



**HAL**  
open science

# L'historicité de la construction européenne : le secteur bancaire en Grèce et au Portugal

Béatrice Hibou

► **To cite this version:**

Béatrice Hibou. L'historicité de la construction européenne : le secteur bancaire en Grèce et au Portugal. Les Études du CERI, 2002, 85-86, pp.1-62. hal-01025334

**HAL Id: hal-01025334**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01025334>**

Submitted on 17 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI  
N° 85-86 - avril 2002

**L'historicité de la construction européenne :  
le secteur bancaire en Grèce et au Portugal**

**Béatrice Hibou**

# L'historicité de la construction européenne : le secteur bancaire en Grèce et au Portugal

Béatrice Hibou<sup>1</sup>  
CNRS, CERI

En 1989, les députés portugais révisèrent la Constitution pour mettre en œuvre les privatisations, des banques et des assurances notamment, que la diffusion de la norme libérale rendaient nécessaires. En 1997, pour pallier l'inexistence d'un marché financier unique, la Commission européenne lança son Plan d'action dans les services financiers. En 1999, la pression européenne sur le gouvernement grec fut telle que l'ouverture du capital d'une des principales banques publiques fut décidée. La même année, la Commission désavoua le Portugal, lui reprochant son refus d'avaliser la cession des intérêts financiers du groupe portugais Champalimaud<sup>2</sup> à une banque espagnole.

Au premier abord, ces exemples semblent suggérer à la fois l'impact de la construction européenne et la résistance des Etats face à ces évolutions. Comment évaluer cette tension, et d'ailleurs existe-t-elle vraiment ? Peut-on mettre en doute la réalité du processus d'europanisation dans le secteur qui est, par excellence, le symbole de la globalisation ?

La finance est sans doute le lieu où le discours construit par l'Europe de Bruxelles, s'il reste implicite, est apparemment le plus structuré, le plus technique et le plus dépolitisé. Les travaux économiques sur la question sont innombrables, y compris pour des pays relativement peu étudiés comme le Portugal et la Grèce<sup>3</sup>. Alors pourquoi entrer une

---

<sup>1</sup> Cette *Etude* a été réalisée dans le cadre d'un projet exceptionnel financé par la Fondation nationale des sciences politiques.

<sup>2</sup> Du nom de son propriétaire Antonio Champalimaud, grand capitaliste du temps de Salazar et de Caetano, dont les entreprises furent nationalisées en 1975. Il profita des privatisations pour réapparaître sur la scène financière dans les années quatre-vingt-dix. Après maintes péripéties (dont j'analyserai la signification politique plus loin), il finit par démanteler son groupe et par le vendre à des intérêts espagnols et portugais. Mais il reste le Portugais le plus riche du pays.

<sup>3</sup> Gortsos 1996 ; Gibson et Tsakalotos (eds.) 1992 ; publications de l'Union européenne ; publications de l'OCDE ; Thomadakis 1995 ; Alexakis et Aspergis 1994 ; Michalopoulos 1996 ; Sousa Franco 1996 ; Constancio 1986 ; Vilar 1986 ; Corkill 1999 ; Torres 1998 ; Braga de Macedo 1992 et 1996.

énième fois dans un débat qui n'oppose souvent les auteurs que sur des questions de temporalité ou de définition ? Principalement parce que les analyses citées, souvent très riches et intéressantes, omettent de prendre en compte la dimension politique de ces évolutions bancaires, de ces politiques de réforme, de ces instruments européens. L'ambition de cette *Etude* est d'analyser, très concrètement, la manière dont s'entremêlent les différents acteurs du système financier, les conflits et les contradictions qui les opposent ; de faire apparaître les significations politiques de l'eupéanisation, quelle que soit la définition de celle-ci. Autrement dit, d'appréhender la construction européenne dans son historicité, c'est-à-dire dans l'historicité des économies politiques qui forment l'Europe. En outre, ce travail entend souligner les différences, nées précisément de la spécificité des trajectoires nationales, entre deux pays périphériques de l'Union.

Pour analyser les processus d'intégration des marchés financiers grecs et portugais dans l'Europe, je suivrai une démarche très classique : celle de l'économie politique wébérienne<sup>4</sup>. Cela afin d'essayer de comprendre la manière dont les relations entre les différents acteurs du système financier, leurs comportements et leurs façons de comprendre les évolutions sectorielles, sont modifiés par l'intégration européenne. Dans cette perspective, les opérations et les transactions financières ne constituent pas que des phénomènes économiques ; ils sont « encastés » (K. Polanyi) dans un contexte social hautement politisé. Les relations économiques et financières sont simultanément des relations politiques, le marché et l'économie sont des constructions sociales et politiques. Cette perspective est souvent adoptée par des historiens ou par des spécialistes de sociétés dites en développement ou en transition, autrement dit appliquée à des sociétés qui connaissent un moment historique de faible différenciation des champs économiques, sociaux et politiques<sup>5</sup>. Je voudrais au contraire montrer ici que cette démarche et ce genre d'analyses sont tout aussi pertinents pour des pays européens ayant connu développement, « grande transformation » et même libéralisation<sup>6</sup>. La Grèce et le Portugal sont entrés dans l'Europe respectivement en 1981 et 1986. Leur secteur financier a connu, depuis cette date, toute une série de transformations et de réformes de libéralisation (modernisation, dérégulation, privatisation, introduction de nouvelles normes, fusions, etc.) qui en modifient à la fois les relations internes et internationales. Ce sont ces transformations que le travail qui suit entend analyser<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> J'entends par-là une économie politique inspirée des travaux méthodologiques de Max Weber (Weber 1917). Ce type d'économie politique a pour principal souci d'analyser l'enchevêtrement des logiques économiques et politiques et de comprendre les significations socio-politiques des pratiques économiques. Pour un développement de la démarche, voir Hibou 1996.

<sup>5</sup> Par exemple Collins 1980 montre que, dans le passé, le rapport entre pouvoir politique et système financier dépendait aussi d'équilibres, de tensions, de conflits entre forces politiques, forces économiques, forces sociales ; Gerschenkron 1952 suggère que dans les pays caractérisés par un développement tardif, l'utilité, la fonction, le rôle et la place du système bancaire dépendent de l'ensemble de l'économie, de la société et du politique ; Guéry 1995 et Cassis 1995 montrent les liens entre la finance (privée) et les finances (publiques), leur différenciation apparente au cours du temps, mais également leur interpénétration non seulement en termes économiques, mais aussi politiques.

<sup>6</sup> Quelques chercheurs ont entamé des recherches similaires, mettant généralement l'accent sur l'orientation des politiques économiques et sur les préférences historiques. Voir par exemple Kurzer 1993 ; Cohen 1995 ; Aglietta 1995.

<sup>7</sup> Faute de place, cette étude ne se concentre que sur le secteur des banques de détail ; il s'agit là d'une vraie restriction, les groupes financiers réalisant une part importante de leurs résultats dans la bancassurance

## LES COURTIERIS DU POUVOIR

Les banquiers sont des courtiers, des intermédiaires *financiers*. C'est une tautologie. Je voudrais montrer ici, en m'inspirant de travaux de sociologie historique, d'anthropologie et d'économie politique wébérienne, que les banquiers sont aussi des courtiers, des intermédiaires *politiques* impliqués dans la vie nationale et internationale. En récoltant, fournissant et même créant des informations économiques, mais aussi politiques et diplomatiques, en soutenant le pouvoir politique tout en étant profondément dépendants de lui, en partageant des valeurs et des perceptions identiques, ils s'avèrent d'importants courtiers du pouvoir. Et cela, non pas seulement dans certaines contrées « archaïques » ou dans le passé, mais bien aujourd'hui en Europe, à l'heure de la libéralisation des marchés et de la monnaie unique.

Deux thèmes importants émergent de la littérature. D'abord, le fait que le développement des marchés, du libéralisme, des systèmes financiers modernes, est inséparable de l'interventionnisme étatique et de l'immixtion du politique dans l'économie<sup>8</sup>. Les travaux sur les systèmes financiers contemporains développent largement ce thème dans sa dimension économique, mais il est souvent occulté dans sa dimension politique. Ensuite, et cela concerne particulièrement mon propos, l'existence de ce que l'on pourrait appeler une communauté (d'intérêts, bien entendu, mais aussi de pensées, de valeurs, de perceptions) entre politiques et financiers. Si cette dimension est totalement absente des travaux économiques et même politiques sur les banques dans l'Union européenne, elle apparaît en revanche clairement à la lecture d'ouvrages sur de grands financiers<sup>9</sup> ou sur les systèmes financiers dans les pays en développement<sup>10</sup>. La simultanéité de la guerre, du système d'extraction et de la formation de l'Etat a été analysée aussi bien pour l'Europe<sup>11</sup> que pour l'Empire ottoman<sup>12</sup>. Carruthers, par exemple, a brillamment montré que la formation de l'Angleterre parlementaire et bi-partisane était contemporaine de la constitution du système financier anglais autour du marché du capital de Londres<sup>13</sup>.

On pourrait multiplier les exemples de ces travaux qui montrent l'enchevêtrement des logiques financières et politiques, les relations tant individuelles qu'institutionnelles entre

---

(branche vie notamment), principalement au Portugal. Je comblerai cette lacune dans un travail à venir.

<sup>8</sup> Voir Polanyi 1944 ; Braudel 1979.

<sup>9</sup> Voir par exemple Ferguson 2000 sur les Rothschild ; Landes 1958 sur les financiers français et anglais de l'Empire.

<sup>10</sup> Henry 1996 montre par exemple que, pour les pays du pourtour méditerranéen, le système financier fait partie intégrante de la boîte noire du pouvoir et du patronage ; que la libéralisation financière renforce le rôle structurel des financiers par rapport au pouvoir et modifie donc les relations entre ces deux pôles en fonction des réactions des uns et des autres aux changements politiques ainsi produits.

<sup>11</sup> Braudel 1979 ; Tilly 1990.

<sup>12</sup> Barkey 1994.

<sup>13</sup> Carruthers 1996, qui utilise pour sa démonstration des travaux de sociologie historique et d'anthropologie. Voir aussi Cassis 1995.

financiers et politiques et la communauté qu'ils finissent, parfois à leur insu, par former. Par son analyse subtile de l'Ancien régime français, le travail de Daniel Dessert est particulièrement instructif à ce sujet. Il décrit les ressorts de ce qu'il nomme le « complexe fisco-financier », c'est-à-dire le lien indissociable entre finance, fiscalité et Etat<sup>14</sup>. Il montre qu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle, les financiers fournissaient un soutien éminent au pouvoir central, mais étaient eux-mêmes en grande part des créatures de l'Etat, puisqu'ils étaient également collecteurs d'impôts (fermiers généraux, receveurs généraux, trésoriers généraux de l'Etat, traitants...). Ces officiers receveurs cumulaient donc les fonctions de collecteurs et de bailleurs de fonds ; ils prêtaient à l'Etat en tant que particuliers, puis se faisaient rembourser par le biais de contrats et de droits à la collecte des impôts. Les conditions économiques, politiques et sociales sont, bien entendu, fort différentes aujourd'hui. Il n'existe par exemple plus de lien aussi direct entre fiscalité et finance, et l'immixtion du politique dans la vie financière est beaucoup moins identifiable et directe. Mais l'idée de « complexe » développée par Dessert est toujours intéressante pour analyser, au sein des sociétés contemporaines, l'épaisseur des enchevêtrements entre finance et pouvoir étatique<sup>15</sup>. Les relations réciproques, les services rendus, les conflits structurants entre le système financier (qu'il soit public ou privé) et la nébuleuse étatique permettent de parler d'un complexe étato-financier. L'analyse qui suit entend démontrer la réalité et le fonctionnement de ce complexe en Grèce et au Portugal dans l'Europe du marché unique.

### **L'importance des opérateurs publics**

L'importance d'institutions financières publiques constitue l'élément le plus évident et le plus banal de ce complexe, et donc apparemment le moins intéressant. Cependant, l'analyse détaillée de ces opérateurs dans une perspective historique suggère une lecture plus riche. La permanence des banques publiques exprime la volonté, explicite de la part des différents gouvernements, toutes couleurs politiques confondues, de conserver un ou plusieurs leviers d'action. Même si les années fastes sont passées (au Portugal, la part du public représentait 98 % du secteur en 1979 et encore 91 % en 1987 ; en Grèce, près de 90 % en 1980 et encore 80 % au début des années quatre-vingt-dix), les banques publiques sont loin d'être marginalisées. Malgré les privatisations, les dérégulations, l'eupéanisation, la principale banque de chacun des deux pays est une banque publique. La Caixa Geral de Depositos (CGD) au Portugal, la Banque nationale de Grèce demeurent leaders sur leur marché national. Cette place s'exprime en termes de parts de marché : en 2000, la CGD était la seule banque publique, mais c'était également la première banque du pays, avec une part de marché d'environ 30 % (34,3 % des dépôts et 24,8 % des actifs) ; l'ensemble des banques contrôlées par l'Etat grec<sup>16</sup> a une part de marché de près

---

<sup>14</sup> Dessert 1984 ; voir aussi Minard 1998.

<sup>15</sup> Par analogie et pour souligner la fertilité de l'analyse en termes de « complexe », on peut aussi mentionner les analyses de Galbraith sur le complexe militaro-industriel.

<sup>16</sup> Banque nationale de Grèce, Banque commerciale de Grèce, Banque agricole principalement, mais aussi la Banque générale, la Banque de l'Attique.

de 60 % (58,4 % des dépôts et 56,8 % des actifs)<sup>17</sup>, la Banque nationale comptant à elle seule pour 36,3 %.

#### . Les multiples fonctions des banques publiques

Mais la prééminence des banques publiques s'exprime de manière beaucoup plus diffuse et multiple : ce sont elles qui orientent le marché et les réformes, soit directement en étant les premières à appliquer ou au contraire à freiner et transformer les mesures décidées par le gouvernement ou en étant les premières à innover ; soit indirectement en donnant ou non de l'ampleur à des innovations ou à de nouvelles directions proposées par des banques privées. En Grèce, les banques publiques orientent ainsi la politique sociale<sup>18</sup> : la manière de traiter les retraites, les négociations salariales, l'aménagement et la réduction du temps de travail... En Grèce et au Portugal, les banques publiques sont toujours les premières à suivre la baisse des taux d'intérêt décidée par la Banque centrale et à investir dans les secteurs d'avenir (par exemple les télécommunications et l'UMTS). Elles influencent également le marché en étant au cœur de relations informelles décisives pour son orientation et pour la définition de son environnement. En Grèce par exemple, la Banque centrale, le ministère des Finances et la Banque nationale sont en communication permanente, bien que ces contacts restent informels, sur des sujets aussi importants que la politique monétaire, le déficit public et la dérégulation<sup>19</sup>. L'Association hellénique de banques joue moins un rôle de représentation des intérêts de l'ensemble des banques de la place, qu'une courroie de transmission de la Banque nationale.

Les innovations dans le secteur financier (introduction de nouveaux produits, de nouvelles méthodes de travail, de nouvelles méthodes de gestion...) proviennent le plus souvent de banques privées, du moins depuis le début des années quatre-vingt-dix ; si les banques publiques ne font que suivre, elles leur donnent non seulement une permanence, une stabilité, mais également une visibilité et une légitimité. Une chose est certaine : dans les deux pays, si la CGD ou la Banque nationale font un mouvement dans une direction (apurement des créances douteuses, orientation du crédit à la consommation, soutien à des secteurs considérés d'intérêt national), il est difficile pour les autres banques, publiques ou privées, de ne pas suivre.

Ce sont essentiellement les banques publiques (même si elles ne sont pas les seules) qui soutiennent financièrement l'Etat. Elles financent en priorité les déficits publics, placent les émissions du Trésor et gèrent les fonds publics ; elles ont financé (et le font aujourd'hui beaucoup plus rarement) les entreprises publiques, voire les entreprises privées en difficulté, notamment à partir de 1974 au Portugal<sup>20</sup> et 1981 en Grèce<sup>21</sup> ; elles ont permis

---

<sup>17</sup> Ces chiffres diminuent légèrement (respectivement 53,5 % et 51,2 %) si l'on soustrait de ce décompte la Banque agricole, qui est désormais une banque commerciale universelle dans les textes, mais n'est pas encore totalement considérée comme une concurrente par ses consœurs.

<sup>18</sup> Les négociations salariales dans les grandes banques privées ne se font jamais sans qu'un contact et une certaine concertation aient eu lieu avec la direction de la Banque nationale et avec l'Association des banques helléniques, dont le président est toujours un dirigeant de la Banque nationale.

<sup>19</sup> Pagoulatos 1996.

<sup>20</sup> Lopes, da Silva 1996.

à l'Etat de résister dans des conjonctures difficiles et d'atténuer ainsi les difficultés financières des crises (comme cela a été le cas en 1974-1975 au Portugal à la suite de la crise économique et de la Révolution).

#### **. La gestion des créances douteuses**

La gestion des créances douteuses a un temps pesé sur ces banques ; mais en Grèce comme au Portugal, les conditions économiques, financières et aussi politiques ont finalement permis de se débarrasser rapidement de cette contrainte<sup>22</sup>.

Au Portugal, peu de créances douteuses procédant de 1974-75, moment de la crise économique et de la transition politique, ou de 1983-84, date d'une seconde crise économique, ont été reprises par l'Etat (la Banque centrale et l'institution étatique responsable en la matière, la Finnagest). Cependant, la Banque du Portugal et les autorités gouvernementales ont offert aux banques publiques la latitude pour régler le problème, *via* les règles de provision, les privatisations et les augmentations de capital. Surtout, la croissance et les marges fort importantes des banques dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (grâce notamment au développement exponentiel du crédit à la consommation et au différentiel de taux d'intérêt) a permis aux banques de régler presque totalement la question.

En Grèce, les créances douteuses datent, elles aussi, de la transition politique, la chute de la dictature et les premières années du Pasok, époque à laquelle la Grèce était déjà dans l'Europe qui n'a pas joué, dans ce cas, un rôle contraignant. Certaines ont été reprises par l'Etat, notamment celles de la Banque agricole (par des recapitalisations répétées), et celles de certaines entreprises publiques (par création d'un organisme de restructuration des entreprises). Mais comme au Portugal, c'est essentiellement la vitalité retrouvée du système bancaire et la persistance de forts différentiels d'intérêts qui ont permis de réduire drastiquement le problème des créances douteuses (même si ce problème n'est pas totalement résolu dans certaines banques, comme la Banque commerciale).

En revanche, le financement des déficits publics, au Portugal et surtout en Grèce, s'est avéré être une opération très rentable à moyen terme, en raison de la baisse des taux d'intérêt et des marges substantielles réalisées sur la détention des bons du Trésor et des créances sur l'Etat émis à une période de taux élevés. Cela a été le cas au Portugal, notamment entre 1992 et 1997 et jusqu'à récemment en Grèce. Face à des banques privées dynamiques, les deux banques publiques principales, la Banque commerciale et la Banque nationale, vivent largement (et aisément) sur leur gros stock d'obligations d'Etat.

#### **. Le maintien des opérateurs publics en Europe**

Ces évolutions, bien que spécifiques au Portugal et à la Grèce notamment du fait des événements politiques récents, traduisent un mouvement plus général perceptible en Europe : le maintien des opérateurs publics, des banques publiques à l'instar de la Poste ou de la Caisse des dépôts et consignations en France ou des banques des *Länder* en

---

<sup>21</sup> Tridimas 1996.

<sup>22</sup> Braga de Macedo 1990 ; Tsakalotos 1991 ; Gibson et Tsakalotos 1992a et 1993.



Allemagne. A ce propos, on a assisté très récemment (en mai 2000) à la création de l'Association européenne des banques publiques (AEBP), potentiel pendant du Centre européen des entreprises à participation publique, organisation patronale créée pour défendre le statut et la position des entreprises à participation publique ou d'intérêt général. Si on peut lire cette création comme une ultime réaction des banques publiques allemandes face aux attaques de plus en plus efficaces dont elles font l'objet de la part des autorités européennes<sup>23</sup>, on peut également l'interpréter comme une modification de leur stratégie de développement dans un nouvel environnement : la représentation des intérêts à Bruxelles est devenue nécessaire, les discours et valeurs communautaires se sont modifiés (la norme libérale prenant le dessus), la concurrence au sein de chaque pays s'est accrue... Même si l'AEBP avait, au départ, des intentions très nationales et restreintes (se défendre des offensives des banques privées allemandes relayées par la Commission européenne), la CGD portugaise, par exemple, n'est pas restée indifférente à la manœuvre, et son représentant est devenu le vice-président de la nouvelle association. Au Portugal comme en Grèce, pays par tradition peu enclins et mal armés pour prendre des initiatives au sein de l'Europe, on considère que les meilleurs garants des banques publiques sont leurs consœurs des « grands » pays de l'Union, à commencer par la France et l'Allemagne.

#### **. La dépendance politique des banques centrales**

Autre lieu public, et lui aussi évident, de ce complexe étato-financier : les banques centrales. Comme le rappelle Kindleberger en parlant des crises financières, qu'elles soient publiques ou privées, ce sont de hauts lieux du politique, et parler de leur indépendance en la matière est illusoire aujourd'hui encore. Dans ces moments difficiles, les soutiens sont indispensables et la Banque centrale détient alors un pouvoir de vie ou de mort. Le choix des institutions à soutenir, les pressions exercées pour intervenir ou non, tout cela est politique<sup>24</sup>. Le Portugal comme la Grèce sont des pays où, historiquement, la Banque centrale a toujours été faible, pour diverses raisons politiques, mais aussi du fait de l'importance majeure d'une autre institution bancaire (la CGD au Portugal et la Banque nationale en Grèce). Ces banques centrales sont d'ailleurs très récentes (1927 en Grèce, 1931 au Portugal), créées dans la foulée d'un mouvement général que Polanyi a analysé comme un besoin de protection face à la montée des marchés et une expression du nationalisme ambiant<sup>25</sup>. Même si la Banque du Portugal a eu, dès cette époque, des relations très étroites avec le gouvernement, essentiellement avec le ministère des Finances, elle n'est devenue publique qu'en 1974, à la suite de la Révolution, soulignant une fois de plus le caractère très politique de cette institution. Dans les deux cas, la faiblesse des banques centrales est allée de pair avec leur forte dépendance politique, et le mouvement de libéralisation et d'eupéanisation renforce leur position dans le paysage financier ; dans les deux cas cependant, les banques centrales, si elles ont acquis un niveau de reconnaissance, de compétence, de pouvoir jamais égalé jusqu'à présent,

---

<sup>23</sup> Grossman 2002.

<sup>24</sup> Kindleberger 1989.

<sup>25</sup> Polanyi 1944.

demeurent beaucoup moins influentes que dans la plupart des autres pays européens<sup>26</sup>, et le principe même de leur indépendance est vécu sous le régime de la contrainte européenne plus que sous celui de l'engagement interne<sup>27</sup>.

La richesse et la multiplicité de ces influences n'est qu'une facette des relations entre finance et pouvoir. Pour mieux en saisir la nature, il importe de comprendre les spécificités des banques publiques et des banques centrales en Grèce et au Portugal à travers leur histoire respective.

#### . Le modèle portugais de la « foi publique »

Au Portugal, on a assisté à partir de 1985 à la mise en place d'une libéralisation progressive du système financier, avec la possibilité de créer des banques privées, l'ouverture à des banques étrangères, les privatisations partielles puis totales. Au terme de ce processus, la CGD est l'unique opérateur public, mais un opérateur toujours puissant, rentable et en voie certaine de modernisation. Un retour sur sa création et son histoire depuis maintenant plus d'un siècle permet de comprendre la logique de cette domination<sup>28</sup>. Si l'on excepte la parenthèse révolutionnaire et des nationalisations (1974-1986), le système financier portugais est, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, largement privé. Créée en 1876, la CGD qui n'était à l'époque qu'une banque d'épargne, répondait à un besoin : celui d'une institution dépositaire munie de toutes les garanties de sécurité, celui d'une garantie et d'un arbitrage suprêmes. Ce que les Romains avaient en leur temps appelé la « foi publique »<sup>29</sup>. L'idée était aussi de recueillir et de protéger l'épargne des particuliers et les dépôts obligatoires des banques exigés par la loi à des fins judiciaires, fiscales ou administratives. Dès 1890, la CGD est devenue la première institution en termes de dépôts. Elle le reste jusqu'à ce jour, même si elle a connu des périodes plus ou moins heureuses.

Sa pérennité s'explique, d'une part, par le maintien de sa philosophie de base, à savoir la « foi publique », et d'autre part par sa flexibilité et sa capacité d'adaptation et de modification de son propre rôle. Créée à des fins de stabilisation financière et de canalisation des richesses, elle a essentiellement assuré des fonctions de financement du Trésor jusqu'en 1929, date à laquelle elle est devenue l'instrument privilégié de la politique économique de Salazar (qui avait réussi, lors de ce que l'on a appelé la « dictature financière », à stabiliser les finances publiques<sup>30</sup>). Elle a alors utilisé ses ressources, considérables, à des fins de modernisation, notamment de développement de secteurs d'intérêt national, selon les orientations des plans successifs, mais aussi à des fins politiques, comme le soutien aux institutions corporatistes. Avec la Révolution, la CGD a joué un rôle fondamental dans le processus de nationalisation des banques et des entreprises ainsi que dans la stabilisation du système financier et monétaire<sup>31</sup>. Aujourd'hui,

---

<sup>26</sup> Grilli, Masciandaro et Tabellini 1991 ; Gibson et Tsakalotos (eds.) 1992 ; Pagoulatos 1996 ; Torres 1998.

<sup>27</sup> Torres 2000 ; Michalopoulos 1996.

<sup>28</sup> Tout ce paragraphe est largement fondé sur les travaux de Oliveira 1991, Reis 1995 et 1997.

<sup>29</sup> Thiveaud 1991.

<sup>30</sup> Telo 1994.

<sup>31</sup> Lopes, da Silva 1996.

elle remplit des fonctions qui ne sont pas sans rappeler, sous des formes nouvelles, certaines de ses missions passées : outre qu'elle accomplit des opérations classiques de crédit de plus en plus diversifiées, elle joue un rôle d'aiguillon dans la stratégie nationale de « noyaux durs » et de défense des intérêts nationaux, à travers des prises de participation dans des banques privées, l'acquisition de banques en difficulté ou encore des alliances avec d'autres banques privées sur des interventions à caractère public ou national et des participations dans toutes les opérations d'envergure nationale. Ce qui souligne que l'importance de la CGD réside moins dans ses parts de marché et l'importance quantitative de ses opérations financières, que dans sa contribution à l'orientation des interventions financières et politiques. La baisse relative de son poids dans l'économie ne s'est pas traduite par une diminution de son rôle politique. La CGD continue, sous des formes renouvelées, à garantir des transactions considérées comme centrales pour l'intérêt public, définies par les autorités politiques en étroite collaboration avec l'ensemble du système financier.

L'exemple portugais rappelle que le modèle de la banque publique n'est pas obsolète, mais qu'il constitue au contraire une modalité de garantie du système financier, certes non conforme au modèle dominant (dans lequel les banques privées offrent elles-mêmes, donc à titre privé, cette garantie absolue), mais non moins persistant tant au niveau géographique qu'au niveau historique<sup>32</sup>. Outre des facteurs économiques objectifs (« retard » de développement économique, faiblesse du système bancaire), la force de la CGD s'explique en partie par la faiblesse historique d'une autre institution dont la logique de fonctionnement repose, elle aussi, sur la « foi publique », à savoir la Banque centrale. Bien que banque d'émission, privée, la Banque du Portugal ne détenait pas les attributs essentiels d'une Banque centrale jusqu'en 1931. Malgré cette mutation fondamentale, elle n'arriva pas à s'imposer après cette date : le ministère des Finances gardait la main sur la politique financière, la politique monétaire était partagée avec la CGD, et elle ne pouvait donc s'affirmer face à des banques aux ressources indépendantes<sup>33</sup>. Cette tendance s'est même renforcée dans les années soixante et soixante-dix par le développement du secteur bancaire, l'expansion du volume de crédit (grâce aux remises des migrants et aux investissements étrangers) et l'absence de politique monétaire active<sup>34</sup>. Ce n'est qu'en 1974 (Révolution et premières nationalisations) que le statut de la Banque du Portugal fut revalorisé, avec le transfert vers celle-ci de la supervision et du contrôle du système bancaire en juin 1975<sup>35</sup>, et la perte d'autonomie progressive du système bancaire, à commencer par la CGD<sup>36</sup>. L'entrée dans l'Europe, en 1986, constitua le second pas vers ce renforcement de la Banque centrale en raison de la politique de convergence, de la volonté de rentrer dans la zone euro, mais aussi en raison de l'apparition de nouvelles banques, de la libéralisation et des privatisations, de l'apparition d'entreprises financières non bancaires et de l'émergence du marché des capitaux. La multiplicité des acteurs joua

---

<sup>32</sup> Voir le numéro spécial de la *Revue d'économie financière* de novembre 1991 sur la Caisse des dépôts et consignations, qui montre la duplication du modèle français dans beaucoup d'autres pays.

<sup>33</sup> Telo 1994 ; Reis 1997 ; Teixeira dos Santos 1994.

<sup>34</sup> Telo 1994 ; Teixeira dos Santos 1994 ; Lopes, da Silva 1996.

<sup>35</sup> Vilar 1986.

<sup>36</sup> Lopes, da Silva 1996.

en sa faveur et au détriment de la CGD. Cela étant, cette dernière a su trouver de nouveaux ressorts qui font toujours d'elle l'institution principale du système financier portugais, y compris en termes de garantie publique (non plus sur l'épargne et les dépôts, mais sur les intérêts économiques et financiers nationaux et sur l'indépendance nationale).

Par ailleurs, la CGD apparaît, à travers toute son histoire, comme l'institution financière qui correspond par excellence à une conception de l'Etat-dépositaire. Elle permet à l'Etat d'établir son autorité et elle constitue un de ses instruments économiques et politiques. Ce type d'institution correspond à une histoire de l'Etat bien spécifique, celle d'un Etat centralisé, d'un Etat tout puissant, d'une longue tradition d'interventionnisme étatique, d'autoritarisme éclairé. Il est impossible de comprendre la CGD sans saisir la nature de l'Etat au Portugal. Les ancêtres de la CGD y ont vu le jour dès le XV<sup>ème</sup> siècle. Le Deposito Publico (DP), créé par le Marquis de Pombal en 1774, symbolisa à la fois la volonté de centralisation du pouvoir (c'était la première institution centralisée, unique et représentée dans tout le pays), de redressement économique et de sécurité (le DP sécurisait et garantissait les dépôts obligatoires ainsi que les dépôts volontaires des riches Portugais). En 1876, la CGD est née d'une volonté politique, partagée aussi bien par les Libéraux que par les *Regeneradores* : réagir à la décadence, à la progressive mise en dépendance économique, à l'endettement croissant auprès des grandes puissances, aux troubles politiques continus et à leurs conséquences financières et économiques. C'est ainsi que la CGD a joué à cette époque, comme elle le fait aujourd'hui, le rôle de soutien, voire de sauvetage de banques privées et de développement de la capitale, Lisbonne.

#### **. Le modèle grec de l'imbrication conflictuelle des intérêts publics et privés**

Le complexe étato-financier prend une toute autre configuration en Grèce. Il n'y est pas historiquement fondé sur la « foi publique », mais sur une délégation de fonctions publiques à des entités publiques ou privées, et à une très forte imbrication des intérêts publics et privés. Si aujourd'hui les banques dites publiques, c'est-à-dire directement ou indirectement contrôlées par l'Etat, sont des acteurs essentiels du paysage financier grec, tel n'a pas été le cas jusqu'à la période de l'entre-deux-guerres, et même jusque dans les années cinquante. Les principales banques étaient privées mais elles n'en détenaient pas moins des fonctions régaliennes ou en tout cas d'intérêt public ; en outre, l'Etat leur était souvent associé. Il était par exemple l'actionnaire majeur de la Banque nationale (il détenait 30 % de son capital), fondée pour l'essentiel avec des fonds de Grecs de la diaspora, mais la politique de la banque était conduite par les actionnaires privés. La configuration actuelle est donc à la fois le fruit d'une continuité (le flou des relations entre public et privé) et d'évolutions politiques récentes : d'une part la grande crise des années trente, la Seconde guerre mondiale et la chute de la dictature des Colonels, et de l'autre l'entrée dans l'Europe en 1981. Ces évolutions contrastées mettent toutefois en avant une situation paradoxale : à la fois la permanence du contrôle étatique et l'incomplétude des institutions publiques. Sans entrer ici dans le détail du va et vient des nationalisations et des privatisations, des régulations et des dérégulations, il est utile pour comprendre le complexe étato-financier grec de rappeler rapidement l'histoire des trois plus grands établissements publics actuels, à savoir la Banque agricole, la Banque commerciale et la Banque nationale. Les multiples facettes des relations entre pouvoir financier et pouvoir politique sont illustrées à la fois par la diversité des relations entre ces banques et l'Etat, et par les relations entre les banques elles-mêmes.

La Banque agricole fut dès 1931, date de sa création, une institution totalement publique ; créée sous l'impulsion de la Société des nations, elle était le reflet des

conceptions étatistes et interventionnistes des années de la Grande crise. En ce sens, elle constitue une exception dans le panorama financier grec ; elle fut d'ailleurs, jusqu'en 1999, une banque de développement. Son rôle a toujours été important, étant donné l'influence politique de la paysannerie et la force du populisme agraire depuis les années trente. Comme cette politique est restée prégnante en Grèce contrairement à ce que l'on a pu constater dans d'autres pays, le rôle de la Banque agricole n'a pas faibli ; il s'est même accru depuis les années quatre-vingt avec le développement d'une politique systématique de soutien aux agriculteurs des gouvernements Pasok, soutien qui a surtout été orienté vers le maintien, voire l'amélioration des niveaux de vie et de la consommation, et très peu vers la restructuration foncière et l'augmentation de la productivité agricole. Dans la continuité des années trente, l'Etat n'a cessé d'effacer les dettes des agriculteurs (principalement des coopératives agricoles) et de recapitaliser la Banque agricole dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Depuis l'application - retardée en Grèce de sept années - de la deuxième directive européenne, elle est officiellement une banque commerciale, même si elle n'est pas encore considérée comme concurrente par les autres banques de la place, dans la mesure où elle est largement cantonnée sur le créneau très spécifique des agriculteurs. Malgré ses mauvais bilans et sa gestion des plus laxistes, elle a une importance sociale et politique considérable par son rôle sectoriel et sa présence partout dans les campagnes.

Jusqu'à la chute de la dictature des Colonels, la Banque commerciale, créée en 1906, était contrôlée par l'armateur Andréadès. En 1975, tant pour des raisons financières que politiques, elle fut nationalisée. L'Etat entendait ainsi rationaliser, moderniser, garantir la stabilité financière et notamment éviter les financements privilégiés et les relations incestueuses entre banque et industries d'un même groupe<sup>37</sup> ; il exprimait aussi et surtout son contrôle sur les richesses nationales en punissant un partisan des Colonels et en récupérant, dans l'intérêt public, des ressources nationales. La Banque commerciale, alors deuxième banque du pays, vit son rôle d'instrument économique du pouvoir renforcé. Même si elle a toujours été, du fait de cette histoire, plus éloignée de l'Etat que la Banque nationale, elle fait totalement partie du complexe étato-financier. D'une part, dès la constitution, dans les années cinquante, du noyau bancaire du groupe Andréadès (qui prit à ce moment le contrôle de la banque), les pouvoirs publics entrèrent dans son capital. Les relations entre industrie et système financier étaient avant tout influencées par des considérations privées (celles du groupe Andréadès), mais les considérations publiques (celles, plus implicites, des pouvoirs publics en termes d'emplois, de création de richesses, etc.) ont pu aussi être satisfaites. D'autre part, elle participa activement à la politique de financement de l'Etat. Enfin, la nomination de ses directeurs généraux successifs a, jusqu'à présent, suivi une logique très politique : la nomination de M. Stournaras en juillet 2000 ne fut ni neutre, ni anodine. Stournaras est en effet très proche du Premier ministre et c'est à ce titre qu'il a négocié l'ouverture du capital de la Banque commerciale au Crédit agricole français. Plus que l'expression d'un clientélisme ou d'un pantouflage, il faut certainement voir dans cette nomination l'exploitation d'un effet de levier des pouvoirs publics à l'heure de la libéralisation. Même si sa gestion se veut des plus privées, Stournaras continue à se comporter comme un homme public. Il fait des discours de haut fonctionnaire. Il met surtout en œuvre un plan de réorientation du système financier grec : la Banque commerciale est la première banque publique ayant opté pour un partenariat stratégique, désormais *leitmotiv* des grands établissements financiers ; elle a également montré la voie à une privatisation lente et maîtrisée des banques publiques. Cette facette

---

<sup>37</sup> Kapetanakis-Sifakis 1993 ; entretiens pour la période récente.

du complexe étato-financier est importante : la nature publique ou privée des institutions financières n'est pas fondamentale dans un contexte où les relations multiples et diffuses permettent une communauté de pensée et de comportements.

A l'instar de la CGD pour le Portugal, la Banque nationale de Grèce est aujourd'hui la première banque du pays, comme elle l'a toujours été. Il faut dire qu'elle a, plus que la CGD, une valeur politique symbolique : elle fut la première banque créée, en 1841, dans le tout jeune Etat grec, et elle est longtemps restée (jusqu'en 1927) à la fois banque commerciale et banque d'émission. Elle s'identifie en partie à la nation, à l'intérêt public de l'Etat<sup>38</sup>. Mais en partie seulement. Car sous les apparences de la clarté, les relations entre Banque nationale et Etat sont des plus ambiguës. Derrière les mythes de l'unité nationale, les oppositions, les conflits, les divergences d'intérêts, d'interprétation et de perceptions sont nombreux bien que le plus souvent occultés<sup>39</sup>. Cette complexité s'illustre dans les relations ambivalentes entre la Banque nationale et les pouvoirs publics.

Les rapports entretenus par la Banque nationale et la Banque centrale ont été problématiques de 1928, date de création de la Banque centrale de Grèce, jusqu'à nos jours<sup>40</sup> : la Banque nationale a toujours été l'instrument privilégié du pouvoir dans l'économie, mais paradoxalement, les rapports entre les deux institutions financières principales ont toujours été conflictuels, voire concurrentiels. La création de la Banque centrale, qui heurtait bien évidemment les intérêts de la Banque nationale en lui ôtant un levier déterminant de son pouvoir, eut lieu sous la pression des grandes puissances et sous l'autorité de la Société des nations. En réalité, cette réforme globale (qui comprenait en outre la création d'institutions financières spécialisées à l'instar de la Banque agricole, la modernisation des finances publiques et la stabilisation de la drachme) avait pour objet, d'une part, de normaliser le système financier grec en fonction des canons occidentaux de l'époque et, d'autre part, de mettre un terme à l'hégémonie de la Banque nationale. Les pouvoirs de la Banque centrale ne se sont affirmés que très progressivement et, comme au Portugal, elle ne s'est imposée qu'avec l'entrée dans l'Europe qui, d'une certaine manière, a poursuivi le travail inachevé de la Société des nations. Dans les années trente, les pouvoirs de la toute nouvelle Banque centrale étaient en effet loin d'être conformes à ceux que la SDN avait prévus (garantie financière, contrôle de la politique monétaire et du crédit). Au cours de ces années, une véritable guerre entre les banques commerciales menées par la Banque nationale, d'une part, et la Banque centrale, d'autre part, a eu lieu autour du contrôle des devises, de la politique de crédit, du contrôle de la politique monétaire. Peu à peu, la Banque centrale s'est affirmée, mais les crises financières successives n'ont fait qu'accroître, parallèlement, le pouvoir de la Banque nationale par rapport aux autres banques commerciales. La libéralisation des années quatre-vingt a été en partie vécue comme une tentative de dépossession menée par la Banque centrale au détriment de la Banque nationale<sup>41</sup>. La déréglementation financière a accru le pouvoir de la Banque centrale, même si le gouvernement (et notamment l'administration du ministère

---

<sup>38</sup> C'est d'ailleurs la seule banque présente dans tout le pays, y compris sur la moindre île peuplée.

<sup>39</sup> Dans un tout autre contexte, Peckham 2001 décortique de façon très détaillée et subtile le mythe de l'unification et de l'homogénéité de la nation grecque, et souligne les multiples lignes de fractures, d'oppositions au sein de la société grecque.

<sup>40</sup> Pour la partie historique, Dertilis et Costis 1995 essentiellement.

<sup>41</sup> Pagoulatos 1996.

des Finances) continue à jouer un rôle déterminant en fixant les taux des bons du Trésor et en définissant la politique fiscale<sup>42</sup>. Depuis 1997, elle est officiellement indépendante. Contre l'avis des banques et particulièrement de la Banque nationale, elle a notamment réussi à tenir un rôle politique, important bien qu'effacé, en jouant la carte de la libéralisation des mouvements de capitaux, en allant au devant des demandes de Bruxelles, mais en même temps en réintroduisant, quand il le fallait, des limites et des contrôles au nom de l'entrée dans la zone euro<sup>43</sup>. Pour autant, la place de la Banque nationale n'a pas été fondamentalement altérée par la libéralisation et les privatisations, et elle pourrait bien être la première bénéficiaire de la nouvelle vague de restructuration du système financier. Comme si le jeu subtil de pouvoir entre les deux grandes institutions nationales ne pouvait cesser.

Par ailleurs, pour être l'instrument privilégié des pouvoirs publics dans l'économie, la Banque nationale n'en a pas moins cherché à tirer parti de sa position au profit de ses intérêts propres. Elle a toujours financé l'Etat, en même temps qu'elle poursuivait d'autres objectifs économiques et politiques. De 1841 à 1928, tout en bénéficiant du privilège de l'émission monétaire, elle en était le principal trésorier, le principal créancier et, grâce à cette position, détenait un énorme pouvoir financier et politique<sup>44</sup> : c'est à elle et non à l'Etat que les puissances étrangères prêtaient de l'argent pour financer, par exemple, l'arrivée des réfugiés d'Asie mineure dans les années vingt. Mais elle n'a pour autant jamais assumé le rôle traditionnel de Banque centrale (usant de taux d'intérêts privilégiés, d'instruments d'*open market*, cherchant à stabiliser le système financier). Au contraire, elle a sans cesse mené une politique agressive sur le crédit, elle a spéculé sur les devises et très rarement joué le rôle de prêteur en dernier ressort. Pendant la crise de 1929, c'est elle, et non la Banque centrale, qui a soutenu les petites banques, à son profit bien entendu, organisant le système financier en oligopole centré sur elle ; elle a plus facilement financé les intérêts extravertis (les grands commerçants, les armateurs, la diaspora) que les intérêts nationaux (dont ceux liés à l'Etat). Cette ambivalence se retrouve dans les années récentes avec le soutien consenti aux entreprises publiques endettées et déficitaires et la politique systématique de financement de l'Etat *via* les bons du Trésor, mais simultanément avec une stratégie de résistance à la dérégulation et la privatisation<sup>45</sup> ou de perpétuation de la structure oligopolistique centrée autour d'elle-même. Rien que de très banal, certes. Mais cela illustre un élément important du complexe étato-financier : l'évolution simultanée et l'enchevêtrement du politique et de la finance n'empêchent pas, bien au contraire, des conflits et des oppositions.

L'ambivalence se reflète, de façon plus superficielle mais assez significative, dans la nature du contrôle étatique. Aujourd'hui, l'Etat ne détient directement que très peu d'actions de la banque (4,4 %) qui appartiennent de fait à des caisses de retraite et de sécurité sociale (dont des fonds de pension de l'Armée), à des personnalités juridiques du secteur public (notamment des universités et des orphelinats), à l'Eglise orthodoxe et à des institutions philanthropiques, à des sociétés contrôlées par la Banque nationale et à

---

<sup>42</sup> Michalopoulos 1996.

<sup>43</sup> Entretiens.

<sup>44</sup> Dertilis et Costis 1995.

<sup>45</sup> Pagoulatos 1996.

des actionnaires privés<sup>46</sup>. Depuis 1953, l'Etat représente ces institutions, sans compter que les présidents de ces sociétés sont quelquefois eux-mêmes nommés par l'Etat. Autrement dit, tout en étant indirect, le contrôle étatique est effectif, même s'il passe toujours par des intermédiaires, et s'il s'exerce dans un contexte de libéralisation. Et cela, aussi, alimente le complexe étato-financier.

Cette configuration grecque, fort éloignée de la configuration portugaise, traduit de fait un autre type de relation politique, une nature très différente de l'Etat et des relations de pouvoirs, une autre histoire politique. On ne peut pas comprendre la structure, la place ni le rôle du système financier contrôlé par les pouvoirs publics sans prendre en compte la jeunesse de l'Etat grec et sa dépendance vis-à-vis des grandes puissances<sup>47</sup>, la fluidité et la division de la société politique (notamment entre éléments tournés vers le national - qui se reconnaissent dans le modèle de la Banque centrale - et éléments tournés vers l'international - qui se reconnaissent dans la Banque nationale)<sup>48</sup>, la difficile différenciation du public et du privé dans des sociétés qui, depuis la domination ottomane, ne se reconnaissent pas dans un pouvoir central et qui ne s'intègrent que lentement dans un espace national<sup>49</sup>, la faiblesse, enfin, de l'administration grecque<sup>50</sup> et de la conceptualisation de la politique interventionniste (le ministère de l'Economie, par exemple, n'a été créé que dans les années vingt, et toutes les grandes entreprises, sociétés et banques ont été, jusqu'à cette date, d'initiative privée<sup>51</sup>). L'Etat grec doit s'affirmer dans ce contexte difficile et le système financier fait partie intégrante de cette formation. C'est ce qui explique la multiplicité des moyens d'influence, des instruments de politique monétaire et financière, ainsi que l'affirmation du contrôle étatique non pas par intervention universaliste, massive et ciblée, mais de façon diffuse, particulariste et fragmentée<sup>52</sup>. C'est ce qui explique aussi le caractère relativement récent des banques publiques et en même temps l'importance actuelle de ce secteur (c'est aujourd'hui le secteur financier public le plus vaste dans l'Union), à contre-courant des grandes évolutions européennes : en dépit des processus de privatisation, la publicisation et l'étatisation de la société sont des processus récents et encore à l'œuvre.

---

<sup>46</sup> On retrouve cette configuration dans les autres banques, la Banque commerciale comme on l'a vu, mais aussi la Banque générale (principalement détenue par les fonds de pension de l'Armée) et la Banque d'Attique (fonds de pension des ingénieurs).

<sup>47</sup> Clogg 1993.

<sup>48</sup> Dertilis et Costis 1995.

<sup>49</sup> Dankin 1972.

<sup>50</sup> Spanou 1996.

<sup>51</sup> Boutilier et Uzunidis 1991.

<sup>52</sup> Diamandouros 1997.



## La formation continue du complexe étato-financier

Le complexe étato-financier ne se réduit pas aux banques publiques ou indirectement contrôlées par les pouvoirs publics, il n'est pas uniquement constitué des relations de tutelle de l'Etat sur certaines banques ou lié à la nature du capital. Ce complexe s'alimente surtout des relations réciproques entre les différents acteurs, et de leur dépendance mutuelle. En effet, les opérateurs privés sont également, même s'ils peuvent l'être à leur insu, des courtiers du pouvoir. Ils font aussi partie du complexe étato-financier, d'autant qu'à y regarder de plus près, leurs objectifs ne diffèrent pas tant que cela de ceux des opérateurs publics qu'ils ont souvent été dans une vie antérieure, et qu'ils s'enrichissent à leur manière d'une proximité réelle avec le pouvoir... Ce complexe ne constitue en rien le vestige d'un archaïsme ou d'une ère pré-démocratique, mais il se perpétue et se transforme tant par la permanence d'interventions et de comportements qu'on peut qualifier de très classiques (comme, on l'a vu plus haut, le financement des déficits publics ou le soutien aux entreprises en difficulté), que par l'invention de nouveaux types d'interventions et de comportements. La libéralisation, la privatisation ou l'eupéanisation ne sont, en effet, pas synonymes d'autonomisation de l'économie par rapport au politique, mais de réorientation et transformation des relations entre acteurs, d'autant qu'on n'assiste pas à la substitution d'un régime par un autre (on ne passe pas du régime dit de l'interventionnisme public à celui dit de la privatisation et du libéralisme), mais bien à des chevauchements de régimes.

### . Des politiques définies et mises en œuvre de concert

Les interventions directes à travers les mesures prises par la Banque centrale, la politique monétaire, le financement des déficits publics ou le financement des entreprises publiques sont aujourd'hui largement en retrait et ont même parfois disparu. Mais l'interventionnisme perdure sous des formes moins institutionnalisées, moins directes. Je voudrais montrer, dans les développements qui suivent, que ces nouveaux types de relations alimentent tout autant le complexe étato-financier que les relations antérieures. Non pas que les opérateurs financiers, publics ou privés, partagent les préoccupations des autorités gouvernementales ou des acteurs politiques, qu'ils jugent positivement les politiques ainsi menées ou qu'ils ne tentent pas, par divers moyens, de faire avancer leurs propres conceptions. Mais ces contraintes et les adaptations nécessaires des uns et des autres finissent par créer un espace commun de dépendance mutuelle et, *in fine*, de compréhension commune. En Grèce et au Portugal, cela est favorisé par le fait que, contrairement à certaines anticipations nées de la libéralisation et de la privatisation, le secteur financier y est resté largement oligopolistique et influencé par la première banque, publique, du pays.

On pourrait citer de multiples lieux comme le marché du crédit à la consommation, les retraites et la sécurité sociale, les discours nationaux sur les réformes, l'investissement dans de grandes infrastructures (aéroports, ponts, stades, voies rapides) ou dans des projets d'envergure nationale (téléphonie mobile et licences UMTS, compagnie aérienne nationale) : dans tous les cas, on assiste à une collaboration entre des acteurs financiers et des acteurs étatiques, parfois facile, parfois plus conflictuelle, à l'issue de laquelle un nécessaire compromis finit toujours par s'établir. C'est incontestablement la manière dont le secteur financier est structuré qui illustre le mieux la concrétisation de ce complexe étato-financier. Au-delà des similitudes (notamment dans la volonté de construire des

champions nationaux et de restructurer le marché de façon à garder des centres de décision autonomes), les différences entre le Portugal et la Grèce reflètent les différences de structures économiques, sociales et politiques, de modalités de relations sociales et politiques, de situations géographiques et de conjonctures économiques.

*- La stratégie portugaise des noyaux durs*

Au Portugal, cette communauté d'intérêts et d'objectifs apparaît très clairement aujourd'hui : c'est la recherche à tout prix de l'indépendance, de la sauvegarde des intérêts nationaux et des centres de décision dans le pays et, pour cela, la constitution, à travers le système financier, de noyaux durs, ainsi que la consolidation de certains groupes. Cette politique est à la fois très nouvelle, née de l'ouverture à l'Europe et de la libéralisation, et très ancienne puisque toute la politique salazariste était centrée sur la protection de l'Empire et sur le nationalisme économique<sup>53</sup>. Aujourd'hui comme hier, il est frappant de constater la faible différence d'appréciation, et surtout de comportement, entre acteurs publics et acteurs privés, entre acteurs politiques et acteurs financiers. Bien entendu, certains banquiers développent un discours d'ouverture pro-européen, voire avant-gardiste, en imaginant des alliances internationales, c'est-à-dire une quasi disparition des établissements nationaux au profit de participations dans des établissements européens, principalement espagnols. Mais ils sont peu nombreux, et en outre le comportement des banques qu'ils dirigent contredit souvent leurs propos. Ceci n'a à vrai dire rien d'étonnant ni d'original. La plupart des pays européens, à commencer par les plus grands d'entre eux, cherchent à protéger leurs intérêts nationaux, à renforcer leurs champions et à préserver les centres de décision dans leur pays. En Allemagne, aucune fusion-acquisition transfrontalière n'a réussi dans le secteur bancaire ; la seule opération qui a abouti dans ce pays est l'OPA de Vodafone sur Mannesman, qui a touché au but parce que personne ne s'y attendait. Au moment des tractations entre la Société générale et la BNP, le gouvernement français a empêché qu'un opérateur étranger (les Espagnols notamment étaient intéressés) n'entre sur son marché (en revanche, il a échoué lors de la prise de contrôle du CCF par le HSBC). Et l'Espagne a récemment inventé une règle pour éviter qu'une entreprise publique (en l'occurrence EDP, Electricidade de Portugal) puisse acquérir une entreprise privée espagnole.

Le Portugal a récemment usé de cette stratégie de manière plus visible et plus systématique, car plus désespérée, mais peut-être aussi moins efficace. Cela s'explique par la situation périphérique du pays, les éternels problèmes d'organisation et d'anticipation de son administration<sup>54</sup>, la fragilité de son économie et la taille particulièrement réduite de ses entreprises et notamment de ses banques.

Cette politique se traduit, en premier lieu, par la constitution de la Caixa Geral de Depositos en champion national. Malgré la vigueur de leurs propos concernant la qualité de leur système bancaire et la capacité de résistance nationale, la plupart des acteurs portugais partagent, de façon diffuse, l'idée que les banques portugaises seront tôt ou tard rachetées par les banques espagnoles. La CGD, premier établissement du pays, qui a su se moderniser et évoluer conformément à l'environnement national et international, a aux yeux des décideurs portugais le mérite d'être publique et, par-là même, d'être à l'abri de toute tentative de prise de contrôle. Cet argument est souvent avancé pour expliquer, dans

---

<sup>53</sup> Teixeira dos Santos 1994 ; Cesar das Neves 1994 ; Loureiro 1991 ; Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987 ; Magalhães Godinho 1971.

<sup>54</sup> Oliveira Rocha 1998.

le contexte actuel, le maintien de la CGD dans le giron étatique.

En deuxième lieu, la politique de noyaux durs se traduit par une politique de consolidation des grands groupes financiers, à commencer bien entendu par la CGD. En tant qu'institution publique et plus grande banque du pays, la CGD intervient quand surgissent des tensions sur le marché financier : ce fut le cas dans l'affaire Champalimaud, lorsqu'elle s'interposa afin que certains groupes financiers demeurent portugais (Totta e Açores, Pinto e Sotto Mayor, Credito Predial, Mundial Confiança). Et il est probable que si demain les principales banques privées rencontraient des problèmes similaires, elle interférerait à nouveau. Mais les groupes financiers privés ont eux aussi bénéficié de cette politique grâce aux privatisations, aux fusions et acquisitions. Partie de rien, la BCP est aujourd'hui le premier groupe privé ; elle a dépassé la CGD en termes de prêts (représentant, en 2000, 32 % du marché contre 28,7 % pour la CGD), est à jeu égal en termes d'actifs (23,2 % contre 24,8 %), même si elle reste encore loin derrière en termes de dépôts (24,5 % contre 34,3 %). Cet accroissement spectaculaire résulte certes du dynamisme de la banque, mais aussi de l'absorption de la Banco do Atlantico en 1996, de la Banco Mello en 1999 et de la Banco Pinto e Sotto Mayor en 2000. De même la BPI, société d'investissement créée en 1983 et devenue banque d'investissement en 1987, a grandi et s'est universalisée grâce à l'absorption de la Banco Fonseca e Burnay en 1991, de la Banco Fomento et par-là même de la Banco Borges en 1996. Ces politiques de privatisations et de fusions sont conduites avec l'idée de créer des champions nationaux capables de résister à l'intrusion étrangère. La tentative de fusion entre la BPI et la BES, qui a échoué, poursuivait la même logique. Dernier élément de cette stratégie dans le secteur bancaire : la participation de la CGD dans le capital de deux grandes banques portugaises, la BPI (à hauteur de 2,8 %) et surtout la BCP (à hauteur de 8 %). On peut certes y voir les conséquences imprévues d'arrangements financiers, comme le font les responsables de ces institutions, mais on peut également analyser ces participations comme une variante de cette politique nationaliste : il est clair que l'Etat a facilité la privatisation de la Banco Pinto e Sotto Mayor au profit de la BCP en lui garantissant qu'une partie de la somme due serait convertie en actions BCP par la CGD. Cette opération ne constituait pas seulement une aide financière substantielle à la première banque privée ; elle permettait aussi l'intervention de la CGD dans une stratégie de consolidation financière, voire une politique de rapprochement « à la grecque » entre les deux principales banques du pays.

En troisième et dernier lieu, la politique de noyaux durs se traduit par la constitution ou la consolidation de sociétés nationales industrielles, commerciales ou de services à travers des interventions du système bancaire. Les banques peuvent s'allier pour empêcher, par anticipation, l'entrée massive d'investisseurs étrangers au moment des privatisations. Cette politique de consolidation nationale n'est pas le seul fait de la CGD, mais procède d'une alliance entre la banque publique et des banques privées, généralement les trois plus grandes de la place. La BES, la BPI et la CGD sont ainsi dans le capital de Portugal Telecom (PT), dont un peu plus de 20 % sont de cette manière entre les mains de Portugais, ce qui diminue les possibilités d'OPA par Telefonica. La CGD et la BCP participent au capital de EDP. Mais cette stratégie de noyaux durs vaut aussi pour des entreprises privées avec les participations, par exemple, de la BCP et, jusqu'à une date récente, de la BPI dans Cimpor (ciments), et pour les opérations de privatisation comme celle de Petrogal (le gouvernement a dans ce cas suscité la création d'une holding privée comprenant la BES, le groupe Champalimaud, la société Amorim et le groupe Mello). Les liens peuvent être plus ou moins forts, passant par des participations croisées (cas de la BES et de PT, cas de la BCP et de EDP), ce qui constitue aussi une protection des

structures productives, ou simplement par des fonds d'investissement. L'ensemble de ces échanges et de ces services rendus sont aussi au centre du maintien des grands groupes portugais.

Cette *Etude* n'est pas le lieu pour juger de la validité ni de la pertinence d'une telle stratégie. En revanche, il est intéressant pour suivre mon propos de noter que nombre d'observateurs extérieurs trouvent illusoire la poursuite d'une telle politique. Les banques portugaises restent très petites à l'aune européenne et l'ensemble formé par toutes les banques privées portugaises est moins grand que le seul groupe espagnol BSCH. Cette politique pourrait rendre plus attrayantes encore la prise de contrôle des groupes ainsi consolidés, et donc se révéler contre-productive. Cela souligne l'importance de cette communauté de pensée, de cette conception sinon identique, du moins convergente et compatible, entre acteurs financiers et politiques. Même si certaines voix discordantes se font entendre, une conception de l'indépendance et de la puissance économique domine, fondée sur la nationalité et la concentration du capital. Quelles que soient leurs modalités de constitution, les noyaux durs font se rencontrer, dans une même politique générale, entités publiques et entités privées, acteurs politiques et acteurs financiers.

Alors que les grandes banques de la place attendaient, jusqu'à peu, la privatisation de la CGD avec convoitise, elles considèrent désormais (notamment depuis l'affaire Champalimaud) qu'une CGD publique est le meilleur garant de leur indépendance. Même si le PSD vient, pour des raisons électorales, de relancer le débat sur une éventuelle privatisation de la CGD, il est peu probable dans le contexte actuel que le prochain gouvernement, quel qu'il soit, prendra cette initiative. Bien entendu, la politique de fusion-acquisition des banques privées est avant tout une stratégie d'entreprise ; mais ce sont les autorités publiques qui l'ont rendue possible, non seulement en mettant en place, de façon résolument dynamique, les programmes de privatisation, mais également en les orientant de manière à favoriser les intérêts nationaux<sup>55</sup>. La participation au capital de certaines sociétés est certainement une politique de développement comme une autre, alimentée en outre par une tradition historique de groupes financiers. Mais les banques privées se sont alliées à la CGD sur la demande du gouvernement pour entrer dans le capital de certaines entreprises. Autrement dit, il n'y a pas contradiction mais souvent convergence entre la poursuite des intérêts privés propres aux banques et intérêts nationaux définis par les autorités gouvernementales. Si cette stratégie est assumée presque publiquement par le gouvernement (notamment depuis l'affaire Champalimaud), c'est plus silencieusement que les principaux groupes financiers l'approuvent.

Cette politique des noyaux durs et la collaboration entre public et privé qu'elle suscite ne sont pas nouvelles au Portugal. Dès les années soixante, et surtout pendant la période Caetano (1969-1973), elle avait été développée avec les mêmes objectifs de concentration et de renforcement face aux investissements étrangers<sup>56</sup>. En outre, les liens entre banques et industries (plutôt que services à l'époque) sont eux aussi anciens : créés dans les années cinquante, les groupes financiers étaient structurés soit autour de groupes industriels qui avaient développé un pôle bancaire pour financer leurs sociétés (Mello, Champalimaud), soit autour de banques qui avaient peu à peu investi dans des sociétés industrielles pour étendre leur emprise économique et se consolider (BES, Banco Português do Atlântico). Or ces groupes financiers qui avaient fleuri sous le régime de

---

<sup>55</sup> Corkill 1999, qui distingue trois phases des privatisations. C'est à partir de 1996 que le nationalisme économique revient ouvertement sur le devant de la scène.

<sup>56</sup> Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987.

Salazar sont toujours présents, soit en tant qu'entités propres (cas de la BES), soit sous une forme diffuse du fait des absorptions et démantèlements successifs (tradition de l'Atlantico dans la BCP qui l'a absorbée, mais également dans la BPI qui a accueilli nombre de ses cadres<sup>57</sup>).

*- L'absence de communauté d'intérêts en Grèce*

La Grèce présente un profil fort différent. Il n'existe pas de stratégie de noyaux durs, ni explicite, ni même implicite. Au contraire, à la suite de l'assainissement des finances publiques et de la modernisation du système bancaire, on constate que les groupes industriels se désinvestissent des grandes banques publiques dans lesquelles ils étaient impliqués jusque-là<sup>58</sup>. La cohérence dans les stratégies suivies conjointement par les acteurs financiers et les acteurs étatiques n'est pas aussi claire qu'au Portugal, en raison notamment de la difficulté que nous avons mentionnée plus haut à reconnaître un pouvoir central, à définir un intérêt public. Cela dit, on ne peut être que frappé par deux coïncidences. D'une part, la priorité accordée aux Balkans par les uns (avec une internationalisation des banques dans cette région presque exclusivement) comme par les autres (avec la mise en place de programmes d'aides pour la région, de lignes d'assurance-crédit, des soutiens financiers, etc.). Il faut rappeler à ce propos que cette réorientation vers l'extérieur a été à l'origine impulsée par l'Etat qui a demandé aux entreprises grecques de jouer la carte régionale. D'autre part, les velléités de construction d'un champion national dans le domaine bancaire. Avec quelques années de retard par rapport au Portugal, l'idée qu'un grand groupe financier permettrait de dominer le marché national, mais aussi d'entrer dans le jeu européen ou sud-est européen a fait elle aussi son chemin comme l'a prouvé, en novembre dernier, l'annonce de la fusion entre les deux banques principales du pays, la Banque nationale et Alpha Bank. Après avoir prospecté un temps des partenaires stratégiques, les deux banques avaient décidé de fusionner au moment même où le gouvernement cherchait un nouveau souffle dans sa stratégie européenne (après avoir réussi le pari de l'entrée dans l'euro) et où le ministre des Finances, épaulé par la Banque centrale, appelait à une consolidation du système bancaire<sup>59</sup>. La stratégie de la Banque nationale n'était pas étonnante étant donné le contrôle indirect mais néanmoins efficace qu'y exerce l'Etat. En revanche, le fait que Alpha Bank, première banque privée de Grèce particulièrement dynamique, ait décidé de fusionner avec la banque historique, bien que publique, du pays, prouve l'existence d'une conception partagée des enjeux nationaux et des réponses à y donner ; elle aurait en effet pu faire plutôt alliance avec des banques étrangères pour affronter l'introduction de l'euro et la probable concurrence des banques européennes. L'échec, en janvier 2002, de la fusion, avant tout pour des raisons de politique interne (répartition des postes, organisation de la hiérarchie de la nouvelle banque), de politique de l'emploi (des milliers de postes devant être éliminés) et de culture d'entreprise (la Banque nationale représentant la banque publique et Alpha, la banque privée par excellence) ne doit cependant pas occulter la volonté de construire des champions nationaux (la nouvelle préoccupation étant désormais d'organiser la fusion de banques de premier rang avec des banques de second rang, à commencer par la Banque du Pirée)<sup>60</sup>. Mais elle souligne parallèlement

---

<sup>57</sup> Entretiens.

<sup>58</sup> Kapetanakis-Sifakis 1993.

<sup>59</sup> Lehman Brothers 2001c.

l'une des particularités grecques : l'absence d'une communauté d'intérêts claire (comme au Portugal) et la difficulté éprouvée par le pouvoir central à définir et à concrétiser les contours de l'intérêt public.

Les divergences de logiques à l'œuvre en Grèce et au Portugal sont flagrantes. Elles reflètent la différence de leur positionnement géographique respectif. Le Portugal est (ou se sent) de plus en plus périphérique, sans autre voisin que son ennemi de toujours. La Grèce en revanche renoue avec une longue histoire puisque, au sein de l'Empire ottoman, les réseaux commerciaux et financiers grecs avaient eu tendance à dominer les autres communautés balkaniques. Elles rendent compte, par ailleurs, de la spécificité des relations traditionnelles entretenues par l'Etat et la société dans chacun des deux pays. Le Portugal est une société cohérente, hiérarchisée, où élite politique et financière se confondent ; et la tradition d'un interventionnisme étatique au profit des grands groupes a été réactualisée à la faveur de la libéralisation et des privatisations. En Grèce, la société est beaucoup plus fragmentée et divisée, notamment politiquement ; la tradition étatique n'a pas été enracinée malgré la continuité de gouvernements interventionnistes, restant au contraire largement influencée par la conception ottomane du pouvoir. Pour autant, la notion de complexe étato-financier est tout aussi valide en Grèce dans la mesure où, au-delà du caractère diffus et segmenté des relations entre Etat et société, on y retrouve la même proximité entre personnel politique et personnel financier, les mêmes perceptions entre acteurs publics et acteurs privés qu'au Portugal.

#### **. La prégnance des relations personnelles**

Les relations personnelles entre élites économiques et politiques ont toujours existé dans tous les pays. La libéralisation des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix avait cependant entre autres objectifs d'atténuer cette promiscuité et, dans le secteur financier, de lever la tutelle étatique sur la direction des grandes banques publiques et de favoriser l'émergence de banques privées totalement indépendantes de considérations politiques. Force est de constater qu'en dépit des réformes et du dynamisme des banques privées, les relations étroites demeurent entre acteurs financiers, entités étatiques et autorités politiques, y compris au Portugal, malgré les affirmations courantes sur la nature « anglo-saxonne » de l'organisation et du fonctionnement économique et financier du pays.

#### **- La permanence du recrutement politique**

Les recrutements politiques des dirigeants de banques sont en voie de disparition, surtout au Portugal. En Grèce cependant, tous les présidents de banques publiques aujourd'hui en exercice ont été désignés par le ministre des Finances, puisqu'ils l'avaient été avant la promulgation de la nouvelle loi sur les nominations. Et jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, les affectations étaient politiques. C'est désormais aux conseils d'administration qu'il revient de nommer les présidents, mais dans les circonstances actuelles on peut douter de la totale indépendance du vote... non seulement parce que l'Etat est majoritairement représenté au sein des membres de ces conseils, mais aussi parce que des habitudes décennales ne peuvent être balayées rapidement. Au Portugal en revanche, les privatisations systématiques ont rendu ce type de relations obsolète, sauf à la CGD. Les personnes nommées sont compétentes, convaincues des vertus des

---

<sup>60</sup> Lehman Brothers 2002.

modalités privées de gestion, de la modernisation et de l'eupéanisation, ce qui ne les empêche pas d'être loyales vis-à-vis du gouvernement qui les a nommées. En Grèce, la situation est certainement plus ambiguë dans la mesure où ces personnalités, elles aussi compétentes et dont le discours est résolument réformiste, font plus ouvertement partie du jeu politique partisan, appartiennent à des alliances stratégiques et doivent donc penser très concrètement à leur avenir<sup>61</sup>. Cela dit, la situation est en train de changer. Aujourd'hui, ces dirigeants sont certainement attentifs aux préoccupations d'un gouvernement qui leur est proche, mais on n'assiste plus à des interventions massives et systématiques, contraires aux intérêts financiers et commerciaux des banques. Les présidents et directeurs généraux peuvent retarder des prises de décisions difficiles, mais certainement pas les annuler ; ils peuvent prendre en compte les lignes de la politique gouvernementale, mais non pas attendre des directives du ministère des Finances ou de la Banque centrale, ni même dessiner la politique de leur banque en fonction des *desiderata* gouvernementaux. « Etre en phase »<sup>62</sup> avec un ministre, avec un gouvernement est certainement aussi, voire plus efficace que suivre des directives venues d'en haut.

#### - *L'importance du lobbying*

Un second aspect de ces relations personnelles est le lobbying. Au Portugal comme en Grèce, il n'y a pas à proprement parler de lobbies formalisés. En Grèce, les relations personnelles, politiques, locales et familiales sont les véritables mécanismes d'influence. Dans le secteur financier, l'Association hellénique de banques n'a pas, du moins jusqu'à présent, joué de rôle actif dans les négociations entre le gouvernement et les banques. Elle est plutôt considérée, du moins l'était-elle jusqu'à une période très récente, comme une illustration supplémentaire de l'influence décisive de la Banque nationale sur la scène financière grecque<sup>63</sup>. Au Portugal, l'influence des acteurs privés sur l'action publique passe par des associations souvent non professionnelles (sportives par exemple), par la participation à des actions philanthropiques, et surtout par des relations individuelles<sup>64</sup>. L'Association portugaise de banques joue davantage un rôle de centralisation des informations, un lieu d'échanges et de formation... qu'un rôle de pression sur le gouvernement. Ce sont plutôt les conseillers (*consultores*) des banques, personnalités centrales de ces schémas, qui ont par exemple obtenu une fiscalité alléguée, une réorientation de la réforme fiscale en leur faveur ou une modification des règles émises par la Banque centrale (inclure les coûts des restructurations de personnel dans les réserves par exemple).

#### - *L'intensification de la circulation des hommes*

Ces *consultores* portugais illustrent la troisième modalité des relations personnelles entre monde financier et monde politique, c'est-à-dire la circulation des hommes. Anciens ministres, chefs de cabinet, conseillers gouvernementaux, ils sont certes recrutés par les banques privées en fonction de leurs compétences, mais aussi en vertu de leur entretient

---

<sup>61</sup> Pagoulatos 1996.

<sup>62</sup> Expression employée par un interlocuteur lors d'un entretien. Elle reflète particulièrement bien cette communauté de perception, une des modalités fondamentales du complexe étato-financier.

<sup>63</sup> Michalopoulos 1996.

<sup>64</sup> Lisboa 1998 le montre pour le monde de l'industrie, surtout dans le nord du pays.

et de leur connaissance des rouages de l'Etat et du pouvoir. Ils conseillent les présidents et directeurs généraux des banques dans l'analyse des situations économiques et financières internationales, dans la définition des stratégies et des plans d'action, mais ils servent aussi de relais avec le monde politique et les entités étatiques. Il en va de même pour les postes de direction et les membres de conseils d'administration des banques et des assurances. C'est ainsi qu'on retrouve M. Durão Barroso, Premier ministre depuis mars 2002 et ancien ministre des Affaires étrangères du gouvernement PSD, Ernani Lopes, ex-ministre des Finances de Mario Soares, Manuel Pinho, qui fut directeur général du Trésor ou Miguel Horta e Costa, ancien secrétaire d'Etat de Cavaco Silva dans la BES ; Vitor Constancio et José Amaral du PS ou Fernando Ulrich du PSD dans la BPI ; Miguel Belez, Miguel Cadilhe, tous deux anciens ministre des Finances du PSD ou Fernando Nogueira, ex-président du PSD dans la BCP. Les banques étrangères ne peuvent faire autrement que d'entrer à leur tour dans ce complexe étato-financier : Elias da Costa, l'un des piliers du processus de privatisation au Portugal, est ainsi l'intermédiaire indispensable du groupe Santander. Ces personnalités peuvent être (r)appelées au gouvernement ou à la tête d'entités publiques, car la circulation des hommes n'est pas à sens unique. Vitor Constancio, gouverneur général actuel de la Banque centrale, technocrate du parti socialiste, a été successivement *consultor* de la BPI, gouverneur à la Banque centrale et ministre des Finances. On retrouve la même configuration en Grèce, avec les directeurs généraux et présidents des banques publiques qui sont souvent d'anciens conseillers ou ministres, comme M. Stournaras, président de la Banque commerciale, M. Manos, président de la Banque générale (elle aussi publique), auparavant directeur de l'Association hellénique de banques après avoir été à la Banque nationale, ou M. Karatzas, président de la Banque nationale, lui aussi proche de Simitis. Cette circulation a également lieu entre public et privé : de nombreux dirigeants de banques privées viennent du secteur public. C'est couramment le cas au Portugal, en raison de l'histoire récente du système bancaire et des privatisations, mais également en Grèce : malgré la lenteur des privatisations, les dirigeants de banques migrent facilement d'un établissement à l'autre, et l'on trouve d'anciens du public dans les banques privées (le numéro deux de Eurobank, seconde banque privée, a par exemple été directeur général à la Banque nationale et auparavant à la Banque centrale ; le numéro quatre de Alpha Bank a précédemment exercé les fonctions de directeur général de la Banque ionnienne). Le passé « secteur public » de ces personnalités ne se traduit plus dans le type de gestion des banques ; il est en revanche d'un avantage indéniable car il facilite les contacts avec les autorités publiques et participe à une circulation beaucoup plus rapide et précise de l'information. Cette circulation des hommes s'étend aux syndicats, notamment en Grèce où ils sont très puissants. C'est ainsi que l'ancien président du syndicat des employés de la Banque nationale est devenu président du syndicat des employés des banques grecques (OTOE) avant de devenir député puis secrétaire d'Etat.

*- La proximité du public et du privé*

Cette proximité s'explique aisément. La Grèce et le Portugal sont de petits pays, longtemps repliés sur eux-mêmes. Ces caractéristiques sont renforcées au Portugal, moins grande encore que la Grèce en termes de population, et dont la société est de surcroît beaucoup plus inégalitaire et hiérarchisée, aussi bien en ce qui concerne la richesse que l'éducation<sup>65</sup>. Les élites économiques et politiques se confondent souvent, processus alimenté par ces allers-retours incessants entre postes économiques et postes

---

<sup>65</sup> Barreto 2000.



politiques ou étatiques, surtout dans la banque et l'assurance<sup>66</sup>. Et les évolutions récentes ont paradoxalement renforcé ces caractéristiques. D'une part, l'arrivée ou le retour des grands groupes et le renforcement de la structure oligopolistique du système financier à la suite des privatisations et de la libéralisation renforcent ces relations entre élites. D'autre part, l'Europe a paradoxalement alimenté cette tendance déjà affirmée, en créant une demande très forte de compétences techniques et professionnelles. Pour négocier, décider, mettre en œuvre et gérer les réformes et les programmes européens, les technocrates financiers se sont révélés être des acteurs indispensables du gouvernement, des autorités étatiques et du politique<sup>67</sup>. En Grèce, cet effet paradoxal de l'eupéanisation est sans doute moins perceptible en raison de la plus forte politisation des élites et du caractère effectif et prégnant du clivage Pasok/Nouvelle Démocratie jusqu'à ces dernières années.

L'imbrication et, finalement, l'absence de pertinence de la distinction entre « public » et « privé » sont en outre alimentées par deux facteurs très différents. En premier lieu, le personnel des banques est très similaire dans les deux types de banques. Au-delà d'un certain âge, presque tous les employés des banques privées ont été, dans une vie antérieure, employés de banques publiques, ce qui implique en Grèce une très forte syndicalisation. Et la nature de la banque n'a aujourd'hui aucune influence sur le profil des nouvelles recrues, les banques publiques essayant même de rattraper le retard en adoptant une politique agressive en matière d'embauche. En second lieu, les relations personnelles sont alimentées par des arrangements très concrets, comme les noyaux durs mentionnés plus haut, ou une relative concertation sur les politiques à suivre. A titre d'exemple, en Grèce, les grandes banques privées définissent une stratégie commune avec les banques publiques en ce qui concerne l'endettement des ménages. Il en va de même pour les marchés publics dans la mesure où les liens entre hommes politiques et grands entrepreneurs passent par des banquiers, directement par le financement de ces projets ou indirectement par les relations proches entre banquiers et entrepreneurs. L'obtention de marchés publics (autoroutes, ponts, aéroports, licences de téléphonie mobile) et le rachat d'entreprises privatisées ne sont pas nécessairement le résultat direct d'arrangements politiques. Mais dans le contexte décrit plus haut, il va de soi qu'il existe des échanges informels et que le jeu des influences réciproques oriente ces opérations.

Cela est d'autant plus vrai que des services rendus (par exemple, la participation au capital d'une entreprise à la demande du gouvernement ou l'octroi d'un crédit à une entreprise) doivent bien être récompensés, et qu'au Portugal, la tradition des liens étroits entre banques et entreprises se trouve à nouveau activée, moins d'une façon directe (les participations croisées étant finalement assez peu nombreuses) que par des jeux d'alliance. La BCP a des liens avec Teixeira Duarte et le groupe Manuel Gonçalves ; la BPI avec la Sonae et la famille Violas ; même la CGD fait partie intégrante de consortium en *equities* pour l'aéroport de Lisbonne et pour les voies rapides. En Grèce, le monde des grandes entreprises est tout aussi réduit qu'au Portugal et seules quelques grandes familles se partagent les marchés d'envergure. Or ces familles ont généralement des relations intimes avec des groupes financiers comme les Latsis avec Eurobank, Kostopoulos avec Alpha Bank, Salas avec la Banque du Pirée, Theocharakis avec la Banque Egnatia ou Vardinoyannis avec la Banque Chios (qui a été rachetée par la Banque du Pirée). Mais d'autres configurations sont possibles, et certains groupes financiers ont

---

<sup>66</sup> Corkill 1999.

<sup>67</sup> Macedo de Sousa 1999.

profité de leur puissance et des relations étroites entre politique et finance pour se lancer dans des créneaux industriels ou de service (M. Kondominas par exemple, dont le groupe était centré sur l'assurance et la banque, et qu'il a diversifié dans la licence de téléphonie mobile et d'ingénierie informatique, deux secteurs liés aux marchés publics) ; autre cas de figure : la représentation de membres puissants de la communauté des affaires dans les conseils d'administration de banques (c'est le cas de M. Livanos, membre des conseils d'administration de la Banque nationale, de la Banque de Grèce et de l'Atlantic Bank Of New York).

- *Une communauté de pensée*

Ces relations étroites, voire cette symbiose ne doivent pas être uniquement interprétées en termes de politique politicienne, de clientélisme ou de patronage<sup>68</sup>. Elles mettent en évidence une communauté de valeurs, d'intérêts et de perceptions qui fondent également le complexe étato-financier. Au Portugal comme en Grèce, le discours sur la modernité (« être moderne », « être européen », « être réformateur ») est utilisé tant par le gouvernement que par la finance, même si cette dernière lui dénie souvent ces qualificatifs. Le secteur financier est présenté, tant par ses membres qui se considèrent toujours en avance par rapport aux autres secteurs de l'économie que par les entités étatiques chargées des réformes et de l'adaptation européenne du pays, comme le symbole de la modernité et de l'appartenance à l'Europe, le premier secteur à se moderniser et à s'internationaliser. Et ce en dépit des « archaïsmes »<sup>69</sup> persistants tel le rôle des familles<sup>70</sup>, les relations intimes entre sphères politiques et économiques, la persistance du public. Dans la construction de ce discours, pouvoir et finance s'allient objectivement. Ces relations étroites alimentent un processus de diffusion nationale d'une vision particulière de la libéralisation et de l'eupéanisation. En Grèce, M. Karatzas a entamé les réformes de libéralisation au sein du pouvoir étatique dès les années quatre-vingt. En 1988, après avoir animé un comité de réflexion sur les orientations de la libéralisation, il a publié le rapport qui fixe les grandes directions des évolutions à venir<sup>71</sup>. Aujourd'hui, M. Karatzas est le président de la Banque nationale et il aurait dû devenir le président du conseil de surveillance de la Banque nationale SA si la fusion avec Alpha avait réussi. Au Portugal, ce sont les technocrates financiers cités plus haut, dont une partie est issue des courants réformistes de la période Caetano<sup>72</sup>, qui jouent ce rôle en migrant de postes de réflexion (membres de conseils - comme le Conseil économique et social -, de comités d'évaluation, de commissions destinées à rédiger des livres blancs, etc.) à des postes de conseil (*consultores*, membres de conseils d'administration, conseillers gouvernementaux,

---

<sup>68</sup> Cela est beaucoup étudié. Voir Magone 1994, Pagoulatos 1996, sans compter les divers articles sur le clientélisme dans les deux pays.

<sup>69</sup> Archaïsmes par rapport au discours implicite sur l'évolution et l'unification des systèmes bancaires en Europe, et non pas entendu de façon normative : l'exemple de la BES montre que l'on peut être un groupe familial tout en étant la banque portugaise la mieux notée par les agences financières internationales.

<sup>70</sup> Qui, dans les deux pays « résistent » bien à l'eupéanisation comme le prouvent par exemple la BES au Portugal, mais également Alpha Bank en Grèce avec la famille Kostopoulos, ou Eurobank avec la famille Latsis.

<sup>71</sup> Voir à ce sujet Thomadakis 1995 ; Alexakis et Aspergis 1994.

<sup>72</sup> Leite Viegas 1996.

membres d'associations professionnelles) et à des postes d'exécution (ministres, chefs de cabinet, directeurs généraux ou présidents de banque). Des hommes tels que João Salgueiro, José da Silva Lopes, Artur Santo Silva illustrent ces trajectoires. C'est aussi cette proximité qui explique la profondeur de la stratégie des noyaux durs analysée plus haut : l'opposition entre public et privé n'est pas pertinente dans ce domaine. Aujourd'hui, il y a moins concurrence qu'alliance et coopération entre la banque publique et les banques privées. La CGD ne représente pas les intérêts propres du gouvernement, du « public » ; elle n'est pas non plus le représentant, dans le monde financier, des intérêts de l'Etat contre ceux des capitalistes privés. Au contraire, elle joue à la fois le jeu du secteur financier dans son ensemble et partage avec elle la préoccupation « publique » (nationale ou dite telle) de consolidation des groupes nationaux, de défense par rapport à l'étranger. En ce sens (mais en ce sens seulement, puisqu'il est clair que les banques, publique ou privées, se font concurrence en termes de parts de marché), il n'y a pas concurrence entre la CGD et les banques privées, mais des arrangements pour atteindre cet objectif.

Bien entendu, l'existence de ce « complexe », de ces relations étroites, parfois symbiotiques, entre finance et politique, n'est pas synonyme d'absence de conflits et de tensions. Même si le monde de la finance est particulièrement feutré, les oppositions peuvent être fortes sur les politiques à suivre, sur le rythme des réformes, sur les modalités de mise en œuvre des privatisations, de la libéralisation ou de nouvelles réglementations. Les fusions et les tentatives de prise de contrôle peuvent être vécues comme des moments de violence (par exemple en Grèce dans les relations entre Eurobank et Ergasias et récemment entre la BNG et Alpha ; au Portugal dans l'affaire Champalimaud ou dans la tentative de fusion, elle aussi avortée, entre la BES et la BPI). Les banques peuvent avoir des stratégies opposées (la BPI et la BCP aujourd'hui par exemple en matière d'internationalisation, la BPI et la BCP, d'une part, et la BES, d'autre part, en ce qui concerne les relations avec les entreprises non financières, Alpha Bank et Eurobank pour les modalités de croissance...). La concurrence peut être aiguë sur certains segments de marché (comme le crédit à la consommation) ou pour l'achat de certaines banques (l'acquisition du Fomento ou celle de la BPA au Portugal ont donné lieu à des procès). De même, les conflits entre monde politique et monde financier autour de la fiscalité (et inversement de la lutte contre l'évasion fiscale) ou encore sur le niveau de l'endettement extérieur ne doivent pas être minimisés. Comme le décrit finement Daniel Dessert à propos du complexe fisco-financier de l'Ancien régime, les liens indéfectibles entre financiers et Etat n'empêchaient ni les campagnes de la part de l'Etat contre tel ou tel fermier général (qui pouvaient aboutir à des emprisonnements ou des disgrâces), ni les comportements abusifs de la part des financiers, au détriment de l'Etat, ni les relations de méfiance entre les uns et les autres. Hier comme aujourd'hui, le complexe ne définit pas des relations homogènes, univoques, neutres et épargnées de tous heurts.

## LES PRIVATISATIONS DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

On comprend, dans ces conditions, que les privatisations ne signifient pas seulement un transfert d'actifs d'entités publiques à des entités privées et une modification des modes de gestion. La prégnance du complexe étato-financier et son historicité ont une conséquence directe sur les réformes : même si l'influence internationale et particulièrement l'influence européenne sont réelles et si ce sont elles qui ont, concrètement, permis leur mise en œuvre, les arrangements locaux et plus encore les significations politiques des privatisations ne peuvent se comprendre que par rapport à la trajectoire nationale<sup>73</sup>.

### **Au Portugal : modernisation et fermeture de la parenthèse révolutionnaire**

Les privatisations au Portugal ont été essentiellement concentrées dans la finance pour des raisons économiques<sup>74</sup> (les banques, les assurances et les services financiers constituant le principal pôle d'attraction économique dans les années récentes) autant que politiques<sup>75</sup> (ce secteur ayant été le seul à être totalement nationalisé, pour des raisons politiques, au lendemain de la révolution des Œillets). Le processus de privatisation des années quatre-vingt-dix a été l'un des plus ambitieux d'Europe<sup>76</sup>. A partir de 1983, de nouvelles banques étrangères privées ont été autorisées à s'établir et des banques portugaises d'investissement ont pu s'ouvrir. Le processus de privatisation proprement dit a commencé en 1989 et s'est accéléré à partir de 1991 : c'est ainsi que la BPI a acquis les banques Fonseca, Fomento et Borges ; la famille Mello, la Sociedade Financeira Portuguesa et l'União dos Bancos Portugueses ; la famille Espirito Santo, Tranquilidade et la BESCL ; Antonio Champalimaud a pris le contrôle du groupe Mundial Confiança puis acheté les banques Totta e Açores, Pinto Sotto Mayor et Credito Predial ; et la BCP, la Banco Português do Atlantico puis la Banco Pinto e Sotto Mayor .

#### **. La modernisation du système financier**

Les privatisations ont été présentées par les gouvernements successifs, les banquiers et beaucoup de commentateurs, comme une opération de modernisation du secteur financier, notamment du secteur bancaire. Cette présentation est sans aucun doute juste, mais elle s'appuie sur une vision de court terme, les privatisations étant lues comme un remède aux seules nationalisations. Une analyse historique permet de montrer que cette

---

<sup>73</sup> Dans d'autres contextes, voir Haggard et Maxfield 1993 ; Lee et Haggard (eds.) 1995 ; Loriaux, Woo-Cumings, Calder, Maxfield et Perez 1997 ; Lequesne et Smith (dir.) 1997.

<sup>74</sup> Lopes, da Silva 1996.

<sup>75</sup> Leite Viegas 1996.

<sup>76</sup> Voir le rapport OCDE de 1997.

interprétation n'est que partielle : l'inertie et le retard datent surtout de la période de l'Etat Nouveau, et s'il est vrai que les nationalisations n'ont pas permis d'améliorer la compétitivité du secteur et de le réveiller de sa léthargie, elles ont néanmoins permis des changements sociaux et organisationnels indispensables à la modernisation des années quatre-vingt-dix.

Les nationalisations, notamment dans le secteur financier, ont été décidées pour des raisons politiques, cela ne fait pas l'ombre d'un doute. Mais cela n'empêche pas qu'elles ont du même coup, et sans doute à l'insu des politiques qui avaient engagé ces mutations radicales, permis de résoudre un certain nombre de conflits et de surmonter des lacunes et des problèmes issus des modalités antérieures de gestion et d'organisation. En 1973, le régime autoritaire corporatiste s'épuisait aussi économiquement. Les modes de gouvernement de Salazar puis de Caetano n'avaient pas été renouvelés, si bien que les structures économiques et politiques du pays devenaient de moins en moins adaptées aux transformations économiques. L'archaïsme et la rigidité du système ne permettaient pas à l'Etat de répondre aux changements économiques et financiers qui advenaient partout ailleurs, notamment dans les domaines financiers, fiscaux et sociaux (marché du travail et sécurité sociale)<sup>77</sup>. Contrairement aux apparences du discours et de la rhétorique autarcique, l'isolement du Portugal n'était en réalité pas tel qu'il puisse ne pas ressentir ces mutations et les adaptations économiquement nécessaires<sup>78</sup>. Dans ces conditions, les nationalisations ont permis le règlement (ou du moins un début de règlement) de certains problèmes impossibles à surmonter dans le système socio-politique précédent. Il en fut ainsi de tensions sociales existantes (question des retraites) ou à venir mais nées de la gestion antérieure (intégration du personnel des colonies à partir de 1976-1977), d'inégalités sociales (difficultés éprouvées par une très grande partie de la population pour accéder au système bancaire) et de blocages liés à la structure des groupes financiers (fort lien entre banque et industrie).

Ce n'est qu'avec la Révolution et les nationalisations qu'une série de mesures purent être prises qui permirent de faire évoluer le système bancaire. La diffusion des services à l'ensemble de la population commença dès cette époque grâce à l'augmentation du nombre des agences<sup>79</sup> (qui passèrent de 890 en 1973 à 1450 en 1984). De même, en mettant à mal les liens étroits entre banque et industrie qui caractérisaient la fin du régime salazariste, on assista à une restructuration du crédit et des banques, à une décompartimentalisation sectorielle des groupes financiers et à une relative diversification de leurs produits et de leurs activités<sup>80</sup>. Surtout, les groupes financiers prirent enfin leurs responsabilités sociales, aidés par des fonds publics et, à partir de 1992, des marges exceptionnelles, et créèrent les fonds de retraite que leurs prédécesseurs avaient omis de constituer<sup>81</sup>. Dans ces conditions, on peut dire que les nationalisations constituèrent la première étape, certes, mais l'étape indispensable à la rénovation et la modernisation postérieure du secteur financier portugais. Bien entendu, comme l'ont souligné de

---

<sup>77</sup> Duran-Muñoz 1997 ; Lopes, da Silva 1996.

<sup>78</sup> Cesar das Neves 1994 ; Leite Viegas 1996.

<sup>79</sup> Vilar 1986.

<sup>80</sup> Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987.

<sup>81</sup> Entretiens.

nombreux auteurs<sup>82</sup>, les lacunes, les handicaps et les dysfonctionnements du secteur financier nationalisé étaient nombreux à la veille des privatisations, d'autant qu'entre 1979 et 1985, par ailleurs période de fortes mutations des marchés et systèmes financiers dans tous les pays occidentaux, il n'avait évolué que très lentement. Dès le milieu des années quatre-vingt, les limites du secteur apparurent clairement : coûts de fonctionnement et d'intermédiation élevés, non-respect des ratios prudentiels et des règles d'efficacité, retard dans l'adoption des innovations financières (qui furent très importantes durant cette période), technologie obsolète, rentabilité et solvabilité insuffisantes, marchés monétaires et cambiaires peu développés, faible diversification des produits, poids des créances douteuses...

Ce souci de modernisation explique que les privatisations des années quatre-vingt-dix ont touché non seulement les institutions financières nationalisées en 1975 mais aussi les sociétés contrôlées par l'Etat sous le régime de Salazar<sup>83</sup>. Les privatisations et le processus de libéralisation entamé quelques années plus tôt permirent incontestablement l'introduction des critères de gestion, un accroissement de la rentabilité des entreprises, le développement d'un comportement plus agressif et dynamique, une modernisation des modes de gestion interne (informatisation, gestion centralisée des fichiers) et des produits offerts (avec notamment le succès de la carte multi-banco), l'application des règles prudentielles et de solvabilité, en somme une normalisation par rapport au système financier européen. Et ce dynamisme ne toucha pas seulement les banques privées ; il atteint également la CGD qui, seule institution bancaire publique, fut incitée, plus qu'en Grèce par exemple, à s'adapter.

Il faut cependant noter trois points faibles de ce système et de ce processus de modernisation : d'une part, il s'est fait à la charge des clients, puisque pendant cette période (1985-2000), les résultats des banques se sont très nettement améliorés tandis que les consommateurs subissaient des taux d'intérêt largement supérieurs aux taux d'intérêt européens ; d'autre part, l'intensification de la concurrence a été tardive et modeste, le marché financier demeurant oligopolistique ; enfin, la modernisation ne s'est que modestement accompagnée d'une européanisation et d'une internationalisation. Je reviendrai plus loin sur ce dernier point.

#### **. La restructuration sociale de la finance**

D'un point de vue politique, les privatisations constituent certainement le terme de la période révolutionnaire (1975-1985) sans que le nouveau panorama puisse être considéré comme un simple retour à l'Ancien régime.

Les nationalisations de 1974 (Banque du Portugal, Banco Nacional Ultramarino et Banco de Angola, toutes trois banques d'émission même si les deux dernières conservaient en outre des activités commerciales) avaient répondu à une volonté de publicisation de la régulation financière. En revanche, les nationalisations de 1975 exprimèrent la volonté d'en finir avec les grandes structures économiques, et en particulier avec les quatre groupes symboles de l'oligopole financier et de la coopération entre ceux-ci et le régime corporatiste et interventionniste de Salazar, et plus encore de Caetano (Espirito Santo, Mello, Champalimaud et Atlantico). En ce sens, les nationalisations furent

---

<sup>82</sup> Vilar 1986 ; Constancio 1986 ; Ministerio das Finanças 1991.

<sup>83</sup> Lopes, da Silva 1996.

moins une attaque de principe contre le capitalisme ou contre le privé, qu'une offensive contre les groupes qui avaient prospéré sous l'Etat Nouveau. De fait, les banques étrangères et les entreprises du nord du pays qui n'avaient jamais eu de liens aussi étroits avec le régime salazariste (ni avec aucun pouvoir étatique) que les grands groupes du Sud et de Lisbonne<sup>84</sup> ne furent pas privatisées. C'est la raison pour laquelle certains auteurs<sup>85</sup> ont analysé le coup d'Etat militaire et les nationalisations comme un événement favorable aux militaires et à la bourgeoisie non monopolistique, au détriment de celle qui l'était et de l'oligarchie terrienne. Analyse justifiée à court terme, mais que les modalités de la privatisation et de la libéralisation obligent à nuancer sur le long terme.

Malgré la quasi-unanimité de la classe politique en faveur des nationalisations, la question de l'indemnisation a été soulevée très tôt par le CDS, parti de droite, et par le patronat, même si elle n'a jamais eu une grande visibilité dans le jeu politique<sup>86</sup>. Les modalités de privatisation, à partir de la fin des années quatre-vingt, montrent pourtant que la compensation au profit des propriétaires des grands groupes démantelés et nationalisés en 1975 a été l'un des enjeux majeurs de ces cessions d'actifs financiers. En ce sens, les privatisations ont certainement constitué l'une des modalités du processus de réconciliation nationale post-révolutionnaire. D'autant qu'il est vite apparu aux dirigeants portugais que, dans un pays traditionnellement inégalitaire et jusque là peu développé, l'Etat avait besoin de ces sociétés pour accélérer la croissance et moderniser l'économie<sup>87</sup>. Bien entendu, cette politique n'a pas forcément été exprimée publiquement. Mais l'histoire de la BES, par exemple, suggère bien cette volonté politique, de la part des gouvernements successifs y compris de la gauche non communiste, de voir revenir les grands groupes.

En 1985, lors d'une visite en France, Mario Soares fit part au président Mitterrand des négociations qu'il menait avec la famille Espirito Santo, qui se déclarait prête à retourner au Portugal à la faveur des privatisations, mais souhaitait pour cela une alliance avec un groupe financier reconnu internationalement, pour des raisons de capacités financières mais aussi de crédibilité. Soares demanda donc à François Mitterrand de l'aider à convaincre une banque française de s'allier avec l'un des plus anciens groupes portugais. C'est ainsi que le Crédit agricole (le CNCA en réalité), encore nationalisé à l'époque, devint le partenaire stratégique de la BES, en investissant tout d'abord au Brésil (1986), puis en participant aux privatisations<sup>88</sup>. La suite est simple : même si là encore rien ne fut dit publiquement, il va de soi que la privatisation de la banque Espirito Santo e Comercial de Lisboa ne fit pas l'objet d'une véritable concurrence ; tous les acteurs engagés dans le secteur savaient qu'elle était réservée à la famille Espirito Santo et à ses alliés du Crédit agricole. Et il en fut de même avec les Mello et les Champalimaud, qui rachetèrent des banques et des assurances à des prix jugés par beaucoup comme préférentiels.

Parallèlement à ces retours, de nouveaux groupes financiers nés avec les premières

---

<sup>84</sup> Reis 1995 ; Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987.

<sup>85</sup> Hammond 1988 ; Duran-Muñoz 1997.

<sup>86</sup> Leite Viegas 1996.

<sup>87</sup> Corkill 1999.

<sup>88</sup> Entretiens au Portugal et en France.

mesures de libéralisation<sup>89</sup> se sont constitués. Contrairement aux précédents, ils ont été montés par des personnalités ou des familles du nord du pays sans passé salazariste, en particulier la BPI et la BCP. Mais à l'image des groupes de l'ancien régime, ils entretiennent des relations étroites avec l'Etat. La BPI a été créée par Artur Santos Silva, ancien ministre socialiste des Finances, avec des intérêts des familles Violas et du puissant groupe Sonae. Elle est née grâce à l'autorisation accordée en 1987 de créer des banques d'investissement. La banque a, par la suite, grandi grâce à l'acquisition d'établissements privatisables : la banque Fonseca e Burnay en 1991 et la banque Fomento e Exterior en 1996 ; elle s'est diversifiée et est devenue banque commerciale à la faveur de l'acquisition, par la même occasion, de la banque Borges e Irmões. La BCP a elle aussi été créée de toutes pièces en tant que banque commerciale par Gonçalves Jardim, proche de la droite (PSD). La banque a, au départ, grandi par croissance interne puis grâce aux privatisations : achat de Banco Português do Atlantico en 1995 et du Pinto e Sotto Mayor en 2000, ainsi que par des acquisitions (Mello en 1999). Pour la BPI comme pour la BCP, et à l'instar des compensations données aux groupes de l'ancien régime, les opérations ont suscité des litiges ou, en tous cas, des protestations concernant le montant des sommes payées. Mais dans tous les cas, ces rumeurs et ces mécontentements n'ont finalement pas été suivis d'effet. La prééminence de ces préoccupations politiques internes est reconnue et acceptée par tous, y compris par l'Union européenne qui accepte le principe de la préférence nationale et, *de facto*, celui des compensations et des accords préalables privilégiés.

Les privatisations ont donc permis le retour des grands groupes historiques, dans un contexte fort différent de celui de l'Etat Nouveau. Mais ils ne sont plus seuls : ils sont en concurrence avec les nouveaux groupes, dont l'histoire est totalement différente. Les clivages qui caractérisent le secteur financier ont donc bien évolué. L'opposition groupes financiers centrés sur les banques/groupes financiers centrés sur l'industrie a disparu. La nouvelle césure oppose des groupes familiaux et des groupes non familiaux, des groupes dirigés par des professionnels gestionnaires et des groupes dans lesquels le management est confondu avec l'actionnariat, des groupes qui se développent par croissance interne et d'autres par croissance externe, des groupes du Nord et des groupes du Centre/Sud (ce qui est moins nouveau et parcourt toute l'histoire économique du pays). La poursuite des privatisations et, surtout, les processus de fusion ont largement favorisé les nouveaux groupes, ainsi que des groupes étrangers. A l'exception de la BES, la seule qui était dès l'origine centrée sur la banque et qui a su capitaliser sur son expérience pour élaborer une seconde vie, les autres membres de l'oligopole dominant sous l'Etat Nouveau se sont dissous en revendant les institutions financières qu'ils avaient acquises lors des privatisations (cas de Champalimaud) ou en dispersant leur capital dans d'autres groupes, plus importants (cas de Mello). Les privatisations ont davantage constitué, dans leur cas, une opération financière, une compensation politique et monétaire, qu'une stratégie de retour pur et simple dans le secteur bancaire. Aujourd'hui, le secteur financier portugais est toujours un oligopole aux liens avec l'Etat assez étroit, et il domine encore largement la vie économique du pays. Il n'y a donc pas de modification des structures du capital, comme d'ailleurs il n'y a pas de modification des structures productives et de participation populaire au monde financier<sup>90</sup>. En effet, l'actionnariat populaire a fait long feu, comme le suggère l'atonie de la Bourse à l'exception des périodes de spéculation (essentiellement tirée par des investissements extérieurs).

---

<sup>89</sup> Lopes, da Silva 1996 ; Lisboa 1998.

<sup>90</sup> Corkill 1999 ; Lopes, da Silva 1996.



## . Les privatisations, expression du politique

Tous les développements ci-dessus le démontrent : les privatisations sont avant tout politiques au Portugal, comme l'avaient été les nationalisations. Cela apparaît de façon évidente lorsque l'on songe à leur inscription dans les textes. Déjà la Constitution de 1976, qui reflétait le nouvel ordre politique né de la Révolution des Œillets, les citait. Deux révisions constitutionnelles (celle en 1982, retirant l'article qui empêchait toute modification concernant les nationalisations ; et surtout celle de 1989, autorisant les privatisations totales) ont permis à l'ambitieux programme de privatisations d'être mené à bien.

Mais cette signification politique est beaucoup plus profonde, comme le suggère Leite Viegas dans un travail très fin et nuancé à propos des idées politiques des élites portugaises depuis l'Etat Nouveau<sup>91</sup>. L'auteur montre que l'interventionnisme économique est *la* question politique au Portugal depuis Salazar. Et que les élites politiques et économiques pensent cette question de façon assez homogène. Bien entendu, des oppositions existent, qui ne sont pas anodines. Par exemple, sous l'Etat Nouveau, et notamment dans la dernière période dirigée par Caetano, l'opposition entre ceux qui poussaient à une ouverture sur l'Europe et ceux qui continuaient à parler d'autarcie et d'économie centrée sur l'Empire était vive. Mais pour les uns comme pour les autres, l'interventionnisme était légitimé par un nationalisme économique et une conception autoritaire de l'ordre social (l'idéologie de l'autarcie étant, elle, plus discutée). De même, après la Révolution, tous les partis ont voté les nationalisations et même la Constitution qui pérennisait ce principe. Cette politique n'est donc pas l'expression de la domination des partis de gauche (PS et PC essentiellement), mais celle d'une communauté de pensée parmi les élites politiques et économiques de tous bords. Les idées politiques structurantes de l'après 25 avril ont émergé avant 1974, à la fois chez les réformistes et les technocrates de la SEDES (*Sociedade para o Desenvolvimento Economico e Social*) et parmi les membres de l'opposition au régime. Par ailleurs, le personnel politico-financier est finalement très stable<sup>92</sup> : les libéraux modérés qui avaient émergé et pris de l'importance au début de la période Caetano mais avaient progressivement été marginalisés, ont rapidement rejoint le personnel politique et technocratique après la Révolution. Ce sont en partie eux qui ont préparé la libéralisation économique et l'entrée dans l'Europe. Ils ont partagé avec le nouveau personnel politico-financier l'idée que le retard économique, les inégalités, la débilité des organisations économiques et sociales nécessitaient une modification de l'interventionnisme économique, notamment par le biais des nationalisations. Ces dernières sont donc politiques : il s'agit moins d'une réorientation économique que d'une réorientation politique d'une option économique permanente. L'interventionnisme économique a toujours été légitime au Portugal<sup>93</sup> ; mais les modalités ont été différentes selon les périodes, en fonction des orientations politiques des régimes en place. Sous Salazar et Caetano, les interventions transitaient par le nationalisme économique, par la délégation des mesures de politique économique aux acteurs privés, aux groupes financiers notamment, par le contrôle des organismes sociaux, par le corporatisme et le conditionnement industriel. Avec la Révolution, l'interventionnisme a voulu s'émanciper du contrôle politique de la société et du pouvoir des grands groupes par

---

<sup>91</sup> Leite Viegas 1996.

<sup>92</sup> Sousa Franco 1996 ; Duran Muñoz 1997 ; Macedo de Sousa 1999.

<sup>93</sup> Lains 1994.

les nationalisations. Ce qui a permis, en outre, de léser ceux qui avaient le plus profité du régime précédent.

C'est avec ces clés qu'il faut comprendre les privatisations, qui ont été favorisées par tous les partis politiques à l'exception du parti communiste (il ne représentait qu'environ 8 % de l'électorat). Cela n'a pas empêché que l'option interventionniste soit elle aussi largement partagée, comme le prouvent les modalités, décrites plus haut, de cession des institutions financières. Ce type d'interventionnisme vaut pour le Portugal comme pour tous les pays qui engagent des privatisations. C'est le fameux « paradoxe des privatisations » mis en évidence par V. Wright, qui souligne l'interventionnisme intrinsèque de processus pourtant caractérisés comme libéraux et anti-étatiques<sup>94</sup>. Mais l'interventionnisme perdure, au Portugal, au-delà du moment même des privatisations : stratégie des noyaux durs, adoption de lois sur le droit de vote des actionnaires étrangers dans les entreprises privatisées, sont désormais ses nouvelles modalités. Et celles-ci sont pérennes, comme le prouve l'échec en 1996, malgré la pression européenne, de la tentative de modification de la loi du 15 novembre 1993 qui établit la nécessité de l'approbation du ministre des Finances lorsqu'un étranger veut acquérir plus de 10 % du capital d'une société, et comme en témoignent, au-delà des textes, les pratiques très restrictives en la matière. Ce comportement est alimenté par la longue histoire nationale de l'interventionnisme ; mais aussi, et de façon plus paradoxale, par l'eupéanisation qui a pour conséquence, peut-être imprévue mais réelle dans un pays comme le Portugal, de renforcer le rôle de l'Etat<sup>95</sup>.

En somme, les privatisations permettent de fermer une question, celle de la structure et de la propriété du capital, pour revenir à la préoccupation historique du nationalisme économique caractéristique d'un petit pays périphérique.

### **En Grèce : évolutions de biais et permanence des relations floues entre public et privé**

Les privatisations sont beaucoup moins avancées en Grèce. Alors que dans les années quatre-vingt plus de 80 % du secteur financier était contrôlé par l'Etat, aujourd'hui ce pourcentage ne « s'élève plus » qu'à environ 60 %. Ce n'est qu'à partir du milieu des années quatre-vingt-dix que certaines banques ont été privatisées. La Banque ionienne, qui appartenait à la Banque commerciale, a été vendue à Alpha Bank ; la Banque de Crète a été rachetée par Eurobank ; la Banque du Pirée a été reprise par des particuliers puis a acquis la Banque de Thrace et de Macédoine. Mais l'essentiel réside dans le fait que les privatisations ont surtout (car toutes ces opérations étaient finalement peu significatives en termes de part de marché) suivi des modalités moins nettes, comme des introductions partielles en bourse (Banque agricole, Banque commerciale, Banque nationale), ou l'entrée dans le capital de partenaires stratégiques étrangers privés (Crédit agricole dans la Banque commerciale). En réalité, les opérations de fusion entre banques (entre banques publiques, entre banques privées) ont transformé plus encore le panorama. Ce processus paraît très ambigu du fait des lenteurs, des retards et de la réversibilité des

---

<sup>94</sup> Wright 1994.

<sup>95</sup> Lains 1994.

situations qui s'expliquent entre autre par des fusions et acquisitions et par la nature des relations entre public et privé.

#### **. Les lenteurs et les indécisions dans le processus de privatisation**

La lenteur du processus de privatisation, qui contraste avec la rapidité de la libéralisation<sup>96</sup>, s'explique par des blocages, des contraintes ou des craintes sociales et politiques. Ce n'est que depuis le milieu des années quatre-vingt-dix que cette politique est devenue explicite de la part du gouvernement. Auparavant, l'inertie sociale et politique, l'opposition ouverte des syndicats, encore très puissants dans les banques, avaient empêché toute action d'envergure. Durant cette période (qui va de la moitié des années quatre-vingt à la moitié des années quatre-vingt-dix), seules de petites banques, souvent en très mauvaise santé comme la Banque de Crète en quasi faillite en raison de l'importance de ses créances douteuses, ont été cédées à des actionnaires privés. Aujourd'hui, l'opposition des syndicats est encore forte, comme en a témoigné, en mai 2001, la mobilisation de 95 % du personnel lors de la grève générale. Certes, celle-ci a été avant tout motivée par les problèmes liés aux retraites et à la sécurité sociale, mais la mobilisation dans le secteur bancaire s'explique en grande partie aussi par les craintes qu'éprouvent les employés face aux stratégies de privatisation et de fusion.

Le caractère tardif et prudent des privatisations traduit la priorité donnée par les partis politiques, essentiellement par le Pasok, aux préoccupations politiques internes. Lorsque celui-ci est arrivé au pouvoir, en 1981, toute la stratégie du gouvernement a été centrée sur le rattrapage en matière d'avantages sociaux, d'interventionnisme direct (à travers le financement des agriculteurs ou d'entreprises en difficultés), d'existence de leviers d'actions puissants. Pour tous ces objectifs, les banques ont constitué un précieux instrument : elles ont financé le déficit budgétaire à travers le placement de bons et obligations du Trésor ; elles ont pris en charge l'endettement des agriculteurs et des coopératives (cas de la Banque agricole) et celui des entreprises industrielles (cas de la Banque commerciale et de la Banque nationale) ; elles ont aussi, plus prosaïquement, financé des hommes et des partis proches du pouvoir (hormis l'exemple connu de la Banque de Crète, on note une multiplicité de cas plus diffus dans l'ensemble des banques publiques où les prêts étaient, jusqu'à une date récente, davantage déterminés par les connaissances, les relations et l'existence présumée de garanties, que par un examen professionnel des dossiers). Cette primauté des considérations internes sur les considérations européennes (qui allaient en sens inverse puisque l'Europe a choisi, à cette époque, d'assumer le « tournant libéral »<sup>97</sup> et de promouvoir dérégulation et privatisation) répondait bien entendu à des demandes sociales fortes. D'un côté, dans un pays où l'Etat-providence était peu développé, la demande de rattrapage émanant d'une grande partie de la population était très forte en 1981. Partant d'un niveau bien inférieur à celui de la moyenne communautaire (-11 points en 1979), les dépenses budgétaires ont atteint cette moyenne en moins de six ans<sup>98</sup>. La politique du Pasok, en distribuant du pouvoir d'achat (hausse des salaires beaucoup plus importante que la hausse de productivité ;

---

<sup>96</sup> Pagoulatos 1996.

<sup>97</sup> Jobert 1994.

<sup>98</sup> Tridimas 1996 ; Georgakopoulos 1994.

réforme avantageuse du système des retraites, du système de santé et de la sécurité sociale en général), a permis une accélération incontestable du processus d'harmonisation des consommations et des niveaux de vie, même si elle s'est faite en dépit de critères de rationalisation, de viabilité, et au prix d'un endettement croissant. Et c'est en grande partie le système bancaire qui a financé cette politique. D'un autre côté, malgré les premières expériences de privatisation et de fusion, qui se sont passées sans grand heurt et notamment sans programme de licenciement significatif, la réticence est restée importante parmi les employés des banques publiques qui craignaient bien entendu pour leur emploi (appréhension légitime étant donné le sureffectif flagrant dans les banques grecques) et parlaient, comme dans beaucoup d'autres pays, de bradage du patrimoine national (ce qui est plus étonnant étant donné l'absence de repreneurs étrangers).

#### . Un processus maîtrisé politiquement et socialement

Avec la montée en puissance de l'aile réformatrice et libérale du Pasok autour de Costas Simitis, le choix européen et son lot de contraintes budgétaires et réglementaires se sont fait sentir de façon plus concrète. Dans ces conditions, et notamment avec la politique restrictive destinée à faire entrer la Grèce dans la zone euro, le gouvernement s'est trouvé dans une position délicate et ambiguë, coincé entre des contraintes sociales et politiques encore vives et le besoin de nouvelles ressources financières. Sa réponse a été tout en subtilités : des privatisations partielles, des ouvertures de capital, l'appel à des capitaux étrangers... toutes choses qui satisfaisaient la technocratie européenne sans mécontenter la société politique et économique grecque. Et surtout, il a fait en sorte que le contrôle étatique ne soit que très faiblement érodé.

C'est ainsi qu'à partir de 2000, le gouvernement a effectivement entamé quelques privatisations de banques, qui ne transforment pas radicalement la configuration et les modes de régulation du secteur financier. La cession au Crédit agricole de 6,7 % du capital de la Banque commerciale (et, dans un second temps, de 9 % de ce capital *via* des bons convertibles) a ouvert la voie à une série de nouvelles mesures, notamment l'ouverture du capital et des cessions partielles à la Bourse de la Banque agricole et de la Caisse d'Épargne, prévues en 2002. Malgré les discours d'ouverture et de modernisation, il n'est pas certain que la banque française arrive à imposer sa marque et que l'on assiste ainsi à une modernisation par influence étrangère privée. Cette cession s'est révélée extrêmement politique. En 1999, les réformes étaient en panne et Bruxelles critiquait l'absence de privatisation et d'internationalisation. Le gouvernement a satisfait la Commission en nommant à la tête de la banque l'homme idoine, un réformateur libéral au parcours exemplaire, et en choisissant un partenaire européen. Mais ce faisant, il n'a pas remis en cause son contrôle sur la Banque commerciale. M. Stournaras est un proche de Simitis, un haut fonctionnaire qui n'avait auparavant jamais exercé une fonction dans le secteur privé ; et c'est lui qui a géré, au ministère des Finances, l'arrivée du partenaire étranger. Plus intéressant encore est le choix du Crédit agricole<sup>99</sup>. C'est en effet l'*outsider* qui, au final, a été l'heureux élu des Grecs. Ce choix s'explique par des considérations très politiques : fort de son expérience portugaise au sein de la BES, le Crédit agricole avait axé sa proposition sur les thèmes de la prise en compte et du respect des spécificités locales. Le choix de la première banque française reflète à la fois un jeu d'équilibre

---

<sup>99</sup> Entretiens à Athènes et Paris.

européen (les Allemands, par exemple, étant déjà en Grèce dans une participation au capital de Eurobank) et l'option claire du contrôle national grâce au profil bas du nouvel actionnaire. Quoi qu'il en soit, cette expérience illustre l'une des modalités de l'adaptation grecque à la contrainte extérieure : les privatisations sont moins un choix qu'une contrainte européenne que gouvernement et acteurs financiers savent modeler pour atteindre leurs objectifs financiers et pour modifier la perception que les partenaires européens ont d'eux. Mais certainement pas pour modifier radicalement les modes de gestion, les modes de gouvernement et les modes de régulation sociaux et politiques.

Autres exemples de cette maîtrise d'un processus ambigu et politiquement dangereux : la cession de la Banque ionienne, filiale de la Banque commerciale, et la prise de contrôle de ErgoBank. Lorsque la première a été mise en vente, Alpha Bank et Eurobank se sont portés acquéreurs. Le gouvernement a choisi Alpha Bank en se fondant sur des critères politiques plus que financiers : il s'agissait de gérer un équilibre politique interne entre deux acteurs privés (Eurobank ayant déjà acquis d'autres banques et ayant dans le milieu financier international, en raison de son origine non financière - Latsis est un armateur - une moins bonne réputation que Alpha Bank qui n'avait jamais participé à une privatisation). Lorsque ErgoBank a eu des difficultés de capital, la Banque nationale s'est montrée intéressée par la reprise d'un établissement réputé pour sa bonne gestion. Mais le gouvernement, entendant mener au mieux sa relation politique avec Bruxelles et voulant empêcher qu'une fusion se transforme en réalité en ... nationalisation, a mis son veto et permis la prise de contrôle par Eurobank.

Le processus de privatisation s'est également réalisé à partir de 1991, d'une façon spontanée, avec la mise en œuvre effective des mesures de libéralisation. Profitant de la contrainte européenne, la Nouvelle démocratie, parti de droite libéral, n'a pas accéléré les privatisations (sous son mandat, seules deux petites banques ont été cédées au privé), mais elle a favorisé la montée en puissance de groupes bancaires privés. Alpha Bank, qui jusque-là vivait à l'ombre des grandes banques publiques, est devenue plus agressive ; Eurobank, créée par l'armateur Latsis, a misé sur l'ouverture du système bancaire pour se lancer dans le secteur. Ce choix a été confirmé par le Pasok lorsqu'il est revenu au pouvoir en 1993, ce qui suggère que les options économique-politiques étaient davantage influencées par des options nationales que par des considérations partisans comme au Portugal. Il faut aussi ajouter qu'entre 1985 et 1995, le climat politique délétère en Grèce a paralysé toute initiative d'envergure et notamment une restructuration des banques : la fin du règne de Andréas Papandréou a figé les positions des uns et des autres sur la scène politico-financière. Cette période s'est donc avérée particulièrement faste pour les banques privées.

#### **. Un processus qui profite à la Banque nationale**

Le flou et les ambiguïtés qui caractérisent les privatisations sont le pur reflet du flou et des ambiguïtés qui déterminent les relations entre public et privé, entre acteurs financiers et acteurs étatiques. Les principales banques dites publiques n'ont en réalité jamais totalement appartenu à l'Etat. Si le contrôle étatique est réel, il passe par un système de nominations, de représentations, de délégations du pouvoir au ministère des Finances et non par une appropriation du capital par l'Etat. De la même manière, les privatisations se passent aujourd'hui sans perte de contrôle par l'Etat. En effet, si une nouvelle loi a énoncé en 2001 que les présidents des banques publiques ne seraient plus nommés par le ministre des Finances, c'est toujours ce dernier qui désigne les représentants des actionnaires de la banque (sociétés para-étatiques et autres actionnaires à la lisière du

public et du privé comme l'Eglise et les sociétés philanthropiques). Par ailleurs, si la privatisation des petites banques publiques s'est faite par acquisition par des banques privées, on a essentiellement opéré pour les grandes par introduction partielle en bourse. Dans ces conditions, il est peu probable que les anciennes banques publiques privatisées deviennent jamais totalement détachées du lien historique qu'elles entretiennent avec les autorités étatiques, même si le processus de privatisation est poussé plus loin qu'il l'a été jusqu'à présent. Et comme par le passé, l'évolution libérale favorise la Banque nationale, banque historique de la Grèce.

L'évolution des parts de marché suggère que la Banque nationale est en passe de retrouver sa position dominante caractéristique de l'avant-Deuxième guerre mondiale. Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, le système financier s'est structuré d'une manière oligopolistique autour d'elle<sup>100</sup>. Leader sur le marché lorsqu'elle était privée (avec une participation importante de l'Etat), elle l'était encore lorsqu'elle est passée sous contrôle étatique, au début des années cinquante. Le gouvernement Karamanlis a alors décidé, par le vote d'une loi, que les caisses et autres sociétés seraient représentées par le ministre des Finances qui nommerait également la direction de la banque. Sa prééminence a été renforcée lors des modifications réglementaires des années soixante-dix et quatre-vingt qui ont favorisé la concentration bancaire autour de la Banque commerciale et surtout de la Banque nationale<sup>101</sup>. Si la libéralisation des années quatre-vingt-dix a semblé mettre sa suprématie à mal, les processus de privatisations et fusions actuels ouvrent paradoxalement la voie à une remontée de la Banque nationale sur la scène grecque.

Si elle avait eu lieu, la fusion de la Banque nationale et de Alpha Bank aurait signifié le retour de sa position hégémonique : la nouvelle BNG aurait retrouvé des scores historiques (ceux des années soixante-dix et quatre-vingt) avec des parts de marché de 59 % sur les actifs, 52 % sur les prêts et 58 % sur les dépôts<sup>102</sup>. Même si l'Etat était devenu largement minoritaire (il était prévu que sa participation ne s'élèverait pas au-dessus de 16 ou 17 % du capital de la nouvelle banque), il serait resté influent à travers les relations personnelles et les modalités informelles de contrôle décrites plus haut, et en raison également de cette mémoire historique de l'institution bancaire grecque emblématique. D'autant que malgré les dénégations, c'était bien la Banque nationale (et le gouvernement) qui avaient eu l'initiative de la fusion. Mais aussi étrange que cela puisse paraître, son échec a également été bénéfique à la BNG, essentiellement parce que son ancien allié potentiel et principal concurrent est en difficulté. Alpha Bank semble désormais dans une impasse stratégique non seulement à cause de l'échec de la fusion, mais aussi à cause de celui de la politique de pression qu'elle a menée sur les prix pour pénétrer le marché de détail, et de son incapacité à attirer un partenaire stratégique étranger (à hauteur de 10 %).

En somme, les privatisations actuelles ne peuvent être interprétées comme un désengagement de l'Etat et des acteurs publics de la sphère économique et financière, mais au contraire comme une mutation des modalités d'intervention et des interactions au sein du complexe étato-financier à l'heure de la libéralisation et de l'europanisation.

---

<sup>100</sup> Dertilis et Costis 1995.

<sup>101</sup> Kapetanakis-Sifakis 1993.

<sup>102</sup> Chiffres calculés à partir de l'addition des parts de marché des deux banques en juin 2001. Voir Lehman Brothers 2001c.

## INTERNATIONALISATION ET DEPENDANCE : LES ENJEUX DE L'EUROPEANISATION

Les développements précédents montrent clairement que l'eupéanisation ne peut être comprise que dans la dimension historique. Ce ne sont donc pas les débats sur l'unification du marché financier européen, sur les effets de l'introduction de l'euro ou de la création de la Banque centrale européenne (BCE), sur la convergence nominale ou réelle qui m'intéressent ici. Pas davantage que les controverses sur la perte d'autonomie des gouvernements nationaux ou au contraire sur leur renforcement du fait de leur rôle d'intermédiaire. Tous ces sujets ont été fort documentés. Ma réflexion porte plutôt sur la signification politique et historique de cette nouvelle forme de l'internationalisation, de la dépendance et de sa gestion. Car l'eupéanisation ne s'est pas construite *ex nihilo* depuis 1958 pour la Communauté, 1981 pour la Grèce et 1986 en ce qui concerne le Portugal. L'histoire longue de l'internationalisation de ces deux pays a exercé une influence fondamentale sur leur manière d'adhérer, de gérer et de comprendre la construction européenne.

### La gestion différenciée de la dépendance

La Grèce et le Portugal ont en commun d'être de petits pays périphériques par rapport à l'Europe. Périphériques géographiquement, bien entendu ; mais surtout périphériques économiquement et politiquement. Cette situation s'est traduite par une dépendance historique par rapport à l'Europe, et en conséquence par une tradition de gestion de cette dépendance. C'est à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle surtout que le Portugal entama une longue période de décadence, dans une situation marginale par rapport au reste du monde occidental et notamment européen<sup>103</sup> : le pays n'arrivant pas à suivre le rythme accéléré du développement en Europe et aux Etats-Unis, il commença à s'enfermer dans une relation d'endettement extérieur et de dépendance financière et technologique vis-à-vis de la France et, surtout, de la Grande Bretagne qui le dominait en outre économiquement depuis au moins le XVIII<sup>ème</sup> siècle. La Grèce, quant à elle, était née dépendante si l'on peut dire. Non seulement la guerre d'indépendance (1821-1830) et l'unification (1830-1926) n'avaient été rendues possibles que par les interventions de puissances européennes, mais le pays avait pratiquement toujours été financièrement, économiquement et technologiquement subordonné à la Grande-Bretagne, la France et les Etats-Unis. Tout comme le Portugal, elle ne connut pas de développement intensif avant les années soixante. Cette histoire longue de la dépendance se traduit aujourd'hui encore, notamment par la vigueur de la pensée dépendantiste au Portugal comme en Grèce, y compris chez des auteurs par ailleurs considérés comme libéraux<sup>104</sup>. Elle s'est aussi exprimée dans les négociations pour l'entrée dans l'Union, les deux pays cherchant plus à obtenir des délais, des exemptions et des rallonges budgétaires qu'à influencer le processus européen dans

---

<sup>103</sup> Magalhães Godinho 1971 ; Miranda 1991.

<sup>104</sup> Pour la Grèce : Mouzelis 1986 et 1996 ; Ioakimidis 1996 ; Tsoukalas 1994 et 1995 ; Featherstone 1998. Pour le Portugal : Sousa Santos 1990 et 1993.

sa logique et sa conception<sup>105</sup>. Cette tendance s'est plutôt accentuée ces dernières années, notamment avec la concrétisation des négociations en vue de l'élargissement à l'Est, considéré par les deux pays comme une menace financière (puisque les fonds structurels vont nécessairement diminuer après 2006) et par le Portugal comme une périphérisation géographique accrue. Les derniers sommets, ceux de Nice (juin 2000), de Gand et de Londres après les attentats du 11 septembre, ont exacerbé la sensibilité des petits pays périphériques de l'Union.

Cependant, cette apparente homogénéité cache des perceptions, des compréhensions, des stratégies très différentes en raison d'une part, de leur positionnement géographique, et d'autre part de leur histoire longue qui n'a rien de commun. Alors que le Portugal a été une puissance européenne, une « grande nation » (et plus encore dans ses représentations), la Grèce a, pour son existence même, toujours été obligée de compter sur les grandes puissances. Alors que le Portugal est fier de son passé et de son indépendance politique, le nouvel Etat grec, malgré ses dénégations, est autant le descendant des luttes qu'il a menées pour gagner son indépendance que des entités politiques ayant subi la domination ottomane. Ce qui, bien entendu, se traduit par des rapports parfois opposés entre le pouvoir central et la société, entre l'Etat grec ou portugais et les autres pays européens. D'un point de vue économique, l'influence étrangère a ainsi été beaucoup plus forte en Grèce qu'au Portugal. Le modèle français de la Caisse des dépôts a certes été imité, dans les années vingt, dans les deux pays, mais le Portugal avait connu des formes antérieures et nationales de ce modèle ; en Grèce en revanche, l'importation a été totale<sup>106</sup>. La Société des nations y a joué un rôle beaucoup plus important qu'au Portugal dans les années vingt et trente, notamment dans la définition et la mise en œuvre des réformes financières<sup>107</sup> en imposant la création de la Banque centrale et celle d'institutions spécialisées, et en tentant de mettre au pas une Banque nationale trop puissante.

La conjonction d'une situation objective de dépendance et d'une façon dépendantiste de voir le monde d'une part, et d'un certain nationalisme d'autre part, explique que l'internationalisation inéluctable de leurs économies s'est faite avec réticence, avec crainte et par conséquent selon des modalités défensives. Cela vaut pour les deux pays, y compris aujourd'hui comme je vais le montrer. Mais là encore, l'histoire a imprimé sa marque différemment sur les deux processus d'ouverture. Le Portugal s'est enfermé jusque dans les années soixante dans une vision passéiste de sa grandeur, replié sur un empire déclinant qui se dérobaît peu à peu, dominé par une vision autarcique de l'économie. Même si les évolutions ont été rapides depuis les années de forte croissance (voire un peu avant, puisque le discours autarcique n'était pas vraiment appliqué dans la réalité) et si le choix européen a été enthousiaste et réel (du moins jusqu'à une date récente), les élites politiques et économiques du pays ont conservé cette crainte de l'ouverture et de l'internationalisation. En revanche la Grèce a, dès son accession à l'indépendance, été divisée quant aux modalités de sa relation avec l'étranger. Certains intérêts, et non des moindres, ont toujours été ouverts sur l'extérieur et ont au contraire joué la carte de l'international. Par exemple, les actionnaires privés de la Banque nationale étaient, dès la date de sa création en 1841, impliqués dans des activités et transactions

---

<sup>105</sup> Tsalicoglou 1995 ; Verney 1993.

<sup>106</sup> Oliveira 1991 ; Feltesse 1991.

<sup>107</sup> Dertilis et Costis 1995.



internationales, en liaison avec certains pans du tout nouvel Etat. D'autres, au contraire, ressentiaient vivement cette domination extérieure et préconisaient une politique protectionniste et un repli sur l'économie nationale. Jusqu'à aujourd'hui, l'histoire économique de la Grèce est celle d'un balancement entre les uns et les autres et d'un dualisme économique et financier particulièrement flagrant dans la gestion de l'insertion internationale.

On doit comprendre les enjeux de l'internationalisation et de l'eupéanisation des banques dans ce contexte. C'est ce qui explique notamment que la pénétration du secteur financier par les banques étrangères a été essentiellement guidée par des stratégies extérieures aux deux pays : ce fut la législation américaine, qui incita les banques à investir à l'étranger dans les années soixante et surtout soixante-dix, avant de cesser au début des années quatre-vingt<sup>108</sup> ; ou bien les stratégies des maisons mères ; ou encore la législation européenne qui incita à la création d'un marché financier unique ; ou, enfin, la stratégie agressive des plus grandes banques européennes qui suivirent leurs clients et tentèrent d'exploiter au mieux des marchés lucratifs du fait d'un retard technologique et managérial et d'un fort différentiel d'intérêt. Il ne s'agit donc en aucune façon du résultat d'une stratégie nationale d'appel systématique et significatif à des opérateurs étrangers lors des privatisations, des fusions et des réorganisations du système bancaire. Les présences étrangères sont ainsi réversibles, d'autant plus que, conséquence de leur situation périphérique, la pression européenne ne se fait presque jamais sentir (à la différence de ce qui se passe en Allemagne, en France ou en Italie, l'exception étant l'affaire Champalimaud au Portugal). Cela explique la très faible présence étrangère dans le domaine de la banque de détail en Grèce comme au Portugal, d'autant que la protection naturelle est forte sur ce marché qui nécessite une bonne connaissance des clients et de la société dans laquelle les banques opèrent, une connaissance de la spécificité des marchés, des habitudes bancaires différentes liées par exemple aux habitudes de consommation, à la structure du budget, à la part de l'informel et donc à un ensemble de données qui se trouvent en dehors du système bancaire et fiscal. Tout n'est pas une question de temps et de modernisation dans ce domaine, ainsi que le suggère le comportement des banques européennes de dimension internationale qui analysent souvent le marché européen comme fragmenté et non unifié, et développent donc d'autres stratégies d'internationalisation, comme les partenariats stratégiques et les alliances. Beaucoup de ces acteurs majeurs de la scène internationale partagent l'idée que les réseaux vont rester nationaux en termes de gestion, de modalités d'intervention et de personnel. Les fusions, au Portugal et en Grèce, ont précisément cherché à contrer l'eupéanisation : leur objectif a généralement moins été d'améliorer l'efficacité du secteur financier que d'accroître la taille et de diversifier les banques pour éviter leur prise de contrôle par une banque étrangère<sup>109</sup>.

L'internationalisation des banques grecques et portugaises a rencontré des difficultés plus flagrantes encore. Jusqu'à une date récente, aucune action dynamique ne leur avait permis de s'implanter à l'étranger de manière significative, pas plus en Europe qu'ailleurs. Il est d'ailleurs assez éloquent que les banques de ces deux pays soient peu et mal représentées dans les instances européennes à Bruxelles, et qu'elles ne privilégient pas le marché européen dans les logiques de modernisation et de globalisation. Le comportement des institutions grecques est en train de changer, à la faveur de leur

---

<sup>108</sup> Galiatsos et Papapetrou 1995.

<sup>109</sup> Gibson et Tsakalotos 1993.

environnement régional et de leur connaissance traditionnellement plus importante des marchés internationaux. Mais là encore, ce sont les marges de l'Europe qui sont visées, pas le cœur. En Grèce comme au Portugal, l'eupéanisation tient plus de la découverte des voisins, l'Espagne pour le Portugal, les Balkans pour la Grèce, que de celle de l'ensemble européen. Les conséquences sont importantes en termes de dynamisme dans la mesure où, historiquement, le Portugal a toujours craint une domination espagnole alors que les Grecs (même s'ils n'étaient pas encore constitués en société politique homogène et en Etat indépendant) ont plutôt eu tendance à dominer leurs voisins immédiats.

Ces observations et celles qui vont suivre valident l'une des thèses que Paulette Kurzer développe à propos des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Autriche et de la Suède, à savoir que c'est moins la législation et la pression extérieure que la tradition politique et bancaire, les arrangements nationaux entre acteurs étatiques et acteurs financiers, la structure économique et financière du pays, qui déterminent la préférence des banques pour l'international ou au contraire pour le national<sup>110</sup>. Ce travail confirme l'idée que je déploie ici, selon laquelle les spécificités du Portugal et de la Grèce ne résultent pas de la taille démographique et économique de ces deux pays, mais bien de leur positionnement périphérique et de leur manière de gérer la dépendance.

## **La Grèce et l'eupéanisation par les marges**

Le discours grec sur l'internationalisation et l'eupéanisation du secteur financier est apparemment dénué de toute ambiguïté, ce qui n'est pas le cas d'autres secteurs, comme le suggère par exemple le vif débat autour de la suppression de l'inscription de la religion sur la carte nationale d'identité. Il n'existe pas de lois restrictives sur la participation des étrangers comme au Portugal, et les acteurs arguent tous d'une traditionnelle ouverture sur l'extérieur. Cependant, derrière ce discours se cachent des pratiques moins claires et un protectionnisme voilé mais vigoureux. Moins en raison de la faiblesse de la présence directe des banques de détail étrangères en Grèce, puisque cette situation est assez générale en Europe, mais plutôt parce que les partenariats s'avèrent beaucoup moins effectifs que ne le laisse croire une simple énumération de ces participations étrangères. La seule coopération effective semble être celle de la Banco Comercial Portugues dans la toute nouvelle NovaBank, créée en 2000 et qui ne représente encore que 5 % du marché. En ce qui concerne celle du Crédit agricole dans la Banque commerciale et la Deutsche Bank dans Eurobank, la gestion reste entièrement entre les mains des nationaux, les représentants du groupe étranger n'ayant pas de postes opérationnels, ne bénéficiant pas d'un personnel adéquat et éprouvant parfois des difficultés pour accéder aux informations stratégiques. Quant aux dernières négociations, elles ont soit échoué alors même que des banques étrangères étaient intéressées à engager de tels partenariats (cas de BNP-Paribas, mais aussi auparavant de UniCredito Group autour de Alpha Bank ; cas de la Société générale qui n'a pas trouvé de partenaires), soit mis énormément de temps à se concrétiser en raison même de la frilosité grecque en ce qui concerne le partage des responsabilités (ING dans la Banque du Pirée).

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la dichotomie de l'économie grecque se reflétait au niveau du secteur financier : à côté d'établissements directement branchés sur le système international

---

<sup>110</sup> Kurzer 1993. Je remercie Emiliano Grossman de m'avoir fait connaître ce livre.

(armateurs, commerçants et banquiers de la diaspora), le reste du secteur financier était totalement replié sur le marché intérieur<sup>111</sup>. On retrouve cette dichotomie à l'heure actuelle, qui explique en grande partie la faible européanisation du secteur financier grec : les opérateurs importants (armateurs, grands commerçants et grands industriels) font directement leurs opérations financières sur les marchés globalisés ; la grande masse de la population, les PME, les petits épargnants locaux restent centrés sur un marché national relativement isolé des marchés internationaux. Les contacts entre les deux segments de l'économie grecque étaient et demeurent dérisoires. Du fait de rigidités financières notamment, le secteur bancaire introverti n'a pas bénéficié de l'expérience d'extraversion de l'autre segment pour se restructurer et se moderniser : pénurie d'emprunts, coût élevé du capital, manque de compétences locales en matière, par exemple, de gestion d'actifs, ont empêché une restructuration économique des entreprises autres que les grands groupes internationalisés. Cela a été accru par l'effet d'éviction au profit du financement du déficit public, et par les problèmes consécutifs rencontrés par les PME pour trouver des ressources. L'accroissement de l'économie informelle (une partie de la population se tourne vers le financement familial, villageois ou relationnel), notamment suscité par les difficultés à obtenir des crédits et des facilités bancaires, réduit l'impact de la modernisation des banques<sup>112</sup>.

#### **. L'intermédiaire attiré des Balkans**

Dans ces conditions, depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'internationalisation et l'européanisation du secteur financier grec se sont orientées d'une façon nouvelle et originale, c'est-à-dire vers les marges. Il faut entendre par-là les marges géographiques bien entendu, c'est-à-dire les marches de l'Europe, mais aussi les limites des normes économiques, politiques et sociales, ce qui signifie les activités à la lisière de la légalité.

L'européanisation, en Grèce, c'est avant tout la redécouverte des Balkans et des pays de l'Est. « Redécouverte » car les liens ont toujours existé, même s'ils avaient été réduits par l'entrée, après la Seconde guerre mondiale, de ces pays dans le bloc soviétique. D'une certaine manière, on peut interpréter ce moment historique comme le passage à une seconde phase de l'européanisation de la Grèce. Après avoir été le mauvais élève de l'Europe, toujours prêt à contester les positions communautaires en matière de politique étrangère, à critiquer les positions « occidentales », à appréhender différemment l'économie et le politique, conséquence du ressentiment permanent des Grecs vis-à-vis des grandes puissances<sup>113</sup>, le pays a adopté une nouvelle posture, celle d'intermédiaire attiré de l'Europe dans les Balkans. Ce retournement s'explique aisément par la chute du mur de Berlin puis par les guerres en ex-Yougoslavie. Mais il a été rendu possible par une série d'éléments, à commencer par les liens historiques entre ces pays, la proximité géographique et les politiques massives de privatisation et de libéralisation dans les anciens pays socialistes. Et par une contrainte : incapables de conquérir d'autres marchés en raison de leur archaïsme relatif, de leur manque de compétitivité et de leur faible surface financière, les banques grecques n'ont pas pu prospecter d'autre zone

---

<sup>111</sup> Dertilis et Costis 1995, Pagoulatos 1996.

<sup>112</sup> Boutillier et Uzunidis 1991 ; Thomadakis 1995.

<sup>113</sup> Clogg 1993.

géographique. C'est ainsi que la Banque nationale a investi en Macédoine (rachat de Stopanska, première banque macédonienne) et en Bulgarie ; que Alpha Bank est implantée en Macédoine (troisième banque macédonienne), en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie et a des projets en Turquie ; que la Banque commerciale a ouvert des filiales en Albanie, en Bulgarie et en Roumanie. Après avoir suivi les entreprises grecques dans ces pays, les banques ont développé leurs activités en captant l'épargne des populations locales, profitant de l'absence d'un système financier national sûr et stable. Les banques grecques restent prudentes dans les pays balkaniques en raison de la faible solvabilité de la grande majorité de la clientèle et ne s'y endettent pas. Un autre volet de leur redéploiement régional est la recherche d'alliances avec des banques européennes de niveau international, qu'elles mènent en tentant de garder le *leadership* sur ce segment et sans être marginalisées. Leur stratégie est, nettement, de conserver l'arrière-pays naturel que sont les pays balkaniques comme pré-carré, et leur perspective est de devenir des acteurs majeurs dans la région.

Cette ouverture du secteur financier grec, encore marginale mais déjà dynamique, découle directement de la façon, nouvelle, dont la Grèce se voit dans l'Europe : l'intermédiaire des pays balkaniques. Ce qui reflète l'ambiguïté de sa situation : à la fois dedans et dehors, à l'image de la manière dont les pays balkaniques perçoivent leur position vis-à-vis d'une politique européenne ambiguë, et de même que les Européens du « centre », c'est-à-dire les pays de l'Union européenne, appréhendent cette région<sup>114</sup>. L'ambivalence de la Grèce vis-à-vis de l'Europe n'a certainement pas disparu ; mais cette dernière est devenue aussi plus ambiguë et moins sûre de ses frontières.

#### . Une petite porte d'entrée illicite dans l'Union

Mais l'eupéanisation par les marges a une autre signification : le développement d'activités à la lisière de la légalité<sup>115</sup>. Diverses malversations viennent à l'esprit : trafics de drogue et de voitures volées, contrebande de cigarette, réseaux clandestins d'immigration illégale et de prostitution, etc. Mais le secteur financier est lui aussi touché par ce phénomène, notamment à travers les opérations de blanchiment. La Grèce n'est pas la principale porte d'entrée de l'argent sale balkanique et est-européen en Europe, Londres et ses places *off shore* (Jersey, Guernesey, Man) étant beaucoup plus efficaces pour les opérations d'envergure. Mais elle demeure, à l'aune régionale, un portillon intéressant pour blanchir le produit de l'évasion fiscale et de la criminalité économique de la région. Les modalités sont nombreuses en la matière et, jusqu'à présent, florissantes<sup>116</sup> quoiqu'en majorité très banales (on les retrouve dans tout manuel de lutte contre le blanchiment). On peut citer le rôle probable de la Bourse d'Athènes, à travers la bulle spéculative de 1999 et son éclatement en 2000. Il faut rappeler que sa capitalisation est passée de 40 % du PIB en 1998 à 130 % en 1999 pour redescendre à 80 % en 2001 : à travers cette envolée et cette chute, des opérations de blanchiment auraient pu être effectuées. Modalité tout aussi traditionnelle : les dépôts en *cash* dans les banques, notamment dans le nord du pays (particulièrement touché en raison de son voisinage avec des pays en guerre, en

---

<sup>114</sup> Balibar 2001.

<sup>115</sup> Hibou 2002.

<sup>116</sup> Commission des Communautés Européennes 1995 ; Europol 2000.

situation d'anarchie ou de crise économique grave) ou le drainage de l'épargne en provenance de ces mêmes pays. Il est difficile ici de faire la part du licite et de l'illicite car toute la classe moyenne bulgare et roumaine essaie, par exemple, d'ouvrir un livret d'épargne et une assurance-vie en Grèce. Et cela d'autant plus que la drachme est désormais une monnaie forte, et surtout stable (depuis janvier 2001, date de l'entrée de la Grèce dans l'Euro). Mais on ne doit pas pour autant sous-estimer la composante illicite. Les pays qui entourent la Grèce sont presque tous en crise, ou bien ce sont des pays dont l'origine des fonds et de la richesse est largement suspecte en raison de trafics en tous genres (les pays de l'ex-Yougoslavie, l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie directement ; et indirectement les pays de l'ex- Union soviétique, particulièrement la Russie et l'Ukraine). On peut citer à ce titre, parce qu'ils ont fait l'objet d'enquêtes, de publicité et d'analyses dans les journaux, le placement en Grèce des sommes issues des pyramides albanaises, ou les placements financiers de Milosevic et de son entourage. De manière similaire, les activités des filiales grecques dans ces pays ne sont pas exemptes de soupçons. Depuis quelques années, les banques hellènes y font de gros profits. Là encore, il est difficile de distinguer ce qui est licite de ce qui ne l'est pas. Mais dans la plupart de ces pays, la grande richesse (à l'origine de l'épargne et des activités économiques importantes) est majoritairement obtenue de façon peu claire (privatisations sauvages et corruption, évasion fiscale, trafics). *Last but not least*, les relations privilégiées entre la Grèce et Chypre donnent lieu à des activités financières peu orthodoxes. Il existe un jeu subtil entre les deux pays, autour des filiales et sociétés *off shore* inscrites et ouvertes sur l'île mais qui fonctionnent en Grèce. A Chypre, des dizaines de milliers de sociétés *off shore* ont été créées depuis le milieu des années soixante-dix<sup>117</sup>. La langue est la même dans les deux pays, les lois aussi. Il existe dans ce cadre une zone grise entre illégalité et criminalité fondée sur cette relation privilégiée. Des comptes bancaires douteux naviguent entre les deux pays, Chypre et Athènes se renvoyant la balle quant à la responsabilité des autorités de contrôle. Cependant, ce jeu pourrait bientôt venir à terme en raison de la pression européenne, des négociations pour l'entrée de Chypre dans l'UE et de la participation de la Grèce à une Union économique et monétaire qui ne veut pas voir sa réputation ternie.

Les facteurs qui expliquent le développement de ces activités sont très nombreux<sup>118</sup>. Sans entrer dans le détail d'une analyse qui dépasserait cette recherche, on peut citer :

- le caractère absolu du secret bancaire ;
- la possibilité d'acheter des bons du Trésor sans mentionner l'origine des fonds investis ;
- la position géographique de la Grèce ;
- la réactivation ou la transformation de liens historiques (avec la Russie et les pays de l'Est) ;
- l'importance du *cash* dans l'économie du pays ;
- la tradition de contournement des lois et l'existence de techniques financières bien rodées en la matière (avocats, notaires et juristes spécialisés dans les prête-noms, l'ouverture de sociétés *off shore* ou la création de sociétés fictives) ;
- la tradition d'évasion fiscale et l'importance de l'économie dite souterraine ou *off shore* (*shipping*, commerce international) ;
- la faiblesse des mécanismes de contrôle, dans l'administration comme dans la banque ;

---

<sup>117</sup> GAFI 2000.

<sup>118</sup> Courakis 1998 ; entretiens.

- la large tolérance et l'impunité face aux activités dites illégales ;
- l'opportunisme financier et économique de l'Etat grec comme des institutions financières grecques ;
- la participation de grandes sociétés et de l'Etat grec dans la violation de l'embargo contre la Yougoslavie.

Le complexe étato-financier s'alimente donc aussi de relations non orthodoxes, qui d'ailleurs pourraient être interprétées comme une nouvelle modalité de ces liens étroits entre brigands et notables caractéristiques des XVIII<sup>ème</sup> (fin de l'Empire ottoman) et XIX<sup>ème</sup> (début de l'Etat grec) siècles<sup>119</sup>.

Les pressions européennes pour stopper ces activités de blanchiment et les opérations de violation de l'embargo contre la Yougoslavie ont été relativement importantes à partir de 1995 ou 1996. De même, l'entrée dans la zone euro pourrait avoir un effet normalisateur. Cependant, l'eupéanisation a favorisé, à son insu et par d'autres mécanismes, le développement de ces activités. La rapidité de l'ouverture et de la libéralisation a fragilisé le système bancaire et rendu les structures administratives des banques de mauvaise qualité ; la notion de contrôle dans les banques est presque inexistante ; surtout, la libéralisation monétaire et bancaire a été si brutale que les pratiques bancaires, très rigides dans les années soixante-dix et quatre-vingt, ont eu du mal à s'adapter. La multiplication des lieux de décision, (avec le niveau européen, mais aussi les niveaux décentralisés, dans un pays historiquement réticent à la décentralisation) permet des jeux entre des paliers et des échelles différents, et donc de jouer sur les vides juridiques ou sur la complexité des législations ou des règles. Enfin, il faut mentionner des phénomènes qui ne sont pas propres aux pays périphériques mais qui ne contribuent pas moins au développement de telles activités, à commencer par l'adoption d'un marché unique et de la libre circulation des mouvements de capitaux, sans adoption simultanée d'une harmonisation fiscale.

Dans ce jeu, la destination grecque n'est pratiquement jamais l'objectif final de ces flux et de ces activités. Le pays joue un rôle d'intermédiation, c'est un lieu de transit, un point d'entrée en Europe<sup>120</sup>. En tant que pays périphérique, la Grèce n'a ni le marché, ni l'organisation, ni la sophistication des places du cœur de l'Europe. En revanche, en tant que pays européen à part entière, elle fait partie du marché unique, bénéficie des garanties de stabilité et de crédibilité de l'Union et, depuis peu, des avantages de l'euro. Autrement dit, ce qui est recherché dans un pays comme la Grèce, c'est son statut ambivalent, pays à la fois au centre et à la marge, européen et balkanique, développé et en processus de rattrapage.

En revenant, pour conclure, à l'histoire longue, on peut enfin voir dans l'eupéanisation en Grèce la réactivation du thème du réformisme. Le discours sur la modernisation, le nécessaire rattrapage et la volonté de ne pas se faire distancier par l'Occident, et notamment par l'Europe, traverse toute l'histoire de l'Etat grec<sup>121</sup> depuis sa création grâce à l'aide fondamentale des pays européens. Mais cette pression extérieure, cette dialectique entre éléments réformistes et éléments réfractaires à la modernisation font

---

<sup>119</sup> Damianakos 1985.

<sup>120</sup> Comme c'est le cas des zones *off shore*. Sur ce rôle d'intermédiation et la nécessaire articulation avec les grands centres financiers (New York et Londres principalement), voir divers articles dans *Politique internationale*, nE 91, printemps 2001 ; *Economie politique*, nE 4, 1999 ; Attac 2000.

<sup>121</sup> Tsoukalas 1995.

aussi écho au réformisme ottoman et notamment aux Tanzimat. L'eupéanisation réactive ces oppositions tout en transformant les données. Incontestablement, elle favorise, par ses ressources financières et politiques, les réformateurs<sup>122</sup>. Pour beaucoup, le secteur financier est le symbole de cette tendance<sup>123</sup>. Les développements ci-dessus suggèrent cependant que les lignes de fractures passent aussi en son sein : si le système financier a pu saisir l'opportunité de l'ouverture de l'*hinterland* naturel de la Grèce et si la Banque nationale a pu profiter une fois de plus de sa position dominante pour tenter de se réorganiser, les banques grecques sont certainement les moins modernes en Europe aussi bien en termes qualitatifs qu'en termes de technologie. Les fusions n'ont pas (encore) entraîné de réorganisations internes, comme le suggère l'absence de licenciements lors de ces opérations ; les coûts de fonctionnement demeurent élevés ; les produits proposés aux clients sont peu diversifiés (ce qui a permis à la banque portugaise BCP de s'implanter en Grèce), les relations de travail n'ont que peu évolué à l'image de l'organisation interne des banques, très hiérarchisées et compartimentées<sup>124</sup>. Mais incontestablement aussi, l'eupéanisation et ses évolutions récentes (élargissement à l'Est, protectorat dans les Balkans) rendent le pays un peu moins périphérique que par le passé tout en pérennisant la dépendance de la Grèce vis-à-vis de l'Europe. Tout comme les réformes du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'eupéanisation est un processus ambivalent, multiple et fluide.

## **Le Portugal et l'eupéanisation introvertie**

Sa situation géographique donne au Portugal une position plus périphérique encore que ne l'est celle de la Grèce. Mais l'exemple de la Finlande (avec sa spécialisation dans les technologies de la communication) suggère que le positionnement géographique n'est pas une fatalité. C'est donc à nouveau vers l'histoire qu'il faut se tourner pour comprendre les difficultés portugaises à profiter de la globalisation et de l'eupéanisation.

### **. L'aversion pour l'international**

L'internationalisation est aujourd'hui largement considérée, au Portugal, comme une contrainte, y compris par les acteurs financiers. En témoigne la faiblesse des investissements bancaires portugais à l'étranger. On peut certes observer un léger frémissement dans certaines banques. La plupart des institutions ont des participations en Afrique et dans les pays de forte émigration portugaise (en France notamment). La BPI a en outre investi en Roumanie (participation de 10 % dans BankPost), en Grèce (participation au capital de Eurobank), au Maroc (dans une petite banque d'investissement), en Espagne et au Brésil. La BCP est, en la matière, sans doute la banque la plus dynamique : elle vient d'investir en Grèce (en créant à 50 % Novabank), en Pologne (en projetant de racheter à 50 % la banque Millennium), dans le New Jersey (où

---

<sup>122</sup> Diamandouros 1993.

<sup>123</sup> Thomadakis 1995.

<sup>124</sup> INE/OTOE 1998 ; Kanelopoulos, Tsatiris et Mitrakos 1999.

une communauté portugaise importante est installée) et en Espagne (4 % dans Sabadell), et a délibérément choisi de ne pas le faire au Brésil. Cela dit, ces participations et ces alliances sont encore extrêmement marginales. Même si le PDG de la BCP affirme haut et fort que son objectif à trois ans est que les investissements à l'étranger représentent 30 % des activités de la banque, ce pourcentage n'est, à l'heure actuelle, que de 3 %. La stratégie adoptée par la BCP, celle des alliances stratégiques, est peu ambitieuse en termes de croissance et de diversification géographique vers les marchés plus développés et au pouvoir d'achat plus important<sup>125</sup>. Les activités internationales sont, en ce qui concerne l'Afrique, dirigées sur des segments de marchés certes rentables, mais à terme peu porteurs en ce qui concerne le pouvoir d'achat et le développement économique (cela vaut aussi, sinon plus, pour les autres banques). La politique d'internationalisation de la BCP est en outre fragile, comme le laissent à penser les tiraillements que l'on observe actuellement au sein de son exécutif, quatre des treize administrateurs ayant démissionné en janvier 2002 en raison d'oppositions en ce qui concerne la stratégie d'internationalisation. Il est trop tôt aujourd'hui pour évaluer la portée d'une stratégie comme celle de la BCP ou de la BPI, qui peut être le prélude à une véritable internationalisation ou simplement l'exploitation temporaire d'une niche, ou de lacunes, de pays moins développés. Car en la matière, l'histoire récente comme l'histoire longue n'incitent pas forcément à l'optimisme.

Ces dernières années en effet, les expériences d'internationalisation du secteur bancaire ont été décevantes, y compris dans des pays où les investissements portugais, industriels ou commerciaux, se portent bien. Dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, la CGD et la BES avaient acquis des participations au Brésil (la BES s'y était en partie repliée au moment des nationalisations de 1975). Mais aujourd'hui, elles se désengagent, après avoir fait un constat d'échec : la CGD a revendu la Banco Bandeirantes et ne conserve que des parts dans la banque Itau (4,8 %) et dans Unibanco (14 %) ; la BES a vendu sa participation dans la Banco Boavista Inter Atlantico (27 %) et se recentre sur la banque d'investissement en détenant 3 % de Bradesco. De la même façon, les filiales de la BES et de la CGD sont actuellement déficitaires en Espagne. Il est vrai que ces expériences sont le fait des deux plus vieilles institutions portugaises et que la BPI et la BCP peuvent se targuer d'une plus grande ouverture d'esprit et d'un dynamisme caractéristique des jeunes établissements. Cependant, l'orientation principale de leurs investissements peut permettre de douter de l'originalité de l'approche, car il s'agit principalement soit de marchés captifs (Angola, Mozambique), soit de marchés encore très peu développés (Grèce, pays de l'Est). On retrouve ici des caractéristiques observées sous l'Etat Nouveau : d'une part, les grands groupes financiers puissants étaient très peu internationalisés en raison d'une politique protectionniste, de l'orientation des investissements (vers le marché national et les colonies), et de la structure sociale de ces groupes (liés aux industries d'import substitution et non aux industries exportatrices qui étaient financées par de petites banques du nord du pays, incapables de s'internationaliser) ; d'autre part, les investissements portugais à l'étranger étaient orientés en fonction du passé (Brésil, Afrique) et d'une facilité certaine en termes de langue ou de politique étrangère<sup>126</sup>. Les opportunités, les conditions nationales et internationales ne sont évidemment pas les mêmes aujourd'hui ; mais il est frappant de noter la marginalité (dans les deux sens du terme, à la fois dans les montants et dans la localisation) des

---

<sup>125</sup> Pinheiro Alves 1999.

<sup>126</sup> Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987.



investissements à l'étranger et surtout l'extrême faiblesse de la présence portugaise en Europe communautaire.

#### . Une zone *off shore* à usage interne

Une autre illustration de cette difficulté à s'internationaliser est donnée par la manière dont fonctionne le centre *off shore* de Madère. Ce dernier aurait pu pallier le handicap géographique et permettre de surmonter les réticences socio-politiques vis-à-vis de l'ouverture ; il aurait pu constituer, pour le Portugal, un instrument efficace en matière d'internationalisation (licite et illicite)<sup>127</sup>. Les avantages qu'il offre en termes de taxation et de secret bancaire sont manifestes, sans compter qu'il présente également l'atout apparemment incomparable d'appartenir à l'Europe, puisque l'île est une région (autonome certes) à part entière du Portugal. Cependant, l'insertion internationale de Madère est - elle aussi - marginale, comme le suggère la quasi inexistence d'institutions non portugaises installées dans la zone *off shore*. Plusieurs éléments expliquent cette situation : son implantation tardive (la date théorique est 1980, mais le fonctionnement n'a réellement commencé qu'à partir de 1989), la caractéristique partielle des avantages traditionnels des zones *off shore* (notamment en termes de respectabilité : la zone joue à fond cette carte, et le Portugal affirme haut et fort, sous réserve d'inventaire, que la Banque centrale du Portugal et le ministère des Finances portugais y exercent leur contrôle de la même façon que sur le continent), la faible performance du système des transactions internationales (certains clients se plaignent de leur lenteur). Cela étant, la zone *off shore* de Madère est loin d'être inactive : en dix ans, deux mille sociétés environ y ont été enregistrées, trente-cinq institutions financières s'y sont établies, des milliers d'emplois y ont été créés. Les autres activités économiques de l'île (vin, tourisme en stagnation, zone franche industrielle inactive) ne justifient en aucun cas ce dynamisme.

En réalité, il a une toute autre origine, qui est paradoxale : l'évasion fiscale des opérateurs économiques et financiers portugais. L'usage de la zone *off shore* de Madère par les Portugais consiste, de fait, essentiellement à diminuer le niveau d'imposition. La rationalité de la politique économique (aider une région périphérique défavorisée, une zone ultra périphérique dans le jargon de Bruxelles) a été totalement dévoyée par les acteurs dominants du système financier portugais et utilisée par un très grand nombre de protagonistes, y compris de petits épargnants. Le principe de l'aide à Madère était fondé sur la quasi absence de taxation (exemption de la plupart des redevances, et un impôt sur les bénéfices s'élevant à 1,7 % au lieu de 30 %) pour attirer les investissements étrangers. En réalité, ce sont surtout les nationaux qui profitent de cette aubaine et de la facilité à jouer sur le statut de non-résident. Les premiers bénéficiaires de cette stratégie sont les banques portugaises, qui subissaient en 1996 une pression fiscale inférieure à 21,8 %, au lieu des 36 % prévus si elles ne bénéficiaient pas de la zone *off shore* (ces taux ont diminué puisque l'impôt sur les sociétés a progressivement été abaissé à 35 %, puis 34 % et désormais 30 %) ; autrement dit, environ 15 % du résultat est ainsi délocalisé<sup>128</sup>. On

---

<sup>127</sup> Ainsi que, dans une moindre mesure, celui des îles des Açores. Pour les données sur Madère, voir notamment divers numéros du *Financial Times* dont celui du 28 mai 1996 (supplément « Madeira »), de *Euromoney* (dont le supplément annuel sur les places *off shore* : *The guide to off shore financial centers*, Euromoney Research Guides) et Duhamel 2001 ; ainsi que le site de la zone [www.sdmadeira.pt](http://www.sdmadeira.pt)

<sup>128</sup> Diverses publications et rapports du ministère des Finances ; entretiens avec des banquiers ; Louçã 2000.

estime ainsi qu'un tiers des dépôts à terme au Portugal sont le fait des « émigrés ». L'importance quantitative de cette évasion est avérée à la fois par les pressions européennes<sup>129</sup> et la dernière réforme fiscale portugaise (juin 2001) qui entend remettre en cause une partie de ces avantages.

#### . L'ambiguïté nationale par rapport à la présence étrangère

Dans la banque de détail, la présence étrangère directe au Portugal est encore faible (présence de BSCH et de BBVA seulement) mais en voie d'accélération, ce qui est nouveau étant donné l'échec des banques étrangères dans ce pays depuis 1974. En revanche, la participation de banques étrangères dans le capital des banques de détail portugaises est massive : on retrouve le Crédit agricole et marginalement le Kredietbank dans la BES ; la Caixa de Barcelone, Allianz et Itau (brésiliens) dans la BPI ; la Casa de Risparmio de Milan, Sabadell, des institutions anglaises et américaines, Inter American (grecs) dans la BCP. Petit marché dans l'Europe et dans un monde financier globalisé, en l'absence d'un *hinterland* régional et « menacé » par l'hégémonie espagnole dans la péninsule ibérique, le Portugal a incontestablement une conscience plus aiguë que la Grèce de la nécessité d'alliances avec des groupes étrangers, notamment européens.

Cela dit, ce choix est très ambigu. La montée en puissance des actionnaires étrangers s'est systématiquement accompagnée de pratiques protectionnistes, et notamment du blindage des statuts et de la limitation des droits de vote des étrangers. Cette réticence vis-à-vis des intérêts étrangers s'est traduite dès l'entrée du Portugal en Europe. L'acquis communautaire en matière bancaire était très peu contraignant, mais il entraînait nécessairement l'ouverture du secteur financier aux institutions européennes. A ce sujet, la seule négociation a tourné autour de la demande (et de l'obtention) d'une dérogation, pendant sept ans, à l'entrée des banques étrangères<sup>130</sup>. Par la suite, d'autres instruments ont été trouvés. La loi du 15 novembre 1993 a ainsi établi qu'il fallait l'approbation du ministre des Finances pour acquérir plus de 10 % du capital d'une société. Bruxelles a fait pression pour que cette loi soit modifiée, et le gouvernement socialiste a donné son accord ; mais lors du vote, en 1996, une coalition des groupes de droite (PP et PSD) et de la gauche non socialiste (PC) a empêché cette évolution<sup>131</sup>. Ce qui souligne encore une fois l'importance de la perception obsidionale du monde et de l'Europe, qui transcende les clivages politiques. Aujourd'hui, cette loi contraire à la législation européenne est donc toujours en vigueur bien qu'elle soit elle-même profondément ambiguë. Car le gouvernement peut très bien ne pas intervenir pour faire respecter ces limitations. Plus importantes encore que la loi sont, de ce fait, les mesures protectionnistes qui ne dépendent pas de textes, mais de pratiques difficiles à contrôler et donc à modifier<sup>132</sup>. Le principe du blindage des statuts, qui est parfois formalisé par un décret ou une loi (comme c'est le cas pour la BES, selon sa loi de privatisation qui date de 1991) mais peut ne pas l'être, détermine la proportion maximale des étrangers dans le capital d'une banque

---

<sup>129</sup> Madère étant incluse dans le dernier rapport de l'OCDE (OCDE 1998).

<sup>130</sup> Vilar 1986.

<sup>131</sup> Corkill 1999.

<sup>132</sup> Entretiens.

portugaise. Pour la BES, cette proportion est de 25 %. Plus courante encore est la pratique de la limitation des droits de vote : quelle que soit la part des actionnaires étrangers, leur droit de vote est limité. A la BPI comme à la BCP, cette limite est établie à 12,5 %. Dans la configuration actuelle, cette limitation n'a rien de théorique puisque certains actionnaires (Itau et la Caixa de Barcelone dans la BPI) détiennent 15 % de parts du capital de la banque. Enfin, dernier instrument de protection, la représentation au sein de l'exécutif. En raison de son histoire particulière et notamment des conditions négociées de son retour au Portugal, la BES est la seule banque dans laquelle le partenaire étranger (le Crédit agricole) est impliqué dans le management et siège dans le comité de direction. Mais aussi bien à la BCP qu'à la BPI, dont le capital appartient à des institutions étrangères respectivement à hauteur de 35 % et 51 %, l'exécutif est entièrement entre les mains de Portugais. Cette pratique est souvent présentée comme une protection des gestionnaires vis-à-vis des détenteurs de capitaux. C'est peut-être vrai, mais cela n'empêche pas qu'elle constitue simultanément une protection des nationaux vis-à-vis des étrangers.

Cette ambivalence n'a rien d'original dans l'histoire portugaise. Au contraire, elle prolonge une tendance à l'œuvre depuis au moins le XIX<sup>ème</sup> siècle, qui allie libéralisme et protection nationale, libéralisme et interventionnisme. Sous Salazar, le discours sur la centralité de l'Empire et la doctrine autarcique cachaient des pratiques beaucoup plus ouvertes ; cependant, conjugués à l'idéologie fasciste et à la position périphérique du pays, ils influençaient la manière dont l'économie portugaise s'internationalisait<sup>133</sup>. Les groupes étrangers s'associaient avec des groupes portugais, mais pas l'inverse ; ces alliances se faisaient selon une logique de complémentarité et une logique défensive ; elles n'étaient pas impulsées par les acteurs portugais. Et toute la politique était finalement subordonnée à « l'intérêt supérieur de la nation ». En outre, l'internationalisation des années cinquante et soixante avait provoqué des réactions protectionnistes, et notamment l'accroissement des exigences vis-à-vis des investissements étrangers au Portugal<sup>134</sup>. Sans tomber dans un déterminisme historique systématique, les lignes de continuité sont trop frappantes pour qu'on ne les mentionne pas ; et pour que l'on ne souligne pas combien ce comportement, alimenté à la fois par les autorités gouvernementales et les acteurs économiques et financiers, nourrit la situation de dépendance et de « périphérisation ».

#### **. L'inévitable montée du voisin espagnol**

Les privatisations, après les nationalisations, ont été conduites dans un souci de nationalisme économique<sup>135</sup>. La politique de noyaux durs, développée surtout après 1996, traduit cette réticence vis-à-vis des partenaires étrangers, et particulièrement vis-à-vis des voisins espagnols. Mais l'on peut douter de l'efficacité d'une telle stratégie, du moins dans le secteur bancaire, comme le suggère l'affaire, à rebondissement, Champalimaud<sup>136</sup>.

Lors du processus de privatisation, Antonio Champalimaud avait pu acquérir, comme compensation des nationalisations de 1975, les banques Totta e Açores, Pinto e Sotto

---

<sup>133</sup> Ribeiro, Gomes Fernandes et Carreira Ramos 1987 ; Leite Viegas 1996 ; Reis 1995.

<sup>134</sup> Lisboa 1998.

<sup>135</sup> Lopes, da Silva 1996 ; Leite Viegas 1996 ; Corkill 1999.

<sup>136</sup> Presse et entretiens.

Mayor et le Crédito Predial. Il avait ainsi reconstitué un groupe financier, cette fois-ci centré sur la banque et l'assurance. D'aucuns assurent que les sommes payées pour ces sociétés étaient largement inférieures aux prix du marché. Mais parce qu'il s'agissait d'une opération politique, ces cessions avaient été acceptées aussi bien par les concurrents que par les citoyens portugais et les instances communautaires. Quelques années plus tard, en 1999, Champalimaud annonçait qu'il vendait son groupe à Santander, et entrait en contrepartie dans le capital de la principale banque espagnole (il s'agissait d'un échange d'actions, 40 % de la Mundial Confiança, holding de Champalimaud contre 1,6 % du capital de BSCH). Autrement dit, une opération strictement financière, « à la Albert Frère » si l'on peut dire car elle était purement individuelle. Les détails de l'affaire sont connus : refus de l'accord par le ministre des Finances portugais soutenu par le gouvernement et la classe politique ; plainte déposée à Bruxelles par Champalimaud et Santander ; pression de l'Europe pour trouver un accord ; et finalement cession de la banque Totta e Açores à Santander et retour en force de l'Etat portugais. Techniquement, c'est la CGD qui a permis la résolution du conflit en rachetant la Banco Pinto e Sotto Mayor et en revendant par la suite la banque à la BCP.

L'intéressant dans l'affaire est sa signification politique et financière. D'une part, il est certain que l'épisode Champalimaud, même s'il a pu temporairement faire illusion, illustre les limites de la stratégie de protection des intérêts nationaux. Le Totta a finalement été vendu aux Espagnols et Santander est désormais le troisième groupe privé au Portugal, avant la BPI. Echec du nationalisme économique ne signifie cependant pas l'échec de la stratégie des noyaux durs et de la consolidation des champions nationaux, mais au contraire son renforcement puisque, d'un côté, la BCP s'est ainsi consolidée par le rachat du Pinto e Sotto Mayor, et que de l'autre la stratégie d'alliance entre intérêts financiers publics et privés s'est trouvée renforcée. Mais d'autre part, le processus d'européanisation a lui aussi essuyé un grave revers, notamment parce que les bureaucrates bruxellois et les banquiers espagnols ont négligé la dimension politique des privatisations. Celles-ci s'étaient en effet effectuées selon une logique double, une logique protectionniste et une logique politique de fermeture de la parenthèse révolutionnaire. Selon un certain nombre d'acteurs impliqués dans ces opérations, il semble qu'un accord informel ait été conclu entre le gouvernement et A. Champalimaud pour que les institutions financières ainsi privatisées restent sous contrôle national. Peu importe finalement que cet accord existe ou non. Il est clair en revanche que l'interprétation politique et populaire de l'affaire s'est faite en ces termes. Le gouvernement, soutenu par la très grande majorité des élites politiques et de la population, s'est senti trahi d'autant plus que les repreneurs étaient des Espagnols, ennemis traditionnels. Double trahison : trahison sur les accords politiques et la logique de réconciliation nationale ; trahison sur la politique économique nationaliste. Quant aux institutions financières portugaises, elles ne se sont certainement pas senties trahies... mais ont saisi l'aubaine qui leur était ainsi offerte, leur permettait de repousser un concurrent puissant et ouvrait la voie à une consolidation.

On se trouve aujourd'hui dans une situation assez paradoxale. Les opérateurs portugais, publics et privés, déploient toute leur énergie pour éviter cette domination espagnole. Stratégie de noyaux durs, pratiques protectionnistes, et jusqu'à des décisions microéconomiques apparemment marginales, comme le choix du système de cotation de la bourse de Paris, en février 1998, contre celui de la bourse de Madrid. Il y a incontestablement refus d'un enfermement ibérique, d'une domination espagnole qui existe d'ores et déjà dans l'industrie<sup>137</sup>. Mais en même temps, les professionnels savent

---

<sup>137</sup> Corkill 1993 et 1999 ; Dias 1996 et 1999 pour le commerce bilatéral ; Farto et Graça 1996 pour les IDE.

que leur destin est de s'inscrire dans une stratégie d'alliances, notamment avec les grandes institutions espagnoles, même s'ils mettent en œuvre cette stratégie plus lentement que prévu : malgré le rattrapage effectué dans les années quatre-vingt-dix par les banques portugaises, les plus grandes banques espagnoles n'ont cessé de creuser l'écart et elles bénéficient d'une nette avance en termes d'avantages compétitifs, de capacité de développement et d'internationalisation<sup>138</sup>. La BPI a pour principal actionnaire une banque espagnole (la Caixa de Barcelone), et la BCP, qui est en train de développer un partenariat avec Sabadell sur la banque Internet, est alliée à la Banco Popular. Cette stratégie silencieuse est peut-être la première étape d'une plus grande intégration du marché ibérique. Mais il est difficile à l'heure qu'il est de savoir si les intérêts portugais arriveront à développer une relation qui ne soit pas trop déséquilibrée à leur détriment.

En somme, l'eupéanisation au Portugal se traduit par une évolution presque opposée à celle de la Grèce. Alors que le système bancaire de cette dernière s'est eupéanisé par régionalisation sans forte transformation interne, au Portugal, il s'est eupéanisé par modernisation<sup>139</sup>, avec l'ambition de ne pas perdre le contrôle national. La vision du contrôle est sans doute partielle et quelque peu dépassée (puisque, à l'heure de la globalisation, elle se fonde encore sur la nationalité du capital), mais elle peut très bien évoluer. Les problématiques dominantes restent celles de l'indépendance nationale et notamment de la protection vis-à-vis de l'encombrante Espagne. Contrairement à la Grèce, le Portugal ne bénéficie pas de soupape régionale, ni d'opportunités facilement exploitables dans le nouveau contexte européen. Les banques portugaises ne sont pas assez grandes, dynamiques, puissantes, elles n'ont pas l'expérience qui leur permettrait de profiter de l'élargissement à l'Est. Cela est perçu très nettement par les acteurs nationaux qui considèrent leur pays comme de plus en plus périphérique par rapport au centre de l'Europe. Au Portugal comme en Grèce, l'eupéanisation s'avère donc des plus ambiguës. Les banques portugaises se sont réellement modernisées et adaptées à la nouvelle donne européenne et globale : les fusions et restructurations ont modifié les modes de fonctionnement interne et la gestion du personnel, le secteur a recruté les meilleurs éléments disponibles sur le marché du travail, les produits offerts se sont diversifiés, etc. Mais en même temps, elles perçoivent plus que d'autres l'étroitesse de leurs marges de manœuvre tout en étant trop ancrées dans une pensée obsidionale pour imaginer systématiquement des stratégies de prises de participation internationales.

---

<sup>138</sup> Entretiens. Pinheiro Alves 1999 soutient une thèse similaire, mais il minimise l'écart entre banques portugaises et espagnoles, parlant d'absence de grand déséquilibre.

<sup>139</sup> Pereira de Almeida 2001.

## CONCLUSION

L'analyse présentée dans cette *Etude* peut paraître éloignée de la problématique de l'élargissement européen. Pourtant, eu égard aux débats actuels sur les processus d'intégration des pays de l'Est, j'ai justement voulu mettre en évidence l'importance des trajectoires historiques et des significations politiques ainsi que le caractère incomplet et multiple de la construction européenne.

En premier lieu, les transformations européennes et la construction de l'Union ne peuvent se réduire à des considérations sur le rattrapage, la convergence et le développement économique. On ne peut comprendre ces phénomènes que si l'on tient compte de la signification socio-politique des réformes économiques, de ces trajectoires historiques spécifiques et nécessairement hétérogènes. Si la démonstration en a été faite pour la Grèce et le Portugal, la dimension politique des privatisations et des réformes libérales du secteur financier n'est pas spécifique aux pays du sud de l'Europe ni aux pays périphériques. La décision de constituer un marché unique, de créer l'euro et de donner les pouvoirs monétaires à une banque centrale européenne sont des décisions éminemment politiques. De même, la vision que les directions générales de l'Union européenne véhiculent n'est pas, comme elles le prétendent, neutre et apolitique. On peut rapidement la qualifier de modèle anglo-saxon, traduisant globalement les perspectives des banques britanniques et américaines<sup>140</sup>. Ce sont ces dernières que la Commission et les directions générales consultent le plus systématiquement ; et c'est Price Waterhouse qui a établi le rapport sur la libéralisation du marché financier pour la Commission<sup>141</sup>. Or cette conception n'est pas sans conséquences organisationnelles, institutionnelles et donc sans effets de pouvoir ; elle favorise par exemple certains acteurs (les investisseurs institutionnels, les grandes banques commerciales universelles...) plutôt que d'autres (les banques publiques, les banques mutuelles, les banques spécialisées, les banques coopératives, les caisses d'épargne). La persistance de la Commission en la matière permet de parler, là aussi, de stratégie : face aux déceptions liées à la construction d'un marché financier unique, le Plan d'action dans les services financiers de 1997 entendait réactiver cette politique. Les instances administratives de l'Union européenne tentent donc, comme les puissances coloniales au XIX<sup>ème</sup> siècle et comme le FMI et la Banque mondiale aujourd'hui<sup>142</sup>, d'imposer un modèle. Ce qui ne veut pas dire qu'elles y parviennent, bien au contraire on l'a vu ; ni que cette vision n'est pas partagée par d'autres acteurs, voire d'autres pays membres.

En second lieu, j'ai également voulu montrer que la construction européenne était un processus diversifié, multiple et contradictoire. Contrairement à ce que le langage communautaire laisse entendre (et notamment la notion d'acquis communautaire), il n'existe pas de modèle et de voie pour une intégration européenne, y compris pour des pays périphériques et dépendants. Les exemples portugais et grecs ont montré qu'il n'y avait pas alternative entre périphérisation et dépendance d'un côté, intégration dans le

---

<sup>140</sup> Grossman 2001 ; Hurst et Wagenvoort 1999 ; Hurst, Perée et Fischbach 1999 ; Dermine 1999 ; Molyneux 1999.

<sup>141</sup> Gibson et Tsakalotos 1993.

<sup>142</sup> Henry 1996 ; Hibou 1998.

cœur de l'innovation européenne de l'autre. Mais les deux à la fois et même beaucoup plus dans la mesure où l'on ne sait pas vraiment ce qui est acquis et comment y aller. Ou plutôt l'acquis est si divers et les voies pour y parvenir (ou ne pas y parvenir) si nombreuses qu'il ne peut y avoir d'appréciation univoque et précise de l'Europe. La construction européenne ne peut être analysée en termes de carcan, ni même de contrainte, mais comme un processus de traductions, d'inventions, d'interprétations, de chassés-croisés et de pluralisation des instances régulatrices, des référents politiques, identitaires et sociaux.

Le dernier intérêt de l'analyse des secteurs financiers en Grèce et au Portugal est de montrer combien les marges sont centrales<sup>143</sup>. De manière plus explicite, cette analyse révèle d'« autres » manières d'être, de se comporter, de comprendre l'Europe. « Autres » à la fois par rapport à cette image lisse, unifiée, homogène et cohérente de l'Europe que véhicule l'administration communautaire et les thuriféraires de la construction européenne et par rapport à l'image d'une juxtaposition d'entités étatiques nationales que les adversaires et les sceptiques de l'Europe proposent. J'ai essayé de montrer que ces stratégies, ces comportements, ces compréhensions hors une norme européenne imaginée ne sont pas marginaux ; ils sont certainement plus visibles dans des pays périphériques, mais ils se retrouvent dans les pays les plus centraux de l'Europe et au cœur même de la construction européenne.

---

<sup>143</sup> Balibar 2001, dans un tout autre contexte, développe cet argument de la centralité des frontières, des marges et des périphéries.

## Sigles et abréviations

### Banques

|      |  |
|------|--|
| AEBP | : Association européenne des banques publiques       |
| BBVA | : Banco Bilbao Vizcaya Argentaria                    |
| BCG  | : Banque Commerciale de Grèce                        |
| BCP  | : Banco Comercial Português                          |
| BES  | : Banco Espírito Santo                               |
| BNG  | : Banque Nationale de Grèce                          |
| BNP  | : Banque Nationale de Paris                          |
| BPI  | : Banco Português de Investimento                    |
| BSCH | : Banco Santander Central Hispano                    |
| CCF  | : Crédit Commercial de France                        |
| CGD  | : Caixa Geral de Depositos                           |
| DP   | : Deposito Publico                                   |
| EDP  | : Electricidade de Portugal                          |
| HSBC | : Hong Kong and Shanghai Bank Corporation (verifier) |
| PT   | : Portugal Telecom                                   |

### Partis politiques

#### Portugal

|     |  |
|-----|--|
| CDS | : Centre des Démocrates Sociaux (droite) |
| PC  | : Parti Communiste                       |
| PP  | : Parti Populaire (droite)               |
| PSD | : Parti Social Démocrate (centre droit)  |
| PS  | : Parti Socialiste                       |

#### Grèce

|       |                                |
|-------|--------------------------------|
| ND    | : Nouvelle Démocratie (droite) |
| PASOK | : Parti Socialiste             |



## Références

### Dossiers de presse

Statistiques fournies par les banques commerciales et les banques centrales, et notamment en Grèce, la Banque commerciale, Nova Bank et la Banque centrale de Grèce ; au Portugal, la Banco Portugues de Investimento et Banco de Portugal.

OCDE, Rapports du Portugal et de la Grèce, différentes années.

Standard & Poor's 2001, *Greece - Post Convergence. The Newest Player in the European Monetary Union*, Athènes, 4 avril.

Lehman Brothers 2002, *Greek Banks: Irreconcilable Differences*, Londres, Financial Services, Equity Research, 22 janvier.

Lehman Brothers 2001a, *Portuguese Banks*, Londres, Financial Services, Equity Research, 23 juillet.

Lehman Brothers 2001b, *Greek Banks. At What Price Growth?* Londres, Financial Services, Global Equity Research, 24 septembre.

Lehman Brothers 2001c, *The Birth of a New Greek Champion. National Bank of Greece to Merge with Alpha Bank*, Londres, Financial Services, Equity Derivatives et Quantitative Research, 28 novembre.

Lehman Brothers 1999, *Portuguese Banks. Consolidation Moves*, Londres, Financial Services, Equity Research, 16 décembre.

### Bibliographie

Aglietta M. (1995), « Etat, monnaie et risque de système en Europe », in B. Théret (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 432-450.

Alexakis P. et Apergis N. (1994), « Monetary policy in Greece: the impact of EC membership », in P. Kazakos et P.C. Ioakimidis (eds.), *Greece and Membership Evaluated*, Londres, Pinter Publishers et New York, St Martin's Press.

Attac (2000), *Les Paradis fiscaux*, Paris, Editions Mille et une nuits.

Balibar E. (2001), *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, Paris, La Découverte.

Barkey K. (1994), *Bandits and Bureaucrats. Ottoman Route to State Centralization*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.

Barreto A. (2000), « Portugal e a Europa : quatro décadas », in A. Barreto (org.) *A Situação Social em Portugal 1960-1999*, Lisbonne, ICS, vol. II, pp. 37-75.

Boutillier S. et Uzunidis D. (1991), *La Grèce face à l'Europe : dépendance et industrialisation truquée*, Paris, L'Harmattan.

Braga de Macedo J. (1996), « Portugal e a união monetária europeia : vender estabilidade internamente, ganhar credibilidade externa », *Análise Social*, vol. XXXI n°138, pp. 895-923.

Braga de Macedo J. (1992), « Convergencia na economia europeia : o contributo português », *Análise Social*, vol. XXVII, n°118-119, pp. 623-654.

Braga de Macedo J. (1990), « External liberalization with ambiguous public response: the experience of Portugal », *CEPR Discussion Paper*, n°378, février.

Braudel F. (1979), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, Paris, Armand Colin, vol. 2 (4<sup>ème</sup> éd. revue et corrigée).

Carruthers B.G. (1996), *City of Capital. Politics and Markets in the English Financial Revolution*, Princeton, Princeton University Press.

Cassis Y. (1995), « Etat et finance, 1850-1950 », in B. Théret (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 410-418.

Cassola e Barata N. (1992), « Portugal and the European monetary system », in H. Gibson et E. Tsakalotos (eds.), *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*, Londres, MacMillan, pp. 138-167.

- Cesar das Neves J.L. (1994), « O crescimento económico português no pos-guerra: um quadro global », *Análise Social*, vol. XXIX n°128, pp. 1005-1034.
- Clogg R. (1993), « Introduction: the Pasok phenomenon », in R. Clogg (ed.), *Greece, 1981-1989: the Populist Decade*, New York, St Martin's Press.
- Cohen E. (1995), « L'innovation financière et les paradoxes du financement public sur les marchés de capitaux », in B. Théret (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 418-430.
- Collins R. (1980), « Weber's last theory of capitalism : a systematisation », *American Sociological Review*, 45, décembre, pp. 925-942 (réédité dans M. Granovetter et R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 1992).
- Commission des Communautés Européennes (1995), *Rapport de la Commission. Premier rapport de la Commission sur l'application de la directive relative au blanchiment de capitaux (91/308/CEE) à soumettre au Parlement européen et au Conseil*, Com (95) 54 final, Bruxelles, 3 mars.
- Constancio V. (1986), *Perspectivas de Evolução do Sistema Financeiro Português*, Lisbonne, Associação Portuguesa de Bancos.
- Corkill D. (1993), *The Portuguese Economy since 1974*, Edimbourg, Edinburgh University Press.
- Corkill D. (1999), *The Development of the Portuguese Economy. A Case of Europeanization*, Londres et New York, Routledge.
- Costa Lobo M. (2000), « Portugal na Europa, 1960-1999. Uma leitura política da convergência económica », in A. Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1999*, vol. 2, Lisbonne, ICS.
- Courakis N. (1998), « Greece. Organized crime », *International Review of Penal Law*, vol. 69, 1<sup>er</sup>-2<sup>ème</sup> trimestres, pp. 369-388.
- Damianakos S. (1985), « Banditisme social et imaginaire pastoral en Grèce », *Etudes Rurales*, n°97-98, janvier-juin, pp. 219-240.
- Dankin D. (1972), *The Unification of Greece, 1770-1923*, Ernest Benn Limited.
- Dermine J. (1999), « The case for European-wide strategy », *EIB Papers*, vol. 4, n°1, pp. 137-144.
- Dertilis G.B. et Costis C. (1995), « Banking, public finance and the economy: Greece, 1919-1933 », in C.H. Feinstein (ed.), *Banking, Currency and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford, Clarendon Press.
- Dessert D. (1984), *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard.
- Diamandouros N.P. (1997), « Greek politics and society in the 1990's: lessons from the past, challenge for the future », in G. Allison et K. Nicolaidis (eds.), *The Greek Paradox: Promises versus Performance*, Cambridge, The MIT Press.
- Diamandouros N.P. (1993), « Politics and culture in Greece, 1974-1991: an interpretation », in R. Clogg (ed.), *Greece, 1981-1989: the Populist Decade*, New York, St Martin's Press.
- Dias J. (1999), « As relações comerciais com Espanha », in *Janus 1999-2000, Anuario de relações exteriores*, Lisbonne, Publico et UAL pp. 158-159.
- Dias J. (1996), « Dossier Portugal-Espanha : Comércio », in *Janus 1997, Anuario de relações exteriores*, Lisbonne, Publico et UAL pp. 144-145.
- Duhamel G. (2001), *Les Paradis fiscaux*, Paris, Grancher.
- Duran-Muñoz R. (1997), « A crise económica e as transições para a democracia: Espanha e Portugal em perspectiva comparada », *Análise Social*, vol. XXXII, n°141, pp. 369-401.
- Europol (2000), *Situation Report on South East European Organised Crime Impacting upon E.U*, La Hague, 15 mai.
- Farto M. et Graça L. (1996), « Dossier Portugal-Espanha : investimentos bilaterais », in *Janus 1997, Anuario de relações exteriores*, Lisbonne, Publico et UAL pp. 146-147.

- Featherstone K. (1998), « Europeanization and the centre periphery: the case of Greece in the 1990's », *South European Society et Politics*, vol. 3 n°1, été, pp. 23-39.
- Feltesse V. (1991), « La Caisse des Dépôts et Prêts hellénique », *Revue d'économie financière*, numéro spécial hors série « La Caisse des Dépôts et Consignations, 175 ans », novembre, pp. 363-367.
- Ferguson N. (2000), *The House of Rothschild. The World's Banker, 1849-1999*, vol. 2, New York, Penguin Books.
- GAFI (2000), *Rapport annuel 1999-2000*, Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, 22 juin.
- Galiatsos K. et Papapetrou E. (1995), « The determinants of foreign banking activity in Greece », *Research in International Business and Finance*, vol. 12, pp. 61-71.
- Georgakopoulos T. (1994), « Fiscal policy », in P. Kazakos et P.C. Ioakimidis (eds.), *Greece and Membership Evaluated*, Londres, Pinter Publishers et New York, St Martin's Press.
- Gerschenkron A. (1952), « Economic backwardness in historical perspective », in B. Hoselite (ed.), *The Progress of Underdeveloped Countries*, Chicago, University of Chicago Press (réédité dans M. Granovetter et R. Swedberg (eds.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 1992).
- Giannitsis T. (1994), « Trade effects, the balance of payments and implications for the productive system », in P. Kazakos et P.C. Ioakimidis (eds.), *Greece and Membership Evaluated*, Londres, Pinter Publishers et New York, St Martin's Press.
- Gibson H. et Tsakalotos E. (1993), « European integration and the banking sector in southern Europe: competition, efficiency and structure », *Banca Nazionale del Lavoro Quaterly Review*, n°186, septembre, pp. 299-325.
- Gibson H. et Tsakalotos E. (eds.) (1992), *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*, Londres, MacMillan.
- Gibson H. et Tsakalotos E. (1992a), « Economic theory and limits to financial liberalization: domestic financial liberalization in Greece, Portugal and Spain », in H. Gibson et E. Tsakalotos (eds.), *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*, Londres, MacMillan, pp. 11-45.
- Gibson H. et Tsakalotos E. (1992b), « The removal of capital control, 1992 and the financial sector », in H. Gibson et E. Tsakalotos (eds.), *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*, Londres, MacMillan, pp. 46-71.
- Gortsos V. (1996), *The Greek Banking System*, Athens, Hellenic Bank Association, juin, mimeo.
- Grilli V., Masciandaro D. et Tabellini G. (1991), « Political and monetary institutions and public financial policies in industrial economies », *Economic Policy*, 13.
- Grossman E. (2002), « L'Européisation de la représentation des intérêts », *Politique européenne*, printemps.
- Grossman E. (2001), « European banking policy between Europeanisation and multilevel governance », papier présenté à la Conférence « Multilevel Governance: a multidisciplinary perspective », PERC, Sheffield, 28-30 juin.
- Guéry A. (1995), « Fondements historiques des finances de l'Etat », in B. Théret (dir.), *L'Etat, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 390-410.
- Haggard S. et Maxfield S. (1993), « Political explanations of financial policy in developing countries », in S. Haggard, C.H. Lee et S. Maxfield (eds.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, pp. 293-325.
- Hammond J.L. (1988), *Building Popular Power. Workers and Neighbourhood Movements in the Portuguese Revolution*, New York, Monthly Review Press.
- Hassid J. (1994), « Industrial Policy », in P. Kazakos et P.C. Ioakimidis (eds.), *Greece and Membership Evaluated*, Londres, Pinter Publishers

et New York, St Martin's Press.

Henry C.M. (1996), *The Mediterranean Debt Crescent. Money and Power in Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia and Turkey*, Gainesville, University Press of Florida.

Hibou B. (2002), « L'eupéanisation borderline : l'intégration européenne du Portugal et de la Grèce », in S. Mappa, *Mondialisation et coopération internationale* (titre provisoire), Paris, Karthala, à paraître.

Hibou B. (1998), « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, n°39, mars, à consulter sur le site du CERI : [www.ceri-sciences-po.org](http://www.ceri-sciences-po.org).

Hibou B. (1996), *L'Afrique est elle protectionniste ? Les chemins buissonniers de la libéralisation*, Paris, Karthala.

Hurst C. et Wagenvoort R. (1999), « European banking after EMU. Editor's introduction », *EIB Papers*, vol. 4 n°1, pp. 7-18.

Hurst C., Perée E. et Fischbach M. (1999), « On the road to wonderland? Bank restructuring after EMU », *EIB Papers*, vol. 4 n°1, pp. 83-104.

INE/OTOE (1998), *Structure, Role and Intervention into the Banking Sector in Greece*, Athènes, Labour Institute, OTOE.

Ioakimidis P.C. (1999), « Greece, the European union and Southeastern Europe: past failures and future prospects », in V. Coufoudakis, H.J. Psomiades et A. Gerolymatos (eds.), *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, New York, Pella, pp. 169-191.

Ioakimidis P.C. (1996), « Contradiction between policy and performance: the europeanization process », in K. Featherstone et K. Ifantis (eds.), *Greece in a Changing Europe*, Manchester, Manchester University Press.

Jobert B. (dir.), (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Kanellopoulos K., Tsatiris G. et Mitrakos T. (1999), *Structural Change and Banking Employment*,

Athènes, Hellenic Bank Association.

Kapetanakis-Sifakis C. (1993), « Groupes financiers publics grecs et secteur industriel », *Annales de l'Economie Publique, Sociale et Coopérative*, vol. 64 n°4, pp. 617-640.

Kazakos P. (1994), « Greece and the EC: historical review », in P. Kazakos et P.C. Ioakimidis (eds.), *Greece and Membership Evaluated*, Londres, Pinter Publishers et New York, St Martin's Press.

Kindleberger C. (1989), *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises*, New York, Basic Books (1994 pour l'édition française parue sous le titre *Histoire mondiale de la spéculation financière*, Paris, PAU).

Kurzer P. (1993), *Business and Banking. Political Change and Economic Integration In Western Europe*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.

Lains P. (1994), « O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990 », *Análise Social*, vol. XXIX, n°128, pp. 923-958.

Landes D.S. (1958), *Bankers and Pashas. International Finance and Economic Imperialism in Egypt*, Cambridge, Harvard University Press (traduit en français sous le titre *Banquiers et pachas. Finance internationale et impérialisme économique en Egypte*, Paris, Albin Michel, 1993).

Lee C.H. et Haggard S. (eds.) (1995), *Financial Systems and Economic Policy in Developing Countries*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.

Leite Viegas J.M. (1996), *Nacionalizações e Privatizações. Elites e Cultura Política na História Recente de Portugal*, Oeiras, CELTA Editora.

Lequesne C. et Smith A. (dir.), (1997), « Interpréter l'Europe », numéro spécial de *Cultures et Conflits* n°28, hiver.

Lisboa M. (1998), *A Indústria Portuguesa e os Seus Dirigentes. Crescimento na segunda metade de século XX e potencial de inovação das funções capitalista, empresarial e de gestão*, vol. 1, Tese de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Sociologia.

- Lopes, da Silva J. (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisbonne, Gradiva.
- Loriaux M., M.Woo-Cumings, Calder K.E., Maxfield S. et Perez S. (1997), *Capital Ungoverned. Liberalizing Finance in Interventionist States*, Ithaca et Londres, Cornell University Press.
- Louçã F. (2000), *Programa de urgencia para a reforma fiscal*, Lisbonne, Bloco de esquerda.
- Loureiro J.A. (1991), *Economia e Sociedade. A Industria no Apos Guerra. Anos 50 e 60*, Lisbonne, Edições Cosmos.
- Macedo de Sousa L.M. (1999), *Corruption and Parties in Portugal*, EUI Working Papers, RSC n°99/29, San Domenico, Badia Fiesolana, décembre.
- Magalhães Godinho V. (1971), *A Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa*, Lisbonne, Arcadia.
- Magone J. (1994), « Democratic consolidation and political corruption in the Southern European semi-periphery: some research notes on the Portuguese case, 1974-1993 », in Dunleavy et Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies 1994. Proceedings of the Annual Conference Held at the University of Wales Swansea*, Political Studies Association, Belfast, 29-31 mars, pp. 751-764.
- Michalopoulos G. (1996), « Greece and EMU : inflation convergence and monetary policy », in K. Featherstone et K. Ifantis (eds.), *Greece in a Changing Europe. Between European Integration and Balkan Disintegration?*, Manchester et New York, Manchester University Press, pp. 72-92.
- Minard P. (1998), *La Fortune du colbertisme. Etat et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard.
- Ministério das Finanças (1991), *Livro Branco Sobre o Sistema Financeiro : 1992. As Instituições de Crédito*, Lisbonne, mai, vol. I, Relatório Principal.
- Miranda S. (1991), *Portugal : O Circulo Vicioso da Dependência (1890-1939)*, Lisbonne, Editorial Teorema.
- Molyneux P. (1999), « Increasing concentration and competition in European banking : the end of anti-trust ? », *EIB Papers*, vol. 4, n°1, pp. 127-136.
- Mouzelis N.P. (1996), « The concept of modernization: its relevance for Greece », *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 14, n°2.
- Mouzelis N.P. (1986), *Politics in the Semi-Periphery. Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America*, Londres, MacMillan.
- Nations Unies (1999), *Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent*, Prévention du crime et justice pénale, Bulletin d'information, numéro double 34-35, Technical Series du PNUCID, n°8, New York.
- OCDE (1998), *Concurrence fiscale dommageable, un problème mondial*, Paris, OCDE.
- Oliveira M. (1991), « La Caixa Geral de Depositos : origines, fondation et évolution », *Revue d'économie financière*, numéro spécial hors série « La Caisse des Dépôts et Consignations, 175 ans », novembre, pp. 327-343.
- Oliveira Rocha J.A. (1998), « La fin de l'Etat administratif au Portugal », *Revue française d'administration publique*, avril-juin, n°86, pp. 219-227.
- Pagoulatos G. (1996), « Governing in a constrained environment : policy making in the Greek banking deregulation and privatisation reform », *West European Politics*, vol. 19, n°4, octobre, pp. 744-769.
- Peckham R.S. (2001), *National Histories, Natural States. Nationalism and Politics of Place in Greece*, Londres, I.B. Tauris Publishers.
- Pereira de Almeida P. (2001), *Banca e Bancarios em Portugal. Diagnostico e Mudança nas Relações de Trabalho*, Oeiras, Celta Editora.
- Pinheiro Alves R. (1999), « A banca portuguesa no contexto ibérico », *Revista da Banca*, n°47, janvier-juin, pp. 5-55.
- Polanyi K. (1944), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press. (1983 pour l'édition française parue sous le titre : *La Grande transformation. Aux origines politiques et*

*économiques de notre temps*, Paris, NRF, Editions Gallimard).

Reis J. (1995), « Portuguese Banking in the inter-war period », in C.H. Feinstein (ed.), *Banking, Currency and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford, Clarendon Press.

Reis J. (1997), « A Caixa Geral de Depositos como instrumento de politica economica: o periodo entre as duas guerras », *Analise Social*, vol. XXXII, n°141, pp. 255-277.

Ribeiro J.F., Gomes Fernandes L. et Carreira Ramos M.M. (1987), « Grande industria, banca e grupos financeiros - 1953-1973 », *Analise Social*, vol. XXIII, n°99, pp. 945-1018.

Sousa Franco A.L. (1996), « A economia », in A. Reis (org.), *Portugal, 20 anos de democracia*, Lisbonne, Printer Portuguesa, pp. 172-293.

Sousa Santos B. (org.), (1993), *Portugal : Um Retrato Singular*, Porto, Edições Afrontamento.

Sousa Santos B. (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.

Spanou C. (1996), « Penelope's suitors : administrative modernisation and party competition in Greece », *West European Politics*, vol. 19, n°1, janvier, pp. 97-124.

Stourmaras Y. (1992), « Greece on the road to economic and monetary union : problems and prospects », in H. Gibson et E. Tsakalotos (eds.), *Economic Integration and Financial Liberalization. Prospects for Southern Europe*, Londres, MacMillan, pp. 102-137.

Teixeira dos Santos F. (1994), « Stock monetario e desempenho macroeconomico durante o Estado Novo », *Analise Social*, vol. XXIX, n°128, pp. 981-1003.

Telo A.J. (1994), « A obra financeira de Salazar: a ditadura financeira como caminho para a unidade politica, 1928-1932 », *Analise Social*, vol. XXIX, n°128, pp. 779-800.

Thiveaud J.M. (1991), « Les Caisses de Dépôts et Consignations. Phylogenèse sommaire d'une

espèce institutionnelle », *Revue d'économie financière*, numéro spécial hors série « La Caisse des Dépôts et Consignations, 175 ans », novembre, pp. 319-322.

Thomadakis S.B. (1995), « The Greek economy end European integration: prospects for development and threats of underdevelopment », in D. Conostas et T.G. Stavrou (eds.), *Greece Prepares for the Twenty-first Century*, Washington D.C, The Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press.

Tilly C. (1990), *Coercion, Capital and European States*, Oxford, Basil Blackwell.

Torres F. (1998), « Portugal towards economic and monetary union: a political economy perspective », in E. Jones, J. Frieden et F. Torres (eds.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*, New York, St Martin's Press.

Torres F. (2000), « Lessons from Portugal's long transition to economic and monetary Union », in A. de Vasconcelos et M.J. Seabra (eds.), *Portugal. A European Story*, Cascais, Principia, pp. 99-130.

Tridimas G. (1996), « Greek fiscal policy and the european union », in K. Featherstone et K. Ifantis (eds.), *Greece in a Changing Europe*, Manchester, Manchester University Press.

Tsakalotos E. (1991), *Alternative Economic Strategies: the Case of Greece*, Avebury.

Tsalicoglou I. (1995), *Negotiating for Entry. The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth, Aldershot.

Tsoukalas C. (1995), « Free riders in wonderland; or of Greeks in Greece », in D. Conostas et T.G. Stavrou (eds.), *Greece Prepares for the Twenty-first Century*, Washington D.C, The Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore et Londres, The Johns Hopkins University Press.

Tsoukalas, C. (1994), « Greek national identity in an integrated Europe and a changing world order », in H. Psomiades et S. Thomadakis (eds.), *Greece and the New Europe*, New York, Pella.

Valinakis Y. (1999), « Greece and the Black Sea

economic cooperation group », in V. Coufoudakis, H.J. Psomiades et A. Gerolymatos (eds.), *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, New York, Pella, pp. 123-139.

Verney S. (1993), « From the "special relationship" to Europeanism: Pasok and the European Community, 1981-1989 », in R. Clogg (ed.), *Greece, 1981-1989: the Populist Decade*, New York, St Martin's Press.

Vilar E.R. (1986), « Sistema bancario », in M. Silva (org.), *Portugal Contemporaneo. Problemas e perspectivas*, Lisbonne, INA.

Wallden A.S. (1999), « Greece and the Balkans:

economic relations », in V. Coufoudakis, H.J. Psomiades et A. Gerolymatos (eds.), *Greece and the New Balkans. Challenges and Opportunities*, New York, Pella, pp. 71-121.

Weber M. (1917), « Essai sur le sens de la "neutralité axiologique" dans les sciences et la politique sociales », in M. Weber, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, 1965, Press Pocket, Plon (nouvelle édition 1992).

Wright V. (ed.) (1994), *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*, Londres, Pinter Publishers.