



**Décision n° 17-DCC-68 du 31 mai 2017
relative à la prise de contrôle exclusif de certains actifs immobiliers de
l'office public interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des
Yvelines (OPIEVOY) par Action Logement**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 10 mai 2017, relatif à la prise de contrôle exclusif de certains actifs immobiliers de l'office public interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (« OPIEVOY ») par Action Logement, formalisée par un traité d'apport partiel d'actifs en date du 28 novembre 2016, et par un protocole d'accord en date du 21 décembre 2016 ;

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 ;

Vu les éléments fournis par la partie notifiante au cours de l'instruction ;

Adopte la décision suivante :

I. Les entreprises concernées et l'opération

1. Action Logement est une association de type loi 1901 qui collecte et gère la participation des employeurs à l'effort de construction instituée en 1953 (ci-après la « PEEC »), en vertu de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation (ci-après le « CCH »)¹. Action Logement exerce deux missions principales. D'une part, elle participe au financement et à la construction de logements sociaux et intermédiaires (conventionnés et non conventionnés) dans le cadre de la politique de l'habitat mise en œuvre par les pouvoirs publics². D'autre part, elle

¹ Habilité par la loi n° 2016-719 du 1er juin 2016, le gouvernement a rationalisé l'organisation de la collecte de la PEEC et a procédé à la refonte du réseau d'Action Logement par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

² Voir, notamment, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

propose des services d'accompagnement aux salariés du secteur privé pour faciliter leur mobilité résidentielle et professionnelle.

2. Jusqu'en 2016, l'OPIEVOY était le seul office public de l'habitat (OPH) interdépartemental en France et exerçait ses activités dans les départements de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines. Son parc immobilier était constitué de 50 000 logements répartis sur l'ensemble de la région Île-de-France, à l'exception de la ville de Paris. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi « ALUR », a acté la suppression des OPH interdépartementaux au 1^{er} janvier 2017 et la possibilité du rattachement de l'OPIEVOY à la Région Île-de-France ou aux conseils départementaux concernés. Dans la mesure où ces collectivités territoriales n'ont pas souhaité reprendre le parc de logements situés dans leur ressort administratif³, la dissolution de l'OPIEVOY par un décret en date du 27 décembre 2016⁴ a nécessité d'impliquer un opérateur tiers en l'absence d'OPH départementaux auxquels ces logements auraient pu être adossés.
3. Les actifs immobiliers cibles de l'opération correspondent à 28 491 logements du parc immobilier de l'ex-OPIEVOY situés dans les départements de l'Essonne et des Yvelines
4. En vertu de l'article 3 du décret précité, et conformément au traité d'apport partiel d'actifs conclu le 28 novembre 2016 entre la société anonyme d'habitation à loyer modéré de l'agglomération parisienne (SAHLMAP)⁵ et l'OPIEVOY, les actions de la SAHLMAP attribuées à l'OPIEVOY en contrepartie de l'apport de son patrimoine de logements sur les territoires des départements de l'Essonne (43 %) et des Yvelines (55,3 %) ont été immédiatement attribuées à ces deux départements à proportion du parc immobilier situé dans chaque département. Cette société contrôlée par ces deux départements a été renommée « Les Résidences SAHLM ».
5. La prise de contrôle par la société Action Logement Immobilier (« ALI ») des actifs immobiliers cibles de l'ex-OPIEVOY actuellement détenus par la société Les Résidences SAHLM s'effectuera par voie de fusion-absorption de cette société par France Habitation ESH, filiale de la société ALI, elle-même filiale d'Action Logement. Au préalable, la totalité du patrimoine de la société Les Résidences SAHLM aura été transmise à une filiale dédiée [confidentiel]. Il est prévu la conclusion d'un pacte d'actionnaires entre les départements concernés et Action Logement sur le fondement de l'article L. 422-2-1-II du CCH (« pacte Borloo ») qui ne remet pas en cause le contrôle exclusif du groupe Action Logement sur la société [confidentiel] en tant qu'actionnaire de référence, au sens du CCH.
6. En ce qu'elle se traduit par la prise de contrôle exclusif de certains actifs immobiliers de l'ex-OPIEVOY par Action Logement, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
7. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires total hors taxes sur le plan mondial de plus de 150 millions d'euros (Action Logement : 8,27 milliards d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2015⁶ ; actifs immobiliers cibles : 130,8 millions d'euros pour

³ Par délibérations du Conseil régional d'Île-de-France du 19 février 2016, du Conseil départemental de l'Essonne du 20 juin 2016, du Conseil départemental du Val-d'Oise du 24 juin 2016 et du Conseil départemental des Yvelines du 27 juin 2016.

⁴ Voir le décret du 27 décembre 2016 portant dissolution de l'office public interdépartemental de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (OPIEVOY)

⁵ Cette société, filiale du groupe Action Logement, a été au préalable vidée de son patrimoine immobilier pour permettre de recevoir les actifs cibles de l'OPIEVOY.

⁶ En application du VIII de l'article 6 de l'ordonnance n° 2016-1408 précitée, le groupe Action Logement ne disposera de comptes consolidés qu'à compter de l'exercice 2018. Pour les besoins de la présente opération, la partie notifiante a fourni un chiffre d'affaires portant sur des comptes consolidés sur un périmètre correspondant à 90 % du total bilan et du chiffre d'affaires des entités du groupe Action Logement.

le même exercice⁷). Chacune de ces entreprises a réalisé en France un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros (Action Logement : 8,27 milliards d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2015 ; actifs immobiliers cibles : 130,8 millions d'euros pour le même exercice). Compte tenu de ces chiffres d'affaires, l'opération ne relève pas de la compétence de l'Union européenne. 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.

II. Délimitation des marchés pertinents

A. LE MARCHÉ DE SERVICES

8. Les autorités de concurrence nationale⁸ et européenne⁹ ont envisagé différentes segmentations dans le secteur des services immobiliers selon :
- (i) les destinataires des services : les biens étant destinés soit aux particuliers (les immeubles concernés étant alors à usage résidentiel), soit aux entreprises (les immeubles concernés étant alors à usage commercial ou professionnel) ;
 - (ii) le mode de fixation des prix : entre l'immobilier résidentiel libre et les logements sociaux ou intermédiaires¹⁰ ;
 - (iii) le type d'activité exercée dans les locaux : bureaux, locaux commerciaux et autres locaux d'activités comme par exemple les entrepôts ou les hôtels ; et
 - (iv) la nature des services ou biens offerts, en sous-segmentant entre les services suivants :
 - i. la promotion immobilière qui comprend les activités de construction et de vente de biens immobiliers ;
 - ii. la gestion d'actifs immobiliers pour compte propre ;
 - iii. la gestion d'actifs immobiliers pour compte de tiers (des investisseurs institutionnels, principalement des banques et des compagnies d'assurances) qui recouvre le conseil et la gestion de portefeuille immobilier (arbitrage et valorisation d'actifs), le montage des opérations d'investissement

⁷ La société Les Résidences SAHLM a servi de réceptacle aux actifs cibles après avoir été préalablement vidé de ses actifs. Elle n'a donc pas de chiffre d'affaires propre. Le chiffre d'affaires pris en compte correspond au montant des loyers perçus en 2015 par les actifs cibles de l'OPIEVOY transmis conformément au point 23 des lignes directrices de l'Autorité de la concurrence du 10 juillet 2013 relative au contrôle des concentrations.

⁸ Voir notamment les décisions 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, n° 15-DCC-156 du 7 décembre 2015 relative à la prise de contrôle conjoint d'un actif immobilier à usage de bureaux par Sogecap et Prédica, n° 14-DCC-46 du 1er avril 2014 relative à la prise de contrôle conjoint d'un actif immobilier industriel en Moselle par la Norges Bank et Prologis ainsi que la décision C2008-79 / lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 22 août 2008, aux conseils des sociétés CDC et Eurosic, relative à une concentration dans le secteur de l'immobilier, BOCCRF n° 8 bis du 23 octobre 2008.

⁹ Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.2110 Deutsche Bank / SEI / JV du 25 septembre 2000, n° IV/M.2825 Fortis AG SA / Bernheim-Comofi SA du 9 juillet 2002, et COMP/M.3370 BNP Paribas/ARI du 9 mars 2004.

¹⁰ Voir, par exemple, la décision de l'Autorité de la concurrence n° 16-DCC-66 du 4 mai 2016 relative à la prise de contrôle exclusif du Groupe Edouard Denis par le Groupe Nexity.

immobilier et la gestion d'actifs immobiliers et de véhicules d'investissements spécialisés (notamment les sociétés civiles immobilières) ;

- iv. l'administration de biens immobiliers qui recouvre les activités de gestion des immeubles pour le compte de propriétaires et qui peut être segmentée entre la gestion locative et la gestion de copropriété ;
 - v. l'expertise immobilière ;
 - vi. le conseil immobilier ; et
 - vii. l'intermédiation dans les transactions immobilières pour laquelle l'intermédiation dans les opérations d'achat/vente est distinguée de l'intermédiation dans les opérations de location.
9. Au sein de la gestion d'actifs immobiliers résidentiels, le ministre de l'économie a considéré qu'il convenait de distinguer « *la gestion de logement sociaux, dans la mesure où cette activité évolue dans un cadre réglementaire particulier, par le biais duquel l'État joue un rôle important, tant en termes d'aides financières que d'attribution de logements* »¹¹.
 10. La gestion du parc locatif social est en effet encadrée par l'État par le biais de conventions conclues avec les organismes d'habitation à loyer modéré¹² (dites « convention APL »). Ces entreprises, qualifiées d'organismes de logement social (OLS), sont soumises au contrôle de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)¹³. Il existe en France 755 bailleurs sociaux (ou « organismes HLM ») qui se répartissent en trois catégories : (i) 275 OPH créés et gérés par les collectivités locales (communes, intercommunalités, départements)¹⁴, (ii) 278 entreprises sociales pour l'habitat (ESH) de droit privé à but non lucratif¹⁵ dont 72 appartiennent au groupe Action Logement et (iii) 168 coopératives d'habitations à loyer modéré¹⁶.
 11. La principale caractéristique du parc locatif social est de proposer à des populations ciblées sous condition de ressources¹⁷ des logements à des loyers nettement inférieurs à ceux pratiqués au sein du parc locatif privé¹⁸, dont l'attribution est décidée par une commission d'attribution.
 12. Le ministre de l'économie a également envisagé de distinguer les logements sociaux des logements locatifs intermédiaires au motif que « *le logement locatif intermédiaire présente des caractéristiques économiques comparables à celles du logement social, la principale différence consistant en l'absence de réglementation imposant des plafonds de ressources ou des limitations de loyers. De telles contraintes existent cependant, mais elles résultent des "accords de réservation" conclus le plus souvent sur des durées longues, allant de 9 à 15 ans, avec des*

¹¹ Lettre du ministre en date du 21 juin 2002 relative à la création de l'entreprise commune Eulia entre la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse nationale des caisses d'épargne ; lettre du ministre en date du 8 novembre 2002 aux conseils de la société Gecina relative à une concentration dans le secteur des actifs immobiliers, BOCCRF n° 2003-11 ; lettre du ministre en date du 25 novembre 2005 relative à l'opération SDR/Safran.

¹² En application de l'article L. 351-2-2° du CCH.

¹³ Voir les articles L. 342-1 à L. 342-21 du CCH.

¹⁴ Voir les articles L. 421-1 à L. 421-26 du CCH.

¹⁵ Il s'agit des anciennes sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (SAHLM) ; voir les articles L. 421-2 à L. 421-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁶ Voir les articles L. 422-3 à L. 422-3-2 du CCH.

¹⁷ L'article R. 331-12 du CCH subordonne l'attribution des subventions et prêts à la construction sociale à l'occupation des logements sociaux par des personnes dont l'ensemble des ressources, au moment de l'entrée dans les lieux, est inférieur à des plafonds fixés chaque année par arrêté ministériel.

¹⁸ En moyenne les loyers du parc social sont deux fois moins élevés que ceux du parc privé.

réservataires (administrations publiques locales ou nationales, entreprises nationales), au bénéfice de leurs fonctionnaires ou agents titulaires »¹⁹.

13. Au cas d'espèce, le parc immobilier concerné de l'ex-OPIEVOY est presque exclusivement constitué de logements sociaux²⁰. Par conséquent, l'analyse concurrentielle sera menée sur le segment des « logements locatifs sociaux » au sein du marché de la gestion des actifs immobiliers résidentiels pour compte propre.
14. La question de la délimitation exacte du marché peut donc être laissée ouverte, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeurant inchangées quelles que soient les délimitations retenues.

B. LE MARCHÉ GÉOGRAPHIQUE

15. La pratique décisionnelle²¹ considère que les marchés relatifs au secteur immobilier peuvent être de dimension locale, compte tenu des différences existantes entre les régions ou les métropoles régionales en termes de prix et de demande immobiliers. L'analyse a toutefois été menée au niveau national pour les services immobiliers à destination des entreprises lorsque les opérations étaient réalisées par des groupes d'envergure nationale suivant une stratégie d'implantation selon une logique de maillage du territoire²².
16. En ce qui concerne la région Île-de-France, le ministre de l'économie a relevé que « *la région parisienne possède des propriétés particulières de continuité des zones urbaines. En effet, il existe une vaste zone très urbanisée et homogène recouvrant la majeure partie de l'Île-de-France, desservie par un réseau global de transport ; les habitants sont toujours en mesure d'arbitrer entre différentes parties de la région. Cette substituabilité entraîne une convergence au niveau des prix. Dès lors le niveau régional est le plus approprié pour l'analyse concurrentielle* »²³. Pour les autres régions, les analyses concurrentielles ont été menées aux niveaux régional ou infrarégional.
17. En l'espèce, les activités des parties se chevauchent uniquement dans la région Île-de-France où l'analyse concurrentielle sera menée.

¹⁹ C2006-151 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 10 janvier 2007 au conseil du groupe Société Nationale Immobilière, relative à une concentration dans le secteur du développement et de la gestion de parc immobilier à vocation essentiellement résidentielle, BOCCRF n° 3bis du 23 mars 2007.

²⁰ Les logements non conventionnés des actifs cibles représentent 1 % du parc locatif cible (285 logements).

²¹ Voir notamment la décision n° 09-DCC-16 précitée, la décision C2005-108 / lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 25 novembre 2005 aux conseils de la société Foncière des Régions relative à une concentration dans le secteur immobilier, BOCCRF n° 6 bis du 21 juin 2006, et la décision COMP/M. 2825 précitée.

²² Voir la décision n° 16-DCC-66 précitée, point 10.

²³ Voir la lettre C2006-151 précitée.

III. Analyse concurrentielle

18. Au 1^{er} janvier 2016, le parc locatif social dans la région Île-de-France représentait 1 245 000 logements²⁴. À cette date, Action Logement Immobilier et les actifs cibles y géraient respectivement 240 629 logements et 28 206 logements, soit des parts de marché respectives de 19,3 % et 2,2 %. Les parts de marché des parties sont sensiblement équivalentes en valeur (loyers perçus).
19. À l'issue de l'opération, Action Logement détiendra donc une part de marché de 21,5 % sur le marché francilien de la gestion d'actifs immobiliers résidentiels de types « logements locatifs sociaux » pour compte propre, l'incrément lié à l'opération étant limité à 2,2 points. Action Logement fera par ailleurs face à la concurrence de nombreux acteurs publics et privés sur ce segment de marché encadré par les pouvoirs publics²⁵.
20. Compte tenu de ce qui précède, l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence.

DÉCIDE

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 17-020 est autorisée.

La présidente,

Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence

²⁴ Voir le répertoire du parc locatif social (RPLS) publié en février 2017 par la Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France, et disponible à l'adresse suivante : http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/parc_locatif-2017-1.pdf

²⁵ Selon le RPLS, le parc locatif social en Île-de-France est géré à 51 % par des ESH, à 40 % par des OPH, et à 9 % par d'autres gestionnaires, essentiellement des sociétés d'économie mixte.