



Académie des sciences d'outre-mer

Les recensions de l'Académie ¹

Les consuls, agents de la présence française dans le monde (XVIII^e-XIX^e siècles) / sous la direction de Fabrice Jesné
éd. Presses universitaires de Rennes, 2017
cote : 61.571

Ouvrage collectif très complet, cette publication placée sous la direction de Fabrice Jesné (Ecole française de Rome-CRHA) met en lumière un métier essentiel du rayonnement diplomatique mais peu connu précisément, le consul. Conçu à son origine comme le représentant officiel d'une nation marchande établie outre-mer, son métier évolue pour devenir progressivement celui d'un fonctionnaire d'Etat chargé du commerce, de la navigation mais aussi de la protection de ses nationaux. Le consul joue ainsi un rôle majeur dans la mondialisation qui se dessine dès le XVIII^e siècle. Talleyrand constatait que « les attributions d'un consul sont variées à l'infini », signifiant qu'au XIX^e siècle il est devenu un concentré de l'administration nationale à l'étranger. La fonction change en effet à cette période: le consul du XIX^e siècle agit au nom de l'intérêt général alors qu'un siècle plus tôt il était surtout le délégué de marchands établis à l'étranger.

Curieusement, ce n'est qu'assez tardivement que l'institution consulaire a été étudiée et codifiée. Selon Géraud Poumarède (Université de Bordeaux Montaigne), trois auteurs s'imposent: François Borel en 1807 (*De l'origine et des fonctions des consuls*), David Baillie Warden en 1813 (*On the origin, nature, progress and influence of consular establishments*) et Alexandre de Miltitz entre 1837 et 1839 (*Manuel des Consuls*), ce dernier ouvrage faisant référence. Tous révèlent ses fondements encore incertains au XVIII^e - début XIX^e siècle, alors que les consulats se sont très tôt imposés comme un fait structurant des rapports interétatiques. C'est avec les Croisades, moment crucial de la relance du commerce entre les deux rives de la Méditerranée, que date le développement de l'institution consulaire. Elle aura longtemps la primeur de la défense exclusive des intérêts des Etats, notamment au Moyen-âge, avant d'être concurrencée à partir du XVI^e siècle par les ambassades.

Ce rôle de défense des intérêts commerciaux est central dans le métier consulaire. Sylvain Lloret (Université Paris-Sorbonne) montre bien que qu'une ville comme Cadix en Espagne devient, à la jointure du XVII^e siècle - début du XVIII^e siècle, un objectif économique français majeur sur la route des Amériques (approvisionnement de blé, toiles, étoffes, notamment), le consul jouant le rôle de maillon du dispositif de protection des intérêts commerciaux en Espagne. Dès 1614, le roi nomme un seul consul général compétent pour toute l'Espagne, Luçon de Saint Tropez, se substituant aux agents consulaires nommés par



¹ Les recensions de l' [Académie des sciences d'outre-mer](http://www.academieoutremer.fr) sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Paternité - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 non transcrit](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).
Basé(e) sur une œuvre à www.academieoutremer.fr.



Académie des sciences d'outre-mer

des villes (notamment Marseille), puis la nomination de cinq consuls après la paix des Pyrénées (1659). La correspondance consulaire (dépêches) était très prisée des bureaux de Versailles afin de disposer des informations nécessaires sur l'état du commerce, l'observation de la navigation des colonies espagnoles d'Amérique, l'état des marchés, les taxations... Preuve de cet intérêt encore au XVIII^e siècle, le Consul Mongelas écrit jusqu'à 149 dépêches sur une seule année. On y voit des consuls successifs qui aident à la négociation de conventions commerciales, défendent les opérations des marchands français immiscés illégalement dans le commerce avec les Amériques, proposent ou élaborent des compromis pour sortir de situations embarrassantes pour leurs compatriotes.

Point notable : l'affirmation des prérogatives consulaires a souvent été une lutte face à des autorités locales suspicieuses et des autorités de tutelle qui hésitent à étendre une influence mal contrôlée de la France ou craignant de voir se développer un réseau coûteux, comme en Russie ou dans le Pacifique. D'où, au cours du XIX^e siècle, des figures de pionniers comme Léon Roches ou Jean Laborde, à l'entregent local reconnu, qui cherchent à forcer la main du gouvernement français, et dont l'attitude tranche avec celle de consuls généraux plutôt assimilés à des notables. Une dichotomie apparaît ainsi entre un monde consulaire fonctionnarisé et un monde extra européen plus souple.

A l'opposé de pays à forte implantation consulaire, telle l'Espagne, les consuls jouent également un rôle actif, dans des conditions plus compliquées, aux marges de l'Europe comme la Russie. Eric Schnakenbourg (Université de Nantes) étudie le cas d'Henri Lavie, premier consul français en Russie à partir des années 1710, persuadé très tôt de l'utilité du commerce avec ce pays. Ponchartrain, son ministre de tutelle, attend de lui certes des rapports classiques sur l'état du commerce mais également des données plus politiques sur la Cour de Saint Pétersbourg et les dispositions du Tsar. Le consul français se heurte au représentant anglais qui voit d'un mauvais œil l'arrivée de ce concurrent en affaires. Projet plus ambitieux, la Régence le charge à partir de 1715 de réfléchir à une pénétration du commerce français vers l'Asie centrale et la Perse, à partir du territoire de Russie et, en l'absence d'un ambassadeur en fonction, le charge de suivre les affaires politiques de la Cour de Saint Pétersbourg. La fonction consulaire devient alors une fonction politique de connexion entre les royaumes de France et de Russie. Les conditions matérielles de travail sont néanmoins complexes et une plainte récurrente va émerger : la faiblesse des appointements du Consul qui nuisent à la qualité de son travail, y compris pour un envoi régulier par la Poste de ses dépêches.

Preuve de cette diversité de l'activité consulaire au XVIII^e siècle, François Brizay (université de Poitiers), analyse le rôle des consuls en poste dans le sud de l'Italie (notamment Argoud et l'Espinard à Naples) pendant la guerre de Succession d'Espagne, la guerre vénéto-ottomane de 1715-18 ou la guerre austro-turque de 1716-18, qui sont chargés de fournir des renseignements et des évaluations précises des situations militaires (avec des chiffrages des effectifs), diplomatiques et politiques. Ces missions placent ainsi les agents consulaires au cœur des enjeux internationaux de leur époque et les hissent au rang d'analystes. Ils se muent en véritables diplomates quand s'engagent des discussions de paix pour connaître les intentions des anciens belligérants, évaluer les chances de paix et en connaître les contours, qui débouchera sur la paix d'Utrecht en 1713.



Académie des sciences d'outre-mer

A l'inverse, les consulats éloignés de Paris, ne peuvent faire l'objet de la même attention de la part de l'administration centrale. L'étude de Claire Laux (IEP de Bordeaux), relative aux consuls français dans le Pacifique au XIX^e siècle, montre au départ des hommes de terrain qui se voient investis de fonctions sans parfois disposer de la nationalité française (le premier consul de France à Hawaï est anglais, celui à Tahiti est belge), et souvent des aventuriers vivant sur place du négoce et que la France récupère. Dudoit à Hawaï en est l'archétype, se faisant tour à tour le défenseur des intérêts des commerçants français, l'intermédiaire avec les autorités coutumières hawaïennes et favorisant les missionnaires catholiques avant de se fâcher avec eux. Ce n'est qu'à partir du milieu du XIX^e que la fonction consulaire dans le Pacifique se professionnalise mais elle n'est pas prestigieuse dans la carrière (les postes étaient généralement de deux ans).

Le réseau consulaire français aux Etats-Unis, étudié de 1815 à 1898 par Gérard Sim, n'échappe pas à cette appréciation, les autorités de la Restauration s'attachant dans un premier temps aux affaires continentales européennes et voyant la relation avec l'Amérique du Nord sous le double angle politique d'une nation démocratique et républicaine, antagoniste de la légitimité dynastique, et aussi à travers le dossier commercial antillais. Une « épuration » des cadres consulaires politiquement liés à la Révolution ou à l'empire est menée par le Ministre Richelieu, remplacés par des agents de confiance. Leur mission est essentiellement politique: jusqu'en 1821, il s'agit de surveiller les agents bonapartistes et d'éviter toute conspiration. Ce n'est qu'à partir de cette date que la priorité est donnée au commerce, faisant primer le commerce transatlantique et engageant une restructuration du réseau au profit de New York et de Philadelphie. L'importance croissante des questions commerciales fait évoluer la carte consulaire aux Etats-Unis par la création des postes de Richmond (1831) et Mobile (1840) ou de la carte politique avec San Francisco (1848). A partir du milieu du XIX^e siècle, la pratique de nomination aux Affaires étrangères intègre les paramètres de l'intégration locale des agents, la compétence et la promotion sur place avec une dichotomie entre postes du nord recherchés et postes du sud des Etats-Unis qu'il est plus difficile de pourvoir. Ce n'est qu'après la défaite de 1870 et la diversification de l'économie nord-américaine que le Quai d'Orsay va réajuster la carte consulaire autour des trois grands postes de New York, La Nouvelle Orléans et San Francisco et mieux former ses consuls face aux critiques du monde français (mettant en avant notamment le manque de spécialisation des agents) des affaires qui aspire ouvertement à une diplomatie plus économique. Ce dernier point sera pris en compte en 1883 par la Commission chargée de réformer le corps consulaire.

Point d'équilibre entre intérêts commerciaux et religieux, le consulat de Djeddah, qui devient de plein exercice à compter de 1845, s'insère dans le jeu des grandes puissances et d'abord principalement avec l'Angleterre et la Sublime Porte. Luc Chantre (IEP de Paris) décrit un consulat d'influence sur la route du hajj, qui permet à la France de faire bénéficier certaines élites nord-africaines des facilités consulaires. Les consuls sont alors chargés d'encadrer les pèlerins dans le domaine des transports, de l'hébergement et, parfois, du rapatriement, des maladies comme le choléra étant endémiques. L'approche sanitaire devient essentielle : en 1866, sur 90.000 pèlerins présents, entre 15.000 et 30.000 ayant succombé à la maladie lors du hajj de l'année précédente, la France décide d'étendre le réseau des médecins sanitaires à la Mer Rouge (le médecin Bernard Schnepf est ainsi nommé vice-consul à Djeddah). Parallèlement, la recherche du renseignement est valorisée dans les années 1890 au



Académie des sciences d'outre-mer

moment de la résurgence des mouvements panislamiques, notamment pour surveiller le passage et l'action de membres de confréries, telle la Sanusiyya dont se méfie le gouvernement général en Algérie. En revanche, la valeur commerciale du poste est moins évidente, Aden devenant le port concurrent dominant.

Enfin, quelques figures consulaires hors normes se détachent. C'est le cas étudié par Alain Messaoudi (université de Nantes) de Léon Roches qui, après avoir servi Abdel Kader, devient interprète en Algérie puis rentre dans la carrière consulaire, en 1846 à Tanger, grâce aux appuis qu'il a pu se constituer au sein de l'armée d'Afrique, notamment celui du général Bugeaud, et ce à un moment où les interactions entre élites militaires et élites diplomatiques sont étroites. Léon Roches œuvre sur instructions, comme il le fera quelques années plus tard au Japon, dans l'esprit d'imposer la France comme « tutrice » du processus d'ouverture et de modernisation du pays dans lequel il sert.

C'est aussi le cas étudié de Georges Dubail, consul général de France au milieu des années 1880, qui lance la création de la Chambre de commerce française de Montréal. S'appuyant sur une communauté peu nombreuse d'hommes d'affaires mais particulièrement déterminée à exploiter les opportunités, Georges Dubail s'inscrit ainsi dans le mouvement de création de chambres de commerce à l'étranger comme moyen le plus efficace en faveur de l'expansion économique française dans le monde. Charles Hérisson, ministre du Commerce qui en est, en 1883, le concepteur conçoit ce projet de chambres de commerce comme une réponse au défi d'une concurrence internationale aigüe (anglaise, allemande et nord-américaine sur le continent américain), érigeant les consuls au rang d'initiateurs et accompagnateurs attentifs de ces institutions. Le développement du commerce avec le Canada n'est cependant pas aisé, s'insérant entre protectionnisme français, méfiance britannique et rivalités politiques canadiennes. Il faudra attendre 1893 pour disposer d'un traité commercial entre la France et le Canada au sein duquel s'inséra pleinement la nouvelle Chambre de commerce. Point intéressant : à l'époque les échanges commerciaux manquent de dynamisme (2,4 millions de dollars d'échanges) mais les flux financiers, notamment bancaires, sont en revanche très actifs des deux côtés de l'Atlantique.

En conclusion, cette étude remarquable pointe la diversité du métier consulaire, variant d'une protection classique des intérêts commerciaux à celui de la collecte du renseignement et à l'analyse politique avant que les ambassades, au XX^e siècle, prennent leur plein essor. C'est aux XVIII^e - XIX^e siècles un monde attachant de personnalités aux parcours très divers qui ont en commun de savoir observer, comprendre et aimer des populations et leurs mœurs, parmi lesquels ils vivent. C'est aussi, au-delà du travail politique et commercial, par leurs connaissances linguistiques, la finesse de leur connaissance du fonctionnement des sociétés locales, de leur organisation et la compréhension de leurs caractères sociaux, de remarquables précurseurs de l'anthropologie moderne.

Frédéric Clavier