

**Décision n° 23-DCC-138 du 27 juillet 2023
relative à la prise de contrôle exclusif de la SEMAC par CDC
Habitat**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification adressé complet au service des concentrations le 26 juin 2023, relatif à la prise de contrôle exclusif de la Société d'économie mixte d'aménagement et de construction (« SEMAC ») par la société CDC Habitat, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, formalisée par le protocole d'intention du 13 février 2023 ;

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 et l'opération

1. La Caisse des dépôts et consignations (« CDC ») 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 CDC Habitat 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 a pour mission principale de développer et réhabiliter durablement le patrimoine immobilier résidentiel public.
2. Plus spécifiquement, sur le territoire de La Réunion, CDC Habitat est active à travers la Société immobilière du département de La Réunion (« SIDR »), la Société d'économie mixte d'aménagement de développement et d'équipement de La Réunion (« SEMADER ») et la Société dionysienne d'aménagement et de construction (« SODIAC »).
3. La SEMAC est une société d'économie mixte locale. Elle a principalement pour missions de développer et de gérer des programmes de logement social, d'immobilier d'entreprise, ainsi que de participer à des opérations d'aménagement sur le territoire de La Réunion, en premier lieu celui de la Communauté intercommunale La Réunion Est (« CIREST »). La SEMAC n'est actuellement pas contrôlée par l'un ou plusieurs de ses actionnaires, dont les principaux sont la ville de Saint-Benoît (34 %), la CIREST (13 %) et la région Réunion (9 %).
4. L'opération est formalisée par l'acquisition, par CDC Habitat, d'une partie des actions de la ville de Saint-Benoît dans la SEMAC, à la suite de laquelle la CDC détiendra une participation de $[\geq 50]$ % du capital social et des droits de vote de la SEMAC. Le conseil d'administration de la SEMAC sera composé de dix-sept administrateurs, dont la majorité sera désignée parmi les candidats proposés par la CDC. Le pacte d'actionnaires prévoit que [confidentiel]. Dans la mesure où la CDC dispose d'une majorité absolue au sein du conseil d'administration, elle peut par conséquent procéder *in fine* seule à l'adoption de toutes les décisions, y compris les décisions importantes, dont certaines sont stratégiques au sens du droit des concentrations.
5. En ce qu'elle se traduit par la prise de contrôle exclusif de la SEMAC par CDC Habitat, l'opération notifiée constitue une concentration au sens de l'article L. 430-1 du code de commerce.
6. Les entreprises concernées réalisent ensemble un chiffre d'affaires total sur le plan mondial de plus de 75 millions d'euros (CDC : $[\geq 75]$ millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2021 ; SEMAC : $[\leq 75]$ millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2021). Chacune de ces entreprises réalise, dans le département de La Réunion, un chiffre d'affaires supérieur à 15 millions d'euros (CDC : > 15 millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2021 ; SEMAC : $[\geq 15]$ millions d'euros pour l'exercice clos le 31 décembre 2021).
7. 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 III 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 relatifs à la concentration économique.

II. Délimitation des marchés pertinents

8. Les parties sont simultanément actives sur les marchés des services immobiliers.

A. MARCHÉS DE SERVICES

9. 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.
10. Concernant la segmentation selon la nature des services ou des biens offerts, la pratique décisionnelle a envisagé, tout en laissant la question ouverte, une 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 ;

¹ Voir notamment les décisions de l'Autorité de la concurrence n° 21-DCC-138 du 5 août 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la SEMAG par la société Action Logement Immobilier et la région et le département de la Guadeloupe, n° 21-DCC-60 du 6 avril 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain par la société Action Logement Immobilier, la société Adestia et le département de l'Ain, n° 20-DCC-88 du 23 juillet 2020 relative au rapprochement de trois bailleurs sociaux actifs dans la région des Hauts-de-France, n° 19-DCC-204 du 28 octobre 2019 relative à la prise de contrôle exclusif de la SEMADER par CDC Habitat, 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-156 du 7 décembre 2015 relative à la prise de contrôle conjoint d'un actif immobilier à usage de bureaux par Sogecap et Predica, 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° 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° 09-DCC-16 du 22 juin 2009 relative à la fusion entre les groupes Caisse d'Épargne et Banque Populaire, 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.

- 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 une distinction peut être faite entre la vente et la location d’immeubles³.
11. Au sein de la gestion d’actifs immobiliers résidentiels pour compte propre, le ministre de l’économie a considéré qu’il convenait de distinguer « *la gestion de logements 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* »⁴. Cette distinction est toujours d’actualité.
 12. Par ailleurs, en ce qui concerne le marché de la promotion immobilière résidentielle, la pratique décisionnelle⁵ a envisagé de distinguer la promotion immobilière résidentielle de la promotion immobilière de locaux destinés aux entreprises.
 13. La question de la délimitation exacte des marchés peut toutefois être laissée ouverte, dans la mesure où, les conclusions de l’analyse concurrentielle demeurent inchangées, quelle que soit l’hypothèse retenue.
 14. En l’espèce, les parties sont simultanément présentes sur les marchés de la détention et de la gestion pour compte propre de (i) logements à usage social ; (ii) locaux commerciaux ; (iii) bureaux et (iv) d’actifs à usage d’autres activités.
 15. Les parties sont également actives simultanément sur les marchés de la promotion immobilière de (i) logements à usage social ; (ii) logements résidentiels libres et (iii) biens immobiliers non résidentiels⁶.

B. MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

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 Lettre du ministre 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 du 8 novembre 2002 aux conseils de la société Gécina relative à une concentration dans le secteur des actifs immobiliers.

⁵ Voir la décision de l’Autorité de la concurrence n° 21-DCC-60 du 6 avril 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la Société d’économie mixte de construction du département de l’Ain par la société Action Logement Immobilier, la société Adestia et le département de l’Ain et n° 11-DCC-138 du 30 septembre 2011 relative à la prise de contrôle exclusif par la société Altarea de la société Urvat Promotion.

⁶ Les parties sont également actives sur les marchés de l’administration de biens immobiliers. Cette activité ne sera cependant pas analysée dans la présente décision, en raison des faibles parts de marché des parties, inférieures à 25 % quelle que soit la délimitation exacte du marché retenue.

16. 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.
17. Pour les régions hors Île-de-France, les autorités de concurrence ont mené leur analyse au niveau régional ou infrarégional⁷. Dans ses décisions récentes, l'Autorité a examiné les effets d'opérations au niveau des agglomérations⁸.
18. 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 demeurent inchangées, quelle que soit la segmentation retenue.
19. En l'espèce, les activités des acquéreurs et de la cible se chevauchent à La Réunion. Les analyses seront donc menées au niveau de la région de La Réunion. Les analyses seront également menées au niveau des agglomérations, c'est-à-dire au niveau des territoires d'établissements publics de coopération intercommunale (« EPCI »), qui est le niveau le plus conservateur. Les parties sont simultanément actives sur les cinq EPCI de La Réunion : CIVIS, CASUD, CINOR, CIREST et TCO.

III. Analyse concurrentielle

A. ANALYSE DES EFFETS HORIZONTAUX

1. LE MARCHÉ DE LA GESTION POUR COMPTE PROPRE DE LOGEMENTS À USAGE LOCATIF SOCIAL

20. Sur le marché de la gestion pour compte propre de logements à usage locatif social, les parts de marché cumulées des parties sont supérieures à 25 % sur le territoire de La Réunion, ainsi que sur l'ensemble des EPCI réunionnais⁹.
21. Sur le territoire de l'EPCI « TCO », la nouvelle entité détiendra une part de marché de [40-50] %. Toutefois, l'incrément sera très limité, la cible disposant d'une part de marché de [0-5] %. Dans la mesure où la part de marché de la nouvelle entité sera inférieure à 50 % et où

⁷ Voir, par exemple, les décisions de l'Autorité de la concurrence n°21-DCC-128, n° 21-DCC-13, n°21-DCC-60, n° 20-DCC-88 et n° 19-DCC- 204 précitées et la décision n° 14-DCC-166 du 13 novembre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif par Klépierre SA de Corio NV.

⁸ Voir, par exemple, les décisions n°21-DCC-60 du 6 avril 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain par la société Action Logement Immobilier, la société Adestia et le département de l'Ain, n° 20-DCC-88 du 23 juillet 2020 relative au rapprochement de trois bailleurs sociaux actifs dans la région des Hauts-de-France et n° 20-DCC-84 du 17 juillet 2020 relative à la prise de contrôle exclusif de la SODIAC par CDC Habitat.

⁹ Les parts de marchés des parties sont calculées sur la base du nombre de logements à usage social comptabilisés au 31 décembre 2021. Cette méthodologie correspond à celle utilisée par l'INSEE (étude INSEE *Les besoins en logements à La Réunion à l'horizon 2035*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3627628>).

l'incrément sera inférieur à 2 points, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur le TCO¹⁰.

22. Sur les EPCI du Sud de La Réunion, la CIVIS et la CASUD¹¹, la nouvelle entité détiendra une part de marché de [40-50] %. Toutefois, l'incrément sera limité, la SEMAC disposant d'une part de marché de [0-5] % et la nouvelle entité sera confrontée à des concurrents crédibles : SHLMR avec [30-40] % de parts de marché et SODEGIS avec [20-30] % de parts de marché. Ainsi, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence sur une zone englobant les EPCI du sud de La Réunion.
23. La nouvelle entité disposera de parts de marché supérieures à 50 % sur une zone englobant l'ensemble de La Réunion, ainsi que sur les EPCI de la CIREST et de la CINOR ainsi qu'indiqué dans les tableaux reproduits ci-dessous.

Tableau 1 – Gestion en propre de logements à usage social (La Réunion)

	Nombre de logements sociaux	Part de marché
CDC (SIDR + SEMADER + SODIAC)	[Confidentiel]	[40-50] %
SEMAC	[Confidentiel]	[5-10] %
Nouvelle entité	[Confidentiel]	[50-60] %
SHLMR	[Confidentiel]	[30-40] %
SOGEDIS	[Confidentiel]	[5-10] %
SEDRE ³⁵	[Confidentiel]	[5-10] %
Total	[Confidentiel]	[90-100] %

Tableau 2 – Gestion en propre de logements à usage social (CIREST)

	Nombre de logements sociaux	Part de marché
CDC (SIDR + SEMADER + SODIAC)	[Confidentiel]	[30-40] %
SEMAC	[Confidentiel]	[30-40] %
Nouvelle entité	[Confidentiel]	[60-70] %
SHLMR	[Confidentiel]	[20-30] %
SEDRE ³⁶	[Confidentiel]	[0-5] %
Total	[Confidentiel]	[90-100] %

¹⁰ Voir paragraphe 230 des lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations.

¹¹ Les données disponibles sont des données agrégées entre ces deux EPCI. L'analyse a ainsi été menée sur un territoire réunissant ces deux EPCI. Une analyse portant sur chacun des EPCI ne changerait toutefois pas les conclusions de l'analyse concurrentielle en l'espèce, ces deux EPCI étant des zones « tendues » (zones qui se caractérisent par un déséquilibre important entre le volume de l'offre disponible et la demande de logements sociaux). Or, ainsi que cela est démontré aux paragraphes 33 à 36 de la présente décision, dans une configuration de zone tendue, l'opération n'est pas de nature à modifier la structure concurrentielle.

Tableau 3 – Gestion en propre de logements à usage social (CINOR)

	Nombre de logements sociaux	Part de marché
CDC (SIDR + SEMADER + SODIAC)	[Confidentiel]	[60-70] %
SEMAC	[Confidentiel]	[0-5] %
Nouvelle entité	[Confidentiel]	[60-70] %
SHLMR	[Confidentiel]	[30-40] %
SEDRE³⁷	[Confidentiel]	[0-5] %
Total	[Confidentiel]	[90-100] %

24. Compte tenu des fortes positions de la nouvelle entité au niveau régional mais aussi des EPCI de la CIREST et de la CINOR, il y a lieu d'analyser plus en détail ces différentes zones.

Sur le cadre réglementaire applicable aux organismes de logements sociaux

25. La pratique décisionnelle de l'Autorité¹² a, à plusieurs reprises, détaillé le cadre réglementaire applicable aux organismes de logements sociaux.
26. En premier lieu, l'attribution des logements sociaux par les bailleurs est encadrée par un corpus de règles dont le respect est garanti par un contrôle des autorités publiques, qui interdit aux bailleurs de sélectionner de manière discriminatoire les locataires, quelle que soit la position concurrentielle du bailleur social sur le marché considéré. Dans ces conditions, l'opération n'est pas susceptible de produire d'effets sur le choix, par les parties à l'opération, de leurs locataires.
27. En deuxième lieu, les loyers sont fixés par les conventions d'encadrement des loyers (ci-après « conventions APL ») qui sont conclues entre l'État et les bailleurs sociaux, au cas par cas. Elles sont régies par l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces conventions fixent notamment les loyers plafonds révisés chaque année au 1^{er} janvier en fonction de l'indice de référence des loyers du 2^e trimestre de l'année précédente. Les valeurs maximales des loyers plafonds sont fixées chaque année. Elles sont déclinées par territoire en fonction de la tension sur ces territoires et par typologie sociale des logements. Les loyers plafonds des conventions APL font l'objet d'une modulation en fonction notamment de la taille moyenne des logements, de la qualité de service et de la performance énergétique. Les conventions APL constituent donc un cadre qui détermine strictement les niveaux de loyers plafonds des logements concernés.
28. Les loyers ne peuvent ainsi pas dépasser les montants fixés par ce cadre légal et réglementaire. En revanche, ils peuvent se situer en-deçà de ces montants. La partie notifiante indique, à cet égard, que la SIDR, la SODIAC et la SEMADER ont actuellement des loyers atteignant respectivement [80-90] %, [80-90] % et [90-100] % des plafonds. L'écart est similaire pour la SEMAC, dont les loyers atteignent en moyenne [90-100] % du plafond.
29. En troisième lieu, s'agissant de la qualité de la prestation de logement social fournie par le bailleur, les conventions d'utilité sociale (ci-après, « CUS ») conclues entre l'État et les bailleurs prévoient des indicateurs de qualité qui portent sur les axes de production, de

¹² Voir les décisions n°21-DCC-60 du 6 avril 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain par la société Action Logement Immobilier, la société Adestia et le département de l'Ain, n° 20-DCC-88 du 23 juillet 2020 relative au rapprochement de trois bailleurs sociaux actifs dans la région des Hauts-de-France et n° 20-DCC-84 du 17 juillet 2020 relative à la prise de contrôle exclusif de la SODIAC par CDC Habitat.

rénovation, d'efficacité de la gestion et d'attributions de logements, afin de répondre à des objectifs de logements pour les plus défavorisés et de mixité sociale. De plus, dans le chapitre obligatoire des CUS, figurent des éléments relatifs à la qualité de la gestion locative et du service aux locataires. Ces engagements portent notamment sur le processus de traitement des réclamations des locataires, l'existence et la fréquence d'une enquête de satisfaction auprès des locataires ainsi que les dispositifs de certification ou de labellisation en matière de qualité de service obtenus par l'organisme. Ils intègrent également des données sur le nombre de logements accessibles aux personnes à mobilité réduite dans le parc concerné ou sur le nombre de logements réhabilités rénovés pour répondre aux exigences requises en matière de performance énergétique.

30. Le respect de l'ensemble du cadre contraint qui vient d'être décrit, s'agissant des loyers et de la qualité de la prestation de logement social, est assuré par les pouvoirs publics, et notamment l'État, qui veille à ce que les bailleurs sociaux respectent les dispositions réglementaires et législatives qui s'imposent à eux, autant sur les aspects patrimoniaux que pour les attributions de logements et la gestion locative. Lorsque des écarts sont constatés, après une procédure contradictoire et sur proposition du conseil d'administration, des sanctions administratives¹³ peuvent être proposées par l'Agence nationale de contrôle du logement social au ministre chargé du logement.
31. Ces différents éléments sont donc de nature à contraindre les parties, une fois l'opération réalisée, à maintenir un certain standard de qualité de l'offre proposée aux locataires. Toutefois, tant pour ce qui concerne le niveau de loyers que la qualité des prestations offertes aux locataires, le cadre réglementaire applicable fixe un standard de référence. Il est donc loisible aux opérateurs de fixer les loyers des logements à un niveau inférieur au plafond ou d'offrir des services améliorés par rapport au standard de qualité résultant des CUS, notamment sous l'influence de la pression exercée par des opérateurs concurrents.
32. Compte tenu de cette situation, l'Autorité estime que le cadre réglementaire applicable au secteur du logement social n'est pas, à lui seul, de nature à écarter tout risque d'effet anticoncurrentiel lié à l'opération.

Les effets du jeu concurrentiel limités par la réduction des capacités d'arbitrage du consommateur en zone tendue

33. Eu égard à la spécificité du mécanisme d'attribution des logements sociaux, l'Autorité s'est également interrogée sur la possibilité pour les candidats locataires d'arbitrer entre les offres des bailleurs sociaux. En effet, en l'absence d'une telle capacité d'arbitrage, la structure du marché n'aurait pas de conséquence sur l'incitation des bailleurs sociaux à améliorer leur offre en matière de qualité et, dans une certaine mesure, de prix et l'opération n'aurait donc pas d'effet sur le marché concerné.
34. Les demandeurs de logements sociaux formulent leurs demandes de logement sur le système national d'enregistrement (ci-après, « SNE »), qui regroupe, au sein d'un fichier unique, l'ensemble des demandeurs de logement social.
35. Dans le cadre de décisions précédentes, l'Autorité a relevé que le ministère du logement avait décrit le fonctionnement du SNE de la façon suivante : « *Chaque demande est suivie par des événements qui sont enregistrés informatiquement par la gestion partagée, et accessibles à tous les bailleurs. [En principe], si un bailleur a proposé un logement, cela fera*

¹³ Les sanctions peuvent être financières ou personnelles. Elles peuvent aller jusqu'au retrait de l'agrément de l'organisme.

l'objet d'un événement dans le système, et un autre bailleur ne proposera pas en pratique un autre logement au même moment. »

36. Un candidat à un logement social pourrait toutefois se trouver dans une situation d'arbitrage, dans l'hypothèse où plusieurs bailleurs proposent un logement à un même candidat du fichier SNE. Un tel scénario est peu probable dans les zones particulièrement « tendues », caractérisées par un déséquilibre important entre le volume de l'offre disponible et la demande. Au contraire, une telle situation d'arbitrage ne peut pas être exclue dans le cas des zones « non tendues », d'autant plus que le refus de logement consécutif à une proposition de la part d'un bailleur social n'emporte pas nécessairement de conséquence sur l'attribution d'un logement à l'avenir.
37. Afin de déterminer si la zone concernée par l'opération présentait les caractéristiques d'une zone tendue, la partie notifiante s'est notamment appuyée sur les données transmises par la ministère de la transition écologique qui, en novembre 2020¹⁴, indique qu'un taux de vacance est élevé quand il est supérieur à 5 % et faible quand il est inférieur à 2 %. Un tel taux de vacance des logements est en effet un indicateur d'un déficit de logements sociaux par rapport à la demande, et donc, d'un déséquilibre significatif entre celle-ci et le volume d'offre disponible.
38. C'est donc en se fondant sur ces taux de vacance que l'analyse des effets de la présente opération a été menée.
39. Selon la partie notifiante, les taux de vacance totale et de vacance structurelle au 1^{er} janvier 2022 sont inférieurs à 2 % sur le territoire de La Réunion, ainsi qu'au niveau de la CIREST et de CINOR¹⁵.

Tableau 4 – Taux de vacance des logements à usage social (La Réunion)

	Taux de vacance totale au 01/01/2022	Taux de vacance structurelle au 01/01/2022
CIREST	1,3 %	0,4 %
CINOR	0,9 %	0,2 %
La Réunion	0,9 %	0,3 %

40. Le rapport ARMOS¹⁶ fait ainsi état de 35 780 demandes de logements à usage social à La Réunion en 2021, mais uniquement de 7 600 attributions réalisées sur le même territoire et sur la même période. La tension globale, calculée à partir d'une comparaison entre le nombre de demandes en attente au 31 décembre de l'année N-1 et le nombre d'attributions réalisées au cours de l'année N est de 4,8, en hausse depuis 2020 (4,3)¹⁷. L'existence d'une forte tension globale est valable pour l'ensemble des territoires des EPCI, comme l'illustre le graphique suivant. Ces tensions ne sont pas susceptibles de disparaître à l'horizon 2035.

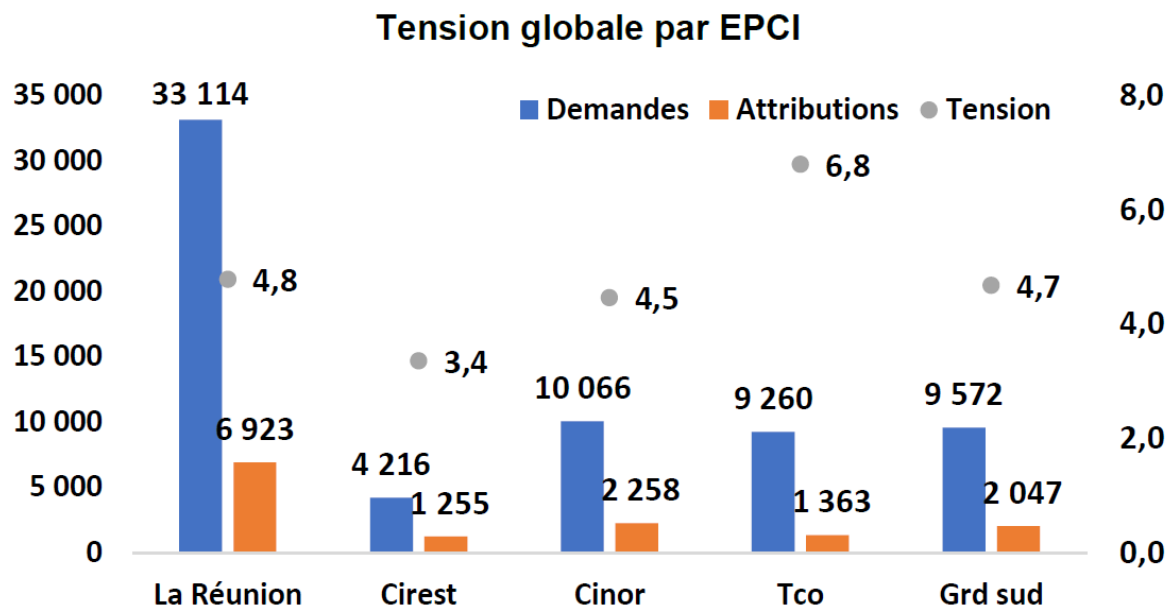
¹⁴ Voir, en ce sens, « Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2020 » : http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/datalab_essentiel_231_parc_locatif_social_2020_novembre2020.pdf

¹⁵ Étude *Observatoire de la demande et des attributions dans le parc locatif social à La Réunion en 2021*, ARMOS, GEOD.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Figure 1 – Tension globale dans le parc locatif social à La Réunion



41. Les éléments développés ci-dessus traduisent donc une situation de déséquilibre significatif entre l'offre de logements sociaux à La Réunion, et sur ces différents EPCI, lesquels peuvent être qualifiés de zone « tendue ». Il en résulte que, dès avant l'opération, dans cette zone, l'arbitrage des demandeurs de logements sociaux est limité par le faible volume d'offre disponible. En effet, compte tenu de cette situation structurelle préexistante à l'opération, les demandeurs de logements sociaux réunionnais ne sont pas incités à refuser un logement social et donc, *in fine*, à arbitrer entre plusieurs propositions. Le changement de la structure du marché après l'opération n'aura donc pas de conséquence spécifique sur les incitations de la CDC à modifier les conditions de l'offre de ses logements au regard de la disparition de la pression concurrentielle qu'exerçait sur elle l'offre de la cible.
42. Il résulte de ce qui précède que l'opération notifiée n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur le marché de la détention et de la gestion pour compte propre de logement à usage social à La Réunion, ainsi que sur les EPCI de la Cirest et de la CINOR.

2. LES MARCHÉS DE LA DÉTENTION ET DE LA GESTION POUR COMPTE PROPRE DE BIENS IMMOBILIERS NON RÉSIDENTIELS

43. L'opération conduit à un chevauchement entre les activités des parties sur les marchés de la détention et de la gestion pour compte propre de biens immobiliers non résidentiels (bureaux, locaux commerciaux, et actifs à usage d'autres activités).
44. Toutefois, selon les estimations de la partie notifiante, les parts de marché cumulées des parties n'excèdent pas 25 %, quel que soit le marché envisagé.
45. L'opération n'est donc pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur ces marchés.

3. LE MARCHÉ DE LA PROMOTION IMMOBILIÈRE

46. L'opération conduit à un chevauchement entre les activités de l'acquéreur et de la cible sur les marchés de la promotion immobilière (i) de logements à usage social, (ii) de logements résidentiels libres et (iii) de biens immobiliers non résidentiels.
47. Selon les estimations de la partie notifiante, les parts de marché cumulées des parties sont inférieures à 25 %, quel que soit le marché envisagé.
48. L'opération n'est donc pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur ces marchés.

B. ANALYSE DES EFFETS VERTICAUX

49. 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.

1. ANALYSE DES EFFETS VERTICAUX ENTRE L'ACTIVITÉ DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET CELLE DE LA GESTION POUR COMPTE PROPRE D'IMMEUBLES RÉSIDENTIELS À USAGE SOCIAL

50. En l'espèce, la CDC est active comme prêteur public (financement d'investissements d'intérêt général) et investisseur public (accompagnement des politiques publiques nationales et locales). Elle est en particulier le premier financeur du logement à usage social en France grâce à des prêts de long terme (de 20 à 50 ans) accordés aux bailleurs sociaux¹⁸.
51. L'Autorité a déjà confirmé que les activités de la CDC dans le domaine du financement du logement social ne sont pas des activités concurrentielles¹⁹. Toutefois, dans la mesure où l'activité de financement du logement à usage social est située à l'amont du marché concurrentiel de la détention et de la gestion pour compte propre de logements à usage social, l'Autorité analysera les risques qui résultent de la prise de contrôle de la SEMAC par la CDC.
52. En l'espèce, la CDC pourrait refuser de financer les autres bailleurs de logements sociaux à La Réunion, ou rendre plus difficile leur accession au crédit.

¹⁸ Article L. 518-2 du CMF.

¹⁹ Décision 17-DCC-181 précitée.

53. Toutefois, de tels risques peuvent être écartés. La CDC octroie en effet 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.
54. 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 dispositions²⁰ 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.
55. 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 réglementés²¹ auprès de la CDC ou, pour certains types de financement, d'un établissement de crédit ayant signé une convention de refinancement²². La CDC ne délivrant pas cet agrément, elle ne peut donc pas favoriser un bailleur social au détriment d'un autre.
56. Compte tenu de ce qui précède, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets verticaux entre l'activité de financement du logement social et celle de la gestion pour compte propre d'immeubles résidentiels à usage social.

2. ANALYSE DES EFFETS VERTICAUX ENTRE LES MARCHÉS DE LA PROMOTION IMMOBILIÈRE ET CEUX DE LA GESTION POUR COMPTE PROPRE D'ACTIFS IMMOBILIERS

57. Les parties sont actives sur les marchés amont (i) de la promotion immobilière de logements à usage social, (ii) de la promotion immobilière de logements résidentiels libres et (iii) de la promotion immobilière d'actifs non résidentiels.
58. À titre liminaire, il convient de préciser que tout risque d'effets verticaux entre les marchés de la promotion immobilière de logements résidentiels libres et d'actifs non résidentiels et ceux de la gestion de ces actifs peut être écarté, dans la mesure où les parts de marché de la nouvelle entité seront inférieures à 30 % sur l'ensemble de ces marchés.
59. S'agissant d'une analyse des effets verticaux entre le marché de la promotion immobilière de logements sociaux et celui de la gestion pour compte propre de logements sociaux, tout risque de forclusion par les intrants, qui consisterait, pour la nouvelle entité, à refuser de vendre un logement à ses concurrents en aval, ou bien à le fournir à un prix plus élevé ou dans des conditions défavorables, peut être écarté. En effet, la nouvelle entité disposera de parts de marché limitées sur le marché amont de la promotion immobilière de logements à usage social (en tout état de cause inférieures à 30 %). Au surplus, l'activité des parties sur ce marché a pour objectif unique de répondre à leurs besoins de logements sociaux. Ainsi,

²⁰ 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.

²¹ Article R. 331-3 à R. 331-6 et R. 331-19 CCH.

²² Article R. 331-17 du CCH.

ni la SEMAC ni CDC Habitat ne proposent d'actifs immobiliers à usage de logement social à des tiers. L'opération sera donc sans impact pour les gestionnaires pour compte propre de logements sociaux concurrents de la nouvelle entité.

60. Tout risque de verrouillage des débouchés peut également être écarté. Une telle stratégie consisterait, pour la nouvelle entité, à refuser d'acheter des logements produits par ses concurrents en amont, et ainsi à réduire leurs débouchés commerciaux. Cependant, sauf cas très spécifiques lorsque le terrain fait l'objet d'un emplacement réservé à du logement social dans des plans d'urbanisme, ou que le bien est situé dans une zone d'aménagement concerté, le promoteur reste libre de déterminer s'il vend les logements construits à un bailleur social ou à des particuliers ou investisseurs privés. Il existe ainsi un débouché important pour les promoteurs immobiliers correspondant au marché résidentiel libre.
61. De plus, près de la moitié de la demande de logements sociaux construits par des promoteurs est représentée par d'autres bailleurs sociaux que les parties. La SHLMR constitue en particulier un autre acheteur majeur pouvant acquérir une part plus importante de l'offre. De plus, au vu de la tension existante sur le marché locatif réunionnais, il est peu probable que d'autres bailleurs sociaux ne se portent pas acquéreurs de logements construits par un promoteur immobilier.
62. Ainsi, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte par le biais d'effets verticaux entre les marchés de la promotion immobilière de logements sociaux et de la gestion pour compte propre de logements sociaux.

DÉCISION

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 23-100 est autorisée.

Le vice-président,

Henri Piffaut

© Autorité de la concurrence