



Inspection générale
des affaires sociales

Les résidences avec services pour personnes âgées

RAPPORT

Établi par

Stéphanie DUPAYS

Stéphane PAUL

Dominique VOYNET

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec le concours du
Conseil général de l'environnement et du développement durable

- Février 2015 -

2014-095R

SYNTHESE

Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 17 septembre 2014, comporte un article 15 qui modifie les dispositions relatives aux résidences avec services.

Les ministres chargés des Affaires sociales et de la Santé, du Logement et de l'Égalité des Territoires et de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie ont demandé à l'IGAS et au CGEDD de conduire une mission portant sur les « résidences services », consistant à « *identifier et quantifier les éventuelles difficultés que les résidents et usagers peuvent rencontrer actuellement* », à « *évaluer l'utilité de leur basculement progressif vers le nouveau modèle défini par le projet de loi* » et à « *proposer les modalités de transition qui paraissent les plus adaptées* ».

La mission s'est employée à caractériser les différents types de résidences avec services, à dresser les avantages et inconvénients des différents modes d'organisation, infirmant au passage un certain nombre d'idées fausses, à identifier les points de vigilance et de fragilité pour chacun des modes d'organisation, et à formuler des recommandations susceptibles d'y remédier.

Il existe deux types de résidences avec services en copropriété :

- les résidences du premier type¹ qui sont des copropriétés dérogatoires dans lesquelles le syndicat de copropriété offre aux résidents des services qu'il « produit » lui-même ou qu'il achète en bloc à une association ou à un prestataire à but lucratif. Les charges de service, largement mutualisées, sont assimilées à des charges de copropriété, que les copropriétaires en soient ou non consommateurs effectifs ;
- les résidences du second type qui sont des copropriétés de droit commun, dans lesquelles le syndicat de copropriété n'a pas pour objet la prestation de services aux résidents, et dans lesquelles le prestataire offre directement ses services aux résidents à partir d'espaces dédiés qui ne sont pas des parties communes.

Sans qu'existe un recensement exhaustif, les professionnels évaluent à 150 le nombre de résidences du 1^{er} type (c'est un chiffre stable ; à la connaissance de la mission, aucune n'a été mise en service au cours des dernières années). Et entre 300 et 400, le nombre de résidences du 2^{ème} type livrées ou en cours de développement, toutes mises en service au cours des dix dernières années.

Les résidences avec services dites « pour seniors² » accueillent aujourd'hui moins de 1 % des personnes âgées de 75 ans et plus. Mais les interlocuteurs de la mission considèrent unanimement que les résidences avec services pourraient, dans les années qui viennent et alors que le nombre de personnes âgées et très âgées s'accroît fortement, constituer une solution de logement intéressante pour une population pour laquelle la convivialité et la sécurité constituent des critères de choix, à condition que la qualité des services et la maîtrise des coûts soient au rendez-vous.

A l'issue de ses travaux, la mission s'inscrit en faux contre l'idée selon laquelle le modèle des résidences services de 1^{er} type serait à bout de souffle, voué à l'extinction et à céder la place à un nouveau modèle de 2^{ème} type qui, ayant tiré les leçons des expériences passées, offrirait toutes les garanties de qualité, de bonne gestion et de pérennité. Chacun des modes d'organisation a ses avantages et inconvénients. Et si les faiblesses du modèle le plus ancien sont plus apparentes, c'est d'abord parce que l'on dispose d'un recul de plusieurs décennies pour ce qui les concerne.

¹ La mission retient cette appellation de préférence aux appellations « première et deuxième générations » qui sous-entendent que le second type est appelé à supplanter définitivement le premier.

² Ce mot n'a aucune définition officielle mais force est de constater qu'en dépit des ambiguïtés qui l'entourent, il est désormais d'usage courant. La mission l'utilise pour qualifier les résidences services qui accueillent des personnes de plus de 75 ans, par opposition aux résidences avec services qui s'adressent par exemple aux étudiants ou aux touristes.

Ces faiblesses sont connues et documentées, et concernent avant tout le montant des charges de service, qui pèsent lourdement sur les propriétaires de logements (et, le cas échéant, sur leurs héritiers) souvent confrontés à la vacance prolongée de leur bien. Incapables de faire face à des charges de plus en plus importantes, ils ont été à l'origine d'impayés qui à leur tour ont fragilisé les résidences.

La mission ne sous-estime pas ces difficultés. Elles imposent, pour les résidences de 1^{er} type, une évolution des règles fixées en 2006 -avec une distinction claire (que la mission juge de nature à régler bon nombre des contentieux actuels) entre les services non individualisables, facturés de façon forfaitaire au regard de leur utilité, et les services individualisables, facturés de façon complémentaire sur la base d'une consommation effective- et non une condamnation sans appel du modèle lui-même.

La mission considère qu'il n'est ni souhaitable ni possible de penser et d'organiser la mutation des résidences « de 1er type » vers le nouveau modèle, mais suggère en revanche de mettre en place, pour chacun des deux modes d'organisation, un cadre clair, permettant de garantir la transparence de l'information fournie, tant aux copropriétaires qu'aux résidents, et la liberté de choix d'un panier de services adapté à leurs besoins.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 15 du projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement voté en première lecture par l'Assemblée nationale, ne concerne aucunement les résidences du second type. En revanche, il transforme fortement les conditions d'exercice des résidences du premier type. Conçu en apparence pour les seules résidences qui se créeraient après sa promulgation, c'est en réalité pour les résidences déjà ouvertes au moment de son entrée en vigueur qu'il emporterait, s'il était adopté sans modification, les conséquences les plus importantes.

Ces modifications sur le fonctionnement des résidences du premier type sont de deux ordres.

1/ Concernant le mode de production et le coût des services

Le projet de loi transforme profondément les conditions de prestation des services :

- il interdit évidemment à un syndic ou à ses proches de prêter des services ;
- il pose une distinction -nécessaire et bienvenue- entre les services non-individualisables et les services individualisables dont les catégories seront précisées par décret ;
- il prévoit que les services, individualisables et non individualisables, seront procurés en exécution d'une convention avec un ou des prestataires extérieurs, bénéficiant, par un prêt à usage, de la mise à disposition d'une partie des parties communes.

L'interdiction de la régie et de la prestation par le syndicat de services, individualisables et non individualisables, entraînerait des bouleversements considérables, pour celles des résidences -elles sont une majorité- qui ont, au fil du temps, trouvé un mode de fonctionnement robuste, du point de vue du gestionnaire, et sécurisant, du point de vue des résidents. Or, étonnamment, ces mesures n'ont été que peu motivées. Sans doute le législateur a-t-il souhaité remédier au fait que, dans le cadre du droit de la copropriété, des erreurs graves de gestion se traduisent par la mise en cause directe du patrimoine des copropriétaires. La mission, qui a eu à connaître de situations dans lesquelles c'est le retour en régie qui a permis une baisse importante du coût des services, à niveau de prestations au moins identique, considère que l'assemblée générale de la copropriété devrait bénéficier d'une liberté de choix, entre la production des services en régie ou le recours à un prestataire extérieur.

2/ Concernant les services à la personne

La mission s'est interrogée également sur le projet de transfert au prestataire extérieur, fournisseur des services individualisables, du bénéfice de la dérogation à l'activité exclusive pour les services à la personne. Cette mesure, présentée comme une mesure de coordination avec la suppression de la possibilité pour les syndicats de copropriétaires d'offrir des services individualisables³, légitime le fait qu'un prestataire unique pourrait fournir les services non individualisables, les services individualisables et les services à la personne dans les résidences du 2^{ème} type. Elle semble taillée sur mesure pour les prestataires qui sont exploitants d'un « macro-lot » dans les résidences du 2^{ème} type. Elle est en revanche de nature à déstabiliser gravement les résidences de 1^{er} type, qui ont depuis 2007 sollicité l'agrément « qualité » ou sont en train de le faire ; et ce alors même qu'aucun abus n'a été porté à la connaissance de la mission.

La mission préconise de confirmer la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences services existantes pour la fourniture à leurs seuls résidents de services à la personne, sous réserve de l'obtention de l'agrément qualité, et de préciser les conditions dans lesquelles les prestataires de services des résidences de 2^{ème} type peuvent éventuellement bénéficier de cette dérogation.

Par ailleurs, l'étude menée par la mission l'a conduite à proposer d'autres améliorations, concernant les deux types de résidences. La mission recommande de clarifier les conditions du prêt d'usage des parties communes de la copropriété à d'éventuels prestataires de services et, d'une façon plus générale, de définir de façon claire le statut et les missions du « directeur délégué des services », dans ses relations avec le syndic et la copropriété.

La mission propose également d'engager l'élaboration d'une charte de qualité, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, à laquelle pourraient être annexés un ou des contrats-type garantissant l'information et le consentement éclairé des résidents.

Enfin, la mission marque son intérêt pour la mise en place, dans chaque résidence, d'un conseil des résidents, en formulant le vœu qu'il puisse, au-delà de son rôle d'information, être consulté sur la nature, la qualité et le coût des services, voire se saisir de toute question sur laquelle il souhaite pouvoir interpeller la copropriété, son syndic ou son directeur délégué.

³ Les services à la personne au sens du code du travail sont, par définition, des services individualisables.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	10
1. L'ETAT DES LIEUX	12
1.1 Les résidences avec services sous le régime de la copropriété relèvent de deux modèles d'organisation bien distincts.....	12
1.1.1 Les résidences-services du premier type	13
1.1.2 Les résidences avec services du second type	16
1.1.3 Les mesures fiscales favorisant le développement des résidences	16
1.2 Les services fournis au sein des résidences services : une définition incomplète et une articulation à revoir avec les services à la personne	18
1.2.1 La définition du champ des prestations fournies dans les résidences services laisse une grande marge d'initiative à leurs instances de décision.....	18
1.2.2 La liste des services à la personne couvre un champ large et peut concerner des personnes autonomes comme des personnes dépendantes.....	18
1.2.3 La question des soins	19
1.2.4 L'articulation entre les diverses catégories de services.....	19
1.2.5 Une charte de qualité des résidences avec services pour seniors	23
1.3 Les résidences avec services : une place modeste dans le logement et l'hébergement des personnes âgées.....	23
1.3.1 Le nombre de logements en résidences-services pour personnes âgées est difficile à cerner de façon fiable mais reste très faible par rapport aux autres formes de logement et d'hébergement.....	23
1.3.2 Les dénombrements « à la main ».....	25
1.3.3 Les données des professionnels du secteur	26
1.3.4 La place des résidences-services dans le logement et l'hébergement des personnes âgées.....	26
1.4 Le profil des résidents	27
2. DES FRAGILITES AUXQUELLES IL FAUT REMEDIER ET DES RISQUES QUI INCITENT A LA VIGILANCE	28
2.1 Plusieurs risques sont connus et documentés pour les résidences les plus anciennes, sans que toutes y soient en pratique confrontées	28
2.1.1 Les résidences avec services sont exposées aux risques communs à toutes les copropriétés..	28
2.1.2 Les attentes des personnes âgées ont profondément évolué et certaines résidences peinent à y répondre	28
2.1.3 Des charges de services, dont le mode de facturation est largement contesté	29
2.1.4 Une offre mal définie, une image brouillée, une gestion qui n'évite pas toujours les conflits d'intérêts.....	31
2.1.5 Une gestion qui doit gagner en transparence et en rigueur.....	32
2.1.6 Le risque de suppression ou de dénaturation de l'offre de services.....	33
2.2 Des risques moins documentés pour les résidences plus récentes, qui incitent néanmoins à la vigilance.....	34
2.2.1 Une insécurité juridique à laquelle il faut remédier.....	34
2.2.2 Un marché dopé par une fiscalité attractive, moins sûre qu'il n'y paraît.....	34
2.2.3 Propriétaire, locataire, exploitant : des intérêts parfois divergents.....	36
2.3 Les résidences services face à la perte d'autonomie des personnes âgées qui y résident	37
2.3.1 Le domaine d'intervention des résidences services est circonscrit aux personnes non dépendantes, ce qui doit être réaffirmé de manière plus claire.....	37

2.3.2 L'autonomie d'un résident peut se dégrader au fil du temps, invitant à la mobilisation des dispositifs de droit commun	38
3. EN QUOI LE PROJET DE LOI EN COURS DE DISCUSSION CONTRIBUE-T-IL A RESOUDRE CES DIFFICULTES ?.....	39
3.1 Transformation des conditions de prestation de services	39
3.2 Création d'un régime de relations contractuelles entre les prestataires de services individualisés offerts dans la résidence et le syndicat de copropriétaires	40
3.3 Services à la personne	40
3.4 Séparation entre le syndic et le prestataire	40
3.5 Conseil des résidents	41
4. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	41
4.1 Mieux définir et mieux connaître les résidences avec services pour personnes âgées.....	41
4.2 Clarifier le régime fiscal des résidences services	42
4.3 Elaborer une charte de qualité.....	42
4.4 Revenir sur l'interdiction de la régie pour les services non-individualisables et la prestation, par le syndicat de copropriété, de services individualisables	43
4.5 Clarifier les relations contractuelles entre les prestataires de services individualisés offerts dans la résidence et le syndicat de copropriétaires	43
4.6 Prévoir les missions du directeur délégué des services	44
4.7 Préciser les conditions dans lesquelles les résidences services pourront être amenées, soit directement, soit indirectement, à procurer des services à la personne.....	44
4.8 Préciser les missions et les conditions de fonctionnement du conseil des résidents	45
CONCLUSION	46
LETTRE DE MISSION.....	47
ANNEXE : PROJET DE LOI RELATIF A L'ADAPTATION DE LA SOCIETE AU VIEILLISSEMENT ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE LE 18 SEPTEMBRE 2014.....	49
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	51
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	55

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Mettre à l'étude une définition des résidences avec services pour personnes âgées, indépendante de la définition des « résidences-services » de la loi de 1965 comme de la définition fiscale des résidences avec services pour personnes âgées.
- Se doter d'un outil de connaissance des résidences avec services pour personnes âgées, par le biais :
 - soit d'un dispositif déclaratif des résidences, en précisant si elles sont gérées par un exploitant privé à partir d'un lot de statut privatif ou si elles relèvent du chapitre IV bis de la loi de 1965 ;
 - soit par recensement des résidences, à l'occasion de l'immatriculation des syndicats de copropriétés prévues par la loi ALUR.
- Redéfinir le champ d'application du dispositif dit « Censi-Bouvard » pour les résidences avec services pour personnes âgées.
- Elaborer une Charte de qualité déterminant les droits et obligations des parties prenantes, à laquelle seraient annexés des contrats-type régissant les relations entre les copropriétaires, les résidents et les exploitants de parties communes ou de lots affectés à la prestation de services, incluant des stipulations traitant des modes de fonctionnement et des conditions de mise à disposition par les copropriétaires bailleurs ou de vente directe par les exploitants des services offerts dans la résidence.
- Pour les résidences existantes, autoriser que des services individualisables soient prestés en régie, en assortissant cette autorisation de l'obligation d'individualiser le mode de calcul de la contribution aux charges demandée aux copropriétaires.
- Confirmer que les relations entre le syndicat de copropriété et le prestataire de service sont régies par les règles du prêt à usage.
- Subordonner la suppression d'un service à une évaluation de l'impact de son déficit sur l'équilibre financier global de la résidence, au regard de son utilité pour l'ensemble des résidents.
- Définir le statut et les missions des directeurs des services délégués du syndic.
- Confirmer la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences services du 1^{er} type existantes pour la fourniture à leurs seuls résidents de services à la personne, sous réserve de l'obtention de l'agrément qualité. Pour les résidences de 2^{ème} type, fixer les conditions à respecter (dont l'obligation de fournir des services aux seuls résidents) pour que les prestataires de services puissent éventuellement bénéficier de cette dérogation. Aligner les règles d'éligibilité des prestations fournies au titre des aides à la personne sur celles qui prévalent pour tout autre domicile.
- Prévoir la consultation du conseil des résidents sur la nature, le contenu et la qualité des services proposés.

INTRODUCTION

Près d'un quart de la population de la France est désormais âgé de plus de 60 ans. Et les personnes réellement âgées, celles qui ont 75 ans ou plus et dont le nombre a pratiquement quadruplé au cours du dernier demi-siècle bénéficient à cet âge d'une espérance de vie que les générations précédentes n'osaient pas envisager : 11 ans pour les hommes, 14 ans pour les femmes.

Ces chiffres illustrent l'impact démographique combiné de l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance et du *baby-boom* de l'après-guerre.

Les seniors d'aujourd'hui ne sont pas seulement plus nombreux ; ils sont aussi très différents de ceux d'hier. Plus que leurs parents, ils ont connu le chômage, été confrontés à la dissolution et/ou à la recomposition d'un couple, à la mobilité professionnelle, la leur ou celle de leurs enfants ; et pour certains, au vieillissement de leurs propres parents, à une époque où le « placement » -selon l'expression utilisée alors- en maison de retraite ou en institution médicalisée constituait la seule alternative à l'épreuve épuisante que constituait le maintien à domicile, faute de services adaptés, pour les familles et les aidants.

En pratique, deux générations de retraités coexistent aujourd'hui, l'une encore active et très autonome, souvent elle-même en charge de parents âgés, et l'autre, qui peut être décrite comme « très âgée », plus fragile et dont l'autonomie tend à s'éroder avec le temps.

Tout ce qui précède explique que la question du vieillissement se soit imposée comme une question politique au sens noble, qu'illustrent au tournant du siècle précédent la revalorisation du montant des retraites et du minimum vieillesse. De grands chantiers ont été conduits : celui du maintien à domicile, pour le plus grand nombre, moyennant son adaptation et le développement de services à la personne qui le facilitent (services d'aide à domicile [SAD] et services de soins infirmiers à domicile [SSIAD]) ; celui de la modernisation et de l'humanisation des établissements du secteur médico-social avec en filigrane les préoccupations constantes de la prévention et de la prise en charge de la dépendance.

L'entrée en dépendance ne constitue pas une étape inéluctable pour la plupart des personnes âgées et très âgées, qui resteront, sinon totalement valides, du moins largement autonomes, pendant la dernière partie de leur vie.

Nombre d'entre elles entendent vieillir au domicile où elles ont vécu leur vie d'adultes et élevé leurs enfants, moyennant adaptation du logement et, en fonction des besoins, mobilisation des services à la personne.

Parce qu'elles ne veulent/peuvent pas rester dans une maison devenue trop vaste, parfois peu accessible, difficile à chauffer et à entretenir, coûteuse à aménager, parce qu'elles souffrent d'isolement, parce qu'elles anticipent sur une éventuelle érosion future de leur autonomie, parce qu'elles y ont été préparées au cours de leur vie, d'autres privilégieront d'autres solutions.

Elles constateront que, dans la majorité des cas, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) accueillent des personnes dépendantes ou très dépendantes, et que les maisons de retraite ne répondent pas à l'idée qu'elles se font du lieu où passer la dernière partie de leur vie...

Les résidences avec services pour « seniors »⁴ constituent dès lors une réponse possible, en dehors du cadre de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. C'est le constat dressé par l'Etat, qui a examiné cette hypothèse dans le cadre du groupe de travail piloté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « relatif aux établissements d'hébergement pour personnes âgées et aux autres formes d'habitat avec services », qui s'est réuni de mars à novembre 2013. Le rapport qui en est le fruit témoigne des difficultés à cerner un mode d'hébergement mal connu, qui s'est développé en dehors de tout cadre légal adapté, et dont les pouvoirs publics n'ont eu à connaître que dans des situations de difficulté et de crise touchant l'une ou l'autre des résidences.

Les données disponibles sont éparses et fragmentaires. Elles permettent néanmoins de constater l'existence de plusieurs centaines –ce chiffre sera précisé plus loin– d'immeubles en copropriété, qui fournissent à leurs résidents valides –copropriétaires occupants, locataires ou sous-locataires– des services adaptés à leur âge et à leur autonomie, sous l'appellation de « résidences services pour personnes âgées ».

Les plus anciennes de ces résidences ont plus de 40 ans. En l'absence de cadre législatif adapté, elles ont fonctionné et fonctionnent encore « en marge de la loi » sinon « hors la loi », dans le cadre largement inadapté de la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, moyennant l'invention de modes de gestion plus ou moins pertinents. Les résidences les plus anciennes ont en général procédé à un simple élargissement des prérogatives du conseil syndical, les services étant fournis en régie ou par des prestataires extérieurs, ou mis en place des associations chargées d'organiser et de facturer les services, tandis que les résidences les plus récentes ont privilégié, pour leur part, la gestion de l'immeuble et des services par un seul exploitant.

Une première clarification législative a eu lieu en 2006 ; elle a conduit à légaliser un certain nombre des pratiques antérieures, sans régler de façon définitive le problème des charges jugées excessives dans certaines résidences, ni offrir un cadre global et sécurisé aux projets qui voient le jour depuis quelques années.

De fait, la solution imaginée en 2006 n'a pas apporté de réponse aux copropriétaires et ayants droit qui, lorsqu'ils se trouvent dans l'impossibilité de vendre ou de louer leur bien, faute de candidats à l'achat ou à la location, doivent assumer de lourdes charges pour des services qu'ils n'utilisent pourtant pas.

L'article 15 du projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement illustre la volonté de l'Etat de mieux encadrer les résidences services. Parallèlement, les ministres en charge des Affaires sociales et de la Santé, du Logement et de l'Egalité des Territoires, et de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, ont confié à l'IGAS et au CGEDD une mission chargée « d'identifier et de quantifier les éventuelles difficultés que les résidents et usagers peuvent rencontrer actuellement », « d'évaluer l'utilité de leur basculement progressif vers le nouveau modèle défini par le projet de loi » et de « proposer les modalités de transition qui paraissent les plus adaptées ».

Ne disposant, s'agissant d'immeubles privés, dans un secteur qui ne reçoit pas de fonds publics, d'aucun pouvoir d'inspection ou de contrôle, la mission a pu rencontrer néanmoins, à l'occasion des auditions qu'elle a organisées et des déplacements de terrain qu'elle a entrepris, un grand nombre d'acteurs du secteur (promoteurs, investisseurs, propriétaires occupants ou non, exploitants, résidents locataires, personnels,...) qui ont fourni témoignages et documents, ce dont ils doivent être remerciés.

⁴ Ce mot n'a aucune définition officielle mais force est de constater qu'en dépit des ambiguïtés qui l'entourent, il est désormais d'usage courant. Dans le présent rapport, la mission l'utilise pour qualifier les résidences services qui accueillent des personnes de plus de 75 ans, par opposition aux résidences avec services qui s'adressent par exemple aux étudiants ou aux touristes.

La mission a constaté l'important travail d'influence réalisé par certains des grands opérateurs auprès des décideurs ; et le fort attachement des propriétaires et des résidents, qu'on peut dans bien des cas qualifier de militant, aux modes de gestion qu'ils ont choisis, l'inventivité déployée pour assurer la viabilité de résidences occupées par des personnes souvent fragiles, et l'aspiration générale à une clarification par la loi des modes d'organisation et de gestion des résidences services.

Le présent rapport s'emploie à caractériser les différents types de résidences services, à dresser les avantages et inconvénients des différents modes d'organisation, infirmant au passage un certain nombre d'idées fausses, à identifier les points de vigilance et de fragilité qui, pour chacun des modes d'organisation, appellent une réponse des pouvoirs publics, et à formuler des recommandations susceptibles d'améliorer la transparence et l'information du public, de limiter les conflits d'intérêt, de permettre l'équilibre des comptes et la pérennité des résidences et de garantir le bien-être et la sécurité des résidents.

1 L'ÉTAT DES LIEUX

1.1 Les résidences avec services sous le régime de la copropriété relèvent de deux modèles d'organisation bien distincts

Depuis plus de quarante-cinq ans, il se construit des ensembles immobiliers conçus en fonction des besoins et aspirations de catégories particulières de la population et qui ont la particularité d'offrir à leurs occupants, en sus de la possibilité de se loger -dans un appartement ou une maison- la possibilité de bénéficier sur place d'un bouquet de prestations de services aux particuliers⁵.

Le projet des promoteurs de ces ensembles⁶, qu'ils dénomment généralement « résidence », du moins lorsque l'ensemble se compose d'un ou de plusieurs immeubles collectifs⁷, est que l'accès à ces services soit réservé aux occupants et que tout ou partie du financement de leur coût repose, directement ou indirectement, sur des contributions forfaitaires de ces derniers, indépendantes de leur recours effectif aux services offerts.

Ces résidences peuvent n'avoir qu'un seul propriétaire -investisseur institutionnel ou mutuelle par exemple- mais elles ont le plus souvent été placées sous le régime de la copropriété. La présente mission porte exclusivement sur ces dernières. Elles se répartissent entre deux modèles juridiques exclusifs l'un de l'autre qui se distinguent selon le mode de production des services. Il est important de souligner que ces deux types de résidences peuvent être construites pour différents publics : personnes âgées, tourisme, handicapés, étudiants, etc.

a) Les résidences du premier type, sont apparues à la fin des années soixante. Des promoteurs immobiliers, aujourd'hui disparus à l'exception notable de la Cogedim, ont conçu ce modèle dans la foulée de la réforme du régime de la copropriété opérée par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et le décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de cette loi. Ils l'ont traduit dans des stipulations de règlements de copropriété qui prenaient des libertés importantes avec ces deux textes, pourtant d'ordre public. En 2006, le législateur est donc intervenu pour autoriser ces écarts, dans certaines limites, en instituant un régime dérogatoire de copropriété dit régime des « résidences-services ».

5 L'expression est prise ici au sens où l'utilise l'Insee, c'est à dire comme la somme des services des hôtels et restaurants, des activités récréatives, culturelles et sportives et des services personnels et domestiques marchands. Elle exclut donc les services de santé.

6 Le terme promoteur est ici utilisé dans l'acception usuelle de « personne qui donne la première impulsion à une entreprise... ou en favorise la réalisation » et non au sens de l'article 1831-1 du code civil qui définit le contrat de promotion immobilière, encore que la plupart des résidences avec services ont été construites dans le cadre de tels contrats.

7 Et dans le cas contraire « village » ou « hameau ».

Dans ce régime dérogatoire, le syndicat des copropriétaires est autorisé par le règlement de copropriété à produire des services qui ne concourent pas à la conservation et à l'administration de l'immeuble. Ces services sont réservés aux résidents de l'immeuble. Leur coût de production par le syndicat des copropriétaires est couvert par des contributions aux charges dues par les membres du syndicat. Les locaux de l'immeuble utilisés pour cette activité de service sont des parties communes ou des lots appartenant au syndicat des copropriétaires.

b) Les résidences du second type -dont on ne connaît pas d'exemple mis en service avant les années 2000- sont des copropriétés de droit commun. Le syndicat des copropriétaires n'y a pas pour objet la prestation de services aux résidents. Il se consacre exclusivement à la conservation et à l'administration de l'immeuble. Les services dont les résidents peuvent bénéficier sur place leur sont directement proposés par un prestataire qui exerce son activité dans un lot qu'il possède ou qu'il loue. Les résidents rémunèrent directement ce prestataire pour les services qu'ils consomment.

1.1.1 Les résidences-services du premier type

1.1.1.1 Jusqu'en juillet 2006, les résidences avec services du premier type ne pouvaient fonctionner qu'en utilisant des outils juridiques qui ne leur étaient pas propres

La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété « régit tout immeuble [...] dont la propriété est répartie entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes ». Les parties communes de ces immeubles sont la propriété indivise des copropriétaires. La loi constitue la collectivité des copropriétaires en une personne morale à but non lucratif d'un type spécial, le syndicat des copropriétaires. Cette personne morale a pour objet exclusif « la conservation de l'immeuble et l'administration des parties communes ». Chaque syndicat de copropriété se dote, à l'unanimité de ses membres⁸, d'un statut, le règlement de copropriété. Ce règlement fixe notamment « la quote-part afférente à chaque lot dans chacune des catégories de charges », c'est-à-dire dans chacune des catégories de dépenses effectuées par le syndicat pour accomplir son objet. Le syndicat n'est pas autorisé à mettre en œuvre lui-même les décisions que prend son assemblée générale. Il est tenu de donner à un syndic mandat d'exécuter ces décisions.

Les promoteurs de ces résidences ont pu penser à tort que la loi du 10 juillet 1965 qui a introduit dans le droit de la copropriété la notion de services « communs »⁹ ou « collectifs »¹⁰, les autorisait à prévoir dans le règlement de copropriété que le syndicat offrirait des services aux résidents et affecterait à cette activité des parties communes.

Les modalités d'organisation de ces copropriétés particulières ont fait l'objet d'un examen direct ou indirect à la fois par le juge judiciaire et le juge administratif.

8 Exception faite de quelques sujets pour lesquels une règle de majorité qualifiée est prévue dans le but promouvoir des politiques publiques (individualisation des consommations d'eau, consommation d'énergie etc.) ou de faciliter la gouvernance du syndicat de copropriétaires.

9 Articles 1 et 3

10 Article 10

D'un côté, par trois décisions publiées au Bulletin¹¹, la Cour de cassation a jugé que les services collectifs liés à la personne, offerts dans certaines copropriétés, devaient être financés par des contributions des copropriétaires calculées en fonction de l'utilité que ces services présentent à l'égard de chaque lot, indépendamment de l'utilisation effective qu'en faisaient les copropriétaires. Le fait que le copropriétaire s'abstienne d'en user pour une raison personnelle ne saurait l'exonérer de cette contribution. Cette jurisprudence s'applique notamment aux copropriétaires occupants lorsqu'ils sont hospitalisés ou aux copropriétaires non occupants qui héritent d'un logement tant qu'ils n'ont pas loué ce dernier. En revanche, la Cour de Cassation n'a pas admis différents montages¹² prévus dans des règlements de copropriété qui confiaient à une personne distincte du syndicat la gestion des services communs liés à la personne et non au bâtiment, et la collecte des contributions correspondantes.

Elle a censuré par exemple une clause aux termes de laquelle les copropriétaires s'engageaient à passer personnellement contrat avec un prestataire de services désigné, société ou association, ou, le cas échéant, à obliger leur locataire à passer un tel contrat et une autre clause prévoyant l'adhésion obligatoire des copropriétaires à une association prestant des services à ses membres.

De son côté, en 1988, le Conseil d'Etat¹³, se prononçant à la demande de la société anonyme Hervé Picot, société du promoteur des Jardins d'Arcadie, sur la légalité du décret n°82-954 du 9 novembre 1982 fixant, en application de l'article 23 de la loi du 22 janvier 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs (Loi Quilliot), la liste des charges récupérables par le bailleur sur le locataire, a considéré qu'il résultait des dispositions de cette loi que les charges récupérables étaient directement liées au caractère immobilier de la chose louée et qu'ainsi, « les services rendus aux usagers des unités-retraites qui se rapportent à la restauration, la sécurité, l'accueil, l'aide ménagère, l'animation des loisirs, les prestations paramédicales et qui ne sauraient être regardés comme des services directement liés à l'usage de la chose louée » ne constituaient pas des charges récupérables au sens de ces dispositions¹⁴. Il a donc conclu à la légalité du décret n° 82-954 qui n'a pas fait figurer ces services particuliers dans la liste des charges récupérables qui lui était annexée. Cette jurisprudence est toujours d'actualité.

En 2001, le Conseil d'Etat¹⁵ a jugé que, bien que la loi ait exonéré de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) la totalité de l'activité des syndicats de copropriétaires, l'administration fiscale avait raison d'assujettir à la TVA comme elle le faisait depuis 1988 la prestation de services liés à la personne par les syndicats de copropriétaires, jugeant ainsi implicitement que ces services ne rentraient pas dans l'objet social d'un syndicat de copropriétaires.

En 2009, le Conseil d'Etat a confirmé, expressément cette fois, dans une affaire fiscale concernant une résidence avec services constituée en copropriété avant 2006, que la loi de 1965 portant régime de la copropriété ne permettait pas au syndicat de copropriétaires d'avoir pour mission la production de services autres que ceux concourant à l'entretien et à la conservation de l'immeuble.

11 29 novembre 1977, 10 mars 1993 et 5 janvier 1994.

12 Décisions dont deux publiées au Bulletin : Cour de cassation, Chambre civile 3, 14 novembre 2012, 11-24.450, Inédit et 11-23.808, Publié au Bulletin ; Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 20 novembre 2007, 06-13.995, 06-13.994, et 06-13.993 ; Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 20 décembre 2006, 05-20.689, Publié au Bulletin. Ces décisions concernent respectivement les deux résidences dites Renaissance Le Mans, la résidence dite Les Jardins des Universités et la résidence dite Carnot-Blossac.

13 Conseil d'Etat, N°47865, 5 octobre 1988, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

14 Cour de cassation, chambre civile 3, 13 juillet 1999, N° 97-12047, Publié au bulletin.

15 Section, 7 décembre 2001, 212773, publié au recueil Lebon.

Dès lors, il apparaissait nécessaire de trancher la contradiction entre ces deux écoles de jurisprudence. Plusieurs tentatives ont été infructueuses : deux propositions de loi ont été déposées en 1988 et en 2004 sans venir en débat. Pour sa part, le gouvernement a, à deux reprises (en 1994 et en 2000¹⁶), élaboré un projet qu'il a finalement renoncé à soumettre au Parlement. Finalement, la réforme est venue par un amendement sénatorial reprenant l'essentiel des préconisations de la commission relative à la copropriété en réponse à une demande que le gouvernement lui avait adressée en 2005.

1.1.1.2 Depuis 2006, les résidences avec services sont des copropriétés dérogatoires dont le régime offre des particularités importantes

C'est donc dans la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) qu'a été institué le régime des résidences dites « résidences-services »¹⁷ par l'introduction d'un chapitre IV Bis « Résidences-services » dans la loi du 10 juillet 1965, qui déroge à de nombreuses dispositions des chapitres précédents. Des mesures réglementaires d'application du chapitre IV bis ont été adoptées en avril 2010 et sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre suivant.

Dans les résidences-services, le syndicat des copropriétaires a, non pas un, mais deux objets :

- tout d'abord, comme dans toute copropriété, la conservation de l'immeuble et l'administration des parties communes ;
- ensuite, la fourniture aux seuls occupants de l'immeuble de « services spécifiques notamment de restauration, de surveillance, d'aide ou de loisirs », à l'exclusion de tous « service[s] de soin, d'aide ou d'accompagnement exclusivement lié[s] à la personne¹⁸ ».

Les dépenses exposées par le syndicat pour offrir ces services spécifiques aux occupants ont été assimilées par le législateur aux charges communes d'une copropriété ordinaire, ce qui veut dire que ces dépenses sont couvertes par des participations aux charges versées par les copropriétaires et dont le montant est fonction « de l'utilité que ces services [...] présentent à l'égard de chaque lot » et non de leur utilisation effective par les occupants du moment. Ces participations aux charges ne peuvent donc pas être individualisées. Il découle de ce qui précède qu'il ne peut y avoir de prestations individualisées fournies par le syndicat de copropriétaires.

La nature des services offerts est définie par le règlement de copropriété puisqu'elle est constitutive de l'objet même du syndicat. Lorsque le service offert est fourni en régie, il doit faire l'objet d'un compte spécial dans les comptes du syndicat de copropriétaires faisant apparaître son résultat, ce qui suppose la tenue d'une comptabilité analytique.

L'assemblée générale des copropriétaires peut supprimer un service ou en modifier la nature par une décision prise à une majorité qualifiée. De plus, lorsqu'il apparaît qu'un service est en déséquilibre financier grave, une minorité qualifiée peut demander au juge d'en prononcer la suppression. Cette disposition est l'une des grandes nouveautés de la loi de 2006.

Une autre nouveauté importante a été d'offrir à l'assemblée générale la possibilité de donner une délégation globale au conseil syndical pour les décisions relatives à la gestion courante limitant ainsi les pouvoirs attribués ordinairement au syndic.

16 A l'occasion de l'élaboration d'une part du projet de loi 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat puis à l'occasion du projet de loi solidarité et rénovation urbaine.

17 La mission s'efforcera de réserver cette expression aux résidences auxquelles elle s'applique en droit et de parler pour les autres, par convention, de résidences avec services.

18 Comme l'indique l'article L312-1 du code de l'action sociale et de la famille

Le législateur aurait pu choisir d'interdire au syndicat de copropriété la fourniture de services individualisables. Il l'a autorisée sans déroger au grand principe de la copropriété selon lequel les charges liées à des services sont réparties selon l'utilité qu'elles présentent pour un lot indépendamment de l'usage effectif qui en est fait. Elle a donc laissé entier le problème des contributions aux charges qui sont dues par les copropriétaires lorsqu'ils ne sont ni résidents ni bailleurs.

Les résidences de premier type correspondaient à une économie de promoteur qui construisait, vendait et passait le relais, s'agissant de la gestion, au syndicat des copropriétaires.

1.1.2 Les résidences avec services du second type

Les résidences de second type correspondent à une économie d'exploitant associé à des promoteurs. L'exploitant fait construire la résidence par le promoteur qui ensuite vend les différents lots. Il vend au gestionnaire le ou les lots consacrés à la prestation de services¹⁹ et à différentes personnes physiques les lots d'habitation. L'exploitant peut également prendre en charge pour le compte du propriétaire la location du bien ; il peut passer un bail commercial avec les propriétaires en s'engageant lui-même à louer en meublé à une personne physique.

1.1.3 Les mesures fiscales favorisant le développement des résidences

Depuis 1986, diverses mesures fiscales²⁰ ont favorisé en France un secteur locatif loué nu financé par des personnes physiques.

Par ailleurs, le régime du loueur en meublé professionnel (LMP) est apparu progressivement d'autant plus attractif que d'autres dispositifs favorables à la réduction de l'impôt sur le revenu étaient progressivement réduits ou supprimés. La conjonction de ces facteurs et la mise en lumière des défauts des résidences du premier type, ont favorisé la naissance du modèle des résidences de deuxième type.

La loi de finances initiale pour 2009 plafonne le bénéfice des trois dispositifs qui permettaient jusque-là d'imputer de façon illimitée sur le revenu global le déficit résultant d'une opération d'investissement ou d'une activité.

En conséquence, à compter de l'imposition des revenus de 2008, les conditions d'accès à la qualité de LMP ont été durcies mais, dans le même temps, les loueurs en meublé non professionnels (LMNP) ont bénéficié de différentes mesures abaissant leur taux d'imposition.

En outre, l'année suivante, le dispositif dit « Censi-Bouvard²¹ » s'alignant sur l'attractivité du « dispositif Scellier », a fait encore monter nettement en puissance cette production. Ce dispositif n'impose pas, contrairement à ceux qui favorisent la location nue, le respect de plafonds de loyers. Il est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016. La réduction d'impôt consentie est étalée sur neuf ans, soit la durée de l'engagement de location meublée qui est souscrit par le bénéficiaire. Le montant de cette réduction est moins élevé pour les investisseurs actuels qu'il ne l'était pour les premiers d'entre eux.

19 Que l'on peut appeler « macro-lot ».

20 Dispositifs dits Méhaignerie-Quilès, Périssol, Robien, Scellier, Duflot, Pinel.

21 Défini à l'article 199 sexvicies du code général des impôts.

Les logements en résidences-services n'étaient pas à l'origine au rang des logements à statut particulier pouvant bénéficier du « dispositif Censi-Bouvard ». Certains d'entre eux sont entrés dans son champ à compter du 1^{er} avril 2009. Cette extension concerne les « résidences avec services pour personnes âgées ou handicapées ayant obtenu, l'agrément "qualité" visé à l'article L. 7232-1 du code du travail » c'est-à-dire comme indiqué plus haut, des résidences-services (au sens du chapitre IV bis de la loi de 1965) offrant à leurs résidents, au sein du domicile de ces derniers, une assistance permettant leur maintien à domicile. Au pied de la lettre, elle ne concerne donc pas les résidences de deuxième type.

Les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier, depuis leur imposition au titre des revenus de l'exercice 2009 (impôt sur le revenu acquitté en 2010), d'une réduction au titre de l'acquisition ou de la rénovation lourde de certaines catégories de biens immobiliers, à la condition qu'ils destinent ces biens à une location meublée n'étant pas exercée à titre professionnel et dont le produit est imposé dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

La réduction d'impôt au titre des acquisitions faites ou des rénovations achevées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2010 a été calculée au taux de 25 % sur la fraction de l'investissement du contribuable inférieure à 300 000 €. La réduction d'impôt sur l'investissement du contribuable entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2011, a été calculée, dans la même limite, au taux de 18 %. Pour les acquisitions faites ou les rénovations achevées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2016, la réduction a été, ou sera, calculée, toujours dans la limite de 300 000 €, au taux de 11 %.

Les tomes II « Dépenses fiscales » des fascicules de voies et moyens déposés par le Gouvernement au titre des lois de finances initiales pour 2010 à 2015 décrivent l'incidence de la mesure²² de la manière indiquée dans le tableau suivant :

Coût de la mesure (millions d'euros)							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LFI 2010	0	10					
LFI 2011	0	20	20				
LFI 2012		20	50	80			
LFI 2013			56	110	145		
LFI 2014				104	150	180	
LFI 2015					146	160	175
Nombre estimé de bénéficiaires							
LFI 2010							
LFI 2011	0						
LFI 2012		6 000					
LFI 2013			16 112				
LFI 2014				29 100			
LFI 2015					42 980		

Ces documents n'indiquent pas le nombre de logements dont la construction ou la rénovation lourde correspond à la dépense fiscale n°110250.

²² Dépense fiscale 110250.

C'est pourquoi une disposition d'initiative sénatoriale de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové impose au Gouvernement de déposer avant le 31 décembre 2014 un rapport évaluant les résultats de « la mesure Censi-Bouvard » au regard des objectifs ayant présidé à son adoption et à sa reconduction régulière. Ce rapport devra notamment dénombrer les logements de chaque catégorie ayant bénéficié de la mesure.

1.2 Les services fournis au sein des résidences services : une définition incomplète et une articulation à revoir avec les services à la personne

1.2.1 La définition du champ des prestations fournies dans les résidences services laisse une grande marge d'initiative à leurs instances de décision

Comme on l'a indiqué précédemment, les résidences avec services proposent un panier de services aux personnes âgées qui y habitent. C'est d'ailleurs son existence qui permet d'identifier les copropriétés dont traitent les articles 41-1 à 41-5 du chapitre IV bis de la loi du 10 juillet 1965²³.

L'article 41-1 évoque les « services spécifiques » qui peuvent être fournis aux résidents : la restauration, la surveillance, l'aide ou les loisirs. Cette liste est à la fois non obligatoire (puisque le règlement de copropriété « peut » prévoir l'existence de ces services sans qu'il soit nécessaire de les réunir tous) et non limitative (dès lors que la loi indique que ces activités peuvent « notamment » être mises en place). Les quatre autres articles du chapitre IV bis n'apportent aucune indication supplémentaire pour définir les services susceptibles d'être proposés. Parmi les activités citées, figure « l'aide » sans que les ambiguïtés de ce concept ne soient levées.

Le législateur pose toutefois une limite ferme : aux termes de l'article 41-1, « le statut de la copropriété des immeubles bâtis est incompatible avec l'octroi de services de soins ou d'aide et d'accompagnement exclusivement liés à la personne, qui ne peuvent être fournis que par des établissements et des services relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ».

On constate donc que « l'aide » (envisagée de manière générale) fait partie des missions citées comme pouvant être assurées par les résidences services mais que certaines « aides » (du type de celles relevant du code de l'action sociale et des familles) n'en font pas partie.

Il apparaît donc souhaitable que le mot « aide », s'il devait être à nouveau utilisé dans la loi, soit accompagné d'une définition claire de son contenu ; et judicieux de distinguer parmi les aides : celles qui relèvent des services non individualisables car bénéficiant par nature à l'ensemble des occupants de la résidence ; celles qui constituent des services individualisables ; et enfin, celles qui peuvent être assimilées à des soins personnels, sachant que ce dernier mot se rattache autant à l'acte de prendre soin (le « *cure* ») qu'à la fonction de soigner (le « *care* »).

1.2.2 La liste des services à la personne couvre un champ large et peut concerner des personnes autonomes comme des personnes dépendantes

La loi précitée relative au développement des services à la personne a d'abord été conçue pour soutenir l'emploi et lutter contre le travail dissimulé ; elle offre à cet effet aux particuliers employeurs divers avantages fiscaux²⁴ et sociaux²⁵.

²³ Le chapitre IV bis de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis est issu de l'article 95 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

²⁴ Article 199 sexdecies du code général des impôts.

²⁵ Articles L.7231-1 et suivants du code du travail et article L.241-10 du code de la sécurité sociale.

Le législateur a fixé de façon très libérale la liste des services ouvrant droit à ces avantages²⁶. Elle vise 23 catégories d'activités dont la plupart peuvent être utiles aux personnes âgées. Certains des services sont prestés directement au domicile de la personne : ménage, jardinage, garde-malade à l'exclusion des soins... D'autres, assurés en dehors du domicile proprement dit, sont néanmoins éligibles, s'ils sont exécutés « au service exclusif de cette personne » (comme par exemple la livraison de repas) et fournis dans le cadre d'une « offre de services incluant un ensemble d'activités effectuées à domicile ».

Toutes les activités exercées par des organismes de services à la personne doivent être déclarées. Certaines, qui emporteraient des conséquences graves si elles n'étaient pas exercées dans un cadre visant à assurer la sécurité des bénéficiaires, ne peuvent être entreprises qu'une fois obtenu un « agrément délivré par l'autorité compétente suivant des critères de qualité »²⁷. L'octroi de l'agrément est conditionné au respect d'un cahier des charges²⁸ annexé à un arrêté ministériel²⁹. En revanche, les travaux ménagers ou la livraison de repas à domicile figurent parmi les activités qui relèvent de la seule déclaration.

La mise en perspective de ces différents textes montre qu'au sein des activités susceptibles d'être exercées dans le cadre du dispositif des services à la personne, l'assistance aux personnes âgées reçoit une définition large qui englobe des prestations que les résidences services ne peuvent et ne souhaitent pas forcément proposer de façon exhaustive, notamment quand elles s'adressent à des personnes « en perte d'autonomie ».

1.2.3 La question des soins

L'adoption de l'article 41-1 précité a conduit les résidences services qui proposaient jusque-là des activités relevant du soin à les supprimer ; lorsque un ou des infirmiers sont demeurés dans la structure, les tâches qui leur sont confiées ne portent plus sur la dispensation d'actes de soins mais sur la coordination des interventions au service et à la demande des résidents ou sur la veille de nuit. La mission n'a constaté aucune remise en cause de la loi chez les gestionnaires et personnels des résidences qu'elle a visitées.

Les organismes de services à la personne ne peuvent pas davantage faire figurer parmi leurs activités « les actes de soins réalisés sur prescription médicale ».

En définitive, on voit se dessiner un continuum d'interventions entre les « services spécifiques » (individualisables ou non individualisables) qui peuvent être apportés par les résidences services, les aides que les organismes de services à la personne sont autorisés à fournir et, enfin, le domaine du soin, sur prescription médicale.

1.2.4 L'articulation entre les diverses catégories de services

Les résidences services offrent à leurs occupants une résidence principale, au sein de laquelle il peut être fait appel aux divers dispositifs de droit commun conçus pour prévenir la dépendance et faciliter le maintien à domicile : aides à la personne, SSIAD,... Conçues pour des personnes valides et autonomes, elles accueillent, sous réserve de la sécurité de l'immeuble et des autres résidents, des personnes dont l'autonomie peut se dégrader au fil du temps, et au profit desquelles on mobilise alors les aides nécessaires, dans les mêmes conditions qu'à tout autre domicile.

26 Articles L. 7231-1 et D. 7231-1 du code du travail dont les conditions de mise en application sont notamment décrites dans le document d'instruction DGCIS n° 1-2012 du 26 avril 2012 relatif à la déclaration et à l'agrément des organismes de services à la personne.

27 Article L. 7232-1 du code du travail.

28 Article R. 7232-7 du code du travail.

29 Arrêté ministériel du 26 décembre 2011 fixant le cahier des charges prévu à l'article R. 7232-7 du code du travail.

Toute personne âgée habitant dans un logement situé au sein d'une résidence services est donc à la fois concernée par les règles relatives aux résidences services et aux « services spécifiques » qu'elles fournissent et, en même temps, potentiellement bénéficiaire du dispositif des services à la personne en tant que personne âgée vivant encore dans un domicile, voire prise en charge par un service de soins infirmiers à domicile. Ceci rend nécessaire l'examen des modalités d'articulation entre les diverses réglementations.

1.2.4.1 L'articulation entre les services à domicile et les soins ne pose pas de problème

Les réglementations sont, concernant les services à domicile et les soins, nombreuses et détaillées.

La mission constate, tant à la lumière des textes qu'à l'examen de situations pratiques, que les difficultés, lorsqu'elles existent, ne sont pas d'une nature différente de celles qu'on peut rencontrer à domicile, entre une aide à domicile, une auxiliaire de vie et une infirmière. La généralisation de fiches de postes détaillées et la démarche de coordination des interventions auprès de chaque résident permet de les résoudre et de préciser qui fait quoi pour chaque acte du quotidien.

Ainsi de l'aide à la prise de médicaments. Une instruction ministérielle³⁰, prise en application de l'article L. 313-26 du code de l'action sociale et des familles, rappelle que l'aide à la prise des médicaments est désormais considérée comme une modalité d'accompagnement de la personne dans les actes de sa vie courante lorsque celle-ci ne dispose pas « d'une autonomie suffisante pour prendre seule le traitement prescrit par le médecin ». En revanche, la mise sous piluliers reste de la responsabilité des auxiliaires médicaux compétents.

1.2.4.2 Le recours au dispositif des services à la personne, complément ou alternative aux services fournis dans la résidence ?

Qu'une personne qui habite dans une résidence services ait recours à un organisme de services à la personne pour une prestation qui se situe hors du champ des activités mises en place par la résidence, qui est donc facturée directement à l'usager et lui permet de bénéficier des avantages fiscaux et sociaux de droit commun, n'appelle aucun commentaire et ce quels que soient le statut du résident, le mode de fonctionnement de la résidence et le mode d'intervention du service à la personne.

Il n'en va pas de même dans l'hypothèse où un résident souhaite faire appel à un prestataire extérieur pour une activité proposée par la résidence. Si la résidence services fonctionne selon le modèle dans lequel toutes les prestations sont incluses et si leur financement est couvert par les charges de copropriété, la personne est amenée à payer deux fois la même prestation. Dans le cas où, en revanche, les prestations sont facturées sur une base totalement individualisée, le recours d'un nombre croissant de résidents à des prestataires extérieurs peut constituer une menace pour l'équilibre économique des services et le personnel de la résidence.

Un instrument législatif ou réglementaire ne paraît pas adapté à la résolution des difficultés qui peuvent éventuellement apparaître ; en effet, il est inenvisageable qu'une règle générale interdise aux personnes qui habitent dans les résidences services de recourir à des organismes de services à la personne et il n'est pas plus souhaitable de consacrer pleinement une liberté de choix qui, si elle était exercée sans discernement, pourrait mettre en danger le concept même de résidence services.

³⁰ Document d'instruction DGCIS n° 1-2012 du 26 avril 2012 relatif à la déclaration et à l'agrément des organismes de services à la personne.

Il s'ensuit que la seule voie est celle de la convention entre le résident et l'instance qui fournit les services. Encore convient-il que le bénéficiaire des services soit pleinement informé et que les clauses qui lui sont proposées soient rédigées d'une manière suffisamment claire et compréhensible. Ces points devraient figurer dans la charte de qualité dont l'adoption est proposée par ailleurs.

1.2.4.3 Le recours par la résidence services au dispositif des services à la personne pour des activités constitutives de services spécifiques proposés aux résidents

L'article 41-2 précité de la loi de 1965 prévoit que la fourniture des services proposés aux personnes habitant dans une résidence avec services peut être « confiée à un tiers », auquel cas le projet de convention est obligatoirement soumis à l'avis du conseil syndical ; ce dernier, une fois la convention adoptée, surveille sa bonne exécution et en présente un bilan chaque année à l'assemblée générale.

La question qui se pose n'est pas tant de savoir si un organisme de services à la personne peut être le « tiers » qui fournit les services proposés au sein d'une résidence services que de préciser si les résidences services elles-mêmes peuvent se faire reconnaître la qualité d'organismes de services à la personne et exercer au profit de leurs seuls résidents des activités éligibles au dispositif des services à la personne.

Initialement, la réponse à cette question a été négative puisqu'en principe, « pour être éligibles au bénéfice de la déclaration, les personnes morales ou les entrepreneurs individuels doivent se consacrer exclusivement à l'exercice de l'une ou de plusieurs des activités de services à la personne énumérées de manière limitative à l'article D. 7231-1 du code du travail »³¹ : cette règle excluait qu'une résidence services puisse être également organisme de services à domicile.

Puis, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007³², le législateur a prévu que certains types d'organismes pourraient être dispensés de cette condition d'activité exclusive ; les résidences services figurent désormais sur la liste des organismes éligibles à l'agrément pour les activités de services à la personne rendues aux personnes âgées qui y résident.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 15 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture prévoit -conséquence logique des dispositions du même projet de loi qui prévoient qu'un syndicat de copropriétaires peut fournir lui-même aux occupants de l'immeuble des services non individualisables mais que seul un tiers peut assurer des activités individualisables- que « au 4° de l'article L. 7232-1 du code du travail, les mots : "résidences-services relevant du chapitre IV bis" sont remplacés par les mots : "prestataires appelés à fournir les prestations de services spécifiques individualisables dans les résidences-services" [...] ».

En cas d'adoption définitive de cet article, les résidences services ne pourraient plus être organismes de services à la personne.

La mission s'est interrogée sur la remise en cause d'un dispositif qui semble donner largement satisfaction. Elle considère que le cadre imposé -la demande d'agrément, dans le respect du cahier des charges- apporte les garanties nécessaires de qualité et de sécurité, dès lors qu'une facturation analytique est mise en place et que la liberté de choix du prestataire des services au domicile de la personne est garantie.

Tous les gestionnaires revendiquent le respect de la liberté de choix pour les prestations fournies au domicile : dans les faits, une personne âgée est toujours libre, à son entrée dans les lieux, de conserver l'aide à domicile et/ou l'auxiliaire de vie qui l'accompagne/nt depuis des années.

³¹ Document d'instruction DGCIS n° 1-2012 du 26 avril 2012 précité.

³² Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006.

Mais la mission a constaté des divergences d'approche importantes. Il est difficile, quand la mutualisation des charges et des services est totale, et que les résidents paient « de toute façon » le personnel de la résidence, de financer une aide extérieure de surcroît. Et il peut sembler préférable, quand on est confronté au turn-over du personnel de certaines associations, d'avoir recours au personnel familial de la résidence, pour autant qu'il soit bien formé et bien encadré.

Dans les faits, après quelques mois ou quelques années, c'est vers le coordinateur de la résidence qu'on se tourne pour « organiser » le service. La mission n'exclut pas que des abus puissent exister mais elle n'a reçu aucun témoignage en ce sens.

1.2.4.4 Le recours par la résidence services au dispositif des aides à la personne pour des activités réalisées dans les parties communes

Ce cas de figure est abordé par une instruction ministérielle : « Dans les copropriétés, les résidences services ou les foyers logements, les parties collectives ne sont pas assimilables au domicile des résidents, et, à ce titre, les travaux réalisés dans les parties communes d'une copropriété (nettoyage, travaux d'entretien, gardiennage, entretien d'espaces verts,...) ne constituent pas des services à la personne et ne peuvent ouvrir droit aux avantages fiscaux et sociaux de ce secteur. En effet, il ne s'agit pas de tâches ménagères ou familiales réalisées au domicile de particuliers [...], mais de travaux de nettoyage ou d'entretien à caractère collectif, réalisés hors de leur domicile privatif ».

Aucun des gestionnaires de résidence rencontrés par la mission ne prétend requalifier les travaux d'entretien de la copropriété en « aides à la personne ». Les gestionnaires des résidences font en revanche état de divergences d'interprétation avec les services fiscaux quant à la nature des services ouvrant droit à avantage fiscal.

Ils font valoir à juste titre que certains des services, sans être fournis dans l'espace du domicile proprement dit, le sont dans les espaces communs, dans des conditions plus confortables et plus propices à la conservation de l'autonomie de la personne qu'ils ne le seraient à domicile. C'est le cas des ateliers mémoires, de la gymnastique douce, des activités informatiques... voire, mais l'impact d'un tel assouplissement en serait considérable, du service à table du repas.

La mission n'a pas sous-estimé le risque d'une interprétation large, voire abusive, des services qui ouvrent droit à avantage fiscal. Mais elle entend remédier à une définition du domicile, objectivement plus restrictive pour les résidences avec services que pour tout autre type de domicile.

La mission considère qu'il n'est pas déraisonnable d'assouplir la règle pour permettre l'éligibilité de certaines prestations fournies dans les espaces collectifs de la résidence, dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une offre de services globale, qu'elles sont individuelles et individualisables, et qu'elles bénéficient d'une comptabilité analytique.

La mission a constaté des différences d'approche importantes : les gestionnaires des résidences qui ont sollicité l'agrément « qualité » visé à l'article L.7231-1 du code du travail informent les résidents de l'existence de l'avantage fiscal, mettent en place une facturation qui leur permet d'y recourir et les encouragent à solliciter auprès de l'URSSAF³³ l'exonération des cotisations sociales prévue à l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale, s'ils ont atteint l'âge de 70 ans. Ce n'est pas systématiquement le cas des gestionnaires des résidences plus anciennes, qui n'ont pas toujours sollicité l'agrément et qui voient dans cette perspective une menace pour la pratique de facturation globale d'un large panier de services.

³³ Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales.

La mission considère que l'assouplissement de la règle du domicile peut constituer une incitation efficace, dans les résidences de 1^{er} type, à la mise en place d'une facturation analytique et d'une individualisation de certaines charges. Cette évolution aurait un double impact : une réduction significative du coût du panier de charges non individualisables et un meilleur accès au droit pour des résidents aujourd'hui privés de l'avantage fiscal et des exonérations de cotisations de sécurité sociale prévus par le législateur.

1.2.5 Une charte de qualité des résidences avec services pour seniors

La mission préconise l'élaboration d'une charte de qualité³⁴ déterminant les droits et obligations des parties prenantes, à laquelle serait annexé un contrat-type régissant les relations entre la résidence services et le résident, incluant des développements spécifiques aux conditions d'accès et aux modes de fonctionnement et de facturation des services.

La charte de qualité devrait notamment traiter des questions suivantes : typologie, accessibilité et équipement des logements ; superficie, accessibilité et équipement des espaces collectifs ; nature et qualité des services assurés dans la résidence (accueil, restauration, sécurité, animation, prévention de la dépendance...) ; information des résidents et déontologie ; qualification du personnel...

La plupart de nos interlocuteurs plaident en outre pour la mise en place d'une labellisation nationale et/ou une procédure de certification.

1.3 Les résidences avec services : une place modeste dans le logement et l'hébergement des personnes âgées

Aucune base de données ne contient la catégorie « résidence services pour personnes âgées » et le nombre résidences services pour personnes âgées ne peut être estimé que par des approximations.

1.3.1 Le nombre de logements en résidences-services pour personnes âgées est difficile à cerner de façon fiable mais reste très faible par rapport aux autres formes de logement et d'hébergement

1.3.1.1 Les sources officielles sur le logement ne dénombrent pas les résidences-services

Les deux principales sources permettant de dénombrer et caractériser les logements, le recensement de la population et l'enquête « Logement », conduits par l'Insee, traitent les résidences avec services comme des logements ordinaires -ce qu'elles sont- si bien que leur spécificité n'est pas identifiée.

1.3.1.2 Deux sources reposant sur les demandes de permis de construire et les données fiscales permettent de quantifier de façon imprécise les résidences-services

En l'absence de données dans ces deux sources principales, le nombre de résidences-services peut être approché par des sources connexes, reposant sur les permis de construire et la fiscalité.

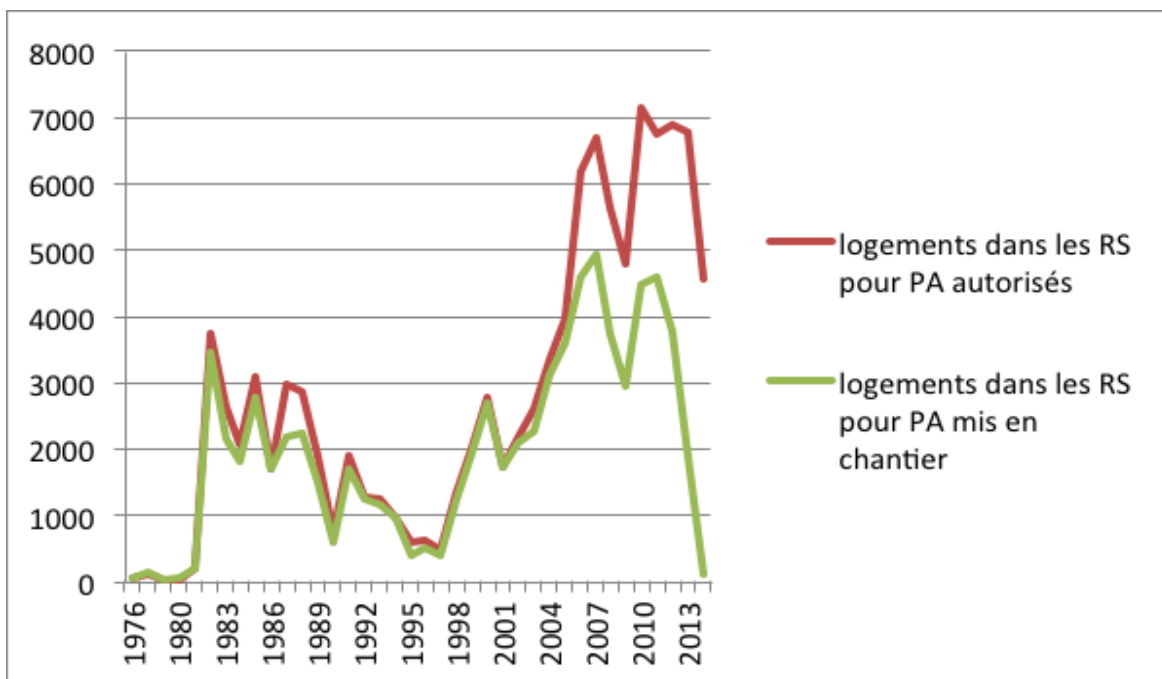
³⁴ Sous l'égide du ministère des Affaires sociales et de la Santé, du ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires et du Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie, en y associant étroitement les organisations professionnelles et les usagers.

Approche par le fichier qui recense les permis de construire (Sitadel)

Le « Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux » (Sitadel), élaboré par le ministère du logement recense l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (locaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire. Or, le point 5-3 du formulaire CERFA 13509-03 permettant de déposer une demande de permis de construire ou de permis d'aménager contient une information qui permet d'identifier des « résidences pour personnes âgées » : « si le projet est un foyer ou une résidence, à quel titre ? Résidence pour personnes âgées / Résidence pour étudiants / Résidence de tourisme / Résidence hôtelière à vocation sociale ».

La catégorie utilisée dans ce formulaire est « résidences pour personnes âgées » et non pas résidences avec services et il n'est pas certain que les informations ainsi obtenues correspondent seulement aux résidences avec services. De plus, les logements autorisés et mis en chantier par le passé peuvent avoir disparu aujourd'hui. Enfin, il s'agit de données déclarées par les pétitionnaires dont la véracité n'est pas contrôlée. Le nombre cumulé, entre 1976 et 2013, de logements dans les résidences pour personnes âgées serait de 105 000 autorisés et 76 000 mis en chantier. Ces deux chiffres outrepassent les estimations des acteurs du secteur si bien qu'on peut s'interroger sur ce qu'ils mesurent réellement.

Graphique 1 : nombre de logements dans les résidences pour personnes âgées autorisés et mis en chantier depuis 1976



Source : fichier Sitadel, ministère du logement.

Nb : les trois années les plus récentes ne sont pas exhaustives, en raison du délai de remontée des informations.

Approche par le fichier FILOCOM

Le Fichier des Logements par Communes (Filocom) est un fichier constitué par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les besoins du Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable. Il est constitué à partir du fichier de la taxe d'habitation, du fichier foncier (des propriétés bâties), du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

Le champ couvert est celui des locaux à usage d'habitation, assujettis à la taxe d'habitation (logements occupés, qu'ils soient imposés ou exonérés) ou non (logements vacants ou meublés soumis à la taxe professionnelle). Il comporte ainsi principalement des logements occupés par des ménages à titre d'habitation, des logements vacants, mais aussi, dans une faible proportion, des logements occupés à d'autres titres par des personnes morales (collectivités territoriales, organismes HLM, associations, etc.). Le fichier Filocom comporte donc les habitants des résidences-services. Comme il contient des données sur l'âge et la taille des copropriétés, la mission a tenté d'approcher le nombre de résidences-services en dénombrant le nombre de logements vérifiant les hypothèses suivantes, censées caractériser les logements en résidences services et leurs occupants :

- copropriétés composées uniquement d'appartements hors résidences secondaires ;
- copropriétés ayant un nombre de logements compris entre 40 et 200 ;
- copropriétés ayant un nombre moyen de personnes par logement inférieur ou égal à 2.
- copropriétés où l'âge moyen de l'occupant principal est supérieur ou égal à 75 ans (variante : 70).

En appliquant ces hypothèses au fichier Filocom, on compte entre 30 000 et 70 000 logements selon l'hypothèse d'âge moyen retenue. Si l'âge moyen est supérieur ou égal à 70 ans, il y a moins de 70 000 logements ; un peu plus de 30 000 pour un âge moyen de 75 ans. Cette approche Filocom donne une fourchette très large et très sensible aux hypothèses. Cependant, au vu des informations récoltées sur l'âge lors des auditions, la mission estime que la borne basse de la fourchette est probablement plus réaliste. Ainsi, il y aurait entre 30 000 et 40 000 logements en résidences-services, et donc, si l'on applique à ces chiffres les résultats sur la composition des logements transmis par l'un des groupes immobiliers concernés, on aurait entre 35 000 et 45 000 résidents environ.

1.3.2 Les dénombrements « à la main »

Plusieurs sites dédiés aux seniors (senior web, <http://www.logement-seniors.com>, etc.) recensent les résidences-services existant sur le territoire, souvent par région ou par département. Les sites des groupes immobiliers permettent également de comptabiliser le nombre de résidences et de logements, de façon plus ou moins précise selon les groupes. En recoupant ces informations, on obtient un décompte d'environ 31 000 logements. Ce décompte peut être considéré comme un minorant du nombre réel de résidences services pour personnes âgées car la méthode omet une partie des groupes locaux.

Tableau 1 : nombre de résidences services et de logements issus de l'analyse des sites Internet des grands groupes

Nom du groupe	date de création	résidences en service	résidences en construction	résidences en projet	total des résidences	total des logements
DOMITYS	1999	41	11		52	6 300
LES JARDINS D'ARCADIE	2005	37	7		44	5 000
LES HESPERIDES	2000	45			45	4 500
LES VILLAGES D'OR	1995	32	12		44	3 520
LA GIRANDIERE	1994	15	11		26	2 340
LES SENIORIALES	ND	44	8	3	55	2 340
COGEDIM	2010	6		12	18	1 500
OVELIA	2010	2	2	10	14	1 400
MONTANA	2009	2	3	3	8	1 000
RESIDENCES ESPACE ET VIE	ND	5	6	2	13	1 000
DOMUS VI	ND	8			8	800
LES RESIDENTIELS	2004	5			5	400
LES HAMEAUX DE CAMPAGNE	ND	14			14	400
BLEU SERVICES ET RESIDENCES	2009	2		2	4	320
VILLA SULLY (groupe Dolcea)	2013	2			2	160
Total		260	60	32	352	30 980

Source : ANIL.

1.3.3 Les données des professionnels du secteur

Plusieurs groupes ont commandé au cabinet Xerfi-Precepta une étude de marché sur les résidences-services qui a été réalisée en novembre 2013. Cette étude n'est pas publique, mais le site du cabinet en révèle quelques extraits : fin 2012, ils auraient compté 380 établissements et estimeraient leur nombre à 580 en 2015. Ceci correspondrait à 30 000 logements et 41 000 résidents en 2013. La méthodologie de cette étude repose vraisemblablement sur une addition de données récoltées auprès des principaux groupes, sans que l'on puisse préjuger de l'exhaustivité du recueil.

1.3.4 La place des résidences-services dans le logement et l'hébergement des personnes âgées

Même si la fourchette du nombre de logements et de personnes en résidences-services est peu précise, le nombre obtenu reste très faible par rapport à l'ensemble des personnes âgées et par rapport au nombre de celles vivant en logement ou en hébergement collectif.

Ainsi, si l'on compare ces données sur les résidences-services aux presque 6 millions de personnes âgées de 75 ans et plus en France métropolitaine, l'on perçoit la place très restreinte qu'elles occupent dans le logement des plus âgés (Insee, 2014). En prenant le chiffre de 40 000 personnes en résidences services, on a moins de 0,7 % de l'ensemble des 75 ans et plus.

En 2011, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), près de 693 000 personnes vivent dans un établissement pour personnes âgées ; 573 600 sont en EHPAD, 102 000 en logements-foyers, 8 500 en maisons de retraite non EHPAD et 7 500 en unité de soins longue durée (USLD)³⁵.

On compte en 2011 (toujours selon l'enquête de la DREES), 7 752 EHPAD, 2 330 logements-foyers, 334 maisons de retraite non-EHPAD, 97 USLD.

La majorité des 75 ans et plus résident donc dans un domicile ordinaire, hors résidences-services.

1.4 Le profil des résidents

Dans les résidences enquêtées par la mission, la population est majoritairement féminine et seule. L'âge moyen auquel les résidents emménagent dans les résidences-seniors approche les 85 ans. Toutes les personnes auditionnées font état d'une forte avancée de l'âge d'entrée en résidence avec services : on entrait dans les premières résidences à la soixantaine, aujourd'hui avec vingt ans de plus. Une étude chiffrée conduite par le groupe Domitys sur 3 500 de ses résidents confirme ces données : l'âge moyen du résident serait de 87 ans, l'âge d'entrée de 81 ans.

Le niveau de dépendance est faible. Selon la même étude, les GIR³⁶ 5 et 6 représentent 85 %, les GIR 4 un peu plus de 10 % de l'ensemble des résidents. Cette caractéristique est commune à l'ensemble des résidences enquêtées ou auditionnées. Les résidences-services sont donc, conformément à leur objet, très majoritairement habitées par des personnes non ou très peu dépendantes (GIR supérieur ou égal à 4), dont l'autonomie peut certes s'éroder au fil des ans. Résidents et gestionnaires revendiquent un dialogue nourri et soulignent que la mobilisation de services adaptés voire le départ en EHPAD sont discutés avec le résident et sa famille.

Les données concernant le profil économique des résidents sont rares et sont issues, pour l'essentiel, des études réalisées par les gestionnaires de résidences eux-mêmes, dont la mission n'a pu vérifier la méthodologie. Mais elles sont remarquablement constantes d'un type de résidence à un autre et même d'une résidence à l'autre.

La retraite mensuelle des résidents serait ainsi comprise entre 1 500 et 2 000 € selon le SNRA³⁷, de 2 000 € selon le SYNERPA³⁸, entre 1 800 et 2 000 € pour l'ANCS³⁹.

Ces chiffres sont à interpréter au regard des données disponibles concernant les ressources des personnes âgées. En 2012, la retraite moyenne de droit direct s'élevait à 1 288 €⁴⁰. On peut en déduire que les résidents des résidences services doivent être décrits comme « de classes moyennes supérieures ».

³⁵ Etudes et résultats, n° 899, décembre 2014.

³⁶ Les groupes iso-ressources (GIR) permettent de mesurer le niveau de dépendance des personnes, le GIR 6 caractérisant « les personnes encore autonomes pour les actes essentiels de la vie courante » et le GIR 1 « les personnes confinées au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales sont gravement altérées et qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants ou les personnes en fin de vie ».

³⁷ Le Syndicat National des Résidences avec services pour Aînés regroupe 8 groupes de résidences de 2^{ème} type, dont la Girandière, les Jardins d'Arcadie, Cogedim Résidences Services, les Senioriales.

³⁸ Le SYndicat National des Etablissements et Résidences privés pour Personnes Agées regroupe des groupes d'établissements médico-sociaux et des gestionnaires de résidences avec services, dont Domitys.

³⁹ L'Association Nationale des Copropriétés avec Services regroupe plusieurs dizaines de syndicats de copropriétés avec services pour personnes âgées.

⁴⁰ Elle était de 1 489 € pour un homme et de 777 € pour une femme, qui bénéficie en outre d'une pension de réversion de 278 € en moyenne.

La mission se veut, néanmoins, prudente sur ce point en raison des difficultés d'interprétation des chiffres qui lui ont été fournis (certains parlent de « retraite », d'autres de ressources) et parce que le montant de la seule retraite ne rend compte qu'imparfaitement de la situation économique des personnes âgées : 3 sur 4 sont propriétaires de leur logement, et 1 sur 5 d'un autre patrimoine immobilier⁴¹. Et si leur revenu mensuel moyen s'érode avec l'âge, il reste évalué à 2 400 € après 80 ans, d'après l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de 2012, conduite par l'Insee et la DGFIP en partenariat avec la CNAF, la CNAV et la CCMSA.

Si les résidents des premières résidences services étaient dans une large majorité des propriétaires-occupants ou des propriétaires-bailleurs décidés, le moment venu, à occuper leur bien, la part des locataires est aujourd'hui plus importante : elle est de 40 à 50 % dans les résidences les plus anciennes et de 95 à 100 % dans les résidences les plus récentes.

Ces données permettent de battre en brèche l'image de « ghetto pour riches » des résidences avec services. Ceci a pu être le cas initialement, quand des promoteurs privés ont implanté des résidences dans des territoires attractifs mais grevés d'un foncier coûteux, à Paris même ou dans l'Ouest parisien, sur le littoral atlantique ou méditerranéen. Les propriétaires occupants devaient disposer des moyens d'acheter leur appartement et d'assumer d'importantes charges de services.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui, les résidents étant de plus en plus souvent des locataires, attentifs à la qualité et au coût des prestations qui leur sont proposées. Ils peuvent bénéficier, s'ils satisfont aux conditions de ressources, de l'allocation de logement sociale (ALS). Des offices HLM, des mutuelles souhaitent aujourd'hui développer des résidences services encore plus sociales mais peinent à garantir un bon niveau de services à un prix maîtrisé.

2 DES FRAGILITES AUXQUELLES IL FAUT REMEDIER ET DES RISQUES QUI INCITENT A LA VIGILANCE

2.1 Plusieurs risques sont connus et documentés pour les résidences les plus anciennes, sans que toutes y soient en pratique confrontées

2.1.1 Les résidences avec services sont exposées aux risques communs à toutes les copropriétés

Faillite d'un promoteur, incompétence d'un syndic, contrat léonin avec un prestataire en situation de force, absence de provisionnement pour mise aux normes ou gros travaux... les résidences avec services pour personnes âgées ne sont pas épargnées par des problèmes qui peuvent se rencontrer dans tout type de copropriété. La mission a constaté, sans que ce soit une situation générale, que ces difficultés ont pu être accentuées par la fragilité du conseil syndical dans les résidences où la moyenne d'âge est particulièrement élevée.

2.1.2 Les attentes des personnes âgées ont profondément évolué et certaines résidences peinent à y répondre

Le concept de résidence service pour seniors, né dans les années 1970-80, a été largement bousculé par le déploiement de politiques publiques qui ont facilité le maintien à domicile (professionnalisation des aides, allocation personnalisée d'autonomie, déductibilité fiscale des aides à la personne), conduit à réserver le soin aux établissements médico-sociaux ou encouragé la conception de résidences d'un type différent (LMNP, Censi-Bouvard,...)

⁴¹ D'après l'Insee - Enquête patrimoine 2010.

Les résidences les plus anciennes ont été confrontées simultanément au vieillissement de leurs occupants, à celui des ensembles immobiliers eux-mêmes, aux aléas de la location, de la vente et/ou de la transmission de biens grevés de charges trop lourdes et aussi à l'évolution des attentes des personnes âgées.

La population des résidences services s'est transformée. On y entre nettement plus tard que par le passé, autour de 80 ans, et parfois davantage, souvent au décès du conjoint. On y est désormais plus souvent locataire. On recherche de la sécurité, de la convivialité, et des services adaptés à l'âge et à l'autonomie. On n'entend pas pour autant être reclus, certes au calme mais à l'écart de la vie, dans des immeubles imposants au cœur de parcs somptueux : on exige désormais une localisation au cœur de la ville, à proximité des services et commerces, des transports collectifs, des équipements culturels.

Dans le même registre, les attentes concernant la taille et le confort des logements et des espaces collectifs ont évolué, avec l'augmentation de l'âge moyen des résidents. C'est évidemment rédhibitoire pour les résidences qui n'ont pas anticipé, ni constitué de provisions pour ravalement, mise aux normes des cuisines ou des ascenseurs, modernisation des parties communes. Certaines résidences anciennes, qui comportent pour l'essentiel des studios dépourvus de douches à l'italienne ou dont les ascenseurs ne permettent pas l'entrée d'un fauteuil, sont confrontées à des problèmes insolubles de vacance ; la solution passe alors par des regroupements de lots -la demande concerne aujourd'hui plutôt des T2 ou des T3- et par des travaux conséquents.

Les résidences mal dimensionnées au regard des réalités économiques sont elles aussi en difficulté. La mission s'est penchée sur la situation, il est vrai un peu caricaturale et peut-être même exceptionnelle, des résidences Touraine de la petite ville de Montrichard, dont les 300 logements répartis en 5 bâtiments dotés chacun d'une cuisine et d'un restaurant, ont généré des frais de personnel et de fonctionnement considérables. La taille de l'ensemble, surdimensionnée par rapport à la population de la ville (3 380 habitants en 2012) et du bassin de vie, apparaît comme l'une des causes principales des insolubles difficultés qui ont conduit au démantèlement de la résidence et à la suppression des services, au détriment des dizaines de personnes très âgées et désemparées qui y résident encore. A l'opposé de ce cas exceptionnel, certaines résidences comportent trop peu de logements pour assurer les salaires du personnel indispensable et l'équilibre financier du restaurant. Le coût des services, reposant sur un nombre trop réduit d'occupants, s'envole.

Tous les gestionnaires de résidence rencontrés par la mission considèrent qu'il faut au moins 90 logements, et idéalement entre 100 et 110, pour garantir un fonctionnement optimal des services, à un coût maîtrisé pour les occupants.

2.1.3 Des charges de services, dont le mode de facturation est largement contesté

Les services spécifiques ont longtemps été assimilés à des charges de copropriété et facturés selon les mêmes modalités. Consultés, les juges ont confirmé que « le propriétaire non résident [...] est tenu de participer aux charges entraînées par les services collectifs [...] en fonction de l'utilité que ces services présentent à l'égard de son lot, sans pouvoir prétendre qu'il ne les utilise pas »⁴².

Préoccupé par les difficultés générées pour les premiers occupants par les frais générés par leur éventuel départ en EHPAD, et pour leurs ayants-droit et héritiers par l'obligation d'assumer tant les charges de copropriété que les charges de services, même en cas de vacance prolongée du bien, constatant la multiplication des procédures et des contentieux, le législateur a tenté à plusieurs reprises de donner une base plus solide à la facturation des services.

⁴² Arrêt de la 3ème chambre civile de la Cour de Cassation du 10 mars 1993.

L'article 41-1⁴³ de la loi du 10 juillet 1965 a légalisé les pratiques antérieures, en permettant à un règlement de copropriété « d'étendre l'objet d'un syndicat de copropriétaires à la fourniture de services spécifiques », sans pour autant répondre aux préoccupations des copropriétaires non occupants, de plus en plus nombreux, et des éventuels héritiers. De fait, la mission a eu à connaître de situations d'endettement -rares mais préoccupantes- en cas de vacance prolongée du bien.

Certains syndicats de copropriétaires procèdent à une mutualisation totale des charges de service. Ils respectent strictement le cadre de la loi mais sont de plus en plus contestés. D'autres, les plus nombreux, se sont engagés dans une démarche irrégulière au regard de la loi, mais dont il faut admettre qu'elle correspond aux aspirations d'un nombre croissant de copropriétaires et de résidents, comme l'ont confirmé à la mission nombre de ses interlocuteurs. La plupart d'entre elles distinguent désormais :

- les charges classiques de copropriété ;
- les charges d'administration, incluant les salaires du personnel, les abonnements, les dépenses d'entretien et de fonctionnement des équipements et des services ; elles sont parfois modulées en fonction du nombre de pièces du logement ou du nombre de personnes qui l'occupent ; elles restent dues, que le logement soit occupé ou non, même si certaines résidences ont mis en place un abattement après plusieurs mois de vacance ;
- les charges liées aux services effectivement consommés, au restaurant (denrées alimentaires, blanchisserie) ou en matière de loisirs (gymnastique, animations, sorties), qui ne sont pas dues en cas de vacance.

La question ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes dans les résidences les plus récentes, où c'est le résident -et non le propriétaire investisseur- qui assume les charges de services, *via* la facturation d'un forfait de base, plus ou moins coûteux⁴⁴ au regard des prestations sélectionnées, auquel s'ajoute une facture complémentaire, liée aux prestations consommées en sus.

La mission recommande fortement de dissocier les services non individualisables, dont la facturation forfaitaire est admissible, y compris en cas de vacance, et les services individualisables, qui doivent être facturés, de façon complémentaire, aux seuls utilisateurs effectifs du service. On pourra objecter que cette approche est de nature à renchérir le coût unitaire apparent de certains services⁴⁵. La mission ne sous-estime pas l'ampleur du travail pédagogique qui sera nécessaire pour expliquer le passage d'une facturation opaque à une facturation décomposant l'ensemble des coûts et suggère en conséquence de prévoir un délai suffisant d'adaptation et de mise en œuvre.

Mais d'autres raisons expliquent les difficultés auxquelles sont confrontées certaines des résidences les plus anciennes.

⁴³ Créé par l'article 95 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

⁴⁴ Le prix du forfait varie entre 250 et 1 000 € selon la nature des prestations incluses et reste, à niveau de prestation comparable, très stable d'une résidence à l'autre.

⁴⁵ Certains évoquent ainsi le doublement (c'est plausible) ou le triplement (c'est improbable) du prix apparent d'un repas. A titre indicatif, le prix d'un repas fourni par un centre communal d'action sociale varie entre 8 et 12 €.

2.1.4 Une offre mal définie, une image brouillée, une gestion qui n'évite pas toujours les conflits d'intérêts

Les résidences avec services pour seniors demeurent mal connues. Elles ne sont définies que par défaut⁴⁶ ou partiellement et de façon indirecte, par le biais du droit des copropriétés ou du droit fiscal. Elles ont fonctionné et fonctionnent encore sans cadre juridique et financier stable et homogène, et peinent à fournir aux usagers les informations nécessaires à la bonne compréhension des engagements des uns et des autres, dans le cadre de contrats explicites et clairs.

Sans insister sur la médiatisation de scandales aussi rares qu'inadmissibles, qui relèvent de l'indélicatesse d'un syndic, du choix erroné d'un prestataire, de l'abus envers des personnes vulnérables, de la maltraitance institutionnelle, l'instabilité juridique a généré de nombreuses procédures judiciaires qui contribuent à jeter le discrédit sur l'ensemble des résidences, alors qu'elles ne concernent qu'un nombre réduit d'entre elles.

La mission a examiné tout particulièrement deux modes de production des services : en régie, ce qui pose la question du rôle du syndic ; ou *via* une association de gestion.

2.1.4.1 La production de services en régie

Il a été rapporté à la mission, sans qu'elle ait pu constater la persistance de cette pratique, que des syndicats se sont trouvés en situation de fournir des services, soit directement, soit *via* une société ou une entreprise dans laquelle ils avaient des intérêts.

Une assemblée générale des copropriétaires peut évidemment toujours décider de changer de syndic ou de prestataire, si elle constate des abus. La mission partage néanmoins la volonté du législateur d'interdire au syndic, ainsi qu'à ses conjoint, ascendants et descendants, de prester directement des services.

Toute autre est la situation dans laquelle le syndic, mandataire social d'un conseil syndical dûment délégué à cet effet, est amené à recruter le personnel nécessaire à l'exécution et à la fourniture de services en régie, et notamment un directeur délégué des services chargé de la bonne marche de la résidence.

La mission s'est interrogée sur l'opportunité d'interdire la fourniture des services en régie. Elle a eu à connaître de nombreuses situations dans lesquelles la reprise en gestion directe par le conseil syndical, assisté d'un syndic engagé, avait permis de remédier aux faiblesses ou aux abus de prestataires commerciaux.

La mission considère que la régie peut être une bonne solution, dès lors :

- que l'assemblée générale de la copropriété a délégué au conseil syndical, dont la loi a rendu l'institution obligatoire, les décisions relatives à la gestion courante des services ;
- que l'activité de services est fournie à titre non lucratif ;
- qu'une facturation analytique est mise en place, permettant de garantir la transparence de la tarification ;
- qu'il est procédé à une claire distinction entre les services non individualisables, dont la liste sera précisée par décret, qui bénéficieront d'une facturation forfaitaire, et les services individualisables, qui seront facturés en sus ;
- que les missions du directeur délégué des services et ses relations avec le syndic sont précisées, et notamment les conditions dans lesquelles le directeur des services peut

⁴⁶ On sait qu'elles ne sont ni des EHPA ni des EHPAD et qu'elles ne relèvent donc pas de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

être amené, pour le compte du syndic, à consacrer une partie de son temps de travail à des tâches qui relèvent de la copropriété (contact avec copropriétaires, visite d'appartements vacants, portes ouvertes,...).

La mission préconise dès lors de laisser l'assemblée générale de la copropriété libre de son choix : la régie (qui n'exclut pas le choix d'un ou de prestataires pour une partie des services) ou le recours à un gestionnaire extérieur.

Faut-il aller jusqu'à prévoir que des services individualisables relevant des aides à la personne puissent être fournis par les salariés de la résidence, en un élargissement conséquent de l'objet de la copropriété ? Et prévoir explicitement qu'un conseil syndical, assisté d'un syndic et d'un directeur délégué des services, puisse solliciter le bénéfice de l'agrément qualité ? Le maintien de la dérogation relative à la condition d'activité exclusive au bénéfice des résidences services pour leur agrément au titre des aides à la personne, devrait en tout état de cause préciser que l'agrément se limite aux services dispensés aux seuls résidents, et à leur domicile, dans les conditions de facturation décrites ci-dessus.

La mission souligne que les services non individualisables et les services individualisables relevant ou non des aides à la personne sont parfois déjà exécutés par les mêmes personnels, à des moments différents, et que les plannings de ces personnels tiennent compte de cette spécificité. La mission a constaté que cette formule convient aux résidents, inquiets de la multiplicité des intervenants à leur domicile.

La mission ne voit donc aucun obstacle majeur à un *statu quo* qui convient aux résidents, dans la mesure où leur liberté de choix n'est pas entravée.

2.1.4.2 Le cas des associations de gestion

Certaines résidences se sont dotées d'associations de gestion des services, auxquelles adhèrent librement copropriétaires et résidents locataires, dont l'assemblée générale de la copropriété valide le bilan et vote le budget prévisionnel, ce qui non seulement en limite la portée mais s'avère juridiquement contestable.

Cette solution s'est révélée inappropriée, d'une part parce qu'il est impossible d'imposer à un copropriétaire ou à un résident d'adhérer à une association, ensuite parce que l'association n'est pas dans les faits maître de sa gestion : son budget est soumis à l'assemblée générale des copropriétaires qui le valide, ou pas, et peut l'amender.

Confrontées à une réelle insécurité financière, quand des copropriétaires décidaient de s'en retirer et de suspendre le paiement de services auxquels ils n'avaient pas recours, nombre d'associations ont saisi les tribunaux, donnant lieu à une jurisprudence non stabilisée.

La mission a eu par ailleurs à connaître de situations, aussi exceptionnelles qu'illégales, où l'association des résidents s'est rendue acquéreuse -par voie de dation, ou en extinction d'une dette au montant bien inférieur à la valeur du bien- de plusieurs appartements, qui lui permettent de participer activement à l'assemblée générale de la copropriété.

A l'issue de ses travaux, et sans nier l'intérêt que revêtait ce mode de gestion pour les résidents locataires qui y ont vu, en l'absence jusqu'ici d'un conseil des résidents, un moyen de s'exprimer sur la nature et la qualité des services, la mission n'est pas convaincue de l'intérêt d'une association de gestion des services, à laquelle il est certes facultatif d'adhérer, mais dont il est obligatoire d'acquitter les factures qu'elle produit, au prix de nombreux contentieux.

2.1.5 Une gestion qui doit gagner en transparence et en rigueur

Bien des efforts ont été fournis pour remédier à la complexité, voire à l'inintelligibilité des documents fournis aux résidents et bien des efforts doivent encore être accomplis, concernant les contrats d'hébergement et de services et la facturation de ceux-ci.

Les résidents ont besoin de savoir précisément à quoi ils s'engagent, au moment de leur entrée dans leur logement : le loyer (chaque mois) et les provisions pour charges de copropriété (chaque trimestre), qui seront ensuite répercutées aux éventuels locataires et feront l'objet d'une régularisation en fin d'exercice ; les charges de service « socle » ou « forfaitaires », calculées en fonction d'un prix de journée, qui n'incluent pas les mêmes services d'une résidence à l'autre ; le récapitulatif des charges correspondant aux services complémentaires consommés par le résident. Il faut y ajouter éventuellement les services à la personne facturés par des prestataires extérieurs et, bien sûr, les factures d'eau, d'électricité, d'assurance et les impôts locaux, comme pour tout logement privatif.

La mission recommande qu'un devis précis, comportant un volet hébergement et un volet services, soit fourni aux éventuels résidents avant qu'ils ne prennent leur décision de s'installer dans la résidence, et que la signature d'un contrat en deux parties, l'une concernant l'hébergement et les charges qui en découlent, l'autre concernant les services, soit systématique au moment de l'entrée en jouissance du logement. Elle suggère par ailleurs l'élaboration, en concertation étroite avec les usagers, de contrats-types, rédigés en termes robustes sur le plan juridique et intelligibles aux usagers.

La mission a constaté les efforts déployés dans les résidences pour améliorer la qualité, moderniser et professionnaliser la gestion : négociation des contrats avec les prestataires et fournisseurs, pilotage de l'évolution de la masse salariale et rédaction de fiches de poste, mise en place de tableaux de bord analytiques, efforts qui devront se poursuivre et s'intensifier pour porter leurs fruits.

La mission préconise enfin qu'une attention particulière soit portée à la qualité et à la robustesse des règlements de copropriété : tous ne précisent pas que l'immeuble est une résidence avec services ; ceux qui le font l'indiquent en termes souvent laconiques et confus ; certains règlements n'ont été ni modifiés (depuis 2006...) pour préciser les modalités d'organisation des services ou acter la suppression des soins ni enregistrés.

La mission a souhaité inventorier les difficultés, sans en éluder aucune ; certaines d'entre elles ne concernent toutefois qu'un nombre limité de résidences.

2.1.6 Le risque de suppression ou de dénaturation de l'offre de services

Comme l'a rappelé un résident, « une résidence services sans services n'est plus une résidence services ». De fait, les décisions en la matière sont prises par l'assemblée générale de la copropriété à une majorité, prévue au premier alinéa de l'article 26 de la loi du 10 juillet 1965, qui suppose une forte adhésion des copropriétaires.

Le législateur a souhaité ultérieurement⁴⁷ permettre à des copropriétaires, qui n'auraient pas obtenu la majorité requise à l'article 26-1, représentant 15 % au moins des voix, de saisir le juge afin de suspendre ou supprimer un ou des services dans le cas où l'équilibre financier de ce ou de ces services est gravement compromis.

Le projet de loi portant adaptation de la société au vieillissement reprend ces dispositions. La mission s'est interrogée sur l'intérêt d'une démarche, qui permet de supprimer, un par un, tous les services, dès lors que l'équilibre de chacun d'entre eux, pris isolément, serait compromis. Elle préconise une approche globale, évaluant l'impact du déficit d'un service sur l'équilibre financier global de la résidence, au regard de son utilité pour l'ensemble des résidents .

47 Dans le cadre de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006, portant Engagement National pour le Logement (dite loi ENL)

Elle a eu en effet à connaître d'opérations de déstabilisation de certaines résidences par des marchands de biens peu scrupuleux qui, pour être rares et cantonnées à des zones en tension foncière (comme ce fut le cas à Nice), n'en sont pas moins préoccupantes. L'acquisition et/ou la prise de contrôle, directement mais aussi par des sociétés civiles immobilières ou des prête-noms, de lots vacants dans des résidences en difficulté accroît inexorablement les difficultés, dès lors que le marchand de biens refuse de payer les charges afférentes aux lots acquis. La vacance s'accroît et avec elle, la tentation pour les copropriétaires de rallier le camp de la « suppression des services », voire de brader leur lot au spéculateur. Celui-ci fera voter la suppression des services, s'il dispose de la majorité prévue au 1^{er} alinéa de l'article 26 de la loi de 1965, ou obtiendra la saisine du juge s'il n'atteint pas la majorité des membres représentant les deux tiers des voix, ouvrant la voie à la modification irréversible du statut de l'immeuble.

La mission signale par ailleurs que la loi ALUR a modifié, pour la durcir, la règle de majorité⁴⁸ concernant l'éventuelle suppression du poste de concierge ou de gardien. Le législateur devra clarifier ses intentions et veiller à la cohérence des règles adoptées entre les deux textes.

2.2 Des risques moins documentés pour les résidences plus récentes, qui incitent néanmoins à la vigilance

2.2.1 Une insécurité juridique à laquelle il faut remédier

Comme on l'a vu, les résidences services pour seniors ne sont définies que de façon indirecte, par le biais de quelques alinéas de la loi de 1965 sur le statut de la copropriété ou de dispositions fiscales par définition provisoires. C'est vrai pour les résidences du 1^{er} type ; c'est également vrai pour les résidences services de 2^{ème} type, qui ne disposent pas davantage d'un cadre juridique stabilisé.

La mission recommande de définir ce qu'est une résidence services, par l'insertion d'un article dans le chapitre IV bis de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété, et non dans le code de l'action sociale et de la famille, afin de n'entretenir aucune ambiguïté avec les établissements du secteur médico-social.

2.2.2 Un marché dopé par une fiscalité attractive, moins sûre qu'il n'y paraît

Les premières résidences services se sont développées à l'initiative du secteur privé, sans aides publiques ni incitations fiscales. Elles s'adressent alors à des propriétaires résidents, aux ressources confortables et se révèlent peu attractives pour les acteurs économiques, promoteurs et investisseurs non résidents. Aucune nouvelle construction n'est engagée dans les années 2000, malgré une incontestable demande sociale et l'ébauche de reconnaissance, en 2006, que constitue l'insertion *via* la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, d'un nouveau chapitre IV bis dans la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Le nouvel essor des résidences services remonte de façon certaine à l'adoption au 1^{er} janvier 2009 de mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif, qui ont attiré l'attention des grands acteurs de la promotion immobilière et du conseil fiscal sur ce « produit ».

Depuis cette date, le dispositif LMNP « dit Censi-Bouvard » permet aux contribuables « domiciliés en France qui acquièrent entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2016 un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement, ou encore un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou qui fait l'objet de travaux de réhabilitation, qu'ils destinent à la location meublée exercée à titre non professionnel », de bénéficier d'une réduction d'impôts.

48 Le nouvel alinéa d) de l'article 26 de la loi du 10 juillet 1965 précise ainsi que «... lorsqu'en vertu d'une clause du règlement de copropriété, la suppression du service de conciergerie porte atteinte à la destination de l'immeuble ou aux modalités de jouissance des parties privatives », la décision ne peut être prise qu'à l'unanimité.

Ce dispositif est réservé aux logements situés dans des établissements listés dans l'article 199 sexvicies du code général des impôts, parmi lesquels les résidences avec services pour personnes âgées ou handicapées dont le gestionnaire a obtenu l'agrément qualité visé à l'article L.7232-1 du code du travail.

Comme dans le dispositif LMNP traditionnel, le logement doit être donné à bail à un exploitant pour une durée d'au moins 9 ans. Répartie sur 9 exercices fiscaux, la réduction d'impôt atteignait 25 % d'un investissement plafonné à 300 000 € par an en 2009 ; elle a été réduite à 18 puis 11 % du montant plafonné de l'investissement.

Les investisseurs se sont détournés du Censi-Bouvard, désormais moins attractif, au profit du régime classique des locations meublées non professionnelles.

La mission regrette que le rapport évaluant le dispositif de défiscalisation prévu à l'article 199 sexvicies du code général des impôts, portant notamment sur le nombre de logements de chaque catégorie ayant bénéficié du dispositif, prévu à l'article 22 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, ne soit pas disponible, et qu'en dépit de ses sollicitations insistantes, aucun contact n'ait pu être établi avec les services de la direction d'administration centrale qui sont chargés de le produire.

2.2.2.1 Des perspectives de développement mal connues, qui invitent à la prudence

Avec quelques années de recul, on peut affirmer que les dispositifs fiscaux expliquent, au moins autant que le vieillissement de la population ou la médicalisation dissuasive des autres formes d'hébergement, l'attractivité renouvelée du concept de « résidences avec services pour seniors ».

Les projets de 2^{ème} type se sont multipliés⁴⁹ ces dernières années, portés en majorité par des groupes puissants, dotés d'une surface financière importante, d'une trésorerie permettant de faire face aux aléas de la mise en service, de partenariats solides, d'un savoir-faire conséquent dans le domaine de l'immobilier, de l'hôtellerie ou de la gestion d'établissements du secteur médico-social.

Des groupes plus fragiles se sont à leur tour positionnés sur ce marché. Des défaillances sont déjà constatées.

Malgré l'attractivité de ces nouvelles résidences (des immeubles neufs, des espaces collectifs séduisants et adaptés, des personnels formés et disponibles) et la solidité des concepts sur lesquels s'appuient leurs exploitants, l'instabilité fiscale, les incertitudes concernant le marché de la revente, la concurrence entre opérateurs, mais aussi l'inexpérience de certains gestionnaires incitent à la prudence.

2.2.2.2 Un investissement moins sûr qu'il n'y paraît

Dans la presse spécialisée, sur les sites des grands acteurs immobiliers (Nexity, Cogedim,...) comme dans leur documentation « tous publics », la résidence avec services est d'abord présentée comme un produit financier simple et sûr :

- simple car l'acquéreur n'a qu'un interlocuteur, l'exploitant, qui lui garantit le paiement des loyers pendant la durée du bail commercial, que le logement soit occupé ou non, et fait son affaire de la recherche d'un résident, de la fourniture des services, de leur

⁴⁹ Les chiffres de 374 résidences fin 2012, 580 fin 2015, et 1 000 en 2020, portant à un peu plus de 100 000 le nombre de résidents (données du document précité Xerfi-Precepta).

facturation aux usagers et qui va même jusqu'à lui épargner la gestion des charges de copropriété, directement facturées aux occupants pour la part récupérable de celles-ci ;

- sûr dans le cadre d'une législation qui permet, outre la réduction d'impôt décrite ci-dessus, la récupération de la TVA à 20 % sur l'acquisition dans le neuf ou les travaux de réhabilitation dans l'ancien, ainsi qu'une imposition avantageuse des loyers sous le régime des bénéficiaires industriels et commerciaux.

La question reste néanmoins posée des garanties offertes à long terme par les exploitants bénéficiaires des baux commerciaux aux propriétaires des lots. Et certains fiscalistes, dressant un parallèle avec les déboires des propriétaires de lots dans des résidences de tourisme, alertent sur le risque d'une importante révision à la baisse des engagements des exploitants au terme de l'engagement initial. Le risque est aujourd'hui considéré comme faible. Il pourrait se révéler plus important dans le futur alors que le nombre de mises en services s'accélère, sans étude de marché vraiment sérieuse, et que les promoteurs-exploitants sortent progressivement de leur zone géographique habituelle.

La plupart des résidences sont aujourd'hui conçues et exploitées par des groupes intégrés⁵⁰, regroupant tous les métiers de l'immobilier, *via* des filiales spécialisées dans la promotion immobilière (de la conception à la commercialisation), l'administration de biens, la gestion d'actifs immobiliers, l'exploitation d'établissements variés (résidences de tourisme, résidences étudiantes, EHPAD, résidences avec services pour seniors).

Il n'est pas rare que la résidence, commercialisée par la filiale chargée de la promotion, soit ensuite confiée en gestion à la filiale chargée de l'exploitation, les activités de syndic étant confiées à une troisième filiale.

Ainsi du numéro 1 du secteur, Aegyde-Domitys : quand ce n'est pas Aegyde qui construit, c'est Nexity, qui possède 38 % du capital d'Aegyde. Dans les deux cas, c'est Domitys qui assure la gestion et l'exploitation de la résidence.

Cet exemple illustre le caractère inopérant qu'auraient les dispositions législatives qui viseraient à séparer, rigoureusement en apparence, d'une part les activités de syndic et de gestion de la copropriété et d'autre part les activités de production de services.

2.2.3 Propriétaire, locataire, exploitant : des intérêts parfois divergents

Dans les résidences les plus anciennes, le copropriétaire occupant est en mesure, comme c'est le cas dans toutes les copropriétés, par sa participation directe à l'assemblée générale de la copropriété ou par celle d'un descendant s'il n'est plus en mesure de le faire, de faire valoir ses préoccupations ; le locataire ne dispose en revanche d'aucun moyen -sauf à quitter la résidence- pour influencer les décisions concernant la nature et la qualité des services.

En cas de décès, d'hospitalisation ou de départ vers un hébergement médicalisé, il devra (ou ses héritiers) acquitter les charges de service pendant les trois mois du délai de préavis du locataire. Au-delà de ces trois mois, c'est sur le copropriétaire que pèseront les charges de service si le logement n'est pas loué dans ce délai.

⁵⁰ Cette situation prévaut aussi dans certains groupes de résidence de 1^{er} type, repris en gestion par des groupes intégrés. C'est le cas des Hespérides, dont les 45 résidences ont été reprises en gestion par le groupe Compass, *via* Sopregi, qui assure les fonctions de syndic de copropriété et Sopregim, exploitant-gestionnaire des services.

Dans les résidences les plus récentes, le résident contracte avec l'exploitant de la résidence dans un double contrat : un contrat de sous-location meublée et un contrat de services ; plusieurs formules forfaitaires sont proposées, adaptées aux ressources et aux besoins (notamment en termes de sécurité) des résidents. Les services supplémentaires -ménage au domicile, portage de repas- sont facturés en sus, sur la base de tarifs connus à l'avance et affichés de façon claire.

En cas de décès, d'hospitalisation ou de départ vers un hébergement médicalisé, le délai de préavis est réduit à un mois, au cours duquel les charges de service sont dues.

Les locataires de plus de 65 ans bénéficient pour ce qui concerne leur logement des dispositions de l'article 25-8 II de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 sur l'amélioration des rapports locatifs. Ils ne disposent en revanche d'aucun moyen de peser sur la qualité ou les prix des services.

Propriétaire des lots dans lesquels sont fournis les services, l'exploitant est en effet « inexpugnable ». Les interlocuteurs de la mission ont unanimement minimisé ce risque : les exploitants craignant la vacance, ils ont un intérêt direct à l'attractivité de la résidence et à la satisfaction de leurs résidents.

2.3 Les résidences services face à la perte d'autonomie des personnes âgées qui y résident

2.3.1 Le domaine d'intervention des résidences services est circonscrit aux personnes non dépendantes, ce qui doit être réaffirmé de manière plus claire

La mission s'inscrit en faux contre l'idée couramment admise selon laquelle l'hébergement en résidence avec services constituerait une étape intermédiaire entre le maintien au domicile traditionnel et l'entrée en EHPAD. Ce n'est pas le cas. Il faut rappeler que le logement en résidence services est un logement de droit commun, qui constitue pour les résidents leur résidence principale. Et aussi que l'accueil en EHPAD n'est pas inéluctable et ne concerne qu'une proportion réduite des seniors, qu'ils aient résidé antérieurement à leur domicile, en logement-foyer, en maison de retraite ou en résidence avec services.

Comme on l'a vu, il est interdit aux résidences services de procurer à leurs occupants des « services de soins ou d'aide et d'accompagnement exclusivement liés à la personne, qui ne peuvent être fournis que par des établissements et des services relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles » et pas davantage des soins infirmiers.

Comme l'indique la réponse ministérielle à une question parlementaire⁵¹, la préoccupation qui sous-tend cette disposition renvoie au risque que constitue « l'existence d'établissements ou services sociaux ou médico-sociaux déguisés, s'exonérant des législations mises en place pour protéger les personnes vulnérables, âgées ou handicapées, et pouvant mettre en danger leur sécurité ».

Dès lors que la création et le fonctionnement d'un EHPAD imposent des contraintes considérablement plus élevées que pour une résidence avec services (précisément pour tenir compte de la très grande vulnérabilité des personnes qui y sont accueillies), il peut être tentant de prendre le statut d'une résidence services mais, pour capter une clientèle plus nombreuse, d'accepter l'admission de personnes dont l'état de santé et la perte d'autonomie justifieraient plutôt un séjour en EHPAD.

⁵¹ Assemblée Nationale, question n° 45 666 de M. Didier Julia publiée le 31 mars 2009 ; réponse ministérielle publiée le 7 juillet 2009.

Très tôt, le Conseil d'Etat a sanctionné ce type de détournement. Ainsi, il valide l'arrêté du 10 mars 1992 par lequel le président du Conseil général du Nord avait prononcé la fermeture d'une résidence qui accueillait des personnes lourdement dépendantes sans autorisation préalable⁵². Une autre décision du Conseil d'Etat analyse une situation comparable et aboutit à la même conclusion⁵³.

La seconde raison qui peut être invoquée à l'appui d'une limitation de la sphère d'intervention des résidences services tient à la nécessité de conserver la lisibilité des dispositifs mis en place depuis une quarantaine d'années⁵⁴.

Les pouvoirs publics ont en effet progressivement structuré l'offre d'institutions et de services destinés aux personnes âgées en faisant disparaître les hospices puis les maisons de retraite pour organiser la prise en charge des personnes en perte d'autonomie ou dépendantes dans les logements-foyers⁵⁵, les établissements d'hébergement pour personnes âgées et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Les résidences services ont vocation à se situer en amont de ces derniers et à continuer à offrir des prestations moins techniques.

Face à l'importance du coût réel⁵⁶ mis à la charge des personnes prises en charge en EHPAD ou de leurs familles, une personne âgée (ou son entourage) peut privilégier la solution la moins coûteuse, si elle est conduite à penser que les prestations d'une résidence services et d'un EHPAD ne sont pas fondamentalement éloignées, avec un double danger : pour les personnes concernées de ne pas recevoir toutes les aides dont elles ont effectivement besoin mais seulement les moins techniques et, pour les résidences services, de devoir faire face à un afflux de personnes qu'elles ne sont pas préparées à recevoir.

Il importe donc d'une part de maintenir les résidences services dans la sphère qui est aujourd'hui la leur et qui exclut l'accompagnement des personnes dépendantes et d'autre part de ne laisser planer aucune ambiguïté sur cette limitation.

Or la mission a constaté au cours de ses visites que les résidences services se présentent comme destinées à accueillir des personnes âgées autonomes, valides et semi-valides, ces notions n'ayant pas reçu une définition établie par un texte législatif ou réglementaire. Il conviendrait de lever cette ambiguïté et de mieux informer les usagers. C'est pourquoi la mission recommande que la charte de la qualité précédemment évoquée⁵⁷ inclue l'obligation d'informer les candidats à l'installation dans les résidences services que ces dernières ne sont pas des établissements médico-sociaux et qu'elles ne sont généralement pas adaptées aux personnes dépendantes.

2.3.2 L'autonomie d'un résident peut se dégrader au fil du temps, invitant à la mobilisation des dispositifs de droit commun

Les constatations de la mission confirment les données fournies par les gestionnaires, concernant l'autonomie de leurs résidents. Reste une réalité admise par tous : l'autonomie d'un résident valide à son arrivée peut se dégrader au fil du temps.

⁵² Décision du Conseil d'Etat du 29 décembre 1995, Société civile « Résidences et Services » contre le président du Conseil général du Nord, n° 145 008.

⁵³ Décision du Conseil d'Etat du 16 octobre 1998, SARL « Société rhodanienne d'intendance et de services » contre le président du Conseil général du Rhône, n° 171 017.

⁵⁴ La loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales pouvant constituer le point de départ de l'évolution.

⁵⁵ Appelés à devenir des « résidences autonomie » en cas d'adoption définitive du projet de loi en cours de discussion.

⁵⁶ IGAS, rapport n° 2009-094, « état des lieux relatif à la composition des coûts mis à la charge des résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) », août 2009.

⁵⁷ Voir *supra* § 1.2.5.

Il faut le rappeler une fois de plus : les résidences services offrent à leurs occupants, propriétaires ou locataires, une résidence principale. Les dispositifs de droit commun conçus pour prévenir la dépendance et faciliter le maintien à domicile (services à la personne, services de soins infirmiers à domicile) peuvent y être prodigués dans les mêmes conditions qu'à tout autre domicile.

Les gestionnaires des résidences services auprès desquelles la mission a enquêté ont indiqué que, dans le cas où un résident perdait progressivement son autonomie et entrait dans la zone où sa dépendance rendait très difficile son maintien dans les lieux, une discussion avec l'intéressé et sa famille permettait de trouver une solution et, concrètement, d'organiser le transfert en vue d'une prise en charge plus médicalisée. Naturellement, on ne peut que souhaiter une telle résolution « à l'amiable » de situations potentiellement très difficiles. Il n'en va sans doute pas toujours ainsi.

Certaines résidences ont établi des relations privilégiées avec des EHPAD pour faciliter le règlement de situations difficiles. Cette voie est intéressante mais aucune solution législative ou réglementaire ne peut être préconisée pour l'encourager, le consentement du résident ou de sa famille en cas d'altération de son discernement, et la liberté de choix de l'établissement ne pouvant naturellement pas être remis en cause.

3 EN QUOI LE PROJET DE LOI EN COURS DE DISCUSSION CONTRIBUE-T-IL A RESOUDRE CES DIFFICULTES ?

Le projet de loi voté en première lecture par l'Assemblée nationale transforme notablement les conditions d'exercice des résidences du premier type et ne concerne aucunement les résidences du second type.

Le projet de loi peut apparaître avant tout conçu pour les résidences du premier type qui se créeront après sa promulgation. En réalité, comme cela a été le cas pour les dispositions issues de loi de 2006, ses conséquences les plus importantes sont, sans doute, celles qu'il aura, s'il est adopté, pour les résidences déjà ouvertes au moment de son entrée en vigueur.

Les principales dispositions du projet de loi sont les suivantes.

3.1 Transformation des conditions de prestation de services

La loi intervient sur ce thème de trois façons différentes :

- elle pose une distinction entre les services non individualisables et les services individualisables dont les catégories seront précisées par décret ;
- elle interdit la régie pour les services non individualisables (c'est-à-dire essentiellement l'accueil et le service de veille) ;
- elle interdit la prestation par le syndicat de services individualisables (essentiellement la restauration). Toutefois les parties communes utiles à la production des services individualisables pourront, par un prêt à usage, être mises à disposition d'un tiers à titre gratuit. Ce dernier offrira alors ses services aux résidents moyennant la perception de prix, le cas échéant dans le cadre d'un contrat d'abonnement.

L'interdiction de la régie et de la prestation par le syndicat de services individualisables sont les mesures les plus importantes de la loi ; or, étonnamment, elles n'ont été que peu motivées.

Elles peuvent pourtant se justifier par le fait que, le droit de la copropriété organisant une couverture mécanique des dépenses par des recettes, des erreurs graves de gestion ne se traduisent pas par la faillite d'une société commerciale (comme ce serait le cas dans une résidence avec services du deuxième type) mais par la mise en cause directe du patrimoine des copropriétaires.

Il paraît donc préférable d'interdire ce mode de gestion à l'avenir comme le propose le projet de loi ; mais l'interdiction aux résidences existantes, outre qu'elle se heurte à des difficultés voire à des impossibilités juridiques, n'apparaît pas réellement opportune.

3.2 Création d'un régime de relations contractuelles entre les prestataires de services individualisés offerts dans la résidence et le syndicat de copropriétaires

Des prestataires de services individualisés pourront être admis à fournir directement leurs services aux résidents en utilisant pour ce faire des parties communes sur la base d'un prêt à usage et non plus comme actuellement *via* un bail commercial. La personne qui n'utilisera pas ces services individualisés ne participera pas à leur financement.

Par ailleurs, la rédaction du projet de loi semble renfermer une contradiction entre le 41-3 qui impose le prêt à usage et le 41-2 qui laisse latitude au règlement de copropriété de définir la répartition des charges.

La mission recommande de rendre plus explicite le fait que l'alinéa introduit en première lecture à l'Assemblée dans l'article 41-2 de la loi de 1965 et qui traite du prêt des parties communes à un prestataire de services, n'a pas pour objet de revenir, comme le pensent certains exégètes de la loi, à une prise en charge par la copropriété des charges qui incombent normalement au bénéficiaire du prêt à usage prévu à l'article 41-3.

3.3 Services à la personne

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi prévoit que seuls pourraient être fournis en régie les services non individualisables, et impose le recours à un prestataire extérieur pour tout service individualisable, ce qui est le cas par définition des services à la personne.

Il revient donc, sans qu'aucune évaluation des conséquences de cette mesure ne soit mentionnée dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, sur la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences services depuis 2006.

On peut pointer l'ambiguïté de la rédaction antérieure, qui accordait le bénéfice de la dérogation aux « résidences services du chapitre IV bis » sans préciser quelle instance devait solliciter l'agrément qualité ; et souligner la situation inconfortable des gestionnaires de résidences de 2^{ème} type, qui produisent des services à partir de leurs propres locaux et non de parties communes, pour lesquels le bénéfice d'une éventuelle dérogation n'était pas explicite.

La rédaction retenue pour le II de l'article 15 transfère au prestataire extérieur, fournisseur des services individualisables, le bénéfice de la dérogation. Cette mesure légitime le fait qu'un prestataire unique pourrait fournir les services non individualisables, les services individualisables et les services à la personne dans les résidences du 2^{ème} type, aux résidents et en dehors de la résidence.

Elle est en revanche de nature à déstabiliser gravement le fonctionnement des résidences de 1^{er} type, alors même qu'aucun abus n'a été porté à la connaissance de la mission.

3.4 Séparation entre le syndic et le prestataire

Le projet de loi prévoit que « le prestataire des services individualisables et non individualisables ne peut être le syndic, ses préposés, son conjoint, le partenaire lié à lui par un pacte civil de solidarité, ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus ».

Cette mesure est nécessaire. Il convient de souligner toutefois qu'elle ne s'oppose pas à l'existence de liens capitalistiques entre le syndic et les personnes morales offrant des services aux résidents.

3.5 Conseil des résidents

Le projet de loi en cours de discussion prévoit la création d'un conseil des résidents dont le rôle, exclusivement consultatif, serait très limité.

La mission fait des propositions pour renforcer le rôle de cette instance.

4 LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

4.1 Mieux définir et mieux connaître les résidences avec services pour personnes âgées

La mission propose, de manière liée, que le législateur :

- mette à l'étude une définition des résidences avec services pour personnes âgées, indépendante de la définition des « résidences-services » de la loi de 1965 comme de la définition fiscale des résidences avec services pour personnes âgées ;
- et qu'il mette en place un régime déclaratif obligatoire de ces résidences avec services, qu'elles soient ou non placées sous le régime du chapitre IV bis de la loi de 1965. Cette déclaration aurait lieu au moment de leur mise en service pour les futures résidences. Il serait précisé si ces résidences sont gérées par un exploitant privé à partir d'un lot de statut privatif ou si elles relèvent du chapitre IV bis de la loi de 1965. Cette déclaration aurait un but d'information des consommateurs et de facilitation de contrôles au titre de diverses législations édictées dans l'intérêt des utilisateurs.

Les membres du CGEDD sont réservés sur cette proposition et privilégient le recensement des résidences services à l'occasion de l'immatriculation des syndicats de copropriétés prévues par la loi ALUR.

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a en effet introduit dans le code de l'habitat et de la construction un chapitre consacré à l'immatriculation des syndicats de copropriétaires qui administrent un immeuble à destination totale et partielle d'habitation. Ceux de ces syndicats qui comportent entre 50 et 200 lots, ce qui, on l'a vu, est généralement le cas des résidences avec services quel qu'en soit le type, devront être immatriculés avant le 31 décembre 2017.

Le législateur a expressément défini la finalité du registre : il est institué pour fournir aux pouvoirs publics des informations facilitant la mise en œuvre de leur politique de prévention des « dysfonctionnements » qui peuvent survenir dans la vie des copropriétés. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) précisera quelles seront les informations contenues dans le registre auxquelles le public pourra accéder et selon quelles modalités il pourra le faire.

Recommandation : Mettre à l'étude une définition des résidences avec services pour personnes âgées, indépendante de la définition des « résidences-services » de la loi de 1965 comme de la définition fiscale des résidences avec services pour personnes âgées.

Recommandation : Se doter d'un outil de connaissance de ce type de logements, soit via un dispositif déclaratif des résidences avec services conçues pour les personnes âgées, précisant si elles sont gérées par un exploitant privé à partir d'un lot de statut privatif ou si elles relèvent du

chapitre IV bis de la loi de 1965 ; ou via le recensement des résidences services à l'occasion de l'immatriculation des syndicats de copropriétés prévue par la loi ALUR.

4.2 Clarifier le régime fiscal des résidences services

Comme on l'a déjà indiqué, l'article 199 sexvicies du code général des impôts accorde une réduction d'impôt sur le revenu s'étalant sur neuf ans, aux contribuables qui ont fait ou feront l'acquisition, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2016, d'un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou d'un logement achevé depuis au moins quinze ans et réhabilité si ce logement est situé dans une résidence avec services pour personnes âgées ou handicapées ayant obtenu l'agrément « qualité » visé à l'article L. 7232-1 du code du travail et qu'ils le destinent à une location meublée n'étant pas exercée à titre professionnel (LMNP).

Recommandation : Redéfinir le champ d'application du dispositif dit « Censi-Bouvard » pour les résidences avec services pour personnes âgées.

4.3 Elaborer une charte de qualité

Il paraît nécessaire que soit élaborée une Charte de qualité qui déterminerait les droits et obligations des parties prenantes au bon fonctionnement des résidences avec services pour personnes âgées des deux types. Ce travail serait fait, sous l'égide du ministère des affaires sociales et de la santé, du ministère du logement et de l'égalité des territoires et du secrétariat d'Etat chargé de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, par :

- des représentants des résidents ;
- des représentants des syndicats de copropriétaires intéressés ;
- la fédération des promoteurs-constructeurs ;
- les associations et syndicats professionnels représentant les gestionnaires et prestataires de services.

La Charte devrait notamment traiter des questions suivantes : typologie, accessibilité et équipement des logements ; superficie, accessibilité et équipement des espaces collectifs ; nature et qualité des services assurés dans la résidence (accueil, restauration, sécurité, animation, prévention de la dépendance,...) ; information des résidents, production de devis préalables à l'installation et déontologie ; qualification du personnel.

A la charte sera annexée un (ou des) contrat(s)-type, déterminant les droits et obligations des parties prenantes, incluant des développements spécifiques aux conditions d'accès et aux modes de fonctionnement et de facturation des services.

La charte serait souscrite par les syndicats de copropriétaires ainsi que par les exploitants des parties communes affectées à la production de services liés à la personne dans les résidences du premier type et par les exploitants du « macro-lot » dans les résidences du second type.

La plupart des interlocuteurs de la mission ont en outre estimé souhaitable l'émergence d'une procédure de « labellisation » voire de certification. La mission ne peut qu'être favorable à ces perspectives qui relèvent avant tout de l'initiative des professionnels, accompagnés au moment voulu par les pouvoirs publics s'agissant de la certification.

Il conviendrait enfin que la charte rappelle l'obligation d'un contrat de services, distinct et complémentaire des charges de copropriété (pour les copropriétaires occupants), du loyer ou du contrat d'hébergement (pour les locataires et sous-locataires), distinguant de façon claire les prestations « socle » obligatoires et les prestations complémentaires facultatives.

Recommandation : Elaborer une Charte de qualité déterminant les droits et obligations des parties

prenantes, à laquelle seraient annexés des contrats-type régissant les relations entre les copropriétaires, les résidents et les exploitants de parties communes ou de lots affectés à la prestation de services, incluant des stipulations traitant des modes de fonctionnement et des conditions de mise à disposition par les copropriétaires bailleurs ou de vente directe par les exploitants des services offerts dans la résidence.

4.4 Revenir sur l'interdiction de la régie pour les services non-individualisables et la prestation, par le syndicat de copropriété, de services individualisables

Bien des résidences existantes fonctionnent à la satisfaction de leurs occupants. Certaines, qui sont ou ont été en difficulté, se sont d'ailleurs redressées en mettant un terme à de coûteux contrats avec des prestataires extérieurs et ont engagé la mutation de l'ancien mode « tout compris » vers une plus grande individualisation, apportant ainsi un début de réponse aux préoccupations des copropriétaires de lots vacants : la mission a constaté que les résidences existantes individualisent souvent, certes en contradiction avec la loi de 1965 mais en conformité, semble-t-il, avec les intentions du législateur, une fraction du coût des prestations qu'elles offrent (les consommables du restaurant principalement).

La mission a constaté que la régie reste largement utilisée pour la fourniture de certains services non individualisables (accueil de jour, veille de nuit) et l'embauche du personnel polyvalent (dont le directeur) et note que la fourniture de certains services en régie n'exclut pas le recours à des prestataires extérieurs pour d'autres services.

L'interdiction de la prestation de service individualisable dans les résidences existantes, et plus précisément, l'interdiction de leur prestation en régie, apporterait ainsi à des modes de gestion qui ont, au fil des ans, atteint une forme de robustesse et d'équilibre, des bouleversements qui ne seraient pas, pour elles, une bonne chose.

La facturation distincte des charges non individualisables, qui restent mutualisées, et des charges individualisables, offre une réponse efficace aux copropriétaires et ayant droits qui se plaignent du montant des charges mutualisées dans une résidence-services qui applique correctement la loi de 1965 modifiée en 2006.

Recommandation : Pour les résidences existantes, autoriser la possibilité que des services individualisables et non individualisables soient prestés en régie, en assortissant cette autorisation de l'obligation d'individualiser le mode de calcul de la contribution aux charges demandée aux copropriétaires.

Par ailleurs, la mission souligne le caractère ambigu de la rédaction actuelle de l'article 41-1 qui permet de supprimer, un par un, tous les services, dès lors que l'équilibre de chacun d'entre eux, pris isolément, serait compromis. Elle préconise une approche globale, évaluant l'impact du déficit d'un service au regard de son utilité pour l'ensemble des résidents et sur l'équilibre financier global de la résidence.

Recommandation : Subordonner la suppression d'un service à une évaluation de l'impact de son déficit au regard de son utilité pour l'ensemble des résidents et sur l'équilibre financier global de la résidence.

4.5 Clarifier les relations contractuelles entre les prestataires de services individualisés offerts dans la résidence et le syndicat de copropriétaires

Le projet de loi prévoit, mais en des termes ambigus, que les syndicats de copropriétaires puissent, à titre gratuit, prêter à des tiers leurs locaux spécialement aménagés en vue de la prestation de services individualisés. Le régime de ces prêts d'un type particulier serait une version adaptée du prêt à usage.

La mission préconise que le projet de loi soit clarifié sur ce point et que, par souci d'une plus grande fidélité à la lettre et à l'esprit du prêt à usage, les locaux utilisés sur la base d'un prêt à usage soient équipés en immeubles par destination par le syndicat des copropriétaires tandis que le prestataire devrait payer les fluides et l'entretien de l'équipement.

Recommandation : Confirmer que les relations entre le syndicat de copropriété et le prestataire de service sont régies par les règles du prêt à usage.

4.6 Prévoir les missions du directeur délégué des services

Si le syndic est bien le mandataire obligé du syndicat de copropriétaires pour l'application des décisions prises par l'assemblée générale du syndicat, la mission a constaté que la plupart des résidences étaient « administrées » par un-e directeur-trice des services, parfois qualifié-e de directeur tout court.

Il conviendrait que les missions du directeur délégué des services et ses relations avec le syndic soient précisées, et notamment les conditions dans lesquelles le directeur des services peut être amené, pour le compte du syndic, à consacrer une partie de son temps de travail à des tâches qui relèvent de la copropriété.

La mission propose d'encadrer ces pratiques et de donner une base légale au statut de directeur « gestionnaire » de la résidence.

Recommandation : Définir le statut et les missions des directeurs des services délégués du syndic.

4.7 Préciser les conditions dans lesquelles les résidences services pourront être amenées, soit directement, soit indirectement, à procurer des services à la personne

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi revient, sans qu'aucune évaluation des conséquences de cette mesure ne soit mentionnée dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, sur la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences services depuis 2006 pour la fourniture des services à la personne.

Cette mesure déstabilise profondément des fonctionnements bien rodés, sans avantage explicite pour le résident, et sans qu'une réponse claire soit pour autant apportée à des questions précises : faut-il prévoir que des services individualisables relevant des aides à la personne puissent être fournis par les salariés de la résidence, en un élargissement conséquent de l'objet de la copropriété ? Et préciser qu'un conseil syndical, assisté d'un syndic et d'un directeur délégué des services, peut solliciter le bénéfice de l'agrément qualité ?

Le maintien de la dérogation relative à la condition d'activité exclusive au bénéfice des résidences services pour leur agrément au titre des aides à la personne, devrait en tout état de cause préciser que l'agrément se limite aux services dispensés aux seuls résidents, à leur domicile, et sont facturés individuellement.

Parmi les résidences placées sous le régime de la copropriété, les seules dont le syndicat de copropriétaires soit admis à prêter des services soumis à l'obligation d'obtenir l'agrément « qualité » visé à l'article précité du code du travail, sont, on le sait, les résidences-services relevant du chapitre IV bis de la loi du 10 juillet 1965.

Les interlocuteurs de la mission lui ont toutefois indiqué que l'administration du Travail admettait parfois que l'exploitant d'un lot affecté à la production de services aux résidents dans une résidence du deuxième type, bénéficie, par assimilation au syndicat de copropriétaires dans une résidence du premier type, d'une dérogation à la règle d'exclusivité et soit autorisé à offrir aux résidents, à leur domicile, des services soumis à agrément. Les mêmes ont indiqué que l'administration fiscale avait parfois adopté un raisonnement identique.

Recommandation : Confirmer la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences services du 1^{er} type existantes pour la fourniture à leurs seuls résidents de services à la personne, sous réserve de l'obtention de l'agrément qualité.

Pour les résidences de 2^{ème} type, fixer les conditions à respecter (dont l'obligation de fournir des services aux seuls résidents) pour que les prestataires de services puissent éventuellement bénéficier de cette dérogation.

Aligner les règles d'éligibilité des prestations fournies au titre des aides à la personne sur celles qui prévalent dans tout autre domicile.

4.8 Préciser les missions et les conditions de fonctionnement du conseil des résidents

La mission préconise qu'un résident puisse, s'il le souhaite, se faire représenter par la personne de son choix lors des réunions du conseil des résidents auxquelles il ne peut ou ne souhaite pas participer.

Elle recommande également que ce conseil soit compétent pour donner un avis sur la nature et la qualité des services proposés, quels qu'ils soient et quel que soit le statut de la résidence ; ceci emporte la consultation du conseil des résidents sur le choix du prestataire des services individualisés bénéficiant du prêt à usage de parties communes.

Recommandation : Prévoir la consultation du conseil des résidents sur la nature, le contenu et la qualité des services proposés.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux, la mission s'inscrit en faux contre l'idée trop courante selon laquelle le modèle des résidences services de 1^{er} type serait à bout de souffle, voué à l'extinction et à céder la place à un nouveau modèle de 2^{ème} type qui, ayant tiré les leçons des expériences passées, offrirait toutes les garanties de qualité, de bonne gestion et de pérennité. Chacun des modes d'organisation a ses avantages et inconvénients. Et si les faiblesses du modèle le plus ancien sont plus apparentes, c'est d'abord parce que l'on dispose pour ce qui les concerne d'un recul de plusieurs décennies et que, en général plus anciennes, certaines souffrent d'une obsolescence qui pourrait aussi à l'avenir toucher les résidences du 2^{ème} type.

La mission ne sous-estime pas les difficultés. La mission juge toutefois qu'elles ne sont pas d'une telle fréquence et d'une telle gravité telles que le modèle en serait pour autant condamné ; elle souligne que certaines des dispositions envisagées par l'article 15 du projet de loi, dans sa rédaction actuelle, seraient de nature à les accentuer.

La mission considère qu'il n'est ni souhaitable ni possible de penser et d'organiser la mutation des résidences « de 1^{er} type » vers le nouveau modèle, mais suggère en revanche de définir de façon explicite ce qu'est une résidence services et, pour chacun des modes d'organisation existants, de mettre en place un cadre permettant de garantir la transparence de l'information fournie, tant aux copropriétaires qu'aux résidents, et la liberté de choix d'un panier de services adapté à leurs besoins.

Elle préconise à cet effet une distinction claire entre les services non individualisables, qui relèvent d'une facturation forfaitaire au regard de leur utilité, et les services individualisables, qui relèvent d'une facturation complémentaire, fonction de leur utilisation effective.

Les résidences avec services pour seniors pourraient, dans les années qui viennent et alors que le nombre de personnes âgées et très âgées s'accroît fortement, constituer une solution de logement intéressante pour une population pour laquelle la convivialité et la sécurité constituent des critères de choix, à condition que la qualité des services et la maîtrise des coûts soient au rendez-vous. L'ouverture en direction de publics plus sociaux, l'accueil de courte durée pour des séjours de vacances, constituent également de précieuses pistes de développement.

Stéphanie DUPAYS

Stéphane PAUL

Dominique VOYNET

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
 MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
 SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA FAMILLE, DES PERSONNES ÂGÉES ET DE L'AUTONOMIE

Les Ministres

CE/MT/MD 14-1321



Paris, le 22 MAI 2014

Note à l'attention de

Monsieur Patrice PARISE
 Vice-président du conseil général de l'environnement
 et du développement durable

et

Monsieur Pierre BOISSIER
 Chef de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Inspection des résidences services.

Depuis une trentaine d'années, s'est développée la commercialisation d'immeubles, soit par accession à la propriété de lots, soit par la location de lots, assortis de services plus ou moins diversifiés, nommés de manière générale « résidences services ». On recense actuellement 374 résidences de ce type, correspondant à un parc de 32 000 logements pour 41 000 âgés accueillis. Ces résidences services s'adressent essentiellement à des personnes autonomes, valides et semi-valides, de plus de 60 ans, qui désirent vivre en appartement ou en maison, tout en profitant de la convivialité et de la sécurité assurées par les services proposés (gardiennage, restauration, ...).

Dans un contexte de fort développement de ces structures, qui répondent à une attente des personnes âgées, le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement envisage de rendre plus transparentes les modalités de calcul des charges pour les résidents afin d'éviter des situations d'abus. En effet, de nombreux cas sont rapportés de charges très élevées, imputées à des copropriétaires empêchés, souvent à cause de leur perte d'autonomie, de bénéficier des services proposés. Ces charges peuvent en outre compliquer la vente, la location ou même l'usage par un héritier d'un tel bien s'il est impossible de mettre fin aux services.

Afin de renforcer les droits des résidents, locataires ou propriétaires, le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement poursuit les orientations suivantes : la mise en place d'un contrat de services obligatoire avec un ou des prestataires externes, ce qui permettra de distinguer des charges individualisables en fonction de la réalité des services consommés, une meilleure identification des charges de copropriété individualisables, l'interdiction faite aux syndicats de prester des services.

14 AVENUE DIJONNE - 75300 PARIS 07
 72 RUE DE VARLENNE - 75700 PARIS

2

Ces mesures s'appliqueront aux nouvelles résidences mais nous souhaitons que cette loi puisse bénéficier également aux âgés, propriétaires ou locataires actuels de ce type de structure de vie collective. Cependant, nous sommes soucieux de ne pas bouleverser les copropriétés existantes lorsqu'elles ne présentent pas de dysfonctionnements majeurs.

Aussi, nous vous demandons de procéder à un audit de ces structures afin d'identifier et de quantifier les éventuelles difficultés que leurs résidents et usagers peuvent rencontrer actuellement, puis d'évaluer l'utilité de leur basculement progressif vers le nouveau modèle défini par le projet de loi dans le but de résoudre ou de prévenir ces difficultés, en tenant compte de l'impact qu'aurait une telle évolution sur leur fonctionnement et sur le coût des services rendus aux occupants. Vous nous proposerez en conséquence les modalités de transition qui vous paraissent les plus adaptées pour faciliter une telle évolution.

Le résultat de vos travaux est à nous remettre d'ici fin juin.



Marisol TOURAINE



Sylvia PINEL



Laurence ROSSIGNOL

ANNEXE : PROJET DE LOI RELATIF A L'ADAPTATION DE LA SOCIETE AU VIEILLISSEMENT ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN PREMIERE LECTURE LE 18 SEPTEMBRE 2014

Article 15

I. – Les articles 41-1 à 41-5 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis sont remplacés par des articles 41-1 à 41-7 ainsi rédigés :

« Art. 41-1. – Le règlement de copropriété peut étendre l'objet d'un syndicat de copropriétaires à la fourniture aux occupants de l'immeuble de services spécifiques dont les catégories sont précisées par décret et qui, du fait qu'ils bénéficient par nature à l'ensemble de ses occupants, ne peuvent être individualisés.

Les services non individualisables sont procurés en exécution d'une convention conclue avec des tiers. Les charges relatives à ces services sont réparties conformément au premier alinéa de l'article 10. Les charges de fonctionnement constituent des dépenses courantes au sens de l'article 14-1.

Les décisions relatives à la suppression des services non individualisables sont prises à la majorité prévue au premier alinéa de l'article 26 ou, le cas échéant, à celle prévue au dernier alinéa du même article.

Si l'équilibre financier d'un ou de plusieurs services mentionnés au présent article est gravement compromis, et après que l'assemblée générale s'est prononcée, le juge statuant comme en matière de référé, saisi par des copropriétaires représentant 15 % au moins des voix du syndicat, peut décider soit la suspension, soit la suppression de ces services.

Le statut de la copropriété des immeubles bâtis est incompatible avec l'octroi de services de soins ou d'aide et d'accompagnement exclusivement liés à la personne, qui ne peuvent être fournis que par des établissements et des services relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Art. 41-2. – Le règlement de copropriété peut prévoir l'affectation de certaines parties communes à la fourniture, aux occupants de l'immeuble, de services spécifiques individualisables. Il précise la charge des dépenses d'entretien et de fonctionnement liées à ces parties communes et sa répartition.

Art. 41-3. – Les conditions d'utilisation par les tiers des parties communes destinées à des services spécifiques individualisables sont fixées dans une convention stipulée à titre gratuit, en application des articles 1875 et suivants du code civil. Cette convention est conclue pour une durée de cinq ans renouvelable.

Art. 41-4. – L'assemblée générale, sur proposition du conseil syndical, choisit, à la majorité de l'article 25 ou, le cas échéant, de l'article 25-1, le ou les prestataires appelés à fournir les prestations de services spécifiques individualisables. Elle approuve, par un vote distinct et selon les mêmes modalités, les termes de la convention envisagée avec le ou les prestataires choisis ayant pour objet le prêt gratuit des parties communes affectées à ces services, établie dans les conditions prévues à l'article 41-3.

La durée des contrats de prestations conclus par chaque occupant avec les prestataires ne peut excéder celle du prêt dont ces derniers bénéficient.

Art. 41-5. – Les modifications du règlement de copropriété emportant désaffectation des parties communes affectées aux services mentionnés à l'article 41-3 sont prises à la majorité de l'article 26. Elles doivent être notifiées par le syndic aux prestataires concernés. Elles entraînent la

résiliation de plein droit des conventions de prêt et de fourniture de services conclues avec les prestataires.

Art. 41-6. – Le syndicat des copropriétaires d'une résidence-services ne peut déroger à l'obligation d'instituer un conseil syndical.

Le conseil syndical donne son avis sur les projets des conventions mentionnées au deuxième alinéa de l'article 41-1 et à l'article 41-4. Il en surveille l'exécution et présente un bilan chaque année à l'assemblée générale.

Le prestataire des services individualisables et non individualisables ne peut être le syndic, ses préposés, son conjoint, le partenaire lié à lui par un pacte civil de solidarité, ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus.

Art. 41-7. – Les personnes demeurant à titre principal dans la résidence constituent le conseil des résidents.

Cette instance consultative a notamment comme objectif la mise en œuvre d'un espace de discussion entre les résidents et les copropriétaires ; elle relaie les demandes et les propositions des résidents.

Le conseil des résidents est réuni par le syndic avant la tenue de l'assemblée générale des copropriétaires. L'ordre du jour de cette assemblée lui est communiqué.

Le syndic met à la disposition du conseil des résidents un local afin qu'il puisse se réunir et lui communique les comptes rendus de l'assemblée générale ainsi que toutes les informations relatives aux services fournis dans la résidence, afin que le conseil émette un avis notamment sur le besoin de créer ou de supprimer un service.

Lors de la réunion du conseil des résidents, un secrétaire de séance est désigné. Le secrétaire rédige le compte rendu de la séance, qui est cosigné par le syndic et adressé à tous les résidents. Le compte rendu des réunions du conseil des résidents des trois années précédentes est remis à toute personne intéressée préalablement à la signature d'un contrat de bail d'habitation ou à la cession d'un lot dans la résidence.

II. – Au 4° de l'article L. 7232-1-2 du code du travail, les mots : « résidences-services relevant du chapitre IV bis » sont remplacés par les mots : « prestataires appelés à fournir les prestations de services spécifiques individualisables dans les résidences-services, mentionnés à l'article 41-4 ».

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinets

M. Etienne CHAMPION, directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat chargée de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie

Mme Isabelle BILGER, conseillère technique au cabinet de la Secrétaire d'Etat chargée de la Famille, des Personnes âgées et de l'Autonomie

Mme Camille CHICOTEAU, conseillère technique au cabinet de la Ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Mme Claire LEPLAT, adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat au Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et du Logement

Mme Cécile CARDOT, adjointe à la chef du bureau des politiques sociales de l'habitat au Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et du Logement

M. Pierre CAULET, adjoint au chef du bureau du parc privé de la DHUC, au Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et du Logement

M. Guillaume HOURIEZ, sous-directeur des Statistiques du Logement et de la Construction

Mme Annie MESRINE, chef du bureau des Synthèses sur le Logement et l'Immobilier au MEDDE

M. Yvon LEBASCLE, chef du bureau du droit immobilier et de l'habitat à la DHUC

Mme Cécile LE POUPON, adjointe au sous directeur de la Législation de l'Habitat à la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

Ministère des affaires sociales et de la santé

Mme Nathalie CUVILLIER, sous-directrice de l'Autonomie des Personnes handicapées et des Personnes âgées

Mme Dominique RENARD, Adjointe à la sous-directrice, à la Direction générale de la Cohésion sociale

Ministère en charge des finances

M. Stanislas MARTIN, chef de service DGCCRF

M. Axel THONIER, sous-directeur de l'Industrie, de la Santé et du Logement DGCCRF

M. Alain BOULANGER DGCCRF, chef du bureau 5B - Produits et prestations de santé et services à la personne, DGCCRF

Mme Marie-Thérèse COMOLET, Bureau 5B - Produits et prestations de santé et services à la personne, DGCCRF

Ministère de la Justice

Mme Pascale COMPAGNIE, sous-directrice du Droit Economique à la Direction des Affaires civiles et du Sceau au Ministère de la Justice

Mme Brigitte DE MOUSSAC, cheffe du bureau du droit immobilier, à la Direction des Affaires civiles et du Sceau au Ministère de la Justice

Conseil d'Etat

Mme Dominique LAURENT, rapporteure du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement au Conseil d'Etat

Parlementaires

Mme Fanny DOMBRE-COSTE, députée, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement

Mme Martine PINVILLE, députée, rapporteure du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement

M. Jean-Patrick GILLE, député d'Indre-et-Loire

M. Bernard GERARD, député, auteur d'une proposition de loi sur les résidences services

Mme Michèle DELAUNAY, députée, ancienne ministre en charge des Personnes âgées et de l'Autonomie

M. Georges LABAZEE, co-rapporteur au Sénat du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement

Professionnels et usagers des résidences services

M. François GEORGE, PDG du groupe d'ACAPACE et des Jardins d'Arcadie, président du SNRA

M. Pascal CADEAU, directeur général de la Girandière, vice-président du SNRA

M. Pierrick DUMOULIN, directeur des Jardins d'Arcadie à Quimper, président de l'ANCS

M. Gilles CARLAC'H, président du Conseil syndical des Jardins d'Arcadie de Vannes membre du bureau de l'ANCS

M. Jean-Louis MAGY, directeur des Jardins d'Alsace à Strasbourg, membre du bureau de l'ANCS

M. François-Xavier SCHWEITZER, directeur de l'Habitat social de Nexity

M. Jean-Yves BERNIER, président de l'Association syndicale libre de la résidence Croix de Pierre au Mans

M. Bruno DHONT, directeur de l'ARC, ancien membre de la CRC,

M. Emile HAGEGE, vice-président,

Mme CREUSOT, syndic des Hespérides des Ternes et de Rueil Village, membre de l'UNARC

M. SIQUET, membre du Conseil syndical de la Résidence du Quartier de l'Horloge à Paris, membres du bureau de l'UNARC

Mme Florence ARNAIZ-MAUME, déléguée générale du SYNERPA

M. Guillaume LELONG, directeur du marketing de Domitys, membre du SYNERPA

M. Antoine FRAYSSE, chargé de mission juridique du SYNERPA

M. Gilles CARLAC'H, président du Conseil syndical, Jardins d'Arcadie de Vannes

M. Didier BOISSEAU, membre du Conseil syndical Jardins d'Arcadie de Vannes

M. Ludovic DAVID, membre du Conseil syndical Jardins d'Arcadie de Vannes

Mme DU BOIS BAUDRY Marie-Solange, membre du Conseil syndical Jardins d'Arcadie de Vannes

M. DIVANAC'H, Mme Rosine KAPS, membre du Conseil syndical Jardins d'Arcadie de Vannes

Mme SAUJOT, ex-présidente du Conseil syndical, Jardins d'Arcadie de Vannes

Mme Tania LE BIHAN, directrice des Jardins d'Arcadie de Vannes

Mme Monique MARY, présidente du Conseil syndical, Jardins d'Arcadie de Quimper

Mme Marie-France LE BOMIN, vice-présidente du Conseil syndical, Jardins d'Arcadie de Quimper

Mme Thérèse PLAZA, membres du Conseil syndical, Jardins d'Arcadie de Quimper

M. Pierrick DUMOULIN, directeur, Jardins d'Arcadie de Quimper

Mme Martine GAYET, hôtesse d'accueil, déléguée du personnel, Jardins d'Arcadie de Quimper

Mme Marie-Pierre LAURET, infirmière de jour, déléguée suppléante des Jardins d'Arcadie de Quimper

Me LERAY, notaire à Quimper
Me LE LEON, avocat à Quimper
M. Dominique GENEST, directeur des Exploitations du groupe Les Jardins d'Arcadie
Mr Frédéric BREVET, directeur des Jardins d'Arcadie à Nantes
M. Jean-Marie FOURNET, PDG d'Aegyde SA
M. Frédéric WALTHER, directeur général de Domitys
M. Laurent BODEL, responsable des ouvertures de Domitys
Mme Elisabeth WABLE, directrice de l'Hermine blanche à Lille Wasquehal
Mme Margaux FOCHEUX, adjointe à la directrice l'Hermine blanche à Lille Wasquehal
Mme Jeannine CARLIER, présidente de l'Association des Résidents de Bocage Centre à Tours
M. J.-G. DEVIN, vice-président de l'Association des Résidents de Bocage Centre à Tours
M. FAISANDIER, directeur, de l'Association des Résidents de Bocage Centre à Tours
M. Jacques GOURAULT, président du Conseil syndical de la RS Bocage Centre à Tours
M. Bruno AUDON, président de l'ANVRS
Me Delphine LUCON, avocate de l'ANVRS
Mme LUCAS, présidente de l'Association des résidents de la résidence Le Bel Âge à Tours
Mme LECOMTE, membre du CA de l'Association des résidents et du Conseil syndical de la résidence Le Bel Âge de Tours
Mme CANTIN, directrice de l'Association des résidents de la résidence Le Bel Âge de Tours
M. Eric LOBBE, membre du CA de l'Association des Résidents et Mme MILON, directrice de l'Association des résidents de la résidence Bocage Parc à Tours
Mme CHESNEAU, présidente du Collectif des copropriétaires de la résidence du Bel Age à Tours
M. Fabrice ROUSSE, vice-président du Collectif des copropriétaires de la résidence du Bel Age à Tours
M. Pierre SOUTTER, membre du Collectif des copropriétaires de la résidence du Bel Age à Tours
Mme Colette MONDANEL, membre de l'ANVRS
M. Stéphane GODDARD, directeur de la Résidence la Girandière à Olivet
M. Christophe RIMPOT, président du conseil syndical, de la Résidence Touraine I à Montrichard
Mme LEROY résident de la Résidence Touraine I à Montrichard
M. SABIN, résident de la Résidence Touraine I à Montrichard
M. Christophe LAILLET, salarié de la Résidence Touraine I à Montrichard

Collectivités territoriales

M. Jean-Marie JANNSENS, Vice-président du conseil général du Loir et Cher, maire de Montrichard,
M. Fabien GERARD, directeur général des services de Montrichard

Agence nationale d'information sur le logement

Mme Géraldine CHALENCON, directrice,
Mme Rose CONAN, responsable du pôle juridique,
Mme Dalila MOKRANI, responsable du pôle personnes âgées et copropriétés
Mme Béatrice HUMBERT, chargée d'études personnes âgées,

Associations d'usagers

M. Alain BAZOT, président de l'UFC

Mutualité

Mme Maryse BRETIN, directrice générale adjointe de la mutuelle Harmonie à Nantes

Mme Nadine MARTINEAU, directrice de l'hébergement des personnes âgées, Mutualité française Anjou-Mayenne

Union sociale pour l'habitat

Mme Juliette FURET, responsable du département politiques sociales à l'USH

Personnalités qualifiées

M. Luc BROUSSY, directeur du master des politiques du vieillissement à Sciences Po, directeur d'EHPA Presse et EHPA Conseil, conseiller général du Val d'Oise, auteur du « Rapport sur l'adaptation de la société au vieillissement de sa population »

M. Aurélien BORDET, consultant EHPA

M. Gérard LACOSTE, Directeur général adjoint de l'institut d'aménagement et d'urbanisme IDF

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ALS : allocation de logement sociale

ALUR : accès au logement et un urbanisme rénové

ANCS : association nationale des copropriétés avec services

ANIL : agence nationale pour l'information sur le logement

CCMSA : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CERFA : centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CNAV : caisse nationale d'assurance vieillesse

CNIL : commission nationale informatique et libertés

DGCCRF : direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes

DGCIS : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

DREES : direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques

EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ENL : engagement national pour le logement

Filocom : fichier des logements par commune

HLM : habitation à loyer modéré

INSEE : institut national de la statistique et des études économiques

LMNP : loueur en meublé non professionnel

LMP : loueur en meublé professionnel

SAD : service d'aide à domicile

SITADEL : système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux

SNRA : syndicat national des résidences avec services pour aînés

SSIAD : service de soins infirmiers à domicile

SYNERPA : syndicat national des établissements et résidences pour personnes âgées

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UFC : union fédérale des consommateurs

USLD : unité de soins longue durée

URSSAF : union de recouvrement pour la sécurité sociale et les allocations familiales

