



LE « LOBBYING » BANCAIRE À BRUXELLES

JEAN-FRANÇOIS PONS *

Le développement de la présence à Bruxelles de représentants du monde bancaire s'explique avant tout par l'importance croissante de la législation d'origine communautaire dans le domaine bancaire, ainsi que par les spécificités du processus législatif européen qui associe volontiers les représentants socio-professionnels à l'élaboration des textes.

Le paysage offert par ces représentants est lui-même complexe : associations professionnelles européennes (généralistes ou spécialisées), grandes banques, associations professionnelles nationales, sans oublier quelques autres structures particulières, s'y côtoient, en essayant souvent de travailler ensemble, mais en étant quelquefois sur des lignes différentes.

L'IMPORTANCE CROISSANTE DE LA LÉGISLATION D'ORIGINE COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE BANCAIRE

Jusqu'aux années 1990, la législation bancaire d'origine communautaire n'était pas très fournie, même si elle comprenait quelques textes importants comme la directive de Coordination bancaire et celle de Solvabilité des établissements de crédit de 1989, celle sur les Services d'investissements de 1993... L'adoption de l'euro dans douze pays membres a permis de relancer le projet de création d'un marché unique

* Affaires européennes et internationales, Fédération bancaire française.

des services financiers, en privilégiant les activités de marché dans une première étape, le Plan d'action des services financiers (1999-2004) qui a compté une quarantaine de textes au total.

D'autres réglementations importantes pour la profession ont également été prises ces années-là : règlement sur les opérations de paiement transfrontières (2000), directive sur l'Adéquation des fonds propres, transposant l'accord de Bâle II (2006), troisième directive contre le Blanchiment.

Enfin, des projets importants sont en discussion depuis plusieurs années : projets de directive sur le Crédit à la consommation, sur les Paiements...

On considère aujourd'hui que plus de 70 % de la réglementation nouvelle est d'origine communautaire.

On comprend donc que cette importance croissante de la législation communautaire s'accompagne d'une présence plus forte des lobbyistes bancaires à Bruxelles.

*LES SPÉCIFICITÉS DU « LOBBYING » À BRUXELLES :
LA COMPLEXITÉ DU PROCESSUS LÉGISLATIF
ET LES RÉELLES POSSIBILITÉS DE L'INFLUENCER*

2

Comparé au processus législatif de la plupart des démocraties nationales, celui de l'Union européenne est beaucoup plus complexe, notamment parce que :

- il existe trois institutions qui jouent chacune leur rôle : la Commission européenne propose les textes (et elle seule peut le faire) ; ceux-ci sont ensuite soumis au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen qui doivent aboutir à un accord complet, selon la procédure dite de codécision, qui nécessite une ou deux navettes impliquant aussi la Commission ;

- il n'y a pas de majorité stable, ni au Conseil, ni au Parlement européen, où les nombreux groupes politiques, dont aucun n'est majoritaire (mais où dominant le PPE - Parti populaire européen, centre droit - et le PSE socialiste), se divisent souvent selon des clivages nationaux ;

- au total, et en raison aussi de quelques autres complications (par exemple la multiplicité des traductions nécessaires aux différentes étapes), le processus d'élaboration d'une directive - quand il aboutit - prend plusieurs années (de 3 à 5 en moyenne), avant même la transposition par la loi ou le règlement dans chaque État membre.

On ne doit cependant pas s'arrêter à cette complexité et à cette lourdeur du processus. Elles sont, en effet, liées à la nécessité pour un texte qui va s'imposer à tous les États membres, de recueillir un consensus aussi large que possible.



Et la contrepartie de la complexité du processus et de cette recherche de consensus est une réelle possibilité d'influencer le contenu des textes auprès de la Commission, du Conseil et du Parlement européen.

La Commission, parce qu'elle veut que sa proposition soit bien accueillie et soit aussi proche que possible du texte finalement adopté, consulte beaucoup, et notamment les intéressés : entreprises, consommateurs, mais aussi experts, régulateurs, *think-tank*, voire consultants. Ses projets de directive sont presque toujours précédés d'une consultation publique sur la base d'un document : livre blanc, document d'orientation, rapport d'un groupe d'experts... Il s'agit d'un moment idéal pour influencer un projet, la matière étant encore très malléable.

Les membres du Parlement européen sont aussi très ouverts à des échanges de vues avec des lobbyistes, car ils n'ont souvent pas une expertise approfondie pour évaluer les projets de la Commission ou la position des États membres au Conseil. L'organisation d'une audition est devenue la règle pour les textes les plus importants. Par ailleurs, il n'existe pas au Parlement européen de majorité politique permanente et donc la discussion est d'autant plus ouverte.

Quant au Conseil, chaque délégation nationale (en particulier dans les groupes de travail à Bruxelles qui jouent un rôle central) est généralement bien informée des positions domestiques.

LES ACTEURS DU « LOBBYING » BANCAIRE À BRUXELLES

Il existe trois grandes associations professionnelles européennes installées de longue date à Bruxelles :

- la Fédération bancaire de l'Union européenne (FBE) regroupe les associations bancaires nationales des 28 pays de l'Union européenne, ainsi que des autres pays de l'Espace économique européen et de la Suisse. Elle représente ainsi 5 000 banques et 2 300 000 employés ;
- le Groupement européen des caisses d'épargne (GECE) regroupe les associations bancaires nationales de 25 pays et représente 887 banques et 963 000 employés ;
- le Groupement européen des banques coopératives (GEBC) qui représente 4 600 banques coopératives dans 23 pays et 560 000 employés.

À côté de ces associations « généralistes », il existe plusieurs associations spécialisées, dont les plus importantes sont la Fédération hypothécaire européenne (prêts immobiliers - FHE), la Fédération des sociétés de financements spécialisés (appelée Eurofinas-Leaseurope) et la Fédération européenne de la gestion d'actifs (EFAMA - European Fund and Asset Management Association).

Plus récemment, plusieurs associations bancaires nationales ont jugé utile d'ouvrir un bureau de représentation à Bruxelles : la Fédération bancaire française en 2002, l'Association des banques privées allemandes (Bundesverband der Deutsche Banken ou BdB) en 2003 et l'Association des banques italiennes (ABI) en 2004. Elles ont ainsi rejoint les Caisses d'épargne allemandes, qui sont présentes à Bruxelles depuis longtemps.

Plusieurs grandes banques européennes ont aussi une représentation souvent ancienne à Bruxelles auprès des institutions européennes : ABN Amro, BBVA, Deutsche Bank, Intesa...

Les banques britanniques et leurs associations sont également très présentes à Bruxelles, même si elles n'y ont pas d'implantation dédiée au *lobbying*. La City a toutefois ouvert un bureau de représentation en 2004.

Enfin, il existe des associations ad hoc sur base volontaire dont deux au moins publient des documents et organisent des conférences pour influencer les réflexions : la European Roundtable des services financiers (une vingtaine de grandes entreprises : banques, assurances et entreprises non bancaires) et Eurofi (regroupant de nombreux acteurs bancaires et financiers européens).

CONVERGENCES ET DIFFÉRENCES

D'une façon générale, les différents lobbyistes bancaires, au niveau européen, s'accordent sur un certain développement du marché unique des services financiers, tout en évitant une surréglementation qui freinerait les activités bancaires.

Les grandes banques et les associations bancaires françaises, allemandes (banques privées) et italiennes, ainsi qu'European Roundtable et Eurofi sont généralement les plus favorables au développement du marché unique. Les associations britanniques et les banques installées à Londres sont, en revanche, souvent réticentes à de nouvelles réglementations. De même, les caisses d'épargne (notamment allemandes) souhaitent peu d'harmonisation européenne pour la banque de détail ou pour la surveillance bancaire.

Tous demandent à être consultés régulièrement, le plus en amont possible des textes et de leur application - ce qui est d'ailleurs devenu la règle à Bruxelles dans ce secteur.

Les nombreux projets de directive traités à Bruxelles dans le cadre du Plan d'action des services financiers ont le plus souvent suscité des réactions professionnelles allant dans le même sens. Par exemple, la profession bancaire européenne a été unanime pour critiquer le premier projet de directive sur le Crédit à la consommation publié par la

Commission en septembre 2002, dont elle a considéré qu'il risquait de réduire l'utilisation de cette forme de crédit, alors que celle-ci est si importante pour la plupart des ménages et pour la croissance économique. L'effort de persuasion entrepris par les lobbyistes bancaires, sur la base des expériences concrètes vécues sur le terrain, a permis d'obtenir un vote du Parlement européen sur un texte beaucoup plus équilibré début 2004.

De même, les réactions de la profession bancaire européenne ont été très convergentes sur les paiements : engagement dès 2002 (à travers la création de l'EPC, European Payments Council) pour la construction d'un système de paiements de la zone euro au moins aussi bon que les systèmes nationaux, mais mise en garde de la Commission contre la tentation de vouloir imposer de nouvelles contraintes jouant contre cet engagement.

Enfin, les différents lobbyistes bancaires ont, en général, réagi de la même façon à la plupart des consultations sur les textes du Plan d'action des services financiers.

De temps en temps, des différences apparaissent cependant, qui peuvent évoluer dans le temps :

- la directive MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) a suscité un débat sur la transparence *pre-trade* entre les grandes banques pratiquant l'internalisation (City et grandes banques allemandes, néerlandaises... installées à Londres) et les associations professionnelles des pays dont les Bourses assurent cette transparence (France, Italie...) ;
- les banques françaises ont été les premières à réagir sur les normes IAS (et notamment la norme 39) avant d'être rejointes par la plupart des associations professionnelles européennes ;
- les grandes banques présentes dans plusieurs pays européens et la FBE souhaitent le renforcement du rôle du superviseur bancaire du pays d'origine, contrairement aux caisses d'épargne par exemple ;
- le Groupement européen des caisses d'épargne et celui des banques coopératives défendent les spécificités de leurs statuts, que contestent plusieurs associations professionnelles nationales représentées à la Fédération bancaire européenne (Allemagne et Espagne notamment).

La Commission européenne a souvent souhaité que les représentants de l'industrie bancaire européenne se regroupent pour élaborer des positions communes. C'est pourquoi, la FBE, le GECE, le GEBC, la FHE, Eurofinas-Leaseurope, European Association of Public Banks, European Federation of Building Societies, ont créé l'European Banking Industry Committee (EBIC) en 2004. Ce Comité, dont la présidence, la vice-présidence et le secrétariat sont assumés par rotation par la FBE, le GECE et le GEBC, traite de sujets communs à ces associations, en particulier le crédit à la consommation (au sein d'un groupe présidé



par Eurofinas), le crédit immobilier (présidé par la FHE), la lutte anti-blanchiment (présidée par les banques publiques) et la surveillance bancaire (présidée par la FBE). Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'apport de l'EBIC au paysage bancaire européen, mais il a certainement contribué à un meilleur travail en commun des lobbyistes bancaires à Bruxelles, permettant un rapprochement de leurs positions sur certains sujets et améliorant ainsi les processus de consultation.

Au total, les positions du secteur bancaire européen sont largement prises en compte par les institutions européennes, en premier lieu la Commission et le Parlement. Cette influence est d'autant plus forte si les positions sont convergentes (sinon les institutions doivent arbitrer) et qu'elles portent sur les sujets de marché. Pour la banque de détail, la position des banques est confrontée à celle des clients consommateurs et entreprises.