
Egalité et privilège : le monopole des agents de change (1305-1987)

Jean-Marie THIVEAUD

« **V**oilà les soixante courtiers du gouvernement qui veulent qu'on les mette au-dessus des lois. Pour colorer cette étrange demande, ils allèguent l'importance de leurs fonctions. A les entendre, le crédit public, les fortunes particulières dépendent de la conservation de leur privilège. ... Si les agents de change croient mériter la confiance publique, qu'ils ne redoutent pas la perte de leur privilège : la confiance les suivra sous le régime de la liberté, et ils conserveront le premier rang. Chez les nations étrangères, il y a des agents de change instruits ; ils ont la confiance publique, et ils n'ont pas un brevet d'accaparement... Je demande que tout individu qui se pourvoira d'une patente puisse exercer les fonctions d'agent de change¹ ».

Lorsque le 14 avril 1791, l'Assemblée Nationale examina le projet de réforme de la Bourse, le girondin François Buzot ne mâcha pas ses mots en réclamant la fin du monopole des agents de change. Son discours fut applaudi, la loi du 8 mai 1791 supprima les offices d'agent de change et la profession devint entièrement libre.

Mais cet ultralibéralisme resta sans effet et s'abîma dans la ruine générale de l'économie et des finances qui engloûtit les premières années de la République. Puis, dès que l'ordre régna à nouveau et que les transactions reprirent leur cours

à peu près normal, le législateur édicta des règles pour réorganiser les circuits d'échange et les intermédiaires. Sous le Consulat, la loi du 28 ventôse an IX, relative à l'établissement de Bourses du Commerce, reconstitua la profession des agents de change. Après toute une série de textes complémentaires, le Code du commerce, en 1807, donna à l'institution sa forme définitive, aujourd'hui remise en cause par le projet de loi sur les bourses de valeurs².

En vertu de l'article 76 du Code du commerce, les agents de change « ayant seuls le droit de faire les négociations des effets publics et autres susceptibles d'être cotés », jouissent du monopole des opérations boursières.

Quoique dotés par l'Histoire d'une solide réputation libérale, les auteurs du Code du commerce se montrent pourtant bien plus timorés que les réformateurs de la Constituante, et renouent, sous les couleurs novatrices de l'Empire, avec une très vieille tradition d'Ancien Régime.

La transformation soumise au Parlement par le ministère des Finances en 1987, et qui connaîtra sa pleine application en 1992, va donc modifier une organisation et une situation de privilège qui remontent bien en deça de Napoléon.

Il est difficile de dater avec précision l'origine de la profession d'agent de change qui s'est

105

1 - Gazette Nationale, ou le Moniteur universel, n° 106 samedi 16 avril 1791, deuxième année de la liberté, in : Réimpression de l'Ancien Moniteur... Paris, Plon, 1847, tome VIII, p. 136-137.

2 - Sénat, Projet de loi sur les bourses de valeurs, présenté par M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la privatisation, annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1987.

L' HISTOIRE AU PRÉSENT

développée sur les foires européennes, dès que la lettre de change s'est banalisée, dans le cours du XIII^e siècle. Un acte royal de Philippe le Bel vise les « courratiers de change », en 1304 et l'année suivante, en 1305, le roi établit par ordonnance, douze « courratiers de change royaux » qui ont le droit exclusif de changer les monnaies et matières métalliques. Ce monarque financier s'applique encore à réglementer la profession en 1312 mais, malgré ces premières mesures, le courtage demeure, en fait, très libre, durant tout le Moyen Age. Au XVI^e siècle, le pouvoir royal accroît son emprise sur les échanges. En juin 1572, un édit de Charles IX restreint autoritairement l'indépendance du commerce jusque dans le choix de ses intermédiaires et érige le courtage en office. Le monopole des négociations est établi, en 1598, par Henri IV, qui interdit l'exercice du courtage sans possession d'un office dûment acheté, contre finance, à l'État. Peu de temps après, et pour quelques deniers de plus, les offices deviennent héréditaires.

Deux charges sont d'abord créées à Lyon, huit autres à Paris, puis quatre à Marseille et Rouen, trois à Bordeaux, Tours et La Rochelle, une enfin à Dieppe et Calais. Tout au long du XVII^e siècle les actes législatifs se multiplient qui développent et organisent la profession. Le nombre des offices est porté à trente en 1638, à trente-cinq en 1645 ; le nom d'agent de change se substitue, en 1639, à celui de courtier, pour les officiers à qui sont confiées des opérations de banque et de change. Dans sa grande « ordonnance du commerce » de 1673, Colbert vient, à son tour, encadrer la profession d'un arsenal de sanctions, renouvelant l'antique règle d'usage qui interdit aux agents de change de faire commerce des biens pour lesquels ils se portent intermédiaires. Le nombre des offices continue de croître sous le règne de Louis XIV et il est définitivement arrêté à soixante en 1713. Les prix des offices augmentent aussi et, à la même date, l'achat d'une nouvelle création de charge atteint 200 000 livres.

Le XVIII^e siècle bouscule, à maintes reprises, le monde des agents de change. Au gré des agitations du marché et des gouvernements, l'on supprime ou l'on rétablit tour à tour la vénalité ou le caractère héréditaire des offices, leur nombre est tantôt accru, tantôt réduit.

Lorsqu'en 1786, Louis XVI rétablit enfin les soixante offices du Roi-Soleil, les agents de change jouissent d'un statut à peu près identique à celui de

leurs successeurs d'aujourd'hui, deux siècles plus tard. Leurs devoirs, leurs fonctions, les conditions d'aptitude que l'on exige d'eux, la discipline intérieure qui régit leur compagnie ne sont guère différents de ceux que l'on observe en 1986.

Ainsi, les dispositions du Code du Commerce de 1807, aménagées et améliorées au cours des XIX^e et XX^e siècles ont confirmé le modèle de l'agent de change, officier ministériel, mis en place par Charles IX et Henri IV au début des Temps modernes, et tout à fait caractéristique de l'édification du pouvoir étatique dans la France d'Ancien Régime.

Cette situation particulière d'officier public n'a d'équivalent dans aucun pays et elle a donné lieu à d'innombrables débats, politiques ou érudits, au siècle dernier. La puissante école libérale de la fin du XIX^e siècle appelle juristes et économistes à rechercher des solutions nouvelles, visant, notamment, à remédier au singulier archaïsme du monopole. Communications savantes, articles, mémoires académiques se succèdent, surtout après la loi de 1885 sur les marchés à terme³. Pour argumenter leur propos, les auteurs prennent l'exemple de l'organisation boursière en Angleterre, en Allemagne, en Espagne, en Belgique, ou même en Bosnie-Herzégovine.

TRADITION ET ANTICIPATION EN 1820 : UNE TÉNÉBREUSE AFFAIRE

Dans la pratique, une douzaine d'années après la constitution du Code du commerce, une controverse au sommet s'engage autour du monopole, au nom de l'intérêt général, dans l'ombre du secret professionnel.

Les documents inédits, reproduits ici, portent témoignage du grand âge de cette question, aujourd'hui ravivée par les espérances européennes.

Au printemps 1820, les dirigeants des Caissees d'amortissement et des dépôts et consignations engagent une joute confidentielle avec la Compagnie des agents de change, sous l'arbitrage symbolique et muet du ministre des Finances. Dans la France de la Restauration, à peine libérée

3 - Ainsi, parmi une douzaine d'autres traités sur les questions de Bourse, la thèse d'Etienne Barberot sur « le monopole des Agents de change » publiée à Paris en 1887, chez Rousseau, ou avec le même titre et chez le même éditeur, celle de Broussois en 1898.

L' HISTOIRE AU PRÉSENT

des troupes d'occupation et de la rançon aux coalisés, le crédit public est l'objet de toutes les attentions. La rente d'Etat constitue le ressort et l'emblème de la confiance publique, tout en restant le produit à peu près unique du marché financier. Les parties en lice sont donc, à plus d'un titre, les tenants d'une même cause. La même loi de finances du 28 avril 1816 a d'ailleurs réuni leur destin respectif, en dotant les deux nouvelles Caisses d'un statut inviolable et en fortifiant celui des agents de change. Les uns et les autres sont attelés au char accablant de la Fortune publique pour racheter ou négocier les rentes bienfaisantes. Dès la création des deux Caisses, la Compagnie apporte ainsi, contre abonnement, son concours aux deux institutions financières.

Le différend éclate le 11 février, au sein de la Commission de surveillance des deux Caisses. Alors composée de six commissaires, un pair de France, deux députés, un président de Chambre de la Cour des comptes, le gouverneur de la Banque de France, et le président de la Chambre de commerce de Paris, cette assemblée exerce une surveillance attentive sur les opérations, selon des dispositions strictement inchangées aujourd'hui. La présidence en est alors assurée par le comte Mollien, ancien ministre du Trésor de Napoléon, expert incontesté des finances publiques. Ancien commis de la Ferme générale, avant la Révolution, il sera encore consulté par le prince-président Louis-Napoléon, en 1850, avant de mourir en 1852, à l'âge de quatre-vingt douze ans. Mollien est assisté du baron Ternaux, grand industriel et député de l'Eure, d'Antoine Odier, autre négociant célèbre, pair de France et président de la Chambre de commerce de Paris. Le baron Jard-Panvilliers, qui avait, sous l'Empire, participé à l'élaboration du Code du commerce, représente la Cour des comptes ; il siège, par ailleurs, comme député à la Chambre. Par recoupements, mais sous toute réserve, il semble que l'orateur anonyme cité ci-dessous, au procès-verbal, soit Jacques Lafitte, gouverneur de la Banque et grand financier dans le siècle. Un poste de député reste alors vacant, que le comte Roy a quitté trois mois plus tôt, pour devenir ministre des Finances. Les commissaires des deux Caisses, même en formation restreinte, réunissent la fleur du monde financier et politique de l'époque. Tous affichent, cependant, des opinions que les ultras jugent très libérales d'autant plus que chacun d'entre eux s'est illustré sous la

Révolution et l'Empire. Cette apparente communauté de vues peut expliquer l'incident qui fit grincer, en sourdine, le parquet de la Bourse.

« M. le Président donne lecture d'une lettre du 5 de ce mois par laquelle M. le Directeur général annonce à la Commission qu'il a nommé MM. Archdéacon jeune et Baudelot, agents de change devant faire le service des deux Caisses en remplacement de M. Leroux qui doit cesser ses fonctions au 1^{er} mars. A ce sujet, un membre dit : « Messieurs, les opérations de la Caisse d'amortissement se bornent à des achats de rentes, et ces achats doivent être publics, constamment et régulièrement. »

« Si vous jugez comme moi que ces conditions ne peuvent être qu'imparfaitement remplies par un agent de change, vous trouverez sans doute que leur exécution ne peut devenir que plus équivoque par l'adjonction qu'on se propose de lui donner. »

« Déjà l'année dernière, j'avais pris la liberté d'appeler votre attention sur un mode qui me paraissait peu d'accord avec les bons principes et je crois aujourd'hui qu'il est urgent que vous les connaissiez. »

« Un agent de change ne renonce pas à sa clientèle pour se borner à l'abonnement qui lui a été accordé. La condition lui en serait en vain imposée. Son intérêt ne lui permettrait pas de s'y conformer. Il opérera donc à la fois et pour l'amortissement et pour sa clientèle. Quelle sera sa manière de procéder ? Achètera-t-il d'abord pour ses clients et plus tard pour la Caisse ou achètera-t-il d'abord pour la Caisse et fera-t-il attendre le particulier ? Ce serait difficile. Bien des gens ne voudraient pas le permettre et alternativement les différents intérêts pourraient en être lésés. Achètera-t-il en masse pour établir une commune ? Je doute que l'on voulût le permettre et dans tous les cas serait-il bien que la fortune publique fut ainsi soumise sans contrôle à sa foi ? »

« Or, il est impossible que l'on n'adopte pas ou l'une ou l'autre de ces manières, et l'adjonction qu'on se propose ne peut qu'en augmenter la difficulté. »

« Mais, l'inconvénient le plus grave n'est pas dans la différence plus ou moins grande que nous venons de signaler, soit au préjudice des uns, ou au préjudice des autres, il est tout entier dans la clandestinité des opérations et dans le sacrifice des avantages que l'Etat retirera de leur publicité... En conséquence, la Commission est d'avis que le Roi

L' HISTOIRE AU PRÉSENT

soit supplié d'ordonner, 1^o que tous les achats de rentes pour le compte de la Caisse d'amortissement soient faits par un commissaire spécial...⁴. »

Ces sages, préposés par la Loi à la surveillance de l'Etat-débiteur-et-séquestre, modernes apôtres de la Foi publique, n'en sont pas moins les chefs de file de la place. Banquiers, manufacturiers, commerçants, parmi les plus opulents, anciens ou futurs ministres, très influents, ils manient la politique et l'argent. Si leur alliance pour empiéter sur le parquet revêt aujourd'hui l'aspect d'une anticipation, elle peut, légitimement, inquiéter alors les agents de change. Les Caisses sont installées, à cette époque, à l'Oratoire, rue Saint-Honoré, au centre des affaires, tout près du Palais-Royal où la Bourse s'est réfugiée en 1808, après la Révolution, en attendant de s'établir, en 1826, dans le Palais commencé par l'architecte Brongniart. Malgré le huis-clos des séances de la Commission de surveillance, dès le lendemain la Chambre syndicale s'émeut de la nouvelle.

« Messieurs, le Syndic informe la Chambre qu'il est parvenu à sa connaissance qu'un rapport avait été fait au Ministre par la Commission de surveillance de la Caisse d'amortissement, des dépôts et consignations, dans lequel la Commission propose que désormais les achats de rentes pour le compte de la Caisse d'amortissement soient faits au parquet par un Commissaire spécial délégué par la dite Caisse d'amortissement que, pour ce qui concerne les affaires de la Caisse des dépôts et consignations, elles seraient faites par le Ministère de quatre agents de change présentés par la Chambre syndicale et que le traitement actuellement alloué par cette Caisse à son agent de change, en forme d'abonnement pour droits de négociations, serait versé dans la Caisse de la Chambre syndicale ; la Chambre, apercevant des inconvénients, à cette innovation charge MM. Archdéacon et Leroux de se procurer une copie du rapport, et délègue MM. Pages, Delaville et Leroux pour lui présenter dans la prochaine séance, un projet de réfutation, pour servir à l'usage qui sera jugé convenable⁵. »

La Chambre dépêche aussitôt ses agents en mission de renseignement et l'on peut imaginer que les termes du rapport convoité excitent la discussion dans les cénacles discrets de la finance. L'on ignore toujours les figures de la dispute, la forme des assauts, moulinets et estocades, ripostes ou redoublements, exécutés par les adversaires.

Au seuil du printemps les opposants rengainent. Le 20 mars 1820, les deux camps rompent simultanément. Un tiers-arbitre s'est en effet interposé au cœur de la discussion, au nom de la loi et de la raison. Le directeur général des deux Caisses, de par son statut très singulier fixé en 1816 — et toujours en vigueur aujourd'hui — n'est pas tenu de suivre les avis de sa Commission de surveillance et il reste, en toute responsabilité, seul maître à bord de ses bâtiments. Jules Pasquier, ancien préfet impérial, frère du duc Pasquier, alors ministre des Affaires étrangères, use ici de son droit de souveraineté et met ainsi un terme à cette joute, au bénéfice de la Compagnie. Il semble même lui décerner un satisfecit à toutes fins de servir longtemps.

La Chambre syndicale rapporte ainsi, très fidèlement, l'intervention de ce fonctionnaire, lors de sa réunion du 20 mars.

« Messieurs Charles Archdéacon et Leroux informent la Chambre que, conformément à sa décision du 12 février dernier, ils avaient pris connaissance du rapport qui a été fait au ministre des Finances, par la Commission de surveillance de la Caisse d'amortissement, des dépôts et consignations, et que, toujours en conformité de la même décision, M. Pagès avait rédigé un projet de mémoire à présenter au ministre, pour lui exposer les inconvénients du nouveau mode proposé par la dite Commission de surveillance et lui indiquer d'autres moyens plus convenables, de donner aux achats de rentes, pour compte de la Caisse d'amortissement toute la publicité et l'authenticité désirable ; qu'ils avaient eu une entrevue, à ce sujet avec le Directeur de la Caisse d'amortissement et qu'ils pouvaient assurer la Chambre que l'administration appréciant les considérations qui lui ont été représentées, ne donnerait aucune suite au plan proposé par la Commission de surveillance. La Chambre désireuse toutefois, de recueillir tout le fruit des lumières et de l'expérience de chacun de ses membres, invite M. Pagès à faire lecture de son projet de mémoire, et ne pouvant qu'approuver les

4 - Archives CDC, registres de la Commission de surveillance des Caisse d'amortissement et des dépôts et consignations. Extrait du procès-verbal de la séance du 11 février 1820.

5 - Archives de la Compagnie des Agents de change, registres des PV des délibérations de la Chambre syndicale.

L' HISTOIRE AU PRÉSENT

vues qui y sont exposées et la manière dont la question est traitée, l'engage à en faire le dépôt aux archives du comité pour que l'on puisse y recourir au besoin⁶. »

Le respect des convenances inspire toutefois au Directeur général des deux Caisses un ton très mesuré pour répondre au Président de la Commission de surveillance, ancien ministre du Trésor de l'Empire. L'étiquette voulait que les échanges entre les deux instances dirigeantes des Caisses se fissent par écrit et dans des règles de courtoise modestie. La conclusion de la lettre que Jules Pasquier adresse au comte Mollien, le même 20 mars 1820, demeure cependant sans équivoque.

« Quant à la nomination d'un Commissaire spécial chargé exclusivement des achats de la Caisse d'amortissement, je ne pense pas que cette mesure ait, soit sous le rapport de l'opinion, soit sous le rapport des intérêts de la Caisse les avantages que la Commission semble s'en promettre.

La nomination d'un Commissaire spécial étant contraire aux avantages accordés à MM. les Agents de change par les lois et ordonnances qui les concernent, je crains et leurs réclamations, et par suite leur mésintelligence avec le Commissaire de la Caisse. Je ne vois pas, M. le Président, d'utilité réelle dans le changement proposé. Il me semble, d'après ce qui précède que l'on pourra obtenir par le ministère d'un agent de change autant de publicité et de régularité que par un Commissaire spécial. L'expérience prouve que jusqu'à ce jour, les Agents de change de la Caisse d'amortissement ont bien rempli les commissions dont ils ont été chargés. Les achats faits par M. Leroux notamment, l'ont presque tous été au-dessous du cours moyen, ainsi qu'on peut s'en assurer à l'inspection des bordereaux.

Le désir de répondre à la confiance dont la Commission m'a honoré en me demandant mon avis sur l'utilité d'un Commissaire spécial, m'a fait examiner cette importante question avec d'autant plus de soin que l'opinion émise par la Commis-

sion, m'engageait à me méfier de mes propres lumières. Mais après y avoir mûrement réfléchi, je dis en conséquence qu'il me paraît plus avantageux de continuer à confier les achats de Rente de la Caisse d'amortissement à un agent de change qu'à un Commissaire spécial⁷. »

L'ombre de l'inconnu plane toujours sur le rôle du ministre des Finances dans cette obscure affaire. Sa présence tutélaire est invoquée par chacun, il est destinataire des rapports et mémoires respectifs, mais nulle trace écrite ne permet à ce jour d'esquisser son action.

Il échappe ainsi au regard de la postérité et semble jouer dans la coulisse. Mais dans ce microcosme des affaires publiques, indissociable du petit monde de la Haute Finance, qui passe, d'une trotte, du parquet de la Bourse aux tapis des Tuileries, le comte Roy, grand capitaliste en son privé et spéculateur notoire de rentes, n'a pas manqué, sans doute, de réagir en faveur de la Compagnie.

Il est vrai que, le 19 février le duc de Berry a été assassiné par un garçon-sellier nommé Louvel. « J'ai vu le poignard de Louvel, c'était une idée libérale », écrit Charles Nodier dans le *Journal des Débats*. La tentative de réconciliation de Decazes, Premier ministre et favori de Louis XVIII, cède la place à la réaction. Le printemps de 1820 est violent.

Mais, au fond, dans ce tournoi la victoire revient à la Loi. Le roi ne sera pas « supplié d'ordonner » une mesure nouvelle et le législateur de 1807 et 1816 continuera de régler longtemps le statut singulier des Agents de change français.

Près de cent soixante-dix années plus tard, l'Histoire donne raison aux banquiers libéraux de la Restauration. En 1987, pour préparer l'Europe du XXI^e siècle, le ministre des Finances, les Agents de change et la place financière tournent ensemble une page d'au moins quatre cents ans, arbitrant ainsi entre « le désir du privilège et le goût de l'égalité, passions dominantes et contradictoires des Français de toute époque ⁸ »...

109

6 - Archives de la Compagnie des Agents de change, registres des PV des délibérations de la Chambre syndicale.

7 - Archives CDC, correspondance de la Direction générale. Extrait de la lettre du 20 mars 1820 du Directeur général au Président de la Commission de surveillance.

8 - Ch. de Gaulle, *La France et son armée*, Paris, Plon, 1938.