

Autorité
de la concurrence



**Décision n° 19-DCC-204 du 28 octobre 2019
relative à la prise de contrôle exclusif de la SEMADER par
CDC Habitat**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 24 septembre 2019, relatif à la prise de contrôle exclusif de la Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Développement et d'Équipement de La Réunion par CDC Habitat, formalisée par le protocole d'intention en date du 4 septembre 2019 ;

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 complémentaires transmis par la partie notifiante au cours de l'instruction ;

Adopte la décision suivante :

I. Les entreprises concernées et l'opération

1. La Caisse des Dépôts et Consignations (ci-après, la « CDC » ou « l'acquéreur ») est un établissement public à statut légal spécial, 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, et qui exerce des activités ouvertes à la concurrence. Celles-ci sont regroupées autour de quatre pôles : (i) l'environnement, (ii) l'immobilier par l'intermédiaire des filiales Société Nationale Immobilière et Icade, (iii) l'investissement et le capital investissement et (iv) les services. Créée par la loi du 28 avril 1816, la CDC est placée « *sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* », ce mode de gouvernance étant destiné à assurer l'autonomie de cette institution qui gère des fonds privés nécessitant une protection particulière. Sa filiale CDC Habitat, anciennement la Société Nationale Immobilière (la « SNI »), a pour mission principale de développer et réhabiliter durablement le patrimoine immobilier résidentiel public.
2. La Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Développement et d'Équipement de La Réunion (« SEMADER ») est une société d'économie mixte locale créée en 1985 afin de lancer des actions d'aménagement et de développement à caractère intercommunal exclusivement sur le territoire de La Réunion. Elle a principalement pour mission de développer et gérer des

programmes de logement à usage social et de participer à des opérations d'aménagement sur le territoire réunionnais, notamment en vue de la construction de logements à usage social.

3. L'opération, formalisée dans le nouveau pacte d'actionnaire, se réalisera en deux étapes indissociables. La CDC procédera à deux augmentations de capital successives lui permettant de détenir *in fine* plus de la moitié du capital social et des droits de vote de la SEMADER. Le solde sera détenu par des actionnaires minoritaires qui ne disposeront pas de la possibilité d'exercer une influence déterminante sur la SEMADER au sens du contrôle des concentrations, de sorte que la CDC exercera un contrôle exclusif sur la SEMADER.
4. En ce qu'elle se traduit par la prise de contrôle exclusif de la SEMADER par la CDC, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
5. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires total sur le plan mondial de plus de 75 millions d'euros (CDC : [≥ 75 millions] d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 ; SEMADER : [≤ 75] millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2018). Chacune de ces entreprises réalise, en France, un chiffre d'affaires supérieur à 15 millions d'euros (CDC : [≥ 15 millions] d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2018 ; SEMADER : [≥ 15] millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2018). Compte tenu de ces chiffres d'affaires, l'opération ne revêt pas une dimension européenne. En revanche, les seuils de contrôle mentionnés au I de l'article L. 430-2 du code de commerce sont franchis. La présente opération est donc soumise aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce, relatives à la concentration économique.

II. Délimitation des marchés pertinents

6. Le secteur concerné par l'opération est celui des services immobiliers.

A. LES MARCHÉS DE SERVICE

7. Les autorités de concurrence nationale¹ et européenne² ont envisagé différentes segmentations dans le secteur des services immobiliers selon (i) les destinataires des services (particuliers ou entreprises), (ii) le mode de fixation des prix (immobilier résidentiel libre et logements sociaux ou intermédiaires aidés), (iii) le type d'activité exercée dans les locaux (bureaux, locaux commerciaux et autres locaux d'activité), et (iv) la nature des services ou biens offerts.

¹ Voir notamment les décisions de l'Autorité de la concurrence n° 17-DCC-181 du 6 novembre 2017 relative à cinq opérations dans le secteur immobilier dans les départements et régions d'Outre-mer, n° 17-DCC-09 du 20 janvier 2017 relative à la prise de contrôle conjoint d'un ensemble immobilier par la Caisse des dépôts et consignations et le groupe Artea, n° 16-DCC-02 du 11 janvier 2016 relative à la prise de contrôle conjoint d'un actif immobilier situé à Marseille par le groupe BPCE et la Caisse des dépôts et consignations, n° 15-DCC-128 du 21 septembre 2015 relative à la prise de contrôle conjoint d'un actif immobilier situé à Rennes par le groupe BPCE et la Caisse des dépôts et consignations, n° 09-DCC-16 du 22 juin 2009 relative à la fusion entre les groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire, n° 14-DCC-46 du 1er avril 2014 relative à la prise de contrôle conjointe d'un actif immobilier industriel en Moselle par la Norges Bank et Prologis, 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 Predica ainsi que la lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi C2008-79 du 22 août 2008 relative à une concentration dans le secteur de l'immobilier, BOCCRF n° 8 bis du 23 octobre 2008.

² Voir les décisions de la Commission européenne COMP/M.2110 du 25 septembre 2000, Deutsche Bank / SEI / JV, IV/M.2825 du 9 juillet 2002, Fortis AG SA / Bernheim-Comofi, SA COMP/M.3370 du 9 mars 2004, BNP Paribas/ARI.

8. Concernant la segmentation selon la nature des services ou des biens offerts, la pratique décisionnelle a envisagé, tout en laissant la question ouverte, la distinction entre :
- la promotion immobilière, qui comprend les activités de construction et de vente de biens immobiliers ;
 - la gestion d’actifs immobiliers pour compte propre ;
 - la gestion d’actifs immobiliers pour compte de tiers ;
 - 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 ;
 - l’expertise immobilière ;
 - le conseil immobilier ;
 - l’intermédiation dans les transactions immobilières, activité au sein de laquelle il peut être distingué entre la vente et la location d’immeubles³.
9. Il n’y a pas lieu de remettre en cause cette délimitation des marchés à l’occasion de la présente opération.

B. LES MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

10. Selon la pratique décisionnelle précitée, les marchés relatifs au secteur immobilier sont généralement de dimension locale, compte tenu, notamment, des différences entre les régions et les métropoles régionales en termes de prix et de demande dans l’immobilier.
11. Pour les régions hors Île-de-France, les autorités de concurrence ont mené leurs analyses concurrentielles au niveau régional ou infrarégional⁴. Dans ses décisions récentes, l’Autorité a examiné les effets d’opérations au niveau des agglomérations⁵.
12. En l’espèce, la partie notifiante considère que pour chacun des marchés de produits concernés, le marché géographique pertinent pour l’analyse concurrentielle de l’opération correspond à l’intégralité du territoire de La Réunion. En effet, les informations publiques communiquées confirment que les conditions concurrentielles et les prix observés sont relativement homogènes sur l’ensemble du territoire.
13. La question de la délimitation exacte des marchés géographiques concernés par l’opération peut toutefois être laissée ouverte dans la mesure où les conclusions de l’analyse concurrentielle demeurant inchangées, quelle que soit la segmentation retenue.

³ Lettre du ministre de l’économie, des finances et de l’industrie C2005-126 du 25 janvier 2006 relative à une concentration dans le secteur des services immobiliers.

⁴ Voir, par exemple, la décision de l’Autorité de la concurrence n° 14-DCC-166 du 13 novembre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif par Klépierre SA de Corio NV.

⁵ Voir, par exemple, la décision de l’Autorité de la concurrence n° 16-DCC-50 du 7 avril 2016 relative à la prise de contrôle conjoint d’un actif immobilier situé à Toulouse par la société Oppidéa, la société Immo Retail et la Caisse des Dépôts et Consignations.

III. Analyse concurrentielle

14. Les activités des parties se chevauchent sur les marchés des services immobiliers, principalement sur celui de la gestion pour compte propre de logements à usage social. En effet, la SEMADER est principalement active sur le marché de la gestion pour compte propre de logements à usage social. En 2017, la CDC Habitat est pour sa part entrée au capital de six sociétés immobilières d’Outre-mer (les « SIDOM »), en acquérant notamment le contrôle conjoint de la Société Immobilière du Département de La Réunion (la « SIDR ») également active sur le marché de la gestion pour compte propre de logements à usage social.
15. Il existe par ailleurs un lien vertical entre l’activité de financement du logement social confiée par l’État à la CDC et le marché de la gestion pour compte propre de logements à usage social.

A. ANALYSE DES EFFETS HORIZONTAUX

16. Sur les marchés (i) de la promotion immobilière de logements à usage social, (ii) de la détention et gestion pour compte propre de logements résidentiels libres, (iii) de la détention et gestion pour compte propre de bureaux, (iv) de la détention et gestion pour compte propre de locaux commerciaux, et (v) de la gestion pour compte propre d’actifs immobiliers à usage d’autres activités, la nouvelle entité disposera de parts de marché inférieures à 25 % quelle que soit la délimitation géographique retenue.
17. Compte tenu de ces parts de marché limitées, l’opération n’est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par le biais d’effets horizontaux sur ces marchés.
18. Sur le marché de la gestion pour compte propre de logements à usage social à La Réunion, la nouvelle entité disposera d’une part de marché de 44,8 %. Les parts de marché des parties et de leurs principaux concurrents sont reprises dans le tableau ci-dessous.

	Nombre de logements sociaux	Part de marché
SIDR (CDC)	26 112	[30-40] %
SEMADER	7 821	[10-20] %
Parties combinées	33 933	[40-50] %
SHLMR	26 023	[30-40] %
SEMAC	4 463	[5-10] %
SEDRE	4 157	[5-10] %
SOGEDIS	3 910	[5-10] %
Total	75 789	100 %

19. Sur les marchés géographiques potentiels plus étroits des établissements publics de coopération intercommunale (« EPCI »), les parts de marché seront inférieures à celle observée sur l’ensemble du territoire de La Réunion sauf sur l’Intercommunal du Nord de La Réunion (« CINOR ») où la part de marché de la nouvelle entité s’élèvera à 52,5 %.
20. La nouvelle entité fera face à la concurrence de cinq autres bailleurs sociaux et notamment de la Société anonyme d’Habitation à Loyer Modéré de La Réunion (« SHLMR ») laquelle dispose

de 26 023 logements (soit 34,3 % de parts de marché sur l'ensemble du territoire de la Réunion et 31,7 % sur le territoire de CINOR) contre 33 933 pour la nouvelle entité.

21. Les articles L. 442-1 à L. 442-12 du code de la construction et de l'habitation posent les principes généraux régissant la fixation des loyers de logements à usage social. En particulier, le montant du loyer applicable au mètre carré du logement est limité par un plafond, qui s'applique non seulement lors de la fixation du premier loyer, mais également au moment de ses futures révisions, déterminé par une convention d'utilité sociale (la « CUS ») signée entre le bailleur social et l'État, représenté par le préfet. Une circulaire précise annuellement le niveau des plafonds de loyers applicables aux logements conventionnés, fixé par zone géographique. En l'espèce, la zone géographique concernée est le territoire de La Réunion.
22. Le montant maximum du loyer au mètre carré est déterminé, en particulier, en fonction du type de financement qui a permis la construction ou l'amélioration du logement social et varie dans le temps selon l'ancienneté de la construction ou des travaux d'amélioration. Le préfet garantit que les CUS qu'il passe au nom de l'État avec les différents bailleurs sociaux soient homogènes et ne créent pas de distorsions de concurrence favorisant indûment un bailleur social particulier. Chaque bailleur social est tenu de respecter le plafond applicable. L'application de la réglementation portant sur les loyers des logements à usage social conduit, en tout état de cause, à l'absence de risque d'augmentation des prix pour les locataires.
23. Enfin, il est noté que la CUS passée avec l'État encadre également certains éléments majeurs autres que le prix :
 - la politique patrimoniale et d'investissement du bailleur social, notamment les orientations stratégiques relatives au renforcement de la performance énergétique du parc locatif énergivore, à la problématique de l'amiante et au développement de l'offre nouvelle ;
 - les engagements du bailleur social en matière de gestion sociale, en vue d'assurer notamment la diversité des ménages dans l'occupation et l'accueil des ménages défavorisés ; et
 - la politique de qualité de service relative notamment à l'accessibilité et à l'adaptation aux publics spécifiques, à la politique senior, à la politique de proximité et à la maîtrise des charges locatives.
24. Il résulte de ce qui précède que la CUS garantit que le niveau de concentration observé à l'issue de l'opération n'aura pas ou peu d'incidence sur les prix ou la qualité de service rendu.
25. Enfin, l'opération ne permettra pas à la nouvelle entité de limiter l'accès aux demandeurs de logements sociaux. En effet, avec la création d'un fichier commun du système national d'enregistrement (« SNE ») par l'association Gestion, Enregistrement, Observation de la Demande⁶ (« GEOD »), le demandeur bénéficie d'un système de « guichet unique » lui permettant de déposer une demande de logement auprès d'un bailleur social mais qui sera partagée avec l'ensemble de autres bailleurs sociaux qui peuvent tous proposer au demandeur un logement, sans que le bailleur social ayant reçu la demande ne dispose d'un quelconque droit de préférence ou de préemption sur le demandeur. Avec le fichier commun SNE, la taille de la nouvelle entité ne lui permet donc pas de limiter l'accès des autres bailleurs sociaux aux clients. En effet, même le plus petit des bailleurs sociaux dispose d'un accès garanti et à conditions égales à l'ensemble des demandeurs.

⁶ L'association GEOD (Gestion, Enregistrement, Observation de la Demande) a été créée en 2016 à l'initiative des bailleurs sociaux de La Réunion regroupés au sein de l'ARMOS pour améliorer le traitement des demandes de logement social.

26. Au regard de ce qui précède, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur le marché de la détention et de la gestion pour compte propre de logements à usage social à La Réunion.

B. ANALYSE DES EFFETS VERTICAUX

27. L'Autorité de la concurrence a estimé que l'activité de financement du logement social confiée par l'État à la CDC ne constitue pas une activité de marché⁷. À ce titre, cette activité n'est pas un marché concerné par l'opération notifiée.
28. Pour autant, dans la mesure où l'activité de financement du logement social est située à l'amont d'un marché concurrentiel, il convient d'analyser les risques qui résultent de la prise de contrôle de SEMADER par la CDC à l'aval, sur les marchés de la gestion pour compte propre d'immeubles résidentiels à usage social.
29. Une concentration verticale peut restreindre la concurrence en rendant plus difficile l'accès aux marchés sur lesquels la nouvelle entité sera active, voire en évinçant potentiellement les concurrents ou en les pénalisant par une augmentation de leurs coûts. Ce verrouillage peut viser les marchés aval, lorsque l'entreprise intégrée refuse de vendre un intrant à ses concurrents en aval, ou les marchés amont, lorsque la branche aval de l'entreprise intégrée refuse d'acheter les produits des fabricants actifs en amont et réduit ainsi leurs débouchés commerciaux.
30. En l'espèce, la CDC pourrait refuser de financer les bailleurs de logements sociaux concurrents de la SEMADER, ou rendre plus difficile leur accession au crédit.
31. La pratique décisionnelle considère en principe qu'un risque d'effet vertical ou congloméral peut être écarté dès lors que la part de marché de l'entreprise issue de l'opération sur les marchés concernés ne dépasse pas 30 %.
32. Toutefois, malgré les parts de marché élevées des parties sur le marché aval, le risque d'une éviction des concurrents de la nouvelle entité sur les marchés locaux de la gestion pour compte propre d'immeubles résidentiels à usage social peut être exclu.
33. En effet, la CDC octroie aux bailleurs sociaux des prêts dont les principes directeurs sont encadrés par des dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation. Ces prêts sont proposés aux bailleurs à des conditions financières identiques sur l'ensemble du territoire et sans discrimination entre les emprunteurs.
34. S'agissant des conditions de ces prêts (et de leurs taux en particulier), la CDC est tenue d'accorder des prêts de long terme à des conditions identiques sur l'ensemble du territoire. Les taux des prêts sont notamment indexés sur le taux de la ressource à partir de laquelle ils sont financés, de manière à réaliser l'adéquation entre les revenus de ces prêts et le coût de la ressource utilisée. Les conditions des prêts font ainsi l'objet d'un ensemble de dispositions réglementaires qui permettent de s'assurer que, dans l'octroi des prêts sur Fonds d'Épargne, la CDC n'opère pas de discrimination entre les emprunteurs et que ceux-ci sont traités de manière égale, quelle que soit leur situation géographique ou leur qualité.
35. S'agissant de la discrimination, tout bailleur social qui remplit les conditions d'agrément et obtient un agrément auprès de l'État est éligible à ces prêts réglementés⁸ auprès de la CDC ou, pour certains types de financement, d'un établissement de crédit ayant signé une convention de

⁷ Voir la décision de l'Autorité de la concurrence n° 17-DCC-181 du 6 novembre 2017 relative à cinq opérations dans le secteur immobilier dans les départements et régions d'Outre-mer.

⁸ Article R. 331-3 à R. 331-6 et R. 331-19 CCH.

refinancement⁹. La CDC ne délivrant pas cet agrément, elle ne peut donc pas favoriser un bailleur social au détriment d'un autre.

36. Compte tenu de ce qui précède, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets verticaux sur les marchés de la gestion pour compte propre d'immeubles résidentiels à usage social à La Réunion.

DÉCIDE

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 19-216 est autorisée.

La présidente,

Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence

⁹ Article R. 331-17 du CCH.