

Autorité
de la concurrence



**Décision n° 13-DCC-81 du 2 juillet 2013
relative à la création de la Banque Publique d'Investissement,
entreprise commune
de l'État français et à la Caisse des Dépôts et Consignations**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 31 mai 2013, relatif à la création de la Banque Publique d'Investissement, entreprise commune à l'État français et à la Caisse des Dépôts et Consignations, formalisée par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque Publique d'Investissement (ci-après « loi n° 2012-1559 »), l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public Oséo* (ci-après « l'ordonnance n° 2005-722 ») ainsi que par un projet de protocole entre la CDC et l'État sur la base duquel sera établi un pacte d'actionnaires ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, et notamment ses articles L. 430-1 à L. 430-7 ;

Adopte la décision suivante :

I. Les entreprises concernées

L'État français détient l'établissement public à caractère industriel et commercial Oséo (ci-après « EPIC Oséo »), créé par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005¹. En vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-722 modifiée par la loi n° 2012-1559 du

¹ L'EPIC Oséo est devenu l'EPIC BPI Groupe par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012.

* Rectification d'erreur matérielle.

31 décembre 2012, cet établissement a pour objet de promouvoir et soutenir l'innovation, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies et favoriser le développement et le financement de petites et moyennes entreprises. L'EPIC Oséo contrôle la société anonyme Oséo² (ci-après « Oséo »)³. Oséo détient elle-même deux filiales, Oséo Régions et Oséo Industrie. L'activité d'Oséo consiste à soutenir le financement de la croissance des PME françaises via ses trois principaux métiers : le cofinancement, la garantie et le soutien à l'innovation.

1. **La Caisse des Dépôts et Consignations** (ci-après « CDC ») est un établissement public, régi par les articles L. 518-2 et suivants du code monétaire et financier, qui remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales (dépôts sur les livrets d'épargne qui financent le logement social locatif et le renouvellement urbain, consignations et dépôts réglementés, retraites et trésorerie de la Sécurité sociale) et qui exerce des activités ouvertes à la concurrence. Celles-ci sont regroupées autour de quatre pôles : (i) l'assurance de personnes, (ii) l'immobilier, (iii) les services, (iv) le développement de PME et le capital investissement. Créée par la loi du 28 avril 1816, la CDC est placée « *sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* »⁴, ce mode de gouvernance étant destiné à assurer l'autonomie de cette institution qui gère des fonds privés nécessitant une protection particulière.
2. La CDC contrôle CDC Entreprises (ci-après « CDC-E ») une société de gestion agréée par l'AMF. Depuis 1994, elle est la société de gestion du groupe CDC en charge de tous les programmes d'intervention concernant des prises de participations minoritaires dans les petites et moyennes entreprises. Ses activités principales sont l'investissement dans des fonds et l'investissement direct.
3. La CDC contrôle également le Fonds Stratégique d'Investissement (ci-après « FSI »)⁵, société anonyme de droit français qui a pour objet la prise de participations dans des entreprises dont les projets de croissance sont jugés porteurs de compétitivité pour la France. Le FSI détient des participations minoritaires dans différentes sociétés dont notamment la SAUR, STX France Cruise, TDF, Eiffage, France Telecom et Aéroports de Paris.

II. Contrôlabilité de l'opération

4. La loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 prévoit la création de la Banque Publique d'Investissement (ci-après « BPI »). En vue de sa constitution, l'Etat français apportera à la société tête de la BPI (BPI-Groupe), directement ou par l'intermédiaire de l'EPIC Oséo, ses participations au capital d'Oséo et du FSI. De son côté, la CDC apportera à la société tête de la BPI ses participations au capital de CDC-E, du FSI, d'Oséo et d'Oséo-Régions. En outre, afin d'équilibrer les participations entre l'État et la CDC et de garantir la parité dans la détention du capital de BPI Groupe, l'État français et la CDC effectueront des apports complémentaires.

² L'actionnariat d'Oséo est le suivant : l'EPIC Oséo (63 %), la CDC (27 %) et des banques (10 %).

³ Oséo est devenu la société anonyme BPI-Groupe par la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012.

⁴ Voir l'article L. 518-2 du code monétaire et financier.

⁵ L'actionnariat du FSI est le suivant : la CDC (51 %), l'Etat français (49 %).

5. A l'issue de l'opération, BPI-Groupe sera détenue à parité par l'EPIC Oséo, devenu EPIC BPI-Groupe (50 %), et la CDC (50 %)⁶. BPI Groupe sera une société anonyme à conseil d'administration régie par les dispositions du code de commerce, à l'exception des dispositions qui y dérogeraient notamment par la loi n° 2012-1559 ou l'ordonnance n° 2005-722, précitées. En tant que société de tête, elle détiendra 90 % du capital de BPI Financement, qui regroupera les activités actuelles d'Oséo, et 100 % du capital de BPI Investissement, qui regroupera les activités actuelles du FSI et de CDC-E.
6. Le conseil d'administration de BPI-Groupe sera composé de 15 membres : quatre représentants de l'État, quatre (dont le directeur général de la CDC) membres nommés sur proposition de la CDC, deux représentants des régions⁷, deux personnalités qualifiées choisies sur proposition conjointe de l'État et de la CDC, en raison de leur compétence en matière économique et financière ainsi que de développement durable, une personnalité qualifiée choisie en raison de sa compétence en matière économique et financière⁸, et deux membres élus par les salariés de BPI Groupe et de ses filiales conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983.
7. Le protocole prévoit que [confidentiel]. Aux termes de l'annexe 1 du protocole, les décisions importantes comprennent en particulier l'« *approbation du budget et du plan d'affaires du Groupe intégrant le plan de chacune des filiales (y compris le plan de financement)* » et la « *désignation et révocation des dirigeants des filiales* ». L'État et la CDC disposeront donc de droits de veto sur les décisions stratégiques de BPI-Groupe. Par ailleurs, le protocole prévoit expressément [confidentiel]. En exerçant leur droit de vote de manière concertée, l'État et la CDC détiendront conjointement la majorité au sein du conseil d'administration pour le vote des décisions ordinaires.
8. L'opération entraîne donc le passage d'un contrôle exclusif de l'État français (via l'EPIC Oséo) sur Oséo et de la CDC sur le FSI et CDC-E à un contrôle conjoint de l'État (via l'EPIC BPI-Groupe) et de la CDC (via BPI Groupe) sur ces trois sociétés, constituant la BPI. L'opération notifiée constitue donc une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
9. En ce qui concerne le calcul du chiffre d'affaires des entreprises publiques, ne sont pris en compte, conformément au règlement n°139/2004 relatif au contrôle des concentrations et à la pratique décisionnelle communautaire, que les entreprises appartenant au même ensemble économique doté du même pouvoir de décision autonome indépendamment de la détention de leur capital ou des règles de tutelle administrative qui leur sont applicables, et non l'ensemble des entreprises détenues par l'Etat⁹. Lorsqu'une entreprise publique ne fait l'objet d'aucune coordination avec d'autres groupes contrôlés par l'Etat, il y a lieu de la traiter comme un groupe autonome aux fins du calcul des chiffres d'affaires et de ne pas tenir compte du chiffre d'affaires d'autres entreprises détenues par l'Etat. En revanche, lorsque plusieurs entreprises publiques relèvent d'un centre autonome de prise de décision commerciale, il y a lieu de prendre en compte le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces entreprises.
10. En l'espèce, l'Etat détient également dans le même secteur le groupe La Banque Postale (ci-après « LBP »). LBP est un groupe bancaire, filiale du groupe La Poste, actif dans les secteurs de la banque (avec des activités de banque de détail et de gestion d'actifs) et de l'assurance.

⁶ L'EPIC BPI-Groupe est attributaire des missions d'intérêt général qui lui sont confiées par l'ordonnance n° 2005-722 telle que modifiée par la loi n° 2012-1559

⁷ Nommés par décret sur proposition d'une association représentative de l'ensemble des régions.

⁸ Nommée par décret pour exercer les fonctions de directeur général de BPI-Groupe.

⁹ Voir les §192 et suivants de la Communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement n°139/2004.

LBP est détenu à 100 % par le Groupe La Poste, dont la société mère, la société La Poste SA, est contrôlée conjointement par l'État Français (77,1 %) et la CDC (22,9 %) ¹⁰.

11. Il n'est cependant pas nécessaire en l'espèce de déterminer si la BPI sera dotée d'un pouvoir de décision autonome ou fera l'objet d'une coordination avec LBP. L'opération ne revêt pas en tout état de cause une dimension communautaire, les entreprises concernées réalisant toutes plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires en France. Et les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurent inchangées, quelle que soit l'hypothèse retenue.
12. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires total sur le plan mondial de plus de 150 millions d'euros (EPIC Oséo pour le compte de l'État : [...] d'euros pour l'exercice clos au 31 décembre 2011* ; CDC : [...] d'euros pour la même période). Deux au moins de ces entreprises réalisent en France un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros (EPIC Oséo pour le compte de l'État : [...] d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2011* ; CDC : [...] d'euros pour la même année). Compte tenu de ces chiffres d'affaires, les seuils prévus par l'article 1, paragraphe 2, a) et b) du Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 sont atteints. Néanmoins, la CDC et l'EPIC Oséo réalisant plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires en France, l'opération n'est pas de dimension communautaire. En revanche, les seuils de contrôle mentionnés au I de l'article L. 430-2 du code de commerce sont franchis. Cette opération est donc soumise aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce relatifs à la concentration économique.

III. Délimitation des marchés pertinents

13. L'EPIC Oséo, le FSI et CDC-E sont actifs sur différents marchés du secteur bancaire, à l'exception de la banque de détail. Par ailleurs, LBP et la CDC sont également actives dans les secteurs des services bancaires.

A. LES SERVICES BANCAIRES

1. LES MARCHÉS DE PRODUITS ET SERVICES

14. La pratique décisionnelle communautaire et nationale distingue trois catégories de services :
 - les opérations sur les marchés financiers (banque de financement et d'investissement) ;
 - les services bancaires destinés aux entreprises (banque commerciale) ;
 - les services bancaires destinés aux particuliers et aux ménages (banque de détail).

¹⁰ Voir la décision de l'Autorité de la concurrence n° 11-DCC-32 du 22 février 2011 relative à la prise de contrôle conjoint du groupe La Poste par la Caisse des Dépôts et Consignations et l'État français.

a) La banque de financement et d'investissement

15. La banque d'investissement et de financement regroupe les opérations sur les marchés financiers. Les autorités de concurrence nationales¹¹ et communautaire¹² distinguent les marchés de la gestion d'actifs, du conseil en fusions et acquisitions, des activités de placement et de prise ferme relatives à l'émission de titres de sociétés, des activités et transactions sur les marchés financiers et des activités sur les marchés monétaires.
16. Au sein du marché de la gestion d'actifs, une distinction a été envisagée entre les activités de gestion de portefeuille, de gestion de fonds communs de placement et de capital-investissement (« *private equity* »)¹³ :
- la gestion de portefeuilles (hors actifs immobiliers et hors OPCVM) consiste à optimiser le rendement financier d'un portefeuille de titres constitué de valeurs mobilières (actions et/ou obligations) détenu par un client ;
 - la gestion de fonds communs de placement de type OPCVM consiste à gérer pour le compte des entreprises et des institutionnels ce type de fonds de placement collectif ;
 - l'activité de capital-investissement (ou « *private equity* ») consiste pour un investisseur à entrer au capital d'entreprises non cotées en bourse et qui ont besoin d'un apport de fonds propres. Plusieurs formes d'intervention peuvent être distinguées, à savoir le capital-risque pour financer le démarrage de nouvelles entreprises, le capital-développement pour financer le développement de l'entreprise, le capital-transmission (ou LBO) destiné à accompagner la transmission ou la cession de l'entreprise et le capital-retournement pour aider au redressement d'une entreprise en difficulté.
17. LBP et, parmi les entités regroupées au sein de BPI Groupe, CDC-E opèrent dans le secteur de la banque de financement et d'investissement. CDC-E et LBP interviennent simultanément, au sein du capital-investissement, sur les segments du capital-risque et du capital-développement.

b) La banque commerciale

18. La banque commerciale regroupe les services bancaires à destination des entreprises. Dans de précédentes décisions, la Commission européenne¹⁴ et l'Autorité de la concurrence¹⁵ se sont interrogées, tout en laissant la question ouverte, sur une segmentation des marchés de la banque commerciale en fonction de la taille des entreprises clientes (PME ou grandes entreprises). De même l'Autorité de la concurrence avait envisagé de segmenter le marché selon les secteurs d'activité, en distinguant notamment un marché du crédit aux agriculteurs.

* Rectification d'erreur matérielle.

¹¹ Voir notamment la lettre du ministre C2006-45 du 10 août 2006 aux conseils de la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne et de la Banque Fédérale des Banques Populaires ainsi que la décision de l'Autorité de la concurrence n° 09-DCC-16 du 22 juin 2009 relative à la fusion entre les groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire.

¹² Voir en particulier les décisions de la Commission européenne en date du 3 décembre 2008 dans l'affaire COMP/M.5384 BNP Paribas/Fortis ; du 3 octobre 2007 dans l'affaire COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO Assets ; du 6 août 2007 dans l'affaire COMP/M.4692 Barclays/ABN AMRO ; du 28 mars 2006 dans l'affaire COMP/M.4155, BNP Paribas/BNL ; du 18 octobre 2005 dans l'affaire COMP/M.3894 Unicredito/HVB ; du 2 juin 2005 dans l'affaire COMP/M.3740 Barclays Bank/FöreningsSparbanken ; du 6 février 1998 dans l'affaire IV/M.1096 Société Générale/Hambros Bank.

¹³ Voir notamment la décision d n° 11-DCC-32 du 22 février 2011 relative à la prise de contrôle conjoint du groupe La Poste par la Caisse des Dépôts et Consignations et l'État français.

¹⁴ COMP/M.4844, Fortis/ABN AMRO Assets.

¹⁵ Voir la décision n° 09-DCC-16 précitée ainsi que la décision de l'Autorité de la concurrence n° 10-DCC-116 du 10 septembre 2010 relative à la prise de contrôle exclusif de la Banque Société Marseillaise de Crédit par le groupe Société Générale-Crédit du Nord.

Toutefois, en l'absence d'incidence sur l'analyse concurrentielle, la délimitation précise des marchés peut être laissée ouverte.

19. S'agissant de la segmentation par type de services, l'Autorité de la concurrence¹⁶ a distingué les marchés suivants : le marché des dépôts à vue, le marché de l'épargne des entreprises, le marché des crédits d'investissement, le marché du crédit immobilier aux professionnels, le marché du crédit bail, le marché du crédit aux collectivités locales, le marché de l'assurance-crédit, le marché du financement du commerce extérieur, le marché des cartes de paiements (acquisition de transactions effectuées par les commerçants équipés de système de paiement par carte), le marché des paiements internationaux, le marché des paiements locaux à distance, le marché des produits (de financement) à court terme, le marché de l'affacturage, le marché de la conservation et le marché de l'administration de fonds. Il n'y a pas lieu, à l'occasion de la présente opération, de remettre en cause cette délimitation.
20. En l'espèce, seuls Oséo et LBP opèrent sur les segments des crédits d'investissement et du crédit bail mobilier et immobilier.

2. LES MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

21. En ce qui concerne les marchés de la banque de financement et d'investissement, les autorités de concurrence¹⁷ considèrent généralement que ces marchés revêtent une dimension au moins européenne. Au cas d'espèce, les parties à l'opération ont fourni leurs parts de marché au niveau national au motif qu'elles sont essentiellement actives en France. En tout état de cause, en l'absence de toute difficulté concurrentielle, la question de la définition géographique exacte de ces marchés peut être laissée ouverte.
22. En ce qui concerne les marchés de la banque commerciale, l'Autorité de la concurrence a considéré¹⁸, qu'il était pertinent de mener l'analyse concurrentielle à la fois à un niveau national et à un niveau local. En l'espèce, les entités regroupées au sein de la BPI ne disposent pas, au niveau local, d'un réseau d'agences bancaires commerciales. L'analyse concurrentielle sera donc seulement menée à un niveau national.

IV. L'analyse concurrentielle

23. L'opération n'entraîne pas de chevauchements d'activité entre les entités qui seront regroupées au sein de BPI-Groupe. Oséo n'est active que sur certains marchés de la banque commerciale alors que CDC-E et FSI opèrent uniquement sur certains marchés de la banque de financement et d'investissement. Le FSI détient également des participations minoritaires dans des entreprises dont les secteurs d'activité ne présentent aucun chevauchement d'activité avec celles d'Oséo. On outre, les différentes entités apportées à la BPI ne sont pas actives sur des marchés amont, aval ou connexes les uns les autres.

¹⁶ Voir les décisions n° 09-DCC-16, n° 10-DCC-116 et n° 11-DCC-32 précitées.

¹⁷ Voir notamment la lettre du ministre C2006-45 précitée.

¹⁸ Voir les décisions n° 09-DCC-16 et n° 10-DCC-116 précitées.

24. Les seuls chevauchements identifiables entre les activités apportées à la BPI et les autres activités des parties notifiantes résultent du contrôle que détiennent l'Etat et la CDC dans LBP, cette opération ayant déjà donné lieu à une autorisation de l'Autorité de la concurrence¹⁹. Or, sur les marchés de la banque d'investissement et de financement, les parts de marché de CDC-E et LBP demeurent inférieures à 20 % et l'incrément de part de marché reste modeste. Sur les marchés des services bancaires, au niveau national, les parts de marché d'Oséo et de LBP sur le marché du crédit d'investissement et sur le marché du crédit-bail mobilier et immobilier, demeurent inférieures à 10 %.
25. Dès lors l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence sur les marchés des services bancaires.

DECIDE

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 13-072 est autorisée.

Le président,

Bruno Lasserre

© Autorité de la concurrence

¹⁹ *Décision n° 11-DC-32 du 22 février 2011 relative à la prise de contrôle conjoint du groupe La Poste par la Caisse des Dépôts et Consignations et l'État français.*