

**Institut d'études politiques de Paris**

**ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO**

Programme doctoral Science politique, mention Sociologie politique comparée

Max Planck Sciences Po Center on Coping with Instability in Market Societies (MaxPo) et le centre d'études européennes (CEE)

**Doctorat en science politique**

Convention de cotutelle avec l'IMPRS-SPCE de l'Institut Max Planck et de l'Université de Cologne,

## Contenir la Capture de Régulation

*Une Étude Empirique de la Puissance des Intérêts Faibles dans les Réformes Financières*

RÉSUMÉ

Lisa Verena KASTNER

*Thèse en cotutelle dirigée par Prof. Dr. Cornelia Woll, Professeur de science politique à l'IEP de Paris et Prof. Dr. Christine Trampusch, Professorin für International Vergleichende Politische Ökonomie und Wirtschaftssoziologie à l'Université de Cologne*

Soutenue le 13 janvier 2016

### **Jury :**

M. Neil Fligstein, Professor of Sociology, University of California, Berkeley (rapporteur)

M. Martin Höpner, Professor für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität zu Köln

Mme Sigrid Quack, Professorin für Soziologie, Universität Duisburg-Essen (rapporteur)

Mme Christine Trampusch, Professorin für International Vergleichende Politische Ökonomie und Wirtschaftssoziologie, Universität zu Köln

Mme Cornelia Woll, Professeur de Science Politique, IEP de Paris

## **La force des intérêts faibles dans la réforme financière américaine de l'après-crise**

-

### **Explication de la création du Bureau de protection des consommateurs de produits financiers<sup>i</sup>**

#### **Abstract**

La loi Dodd-Frank de réforme financière (2010), adoptée aux États-Unis en réponse à la crise de 2008, a créé le Bureau de protection des consommateurs de produits financiers (CFPB), agence fédérale ayant pour unique mission de protéger ces consommateurs des pratiques déloyales, mensongères ou abusives. Telle a été l'issue d'un débat parlementaire hautement politisé, qui a mobilisé les groupes d'intérêt du monde financier et de la société civile et où l'on se serait attendu à voir les seconds, partisans du nouvel organisme, succomber sous la puissance infiniment supérieure des premiers. Or, paradoxalement, une coalition de la société civile tout juste créée a réussi à convaincre les législateurs, à contrecarrer les efforts de la profession et à empêcher une capture de régulation par les intérêts financiers. Pourquoi des acteurs plutôt faibles et périphériques l'ont-ils emporté sur des acteurs riches et puissants ? Jusqu'ici, ni les travaux sur l'élaboration de cette réforme – dominés par la théorie de la capture – ni la littérature des intérêts organisés et des lobbys n'ont fourni de réponse satisfaisante. Pour expliquer ce résultat inattendu d'un changement de réglementation favorable aux intérêts diffus, l'article propose un mécanisme causal des relations qui, dans le contexte de l'après-crise, se sont nouées entre groupes de la société civile et décideurs publics. Il montre que, dans un conflit de politique publique, des acteurs faibles confrontés à des adversaires mieux établis et plus riches doivent, pour l'emporter, construire une large coalition et trouver des alliés influents hors de l'État et en son sein.

## Introduction

Le 21 juillet 2010, le président Obama signait la loi Dodd-Frank (*Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), dont les dispositions de protection du consommateur transformaient radicalement l'environnement réglementaire des services financiers. Le préambule déclare que l'un des objectifs de la loi est de « protéger les consommateurs contre les pratiques financières abusives »<sup>1</sup>. Le titre X crée le Bureau de protection des consommateurs de produits financiers (CFPB), autorité fédérale de régulation exclusivement chargée d'empêcher les pratiques déloyales, mensongères ou abusives. Régulateurs, associations et représentants des intérêts financiers s'accordent à estimer que ces mesures vont bien au-delà d'un « geste symbolique ».

Le débat politique sur la création du CFPB a été marqué par une intense activité des groupes d'intérêt représentant deux camps opposés : d'un côté, une coalition à peine née et relativement pauvre d'acteurs très divers de la société civile – organisations de consommateurs, syndicats, ONG, collectifs de base, associations de petites entreprises ; de l'autre, un lobby financier beaucoup plus puissant. Le secteur financier et ses organisations, écrivent Johnson et Kwak (2011 : 198), ont « serré les rangs » contre ce projet. De toutes les propositions de réforme avancées à la suite de la crise, la création du CFPB est certainement celle qui a suscité le plus d'hostilité de la part de la finance, et notamment l'opposition acharnée de l'American Bankers' Association (ABA), de la Chambre de commerce des États-Unis et de la Mortgage Bankers' Association (MBA). Contre toute attente, la coalition des acteurs supposés « faibles » de la société civile a remporté une victoire majeure avec l'adoption définitive de la loi Dodd-Frank comportant la création de cette autorité. Lors de la cérémonie de la signature, le Président a déclaré que la loi offrait « la plus forte protection des consommateurs de produits financiers de l'histoire »<sup>2</sup>.

Même si le lobbying massif du secteur financier a réussi à ralentir considérablement l'application de la réforme – 60 % des règles instaurées par la nouvelle loi ne fonctionnaient pas encore au 1<sup>er</sup> juillet 2013<sup>3</sup> –, la création du CFPB a représenté un succès extraordinaire pour les défenseurs du consommateur, comme le proclamait l'un d'eux, Ed Mierzwinski (de

---

<sup>1</sup> *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010), Préambule (exposé des motifs).

<sup>2</sup> President Barack H. Obama, *Remarks on Signing the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 21 juillet 2010 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-signing-dodd-frank-wall-street-reform-and-consumer-protection-act>.

<sup>3</sup> Les versions mises à jour des rapports d'avancement des travaux parlementaires sur Dodd-Frank, par Davis Polk, sont consultables sur <http://www.davispolk.com/Dodd-Frank-Rulemaking-Progress-Report/>

l'institut national de recherche d'intérêt public US-PIRG), lors de la conférence 2010 de l'American Council on Consumer Interests (ACCI) : « Au cours de l'année écoulée, le mouvement de consommateurs traditionnel a fait alliance avec des organisations de défense des droits du citoyen, des syndicats, des associations de personnes âgées et autres pour affronter une armée puissante d'intérêts particuliers résolus à faire échouer notre grande idée que les consommateurs méritaient une agence indépendante. [...] Ils ont perdu. Nous avons gagné » (Mierzwinski 2010 : 596). Vu la forte résistance des groupes d'intérêt financiers, la création du CFPB a vraiment été un « événement remarquable » (Woolley et Ziegler 2011). Cet événement intrigue, car on s'attendrait à voir le camp disposant des plus gros moyens exercer une influence politique prépondérante. Le lobby bancaire est l'un des acteurs les plus puissants, les plus riches et les mieux introduits de Washington et gagne la plupart de ses batailles politiques. La création du CFPB est donc un cas pertinent pour étudier la force des intérêts faibles. Comment se fait-il que les banques n'aient pas réussi à l'emporter sur les consommateurs ? Comment expliquer que des acteurs relativement faibles et périphériques aient prévalu sur des acteurs dominants et mieux armés ?

Les chercheurs en économie politique internationale qui ont analysé les réformes financières adoptées à la suite de la crise se sont jusqu'ici surtout efforcés d'expliquer leur caractère incrémental (Johnson et Kwak 2011a ; Moschella et Tsingou 2013 ; Buckley et Howarth 2010 ; Admati et Hellwig 2013) en négligeant l'univers empirique des changements radicaux imposés à la finance en dépit de tous ses efforts. Dans cet article, je m'intéresserai à d'autres facteurs d'influence politique que les seules ressources matérielles. En proposant une analyse empirique minutieuse du mécanisme causal<sup>4</sup> qui a permis à des groupes d'intérêt diffus et relativement peu dotés<sup>5</sup> d'imprimer leur marque sur la réforme, je traiterai un aspect moins connu. Des auteurs ont invité récemment à accorder plus d'attention « à la mobilisation de groupes d'intérêt non financiers pour peser sur les choix de réglementation financière, et aux effets de cette mobilisation sur la capacité du lobby financier à orienter ces choix » (Pagliari et Young 2013) : la présente étude est une réponse à cette suggestion. Elle ajoute ainsi une dimension essentielle – le rôle des groupes citoyens – à la littérature foisonnante de la régulation financière.

---

<sup>4</sup> Il y a mille manières d'entendre l'expression « mécanisme causal ». Je suis ici la suggestion de Beach et Pedersen : un mécanisme causal est un système « qui transmet des forces causales de X à Y [...], en supposant présent le contexte qui leur permet d'opérer » (Beach et Pedersen 2013 : 34).

<sup>5</sup> Les intérêts diffus sont ici compris comme « des intérêts collectifs répartis sur un grand nombre d'individus » ; c'est le cas des mesures de protection du consommateur (Pollack 1997 : 572).

Cet article propose une des premières analyses scientifiques de la création d'un régulateur financier ayant pour seule mission de protéger les consommateurs (pour d'autres analyses, voir Kirsch et Mayer 2012 ; Wolley et Ziegler 2012). Les réformes du crédit aux particuliers sont spécialement intéressantes à étudier parce que les pratiques abusives en ce domaine – notamment sur le marché immobilier, mais aussi sur les cartes de crédit et autres crédits à risque – auraient largement contribué à la débâcle de 2007-2008. L'analyse empirique est fondée sur une quarantaine d'entretiens conduits à Washington entre septembre 2013 et mars 2014 avec des représentants de la société civile et de la finance, des acteurs de la décision publique et des fonctionnaires des autorités de régulation. Sur l'élaboration législative, j'ai interrogé des personnes de haut ou très haut niveau : collaborateurs parlementaires, hauts fonctionnaires, responsables de différents groupes d'intérêt pleinement investis dans cette bataille ou ayant suivi de près le détail des négociations. Process-tracing à des fins de mise à l'épreuve de la théorie permettra de retracer les mécanismes sociaux liant intérêts diffus et changement de politique en matière de crédit aux particuliers, afin d'ouvrir la boîte noire du succès. L'analyse montrera que, dans un conflit de politique publique, des acteurs faibles confrontés à des adversaires mieux établis et mieux dotés doivent, pour l'emporter, construire une large coalition entre eux et avec des alliés influents à l'extérieur et à l'intérieur de l'État.

La logique suivie ici sera celle du « cas crucial » offrant l'issue « la moins vraisemblable » (Levy 2008 : 11 ; Gerring 2007 : 116). Car s'il est vrai que, depuis la guerre, les intérêts diffus du consommateur « dominant systématiquement les processus nationaux d'élaboration des politiques publiques » dans plusieurs domaines (Trumbull 2012 : 10), on ne s'attend pas à les voir exercer une influence décisive sur des questions aussi techniques que la réglementation financière, où ce sont les groupes de pression du secteur, à la fois plus riches et plus experts, qui font prévaloir leurs préférences. On visera donc à mettre en évidence l'influence du plus faible dans des conditions difficiles, car « si l'on parvient à trouver le mécanisme à l'œuvre dans un contexte non favorable, la confiance dans l'existence de ce mécanisme causal au sein d'une population plus large de cas s'en trouvera accrue » (Beach et Pedersen 2013 : 152).

Je commencerai par décrire brièvement le tournant considérable que constitue la création du CFPB et les luttes politiques auxquelles elle a donné lieu. Puis je présenterai, sur la base de la littérature existante, quatre propositions à tester pour expliquer un changement de réglementation financière favorable aux intérêts diffus. Dans la section suivante, j'interpréterai ce processus de changement en appliquant à mon matériel empirique les

hypothèses tirées de la théorie, selon la méthode de process-tracing. En conclusion, je me demanderai en quoi mes résultats intéressent la théorie de la capture<sup>6</sup>. Cet article rejoint les efforts de plusieurs travaux récents d'économie politique pour comprendre comment il est parfois possible de contenir le pouvoir des puissances d'argent (Bell et Hindmoor 2013 ; Culpepper 2011).

### **La création du nouveau régulateur : un tournant**

À la veille de la crise, le dispositif réglementaire de protection du consommateur de produits financiers était criblé de lacunes, à la faveur desquelles s'étaient développées des pratiques de crédit prédatrices qui, en multipliant les défauts de remboursement, contribuèrent à l'effondrement du marché immobilier. Pour traiter le problème, la loi Dodd-Frank a centralisé ces fonctions de protection dans un organisme unique, indépendant et bien financé. Le « Bureau » créé par le titre X de la loi est un régulateur indépendant institué au sein de la Réserve fédérale, avec pour seule mission de protéger les consommateurs de produits financiers. Il doit assurer « l'accès de tous à des produits et services financiers honnêtes, transparents et compétitifs »<sup>7</sup>. La loi remplaçait ainsi par une seule agence, pleinement responsable de la protection du consommateur, un patchwork de sept administrations différentes. La réglementation des services financiers aux particuliers s'en trouvait unifiée et renforcée. Le CFPB fusionne non seulement les fonctions de protection de tous ces organismes mais aussi celles contenues dans différentes dispositions législatives, par exemple la loi sur la vérité des prêts (*Truth in Lending Act*) et la loi sur les cartes de crédit (*CARD Act*). Il offre une ligne téléphonique nationale de réclamation, avec un numéro unique et gratuit, pour que les consommateurs puissent signaler des problèmes, ainsi qu'un service d'éducation financière. Il a à sa tête un directeur unique. Et, bien qu'il fasse administrativement partie de la Réserve fédérale, le Conseil des gouverneurs de celle-ci ne peut s'immiscer dans ses affaires. Le *tableau 1* résume les principales caractéristiques du CFPB telles que définies dans la loi Dodd-Frank.

---

<sup>6</sup> Le processus par lequel les intérêts étroits d'un secteur professionnel sont favorisés aux dépens de l'intérêt public plus diffus est communément dénommé « capture de régulation » (Pagliari 2012 : 4).

<sup>7</sup> Dodd-Frank, § 1021(a).

Tableau 1 Principales caractéristiques du CFPB selon la loi Dodd-Frank de 2010

<b>Mesures</b>	<b>Régulations conformes aux préférences des intérêts diffus des consommateurs</b>
<b>Structure/direction</b>	Un directeur unique nommé par le Président pour cinq ans ; agence instituée au sein de la Réserve fédérale
<b>Financement</b>	Par transfert de 10 à 12 % du budget de la Réserve fédérale
<b>Domaine de compétence</b>	Larges pouvoirs sur toute entité – sauf exemptions spécifiées – fournissant un produit ou service financier aux particuliers
<b>Pouvoirs de surveillance et de contrôle sur les petits établissements financiers</b>	Les établissements de moins de 10 Mds \$ d'actifs resteront soumis à la seule autorité de leurs régulateurs actuels
<b>Rapports avec le droit des États (« suprématie du fédéral »)</b>	Le principe de suprématie ne fera obstacle aux lois d'État protégeant les consommateurs de produits financiers que dans la mesure où elles sont incompatibles avec la législation fédérale, cette condition n'étant pas considérée comme remplie en cas de protection supérieure
<b>Crédit hypothécaire</b>	Interdiction d'offrir des primes aux courtiers en fonction des conditions qu'ils ont fait signer à l'emprunteur ; obligation de vérifier la capacité de remboursement de l'emprunteur
	<b>Régulations non-conformes aux préférences des intérêts diffus des consommateurs</b>
<b>Surveillance par le Financial Stability Oversight Council (FSOC)</b>	Le FSOC pourra censurer une règle édictée par le CFPB si elle est « susceptible de mettre en danger la sécurité et la santé du système bancaire ou la stabilité du système financier »
<b>Principales exemptions</b>	Concessionnaires auto et petites entreprises sont exemptés
<b>Autorité sur d'autres lois protectrices</b>	Le CFPB n'a pas autorité concernant le CRA
<b>Offre de services de base (« plain vanilla »)</b>	Pas d'obligation faite aux établissements de crédit de proposer, à côté de leurs produits ou services propres, des « produits ou services financiers de base »

Source: éléments réunis par l'auteur.

Trois types de pouvoir lui sont conférés : élaborer les règles, surveiller les fournisseurs de produits financiers aux particuliers et faire appliquer le droit fédéral protégeant le consommateur. Il surveille les banques, caisses d'épargne et coopératives de crédit de plus de

10 milliards de dollars ainsi que les sociétés qui, sans avoir l'un de ces trois statuts, peuvent néanmoins proposer des produits ou services financiers. Il s'agit du premier régulateur fédéral qui non seulement a le pouvoir d'édicter des règles pour les organismes non bancaires, mais aussi celui de les surveiller et de les contrôler – « pouvoir dont aucune administration fédérale n'avait jamais disposé »<sup>8</sup>. Cette disposition en fait un régulateur des services financiers aux particuliers beaucoup plus puissant que la Federal Trade Commission, qui n'avait autorité que sur les établissements non bancaires (Pridgen 2013). Plus important encore, le financement du CFPB est défini en pourcentage du budget de la Réserve fédérale et n'a donc pas à franchir chaque année l'épreuve de la répartition des crédits par le Congrès. Le camp des consommateurs y tenait beaucoup, car « le processus annuel d'adoption de la loi de finances [est] susceptible de donner lieu à des pressions politiques indésirables » (Cooley 2010 : 79). La loi comporte une autre disposition très importante : elle limite la « suprématie du fédéral » (*federal preemption*), qui interdisait aux États fédérés de prendre des dispositions plus protectrices que le droit fédéral. Elle fonctionne ainsi comme « plancher » et non plus comme « plafond », les États pouvant adopter des lois plus strictes s'ils le désirent. C'était une des grandes revendications des organisations de consommateurs.

Globalement, le nouvel organisme devra « faire contrepoids, au sein de l'État, à une série d'organes de régulation bancaire qui ont toujours partagé la vision des banques placées sous leur autorité plutôt que celle de leurs clients » (Johnson et Kwak 2011 : 200). Certains ont dit que le nouveau régulateur n'était qu'« une feuille de vigne dissimulant l'influence brute des intérêts concentrés » dans la remise en état du système financier (Trumbull 2012a : 28). Une bonne raison de penser le contraire est la masse de ressources investie par la profession pour empêcher cet organisme de voir le jour. Il est indéniable que les banques auraient préféré le *statu quo* et que la loi a été adoptée en dépit de leurs efforts. En outre, un large éventail d'experts, dont des avocats spécialisés dans la défense des consommateurs, des lobbyistes de la finance et des dirigeants d'associations de consommateurs, ont reconnu que le CFPB est un organe de régulation doté d'un grand pouvoir (Pridgen 2013 ; Caggiano *et al.* 2010).

### **La campagne pour la création d'une agence de protection des consommateurs**

Pour définir les bornes temporelles de cette analyse, la crise financière amorcée en 2007 fournit un point de déclenchement clair du mécanisme causal. L'étude de cas commence par

---

<sup>8</sup> Entretien 65a avec un représentant d'une association de consommateurs, Washington, 5 août 2011.



une brève chronologie de l'adoption de la réforme, dont on commença à discuter début 2009. En juin, le ministère des Finances publia un Livre blanc de 90 pages intitulé *A new foundation : rebuilding financial supervision and regulation*, qui allait faire fonction d'avant-projet ; il y proposait cinq objectifs, parmi lesquels la création d'une « agence de protection du consommateur de produits financiers (CFPA), responsable de la formulation de règles équitables de protection du consommateur et ayant autorité pour les faire appliquer » (Department of the Treasury 2009). Le débat législatif commença en septembre à la Chambre des représentants, avec pour principal lieu de discussion la Commission des services financiers, présidée par Barney Frank ; un projet de loi fut adopté début décembre. Au Sénat, la Commission de la banque, du logement et des affaires urbaines, présidée par Christopher Dodd, discuta ce texte en février-mars 2010. La commission bicamérale d'harmonisation acheva ses travaux le 29 juin et le texte commun fut voté par la Chambre fin juin et par le Sénat mi-juillet<sup>9</sup>. Le 21 juillet, enfin, le Président apposait sa signature au bas de la « loi Dodd-Frank de réforme de Wall Street et de protection du consommateur ».

L'adoption du CFPB constitua le point de basculement à plusieurs étapes du processus législatif. Dodd avait cherché à réunir les deux partis autour d'un compromis selon lequel, au lieu de créer une agence indépendante, on aurait renforcé les fonctions de protection du consommateur d'une administration fédérale déjà existante (*Wall Street Journal* 2010). Selon le sénateur Bob Corker, la création du CFPB fut « la question la plus conflictuelle », « le grand sujet qui fâche » au cours des négociations au Sénat, la pierre d'achoppement d'un accord bipartisan sur le texte (Rowley et Lerer 2010). Le 5 mai 2010, le sénateur Shelby présenta un amendement qui aurait amoindri les pouvoirs du CFPB et supprimé son indépendance en le subordonnant à la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) et en lui interdisant de contrôler ou de réglementer les banques de dépôt (Wilmarth 2012 : 888) ; cet amendement fut rejeté par la majorité démocrate. Finalement, le 20 mai, le Sénat vota lui aussi, par 59 voix contre 39, un texte de réforme financière très ambitieux et comportant la création au sein de la Réserve fédérale d'un organe de protection du consommateur de produits financiers doté des mêmes pouvoirs que celui qui figurait dans le texte voté par la Chambre (H.R. 4173) : la voie était ouverte à l'harmonisation des deux textes par une commission bicamérale.

La proposition de régulateur indépendant chargé de protéger le consommateur a mis aux prises deux coalitions. Les organisations représentant les intérêts de la profession –

---

<sup>9</sup> *The Administration's CFPA Act*, H.R. 4173, Titre IV (version adoptée par la Chambre) et S.3217, Titre X (version adoptée par le Sénat).

principalement l'ABA, la MBA et la Chambre de commerce – s'y sont opposées du début à la fin. Ce sont des groupes d'intérêt très bien organisés et qui disposent d'énormes moyens matériels. Selon le Center for Responsive Politics (CRP), le secteur de la finance dépensa 224,6 millions de dollars en lobbying en 2009, au deuxième rang derrière celui de la santé et ses 263,6 millions (Mayer 2009). La Chambre de commerce créa un site Internet « stoptheCFPA.com »<sup>10</sup> et finança une campagne publicitaire d'au moins 2 millions de dollars contre la création du nouvel organisme. Celui-ci, expliqua le président de l'ABA Edward Yingling (2009) lors de son audition au Sénat par la Commission de la banque, briderait l'innovation, limiterait le choix des consommateurs, compliquerait encore les structures de régulation existantes et ferait peser un fardeau disproportionné sur les petites banques et les coopératives de crédit. Les bruyantes protestations de l'ABA et le témoignage de son président devant la commission montrent bien que, pour le secteur de la finance, l'objectif d'empêcher la création d'une telle agence était une priorité.

En face, le projet de régulateur a été activement défendu par une coalition constituée pour la circonstance et qui se lança dans la bataille à peu près au moment où le gouvernement publiait ses propositions de réforme. Formellement proclamée en mai 2009 sous le nom d'Americans for financial reform (AFR), la coalition réunissait environ 250 organisations de la société civile, dont l'US-PIRG et les plus grands syndicats tels que l'AFL-CIO et le syndicat des services SEIU. Une telle alliance d'organisations de travailleurs, de défense des droits du citoyen, de petites entreprises, de personnes âgées, pour « parler d'une seule voix face aux représentants des intérêts de la finance », est unique dans l'histoire des États-Unis (Woolley et Ziegler 2011 : 23). Certains chercheurs voient dans les mobilisations suscitées par la crise de 2008 la « quatrième vague du militantisme consommateur » (Cohen 2010 : 235).

En termes de ressources matérielles, la jeune coalition était clairement en situation d'infériorité par rapport au lobby de la finance. Elle parvint à réunir, essentiellement par le biais de fondations progressistes, environ 1,4 millions de dollars la première année, soit une fraction minime du budget de lobbying du secteur professionnel<sup>11</sup>. Et pourtant, ce sont les organisations de consommateurs et les syndicats, représentant les intérêts diffus, qui ont vu leurs préférences se traduire dans les décisions politiques, contre leurs adversaires plus riches et plus influents. Le texte final soumis à la signature du Président répondait aux principaux

---

<sup>10</sup> Cette page Internet est fermée et redirige vers <http://www.cfpbspotlight.com>.

<sup>11</sup> Entretien 10 avec un défenseur des consommateurs, 28 septembre 2013. [NB : Tous les entretiens cités dans cet article ont eu lieu à Washington]

objectifs des partisans de la réforme : comme l'avaient voulu les militants, le nouvel organisme couvrait l'ensemble du marché, avait un directeur unique, était financé indépendamment de la répartition des crédits budgétaires par le Congrès et disposait de pouvoirs importants de surveillance et de contrôle des établissements bancaires et non bancaires de crédit. Comme le disait un militant des droits du consommateur : « Par rapport aux décennies durant lesquelles nous n'avions pas fait le moindre progrès en matière de protection du consommateur, c'est un grand changement »<sup>12</sup>. Comment les intérêts diffus des consommateurs en sont-ils venus à se refléter dans la réforme ?

### **Un mécanisme causal de relations entre groupes d'intérêt et décideurs publics**

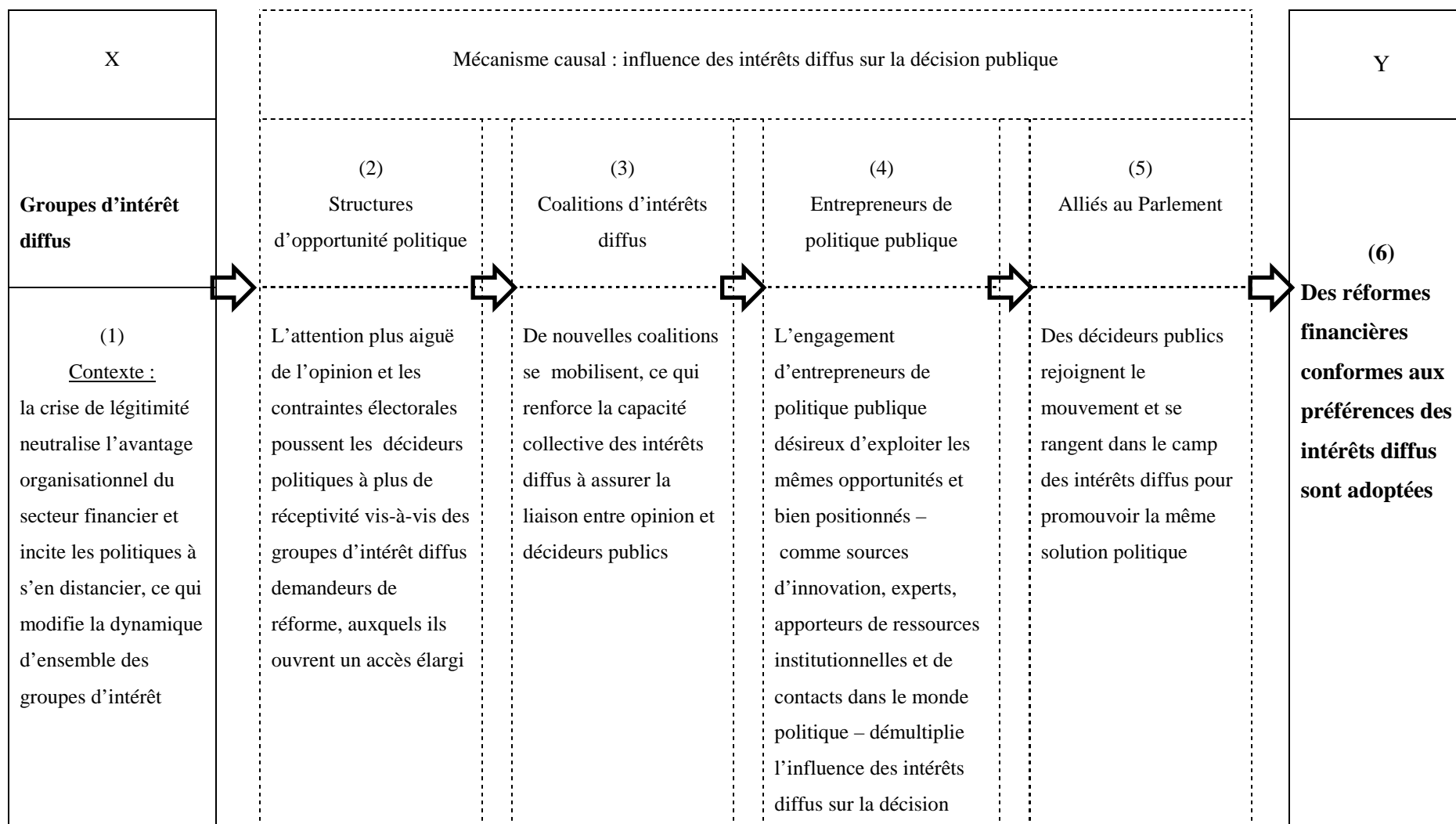
Pour répondre à cette question et expliquer les trajectoires de la réforme financière, je vais esquisser un mécanisme causal plausible des relations entre organisations militantes et décideurs publics en suivant la stratégie de recherche proposée par Beach et Pedersen (2013) pour process-tracing à des fins de mise à l'épreuve de la théorie. Ma principale hypothèse rivale dans cet article est une explication fondée sur la théorie de la capture, qui veut que l'issue de la réforme financière ne s'explique que par référence aux préférences du secteur financier et à leur traduction dans la politique publique. La capture de régulation, récit le plus généralement admis du changement réglementaire de l'après-crise, est importante mais incomplète<sup>13</sup>. Elle fournit une explication convaincante, fondée sur la puissance du lobby financier, du caractère incrémental des réformes. Mais elle ne rend pas compte de l'univers observable des changements radicaux décidés en dépit de l'opposition de ce dernier. En outre, comme plusieurs auteurs l'ont relevé, la capture est souvent présumée sans vérification empirique (Young 2013 ; Carpenter et Moss 2014). Gunnar Trumbull (2012) a récemment montré comment la logique de l'action collective d'Olson peut s'inverser si les groupes de consommateurs parviennent à mieux faire valoir la légitimité politique de leur lutte aux yeux de l'opinion.

---

<sup>12</sup> Entretien 3a avec un défenseur des consommateurs, 28 septembre 2013.

<sup>13</sup> Si la théorie de la capture a été élaborée au départ pour expliquer le comportement des autorités de régulation et non des décisions législatives, le concept a depuis été appliqué plus largement à la prise de décision en matière de régulation financière.

Figure 1 Un mécanisme causal de relations entre groupes d'intérêt et acteurs de la décision publique



Jusqu'ici, rares sont les études de la réforme Dodd-Frank qui reconnaissent que la dynamique classique de la capture de régulation en matière financière a été sensiblement altérée par le choc de la crise du crédit (Young 2013 ; Pagliari et Young 2012 ; Wolley et Ziegler 2011 ; Clapp et Helleiner 2012). Si ces travaux mentionnent la pluralité des acteurs – conséquence de la mobilisation de la société civile – parmi les facteurs importants du processus, ils ne développent guère, ou pas du tout, le rôle précis de ces groupes nouvellement mobilisés. Plus généralement, l'insuffisance de leurs explications réside en ce que la dynamique causale – comment ces groupes novices sont-ils devenus des agents de changement capables de contrebalancer les intérêts financiers ? – n'est pas mise au jour : la boîte noire reste fermée. Il serait pourtant bien utile d'appréhender plus systématiquement la façon dont les groupes d'intérêt diffus ont réussi à faire prévaloir leurs préférences sur celles d'un adversaire plus puissant. La présente étude comble cette lacune. Elle repose sur des travaux antérieurs, mais les prolonge en précisant minutieusement le mécanisme causal aboutissant à une décision publique conforme aux vœux des intérêts diffus. Selon moi, la recherche sur les mouvements sociaux et sur la politique de la production réglementaire, en identifiant d'autres mécanismes que ceux déjà connus, fournit un complément d'outillage pour expliquer des réformes inattendues.

Je vais maintenant formuler une série de propositions tirées de la théorie, que mon étude de cas devra tester. Si ma démarche est principalement déductive, j'ai aussi (démarche inductive) puisé dans des travaux récents de sociologie et de science politique des idées sur le mode de fonctionnement d'un mécanisme théorisé. En combinant différentes approches théoriques et des outils tirés de la littérature de la régulation, du lobbying et des mouvements sociaux, je pose quatre conditions nécessaires pour un changement de réglementation favorable aux intérêts diffus : ouverture d'opportunités politiques ; coalition entre groupes d'intérêts diffus ; présence d'« entrepreneurs de politique publique » extérieurs à l'État ; présence d'alliés au sein de l'État. Le mécanisme causal se déroule dans un contexte où l'indignation morale soulevée par la débâcle financière provoque une « crise de légitimité » et dépouille (temporairement) de leur puissance les intérêts concentrés. La *figure 1* résume le mécanisme des relations entre groupes militants et acteurs de la décision publique (*government officials*) qui explique l'influence des intérêts diffus sur la réforme<sup>14</sup>. En appendice, le *tableau 4* va plus loin en tentant de faire fonctionner ce mécanisme causal dans

---

<sup>14</sup> Conformément aux indications de Beach et Pedersen (2013 : 29), chaque partie du mécanisme est conceptualisée « comme composée d'entités qui entreprennent des actions », et seuls les éléments nécessaires au mécanisme sont inclus.

des prédictions spécifiques sur les éléments factuels qu'il faut s'attendre à trouver, si mes hypothèses sont valides, pour chaque section du mécanisme. C'est une étape cruciale du processus de recherche, qui permet d'éviter ce que Hedström et Ylikoski (2010 : 54) appellent « narration mécaniste paresseuse ».

### *(1) Contexte*

Un mécanisme social fonctionne dans un contexte. Pour comprendre la réceptivité accrue du personnel politique aux demandes des consommateurs et la redistribution (partielle) de la puissance – aux dépens des intérêts concentrés du secteur, au profit des intérêts diffus des consommateurs –, il faut donc observer attentivement en quoi la crise a modifié les conditions contextuelles de la réforme. Celles qui permettent au mécanisme causal d'opérer se caractérisent par la délégitimation (temporaire) de la finance par suite de la crise, qui neutralise partiellement son avantage organisationnel et provoque l'éloignement des décideurs politiques : la dynamique des groupes d'intérêt s'en trouve modifiée. Selon des travaux récents d'économie politique internationale, cette neutralisation temporaire a bien eu lieu et l'ambiance générale de l'après-crise a été marquée par un intérêt accru de l'opinion pour ces thèmes et par une publicité négative pour le secteur financier (Quaglia 2010). L'attention des médias a certainement renforcé le sentiment que la finance avait trop d'influence. Culpepper (2011), appliquant sa théorie de la « politique silencieuse » aux lendemains de la crise, prédit aux intérêts organisés « une position de négociation affaiblie » dans un « environnement politique radicalement changé » et « sous intense surveillance de l'opinion ». Plusieurs chercheurs ont estimé que la crise financière avait plongé l'ordre néolibéral et la communauté financière dans une « crise de légitimité » (Helleiner 2010 ; Morgan 2010). En quoi la structure d'opportunité politique des groupes d'intérêt diffus s'est-elle trouvée modifiée par ce contexte de crise qui a fait dérailler les mécanismes classiques de la capture ?

### *(2) Opportunité politique : accès et réceptivité*

La crise financière fournit les conditions contextuelles de l'ouverture d'opportunités politiques aux groupes d'intérêt diffus et stimule la construction d'une action collective. Selon une définition très stricte de l'opportunité politique, celle-ci comporte les deux dimensions suivantes : « La première est d'ordre structurel, elle a trait au degré d'ouverture du système politique, donc à son accessibilité aux acteurs politiques. La seconde concerne la réceptivité

du premier aux revendications des seconds » (Princen et Kerremans 2008 : 1131). La réceptivité des décideurs politiques aux intérêts diffus dépend de « facteurs contingents » tels que l'importance que l'opinion publique prête au sujet. Comme le suggère la distinction de Culpepper (2011) entre politique silencieuse et politique bruyante, les groupes très organisés du monde des affaires sont souvent perdants dans un contexte de politique bruyante, quand l'opinion publique est en éveil. Les structures d'opportunité politique favorables à l'action collective sont donc ici théorisées comme l'un des éléments de la chaîne causale expliquant le changement. Nous nous attendons à trouver dans notre étude de cas, en tant qu'éléments du mécanisme causal, les conditions suivantes : *des changements qualitatifs dans le contexte institutionnel de la production de règles financières et une plus grande réceptivité politique des décideurs, qui offrent un accès élargi aux groupes d'intérêt diffus.*

### *(3) Mobilisation des intérêts diffus*

Un autre facteur favorable à l'influence des groupes d'intérêt diffus a été leur capacité à se coaliser. En m'intéressant cette fois à leurs propres initiatives, j'avancerai que, dans le contexte de crise, l'ouverture de structures d'opportunité politique offrait de nouvelles perspectives à leur action collective : deuxième condition nécessaire pour expliquer la représentation de leurs intérêts dans la réforme finalement adoptée. Le potentiel de succès des groupes d'intérêt est souvent fonction de leur perception de nouvelles opportunités politiques (Princen et Kerremans 2008 : 1132). Kingdon soutient qu'une « fenêtre » s'ouvre quand les acteurs perçoivent sa présence et que cette perception est elle-même nécessaire pour qu'ils en tirent profit. Cela dit, il ne faut pas oublier que la flèche causale n'est pas nécessairement à sens unique : l'action des groupes peut aussi avoir un effet sur les structures d'opportunité politique, en l'occurrence sur la disposition de certains élus à se faire les « partenaires » de leur combat (Mahoney et Baumgartner 2015). J'y reviendrai dans la section suivante. L'organisation sous forme de coalition a un autre effet important : elle peut fournir aux groupes mobilisés assez de ressources pour concentrer le soutien d'une opinion publique favorable mais dispersée, et assurer la liaison entre celle-ci et les décideurs (Kollman 1998). Dür et Mateo (2014 : 1205) ont établi que « les groupes soutenus par l'opinion ont plus de chances que les autres de voir leurs préférences se refléter dans les décisions publiques ». D'où la proposition causale suivante : *l'organisation en « coalition de plaidoyer » (advocacy coalition) que stimule la perception d'une fenêtre d'opportunité ouverte par la crise permet*

*aux groupes d'intérêt diffus de promouvoir plus efficacement les réformes souhaitées et d'assurer la liaison entre opinion et décideurs.*

#### *(4) Entrepreneurs de politique publique*

Le rôle d'« entrepreneur de politique publique » (*policy entrepreneur*) est surtout présent dans la littérature traitant de la représentation des intérêts diffus dans les décisions politiques. Selon Mattli et Woods (2009 : 28), ces personnages peuvent apporter un important surcroît de puissance à « des groupes de la société ayant à souffrir de la réglementation existante mais mal armés » pour en obtenir le changement. S'inspirant de la notion schumpeterienne d'entrepreneur, Beckert (1999 : 789) considère l'action stratégique autonome de l'entrepreneur politique (en tant qu'« innovateur rompant avec la routine ») comme une condition nécessaire du changement institutionnel. L'expert apportant son concours à une campagne d'intérêt diffus est couramment évoqué dans ce cadre. Ses avis doivent répondre précisément aux besoins des politiques, explique Patashnik (2008 : 20) : « Pour être utile, à notre époque de phrases-choc et de publicités de trente secondes, l'avis des experts doit être très adapté aux besoins des décideurs publics en quête de solutions aux “problèmes” saillants ». Leur influence est maximale quand ils sont de bons connaisseurs du monde politique (c'est-à-dire qu'ils y ont leurs entrées et sont familiers de leurs modes de négociation). Ils doivent aussi être prêts à beaucoup s'investir (Kingdon 2010 : 181). Les entrepreneurs politiques sont ici considérés à part des dirigeants d'organisations de défense (de consommateurs, de salariés, de minorités etc.). Selon la « théorie de l'échange appliquée aux groupes d'intérêt » proposée par Salisbury, les entrepreneurs apportent aux membres des bénéfices sélectifs et négocient des accords sur la scène politique, faisant ainsi office de commutateur central entre deux mondes. Autrement dit, ils peuvent organiser de nouvelles formes d'action collective et leur conférer le poids politique voulu. Dans le présent travail et conformément aux propositions de Wilson (1980) et de Salisbury (1969), ils sont conceptualisés comme extérieurs au processus législatif proprement dit. Ils se distinguent donc du personnel politique de l'État. L'assertion à tester sera la suivante : *l'engagement d'entrepreneurs bien positionnés, apportant leur capacité d'innovation, leur expertise, leurs ressources institutionnelles et leurs contacts politiques pour exploiter une opportunité dont ils ont la même perception que les groupes d'intérêt diffus, démultiplie l'influence de ces derniers sur les décisions publiques.*



### *(5) Des alliés au sein de l'État*

Éventuellement, des élus et autres représentants de l'État vont dépasser l'écoute bienveillante et devenir pour les consommateurs de véritables « alliés de l'intérieur » s'activant à faire avancer leur cause en conjuguant leurs efforts avec les organisations qui les défendent : alors se constitue une coalition entre ceux du dedans (*government officials* : élus, ministres, hauts fonctionnaires) et ceux du dehors (groupes de défense) partageant les mêmes objectifs et fonctionnant en équipe (*advocacy team*). Les politiques agissent en faveur des intérêts diffus surtout quand ils en espèrent des bénéfices électoraux. C'est dire qu'ils se lancent dans la promotion active d'une certaine solution en partenariat avec des groupes extérieurs *après*, ou en réaction à, une forte mobilisation de ces derniers, et après en avoir évalué l'écho dans la population. En d'autres termes, la mobilisation des intérêts diffus est une condition nécessaire pour que des élus se fassent les champions actifs d'une proposition sur la scène nationale (Mahoney et Baumgartner 2015 : 207). Je vais donc tester l'hypothèse suivante : *une mobilisation intense produit un effet d'entraînement qui renforce le camp de la réforme et incite les détenteurs de charges publiques à se ranger activement, en tant qu'« alliés de l'intérieur », du côté de la coalition qui la revendique.*

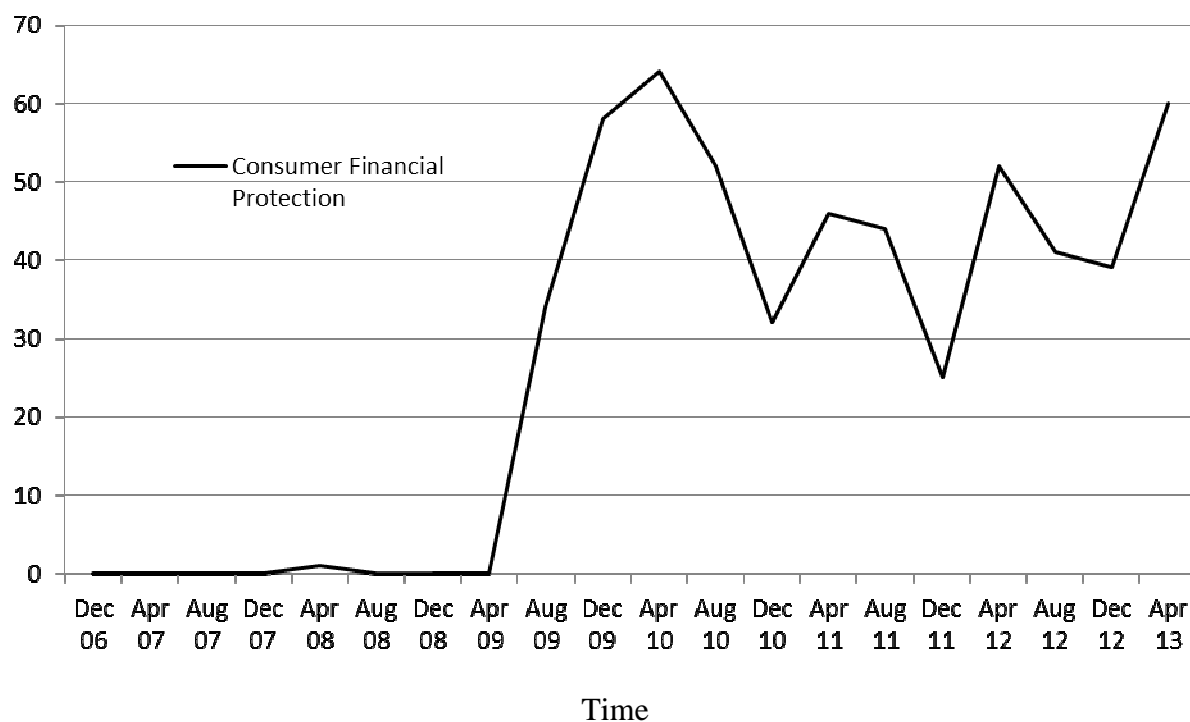
### **Le contexte de la revendication de réforme au lendemain de la crise**

Un mécanisme social fonctionne dans un contexte. Il faut donc observer attentivement en quoi la crise a modifié les conditions contextuelles d'une réforme de la réglementation si l'on veut comprendre la plus grande réceptivité du personnel politique aux demandes des consommateurs et la soudaine redistribution (partielle) de la puissance en faveur de ces derniers et aux dépens des intérêts concentrés de la profession. C'est là une opération cruciale du travail de conceptualisation, car le même mécanisme, placé dans un autre contexte, pourrait conduire à une issue différente (Falleti et Lynch 2009). Avant d'aborder les composantes du mécanisme théorique supposé expliquer le changement, examinons donc ses conditions d'applicabilité.

Le contexte dans lequel est intervenue la réforme réglementaire était caractérisé par une contestation très générale, dans l'espace public, de la légitimité du monde financier et de ses pratiques. La couverture médiatique intense des thèmes liés à la crise amplifiait le sentiment d'une influence excessive de la finance. L'indignation de l'opinion poussait la question de la réforme dans la zone de « politique bruyante », pour utiliser la terminologie de Culpepper.

Nous l'avons dit, l'accession d'un thème à une très large visibilité lance une dynamique puissante, car elle motive les élus à agir contre les intérêts étroits du secteur privé. Or ce passage au premier plan s'est bien produit dans le cas de la réglementation financière : voir par exemple la courbe de fréquence de l'expression « *consumer financial protection* » dans la presse financière (*figure 2*). Même si le pic observé est à l'évidence un effet de la publication du Livre blanc du gouvernement (juin 2009) – l'opinion reflétant donc ici l'action publique plutôt que l'inverse –, l'ampleur de la couverture médiatique dit bien que la réforme de la réglementation financière jouissait d'une publicité accrue.

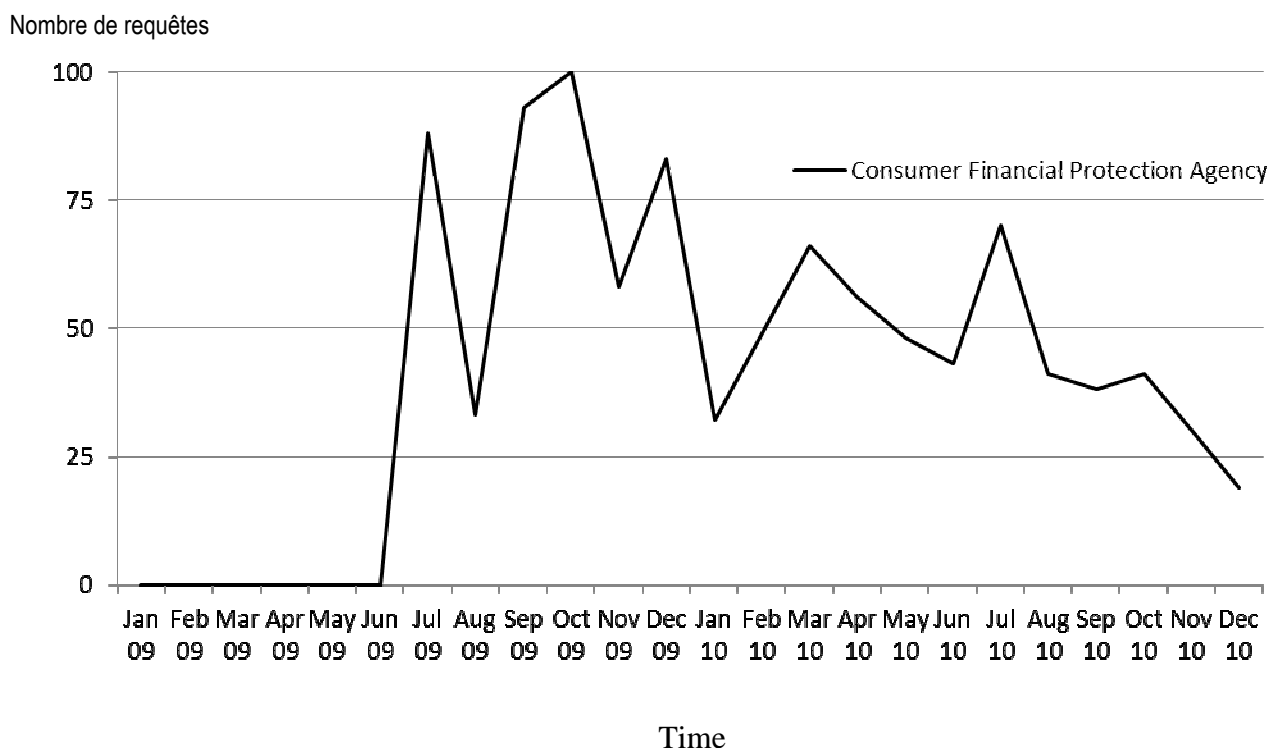
Figure 2 Nombre d'articles contenant l'expression « *consumer financial protection* » dans le *Financial Times* et le *Wall Street Journal* (Source : Factiva)



On en a une autre illustration avec la courbe du nombre de requêtes sur Google pour l'expression « *consumer financial protection agency* » (*figure 3*). Les requêtes n'ont commencé qu'en juin 2009, quand le ministère des Finances a inscrit cette proposition dans son projet de réforme. Après un pic, l'intérêt est retombé pour remonter brièvement de septembre à décembre, époque du débat à la Chambre des représentants. Un second pic s'observe en juillet 2010 au moment de la signature de la loi Dodd-Frank par le Président.

Cette courbe indique un accroissement de l'intérêt du public pour une mesure financière apparemment aussi peu spectaculaire que la création d'une nouvelle autorité de régulation.

Figure 3 Requêtes sur Google pour l'expression « *consumer financial protection agency* »<sup>15</sup>  
(Source : Google trends, <http://www.google.com/trends>, consulté le 29 avril 2015).



Cet intérêt accru s'est accompagné d'un changement qualitatif dans le processus décisionnel, avec une prise de distance des décideurs à l'égard du secteur privé. Frappés par les conséquences dévastatrices de la crise, les politiques ont commencé à douter de l'expertise des professions financières. Le représentant Brad Miller remarquait en mars 2009, à propos de la réforme envisagée du crédit hypothécaire : « Le climat politique a changé. La crise des saisies immobilières a fait des ravages dans les familles de la classe moyenne et dans notre économie en général. Les arguments du secteur professionnel [...] ne sont pas convaincants du tout » (*Washington Post* 2009). C'était la finance qui était coupable de la crise, et la délégitimation qui s'est ensuivie fut nettement ressentie par ses lobbyistes. L'un d'eux

<sup>15</sup> Le nouvel organisme s'est appelé d'abord « Financial Product Safety Commission », puis « Consumer Financial Protection Agency », puis enfin « Consumer Financial Protection Bureau ». Mais c'est le mot « agency » qui a été le plus employé pendant toute la durée du débat législatif.

raconte : « Avec la crise, la profession n'était pas en position de force parce que nous avons commis des erreurs, et les politiques voulaient renforcer le cadre réglementaire autour de ça. Pas facile pour un secteur professionnel qui est coupable [...] de venir dire "Voilà ce que vous devez faire, d'après nous, pour réparer les dégâts" »<sup>16</sup>. Dans son discours d'avril 2010 sur Wall Street, le Président fit bien comprendre qu'il considérait la protection du consommateur comme un élément essentiel de la réforme financière, prenant ainsi le risque de « relations de plus en plus acrimonieuses » (Cooper 2010) avec le secteur financier. Le *New York Times* commenta ses propos en insistant sur le caractère inamical de la posture présidentielle :

« En s'adressant aux dirigeants des géants financiers de New York, Goldman Sachs compris, M. Obama s'est présenté lui-même comme un champion du changement, en lutte contre les « bataillons de lobbyistes de la finance » et les « forces desséchantes » de l'élite économique. Avec sa cote de popularité en berne, cette charge soigneusement calculée paraissait viser autant à tirer profit de l'humeur anti-establishment du pays qu'à muscler la réglementation financière par une nouvelle législation » (Baker et Herzenhorn 2010).

Dans mes entretiens, plusieurs exemples montrent que le dialogue sur les questions de régulation entre groupes d'intérêt financiers et représentants de l'État avait fort souffert de la crise. Un indice en est que ces groupes furent informés beaucoup plus tardivement que de coutume des propositions législatives en circulation et des changements envisagés, ayant été à peu près exclus de cette phase du processus de décision. Mes interlocuteurs du camp de la finance confirment que, jusqu'à la publication de l'avant-projet du ministère en juin 2009, ils ne savaient rien ou n'avaient qu'une très vague idée de ce que contenait la proposition d'agence de protection du consommateur. Plusieurs disent avoir été « coupés du processus » dans les premières phases de l'élaboration législative. L'un d'eux se souvient d'avoir parlé avec des représentants du ministère pendant la préparation du Livre blanc, mais de n'avoir eu qu'« un impact négligeable sur la réflexion de l'exécutif concernant le côté consommateur de la future loi ». Il mentionne aussi le changement induit par la crise dans le mode de dialogue : les organisations du secteur financier, dit-il, « n'ont eu pratiquement aucun contact avec le gouvernement » sur l'idée d'agence de protection du consommateur, ce qu'il qualifie d'« extrêmement inhabituel ». Quand des représentants du secteur étaient invités à la Maison-Blanche, on les écoutait, mais sans négocier, rapporte un lobbyiste : « Au début, j'ai été très

---

<sup>16</sup> Entretien 100 avec un lobbyiste du secteur financier, 16 septembre 2013.

souvent invité à la Maison-Blanche. Il y avait des gens qui étaient toujours disposés à parler avec moi et nous avons eu d'excellentes conversations. [Mais] je ne peux pas dire qu'ils aient été le moins du monde désireux de négocier avec nous ». Enfin, quand fut rendu public le Livre blanc, avec ses précisions sur l'agence à créer, les groupes d'intérêt financiers furent « atterrés par son contenu »<sup>17</sup>. Un autre interlocuteur, toujours du côté du lobby financier, qualifie de « très frustrant » et « difficile » son travail de l'époque : « [Au Congrès], nous avons réussi à avoir quelques consultations avec Barney Frank, dans la période où la Chambre composait son texte de loi, mais pas beaucoup. Et avec Chris Dodd, très peu, je ne suis même pas sûr qu'il y en ait eu du tout »<sup>18</sup>. Et un représentant des banques décrit ainsi la perte d'influence politique sitôt après la crise : « Quand j'essayais d'obtenir qu'on fasse quelque chose pour les plus grandes banques, je ne pouvais presque rien faire »<sup>19</sup>.

Un haut fonctionnaire directement impliqué dans la rédaction du Livre blanc confirme que les relations avec les groupes d'intérêt de la finance étaient devenues moins agréables qu'avant la crise : « Nous n'avons pas échangé nos vues [avec eux]. C'était en partie une réaction : beaucoup d'entre nous trouvaient que le secteur financier avait pris une trop grande place dans les précédentes tentatives de régulation du marché. Nous avons eu des réunions avec eux tout le printemps sur différents aspects de la réforme, pour entendre ce qu'ils avaient à dire, mais nous ne les avons pas invités à écrire quoi que ce soit, à rédiger quoi que ce soit ou à orienter notre politique, et c'était là un choix très conscient »<sup>20</sup>. Un collaborateur du Sénat confirme que, dans le contexte de crise et d'une opinion en éveil, les lobbyistes bancaires avaient perdu beaucoup de leur influence politique : « Le lobby bancaire n'est pas très populaire, mais habituellement les sujets n'occupent pas le devant de la scène comme au moment de la crise financière. [...] Normalement les gens ne sont pas aussi concernés »<sup>21</sup>. De manière générale, les avis de la profession semblent avoir moins compté aux yeux des décideurs publics dans les mois qui ont suivi la crise.

Pour s'adapter à ce nouveau contexte, les groupes d'intérêt de la finance modifièrent leur stratégie en évitant l'opposition frontale. Ainsi, même si le lobby bancaire était contre la nouvelle agence, Edward Yingling, président de l'ABA, déclara lors de son audition par la

---

<sup>17</sup> Entretien 113 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 25 février 2014.

<sup>18</sup> Entretien 1 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 20 septembre 2013.

<sup>19</sup> Entretien 113 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 25 février 2014.

<sup>20</sup> Entretien 5 avec un haut fonctionnaire, 10 mars 2014.

<sup>21</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

commission du Sénat, en juillet 2010 : « La banque soutient pleinement la protection efficace du consommateur ». Au lieu d'opposer un veto pur et simple à tout changement, il offrit « d'œuvrer avec le gouvernement et le Congrès à réussir une bonne réforme de la réglementation » améliorant ladite protection. Étant donné le long passé de résistance à toute réglementation de cette organisation, relève un commentateur, ce genre de propos représentait « un virage à cent quatre-vingts degrés » (*Huffington Post* 2010). À l'évidence, l'ABA avait senti le vent tourner et entrepris de tempérer sa position de lobbying. Le changement de dynamique qui transparait dans les témoignages fragmentaires de mes interlocuteurs est significatif parce qu'il indique que, durant l'élaboration de la réforme, les lobbyistes virent leurs opinions largement ignorées et leur influence extrêmement réduite par rapport à la période d'avant la crise. Les dommages infligés par celle-ci à leur réputation et l'indignation soulevée par l'immoralité des pratiques bancaires les avaient privés d'une bonne partie de leurs moyens de pression.

### **Opportunité politique : accès et réceptivité**

La réticence des décideurs publics, sous la pression de l'opinion, à collaborer avec les représentants des professions financières s'est accompagnée d'une plus grande réceptivité aux demandes de réforme des groupes d'intérêt diffus. Tout d'abord, le changement de lieu de la prise de décision – qui quittait les discrètes instances technocratiques de naguère pour venir s'inscrire tout en haut de l'agenda de l'exécutif, du Congrès et de ses commissions – ouvrit de nouveaux points d'accès à un plus large éventail de groupes : à partir du début 2009, des représentants des consommateurs furent invités de manière répétée à témoigner devant les commissions parlementaires. Et, avec cette multiplication des points d'accès, on put aussi constater une écoute plus positive des attentes formulées par ces acteurs nouvellement mobilisés.

Si les défenseurs des consommateurs n'avaient guère pu se rapprocher de leurs objectifs durant le boom immobilier précédant la crise, c'est justement parce que les décideurs publics n'étaient pas prêts à les entendre. Mais le climat politique changea du tout au tout à l'automne 2008, quand le sauvetage des banques aux frais du contribuable souleva la colère de l'opinion. La réceptivité politique aux revendications des consommateurs s'amplifia sous l'effet d'une crise qui apportait à leur cause des arguments écrasants, que les décideurs publics ne pouvaient plus ignorer. Soumis à la pression de l'opinion, ces derniers entendirent cette fois les demandes de réforme, et les autorités reconnurent rapidement la nécessité d'une meilleure

protection. Ainsi, en mars 2009, Sheila Bair, présidente de la FDIC, déclara : « Il ne fait plus le moindre doute qu'il y a un lien entre la protection des consommateurs contre les pratiques et produits abusifs et la sécurité et la santé du système financier »<sup>22</sup>. Les démocrates ayant la majorité dans les deux Chambres, le Congrès était globalement plus ouvert au principe même de lois protégeant les consommateurs, ce qui offrait un terrain favorable à ces derniers. Les parlementaires démocrates se rangèrent assez tôt à l'idée d'une réforme de la réglementation. Dès octobre 2008, le représentant Delahunt et le sénateur Durbin soumièrent à leurs assemblées respectives un même texte de loi (H.R.7258 et S.3629), intitulé *Consumer Credit Safety Commission Act*, qui créait une commission de sécurité du crédit à la consommation chargée d'édicter des règles assurant la sécurité de ces prêts et interdisant les pratiques abusives, trompeuses ou prédatrices. Ce texte ne sera pas adopté, mais il signale déjà le développement au sein du Congrès d'une volonté politique de légiférer dans ce sens.

Le changement de climat politique fut clairement ressenti dans le camp des consommateurs. Un de mes interlocuteurs explique : « Je défendais des consommateurs en tant qu'avocat depuis des années.[...] Depuis des années nous portions témoignage contre les détestables pratiques de crédit. Personne ne nous écoutait. Le Congrès, les autorités de réglementation, la Réserve fédérale, les régulateurs bancaires nous ignoraient complètement. Et puis soudain, ça n'a plus été un problème de pauvres ou de minorités mais une crise nationale »<sup>23</sup>. Les parlementaires se montrèrent de plus en plus réactifs aux revendications d'encadrement des prêts à risque et de protection des emprunteurs. Un autre représentant d'association décrit à peu près le même virage : « Les gens essayaient depuis longtemps de faire passer des réformes, avec des propositions de loi plus ou moins bonnes, sans aucun succès parce qu'il y avait cette opposition politique et idéologique à toute régulation du marché qui, après tout, apportait aux consommateurs américains de si fabuleux résultats.[...] Et puis, le boom fini, on a eu moins confiance dans les fabuleux résultats du marché, et l'ambiance a été beaucoup plus réceptive à l'idée d'agir en tirant les leçons de la crise »<sup>24</sup>. Voici ce que dit un représentant de la Consumers Union à propos du printemps 2009 : « Bien peu de représentants d'organisations de consommateurs avaient jamais vu l'intérieur de la Maison-Blanche ou du ministère des Finances. Maintenant, parfois, on va à ces réunions et ils

---

<sup>22</sup> Déclaration de Sheila C. Bair, présidente de la Federal Deposit Insurance Corporation, sur la modernisation de la surveillance et de la réglementation des banques devant la Commission sénatoriale de la Banque, du Logement et des Affaires urbaines, 19 mars 2009.

<sup>23</sup> Entretien 82a avec un avocat spécialisé dans la défense des consommateurs, 18 septembre 2013.

<sup>24</sup> Entretien 115 avec un défenseur des consommateurs, 18 mars 2014.

nous disent “dites-nous ce que vous en pensez”. Et ce sont *eux* qui prennent des notes » (entretien cité dans Kirsch et Mayer 2013 : 47 ; souligné dans l’original). Un collaborateur parlementaire confirme : « Les questions de consommateurs étaient évoquées [par les organisations de défense] depuis une dizaine d’années [...] ; les politiques ne les écoutaient pas ». Mais une fois la tourmente financière déchaînée, « il devenait difficile de les ignorer », même pour ceux des élus qui, jusque-là, ne s’en étaient guère souciés<sup>25</sup>. Les représentants de la finance témoignent eux aussi du bon accueil des groupes de consommateurs par les politiques et les autorités de régulation au cours du processus législatif : « Comme nous étions en position de faiblesse, ils étaient en position de force », explique ainsi un membre du lobby bancaire<sup>26</sup>. L’ensemble de ces petits récits laisse percevoir une transformation du contexte politique : les attitudes indifférentes ou négatives vis-à-vis de la protection des consommateurs avaient fait place à un climat beaucoup plus réceptif.

Un sondage publié en septembre 2009 par la Consumer Federation of America fournit une indication des raisons pour lesquelles les décideurs se prirent soudain d’intérêt pour la question : 57 % des personnes interrogées étaient pour la création d’une agence fédérale de protection des consommateurs (Limbach 2009). L’opinion publique influença sans doute les choix politiques, comme l’écrit le *Wall Street Journal* dans un commentaire sur la loi de réforme financière alors en discussion : « [L’Agence] est devenue un symbole de [cette] législation, et de nombreux [élus] démocrates y ont vu le moyen de vendre aux électeurs la refonte de la réglementation financière » (*Wall Street Journal* 2010). Mais dire que l’opinion a pesé sur les décisions ne signifie pas qu’on puisse négliger le rôle des groupes d’intérêt ou ne voir en eux qu’un épiphénomène. Ils peuvent être très importants en tant qu’agents de liaison entre opinion publique et décideurs. Dans la section qui suit, nous allons scruter de plus près cet élément du mécanisme causal posé en hypothèse : les relations entre groupes d’intérêt et décideurs politiques.

Pour résumer ce point : comme prédit, la crise a redistribué (au moins partiellement) le pouvoir d’influence, au détriment des intérêts financiers et au bénéfice des organisations de consommateurs demandeuses de réforme. Le changement qualitatif de l’environnement institutionnel a ouvert à celles-ci un accès élargi aux décideurs. Comme prédit également, ce changement, dans le contexte d’une opinion publique en éveil, s’est accompagné d’une plus grande réceptivité des élus à l’égard de la revendication de réforme.

---

<sup>25</sup> Entretien 14 avec un collaborateur parlementaire, 14 mars 2014.

<sup>26</sup> Entretien 100 avec un lobbyiste du secteur financier, 16 septembre 2013.



## La mobilisation des intérêts diffus

Un autre facteur de renforcement du pouvoir d'influence des groupes d'intérêt diffus a été leur capacité à se coaliser et à surmonter ainsi les obstacles internes à l'action collective. Le sentiment que la crise des subprimes ouvrait une fenêtre d'opportunité politique a été un puissant déclencheur. On peut dire que la crise a été le catalyseur majeur de cette alliance inédite de la société civile : environ 250 organisations – associations de consommateurs, syndicats, ONG, groupes locaux – se sont unies autour de l'idée d'agence régulatrice protégeant les consommateurs. Beaucoup de ces groupes étaient déjà en contact, mais ils formalisèrent ces relations en mai 2009 avec la constitution d'une coalition appelée Americans for Financial Reform (AFR), qui constitua aussitôt des groupes de travail thématiques se réunissant régulièrement.

Le *tableau 2* donne un aperçu des principales composantes de la coalition : fédération nationale des Public Interest Research Groups (US-PIRG) et Public Citizen, regroupements d'action locale comme la National Community Reinvestment Coalition (NCRC), grandes centrales de salariés comme le syndicat des services SEIU et l'AFL-CIO, organisations nationales de consommateurs telles que la Consumer Federation of America (CFA) et la Consumer Union (CU), associations de défense de propriétaires occupants comme le Center for Responsible Lending (CRL) et toutes sortes d'ONG. Les lobbyistes de la finance attribuent en partie le succès du camp des consommateurs à son « organisation efficace »<sup>27</sup>. La coalition a permis de présenter un front uni malgré la diversité de ses composantes. Celles-ci décidèrent très tôt de concentrer leur campagne sur l'objectif de création d'une agence de protection, que tous les groupes pouvaient aisément adopter comme priorité législative par-delà la multiplicité de leurs intérêts. Comme le dit un de mes interlocuteurs : « Cela a réuni beaucoup de gens qui n'ont pas l'habitude de se retrouver dans une même salle »<sup>28</sup>. L'AFR publia en juillet 2009 son premier document d'orientation, proposant la création d'une agence de sécurité des services financiers aux particuliers ainsi que d'un Bureau des questions de consommation à la Maison-Blanche « pour que les consommateurs puissent se faire entendre au sein de l'exécutif et pour contrebalancer un peu l'influence de Wall Street » (AFR 2009).

Ce qui rendit possible la création de cette large coalition, rappelle un de ses acteurs, ce fut la perception d'une fenêtre d'opportunité : « Nous avons toujours désiré faire cette

---

<sup>27</sup> Entretien 113 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 25 février 2014.

<sup>28</sup> Entretien 82a avec un avocat spécialisé dans la défense des consommateurs, 18 septembre 2013.

coalition. La débâcle financière a ouvert cette fenêtre. Soudain, ça n'a plus été un problème de pauvres ou de minorités mais une crise nationale »<sup>29</sup>. Les responsables comprirent que, pour obtenir une vraie réforme, ils devaient profiter de la colère de l'opinion contre le coûteux sauvetage des banques et exploiter l'opportunité politique qui s'offrait. Un membre de la coalition raconte : « Tout le monde comprenait que l'occasion était là, que c'était le moment à saisir, il y avait une volonté collective d'y consacrer de l'énergie et des ressources »<sup>30</sup>. Les groupes mobilisés pour la réforme avaient une conscience aiguë de la fugacité des conditions favorables à la mise en place d'une agence dotée d'un vrai pouvoir. Ils savaient que les meilleures années pour eux étaient les premières du nouveau gouvernement, le parti démocrate ayant la majorité au Congrès. Cette majorité serait sans doute moins solide dès les élections de mi-mandat, fin 2010. En somme, les étoiles étaient alignées et il fallait en profiter. Un des partisans de la réforme explique : « Politiquement, c'était idéal. On avait une nouvelle équipe présidentielle qui s'était exprimée en ce sens pendant sa campagne électorale. Je connaissais Barney Frank et Christopher Dodd, les présidents des deux commissions parlementaires. C'est une configuration qui ne se présente pas souvent. Et quand elle se présente, il faut foncer »<sup>31</sup>. Après les élections de 2008, le parti démocrate avait une confortable majorité à la Chambre (la majorité simple étant suffisante pour adopter la réforme). Et au Sénat, la majorité était assez large (60 sièges) pour empêcher la manœuvre d'obstruction (*filibuster*) à laquelle on pouvait s'attendre de la part des républicains. De fait, lors du vote sur le texte définitif dans les deux Chambres, les 60 voix démocrates du Sénat se portèrent en sa faveur ; tous les républicains sauf trois votèrent contre.

Les groupes mobilisés ont joué un rôle décisif de transmission entre opinion et décideurs. Une des premières initiatives de la coalition fut de fournir aide et soutien aux associations locales de base pour leur permettre d'interpeller leurs élus<sup>32</sup>. En ménageant des canaux d'expression à l'opinion publique, les partisans de la réforme ont pu influencer les décideurs. Un collaborateur parlementaire l'explique sans détours : « L'AFR a pu peser. [...] Elle était directement branchée sur les sentiments des gens, ça lui donnait beaucoup de poids »<sup>33</sup>. Les groupes de la coalition exercèrent un lobbying très actif auprès des parlementaires et autres décideurs pendant tout le processus d'élaboration de la loi. Le

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Entretien 23 avec un défenseur des consommateurs, 12 septembre 2013.

<sup>31</sup> Entretien 79 avec un défenseur des consommateurs, 13 septembre 2013.

<sup>32</sup> Entretien 23 avec un défenseur des consommateurs, 12 septembre 2013.

<sup>33</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

témoignage devant les commissions et sous-commissions des deux Chambres fut un de leurs principaux moyens de communication. De mars à juin 2009, ces nombreuses auditions composèrent peu à peu un « récit causal » cohérent des errements de la politique publique jusqu'à la crise des subprimes. Il y en eut ensuite au moins douze de juin à septembre, qui développèrent un plaidoyer pour la création du CFPB (Kirsch et Mayer 2013 : 74). Les groupes militants remplirent un rôle très utile à l'exécutif en informant copieusement les législateurs sur les pratiques abusives de prêt dans la période précédant la crise, afin de créer un grand élan de réforme. Et tous les représentants de l'AFR auditionnés par le Congrès déclarèrent que le CFPB serait une réponse efficace aux causes profondes de la crise (Kirsch et Mayer 2013 : 74).

Des organisations comme la CU ou le CRL recueillirent sur Internet des témoignages de personnes lésées par les pratiques abusives des prêteurs, en leur demandant de « partager leur horrible expérience »<sup>34</sup>. Cela fit boule de neige, et bientôt « ces histoires de crédit prédateur ont surgi de partout », raconte un collaborateur parlementaire<sup>35</sup>. Un de ses collègues, directement impliqué dans la rédaction de la loi, estime aussi que les organisations de consommateurs ont largement contribué à préparer le terrain d'une réforme du crédit par leurs actions, notamment par la publication de ces récits<sup>36</sup>. La réflexion suivante d'un haut fonctionnaire ayant participé à la rédaction de la loi confirme ce rôle de liaison entre opinion et décideurs : « [Les groupes militants] ont su attirer l'attention et concentrer l'opinion publique sur les problèmes importants, [ce qui ...] a indéniablement contribué à structurer le débat et nous a aidés à susciter de l'enthousiasme pour nos efforts »<sup>37</sup>.

Leur mobilisation a eu un autre effet important : elle a contenu la prépondérance du lobby financier sur le terrain législatif. Dans cette dynamique politique profondément modifiée, il a dû renoncer à bloquer la proposition de nouvelle agence. L'ample soutien de l'opinion à un encadrement réglementaire plus strict a aidé les décideurs publics à surmonter l'opposition des financiers, comme l'explique ce conseiller parlementaire : « C'était plus difficile pour les lobbyistes de la finance de nous contrer car nous avions avec nous la majorité de l'opinion »<sup>38</sup>. Le lobby financier se retrouva hors d'état de jouer le jeu du veto. Il

---

<sup>34</sup> Disponible sur <http://www.responsiblelending.org/about-us/contact-us/share-story.html>.

<sup>35</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

<sup>36</sup> Entretien 14 avec un collaborateur parlementaire, 14 mars 2014.

<sup>37</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

<sup>38</sup> *Ibid.*

était radicalement contre le nouveau régulateur, mais le renforcement de la réglementation lui parut à peu près inévitable<sup>39</sup>. Cette situation de faiblesse est ainsi évoquée par un assistant parlementaire : « Nous avons donné [aux groupes d'intérêt financiers] la possibilité de participer constructivement à la rédaction du projet de loi, mais pas de le rédiger »<sup>40</sup>. Privé de sa capacité d'obstruction et bien que presque unanimement opposé à l'idée d'agence de protection du consommateur, le bloc de la finance commença à se fissurer lors du débat à la Chambre. Barney Frank se mit d'accord avec l'association de banques locales ICBA pour exempter les petits établissements de la surveillance du CFPB. L'accord divisa la profession et en neutralisa tout un secteur. La capacité de contre-proposition du lobby financier et ses chances de faire obstacle au CFPB furent terriblement amoindries – une perte énorme, explique un de ses acteurs : « La vraie question était : où se feraient-elles [les règles de protection du consommateur] ? Dans un bureau unique ou bien comme mission, parmi d'autres, des régulateurs prudents ? On aurait sans doute fini par accroître les compétences de protection du consommateur [de ces derniers], et non par [créer cette] nouvelle agence. Mais nous n'étions pas unis et nous le payons aujourd'hui ». Les organisations de consommateurs considérèrent la concession accordée aux banques de moins de 10 milliards de dollars comme une victoire partielle, car celles-ci n'étaient exemptées que de la surveillance et du contrôle d'exécution (laissés aux régulateurs prudents) du CFPB, celui-ci conservant sa compétence générale d'édiction de règles. Lors des travaux de la commission bicamérale, avant-dernière phase du processus législatif, le lobby financier se révéla étonnamment passif et aucun nouvel amendement tendant à affaiblir le CFPB ne fut proposé<sup>41</sup>.

Résumons ce point : conformément à la prédiction, la crise financière et la perception d'une « fenêtre d'opportunité » ont stimulé l'engagement des organisations, qui ont constitué une large coalition pour faire contrepoids au lobby financier. Les groupes d'intérêt diffus ont joué le rôle de courroie de transmission de l'opinion et exercé sur les décideurs publics une pression croissante pour un changement de réglementation. Ils ont contrecarré les efforts du lobby financier, pourtant bien plus puissant. Celui-ci, confronté à une pluralité d'acteurs inédite et à une dynamique politique transformée, n'a pu que renoncer à jouer le veto. Le

---

<sup>39</sup> Entretien 1 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 20 septembre 2013.

<sup>40</sup> Entretien 114 avec un collaborateur parlementaire, 17 mars 2014.

<sup>41</sup> Entretien 65b avec un défenseur des consommateurs, 13 février 2014.

processus de décision a fini par faire éclater le bloc des adversaires de la réforme, qui s'en sont trouvés encore affaiblis.

### **L'entrepreneur de politique publique**

L'influence des groupes d'intérêt diffus a aussi été renforcée par l'engagement à leurs côtés d'un « entrepreneur de politique publique » extrêmement compétent, qui a investi temps et ressources dans la cause de la réforme. Elizabeth Warren, professeur de droit à Harvard, n'était pas seulement spécialiste des services financiers aux particuliers et des questions d'immobilier, mais aussi très bien introduite dans les milieux politiques. Elle entrera plus tard à la Maison-Blanche comme assistante du Président et conseillère spéciale du ministre des Finances pour le CFPB et, en cette dernière qualité, défendra la nouvelle agence devant différentes instances du Congrès<sup>42</sup>. Elle avait acquis sa visibilité politique en novembre 2008, quand elle avait été désignée pour présider le COP (groupe de surveillance du Programme de rachat des actifs toxiques) chargé notamment par le Congrès d'ausculter le système de régulation financière. Dans le premier « Rapport spécial sur la réforme de la réglementation » publié par ce groupe de travail en janvier 2009, elle proposait de créer un régulateur fédéral unique pour les crédits aux particuliers<sup>43</sup>. Elle dénoncera souvent le lobbying financier dans des émissions télévisées comme le *Jon Stewart Show* ou le *Colbert Report*, l'accusant de vouloir « poignarder dans le dos » le nouvel organisme (Warren 2011). Elle a été l'expert le plus important tout au long du débat. Un assistant parlementaire évoque « deux ou trois fois où nous avons parlé avec elle dans le bureau de Barney [Frank] : son accord était important, son jugement était important »<sup>44</sup>. Mes interlocuteurs du camp des financiers voient aussi en elle un « entrepreneur » influent ; selon un lobbyiste, elle était un porte-parole « très efficace » et « éloquent », qui avait apporté à la coalition AFR un « surcroît de force »<sup>45</sup>.

C'est d'elle que vient l'idée d'une agence de protection des consommateurs de produits financiers. Elle avait déjà préconisé une « commission de sécurité des produits financiers » dans des articles de l'été 2007 et de novembre 2008. Dans le premier, publié par la revue peu connue *Democracy*, on lit ceci : « Nous avons une commission de sécurité des produits de

---

<sup>42</sup> Warren a été auditionnée sur le CFPB par le Congrès en mai 2011 et par la Commission des Finances de la Chambre en juin 2009 et mars 2011.

<sup>43</sup> Le rapport est disponible sur <http://www.un.org/ga/president/63/commission/regulatoryreform.pdf>

<sup>44</sup> Entretien 66 avec un collaborateur parlementaire, 24 mars 2014.

<sup>45</sup> Entretien 113 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 25 février 2014.

consommation (CPSC) qui protège l'acheteur et favorise une saine concurrence, il nous faut son équivalent pour les produits financiers : un nouveau régime réglementaire, et même un nouveau régulateur, pour protéger les usagers de cartes de crédit, prêts hypothécaires, crédits automobile et quantité d'autres » (Warren 2007)<sup>46</sup>. Par son titre (« Unsafe at any rate », qui veut dire à la fois « dangereux à n'importe quel taux » et « dangereux dans tous les cas »), l'article renvoyait au célèbre livre publié en 1965 par Ralph Nader, *Unsafe at any speed*, qui dénonçait les voitures les plus dangereuses et qui, par son large écho, avait été à l'origine d'une législation plus protectrice du consommateur. L'article de novembre 2008, cosigné avec Oren Bar-Gill, exposait plus en détail les réformes proposées. Les auteurs suggéraient de créer « un régulateur fédéral unique [...] chargé de tous les produits de crédit s'adressant aux particuliers » (Bar-Gill et Warren 2008 : 98). Sur le moment, ces écrits n'avaient guère attiré l'attention, mais tout changea avec la crise financière : soudain, la solution avancée par Warren devenait exactement ce dont les élus avaient besoin pour répondre à la pression des électeurs. En 2007, Warren avait présenté son idée de commission de sécurité en comparant la sécurité d'un crédit à celle d'un grille-pain : « Il est impossible d'acheter un grille-pain qui a une chance sur cinq de prendre feu et de réduire votre maison en cendres. Mais il est possible de refinancer une maison existante au moyen d'un crédit hypothécaire qui a la même probabilité de un pour cinq de mettre la famille à la rue » (Warren 2014 : 1). L'image est reprise au printemps 2009 par les sénateurs Durbin, Kennedy et Schumer dans leur lettre au ministre des Finances Geithner : « Il n'y a aucune raison d'avoir des règles qui empêchent les grille-pain d'exploser et de ne pas en avoir pour empêcher les prêts immobiliers ou les cartes de crédit de faire de même » (Durbin 2009). Le président Obama, invité au *Jay Leno Show* en mars, y avait aussi recouru, signalant par là clairement son soutien à des réformes de protection des consommateurs. L'idée de Warren avait lentement migré de la périphérie au centre de la vie politique.

Warren joua un rôle déterminant dans la convergence des forces organisées (consommateurs, syndicats etc.) autour du concept de régulateur unique. Celui-ci bénéficiait déjà d'une très large adhésion des organisations de consommateurs<sup>47</sup>, qui avaient commencé à en discuter avec elle dès l'été 2008, avant même l'élection d'Obama. En février 2009, Warren présenta sa proposition-phare lors de la première rencontre, à Washington, des groupes

---

<sup>46</sup> L'article de *Democracy* a été republié à l'automne 2008 dans le *Journal of Consumer Affairs* sous le titre « Product safety regulation as a model for financial services regulation ».

<sup>47</sup> Entretien 65b avec un défenseur des consommateurs, 13 février 2014.

désireux de constituer une coalition pour la réforme ; elle savait que, « si les groupes réunis là ne se ralliaient pas à cet objectif, les chances de le faire aboutir au Congrès étaient nulles » (Warren 2014 : 135). Certains acteurs de la société civile étaient hésitants, évoquant l'échec de la campagne de Nader dans les années 1970. Mais Warren sut plaider son affaire et réunit un large consensus.

En mars 2009, soit deux ans après le premier article sur la « commission de sécurité » et alors que le pays se débattait en pleine crise, les partisans de l'idée firent une nouvelle tentative. Warren raconte qu'elle avait rencontré en début d'année le sénateur Ted Kennedy pour lui demander de s'engager (Warren 2014 : 138). Ils se connaissaient depuis la bataille de 2005 pour une réforme de la loi sur les faillites. Cette fois, les sénateurs démocrates Ted Kennedy (Massachusetts), Dick Durbin (Illinois) et Chuck Schumer (New York) déposèrent la proposition de loi S.566 pour une « commission de sécurité des produits financiers », régulateur uniquement chargé de la protection du consommateur, donc conforme au modèle de Warren. Organisations de consommateurs, de droits du citoyen, syndicats, etc. soutinrent le texte : CFA, CRL, Leadership Conference on Civil Rights, NAACP, La Raza, AFL-CIO, SEIU, National Consumer Law Center, CU, Public Citizen, US-PIRG. À la Chambre, Bill Delahunt (Massachusetts) et Brad Miller (Caroline du Nord) – champion du mouvement des consommateurs et promoteur, en 1999, de la réforme du crédit hypothécaire dans son propre État – se rallièrent à l'initiative des trois sénateurs. En avril, ces derniers écrivirent au ministre des Finances Tim Geithner pour lui demander d'inclure leur « commission de sécurité » dans le plan de réforme du gouvernement (Durbin 2009). C'est aussi en avril, rapporte Warren, qu'elle convainquit Barney Frank, président très influent de la Commission des finances de la Chambre, que l'idée était viable (Warren 2014).

Résumons : sans le soutien de ce puissant entrepreneur ouvert aux revendications des groupes d'intérêt diffus, il est très probable que l'agence de protection n'aurait pas vu le jour. Professeur à Harvard, expert des questions de crédit aux particuliers, Elizabeth Warren est devenue un influent « entrepreneur de politique publique » œuvrant en collaboration étroite avec la jeune coalition à la réalisation de son idée d'agence de protection. Ses travaux scientifiques constituaient déjà une féconde source d'innovation, mais elle a su aussi construire des alliances pour donner corps à son projet en exploitant l'occasion offerte par la crise du crédit, qui révélait avec éclat l'influence excessive du lobby financier sur la réglementation.

## **Des alliés au sein de l'État**

Le gouvernement Obama a joué un rôle de premier plan dans la promotion de la réforme. La Maison-Blanche entra publiquement en scène en juin 2009 avec son Livre blanc proposant cinq objectifs, dont la création d'une « agence de protection du consommateur de produits financiers (CFPA), responsable de la formulation de règles équitables de protection du consommateur et ayant autorité pour les faire appliquer » (Department of the Treasury 2009). Un petit groupe de réflexion, composé de spécialistes des institutions financières, d'économistes et de professeurs de droit et chargé par le Président d'élaborer un avant-projet de réforme, s'était mis au travail au début de l'année. La réforme du cadre réglementaire de la protection du consommateur fut une composante primordiale de ses débats pendant tout le printemps et fit aussi l'objet de conversations avec le ministre des Finances Geithner, Larry Summers et finalement le Président. Sur cette base, le groupe proposa la création d'un « bureau » indépendant de protection du consommateur, proposition qui, sous le nom d'« agence », fut inscrite dans le Livre blanc de juin.

Dans la première phase des discussions, au printemps, les organisations de défense des consommateurs, futurs membres de la coalition AFR, furent d'importants interlocuteurs du gouvernement. Elles « rencontraient régulièrement des fonctionnaires des Finances pour donner leur avis » et les inciter à « inclure [dans leur projet] une grande partie des réformes envisagées », comme le relate un de leurs représentants. Elles étaient entendues lors de consultations informelles et avaient de bons contacts au ministère, par exemple Eric Stein qui, après une carrière au service de l'une des principales organisations de consommateurs, le CRL, était devenu le premier adjoint du sous-secrétaire aux Finances Michael Barr. Ce dernier avait lui-même une certaine expérience de programmes de développement urbain où il avait beaucoup travaillé avec les associations locales de consommateurs et d'habitants, qui avaient contribué à former sa vision des problèmes. Il fut responsable des questions de protection des consommateurs de produits financiers – dont le CFPB et la loi CARD sur les cartes de crédit – pendant tout le processus d'élaboration de la réforme. Il fut d'abord chargé, avec Stein, de rédiger un projet de loi à partir du canevas formulé dans le Livre blanc. Puis il rencontra régulièrement les représentants de l'AFR tout au long du débat législatif<sup>48</sup>. Barr et Stein furent ainsi les « héros en coulisses » de la défense du consommateur au sein de

---

<sup>48</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014, et entretien 65b avec un défenseur des consommateurs, 13 février 2014.



l'exécutif, par leur choix d'un langage fort et par l'énergie qu'ils mirent à faire naître l'agence de protection (Warren 2014 : 162).

Celle-ci bénéficia d'emblée de l'appui du président Obama, qui en fit l'éloge enthousiaste dans plusieurs discours et dans deux émissions télévisées dont il était l'invité, le *Daily Show with Jon Stewart* et le *Jay Leno Show*. Il prit notamment sans équivoque le parti des défenseurs du consommateur dans un discours du 9 octobre 2009 : « Il nous faut une agence de protection des consommateurs de produits financiers qui sera là non pour les grandes banques, non pour les sociétés financières, mais pour les Américains qui travaillent. [...] Il nous faut une réforme de la réglementation qui récompensera l'innovation et la concurrence et non les méthodes expéditives et les abus. [...] Dans ce combat, nous ne saurions laisser la victoire aux intérêts particuliers ». Il qualifia aussi de « complètement fausses » les allégations d'une campagne publicitaire de la Chambre de commerce affirmant que l'agence projetée ferait du tort aux petites entreprises (Obama 2009).

La volonté évidente du Président de s'investir dans la bataille de la réforme et son soutien sans équivoque au nouveau concept rendirent indéniablement celui-ci plus attractif aux yeux des parlementaires. Plusieurs élus influents, prenant conscience du tournant politique, sautèrent dans le train de la réforme aux côtés du gouvernement et soutinrent activement la création de l'agence. Acteurs du dehors (associations) et du dedans (au Congrès et au gouvernement) œuvrèrent en étroite coopération. Et surtout, les présidents démocrates des commissions compétentes des deux Chambres, Barney Frank et Christopher Dodd, se firent les alliés actifs des intérêts diffus dans l'élaboration de la nouvelle politique.

C'est la conjonction d'une large mobilisation militante et du soutien d'alliés de poids, y compris le Président et son ministre des Finances, qui amena les législateurs à se ranger du côté des intérêts diffus. La masse de ressources matérielles mobilisées par les groupes de la société signalait aux décideurs publics qu'un puissant lobby pour la réforme s'était constitué. Un collaborateur parlementaire évoque ainsi le rôle de cette mobilisation des acteurs « du dehors » : « Le front uni [...] a été quelque chose d'important. Il a donné à la communauté des consommateurs et des défenseurs du citoyen [...] les moyens d'élargir le champ de bataille »<sup>49</sup>. En outre, la position ferme du Président avait signalé d'emblée aux présidents de commissions que la loi avait de bonnes chances de passer. Un autre assistant parlementaire résume ainsi les raisons pour les élus d'œuvrer à la réforme : « Les groupes de défense des

---

<sup>49</sup> Entretien 66 avec un collaborateur parlementaire, 24 mars 2014.

consommateurs, qui avaient l'opinion derrière eux ; les médias, toujours prêts à traiter le sujet ; et le Président qui, du haut de son autorité, disait "c'est cela que je veux" »<sup>50</sup>. Un autre de mes interlocuteurs, représentant du camp des financiers, confirme cette analyse : « La crise offrait [aux défenseurs des consommateurs] une ambiance politique idéale, et puis ils avaient les sympathies de la Maison-Blanche et du ministère des Finances. Cette combinaison leur donnait une force énorme »<sup>51</sup>.

Pendant le débat législatif, Frank et Dodd allaient se révéler d'incalculables alliés. Ils résistèrent fermement à presque tous les amendements tendant à adoucir la loi et défendirent tous ceux qui tendaient à la rendre plus rigoureuse. Nombre de mes entretiens illustrent l'étroite coopération entre l'AFR et les assistants des deux commissions du Congrès. Quand la commission de la Chambre se mit au travail, à l'automne 2009, les groupes de l'AFR furent aussitôt en contact avec Frank et ses collaborateurs. Frank exprima dès les premières rencontres son accord sur l'idée d'agence de protection. Un représentant de la coalition brosse le tableau de cette collaboration exceptionnelle avec des institutions de l'État : « Nous avons eu ces conversations avec les gens du ministère des Finances, ensuite le Président s'est manifesté avec son avant-projet, et ce projet comportait le CFPB. Et puis, à l'été [2009], nous avons eu toutes ces réunions et négociations avec le ministère et ensuite avec Barney Frank. Nous avons coopéré et donné nos avis sur l'avant-projet présidentiel et ensuite nous avons coopéré sur une stratégie pour rédiger la loi qui le mettait en œuvre »<sup>52</sup>.

Un autre dirigeant de l'AFR décrit les relations de travail avec les collaborateurs du sénateur Dodd : « Nous avons eu une grande réunion avec Dodd et tous ses assistants et nous avons demandé quelles seraient nos relations, qui seraient nos interlocuteurs, et comment nous allions travailler ensemble. Nous avons eu trois réunions plénières de ce type au cours de la campagne, une tout au début, une juste avant la fin et une entre les deux. Mais nous rencontrons ses collaborateurs [...] tout le temps »<sup>53</sup>.

Les témoignages de l'intérieur du Congrès racontent la même histoire. Les assistants parlementaires des deux Chambres confirment s'être appuyés sur l'expertise des groupes de la coalition pour élaborer le texte de loi. Sur la réforme du crédit hypothécaire, les collaborateurs de Frank rapportent ainsi avoir recouru au CRL, qui leur « fournissait du texte rédigé quand

---

<sup>50</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

<sup>51</sup> Entretien 113 avec un lobbyiste du secteur bancaire, 25 février 2014.

<sup>52</sup> Entretien 65b avec un défenseur des consommateurs, 13 février 2014.

<sup>53</sup> Entretien 10 avec un défenseur des consommateurs, 28 septembre 2013.

[ils] en [avaient] besoin »<sup>54</sup>. Sur la question de la suprématie du fédéral, le personnel parlementaire travailla avec la CFA. Grâce à l'ampleur et à la diversité de la coalition, on pouvait « trouver des spécialistes sur tous les sujets [...] avec [des connaissances techniques] inestimables »<sup>55</sup>. Chaque groupe apportait son expertise particulière, de sorte que les collaborateurs parlementaires savaient toujours à qui s'adresser dans le camp des consommateurs, comme le raconte ici l'un d'entre eux : « Il y avait quelqu'un pour les cartes de crédit et le recouvrement des dettes et quelqu'un pour l'immobilier. Il y avait un petit groupe d'organisations dont chacune avait un ou deux experts que nous pouvions contacter pour leur dire : "Dites, nous travaillons sur ce projet de loi, que faut-il y mettre à votre avis ? Pouvez-vous jeter un coup d'œil ? À quels juristes, à quels professeurs pouvons-nous demander conseil ?" »<sup>56</sup>.

Un autre assistant explique que des organisations comme le CRL ou la CFA furent des « partenaires crédibles » et « influents » dans la rédaction de la partie sur le crédit hypothécaire et qu'il pouvait « traiter avec ces gens aussi discrètement [...] qu'avec l'ABA »<sup>57</sup>. Selon le personnel du Congrès, les défenseurs des consommateurs ne faisaient pas du « lobbying lourd », c'étaient des gens très bien informés, et capables au besoin de rédiger du texte législatif. Un collaborateur qualifie l'AFR d'« union de groupes d'intérêt dont beaucoup apportaient une capacité incroyable de rédaction [législative] mais pas de muscle [politique]. Il n'y avait pas de pouvoir de pression du côté AFR, mais beaucoup de personnalités et d'organisations qui avaient l'expertise nécessaire »<sup>58</sup>.

Résumons. Les partisans de la réforme hors des cercles de décision ont coopéré sur une base explicite et régulière avec des alliés « du dedans », notamment avec les présidents des commissions décisives des deux Chambres, Frank et Dodd, qui firent voter la loi par le Congrès ; il s'est agi d'un vrai travail d'équipe, où les groupes de défense ont fourni une part importante des experts nécessaires à la rédaction législative. Ils ont eu aussi des alliés haut placés dans l'exécutif comme Barr, sous-secrétaire d'État aux Finances, et son premier adjoint. Enfin, l'adhésion du Président à l'idée d'agence de régulation chargée de la protection

---

<sup>54</sup> Entretien 66 avec un collaborateur parlementaire, 24 mars 2014.

<sup>55</sup> Entretien 114 avec un collaborateur parlementaire, 17 mars 2014. Le croisement avec plusieurs autres témoignages – de collaborateurs parlementaires, de défenseurs des consommateurs et de lobbyistes financiers qui s'estimaient « exclus » – a confirmé cette assertion qui pourrait apparaître ici comme prononcée à la légère.

<sup>56</sup> Entretien 34 avec un collaborateur parlementaire, 7 mars 2014.

<sup>57</sup> Entretien 66 avec un collaborateur parlementaire, 24 mars 2014.

<sup>58</sup> Entretien 114 avec un collaborateur parlementaire, 17 mars 2014.

du consommateur a puissamment contribué à rendre ce concept plus attrayant aux yeux des présidents de commission.

## **Conclusion**

Que nous enseigne cet épisode sur la politique de la réforme financière après la crise ? Nous étions intrigués par le fait que le changement de réglementation allait à l'encontre des intérêts des acteurs les plus puissants, à savoir les banques et leurs lobbys. Ce constat contredit la « logique de l'action collective » d'Olson, selon laquelle les consommateurs sont lourdement désavantagés face aux intérêts organisés de l'industrie. La théorie qui veut que les décisions politiques en matière réglementaire s'expliquent par la pression des groupes d'intérêt concentrés ne se vérifie pas dans la loi de réforme de 2010. L'issue du processus que nous venons d'examiner est même exactement à l'inverse de la prédiction de la théorie (dominante) de la capture, selon laquelle, au bout du compte, la réglementation répondra aux préférences du secteur privé. Notre étude de cas montre que les intérêts diffus peuvent avoir une influence politique même dans un domaine généralement tenu pour la chasse gardée des intérêts concentrés. Les organisations de consommateurs ont joui d'un accès très élargi au processus d'élaboration de la politique nationale, tandis que celui du lobby financier rétrécissait d'autant.

Au moyen d'une reconstitution minutieuse de processus, j'ai montré que la meilleure manière d'expliquer la réforme financière est de recourir à un cadre théorique prenant en compte le rôle des groupes d'intérêt diffus. Les résultats de la confrontation entre hypothèses tirées de la théorie et constats empiriques sont résumés dans le *tableau 3*. Je me suis efforcée de démontrer que l'histoire de la réforme de la réglementation après la crise a été une histoire de coalition d'intérêts diffus, d'entrepreneurs de politique publique, d'alliances nouées avec des acteurs de l'État, tout autant (sinon plus) qu'une histoire de « capture » par les intérêts concentrés de la finance. L'importance des coalitions se manifeste de manière particulièrement éclatante dans l'exemple de l'AFR, grande coalition de la société civile formée pour plaider la création d'une autorité de régulation chargée de protéger le consommateur de produits financiers. L'engagement de ce regroupement sans précédent d'organisations non financières a élargi la pluralité des acteurs et paralysé la domination de la finance durant tout le processus législatif. La coopération avec un « entrepreneur » familier des milieux politiques a été un autre facteur déterminant de l'issue du processus : Warren, professeur de droit à Harvard et spécialiste des questions de consommation financière, a joué

ce rôle et défendu le projet de nouveau régulateur devant le Congrès. Un autre moteur de changement en faveur des intérêts diffus a été la présence d’alliés au sein de l’État, jusques et y compris le Président des États-Unis et les présidents des commissions décisives dans chacune des deux Chambres du Congrès. Frank et Dodd se sont pleinement engagés dans l’action parlementaire et ont travaillé en équipe avec les représentants de la coalition de la société civile. Il en est résulté une législation totalement favorable aux groupes de défense des consommateurs, à quelques mineures exemptions près pour les petites banques locales.

Tableau 3 Résumé des résultats

Propositions	Résultats
<p><b>1. Contexte :</b> la crise de légitimité neutralise l’avantage organisationnel du secteur financier et incite les politiques à s’en distancier, ce qui modifie la dynamique d’ensemble des groupes d’intérêt</p>	<p><b>Oui.</b> Les lobbyistes de la finance virent leurs opinions largement ignorées et leur influence extrêmement réduite par rapport à la période d’avant la crise.</p>
<p><b>2. Structures d’opportunité favorables :</b> sous l’effet d’une opinion en alerte et des contraintes électorales, les élus sont plus réceptifs et ouvrent de nouveaux points d’accès aux groupes d’intérêt diffus.</p>	<p><b>Oui.</b> Le Congrès et ses commissions ont ouvert de nouveaux points d’accès à un plus grand nombre de groupes d’intérêt. Sous la pression de l’opinion, les politiques ont davantage prêté attention aux revendications des partisans de la réforme.</p>
<p><b>3. Coalitions d’intérêts diffus :</b> de nouvelles coalitions se mobilisent, accroissent la capacité d’action collective des intérêts diffus et assurent la liaison entre opinion publique et décideurs.</p>	<p><b>Oui.</b> Formation de l’AFR afin de contrebalancer l’influence de la finance, sous l’effet de la perception d’une « fenêtre d’opportunité » ; division du bloc des intérêts bancaires.</p>
<p><b>4. « Entrepreneurs » de politique publique :</b> présence de personnalités indépendantes (entrepreneurs) qui démultiplient l’influence des groupes d’intérêt diffus en leur fournissant expertise, ressources institutionnelles etc.</p>	<p><b>Oui.</b> Elizabeth Warren, grande spécialiste des questions de crédit à la consommation et bonne connaisseuse du monde politique, se joint aux partisans de la réforme et devient un « entrepreneur » important.</p>
<p><b>5. Alliés au sein de l’État :</b> des décideurs publics se joignent au mouvement et coopèrent avec les intérêts diffus pour promouvoir des solutions communes dans des structures de travail en équipe.</p>	<p><b>Oui.</b> Solides relations de coopération entre défenseurs et personnalités de haut niveau au sein de l’État (notamment les présidents de commissions parlementaires), les premiers fournissant aux seconds du conseil spécialisé.</p>
<p><b>6. Des réformes financières conformes aux préférences des intérêts diffus sont adoptées</b></p>	<p><b>Oui.</b> CFPB comme un organe de régulation doté d’un grand pouvoir</p>

La capture de régulation est la théorie dominante sur les réformes financières de l'après-crise. Elle est à l'évidence d'un grand secours pour identifier les causes du caractère incrémental de la réforme globale en dépit de la brutalité du choc de 2008. Pour ma part, j'ai voulu montrer qu'il ne s'agissait là que d'une partie de l'histoire et que les intérêts diffus avaient eux aussi été représentés dans la refonte de la réglementation. Les résultats présentés ici vont dans le sens de la thèse de Trumbull selon laquelle les intérêts diffus sont communément représentés dans la politique publique, y compris en matière de régulation financière. En définitive, le déroulement de la lutte autour du CFPB entre les organisations de défense du consommateur et celles du lobby financier montre que la construction de coalitions entre groupes d'intérêt diffus et entre ceux-ci et différents alliés au sein de l'élite – dans et hors de l'État – peut démultiplier leur influence sur les décisions en dépit de ressources matérielles modestes. Le cas du CFPB confirme ainsi la recommandation énoncée par Trumbull, à savoir que le chercheur soucieux de comprendre l'issue des conflits entre groupes d'intérêt doit considérer d'autres variables que la seule abondance des ressources.

Enfin, la finance est un domaine hautement complexe et technique où les intérêts diffus paraissent généralement peser bien peu face aux intérêts concentrés du secteur. La réglementation financière constitue donc un cas probant pour démontrer le rôle des groupes d'intérêt diffus dans les décisions de politique publique. Cette recherche s'y est employée et rejoint ainsi plusieurs autres travaux qui ont montré que le pouvoir des puissances d'argent peut être contenu par l'intérêt éveillé du public (Culpepper 2011 ; Pagliari 2013), par certaines institutions (Hacker et Pierson 2012) et par certaines idées (Bell et Hindmoor 2014). On s'est particulièrement attaché ici aux relations entre groupes d'intérêt diffus et acteurs de l'intérieur de l'État pour expliquer comment une mobilisation des intérêts diffus peut réduire l'influence des intérêts concentrés sur les choix de politique publique.

---

<sup>i</sup> Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

---

## **Bibliographie**

Admati, Anat, et Martin Hellwig. 2013. *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*. Princeton ; Oxford: Princeton University Press.

Americans for Financial Reform. 2009. "Restoring Oversight and Accountability to the Financial Markets." <http://ourfinancialsecurity.org/2009/07/position-papers/>.

Baker, Peter, et David M. Herszenhorn. 2010. "Obama to Wall St.: 'Join Us, Instead of Fighting Us.'" *The New York Times*, April 22.

Bar-Gill, Oren, et Elizabeth Warren. 2008. "Making Credit Safer." *University of Pennsylvania Law Review*, 1–101.

Beach, Derek, et Rasmus Brun Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.

Beckert, Jens. 1999. "Agency, Entrepreneurs, and Institutional Change. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organizations." *Organization Studies* 20 (5): 777–99.

Buckley, James, et David Howarth. 2010. "Internal Market: Gesture Politics? Explaining the EU's Response to the Financial Crisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48 (September): 119–41.

Caggiano, Julie R., Jennifer L. Dozier, Richard P. Hackett, et Arthur B. Axelson. 2010. "Mortgage Lending Developments: A New Federal Regulator and Mortgage Reform under the Dodd-Frank Act." *Business Lawyer* 66: 457.

Carpenter, Daniel P., et David A. Moss, eds. 2014. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press.

Clapp, Jennifer, et Eric Helleiner. 2012. "Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation." *Review of International Political Economy* 19 (2): 181–207.

Cohen, Lizabeth. 2010. "Colston E. Warne Lecture: Is It Time for Another Round of Consumer Protection? The Lessons of Twentieth-Century U.S. History." *Journal of Consumer Affairs* 44 (1): 234–46.

---

Collier, David. 2011. "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science & Politics* 44 (04): 823–30.

Cooley, Thomas F., Xavier Gabaix, Samuel Lee, Thomas Mertens, et Vicki Morwitz. 2011. "Consumer Finance Protection." In *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, edited by Viral V. Acharya, Thomas F. Cooley, Matthew P. Richardson, and Ingo Walter, 73–84. Wiley Finance Series. Hoboken, N.J: John Wiley.

Department of the Treasury. 2009. "Financial Regulatory Reform. A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation." June.

Dür, Andreas, et Gemma Mateo. 2014. "Public Opinion and Interest Group Influence: How Citizen Groups Derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement." *Journal of European Public Policy* 21 (8): 1199–1217.

Durbin, Dick. 2009. "Durbin, Schumer, Kennedy Ask Treasury to Support Creation of a Financial Product Safety Commission | U.S. Senator Dick Durbin of Illinois." April 24.

Engel, Kathleen C., and Patricia McCoy. 2011. *The Subprime Virus: Reckless Credit, Regulatory Failure, and Next Steps*. New York: Oxford University Press.

Falleti, T. G., and J. F. Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis." *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143–66.

Hedström, Peter, and Petri Ylikoski. 2010. "Causal Mechanisms in the Social Sciences." *Annual Review of Sociology* 36 (1): 49–67.

Johnson, Simon, and James Kwak. 2011a. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the next Financial Meltdown*. New York: Vintage Books.

———. 2011b. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the next Financial Meltdown*. New York: Vintage Books.

Kingdon, John W. 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*. 2 edition. Boston: Pearson.

Kirsch, Larry, et Robert N. Mayer. 2013. *Financial Justice: The People's Campaign to Stop Lender Abuse*. Santa Barbara: Praeger Frederick.

Kollman, Ken. 1998. *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*. Princeton University Press.



---

Mahoney, Christine, et Frank R. Baumgartner. 2015. "Partners in Advocacy: Lobbyists and Government Officials in Washington." *The Journal of Politics* 77 (1): 202–15.

Mattli, Walter, et Ngaire Woods. 2009. "In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics." In *The Politics of Global Regulation*, edited by Walter Mattli and Ngaire Woods, 1–43. Princeton: Princeton University Press.

Mierzwinski, Edmund. 2010. "Colston E. Warne Lecture: Consumer Protection 2.0—Protecting Consumers in the 21st Century." *Journal of Consumer Affairs* 44 (3): 578–97.

Moschella, Manuela, et Eleni Tsingou. 2013. *Great Expectations, Slow Transformation: Incremental Change in Post-Crisis Regulation*. Colchester: ECPR Press.

Obama, Barrack. 2009. "Remarks by the President on Consumer Financial Protection." *The White House*. October 9. <https://www.whitehouse.gov/node/5187>.

Pagliari, Stefano. 2012. "How Can We Mitigate Capture in Financial Regulation?" In *Making Good Financial Regulation: Towards a Policy Response to Regulatory Capture*, edited by Stefano Pagliari, 1–50. International Centre for Financial Regulation. Guildford, Surrey: Grosvenor House Publishing Ltd.

Pagliari, Stefano, et Kevin Young. 2013. *The Wall-Street-Main-Street Nexus in Financial Regulation: Business Coalitions inside and Outside the Financial Sector in the Regulation of OTC Derivatives*.

Pagliari, Stefano, et Kevin Young. 2012. "Who Mobilizes? An Analysis of Stakeholder Responses to Financial Regulatory Policy Consultations." In *The Making of Good Financial Regulation*, edited by Stefano Pagliari, 48–56. London: International Center for Financial Regulation.

Patashnik, Eric M. 2008. *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*. Princeton: Princeton University Press.

Pollack, Mark A. 1997. "Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making." *Journal of European Public Policy* 4 (4): 572–90.

Pridgen, Dee. 2013. "Sea Changes in Consumer Financial Protection: Stronger Agency and Stronger Laws."

Princen, Sebastiaan, et Bart Kerremans. 2008a. "Opportunity Structures in the EU Multi-Level System." September. <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/200388>.

---

———. 2008b. “Opportunity Structures in the EU Multi-Level System.” *West European Politics* 31 (6): 1129–46.

Renick Mayer, Lindsay. 2009. “House Financial Services Committee Considers Regulating Industries That Heavily Fund Members’ Campaigns.” Text. *Center for Responsive Politics, OpenSecrets Blog*. October 14.

Rowley, James, et Lisa Lerer. 2010. “Consumer Agency Still Elephant in Room for Finance Debate.” *Bloomberg*. May 3.

Salisbury, Robert H. 1969. “An Exchange Theory of Interest Groups.” *Midwest Journal of Political Science* 13 (1): 1–32.

The Huffington Post. 2010. “Ed Yingling: Banking Industry’s Top Defender Got It Wrong Over and Over Again.” *The Huffington Post*, March 18.

The Wall Street Journal. 2010. “Consumer Protection Agency in Doubt.” *Wall Street Journal*, January 15.

The Washington Post. 2009. “Congress Takes A Serious Look At Reforming the Mortgage Market.” *The Washington Post*, April 4.

Trumbull, Gunnar. 2012. *Strength in Numbers: The Political Power of Weak Interests*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Warren, Elisabeth. 2011. Interview with John Stewart. <http://www.thedailyshow.com/watch/tue-april-26-2011/elizabeth-warren>.

Warren, Elisabeth. 2007. “Unsafe at Any Rate.” *Democracy*, 1–19.

———. 2014. *A Fighting Chance*. First edition. New York: Metropolitan Books.

Wilmarth, Arthur E. 2012. “The Financial Services Industry’s Misguided Quest to Undermine the Consumer Financial Protection Bureau.” SSRN Scholarly Paper ID 1982149. Rochester, NY: Social Science Research Network.

Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. Basic Books.

Woolley, John T., et J. Nicholas Ziegler. 2011. “The Two-Tiered Politics of Financial Reform in the United States.” *Working Paper*.

---

Yingling, Edward. 2009. *Testimony On Behalf of the American Bankers Association Before the Committee on Banking, Housing and Urban Affairs United States Senate*. Washington, DC.

Young, Kevin L. 2013. "Financial Industry Groups' Adaptation to the Post-Crisis Regulatory Environment: Changing Approaches to the Policy Cycle." *Regulation & Governance* 7 (4): 460–80.