

## **Les groupes d'intérêt bancaires face à l'intégration européenne** **Une étude comparée de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni**

L'objectif de cette thèse est de décrire et d'expliquer l'évolution des groupes d'intérêt bancaires dans un contexte d'intégration progressive des « politiques publiques financières », c'est-à-dire des politiques de réglementation et de supervision du secteur bancaire et financier en Europe. Il s'agit d'évaluer la pertinence des hypothèses d'économie politique sur les préférences des groupes d'intérêt à partir d'une analyse des groupes d'intérêt français, allemands et britanniques, ainsi que des fédérations européennes. Ceci est réalisé à travers l'étude de cinq étapes cruciales de l'intégration européenne du point de vue des acteurs financiers : le marché unique pour les services financiers, le traité de Maastricht, la préparation du passage à la monnaie unique, le plan d'action pour les services financiers et la mise en place d'une politique d'aides d'Etat dans le domaine des services financiers. Pour cette étude, nous avons réalisé quatre-vingt entretiens à Bruxelles, Paris, Londres, Berlin et Francfort avec des représentants des banques et des associations bancaires, des fonctionnaires et des hommes politiques.

Sur le plan théorique, l'ambition de la thèse pointe dans deux directions. D'une part, il s'agit de proposer un cadre théorique alternatif aux théories dérivées de modèles d'économie politique qui expliquent l'attitude d'acteurs économiques face à des enjeux politiques exclusivement en termes de maximisation d'utilité après calcul de coûts et de bénéfices. Ainsi les détenteurs de capitaux mobiles et de portefeuilles diversifiés auraient intérêt à soutenir la plupart des initiatives européennes, dans le but d'accroître leurs possibilités de gains. Au contraire, les détenteurs de capitaux immobiliers et concentrés dans un petit nombre de secteurs devraient se montrer réticents face aux progrès de l'intégration européenne. Des travaux par ailleurs en désaccord avec cette approche reprennent souvent à leur compte le postulat de l'attitude « maximisatrice » des groupes d'intérêt économiques.

Nous y opposons une synthèse « sceptique », qui réaffirme la primauté du politique par rapport à l'économique. Ainsi, l'émergence d'un niveau politique communautaire représente pour les groupes d'intérêt surtout un facteur d'incertitude, remettant en question leurs savoirs sur le fonctionnement du processus législatif, la valeur de leurs contacts dans la classe politique et dans les autorités de tutelle, ainsi que leurs stratégies de représentation des intérêts.

Face à l'incertitude, la première réaction des groupes d'intérêt est de resserrer les liens au niveau national avec les administrations et agences nationales dans le cadre de réseaux de politiques publiques existants. Progressivement, cependant, les rapports entre les différents niveaux se stabilisent et s'*institutionnalisent*. Les groupes d'intérêt traversent des processus d'apprentissage et nouent des contacts au niveau communautaire. C'est seulement à l'issue de ce double processus que les groupes d'intérêt seront à nouveau capables de mettre en œuvre des stratégies politiques servant leurs intérêts économiques.

D'autre part, nous tentons de fournir un cadre explicatif de l'évolution des structures de représentation des intérêts dans les trois cas considérés, ainsi qu'au niveau communautaire. Cette analyse plus dynamique doit permettre de déterminer si les processus de formation de préférences politiques des acteurs sont affectés par l'intégration européenne des domaines politiques les concernant. « L'eupérisation des structures de représentation d'intérêt » est, en effet, loin de suivre les trajectoires prédites par les théories « fonctionnelles » des relations internationales fondées sur les modèles d'économie politique, selon lesquelles les préférences sont « données » et stables. Il serait aussi faux de considérer les acteurs économiques à la merci des institutions internationales comme la Commission, qui s'en servirait pour légitimer ses propositions politiques ou pour accéder à l'expertise « gratuite », tandis que les groupes seraient contraints à adapter leurs préférences constamment à un contexte politique changeant.

Notre enquête révèle une situation autrement plus complexe où plusieurs réalités coexistent de manière durable dans des arènes politiques superposées, au niveau national et communautaire. Seul un petit nombre d'acteurs parvient à être présent à tous les niveaux et, surtout, à nouer des contacts durables avec les institutions communautaires. Un nombre encore plus petit d'acteurs parvient à mettre en œuvre des stratégies politiques « multi-niveaux », leur permettant le cas échéant d'avoir recours à une stratégie au niveau communautaire pour remettre en question des arrangements institutionnels au niveau national. Parallèlement, un plus grand nombre d'acteurs parvient, tout au plus, à formuler des résistances ou des *veto* à l'encontre de ce type de remises en cause et une harmonisation trop radicale des règles des marchés bancaires, tandis que la majorité des acteurs se limite à des positions sur un petit nombre de dossiers, souvent très techniques, visant à imposer une définition favorable d'un produit financier donné.

Les points de départ des groupes d'intérêt divergent fortement pour les trois pays étudiés. Les groupes d'intérêt allemands sont de longue date associés étroitement aux processus de prise de décision en matière de politique de réglementation et de supervision bancaire et financière, grâce à une consultation systématique par les ministères et agences concernées. Au Royaume-Uni, cette association « formelle » des intérêts financiers est longtemps considérée superflue du fait d'une forte tradition d'auto-réglementation de la City, mais les réformes intervenues depuis le milieu des années quatre-vingt et l'accroissement considérable de la présence américaine sur la place de Londres ont favorisé l'essor d'un *lobbying* de type américain. En France, enfin, les associations se développent véritablement à partir du processus de libéralisation entamé par la Loi bancaire de 1984. Face à l'international, pourtant, les associations bancaires continuent à confier leur représentation le plus souvent à l'Etat, même si l'on assiste en ce moment au développement de stratégies plus agressives dans certains cas isolés.

Dans tous les cas l'intégration européenne joue désormais un rôle de premier plan affectant la plupart des domaines commerciaux des banques. La prise de conscience de l'importance du facteur européen est progressive et témoigne d'un processus d'apprentissage plus ou moins long selon les cas. A l'époque du marché unique, on observe la constitution de véritables « coalitions nationales », rassemblant toutes les associations bancaires derrière leurs ministères de tutelle qui les représentent face aux institutions communautaires et, surtout, face aux autres Etats membres. Le « marché unique pour les services financiers » est aussi le point de départ du développement de ressources européennes spécifiques dans la plupart des cas, même si l'ampleur des efforts accomplis varie fortement.

L'Union économique et monétaire révèle, au contraire, le malaise produit par des projets politiques d'envergure parmi les acteurs économiques. Dans l'immédiat, l'UEM est davantage une source d'incertitude et de coûts d'adaptation, qu'une mesure favorisant l'intégration des marchés. Les groupes d'intérêt sont, en effet, peu sollicités dans la période précédant la signature du traité de Maastricht. Surtout, ils n'ont pas de position véritable sur ce sujet : le caractère inouï de l'union monétaire les empêche d'en évaluer les conséquences économiques. Dans ce contexte, les groupes d'intérêt bancaires, nationaux ou communautaires, attendent les décisions politiques en demandant, tout au plus, aux responsables politiques de fixer rapidement les détails précis du passage à la monnaie unique.

L'acceptation de l'Euro est ensuite avant tout une décision qui risque d'avoir un impact sur le fonctionnement des marchés bancaires. Les banques se mobilisent ainsi, *après* la décision pour mieux se préparer et participer aux décisions réglementaires relatives aux modalités du passage à la monnaie unique. Autrement dit, les associations bancaires attendent jusqu'en 1995 avant de prendre au sérieux l'Euro. Il faut remarquer que la France est ici très en retard par rapport aux groupes d'intérêt britanniques et allemands. La Commission, de son côté fait de son mieux pour intégrer et impliquer les groupes d'intérêt dans le passage à la monnaie unique.

Une nouvelle initiative, le « plan d'action pour les services financiers », vise à remédier aux imperfections persistantes constatées dans la fourniture de services financiers transfrontaliers et, de manière générale, dans l'intégration des services financiers en Europe. Le plan d'action comprend des mesures très variées allant de la réglementation des prospectus d'émissions obligataires à la renégociation de la directive sur les services d'investissement. Il est accompagné d'un processus de consultation des groupes d'intérêt, lesquels se sont tous dotés de « ressources européennes » considérables (même si des différences substantielles persistent) et qui, surtout, défendent des positions sur la plupart des objets de négociation. Progressivement et sur certains dossiers, on constate l'affaiblissement des clivages nationaux et l'apparition de clivages « transnationaux ». Concrètement, ce sont quelques grands réseaux internationalisés qui perçoivent désormais une communauté d'intérêts avec leurs équivalents dans les autres Etats membres.

Enfin, la mise en place d'une politique communautaire d'aides d'Etat en matière de services financiers permet d'apercevoir toute l'étendue et toute la complexité de la « politique bancaire » communautaire à ce jour. Développée à la faveur de la faillite et du sauvetage du Crédit Lyonnais, cette politique se révèle rapidement être un moyen de pression des banques privées très internationalisées contre le maintien de certaines niches ou privilèges par les gouvernements nationaux. Surtout l'affaire récente des banques régionales allemandes montre comment un arrangement bénéficiant du soutien inconditionnel d'acteurs politiques nationaux est finalement remis en cause par une plainte déposée devant la Direction générale de la Concurrence. Cependant, ce type de recours ne bénéficie qu'à un nombre limité d'acteurs en mesure de mettre à profit la multiplication des niveaux politiques et commerciaux et, par ailleurs, susceptibles d'être en phase avec les objectifs de la politique d'aides d'Etat et, plus généralement, de l'intégration économique européenne.

L'attitude des banques face à l'intégration européenne se transforme ainsi progressivement. Au milieu des années quatre-vingt on observe un scepticisme et une réticence à peine cachée résultant avant tout de l'ignorance de la construction communautaire, de ses processus décisionnels et ses acteurs. Peu à peu la multiplication de contacts et les processus d'apprentissage vont permettre à certains acteurs de percevoir les opportunités politiques

supplémentaires que leur offre le niveau communautaire. D'autres, au contraire, sont contraints de jouer un rôle national très actif pour éviter la remise en cause, voire la disparition de certains privilèges ou niches légales.

Les acteurs sont, pour certains, capables d'agir de manière stratégique et d'élaborer des stratégies de représentation appuyant leurs intérêts économiques. Cependant, cette capacité est à la fois le résultat de l'institutionnalisation progressive du niveau communautaire et d'un apprentissage de la part des groupes d'intérêt. Elle exige une adaptation des structures de représentation des intérêts qui ne concerne pas seulement les aspects organisationnels, mais également les attitudes des groupes d'intérêts. Ces derniers sont contraints d'apprendre à traiter avec une politique réglementaire et de supervision qui est désormais réalisée à plusieurs niveaux.

Cette évolution ne concerne pas seulement les groupes d'intérêt qui soutiennent ouvertement le processus d'intégration. Ceux qui refusent certains développements politiques communautaires, par peur de voir leur existence menacée, comme le Crédit Lyonnais à une époque et, plus récemment, les banques publiques allemandes, ne se caractérisent pas, pour autant, par une méconnaissance des politiques communautaires. Ces « victimes » ont souvent dû adapter leurs structures de représentation plus rapidement que ceux qui étaient globalement favorables à l'intégration des marchés bancaires et financiers.

L'intégration européenne met à l'épreuve les alliances et les rapports historiques entre groupes d'intérêt et entre groupes d'intérêt et administrations nationales. Ponctuellement, on observe même l'éclatement de structures existantes de concertation et de coopération entre groupes d'intérêt bancaires. La superposition d'un nouveau niveau politique peut, en effet, entraîner une reconfiguration des alliances et des rapports de force entre groupes d'intérêt nationaux avec, de plus en plus, l'émergence d'alliances transnationales notamment entre les très grandes banques. Il est possible qu'on assiste à moyen terme également à l'émergence de coalitions plus hostiles à l'approfondissement du marché unique.

Ce travail confirme donc notre vision « sceptique » du rôle des groupes d'intérêt. Il montre que les groupes d'intérêt ne peuvent poursuivre des stratégies politiques « maximisatrices » d'un point de vue économique que dans un contexte de stabilité politique. Dès lors que cette stabilité est remise en cause par une transformation des structures politiques connues, les groupes d'intérêt s'avèrent rapidement incapables d'identifier leur « intérêt économique ». Dans ce cas de figure, ils sont susceptibles de privilégier les contacts politiques existants, plutôt que de favoriser une stratégie potentiellement bénéfique d'un point de vue économique, mais politiquement incertaine.

Cette thèse a été réalisée sous la direction de Christian Lequesne entre novembre 1998 et octobre 2002.