

C2004-298 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 26 février 2004 au conseil de la société GE Capital Bank relative à une concentration dans le secteur bancaire

NOR : *ECOC0600122Y*

Maître,

Par dépôt d'un dossier dont il a été accusé réception le 22 janvier 2004, la société GE Capital Bank (ci-après « GE Capital ») a notifié le projet d'acquisition de Royale Saint-Georges Banque (ci-après « RSGB ») auprès d'Abbey National.

I. – LES PARTIES ET L'OPERATION

La société GE Capital est une branche française du pôle GE Consumer Finance qui assure l'ensemble des activités de financement aux particuliers du groupe General Electric (ci-après « GE ») à travers le monde. GE a réalisé en 2002 un chiffre d'affaires mondial de près de 140 milliards d'euros dont 2,7 milliards en France.

RSGB est actuellement une filiale d'Abbey National France, qui appartient au groupe Abbey National. L'activité de RSGB consiste à restructurer un ou plusieurs crédits antérieurement souscrits par des particuliers, essentiellement des crédits immobiliers. RSGB travaille avec plus d'une centaine de courtiers répartis sur l'ensemble du territoire, dont une vingtaine appartiennent à un réseau dénommé « Réseau Saint Georges ». RSGB a réalisé en 2002 un chiffre d'affaires, calculé conformément aux dispositions du Règlement n° 4064/89 auquel renvoie le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002, de 28, 6 millions d'euros intégralement en France.

GE Capital Bank envisage d'acquérir la totalité des actions de RSGB actuellement détenues par Abbey National France.

L'opération envisagée constitue une opération de concentration au sens de l'article L. 430-2 du code de commerce. Compte tenu des chiffres d'affaires précités, elle ne revêt pas une dimension communautaire au sens du règlement (CE) n° 4064/89 du 21 décembre 1989 modifié et relève des dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce relatives à la concentration économique.

II. – LA DEFINITION DES MARCHES

Les parties sont toutes deux actives dans le secteur bancaire, plus particulièrement en matière de consolidation de créances pour les particuliers.

A l'instar de la pratique décisionnelle de la Commission européenne, le ministre a déjà eu l'occasion de souligner qu'il convenait de distinguer, au sein du secteur bancaire, trois grandes catégories de services¹ : (i) les services bancaires de détail à l'attention des particuliers, (ii) les services bancaires aux entreprises et (iii) les opérations de banque d'investissement, ces trois catégories de services pouvant, à leur tour, être subdivisées en de nombreuses différentes prestations spécifiques.

En ce qui concerne les services bancaires de détail, les parties sont actives dans la restructuration d'endettement des particuliers qui consiste à regrouper plusieurs créances (prêt immobilier, prêts

personnels, crédits permanents...) en une seule créance, rééchelonnée sur une durée plus longue et pouvant être garantie par un gage immobilier. Dans ce secteur, les parties sont plus spécifiquement actives dans la restructuration de créances comprenant un prêt immobilier et avec une garantie (en général, une hypothèque) : ce type de crédit répond à la demande de particuliers surendettés² qui ne trouvent pas de solutions dans leurs banques de dépôts respectives. Leurs prêts sont presque exclusivement distribués par le canal des Intermédiaires en Opérations Bancaires (ci-après « IOB »).

Les parties proposent une définition de marché de produit assimilant le crédit de restructuration d'endettement des particuliers au secteur plus large du crédit aux particuliers. Elles indiquent notamment que l'octroi d'un tel crédit ayant pour corollaire le solde, c'est-à-dire le rachat, d'un crédit immobilier et de crédits à la consommation, elles sont actives dans les secteurs du crédit immobilier et du crédit à la consommation aux particuliers.

Il ressort toutefois du test de marché réalisé dans le cadre de l'instruction de la présente opération que l'offre de crédit de restructuration d'endettement proposée par les parties d'une part, et les crédits aux particuliers tels que le crédit immobilier et le crédit à la consommation d'autre part, sont des produits très différents, tant du point de vue de la demande que de l'offre.

La restructuration d'endettement consiste en l'étude de situations compromises, au moins du point de vue des liquidités, et non en l'étude de situations favorables ; elle ne donne donc pas lieu aux mêmes arbitrages économiques. S'agissant du crédit de restructuration, le consommateur final ne s'interroge pas sur le montant du taux qui sera appliqué au crédit sollicité mais sur le point de savoir si son dossier trouvera ou non un accueil favorable auprès de l'établissement bancaire spécialisé. A ce titre, il convient de souligner que ces produits étant majoritairement distribués via le canal des IOB, ce sont ces derniers, et non le consommateur final, qui arbitrent entre les offres des banques.

Du point de vue de l'offre, il ressort du test de marché que les établissements de crédits « classiques », et notamment les grandes banques de réseaux, ne proposent pas une offre de crédit de restructuration d'endettement analogue à celle des opérateurs qui, à l'instar des parties, sont spécialisés dans le crédit hypothécaire de restructuration (tels que Abbey National, le vendeur, CFCAL³, CMP⁴, Créatis, Cofinoga/Médiatis, Barfimm, CGI, et EDEL). A cet égard, les grandes banques de détail interrogées soulignent que, même s'il leur arrive de répondre ponctuellement à une demande de restructuration financière globale (pour de bons clients confrontés à un surendettement conjoncturel), elles ne sont pas « équipées » pour offrir ce type de prestation à une clientèle de masse : l'étude des demandes de crédit hypothécaire de restructuration nécessite une réelle expertise du risque, elle est très consommatrice de temps et la chaîne décisionnaire d'octroi des crédits des banques n'est pas prévue pour y répondre. Il peut également être souligné que malgré une hausse de la production bancaire générée par les crédits hypothécaires de restructuration estimée à 20 % en 2003, et bien que tous les acteurs bancaires reconnaissent que le secteur a un réel potentiel de croissance, les banques de détail n'ont toujours pas développé d'offre. Enfin, les IOB interrogés, qui précisent que tous les demandeurs de restructuration d'endettement qui viennent à eux le font parce qu'ils ne trouvent pas de solution dans les banques de réseaux, indiquent que le nombre de ces demandeurs dirigés vers eux sur prescription expresse de leur banque est substantiel et peut représenter, pour certains d'entre eux, jusqu'à 30 % de leur volume d'affaires.

Même si l'ensemble de ces éléments tend à confirmer la pertinence d'une distinction entre le crédit de restructuration d'endettement aux particuliers, d'une part, et les crédits aux particuliers tels que le crédit immobilier et le crédit à la consommation, d'autre part, la question de la délimitation précise du marché peut être laissée ouverte, les conclusions de l'analyse étant inchangées.

La dimension géographique des marchés de services bancaires concernés par l'opération notifiée est essentiellement nationale. En effet, à l'instar de la Commission, le Ministre a récemment considéré que les services de banque au détail étaient encore à ce jour, et malgré une certaine harmonisation communautaire, de dimension nationale⁵.

III. – ANALYSE CONCURRENTIELLE

Dans l'activité de restructuration d'endettement des particuliers, l'offre est très différenciée : plusieurs banques spécialisées interviennent avec des positionnements différents selon que la consolidation de créance inclut uniquement des crédits à la consommation ou également un crédit immobilier, selon le mode de garantie (sans garantie, garantie hypothécaire...) et le niveau de garantie.

Le modèle économique de cette activité est spécifique dans la mesure où la concurrence joue à deux niveaux : d'une part entre banques spécialisées en restructuration d'endettement et d'autre part entre IOB. Généralement, les banques spécialisées ne commercialisent pas directement leurs produits : elles mandatent les IOB. Les IOB, forts des mandats de plusieurs banques spécialisées en restructuration d'endettement, mais aussi de banques spécialisées dans le rachat de crédits consommation ou, dans une moindre mesure, dans le refinancement immobilier, se chargent de la promotion des services, de la prospection, et de la constitution des dossiers de demande. Les IOB assurent « l'écramage » de la demande (seuls 1 à 2 demandeurs sur 10 voient leur dossier constitué), puis la ventilation vers l'offreur « pertinent » dont ils ont le mandat. Il ressort du test de marché que le partenariat avec le réseau des IOB est indispensable aux banques pour l'activité considérée : il offre un maillage national fin, un « défrichage » de la demande, et présente un coût bien moins élevé qu'un réseau propre⁶.

Les différents opérateurs actifs en France en matière de restructuration d'endettement sont les suivants.

GE Capital offre une large gamme de produits de restructuration d'endettement généralement avec garantie. GE Capital s'appuie largement sur un réseau de courtiers, apporteurs d'affaires indépendants, qui travaillent sous leur propre enseigne commerciale. GE Capital travaille avec environ [150-300] courtiers, qui lui apportent la majeure partie de sa clientèle en matière de rachat de crédit garantis.

RSGB, qui offre également une large gamme en matière de restructuration d'endettement, s'est développé sur l'échelle du risque en octroyant des prêts d'un montant équivalent au bien immobilier hypothéqué (ratio hypothécaire de 100 %) depuis quelques mois. RSGB travaille en étroite collaboration avec environ 120 courtiers et entretient une relation privilégiée avec une trentaine d'IOB constituant le « Réseau Saint Georges »⁷. A l'issue de l'opération, le nouvel ensemble sera en partenariat avec [200-300] IOB, sur une population totale d'IOB estimée par les parties entre 300 et 400.

Abbey National France a développé depuis 1998 une gamme de produits de refinancement et de restructuration financière, qu'elle distribue via un réseau d'IOB. Il convient toutefois de souligner qu'à l'issue de la présente opération, Abbey National sera lié par une clause de non concurrence [...]

CFCAL est aussi un opérateur significatif en matière de restructuration d'endettement. Bien que partiellement limité dans sa gamme⁸, il propose une large gamme de produits analogues à ceux des parties, distribués via un réseau de 250 IOB couvrant l'ensemble du territoire national.

CMP est également actif depuis 1990 en matière de restructuration d'endettement via principalement un réseau d'agences en propre dans la région parisienne (15 agences actuellement et 5 nouvelles agences prévues en 2004)

Enfin, il convient de noter la présence d'opérateurs tels que : Créatis, adossé au Crédit Municipal de Lille et à Dexia, actuellement actif dans le rachat de crédits à la consommation avec cautionnement ; Médiatis/Cofinoga, initialement spécialisé dans le regroupement de créances liées à des crédits à la consommation mais qui cherche à se développer dans les créances immobilières ;

EDEL, adossé au groupe de distribution Leclerc et au Crédit Coopératif, actif dans le rachat de crédit de consommation avec garantie hypothécaire ; ainsi que Barfimmo, adossé au groupe Barcalys et CGI, filiale de Société Générale.

Sur l'activité qui constitue le cœur de métier des parties (restructuration de créances comprenant un prêt immobilier et avec garantie par un gage immobilier), il est possible de distinguer la restructuration « légère » de la restructuration « lourde ». Cette dernière est constituée des dossiers de demandeurs présentant un taux d'endettement d'au moins 60 %, dont les comptes présentent un ou plusieurs rejets de chèques et de prélèvements, et/ou pour lesquels une restructuration nécessite l'octroi d'un prêt dont le montant total est proche de la valeur du bien immobilier qui sera gagé au titre de garantie hypothécaire.

Si l'on considère l'activité de restructuration d'endettement aux particuliers au sens large, même si en l'absence de données statistiques officielles il n'a pas été possible d'évaluer avec précision la production bancaire totale générée par cette activité en France, la nouvelle entité, dont la production bancaire pour cette activité en 2003 s'est élevée à [200-400] millions d'euros ([200-300] millions d'euros pour RSGB et [50-100] millions d'euros pour GE Capital) demeurerait confrontée à la pression concurrentielle d'acteurs significatifs, adossés pour la plupart à des opérateurs puissants : CFCAL, CMP, Abbey et Cofinoga/Créatis (dont la production bancaire individuelle pour l'activité de restructuration d'endettement des particuliers en 2003 est comprise entre 100 et 150 millions d'euros) ainsi qu'EDEL, Créatis, Barfimmo et CGI.

Si l'on considère l'offre de restructuration d'endettement telle que proposée par les parties, les réponses des IOB au test de marché concluent à la présence de trois offreurs pour la restructuration « lourde » : GE Capital, RSGB, et CFCAL. S'agissant de restructuration « légère », les IOB arbitrent entre les offres de plusieurs opérateurs : les parties, Abbey National, CFCAL, Créatis, Cofinoga-Médiatis, Barfimmo, CGI et EDEL. Dès lors, par l'opération projetée, GE Capital acquiert l'opérateur dont l'offre constitue le plus proche substitut à la sienne en matière de restructuration d'endettement.

Compte tenu de la nature différenciée et hétérogène de l'offre des banques spécialisées en matière de restructuration d'endettement, il convient tout d'abord de se demander si, à la suite de l'opération, il peut être profitable pour la nouvelle entité d'augmenter unilatéralement les prix, en l'espèce les taux d'intérêt, pour certains produits, dès lors que cela ne se traduirait pas par une perte de chiffre d'affaires au profit des concurrents, mais par un report de demande au profit de produits également proposés par la nouvelle entité. Ces effets unilatéraux sont maximisés lorsque les parties à une concentration offrent des biens ou des services constituant des substituts proches et que les autres opérateurs offrent des substituts moins proches⁹. Eu égard à la présence d'autres banques spécialisées sur la gamme « restructuration légère » et à leur capacité à repositionner leur offre en réaction à une telle stratégie de la nouvelle entité, la mise en œuvre d'effets unilatéraux peut être écartée sur cette gamme de produits. En revanche, une telle stratégie pourrait être rentable pour la nouvelle entité en matière de restructuration « lourde ». Or, les parties font valoir que pour les clients présentant un profil de risque élevé, les taux d'intérêt accordés sont importants et le plus souvent très proches du taux maximal autorisé (taux d'usure¹⁰). Dès lors, compte tenu du faible nombre de dossiers concernés par une telle hausse et la faible marge de manœuvre de la nouvelle entité pour augmenter ses taux¹¹ sur ce type de produit, une telle augmentation ne serait, en tout état de cause, que marginale et d'une portée très réduite. Il s'en conclut que l'opération n'est pas de nature à conférer à la nouvelle entité la possibilité de mettre en œuvre une stratégie qui conduirait à des effets unilatéraux de nature à porter atteinte à la concurrence.

Par ailleurs, eu égard au poids important de la nouvelle entité en matière de restructuration « lourde », il convient d'analyser si l'opération n'a pas pour effet de rendre la nouvelle entité incontournable pour les IOB sur la restructuration « lourde », et ce faisant, par effet de levier, sur l'activité considérée dans son ensemble.

En premier lieu, il convient de souligner que cette activité est en pleine expansion et présente un fort potentiel en France. Malgré ses spécificités¹², elle ne présente pas de barrières à l'entrée dirimantes. En effet, GE Capital, fort de son expérience dans cette activité dans les pays anglo-saxons, a pénétré le marché français en 2002 et s'y est développé très rapidement en devenant un des principaux opérateurs dans une période de temps relativement courte.

En deuxième lieu, la nouvelle entité demeurera confrontée à la concurrence d'opérateurs qui offrent également une large gamme de produits de restructuration d'endettement (CFCAL, CMP) ou d'opérateurs, dont certains sont adossés à des groupes bancaires importants, qui peuvent repositionner leur offre en matière de gamme de produits.

Il convient toutefois de souligner que les dossiers de restructuration « lourde » peuvent représenter une part substantielle du chiffre d'affaires, au moins pour certains IOB. Le non renouvellement de mandat par la nouvelle entité pour l'ensemble de la gamme se traduirait donc pour ces IOB par une perte très substantielle de chiffre d'affaires. En outre, ces IOB pourraient être incités à privilégier leur partenariat avec la nouvelle entité, eu égard à la largeur de sa gamme et à son poids en matière de restructuration « lourde ». Les parties estiment que la possibilité d'un tel effet de levier préexistait à l'opération sans pour autant avoir été mis en œuvre. En effet, Abbey National, le vendeur, est actif en matière de restructuration « légère » et détient actuellement avec RSGB, la gamme d'offre la plus large¹³.

Il apparaît néanmoins que le recoupement des gammes entre Abbey National et RSGB est moindre que celui entre GE Capital et RSGB, notamment en matière de restructuration « lourde ». Cependant, les parties font valoir que la mise en œuvre d'un effet de levier, consistant pour la nouvelle entité à s'appuyer sur sa forte position en matière de restructuration « lourde » pour imposer l'ensemble de sa gamme et contrôler le réseau des IOB est peu plausible. En effet, le nombre d'IOB ayant apporté les dossiers de restructuration d'endettement les plus lourds aux parties est particulièrement faible (inférieur à 40, dont la plupart sont des partenaires privilégiés constituant le « Réseau Saint-Georges ») eu égard au nombre total d'IOB en France (300 à 400 IOB). En outre, les parties soulignent que ces IOB sont précisément ceux qui apportent déjà une part significative de leur propre activité à GE Capital et à RSGB. Dès lors, un tel effet de levier ne pourrait effectivement s'appuyer que sur un faible nombre d'IOB et son ampleur serait particulièrement limitée. Enfin, il convient de souligner qu'une stratégie de dé-mandatement des IOB ne serait pas nécessairement optimale pour la nouvelle entité, compte tenu du contexte de croissance du marché, car cela reviendrait à faire travailler ces IOB avec les concurrents des parties.

Il s'en conclut que l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence. Je vous informe donc que j'autorise cette opération.

Je vous prie d'agréer, Maître, l'expression de ma considération distinguée.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général de la concurrence,
de la consommation
et de la répression des fraudes,*
BENOÎT PARLOS

Nota : A la demande des parties notifiantes, des informations relatives au secret des affaires ont été occultées et la part de marché exacte remplacée par une fourchette plus générale.

Ces informations relèvent du « secret des affaires », en application de l'article 8 du décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 fixant les conditions d'application du livre IV du code de commerce

relatif à la liberté des prix et de la concurrence.

1 Voir les lettres du ministre, en date du 7 novembre 2003 et 28 novembre 2003, autorisant respectivement l'acquisition de plusieurs établissements de crédit par la BRED Banque Populaire et l'acquisition d'Entenial par CFF (en instance de publication), ainsi que, par exemple, la décision de la Commission européenne n°IV/M.1096 du 6 février 1998 (Société Générale / Hambros Bank).

2 Dont le taux d'endettement oscille, selon les cas, entre 33 % et 100 %.

3 Crédit foncier et communal d'Alsace et de Lorraine.

4 Crédit municipal de Paris.

5 Voir les lettres du ministre précitées.

6 Les IOB sont rémunérés, à titre principal, par une commission sur le montant total emprunté, commission intégrée au taux effectif global appliqué au titre des intérêts d'emprunt, à la charge de l'emprunteur et de la banque. A titre secondaire, les IOB perçoivent chaque année des primes de la part des banques dont ils sont mandataires, primes assises sur les montants annuels d'affaires apportées selon un barème établi contractuellement avec chacune d'elles.

7[...].

8 En effet, refinancé par une filiale au statut de société de crédit foncier, la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière lui interdit d'octroyer un prêt hypothécaire dès lors que le ratio hypothécaire dépasse 80 %.

9 Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 29 août 2002 au conseil de la société Mr Bricolage relative à une concentration dans le secteur de la vente au détail de matériaux et matériel de bricolage, BOCCRF n° 19 du 31 décembre 2002. Lettre en date du 31 décembre 2002 au conseil de la société Socpresse, relative à une concentration dans le secteur de la presse écrite, en instance de publication. Lettre en date du 11 février 2004 aux conseils de la société Bayard relative à une concentration dans le secteur de la presse jeunesse, en instance de publication.

10 Les taux d'usure à prendre en considération dans le cadre de la restructuration d'endettement à dominante immobilière sont, au 1er janvier 2004 : 6,77 % pour les prêts à taux fixe, 6,11 % pour les prêts à taux variable, 7,04 % pour les prêts-relais.

11 Il s'agit des TEG (Taux effectif global), qui incluent notamment les frais de dossier.

12 Crédits accordés sur des fondements antinomiques aux approches bancaires traditionnelles (couple risque/rentabilité élevé, notion de prêt sur gage) réservés à des établissements outillés pour cette approche (fonds propres importants, équipe de recouvrement, savoir-faire), complexité de la mise en œuvre des garanties, mauvaise image du prêt sur gage, difficultés à obtenir un refinancement, manque de fidélité des IOB...

13 RSGB couvrirait en effet, selon le marché, un risque plus important que GE Capital et satisferait donc une demande un peu plus large.