, 1767), vol. 1, pp. 294–5, note i: “La conclusion du système de la philosophie rurale est, qu’il ne faut point faire de guerre offensive: cependant on admet un système d’équilibre; or pour le soutenir il faut protéger et secourir offensivement: et un état qui ne seroit jamais offensif seroit perpétuellement occupé à la défensive. Serait-il permis de proposer à ces auteurs un plan que leur sagacité fera mieux valoir que nous ne sommes en état de le faire? Ce seroit d’établir un congrès perpétuel, où chaque empire exposerait ses moïens, et l’état des dépenses de la guerre qu’il pourroit entreprendre ou soutenir. On évalueroit un bon conseil, de bons généraux, des troupes bien disciplinées, une marine exercée, l’affection des peuples; et tout bien calculé et justement évalué d’après les principes du tableau économique, celui qui prouveroit avoir du reste, jouiroit de l’objet de sa prétention. Ainsi tout se concilieroit à petit bruit; les philosophes économiques de chaque nation seroient députés nés de cette grande assemblée; et on substituerait les dissertations dans les journaux d’agriculture, de commerce et de finance à ces farces en plein vent que le vulgaire appelle batailles gagnées, villes prises, provinces conquises, succès et revers publics.”

22 The hypothesis that his Aristotelian formation combined with his understanding of Hume’s model of international relations influenced Forbonnais’ view of maritime balance is discussed in Antonella Alimento, “Entre animosité nationale et rivalité d’émulation: la position de Véron de Forbonnais face à la compétition anglaise,” *Governare il Mondo: L’economia come linguaggio della politica nell’Europa del Settecento* (ed. Manuela Albertone, Milan: Fondazione Feltrinelli, 2009), pp. 125–48. On the “émulation de jalousie” which marked relations between the cities of Ancient Greece and was a model that Hume adopted to build a theory of how peaceful political relations might exist between France and England even while they continued to compete to win new shares of the market, see Istvan Hont, *Jealousy of Trade: International Competition and the Nation-State in Historical Perspective* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2005).

23 “Le commerce s’est enrichi avec la Colonie, mais il l’a fondée, entretenue, améliorée. Le commerce rentrera tôt ou tard dans l’exclusif qui lui appartient; si ce commerce est dénué de capitaux et languissant, il ne pourra plus fournir à la Colonie les avances suffisantes de Negres, de commodités; les marchandises renchéiront, et le produit de la terre s’avilira,” Forbonnais, *Essai sur l’admission*, p. 94.

as circumstances dictated. Remaining consistent with what he had written in the *Essai sur l'admission* of 1756, he assigned to the administration the delicate task of conciliating “*l'intérêt de la propriété coloniale*” and the one of the “*la propriété métropolitaine,*” taking care to avoid dissention between them:

Le régime prohibitif peut et il doit subsister dans son ancienne forme parce qu'en tout tems ce régime a été nécessairement modifié par la voie d'administration qui peut bien avoir une règle générale mais à la quelle l'application appartient exclusivement, d'après des circonstances qui varient sans cesse. Il est des choses qui doivent être réglés, parceque leur nature est de pouvoir l'être absolument, continuellement et à l'avantage de tous, il en est d'autres qui doivent être conduites seulement suivant les temps et l'occasion; celui qui fait une règle se propose de ny rien changer, et répond des inconveniens qui l'accompagneront; s'il n'y remède pas il jette dans le désespoir, s'il y remédie, c'est presque toujours trop tard et avec perte de considération. L'erreur dans la conduite se rectifie promptement, les inconveniens sont passagers, les espérances subsistent, et le gouvernement conserve ses principes.²⁴

The United Provinces in the thought of Gournay and his group

In 1763 the Comte de Mirabeau made known his support for the rationale behind the model of an agrarian nation with a guaranteed free circulation – import and export – of grain. In doing so he articulated how the repudiation of commercial logic, exemplified by trade treaties, and the possibility of realising a truly pacifist foreign policy were connected:²⁵

Les deux Nations [France and England] reprendroient ainsi leurs rapports et leurs proportions naturelles, ce qu'on ne doit attendre ni des armes ni des Traités, qui cependant ont presque eu pour objet le commerce dans les vues politiques de la France; mais quel commerce, quelle politique, quel succès! C'est au Conseil du Commerce et à la Police des grains à en rendre compte.²⁶

24 Forbonnais, “Mémoire de Monsieur de Forbonnais sur l'Arrest du 30 aoust 1784”, p. 17v, continued: “Si l'administration est fidele, tout ira bien comme il a été souvent : si elle ne l'est pas les entrépôts couvriront par bien plus de moyens marche tourtoeuse, enfin, le droit sera au moins à couvert, et l'opinion aussi, qui est la reine du monde. On croit qu'il serait indécent de mettre en doute si l'autorité du Roy à le même poids dans ses colonies qu'en 1765, si par malheur on hesitait à cet égard tout serait consommé et l'etat trahi.”

25 On the physiocratic project, see the special issue entitled *Fisiocrazia e proprietà terriera* of *Studi Settecenteschi* 24 (2004), edited by Manuela Albertone. See also Michael Sonenscher, *Before the Deluge: Public Debt, Inequality, and the Intellectual Origins of the French Revolution* (Princeton: Princeton University Press, 2007), pp. 179–253 and Philippe Steiner, “Wealth and Power: Quesnay's Political Economy of the 'Agricultural Kingdom,’” *Journal of the History of Economic Thought* 24 (2002), pp. 91–110; Gilbert Faccarello and Philippe Steiner, “Interest, sensationism and the science of the legislator: French 'philosophie économique' 1695–1830,” *European Journal of Economic Thought* 15 (2008), pp. 12–14, and Clark, *Compass of Society*. See also Alimento, “Introduzione”, *Modelli d'oltre confine*, xxi–xxiii.

26 Victor de Riquetti, Marquis de Mirabeau, *Philosophie rurale* (Amsterdam, 1763), p. 350.

Yet, the emerging Physiocratic sect was not the only group of thinkers to subject the economic and foreign policies pursued by the French government during the Seven Years' War to severe criticism. Also reflecting on the trade accords which Mirabeau disparaged so harshly, was a pressure group that had been growing during the 1750s. This, too, hoped to maintain peace while accepting, however, that it would have to operate on the same ground as its competitors, that of emulative rivalry.

In point of fact, this group of young intellectuals and administrators who gathered around the *Intendant du Commerce* Gournay sought to steer government economic policy in what they deemed to be the right direction. The group set itself the objective of examining the commercial treaties that had subordinated France's economic interests to the political stabilisation of Europe. By analysing the treaties, beginning with that of Utrecht, Gournay and his closest collaborator, Forbonnais, became convinced that the priorities of French foreign policy needed revising, and that political considerations should take commercial interests much more seriously.

These convictions were reinforced by Maurepas, the Minister for the Navy in charge of the colonies, who, after closely studying the commercial practices of other European countries, took the initiative of seeking to reinforce the French merchant navy. In fact it was Maurepas who urged Gournay to undertake an educational journey between 1746 and 1747 that took him to the Hague and Amsterdam (1746 and 1747), as well as London (1746), Hamburg, Berlin (1747) and Vienna.²⁷ Étienne de Silhouette, Alexander Pope's French translator, lived in London during the same period.²⁸

As a result of these experiences, Gournay and Silhouette, who joined the administrative apparatus only a few years after concluding their travels – one as the *Intendant du commerce*, the other as *Contrôleur général des Finances* – came to the conclusion that France needed to free itself of dependence on the Dutch Republic by creating a merchant navy of its own, as England had done. Significantly, Silhouette and Gournay's stand in support of the establishment of a navigation act came after France, on 31 December 1745, decided not to renew the commercial treaty that had tied it to the United Provinces since 1713.

According to Schelle, Gournay took part in the Breda conferences as a commercial advisor.²⁹ During these negotiations, which were interrupted in May 1747 following the entry of French troops into Dutch territory, Gournay outlined his economic proposals for the first time. In a text written in 1747–1748, which Tsuda

27 Maurepas' commissioning and Gournay's itinerary have been reconstructed by Takumi Tsuda, *Présentation des textes in Mémoires et Lettres de Vincent de Gournay* (Tokyo: Kinokuniya, 1983), xi–xii. Gournay settled in Paris in 1748 where he remained until 1758, when he resigned from the *Bureau du commerce*.

28 On the journey to England by Silhouette, the secretary to the Duke of Orléans, and his favourable opinion regarding the establishment of a navigation act see "Observations sur les finances, le commerce, et la navigation d'Angleterre," *Journal de Commerce* (1760), examined in Paul Cheney, *Revolutionary Commerce: Globalization and the French Monarchy* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2010), pp. 31–36, 45–47.

29 See Gustave Schelle, *Vincent de Gournay* (Paris: Guillaumin, 1897), p. 24.

believed to be the precursor of the later *Remarques* to the treatise of Josiah Child,³⁰ Gournay stated unambiguously what measures had to be taken, in his opinion, to protect France's commercial interests, which could be summed up as a policy of making no commercial concessions to the United Provinces. His strategy, aimed at reducing French dependence on Dutch vessels, included signing a commercial treaty aimed at increasing direct trade with Russia, and finalising a treaty with Portugal. He also proposed lowering interest rates and passing a navigation act to contain the power of the United Provinces.

This decisive stand, along with Silhouette's support for a navigation act, had manifest political implications because there was in fact no consensus within the government on what line to take with the United Provinces (whose relations with France had been managed by the Prince of Nassau-Orange since 1748, in response to the French invasion.) As a matter of fact, the instructions received by Saint-Séverin d'Arragon on 19 February 1748 were the complete opposite of what Gournay had hoped for. Louis XV reserved the right to conduct separate negotiations with the United Provinces over the renewal of the commercial treaty so as to persuade the new Statholder to maintain a friendly attitude towards France³¹, and this he did by authorising his plenipotentiary to renew the privileged treatment of the United Provinces – first guaranteed in 1713 and renewed by Fleury in 1739 – provided it came along with an assurance of the Dutch Republic's military neutrality. As Madame Pompadour pointed out, this kind of activity had typified French policy ever since the outbreak of the War of Austrian Succession.³² Writing in September 1746 to van Hoey, the Dutch Ambassador to France, she observed:

You are aware that from the beginning of the war the King has never demanded anything from your republic other than to be neutral in this great contest of the principal powers of Europe, and offers to consign the city of Dunkirk to your hands as a token of his sincerity. The states, however, have constantly disregarded his entreaties.³³

30 "Mémoire sans titre", *Mémoires et Lettres de Vincent de Gournay*, pp. 3–12.

31 For the instructions received by Saint-Séverin of Arragon, who from September 1747 was the plenipotentiary to the Congress of Aix-la-Chapelle, see M. de Flassan, *Histoire générale raisonnée de la diplomatie française ou de la politique de la France* (2nd ed., 7 vols., Paris, 1811), vol. 5, p. 401.

32 Regarding the secret mission by the diplomat Helvétius in 1706 aimed at reaching an agreement with the United Provinces, see Murk van der Bijl, "De Franse politieke agent Helvétius over de Situatie in de Nederlandse Republiek in het Jaar 1706," *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap* 80 (1966), pp. 152–94; Helvétius, *Mémoire sur la société de commerce proposé entre la France, l'Espagne et la Hollande* (1705), is kept by the Archives du Ministère des Affaires Etrangères (Paris), Correspondance politique, (hereinafter A.E., C.P.), Espagne, 147, and is mentioned by Cheney, *Revolutionary Commerce*, p. 238.

33 Abraham van Hoey, *Carteggio di Madama la marchesa di Pompadour, ossia Raccolta di Lettere scritte dalla Medesime* (Venice, 1789), vol. 1, p. 17. Regarding the moderation used by Louis XV towards his enemies and on the modest demands put forward at the peace negotiations of Aix-la-Chapelle on 25 October 1748, which led many commentators to think that the King of France had gone to war for the King of Prussia, an idea shared by the Count of Argenson, who spoke of this peace as a "vilaine paix", see Michel Antoine, *Louis XV* (Paris: Fayard, 1989) and more recently Jean-Pierre Bois, *De la paix des rois à l'ordre des empereurs, 1714–1815, Nouvelle histoire des relations internationales* (Paris: Seuil, 2003), which attributes to Louis XV the desire to substitute the old notion of balance with a new vision that recognised the existence of frontiers and the aspiration

After being nominated *Intendant du commerce* by Machault in 1751, Gournay continued his opposition to this approach by restating the risks inherent in renewing the commercial treaty with the Dutch. Indeed, it is noteworthy that it was while he reflected on the republic's commercial strategies that he outlined his proposals for economic reform, encapsulated in the aphorism "liberté et protection" (that is, freedom from domestic monopolies and protection for the French navy).³⁴ In his *Remarques* (1752) to Child, he inextricably linked the plan for transforming France into a commercial nation equipped with its own merchant navy to a report of the damage that indulging the United Provinces had caused the French economy. In effect, he asked himself:

Qu'avons-nous à appréhender en refusant de renouveler avec les Hollandais un traité, et de continuer à les favoriser en France comme ils l'ont été par le passé? Craignons nous de les lier plus intimement avec les Anglois? Mais depuis les changements arrivés en Hollande en 1748, ne peut-on pas dire que la Hollande est dans une espece de dépendance de l'Angleterre ? Ensorte que dans le cas où nous aurions la guerre avec l'Angleterre, la Hollande se trouveroit forcée de suivre l'impulsion que luy donneroient les Anglois, et de tourner sa marine contre nous; ensorte que former des matelots aux Hollandois comme nous le faisons en vertu de nos Traités avec eux, c'est ajouter pour ainsi dire aux forces maritimes d'Angleterre. Mais quand même nous pourrions nous flatter de voir un jour les Hollandois briser les liens qui les attachent aujourd'huy à l'Angleterre, et joindre leur marine à la notre pour brider une Puissance aussi jalouse de leur propre commerce que du nôtre, pourrions-nous compter asses solidement sur ces secours? Et vaudroit-il jamais celui que le Roy trouvera toujours dans ses sujets, quand par un bon acte de navigation il en fera des matelots, et augmentera sa marine, au lieu d'augmenter celle des Hollandois, comme nous n'avons pas cessé de le faire depuis l'établissement de la République?³⁵

Gournay's proposal, spelt out in the *Remarques*, for passing a navigation act in order to enlarge the French navy was aimed at curbing the dominance which he believed the United Provinces had acquired over France through the 1713 Treaty of Utrecht. Renewed in 1739, the treaty had established free trade between the two countries and given the Dutch the same advantages as the French *ressortissants*.³⁶

of peoples. Louis XV, however, was not able to support this non-hegemonic idea with a realistic valuation of Frederic II's aspirations.

34 Vincent de Gournay, "Conclusion des Remarques sur l'ouvrage du chevalier Child," *Traité sur le commerce et sur les avantages qui résultent de la réduction de l'interet de l'argent; par Josias Child, Chevalier Baronet: avec les Remarques inédites de Vincent de Gournay*, ed. Takumi Tsuda (Tokyo: Kinokuniya Company, 1983), p. 421, wrote that "dans tous les Traités que les Hollandois ont fait avec nous, ils se sont toujours scrupuleusement attachés à cette maxime fondamentale de tout commerce que l'on veut rendre florissant; *liberté et protection*; on voit que quant à la *liberté*, pour éviter que leurs fabriques ne soient gênées par nos reglements, ils stipulent expressément qu'elles en seront affranchies; la *protection* se trouve dans la stipulation de l'article même qui rend à cet égard la condition du fabriquant hollandois plus favorable que celle du sujet du Roy, et dans l'attention qu'ils ont eue de stipuler que leurs toiles, quoyque de différentes qualités soient comprises sous un même tarif."

35 Gournay, "Conclusion des Remarques", pp. 424–25.

36 Gournay, "Conclusion des Remarques", p. 421: "[...] si nous voulons rétablir une sorte d'égalité entre les Hollandais et nous, il faut stipuler avec nous-mêmes qu'à l'avenir nos propres fabriquant

Significantly, Gournay concluded his *Remarques* with an *Extrait du Traité de navigation et de commerce conclû à Utrecht en 1713 entre la France et les Etats Généraux*, in which he insisted that there could only be free exchange when equal conditions prevailed. The reciprocal freedom accorded by the Treaty of Utrecht, which ostensibly established a perfect parity between the two nations, in reality – because of the scrapping of interest rates between them and the state of their respective merchant navies – boosted Dutch shipping to the cost of French traders.³⁷

It was while analysing, in the *Remarques*, the influence that the interest rate had on the development of the navy that Gournay expressed the hope that this might be reduced until such time as equal market conditions existed in the economies of both countries. He famously used the metaphor of a set of scales³⁸ to argue that France needed to adopt a defensive economic policy as it would only be able to contribute to securing a balance of power and peace in Europe if by becoming a significant partner.

The problem posed by the *Intendant* in the *Remarques* was highly topical in that the decision taken in 1745 not to renew the commercial treaty with the United Provinces compelled France not only to rethink its policy of alliances but also to redefine its trade relations, in particular those with nations, such as Spain which, though bound by dynastic ties, were in search of their own space. As regards this, it must be borne in mind that while Spain under Ferdinand VI and the ministers Carvajal and Wall continued to have outstanding disagreements that caused persistent friction between herself and Great Britain, it made friendship with that power a political priority, as the 1750 agreement that put an end to trade disputes dating back to well before the end of the War of Austrian Succession testifies. In effect, the choicest fruit of what McLachlan described as “the seven years’ peace”³⁹ was this commercial treaty, which restored to English traders the privileged position they had once enjoyed: henceforth they would have to pay only the import and export duties in force at the time of Charles II, and even the evaluation system

seront aussi bien traités en France, que les Hollandois, c’est-à-dire, que les fabriques de France jouiront de la même liberté, dont les fabriques de Hollande jouissent en Hollande et en France. Sans cela, en gênant continuellement notre commerce plus que le commerce étranger, nous continuerons de le diminuer et, avec lui, les moyens de payer les revenus du Roy.”

37 Gournay also attacked the freedom to trade in the Levant given to the Dutch, who in the port of Marseilles enjoyed the same freedoms and rights as the French.

38 See Simone Meyssonier, “Présentation,” *Traité sur le commerce de Josiah Child suivis des Remarques de Jacques Vincent de Gournay*, ed. Simone Meyssonier (Paris: L’Harmattan, 2008), xvii.

39 Jean O. McLachlan, “The Seven Years’ Peace and the West Indian Policy of Carvajal and Wall,” *English Historical Review* 53 (1938), pp. 457–7. See also Jean O. McLachlan, *Trade and peace with Old Spain 1667–1750, a study of the influence of commerce on Anglo-Spanish diplomacy in the first half of the eighteenth century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1940). McLachlan underlined the fact that the substitution in 1754 of Carvajal with Wall, who had already been Ambassador to London between 1748 and 1752, did not imply any change. See also Agustín González Enciso, “Spain’s Mobilisation of Resources for the war with Portugal in 1762,” *Mobilising Resources for War: Britain and Spain at work During the Early Modern Period*, eds. Hugh V. Bowen and Agustín González Enciso (Barañáin: Ediciones Universidad de Navarra, 2006), pp. 159–90.

of that day was left untouched.⁴⁰ Although France had also boasted the status of favoured nation since the Treaty of Utrecht, it failed to broker a similar accord with Spain during this period notwithstanding the fact that the latter concluded a commercial treaty with Portugal in 1752.⁴¹

From the *Mémoire* of 1747–1748 onwards Gournay had lambasted the uncertainties of French diplomacy, beginning with this lack of reciprocity with Spain,⁴² and had also inveighed against the basis of the presumptions that had until then sustained its actions. His attitude was unchanged in the *Remarques*, though he did try to take the edge off his criticism by claiming that he had not made:

ces réflexions pour blâmer ceux qui ont fait le Traité de 1739 qui vraisemblablement ont fait de leur mieux, mais uniquement pour faire voir que, faute de connaissances suffisantes sur le commerce et sur la nature de celui de la Hollande, nous avons abandonné sans nous en douter, notre propre subsistance aux étrangers et nous faisons vivre par la navigation et par la pêche les Hollandois au lieu des sujets du Roy.⁴³

In all probability these attacks on French foreign policy – *la bonne politique* (from which Gournay distanced himself⁴⁴) – prompted the *Contrôleur général des Finances* Machault to halt the circulation of the *Remarques*, despite his having been instrumental in Gournay's appointment. Indeed, when the translation of Child's book appeared in 1754⁴⁵ it was without Gournay's tightly packed annotation, which in the main focused on challenging Dutch dominance.

40 The 1750 trade treaty ended the dispute that had arisen with the Treaty of Aix-la-Chapelle, whose article III had confirmed the 1714 Treaty of Utrecht which had restricted the privileges enjoyed by English traders thanks to the 1667 Treaty of Madrid. (The latter re-established free trade between the two nations and the preferred nation clause.) Since article III did not mention the agreements made after 1714, particularly the Treaty of Madrid of 13 December 1715 which had restored the privileges of the English merchants, Spain argued that the trade agreements in place were those of the 1714 Treaty of Utrecht, while the English referred to 1715.

41 In October 1750 Great Britain ceded its remaining rights to the slavery trade and trade in other goods in the Spanish Caribbean colonies in exchange for a monetary settlement. See Jonathan R. Dull, *The French Navy and the Seven Years' War* (Lincoln NE: University of Nebraska Press, 2005), p. 8.

42 Gournay, "Mémoire sans titre," p. 8, invited French ministers to "obtenir une modération de droits sur toutes les marchandises des manufactures de France qui sont transportées en Espagne, [...] à obtenir de la cour d'Espagne la libre extraction de l'argent en payant un droit fixe, [and to do so until] le pavillon français y [in Spain] soit respecté." Meyssonnier, "Présentation", xix, argues that Gournay wrote the *Remarques* under pressure from the fact that he had known that Spain was preparing to reduce the interest rate.

43 Gournay, "Conclusion des Remarques", p. 424.

44 Gournay, "Conclusion des Remarques", p. 424 : "Mais si l'habitude de traier les Hollandois mieux que les sujets du Roy nous fait penser que la bonne politique l'a souvent voulu ainsi, je répons que cela ne vient que de l'indifférence que nous avons eue jusques à présent pour les matières de commerce, et que la bonne politique n'a jamais voulu dans aucun temps, que l'on enrichit ses alliés au préjudice de ses propres sujets; mais quand même la nécessité des temps ou des circonstances particulières nous eussent obligés d'en agir ainsi autrefois, les choses sont tout à fait changées aujourd'hui."

45 Josiah Child, *Traité sur le commerce et sur les avantages qui résultent de la réduction de l'intérêt de l'argent. Avec un petit traité contre l'usure par le chevalier Thomas Culpeper* (Amsterdam, 1754).

In substance, in the *Remarques* the *Intendant* had demolished one of the fundamental planks of the *bonne politique* which inspired French foreign policy, namely that to ensure the security of France it was imperative to preserve the military neutrality of the United Provinces. In a memorandum sent to Louis XV to counter criticisms made against him by the Marshall of Saxony, the Count of St. Séverin, who had signed the peace of 1748, made a direct reference to this *bonne politique*, explaining that it:

ne fait point d'éclat; elle va à ses fins par une marche détournée. Il faut affaiblir insensiblement les Hollandais, mais ne les détruire jamais. C'est une barrière contre les puissances du nord. Ils nous garantissent des incursions des Allemands, que les romains eux-mêmes ne purent pas retenir, et qui enfin détruisèrent l'empire des Césars.⁴⁶

Thanks to Gournay, this image of Holland as a vital protective buffer against the northern powers began to give way to that of a country with which it was extremely risky to deal commercially. Gournay used Child to bear out the claim that every French negotiation with the able Dutch merchants would have a negative outcome. The Dutch superiority in commercial affairs drove him to argue for the need to “éviter toute apparence de traiter avec eux et en regarder la seule proposition comme un piège dont nous ne pouvons nous garantir que par la suite.”⁴⁷

The importance of these considerations becomes clear if one considers that alongside his stand against the renewal of the commercial treaty – or rather against exchanging the renewal of the treaty for a less hostile attitude to France on the part of the restored Stadholder – Gournay came out strongly in support of the establishment, for anti-Dutch purposes, of a navigation act modelled on the English Act of 1660. The merchant navy that resulted would form, in the event of war, the bulk of the French military navy.

It was certainly not by chance that several French translations of the Act of Navigation of 1660 were published between 1749 and 1758 and that, significantly, all appeared in texts which stressed the need for France to see herself as an integrated colonial empire. In these works, the recognition of France's imperial vocation was inseparable from an awareness of the need to inhibit the United Provinces' role as a trade intermediary by not renewing the treaty that had bound the two countries together since 1739. Although in 1754 Child's text appeared in French translation without the annotation, it nonetheless showed strong appreciation for the navigation act. The text of the act was later provided for the French public as an appendix to the translation of a book by Joshua Gee (a theorist of the English imperial vocation)⁴⁸

46 Flassan, *Histoire générale raisonnée de la diplomatie française*, vol. 5, pp. 427–28.

47 Gournay, “Conclusion des Remarques”, pp. 422–23.

48 J. Gee, *Considérations sur le commerce et la navigation de la Grande-Bretagne* (4th ed., Geneva, 1750), pp. 210–15, which include the “Articles principaux de l'Acte de la Navigation Anglaise dont il est souvent fait mention dans l'Ouvrage.” The June 1755 edition of the *Journal Oeconomique*

made by Montesquieu's son, a member of the Secondat family who frequented Gournay's circle.⁴⁹ Meanwhile, the campaign orchestrated by that group against the renewal of the treaty with the United Provinces and in favour of a navigation act found its fullest expression in the *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, a work which, after the 1754 edition, benefited from widespread European circulation thanks to its inclusion in a highly successful collection, published in Amsterdam in 1756 under the attractive title of *Discours politiques de Mr. Hume*.⁵⁰

In the *Essai*, O'Héguerty underlined the United Provinces' historic disloyalty towards France and drew attention to its vital role in the English system, insofar as the Dutch underwrote English public debt.⁵¹ After showing that giving the Dutch preferential treatment in commercial matters had produced no benefit for France, he got to the heart of the matter by openly referring to negotiations in progress between the two parties on the issue of customs tariffs.⁵² He opposed plans to

contains, following the translation of Gee's work, the same articles of the Navigation Act that feature in appendix to the 1750 edition.

49 See François Cadilhon, *Jean-Baptiste de Secondat de Montesquieu: Au nom du père* (Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 2008).

50 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime, Discours politiques de Mr. Hume traduits de l'anglois par Mr. De M[auvillon]* (5 vols., Amsterdam, 1756–1761), vol. 2.

51 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, pp. 87–88: "On ne doit jamais perdre le souvenir de l'infidélité des Etats Généraux envers le Roi. En 1747 avant qu'il y eût aucune rupture ouverte avec nous, ils envoyèrent ordre à leur commissaire qui réside à Elzeneur, de défendre aux Capitaines Hollandois, qui avoient été charger à Riga des mâts, planches etc., pour les arsenaux de Sa Majesté, au Havre, à Brest et à Rochefort, de suivre leur destination, mais de se rendre à Amsterdam pour y décharger leurs Cargaisons; ce que ces Capitaines exécutèrent au mépris des contrats d'affretement que les Négocians regardent avec raison, comme ce qu'il y a de plus inviolable dans le commerce. Voilà cependant la Nation que la France a le plus favorisée dans ses Traités de commerce, au préjudice notable de ses Sujets, quoiqu'elle ait été depuis 70 ans et soit désormais toujours disposée à séconder les vues des ennemis qui s'éleveront contre cet Etat. Quoi qu'on fasse, les Etats-Généraux resteront constamment attachés aux intérêts et au sort de la Grande-Bretagne. Plus de deux cents millions, valeur de notre monnoie, que les Hollandois ont dans les fonds publics à Londres, forment des liens entre ces deux Etats que rien ne sçauroit rompre que leur chute commune, ou une banqueroute de la part de la Nation Britannique; et si l'on s'est flatté jusqu'ici d'amener les Etats-Généraux à pencher en faveur des intérêts de cet Etat, en les distinguant des autres nations, par des Traités de Commerce totalement à leur avantage, l'expérience de 75 années doit aujourd'hui détromper le Ministère. Enfin il est tems de reconnoître l'excès des facilités que la France a jusqu'ici apportées aux Traités de commerce et de navigation qu'elle a réglés avec les Etats d'Hollande."

52 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, pp. 88–90: "Que deviendroient-ils ces Etats, si toutes les Nations, venant à ouvrir les yeux sur leur véritable intérêt, faisoient chacune dans son Pays un acte de Navigation semblable à celui des Anglois, par lequel les Hollandois seroient exclus d'y apporter d'autres marchandises ou denrées que celles du crû de la Hollande? Que deviendroient-ils s'ils avoient une fois senti que par un commerce direct entr'elles, l'on peut se passer d'eux? Ils ne peuvent sans artifice et sans la même attention qu'il faut pour entretenir leurs digues et leurs machines hydrauliques, se maintenir en possession d'un commerce que la nature ne leur a pas donné, et qui est le fruit de leur industrie. En imposant le droit de cent sols par tonneau sur l'entrée de leurs Vaisseaux chargés de marchandises et des denrées du Nord et de la Mer Baltique, c'est les imposer sur les propres sujets du Roi, attendu que la charge de ce droit n'étant pas suffisante pour les mettre en état de naviguer en concurrence avec les Hollandois, il s'ensuit que ne craignant point la rivalité de nos armateurs, ils continueront leur navigation, et nous apporteront des marchandises et des denrées du Nord; ils payeront à leur entrée le droit de cent sols par tonneau, qu'ils verseront sur le prix des marchandises et des denrées s'ils les ont chargées pour leur propre compte; et s'ils les ont chargées à fret, qu'on ne soit point en peine de sçavoir s'ils ont augmenté le prix du fret de cent sols par tonneau."

raise the tariffs and argued for the establishment of a navigation act as the only way of increasing French trade in the North and in the Baltic.⁵³

The work, commissioned by the *Contrôleur général des Finances* Machault and the new Minister for the Navy, Rouillé d'Orfeuil, provoked political infighting, as is demonstrated by the fact that Malesherbes was forced to intervene to prevent its confiscation.⁵⁴ In 1754, after the navy's budget had been slashed despite the combined efforts of Rouillé and Machault, the government decided to renew the 1747 commercial treaty with Sweden, as well as the agreements from 1749 with Denmark. Evidently, the preliminaries of a similar treaty with Prussia of 1753 and the renewal of treaties with Sweden and Denmark during 1754 responded to a political logic traditionally favoured by France, namely that of reconfirming its alliance with Prussia, spurning offers from Vienna,⁵⁵ and strengthening ties with the middling powers in order to be protected from the danger posed by Russia. This political vision, which fitted in well with the personal project pursued by Louis XV to place the Prince of Conti on the Polish throne, had little in common with the economic and political approach set forth by O'Héguerty. The latter, like Gournay before him, wanted to extricate France from dependency on the Dutch and proposed doing so by dint of a commercial treaty with Russia – whose neutrality he underlined⁵⁶ – and also by subjecting all the states whose treaties with France were about to expire to a navigation act.⁵⁷ The act (a complete translation of which was included in O'Héguerty's work),⁵⁸ was intended to reserve colonial trade exclusively for French

53 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, p. 90 : "On ne connoit qu'un seul moyen bien sûr d'animer la navigation des Sujets du Roi dans les Mers du Nord et dans la Baltique; ce seroit de rendre une Ordonnance semblable à l'Acte de Navigation que le parlement d'Angleterre passa en 1660, dont on donnera la traduction dans la suite de cet Essai. En limitant par cette ordonnance un tems pendant et avant l'expiration duquel les vaisseaux étrangers pourroient continuer de voiturer dans nos Ports les marchandises et les denrées du Nord qu'il leur est permis d'y apporter, on déclareroit qu'après l'expiration de ce tems, tous vaisseaux étrangers qui apporteroient des marchandises et des denrées autres que celles du crû de leur Pays respectifs, seroient confisqués avec leur chargemens."

54 With regards to Malesherbes' intervention, see Charles, "Le cercle de Gournay", who attributes the confiscation to the fact that the author had made the mistake of including Saint-Lucie, a French possession, in the English Antilles, a delicate subject which was being negotiated as part of the settlement of frontiers between French and English colonies. James S. Pritchard, *Louis XV's Navy, 1748–1762: A Study of Organization and Administration* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1987), p. 9, instead argues that the island was not inhabited either by the French or their slaves, but because of certain treaties was in fact neutral.

55 Dull, *French Navy and the Seven Years' War*, pp. 20–49.

56 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, p. 97.

57 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, pp. 90–91: "On auroit attention dans cette Ordonnance de faire exception des Etats avec lesquels Sa Majesté auroit fait des Traités qui seroient contraires à ce nouveau Règlement, parce que l'on doit toujours respecter la religion des Traités: mais on auroit attention aussi, lorsque ces Traités seroient expirés, d'assujettir ces mêmes Etats à l'Ordonnance. Il seroit nécessaire de fixer à l'exécution de cette Ordonnance, un terme suffisant pour donner le tems aux Armateurs de faire construire, ou de faire acheter chez les Etrangers des Vaisseaux, pour entreprendre la navigation dans les mers du Nord et de la Baltique."

58 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, pp. 100–11 has the translation of the "Acte, pour encourager et augmenter la marine et la navigation, passé en parlement, le 23 septembre 1660."

ships⁵⁹ and to impose high tariffs on foreign vessels in the event that French ship-owners decided not to venture into trade with the North.⁶⁰ If implemented, this measure would have had significant diplomatic consequences. The price of the aggressive foreign policy would have been paid not only by the United Provinces, which O'Héguerty clearly thought should no longer be granted favours in exchange for military neutrality, but also by Sweden and Denmark, smaller powers which French diplomacy was then working hard to convince to defend their commercial neutrality by joining the league of neutral nations that eventually came into being in 1756.⁶¹

The aggressive economic policy propounded by Gournay's group in these years, fixed on creating a French merchant navy, was backed by Machault and Rouillé yet did not persuade the whole government. In truth it ran counter to the exigencies of the army and, most importantly, was costly, a fact which O'Héguerty himself was forced to recognise. To depend on a French merchant navy alone would have temporarily increased the cost of goods and foodstuffs but O'Héguerty foresaw this problem and answered it by asserting that the loss would be offset by the fact that any income would have stayed within the country. For all that, he believed that what clinched the argument was the fact that the implementation of a navigation act would take work away from the Dutch merchant navy and thus reduce the republic's military strength:

On convient que les marchandises et denrées que rapporteroient ces Vaisseaux, reviendroient à un plus haut prix que si elles étoient apportées par les Hollandois. Qu'importe? Ce seroit à nous-mêmes que nous payerions ce surhaussement de prix. L'affrettement de nos vaisseaux seroit plus cher assi: mais comme les sommes qui en proviendroient ne sortiroient point du Royaume, l'Etat n'en seroit point affecté, au-lieu que dans les circonstances présentes où nous nous trouvons vis-à-vis des Hollandois, le prix de chaque affrettement de leurs Vaisseaux sort de ce royaume en pure perte pour l'Etat, et passe en Hollande pour y construire des vaisseaux, élever, nourrir et entretenir des matelots, au service de la République.⁶²

59 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, p. 114. For the defence of the *Exclusive*, see also the chapter entitled, "De la liberté du commerce avec nos Colonies," p. 116, which states that allowing foreigners "de faire le commerce de nos colonies, paroît un abus auquel il seroit nécessaire de remédier. Un semblable abus avoit été toléré en Angleterre jusqu'à ce que le Parlement en eût pris connoissance, et il y remédia par son Acte de Navigation, tracé ci-dessus. Cet exemple qu'a dicté la sagesse de ce Corps auguste, mériteroit bien d'être suivi, pour le plus grand avantage de cet Etat."

60 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, p. 111: "Mais admettant ce qui est contre toute vraisemblance, que les Négocians Armateurs n'entreprissent ni le commerce du Nord et de la Baltique, ni le cabotage, ne resteroit-il pas toujours au Ministère la ressource des passeports, qu'il donneroit à ceux qui lui en demanderoient pour des vaisseaux étrangers? On doit observer ici qu'à l'imitation du Gouvernement de la Grande Bretagne, les Sujets du Roi devant être traités, dans leur Commerce, plus favorablement que les Etrangers, il conviendrait, dans les renouvellemens des traités, de fixer des droits d'entrée sur toutes les Marchandises que les nations apporteroient dans nos ports du crû de leur Pays respectif, plus considérables que ceux que payeroient les Sujets du Roi, et tels qu'ils pussent balancer l'œconomie supérieure avec laquelle elles construisent et font leurs armemens, afin de mettre nos armateurs tout au moins dans une égalité de concurrence."

61 See Pares, *Colonial Blockade*, pp. 292–309 and Gunner Lind, "The Making of the Neutrality Convention of 1756," *Scandinavian Journal of History* 8 (1983), pp. 171–92.

62 O'Héguerty, *Essai sur les intérêts du commerce maritime*, p. 91.

Two other writers contributed to Gournay's campaign in favour of passing a navigation act. In *Les intérêts de la France mal entendus* (1756) Ange Goudar bolstered O'Héguerty's arguments for facing up to Anglo-Dutch hegemony and in the *Histoire du Commerce des Antilles Anglaises* (1758) Butel-Dumont contextualised the proposal in a wider consideration of France's imperial destiny.

Goudar actually proposed the adoption of the English Navigation Act (providing a complete translation of it) as a means of allowing France – a country rich in raw materials and manufactured goods – to win back trade appropriated by English and Dutch ships:

Pour porter un échec considérable à la Marine Angloise ou Hollandoise, il y a un grand moyen, qui est d'ordonner qu'à l'avenir les denrées de notre crû ne pourront être transportées pour l'Etranger, que sur nos propres vaisseaux, et que le capitaine et les trois quarts de l'équipage seront françois. [...] Chaque Peuple n'a qu'à reprendre ses droits et la marine de chacun de ces Etats sera réduite à un très-petit nombre de Vaisseaux. Le Règlement qu'on propose ici, seroit d'autant plus convenable, qu'il ne seroit point opposé à l'Acte de Navigation d'Angleterre, et qu'au-contraire il y seroit conforme, étant ordonné dans celui-ci, "que les marchandises et denrées de l'Europe ne pourront être apportées en Angleterre, (comme on l'a vu), par d'autres Vaisseaux que par ceux qui sortiront des Ports des Pays où se fabriquent les marchandises, et où croissent les denrées."⁶³

Butel-Dumont gave a detailed presentation of the English Navigation Act and its subsequent amendments, within the context of a reflection on the characteristics of an integrated colonial empire, believing this legislation to be the best suited to subordinating the interests of the colonies to those of the mother-country:

Les colonies s'éleverent contre cette nouvelle police, dès qu'elle fut établie ; et elles n'ont jamais cessé de se plaindre du préjudice qu'elle leur a apporté. Il est très certain en effet, que le cours de leur prospérité a été altéré par-là. Le gouvernement et la législature d'Angleterre, s'attendoient à cet effet, mais le ministère de même que le parlement, considérant que tout l'Empire Britannique ne formoit qu'un seul arbre à divers rameaux, crurent devoir faire refluer vers le tronc des sucres qui se portoient avec trop d'abondance dans quelques branches. Telle fut leur idée: et ils l'ont suivie aussi long-temps, que la diminution de l'opulence dans leurs colonies, n'a pas affecté le corps général de la nation Angloise. Lorsque les restrictions imposées sur leur

63 Ange Goudar, *Les intérêts de la France mal entendus dans les branches de l'Agriculture, de la Population, des Finances, du Commerce, de la Marine, et de l'Industrie* (3 vols, Amsterdam, 1756), vol. 3, pp. 122–4 proposed to prohibit sabotage off the French coast of foreign ships and "d'établir des entrepôts des marchandises et denrées étrangères dans les ports du royaume; il seroit inutile d'objecter que ces deux gouvernemens, pour mettre des obstacles à l'augmentation de cette nouvelle marine françoise, défendroient dans leurs états l'entrée de nos propres denrées, transportées sur nos propres vaisseaux. Cette prohibition ne scauroit avoir lieu. La France, comme il a été souvent dit dans le cours de cet ouvrage, peut se passer de la Hollande et de l'Angleterre; mais la Hollande et l'Angleterre ne peuvent pas se passer de la France. Leur climat leur refuse une infinité de choses nécessaires, que nous avons et qu'ils n'ont pas. Nous pouvons toujours leur donner la loi de ce côté-là, parce qu'elles sont en quelque façon sous notre dépendance physique. [...] La puissance maritime des Anglois et des Hollandois, n'est fondée que sur l'indolence des autres Nations."

commerce ont paru en trop affaiblir le cours, la même autorité qui les avoit établies, les a abolies ou modifiées.⁶⁴

Butel-Dumont was a central figure for several reasons: apart from holding the office of Censor, he was also secretary of the commission set up to establish the borders of the North American colonies.⁶⁵ He had previously used this experience to write another work in collaboration with Forbonnais: the *Histoire et commerce des colonies anglaises dans l'Amérique septentrionale*⁶⁶ which, through an analysis of England's successful trade with the North American colonies, offered a programme of specific colonial policies to the French Government.

However, Gournay's group not only lamented the lack of funds for the navy⁶⁷ (funds that had been reduced under Maurepas to far below what Colbert had set aside)⁶⁸ but also linked the navigation act campaign to a plan to change the structure and organization of the *Bureau du commerce*. Gournay's papers contain frequent criticisms of the separation of powers which precluded the Bureau from having a say in the colonies' external policies and in sea trade, above all those which rested with the navy.⁶⁹ The Bureau's remit was limited to defining the activities of corporations and approving concessions to manufacturers, so it was effectively dispossessed of competencies in a sector – that of maritime trade and the colonies – in which Gournay and his collaborators felt it should play a key role.

The *Intendant's* group contended for nothing less than to lay the foundations of a *nouvelle politique* which subordinated the maintenance of the balance of power on the continent and the dynastic ambitions expressed by Louis XV and his “secret”,

64 Georges-Marie Butel-Dumont, *Histoire et commerce des Antilles anglaises* (Paris, 1758), pp. 138–9, which continues by stating: “On doit pourtant convenir, que, comme il faut que les inconvénients soient bien sensibles avant que la législature se détermine à altérer ses statuts, les remèdes ne viennent pas toujours assez tôt. C'est ainsi que les limites dans lesquelles l'acte de navigation à resserré trop long-temps le commerce du sucre, à contribué à l'accroissement des sucreries dans les Antilles Françaises. En renchérissant le fret, elles ont diminué les facilités dont les Anglois avoient besoin pour nuire au débit que leurs rivaux faisoient de cette denrée: l'Angleterre a tenté à la fin, diverses mesures pour regagner un commerce de la perte duquel elle s'est aperçue trop tard. Nous rendrons compte plus bas, des voies qu'elle a prises dans cette intention,” pp. 139–40; on the use of the metaphor of the tree trunk taken from Montesquieu's *Lettres Persanes*, see Cheney, *Revolutionary Commerce*, p. 107.

65 Forbonnais and Étienne de Silhouette were also on the commission.

66 Georges-Marie Butel-Dumont, *Histoire et commerce des colonies anglaises dans l'Amérique septentrionale* (Paris, 1755).

67 Meyssonier, “Présentation”, has emphasised that Maurepas' library contained several memoirs written by him in the 1740s deploring the lack of resources for the navy and arguing for its development. Among his papers preserved at St Brieuc, Meyssonier found a *Mémoire sur le commerce maritime* by the armourer Fournier dating from October 1745 written to warn Maurepas of the deplorable state of the navy, xvi.

68 See James S. Pritchard, *In search of Empire: The French in the Americas, 1670–1730* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

69 Gournay expressed his frustration for being unable to intervene in colonial politics and the government's commercial decisions very clearly in manuscript 83, folio 239, entitled “Les Intendants du commerce sont des magistrats établis au titre d'office par édit du mois de mai 1708,” cited in S. Meyssonier, *La balance et l'horloge. La genèse de la pensée libérale au XVIIIe siècle* (Montreuil: Edition de la passion, 1989), p. 175.

to the creation of maritime balance. The group therefore used all its influence to press France to adopt an authentic colonial policy. By focusing its foreign policy on Europe France had to a large extent ignored its own colonies, so much so that it had earned the epithet of “reluctant imperialist”.⁷⁰

In this regard it is most noteworthy that several of Gournay’s followers who publicly – be it in translations or in original works – dealt with the question of the navigation act and more generally with the need to replace the *bonne politique* with a *nouvelle politique* often collaborated with the navy. The Abbot Le Blanc, translator of Hume and author at the height of the Seven Years’ War of a pro-British work, was one of these.⁷¹ The commission created to establish the borders of the North American colonies included not only Butel-Dumont and Silhouette, but also Gournay’s closest follower, Forbonnais, who among his manuscripts left many projects aimed at delimiting the boundaries between France and England in North America.⁷²

The navigation act, commercial treaties and the *Exclusive*: Forbonnais’ idea of competition

During the same period that Gournay was completing his annotations to Child (1752), Forbonnais translated *The British Merchant*⁷³ and d’Uztáriz’s *Théorica*, a work which has been interpreted as the Spanish government’s response to *The British Merchant*.⁷⁴ In doing so he came into contact with theorists of English protectionism and he also acquainted himself with the retaliatory measures which Spain had taken against England in accordance with the principle of reciprocity which, since

70 Glenn R. Conrad, “Reluctant Imperialist: France in North America,” *La Salle and his Legacy: Frenchmen and Indians in the Lower Mississippi Valley* (ed. Patricia K. Galloway, (Jackson: University Press of Mississippi, 2006), pp. 93–105.

71 For a discussion of John Tell Truth, *Le Patriote anglois, ou réflexions sur les hostilités que la France reproche à l’Angleterre et sur la Réponse de nos Ministres au dernier Mémoire de Sa M. T. C.* (Geneva, 1756) see Edmond Dziembowski, *Un nouveau patriotisme français: 1750–1770. La France face à la puissance anglaise à l’époque de la guerre de Sept Ans* (Oxford: Voltaire Foundation, 1998), pp. 156–62. The Abbot travelled in Germany between 1754 and 1755 before the ending of the alliances. His protector was Pompadour’s brother, the future Marquis of Marigny, who occupied an important position in the naval ministry as director of the *batiments du Roi*. In order to give an impression of France as a wealthy trading nation, in 1753 Marigny asked Vernet, an artist he met in Italy during a journey with Le Blanc between 1749 and 1751, to embark on a project to paint the most important French ports. See Charles, “Le cercle de Gournay”.

72 The existence of these manuscripts has been signalled by Fleury, *François Véron de Forbonnais*, who listed them in an appendix to his work.

73 François Véron de Forbonnais, *Le Négotiant anglois ou Traduction libre du livre intitulé, The British Merchant* (Paris, 1753), the translation of which had been completed by August 1752 (see note 77). The work was announced in François Véron de Forbonnais, *Théorie et pratique du commerce et de la marine. Traduction libre sur l’espagnol de don Geronimo de Ustariz* (Paris, 1753), p. 89, note b. and p. 8, note. a.

74 Reyes Fernández Durán, *Gerónimo de Uztáriz (1670–1732), Una política económica para Felipe V* (Madrid: Minerva Ediciones, 1999), p. 289 and Niccolò Guasti, “Il ‘ragno di Francia’ e la ‘mosca di Spagna’: Forbonnais e la riforma della fiscalità all’epoca di Ensenada e Machault,” *Cromohs* 9 (2004), p. 33, note 18.

the passing of the Navigation Act in 1660, had regulated commercial relations between the European states with the aim of securing a favourable balance. In these translations, which he published anonymously, and also in the *Considérations sur les finances d'Espagne*, an original work published in 1753, he maintained a position that was less openly in favour of the creation of a French merchant navy than that held by Gournay. Even so, in common with the *Intendant du commerce*, he did not rule out the possibility of resorting to protectionist measures, though what concerned him more was the lack of respect for the principle of reciprocity. As a note written by him illustrates, when Gournay was writing the *Remarques* Forbonnais shared his teachings in full, in particular the need for reciprocal conditions and the enforcement of all associated commitments, to the point that he too called for the establishment of a navigation act.⁷⁵

For all that, while translating *The British Merchant*, Forbonnais distanced himself from the idea of equipping France with its own merchant navy. This distinction emerged noticeably in the *Préface* of the translation, which was not included in the published version since it was substituted by a lengthy *Introduction* in which Forbonnais reworked Hume and traced the history of Franco-English economic rivalry.⁷⁶ The *Préface* postulated an economically powerful role for France which fell short, however, of calling for its transformation into a hegemonic trading nation. Reflecting on the one-sidedness of the work he was translating and the purpose of his annotation, Forbonnais wrote:

J'ai pris soin de le faire remarquer dans les endroits les plus frappans ou les plus essentiels, uniquement pour rectifier les idées des Lecteurs qui ne seroient pas éclairés par eux mêmes: la dispute seroit desormais inutile, et s'il étoit permis de dire ce que je pense sur un pareil sujet, le plus sûr pour la France me paroît être l'état actuel des choses. Elle n'a jamais ambitionné le commerce du monde entier comme l'Angleterre, mais elle doit être jalouse de la portion que lui permet sa position.⁷⁷

In effect Forbonnais – son of manufacturers and himself a merchant before he settled in Paris in 1747 and met Diderot and Gournay – used the translation of *The*

75 In one of his notes in the *Remarques* he wrote: "Il y a plus, ils ne sont pas même tels qu'ils pourroient être, puisque le nombre des habitans, la culture des terres et les manufactures pourroient les augmenter, ainsi que notre exportation au dehors, par les moyens indiqués dans un mémoire dont les principes sont la réduction de l'interrêt, la suppression même des maîtrises actuelles, du moins des apprentissages pour l'avenir la réduction, les manufactures, le concours des armemens, et surtout la réduction des impôts en général, et en particulier, la suppression de ceux qui entraînent trop de frais, et un acte de navigation pareil à celui des Anglois." The note was attributed to Forbonnais by Meyssonier, *Traité sur le commerce de Josiah Child*, p. 217.

76 Tsuda, *Mémoires*, xxxiv, note 6, has shown that Forbonnais wrote this introduction, entitled "Idée générale du commerce de la Grande Bretagne et de ses effets," after having read Hume's *Political Discourses*. The decision to eliminate the short "Préface" substituting it with the more ponderous "Introduction" is attributed to this reading of Hume.

77 See the "Préface du Traducteur" of the autograph of Forbonnais, *Le Négotiant anglois*, kept by the B.S., Manuscript 158, ancien 9017, p. 1. As an internal note shows, *Le Négotiant anglois* was completed in August 1752.

British Merchant to reflect on the purpose of trade treaties⁷⁸ and, more than that, on the true vocation of his homeland. Although he was against the position that the United Provinces had acquired by means of the advantageous commercial treaties they managed to broker with France, he still did not agree with the notion of using a navigation act to transform his nation into a commercially self-sufficient country that had no need to use other European nations' ships.

Forbonnais placed these ideas within a wider consideration of the relations that tied nations to each other. Indeed, he recognised that, through the drafting of commercial treaties, states “se relâchent réciproquement du droit qu’elles ont de prohiber les marchandises l’une à l’autre.” While recognising that states had the right to “prohiber les marchandises l’une de l’autre jusqu’à ce qu’il leur convienne d’en agir autrement,” he was aware that defending this entitlement at all costs might cause tensions and consequently disrupt the exchange of goods that was the sole means of generating wealth for societies. Commenting on a passage of *The British Merchant* which stated that “toutes choses d’ailleurs supposées égales, il nous seroit bien plus convenable de contribuer à la richesse des nations éloignées, qu’à celle des François qui sont nos voisins,” he felt the need to underline in a note that:

Enfin voila le grand motif! Les puissances sont toujours entr’elles dans un état de précaution et de prudence nécessaire à la conservation de la paix générale et du bonheur de chaque société particulière: cette méthode est aussi sage que respectable. Mais l’application de cette maxime, n’a-t-elle pas ses bornes? L’Angleterre en abuse contre nous, et ce seroit a sa perte si nous étions aussi vigilans à diminuer ses importations, aussi bien que celles de l’Irlande qui respectivement à nous est en communauté de biens avec l’Angleterre.⁷⁹

With *Le Négotiant anglois* Forbonnais familiarised the French public with English Political Arithmetic, in particular the ideas of Davenant, whose *De l’usage de l’Arithmétique politique dans le commerce et les finances* (1698) he included in translation with his own work. Nevertheless, using a careful analysis of the trade and navigation treaties signed by Great Britain between 1704 and 1717, translations of which he provided,⁸⁰ he put forward a precise programme of reforms to French economic policy as well as its foreign policy.⁸¹

78 In the list of manuscripts left by Forbonnais published in an appendix to Fleury, *François Véron de Forbonnais* there are numerous *Observations sur les traités de commerce* dated between 1739 and 1742.

79 Forbonnais, *Le Négotiant anglois* vol. 2, p.160.

80 Forbonnais, *Le Négotiant anglois*, vol. 1 contains the “Traité de commerce et navigation entre l’Angleterre et la France signé à Utrecht le 11 avril 1713, en même temps que la paix générale,” in a bilingual (Latin and French) edition, the enacting “Bill” of articles VIII and IX of the same treaty. Volume 2 contains the “Traité de commerce entre la Grande Bretagne et le Portugal,” a “Mémoire sur le commerce de l’Angleterre avec le Portugal,” and a “Mémoire sur le commerce de l’Angleterre avec l’Espagne,” which is a commentary on the 1713 treaty between Spain and England.

81 See Jean-Pierre Jessenne, Renaud Morieux and Pascal Dupuy, *Le négoce de la paix: Les nations et les traités franco-britanniques (1713–1802)* (Paris: Société des Études Robespierristes, 2008).

This translation is important in many respects. The manuscript of *Le Négotiant anglois* makes it clear that Forbonnais had taken part in the negotiations conducted by French diplomats to avoid conflict with Great Britain and had attempted to influence their outcome. In 1752, not only was the possible renewal of the treaty with the United Provinces and the negotiations to draft a new one with Prussia on the table, but England too had shown a willingness to start negotiations.⁸² (Here it should be noted that neither the English nor the French ministers yet knew whether the commercial treaty signed by France with England in 1713 was in force because, although it had been signed, it had not been duly ratified.)⁸³

In the manuscript version of the *Le Négotiant anglois*, we find a direct reference to the fact that, in the summer of 1752, the possibility of “renouer avec les Anglois” a commercial treaty was not out of the question. Faced with this, Forbonnais passed a negative judgement because

Les deux nations sont aujourd'hui trop éclairées pour espérer de les voir se lier par un traité de commerce; l'on ne conviendrait jamais du point de l'égalité, la différence des avantages naturels le rend presque impossible à trouver: quand même on y parviendrait ce seroit peut être restreindre ces avantages que de se soumettre à l'égalité.⁸⁴

Taking into account his participation in the negotiations and his opposition to using the instrument of a commercial treaty for diplomatic ends, the political intent of the annotations is clear. Forbonnais annotated *The British Merchant* to demonstrate that the 1713 treaty between France and England could not form the basis for fresh negotiations because in the time that had elapsed since its original drafting inflation had made it detrimental to France. And he took part in the negotiations to press home the point that if the treaty was to be redrafted to find *le point de l'égalité*, then the problems of tariff duties and exchange would first have to be thoroughly examined and dealt with.⁸⁵ While reflecting on the Anglo-French 1713 Treaty of

82 See Dull, *French Navy and the Seven Years' War*, pp. 14–26, which follows these negotiations up to their final breakdown in March 1755.

83 See Pares, *Colonial Blockade*, p. 179, note 2.

84 Forbonnais, “Idée générale du British Merchant avec quelques Observations sur le commerce de la France et de l'Angleterre,” *Le Négotiant Anglois*, manuscript in B.S., pp. n.n. [396–412: 401].

85 This interpretation is confirmed by a note in François Véron de Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de France depuis l'année 1595 jusqu'à l'année 1721* (6 vols, Liège, 1758), vol. 6, pp. 230–1, which reflects on the negotiation process: “Si la France et la Hollande renouelloient leurs tarifs, la France travailleroit à se faire payer les mêmes droits ou à les augmenter, et à diminuer ceux qu'elle paye en Hollande. Si la Hollande demandoit la diminution des droits en France, et que la France continuât de payer les mêmes droits en Hollande, la France n'accorderoit pas cette demande: pourtant en haussant les especes, elle fait autant en faveur de tous les pays étrangers, que si elle l'avoit accordé.” He added a note to this reasoning, note a, in which he wrote: “Le raisonnement est évident et de la plus haute importance; c'est un des plus forts argumens employés dans les notes du Négotiant Anglois, pour prouver que l'augmentation de droits portée dans le traité de commerce stipulé à Utrecht en faveur de nos manufactures étoit chimérique; et le même calcul peut être appliqué à tous les traités de Commerce que nous avons renouvelés depuis 1689, époque fatale de nos surhaussemens de monnoies.”

Utrecht and the 1703 Anglo-Portuguese treaty of Methuen,⁸⁶ he concluded that commercial treaties were inadequate for the task of conciliating national economic interests with the maintenance of peaceful relations between states.

If Forbonnais believed that making commercial treaties served little purpose, he believed even less in the idea of attempting to contain Dutch competition by passing a navigation act. This is something that he stated clearly in the *Elémens du commerce*, a work in which, alongside other new texts, he collated articles (with occasional modifications) which he had previously published in the *Encyclopédie*.⁸⁷ While the *Elémens* displayed his awareness of the danger the French economy faced from the Dutch navy, it also showed Forbonnais' continuing hostility to the idea of a navigation act: in his opinion, France should not follow the English example of 1660 because such an aggressive action would cause it to suffer a severe backlash, including the loss of vital commercial sectors:

toutes les circonstances ne sont pas propres à appliquer les principes de la même maniere. Si chacune des nations avec lesquelles l'Angleterre commerçoit, eût dans le tems fait respectivement à elle un pareil acte, elle eût perdu plusieurs branches utiles de son commerce, comme celui du Levant, des Indes orientales. Quelques branches même souffrirent jusqu'à ce qu'elle eût acquis un fond suffisant de vaisseaux, quoique ses chantiers fussent déjà très nombreux.⁸⁸

Significantly, in the *Elémens* he repeated the point he had made in the *Préface du Traducteur* (by now out of print) and in *Le Négotiant Anglois* to underline his opposition to the adoption of a navigation act: "Aujourd'hui tous les peuples sont trop éclairés sur les intérêts du commerce, pour qu'un d'entr'eux osât entreprendre une opération si vigoureuse".⁸⁹ In the *Elémens du commerce* he objected not only to the possible establishment of that act but also to O'Héguerty's proposal to raise customs tariffs to prevent foreign traders from securing colonial trade: "il ne seroit pas plus prudent d'imposer des droits sur les vaisseaux étrangers, ni d'augmenter ceux qu'on perçoit à l'exportation ou à l'importation sur ces memes vaisseaux".⁹⁰

86 On this treaty, which transformed Portuguese winemaking into a "excroissance anglaise de type quasi colonial," see François Crouzet, *La guerre économique franco-anglaise au XVIIIe siècle* (Paris: Fayard, 2008), to be compared with John V. Nye, "Guerre, commerce, guerre commerciale: l'économie politique des échanges franco-anglais réexaminée," *Annales, Économies, Sociétés, Civilisations* 47 (1992), pp. 613–32 and John V. Nye, *War, Wine, and Taxes: The Political Economy of Anglo-French Trade, 1689–1900* (Princeton: Princeton University Press, 2007.)

87 According to Tsuda, *Mémoires*, Forbonnais organised his *Elémens du commerce* in twelve chapters, adding six new articles to the six previously published in the *Encyclopédie*, in order to imitate the structure of Hume's *Political discourses*, xxiii; see also Loïc Charles, "French 'new Politics' and the dissemination of David Hume's Political Discourses on the continent," *David Hume's Political Economy* (eds. Carl Wennerlind & Margaret Schabas, London: Routledge, 2008), pp. 181–203.

88 François Véron de Forbonnais, *Elémens du commerce* (2 vols., Leiden, 1754), vol. 1, p. 356.

89 Forbonnais, *Elémens du commerce*, vol. 1, p. 356.

90 Forbonnais, *Elémens du commerce*, vol. 1, p. 325.

Forbonnais was averse to the adoption of a navigation act and the raising of customs tariffs because he believed that the end they had in view – namely an increase in the country’s wealth – could be attained by less confrontational means. The plan of action that, to his mind, would protect the national interest while also maintaining peaceful international relations was that of promoting competition among countries which wanted to transport goods on France’s behalf:

Mais il est un autre expédient plus doux et d’un effet plus certain. Je ne parle point de la prohibition où doit être vis-à-vis des étrangers, l’exportation des denrées nationales de port en port et le long des côtes d’un état, parce qu’elle est indispensable et ne peut exciter la moindre plainte; d’ailleurs l’égalité du traitement n’est pas dangereuse dès qu’on est réduit à arrêter les progrès de cette tolérance. Le seul moyen efficace de se soustraire à la supériorité des navigateurs étrangers, c’est d’établir la plus grande concurrence possible dans sa navigation.⁹¹

The distinctive way by which from 1754 Forbonnais planned to resolve France’s dependence on trading nations is paralleled with the more general endeavour of Gournay’s group to steer French economic policy towards their proposal of *liberté et concurrence*. In keeping with this, Forbonnais took part in the intense public campaign orchestrated by Gournay to push through a measure that in February 1756 abolished the system of “fixation” and loosened restrictions on trade with the Levant.⁹² In response to a crisis in the trade of Languedoc textiles in the Levant which arose in 1752, Gournay had organised action aimed at building pressure in support of this move, including the publication in 1754 of parliamentary discussions that had preceded the enactment of the law of 24 June 1754 that liberalised England’s Levant trade.⁹³ Forbonnais participated in this campaign (as did Ange

91 Forbonnais, *Elémens du commerce*, vol. 1, p. 357.

92 On 5 February 1756 the *Bureau de commerce* expressed a favourable opinion on the use of neutrals for the export of French textiles to the Levant. See the letter written by Machault on 29 March 1756 to the Marseilles trade deputies in which he informed them that “le Bureau du commerce a reconnu et demandé les facilités qu’il étoit indispensable de donner aux fabriques pour soutenir l’industrie du royaume, jusqu’à ce que la navigation française put soutenir elle-même l’exportation et le débouché de nos draps. Mrs les commissaires et députés qui y ont été consultés, ont pensé unanimement qu’il n’y avoit point d’autre moyen que d’y employer la navigation des neutres et l’exemple de la permission accordée à cet égard dans la précédente guerre, a déterminé leur avis. Il a été décidé en conséquence, qu’il seroit libre à l’avenir, et jusqu’à ce qu’on eut lieu de révoquer cette permission, le motif cessant, de vendre les draps aux étrangers et de les exposer sur les batimens neutres, même pour le compte des étrangers. Il s’ensuit que les arrangemens établis dans les échelles du Levant pour la vente des draps doivent rester suspendus, comme ceux que subsistent en Languedoc pour la fabrique, et M. le Contrôleur général et moi, avons donné les ordres nécessaires sur ce point,” Archives de la Chambre de Commerce, Marseilles, B 97, pp. 607–608. Also in 1756, the system limiting the number of textiles that each manufacturer was allowed to produce was removed. From 1760 trade with the Levant and the production of textiles destined for it were practically free. The permission to use neutrals in trade with the Levant ended, at the request of the Marseilles *Chambre de Commerce*, in February 1763. See Praslin’s letter of 28 February 1763, Archives de la Chambre de Commerce, Marseille, B 98, pp. 525–26. The permission enjoyed by neutrals to engage in colonial commerce also ended in 1763 when the war ended.

93 See François-Vincent Toussaint, *Recueil d’actes et pièces concernant le commerce de divers pays de l’Europe. N° Premier Contenant les discours prononcés au Parlement d’Angleterre, dans la chambre des Pairs, pour et contre la liberté du commerce au Levant* (London, 1754).

Goudar)⁹⁴ by contesting the principle applied by Colbert of buying at a low price to sell at a higher one.⁹⁵ Writing anonymously once more, he made clear how in order to compete in the international arena it was imperative to increase competition, a necessity that applied to the liberalisation of trade with the Levant:

Si les denrées étrangères sont à meilleur marché que les nôtres de même espèce, il n'est pas moins nécessaire de les acheter pour les revendre: car nous n'avons pas le droit d'empêcher les étrangers de vendre à droiture au Levant, ni de forcer les Levantins à acheter nos denrées plus cher que les autres peuples ne les vendent. Nous ne vendrons donc pas davantage de nos propres marchandises, et nous cesserons de faire un gain sur les marchandises étrangères. Lorsque dans le Commerce intérieur nous prohibons l'usage des denrées étrangères, nous prescrivons une police à des hommes qui sont obligés d'obéir: mais dans le Commerce extérieur la même prohibition est ou sans effet ou destructive.⁹⁶

In these same years, Forbonnais developed a clear colonial vision and urged the French administration to find the wherewithal to maximise its returns from colonial trade.⁹⁷ It is to be borne in mind that in *Le Négotiant anglois* he had already studied England's commercial strategies in order to respond "to the luxury of Europe" and in his notes had analysed, approvingly, Great Britain's decision to favour competition with the Levant.⁹⁸ Moreover, he had appreciated the integrated economic system devised by England, in other words the subordination of the economies of Ireland,

94 Ange G***[Goudar], *Nouveaux motifs pour porter la France à rendre libre le commerce du Levant, avec des réflexions sur les moyens de soutenir les manufactures du Languedoc sans fixer les fabriquant*s (Leiden, 1755).

95 François Véron de Forbonnais, *Questions sur le commerce des Français au Levant* (Marseille, 1755): "le moyen de faire fortune dans le commerce, c'est d'acheter cher et de vendre à bon marché. On gagne à acheter cher, parce qu'on a le choix des assortiments; on gagne à vendre bon marché, parce que l'on se procure la préférence à la vente," p. 26. The publication in 1757 of the *Mémoire du syndic général de la province de Languedoc, au sujet du commerce direct en Levant par le port de Cette contre les prétentions de la ville de Marseille* (Paris, 1757) should also be read in relation to the initiatives taken by Gournay to liberalise trade with the Levant.

96 Forbonnais, *Questions sur le commerce des Français au Levant*, pp. 77–8.

97 Forbonnais, *Elémens du commerce*, pp. 377–8: "Un avantage inestimable pour les nations qui savent se procurer la matière d'une grande navigation, c'est sans doute de trouver chez elles-mêmes ou dans leurs colonies, les matières propres à la construction et à l'armement des vaisseaux, conformément aux principes que nous avons établis en parlant des manufactures. Cette vérité est claire par elle-même et l'administration tant intérieure qu'extérieure concourent également à établir cette maxime, qu'un peuple n'est jamais dans une plus grande force, que lorsqu'il ne dépend d'aucun autre pour ses besoins". And: " Depuis l'établissement des colonies européennes dans l'une et l'autre Inde, la navigation des peuples qui les ont fondées s'est considérablement accrue ... Les métropoles intelligentes ont même compris leurs colonies dans les restrictions que leur dictoit la jalousie de la navigation: cette méthode est appuyée sur les raisons d'une politique très-saine, prise dans les principes mêmes que nous avons développés."

98 Forbonnais, "Idée générale du commerce de la Grande-Bretagne et de ses effets", *Le Négotiant anglois*, xl, approved of the decision to liberalise trade with the Levant and wrote: "Les effets admirables de la concurrence intérieure si bien connus par cette nation, lui ont enfin ouvert les yeux sur les limites que cette forme d'association portoit à son commerce dans le Levant. On travaille actuellement à le rendre libre à tous ceux qui voudront l'entreprendre, sans prendre l'attache de la compagnie ou de l'association qui étoit restreinte au seul port de Londres."

Scotland,⁹⁹ and its colonies, in particular those of North America.¹⁰⁰ Thus it was not by chance that he linked his work for the commission which defined the borders of North America to an examination of the characteristics of English colonies, a study which led to the *Histoire et commerce des colonies angloises dans l'Amérique septentrionale*. With the help of Butel-Dumont, in this work he reviewed the origin, formation, and the state of commerce in England's American colonies because, as can be read in the *Avertissement*, "Ce sont ces colonies qui, par les productions qu'elles fournissent, font pencher la balance du commerce en faveur des Anglois."¹⁰¹ In relation to this it is worth remembering that from *Le Négotiant anglois* onwards Forbonnais had made clear his conviction that the interests of the colonies should be subordinated to those of the mother country, to the extent of siding with the notion of the *Exclusive*: "C'est une loi de toutes les Nations qui ont des Colonies, que le commerce y est interdit aux Etrangers directement ou indirectement, et que les vaisseaux en contravention sont saisissable."¹⁰² In the *Elémens du commerce*, after condemning the expansionist craving of the colonies "à comptoirs" – that is, the colonies of exploitation¹⁰³ – he set out more fully the case of how to make the necessary dependence of the colonies on the mother country effective and acceptable: this could be achieved, he believed, by pitting French traders against each other and thus increasing colonial production. Indeed, in the *Elémens* he

99 Forbonnais, "Idée générale du commerce de la Grande-Bretagne et de ses effets", *Le Négotiant anglois*, xcii, xxxi, xxxiv, xxv, analysed the relations between England, Ireland and Scotland and noted the subordination of their economies "à cette maîtresse ambitieuse et dure" which "rapporte tout à elle". London "fait seule les deux tiers du commerce général" and its opulence "ne nuit point à la circulation intérieure; au contraire elle l'anime, parce qu'elle est fondée sur le commerce."

100 Forbonnais, *Négotiant anglois*, xli, made clear that England "peu accoutumée à payer une balance, fait des efforts continuels pour suppléer par ses colonies à l'espèce de dépendance où elle est de la Russie pour les chanvres, les lins, la potasse, le fer, le merrain, le fil, etc". With regards to this he noted that England "réussit chaque jour à remplacer les importations du Nord par celles de ses colonies de l'Amérique septentrionale."

101 The *Avertissement* of Forbonnais, *Histoire et commerce des colonies angloises*, vii–viii reveals that the work "doit la naissance à des circonstances qui n'existent que depuis environ deux ans. Elles ont tellement influé sur son plan, qu'on peut croire que sans elles, il n'auroit pas été connu. Je veux parler du goût que notre nation a pris depuis ce temps pour les matières du commerce. L'attention qu'elle donne à un objet si important, a fait penser que le public recevrait avec plaisir ce que des recherches très pénibles et très longues ont appris sur ces colonies".

102 Forbonnais, *Le Négotiant anglois*, vol. 2, p. 390, ends by wondering: "Cette loi n'avoit pas besoin d'être reconnue dans le Traité, cependant elle l'a été par la Nation Angloise qui en a solennellement promis l'exécution. Quelle est donc la nature de sa Jurisprudence?"

103 We find the same condemnation of colonial expansion in the liberal translation of Tucker's *Brief Essay on the advantages and disadvantages* (London, 1749), i.e. Georges-Marie Butel-Dumont, *Remarques sur les avantages et desavantages de la France et de la Grande-Bretagne, par rapport au commerce et aux autres sources de la puissance des états* (Leiden, 1754), which he published under the pseudonym John Nickolls. A passage that does not appear in Tucker expresses the exact opposite of Tucker's view: "La mer est son rempart naturel, ses vaisseaux sont ses forteresses, offensives en meme temps que défensives, à la diférence des places fortes baties sur les frontières: grand avantage pour elle, et grande nécessité de conserver sa superiorité maritime, en sorte qu'elle soit plus dans le cas d'attaquer que de défendre," p. 78. On this passage, see Renaud Morieux, *Une mer pour deux rayumes: La Manche frontière franco-anglaise (XVIIe–XVIIIe siècles)* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008), p. 121. The passage can be read as an attack on the constructions of fortresses that linked Lake Erie to Allegheny River carried out by Duquesne beginning in 1754, see Dull, *French Navy and the Seven Years' War*, p. 14.

reiterated that the marketing of colonial products should be the exclusive reserve of nationals,¹⁰⁴ yet at the same time asserted that the existence of privileged companies hindered colonials from enjoying the wellbeing that cultivating the lands was capable of providing them.¹⁰⁵

Neutrality as “modern politics”

Once the peace negotiations with England had definitively ended following George II's intransigent message of 13 November 1755, French diplomacy intensified its efforts to induce the governments in Stockholm and Copenhagen to form the maritime union upon which the United Provinces looked with suspicion for fear of losing French shipping orders to their Swedish and Danish competitors. During the hectic preliminaries to the First Treaty of Versailles, which ratified the defensive alliance between France and Austria (of 1 May 1756), French diplomats tried hard to convince the United Provinces to side with France, tempting them with the renewal of the much-desired commercial treaty.

The possibility of such an agreement reignited old arguments and Forbonnais chose to get involved by publishing a text in which he forthrightly spelt out the foreign policy goals that a wise minister should pursue, thereby presenting his credentials for a government position. In 1755, the year in which the censor blocked his proposal for the creation of a bank,¹⁰⁶ Forbonnais decided to re-edit the *Considérations sur les finances d'Espagne*, preceding it with *Réflexions* in which he called for the abandonment of a foreign policy he considered reckless, and he articulated the hope that France might finally try to achieve equality on the seas. In this work, where “guider, soutenir et animer l'action du commerce” replaces “protection,”¹⁰⁷ he set those who, striving after prestige, thought only of

104 Forbonnais, *Elémens du commerce*, vol. 1, pp. 23–4: “De ces principes, il s'ensuivra que les colonies sont faites pour la culture uniquement, et que la navigation occasionnée par cette culture, appartient aux matelots de la métropole. Cette maxime est incontestable; et il seroit plus convenable de s'y tenir rigoureusement.”

105 Forbonnais, *Elémens du commerce*, vol. 1, p. 32, “Les grand resort de cette culture est le commerce, et le commerce n'a d'activité que par la concurrence des négocians. Leur ambition fournira toujours plus d'avances aux habitans cultivateurs, et fera mieux valoir leurs denrées qu'une compagnie exclusive maîtresse dès-lors du prix des ventes, des achats, du terme des payemens, sans compter les vexations et les maneges odieux que les commis de ces compagnies ne manquent pas d'employer à leur insçu.”

106 The project was not appreciated by Moreau de Séchelle, the new controller general to whom it was dedicated, because the censor banned the publication of the *Mémoires pour l'établissement du crédit public*, which were dated 21 September 1755, see Charles, “Le cercle de Gournay”.

107 François Véron de Forbonnais, *Considérations sur les finances d'Espagne, seconde édition augmentée de Réflexions sur la nécessité de comprendre l'étude du commerce et des finances dans celle de la politique* (Paris: 1755), p. 238: “On ne manque point de gens dont les jugemens sont assez legers, quoique prononcés dogmatiquement, dans les affaires les plus sérieuses, pour croire que les choses vont naturellement à leur but, qu'il faut sans tant d'inquiétude, abandonner le commerce à son propre cours. Ces personnes ont raison, sans doute, d'imaginer que toutes choses tendent à l'équilibre; mais le commerce ne s'y met pas pour cela, tant qu'il trouve des obstacles supérieurs, comme l'eau qui suivoit sa pente est souvent déterminée par une digue à quitter son cours naturel. Une liberté égale et générale dans tous les états, sans protection, ne feroit point revivre également le Commerce par-tout, parce que le degré d'industrie n'est point égal chez tous

maintaining “l'équilibre sur terre” against those who instead wanted to preserve national prosperity and were prepared to combat England's “maritime despotism.” While recognising that strategies aimed at achieving “équilibre maritime” required a new way of thinking,¹⁰⁸ he mentioned the specific problem of changes brought in by the advances of a commercial society. He borrowed the expression *politique moderne* from David Hume¹⁰⁹ to describe an idea of balance based on the *émulation de jalousie* that had vitalised the cities of ancient Greece:

Les combinaisons formées pour la conservation de la balance sur terre, entre les Etats élevés sur les débris de l'Empire des Romains, ont varié constamment avec leurs positions différentes; à peine l'idée de l'équilibre maritime est-elle ébauchée. Que notre politique moderne est au-dessous de celle donc les petites Républiques de la Grece nous ont donné l'exemple! La connoissance seule du commerce des divers Peuples, peut aider à fixer les proportions de l'équilibre maritime.¹¹⁰

Making Hume's teaching his own, especially the insight that in order to maintain peace in Europe it was essential to ensure the existence of small states in economic competition with one another,¹¹¹ Forbonnais disassociated himself from

les hommes; et moins un Peuple a l'habitude du travail, plus il a besoin d'être fortement sollicité à travailler. Ainsi tous les Gouvernemens ont reconnu la nécessité d'exercer leur protection envers l'industrie des sujets; tous d'abord par excès de zèle, ou par le défaut de réflexions, ont assujetti l'action du Commerce à leur protection; les plus habiles sont parvenus par degrés, à se contenter de guider, de soutenir, d'animer l'action du Commerce. Il convient donc nécessairement de connoître et de comparer les principes que suit chaque état dans les loix qu'il dicte aux hommes industriels, les avantages qu'il leur accorde, la chaleur qu'il apporte à soutenir leurs intérêts: c'est sur ces parallèles exacts et médités, que la politique pourra former ses combinaisons. Si dans quelque occasions l'activité d' un Peuple a été plus forte que de mauvaises loix, il n'en faut rien conclure sans avoir examiné les fautes que ses rivaux ont faites dans le même tems; et il en résultera toujours que cette activité mieux dirigée eût eu des effets encore plus utiles.”

108 Forbonnais, *Considérations sur les finances d'Espagne*, pp. 65–7, “l'équilibre maritime si nécessaire à l'Europe, et qui semble ignoré d'elle; tandis qu'un vain phantôme d'équilibre sur terre lui a fait verser inutilement des flots de sang. L'art ce ceux qui se trouveroient intéressés à faire valoir le prestige pour détourner les yeux d'un objet plus réel, a réussi au point de faire oublier que l'équilibre sur terre est inaltérable par sa nature, puisque toute conquête capable de le rendre chancelant, refroidit nécessairement les Alliés du Conquérant, lui suscite de nouveau ennemis, et les réunit tous contre lui. On n'envahit point des Provinces sans un éclat qui porte au loin les allarmes, et sans des efforts qui consomment le Vainqueur. Mais un despotisme maritime peut s'établir sourdement, sur-tout s'il est favorisé par l'indolence de ceux même ausquels il prépare des fers; son invasion est subite, impétueuse; l'étendue de son empire en assure la durée; il le gouverne avec un sceptre d'airain; et les nations étonnées réclament envain des droits que la nature leur avoit confiés pour un meilleur usage.”

109 See Alimento, “Entre animosité nationale et rivalité d'émulation,” p. 146. Forbonnais was familiar with Hume well before the French translation of 1754 and in fact owned the 1751 edition of Hume's *Philosophical Essays* as well as the *Political Discourses* of 1752 and the *Histoire d'Angleterre*. See Antonella Alimento, “Passione e disincanto nella vita di un economista 'scomodo': la biblioteca di Véron de Forbonnais”, *Il Settecento di Furio Diaz* (eds. Carlo Mangio, Marcelo Verga, Pisa: Associazione livornese di Storia, Lettere e Arti, Plus, 2006), pp. 49–62.

110 Forbonnais, *Considérations sur les finances d'Espagne*, p. 68.

111 The foreign policy vision put forward by Forbonnais had much in common with the one suggested by Hume in *Of the rise and progress of the arts and Sciences*: in that text Hume effectively declared that he was sure that competitive emulation was capable of securing the cultural and economic development of Europe, taking up the role of providing a military balance as well as social progress, if Europe accepted the idea of being broken up into small states. See Alimento, *Entre animosité nationale*, p. 146.

Gournay's teachings. While agreeing with him on the need to forsake the objectives of continental stabilisation and of thwarting English "maritime despotism", he reaffirmed the conviction that he had developed after reading Hume's *Political Discourses*: France would reach the level of prosperity to which it was entitled to aspire only if it allied itself with the smaller trading nations. Consequently, in the *Réflexions* he urged the French government to recognise the true interests of the nation and to forgo other legitimate but non-essential aims. Basically, this meant exhorting the government to cease competing on the same ground as England: in other words to halt all plans to build a powerful navy by resorting to a navigation act. He explicitly proposed using the small countries' merchant ships to transport French goods, but did not specify the nationality of these *matelots* who, trading on behalf of France, would enrich their respective countries while preserving peace in Europe. However, the fact that he qualified them as Europeans suggests that he was thinking not of sailors of the United Provinces, but of Swedes and Danes.¹¹² With these *Réflexions* Forbonnais restated his opposition to the emanation of a navigation act and unambiguously sided with the formation of the maritime union which, under French pressure, was instituted in 1756 only to be dissolved in September 1757 when Sweden went to war on the French side.

While supporting efforts favourable to the creation of a union of neutrals – who were required to behave loyally and be correct in the exploitation of their neutral status¹¹³ – Forbonnais underscored his conviction that competition among neutrals was the most effective way of protecting the buying power of the colonies and the income of French landowners. To demonstrate the benefits that his reformist policy of *liberté et concurrence* would have produced for colonial trade, he decided to write the *Essai sur l'admission* in which, with the data to hand, he set himself against the arguments employed by the chambers of commerce in support of the *Exclusive*. Having entered the administration in 1756 as *Inspecteur général des Monnaies de France*, he once more wrote anonymously to defend the decision to allow neutrals to participate in colonial trade. In all probability it was Gournay who provided him with the data: his decision to do so accorded with the change made in the *Intendant du*

112 Forbonnais, *Considérations sur les finances d'Espagne*, p. 68, was sure that the statesman "sait modifier à propos, les loix rigoureuses de son propre intérêt, pour accroître la puissance des foibles, et les exciter plus vivement à la conservation commune. C'est ainsi que les Matelots de toute l'Europe gagnent par le commerce de la France; au lieu qu'un acte de navigation sépare un peuple de tous les autres, et s'il facilite les vûes de son ambition par l'accroissement de sa marine, aussi-bien que par le déclin forcé de celle de tous les autres, il avertit au moins du danger commun ceux qui sont capables de connoître leurs véritables intérêts."

113 François Véron de Forbonnais, *Lettre à M.F., ou Examen politique des prétendus inconvéniens de la faculté de commercer en gros, sans déroger à sa noblesse* (s.l., 1756), pp. 64–5, aimed at promoting measures to resolve the issues regarding trade and the nobility, shows that in this period he was reflecting on the problem of the neutrals. He mentioned Teophilos using an example from Grotius who argued that it was a maxim of the law of nations that the sea did not belong to anyone and that a prince, "ne doit gêner en rien la liberté du travail de ses sujets, permettre les monopoles, accorder des passe-ports pour l'introduction des marchandises prohibées, souffrir qu'il soit embarqué sur ses vaisseaux d'autres denrées que les munitions de guerre et de bouche destinées pour l'armement." For the reference to Teophilos, see Hugo Grotius, *De Jure belli ac pacis*, book 2, chapter 3, paragraph 9.

commerce's approach when, from 1755, he also had begun to argue forcefully for the elimination of monopolies and the imposition of competition among traders.¹¹⁴

Impossible competition

If it is clear why Forbonnais decided to publish the *Essai sur l'admission* during the course of 1756, why he decided to republish it in 1759 is less clear.¹¹⁵

After Machault's exile in April 1757, Forbonnais' reasons for introducing competition among neutrals engaged in colonial trade seemed to have gained favour within the government as a whole, to the extent that the provision reverted to its original form. French escort convoys were therefore banned and neutral traders took their place. As is well known, the English navy and English privateers captured a high number of Swedish, Danish and Dutch merchants who the court of the admiralty, enforcing the "rule of war", did not recognise as having the right to trade during wartime since they had not gained authorisation prior to the outbreak of hostilities.¹¹⁶

The already tense relations between the United Provinces and England deteriorated in the summer of 1758 when England captured several Dutch ships that were returning from Surinam. In fact, in 1758 not only did Dutch ships trading with France bear the brunt of English aggression, but those used to transport Dutch sugar into Holland did as well. With the English by this time in control of the West Indies, the United Provinces, desperate to defend their own trade, opened urgent negotiations with Great Britain on an agreement to relinquish direct trade with French colonies, but *not* of re-exportation of French goods via the Dutch colonies of St. Eustatius and Curaçao.¹¹⁷

French diplomats sought to safeguard the interests of their nation and in order to obstruct these negotiations provided substantial subsidies to the republic's pro-French party which, after the death in January 1759 of the Regent Anna, appeared ready to depose the anglophile Statholder.¹¹⁸ The Duke of Choiseul, the member of government who, paradoxically, wanted Forbonnais as his minister of finance, was behind this strategy.¹¹⁹ Having returned to France following service as ambassador

114 See Alimento, "Entre animosité nationale et rivalité d'émulation," pp. 134–36.

115 François Véron de Forbonnais, *Essai sur l'admission des navires neutres* (Paris, 1759).

116 See Pares, *Colonial Blockade and Neutral Rights*, pp. 180–204.

117 With the resolution of 25 January 1759 the Dutch gave up on trading with French colonies for the duration of the conflict, but they did not give up their intra-Caribbean trade via the colony of St. Eustatius and Curaçao. After the English counter declaration in February, the United Provinces began to stop underwriting English public debt, which led to the opening of negotiations in London in April which eventually failed in July, see Pares, *Colonial Blockade and Neutral Rights*, pp. 204–25.

118 See the correspondence between d'Affry and Choiseul of January 1759 analysed in Pares, *Colonial Blockade and Neutral Rights*, p. 265.

119 Antonella Alimento, *Réformes fiscales et crises politiques dans la France de Louis XV: De la taille tarifée au cadastre général* (Brussels: Peter Lang, 2008), pp. 89–92.

to Rome and Vienna, Choiseul cultivated a conception of fiscal matters and international relations very close to that formulated by Forbonnais; both were convinced that France should aim to create maritime balance.¹²⁰ However, having been nominated *secrétaire d'état aux affaires étrangères*¹²¹ after the French defeat of 23 June at Creweldt in America and after the England's blockade of French colonial ports, Choiseul placed the achievement of the diplomatic goal before the imperative of balancing colonial property interests and those of the mother country, so tenaciously championed by Forbonnais.

The *Recherches et Considérations sur les Finances de France* which Forbonnais published in 1758 contained an indirect criticism of Choiseul's work. Using the budgets provided by Gournay,¹²² he attacked the decision to lavish subsidies on the United Provinces, which had already benefited for too long from customs concessions that were not in the national interest.¹²³ In this work Forbonnais made available figures concerning the support that Pomponne had given to France's allies, but it was his overt admiration of Colbert, perceived as a castigation of the government's activities, that gave rise to the accusation of revealing state secrets.¹²⁴ In actual fact, Forbonnais used Colbert to contest the opinion expressed by certain members of the *Conseil*, in particular Choiseul, that France needed the

120 See the letter that Choiseul wrote to d'Affry, special ambassador to Holland, on 28 October 1759. Reflecting on the importance that the loss of Quebec represented for France, Choiseul noted that this was also significant for the powers that had "des établissements dans les Indes occidentales. Les Anglais, devenus les maîtres de toute l'Amérique septentrionale, ne laisseront aux autres nations commerçantes qu'une navigation précaire, et l'équilibre sur mer duquel dépend l'équilibre sur terre sera anéanti sans ressource. Il y a un siècle qu'on ne s'est occupé que de maintenir le dernier, que personne n'attaque, et on a laissé détruire l'autre, que personne n'a défendu. C'est un ample sujet de réflexion pour quiconque s'intéresse encore au repos et au bien public," quoted in Alfred Bourguet, *Études sur la politique étrangère du Duc de Choiseul* (Paris: Plon, 1907), pp. 113–4.

121 Choiseul held the post from 3 December 1758 to 18 October 1761.

122 See Jean-Claude Perrot, "Économie politique", *Une histoire intellectuelle de l'économie politique XVIIe–XVIIIe siècle* (Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1992), p. 83.

123 Forbonnais, *Recherches et Considérations sur les Finances de France*, vol. 3, p. 140, vol. 4, p. 135, on the Treaties of Nijmegen and Ryswick wrote, "Si le Traité de paix agrandit les domaines de la France, il porta une atteinte considérable à l'industrie de ses habitans. La révocation du tarif de 1667 rendit aux Hollandais leur première supériorité sur nos Navigateurs et nos Manufacturiers". And: "cette paix fut peu avantageuse au Commerce et à nos établissemens naissans: parce que des espérances plus grandes engagerent Sa Majesté à se lier avec les Hollandais par un Traité de Commerce très-favorable à leurs Pêches et à leurs Manufactures ; ou plutôt en grande partie aux Manufactures des Anglois, moins bien traités qu'eux dans nos Ports. C'est en conséquence de ce Traité que fut dressé le tarif de 1699, qui tenoit une espece de milieu entre le tarif de 1664 et celui de 1667: le droit de cinquante sols par tonneau, le seul rempart de notre navigation fut supprimé. Le commerce dont la guerre avoit déjà ralenti considérablement les progrès, et qui ne recevoit plus de gratifications, ne fut bientôt plus en état de se soutenir contre cette nouvelle attaque."

124 See Marivets' 8 May 1758 letter to Hennin, in which he argued: "Notre ami Forbonnais a enfin sonné son tocsin. Personne ne s'est encore réveillé, à ce qui paraît; mais tout en rêvant et grommelant entre leurs dents, quelques-uns se sont plaints de ce qu'il n'était pas permis de dormir en paix. Notre pauvre ami a été traité très sérieusement de perturbateur du repos public, et on l'a accusé de révéler le mystère de nos négociations, parce que, dans un chapitre Dépenses, il met en compte Subsidies aux étrangers. [...] Or, vous savez qu'il ne passe pas l'époque de 1729. On l'a menacé d'exécuter sur lui, à la rigueur, certain arrêt qui défend, sous les plus grièves peines, d'écrire sur les matières du gouvernement. Vous vous doutez bien de ce que lui et ses amis répondent à ces imputations," quoted in Fleury, *François Véron de Forbonnais*, p. 296.

trade carried out by the United Provinces and that ample subsidies were necessary in order to secure this collaboration.¹²⁵

By the same token, in order to convince the United Provinces to defend their right to trade with the enemy and thus with French colonies, Choiseul suggested allowing Dutch ships to continue to enjoy this privilege for three years after the signing of peace. This matter did not escape Forbonnais' attention and so in the *Recherches et Considérations sur les Finances de France* he gave no quarter when attacking the handout of subsidies and challenging pro-United Provinces appeasement tactics as a whole. In order to obtain an agreement of neutrality from the Dutch in the event of France sending troops to Germany,¹²⁶ Choiseul had effectively reopened the dossier on the commercial treaty. Forbonnais opposed this action with the counter-proposal of opening free ports in France in which the neutral countries of the North – Denmark, Sweden and Russia – would be induced to trade by dint of an excise policy which, though treating everyone equally, rewarded those ships that transported goods produced in the country under whose flag they were sailing.¹²⁷

Forbonnais countervailed the idea of bilateral commercial treaties with that of free ports for deposits, and the navigation act with an excise policy favouring the navies of producer-nations. While he sought to prejudice the interests of the United Provinces,¹²⁸ Choiseul aimed to get the republic on his side, even to the point of

125 After having contrasted Pomponne, who shared “le préjugé où l'on étoit pour lors en France que nous avions besoin des Hollandois pour faire notre commerce,” with Colbert who, on the other hand, was convinced that “le commerce de Hollande ne pouvoit diminuer, sans que celui de France s'accrut,” Forbonnais launched a frontal attack on the politics of subsidies towards the United Provinces: “Jusqu'à ce que les vûes de M. le duc de Sully sur l'exportation de nos grains, et celles de M. Colbert sur le commerce des Hollandois ayent été pleinement adoptées, nous n'aurons ni richesses solides, ni Marine puissante, ni la confiance des Nations du Nord. Nous nous épuiserons pour soutenir un Pays dont l'Angleterre tournera toujours les forces contre nous au gré de son ambition et de sa haine,” Forbonnais, *Recherches et Considérations sur les Finances de France*, vol. 3, p. 7. See also “L'extrait des dépêches à M. de Pomponne ambassadeur en Hollande, du 21 mars 1669,” Forbonnais, *Recherches et Considérations sur les Finances de France*, vol. 3, pp. 2–7.

126 Dull, *French Navy and the Seven Years' War*, p. 44.

127 Forbonnais, *Recherches et Considérations sur les Finances de France*, vol. 3, pp. 22–24: “il sembleroit de l'intérêt de la France d'adopter un système conforme aux circonstances et à ses intérêts politiques. Nous ne pouvons évidemment tirer tout le parti possible du Commerce du Midi, tant que nous nous contenterons d'y porter nos denrées, et que nos vaisseaux ne seront pas assurés d'un fret en retour. Pour leur assurer ce fret en retour, il faut absolument trouver un débouché dans le Nord des denrées superflues du Midi que notre Commerce peut nous apporter. Il paroît presque impossible que cette réexportation se fasse par nous-mêmes ; mais les Nations du Nord, les Danois, Suédois, Moscovites, ont des hommes et des vaisseaux à bon marché, et ces peuples manquent de capitaux. [...] Fournissons leur ces capitaux qui leur manquent, diminuons la dépense de leurs voyages, en ouvrant dans nos ports un entrepôt perpétuel et absolument libre de droits à toutes les denrées, soit du Nord, soit du Midi. La base de ce système de Commerce seroit une imposition de dix livres par tonneau sur tous les vaisseaux étrangers sans distinction, excepté dans le cas où ils apporteroient les denrées de leur propre cru, ou de leurs Colonies : de maniere que tous nos Traités de commerce consisteroient dans le Tarif respectif qui seroit arrêté avec chaque Nation des denrées réputées de son cru et de nôtre.”

128 Forbonnais, *Recherches et Considérations sur les Finances de France*, vol. 3, p. 24. “Ainsi nous sommes à l'abri de toute difficulté. D'un autre côté il est évident que nous mettons dans leur intérêt tous les peuples capables d'un Commerce actif, qu'il n'en est aucun qui ne retirât de cet établissement des avantages, dont il ne jouit point aujourd'hui, et dont il est difficile qu'il jouisse autrement.”

airing the possibility that the Dutch East Indies Company and a newly-constituted French privileged company with responsibility for colonial trade might unite “de façon à contenir celle d’Angleterre par rapport au commerce.”¹²⁹

Was it to oppose this proposal that Forbonnais decided to republish in 1759 his *Essai sur l’admission* without making any alteration to it? All that is certain is that the government’s incoherent handling of its affairs irked him greatly, as is evident from his bitter tone when making comments in 1785 on the way that the opening of colonial trade to the neutrals was being applied:

[...] les evenemens facheux de la guerre terminée en 1763, avaient anéanti le commerce francais sans protection, les oppositions indiscrettes des places de commerce à l’admission des neutres, lors qu’elle fut proposée au commencement des hostilités, la lenteur des terminaisons ministérielles sur cet objet, *le peux de vues politiques qui les accompagnent*, l’ascendant des forces anglaises, tout contribua à rendre cette ressource précaire, insuffisante, la cupidité des marchands ennemis avait fourni le principal aliment à nos colonies, et les plus heureuses furent conquises.¹³⁰

Translated by Matthew Armistead.

129 Choiseul’s letter to d’Affry in which he charged him with making the proposal to Thomas Hope, director of the Dutch West Indies Company is in A.E. C.P., Hollande, 501, f. 356.

130 Forbonnais, “Mémoire de Monsieur de Forbonnais sur l’Arrest du 30 aoust 1784.”, p. 11 (my italics).