



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Les résidences avec services pour personnes âgées sous le régime de la copropriété

Rapport n°009875-01
établi par

Jean CHAPELON et Isabelle VAULONT
avec le concours de l'IGAS

Février 2015



Sommaire

Synthèse.....	4
Introduction.....	10
<i>1. Les résidences avec services sont de deux types ; des dispositions fiscales ont particulièrement encouragé le développement du second.....</i>	<i>13</i>
1.1. Les résidences avec services sous le régime de la copropriété relèvent de deux modèles bien distincts.....	13
1.1.1. <i>Les résidences-services, résidences du premier type.....</i>	<i>14</i>
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.....	14
1.1.1.2. Depuis 2006, les résidences-services sont des copropriétés dérogatoires dont le régime offre des particularités importantes.....	16
1.1.2. <i>Les résidences du second type.....</i>	<i>18</i>
1.1.3. <i>Les mesures fiscales favorisant le développement des résidences avec services.....</i>	<i>18</i>
1.2. Les services fournis au sein des résidences pour personnes âgées ... Une définition incomplète, une articulation à revoir avec les services à la personne	21
1.2.1. <i>La définition du champ des prestations qui peuvent être fournies dans les résidences-services laisse une grande marge d'initiative aux rédacteurs du règlement de la copropriété.....</i>	<i>21</i>
1.2.2. <i>La liste des services à la personne couvre un champ large et peut concerner des personnes autonomes comme des personnes dépendantes.....</i>	<i>22</i>
1.2.3. <i>La question des soins.....</i>	<i>22</i>
1.2.4. <i>L'articulation entre les diverses catégories de services.....</i>	<i>23</i>
1.2.4.1. L'articulation entre les services à domicile et les soins ne pose pas de problème.....	23
1.2.4.2. Le recours à un prestataire extérieur de services à la personne, complément ou alternative aux services fournis dans une résidence avec services ?.....	24
1.2.4.3. Le recours par une résidence-services au dispositif des services à la personne pour des activités constitutives de services spécifiques proposés aux résidents.....	24
1.2.4.4. Le cas des prestations de services offertes, dans les résidences avec services, en dehors du logement des résidents.....	25
1.2.5. <i>Une charte de qualité des résidences avec services pour seniors quel qu'en soit le type.....</i>	<i>27</i>
1.3. Les résidences avec services pour personnes âgées : une place modeste dans le logement et l'hébergement des personnes âgées.....	27
1.3.1. <i>Le nombre de logements en résidences avec 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.....</i>	<i>28</i>
1.3.1.1. Les sources officielles sur le logement ne dénombrent pas les résidences avec services.....	28

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 avec services.....	28
1.3.2. les dénombrements « à la main ».....	30
1.3.3. les données des professionnels du secteur.....	31
1.3.4. La place des résidences avec services dans le logement et l'hébergement des personnes âgées.....	31
1.4. Le profil des résidents.....	32
2. Des fragilités auxquelles il faut remédier et des risques qui incitent à la vigilance	34
2.1. Ils sont connus et documentés pour les résidences de premier type (les résidences-services), sans que toutes y soient en pratique confrontées.....	34
2.1.1. Les attentes des personnes âgées ont profondément évolué et certaines résidences-services peinent à y répondre.....	34
2.1.2. Des charges de services dont le mode d'imputation est largement contesté.....	35
2.1.3. Une offre mal définie, une image brouillée, une gestion qui n'évite pas toujours les conflits d'intérêts.....	37
2.1.3.1. La production de services en régie.....	37
2.1.3.2. Le cas des associations de gestion.....	38
2.1.4. Une gestion qui doit gagner en transparence et en rigueur.....	38
2.1.5. Le risque de suppression ou de dénaturation de l'offre de services.....	39
2.2. Des risques moins documentés pour les résidences de deuxième type, qui incitent néanmoins à la vigilance.....	40
2.2.1. L'exploitation d'un "macro-lot" en résidence de deuxième type : une activité économique de droit commun ?.....	40
2.2.2. Un marché dopé par une fiscalité attractive, moins sûre qu'il n'y paraît.....	40
2.2.3. Des perspectives de développement mal connues, qui invitent à la prudence.....	41
2.2.4. Un investissement moins sûr qu'il n'y paraît.....	42
2.3. Propriétaire, locataire, exploitant : des intérêts parfois divergents.....	43
2.4. Les résidences avec services face à la perte d'autonomie des personnes âgées qui y résident.....	43
3. Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement transforme fortement les conditions d'exercice des activités de services dans les résidences du premier type	46
3.1. Le projet de loi limite le champ des activités non liées à l'immeuble que les syndicats de copropriétaires peuvent exercer.....	46
3.2. Il crée un régime contractuel propre aux relations entre les prestataires de services individualisés offerts dans les parties communes et le syndicat des copropriétaires.....	47
3.3. Il modifie en conséquence les conditions dans lesquelles des services à la personne sont offerts dans une résidence-services.....	47
3.4. Il impose une forme de séparation entre l'activité de syndic et la prestation de service dans une résidence-services.....	48
3.5. Il institue un conseil des résidents.....	48
4. Les propositions de la mission	49
4.1. Recenser les résidences avec services de premier type.....	49

4.2. Clarifier la définition fiscale des résidences services.....	49
4.3. Elaborer une charte de qualité.....	50
4.4. Permettre aux syndicats des résidences de premier type existants de maintenir leur offre de services individualisables : leur laisser le choix, pour l'ensemble de leurs services, entre la régie et l'appel à un intervenant extérieur.....	51
4.5. Confirmer que les relations entre le syndicat de copropriété et le prestataire de service sont régies par les règles du prêt à usage.....	52
4.6. Prévoir les missions du directeur délégué des services dans les résidences du premier type.....	52
4.7. Préciser les conditions dans lesquelles les syndicats de copropriétaires des résidences-services existantes pourront continuer à prêter des services à la personne	53
4.8. Préciser les missions et les conditions de fonctionnement du conseil des résidents dans les résidences du premier type ; inciter à la mise en place de conseils des résidents dans les résidences du deuxième type.....	53
<i>Conclusion</i>	55
<i>Annexes</i>	58
1. <i>Lettre de mission</i>	59
2. <i>Les modifications que le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2014 apporte au chapitre Résidences-services de la loi de 1965 relative à la copropriété</i>	61
3. <i>Liste des personnes rencontrées</i>	66
4. <i>Glossaire des sigles et acronymes</i>	71

Synthèse

La loi du 10 juillet 1965 relative à la copropriété des immeubles comporte depuis 2006 un chapitre IV bis qui régit des immeubles appelés résidences-services en faisant bénéficier leurs syndicats de copropriétaires d'importantes dérogations aux chapitres précédents. L'introduction de ce chapitre a permis de régulariser, au moins partiellement, les pratiques de syndicats de copropriétaires qui, parce qu'ils fournissaient à leurs occupants des services non liés à l'immeuble, avaient vécu jusque-là en marge de la loi.

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 ce chapitre IV bis.

Les ministres chargés du logement et des personnes âgées ont demandé au CGEDD et à l'IGAS de conduire une mission portant sur les copropriétés existantes relevant du chapitre IV bis précité, 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 ».

Dans les résidences du chapitre IV bis, le syndicat de copropriétaires est autorisé à offrir aux résidents des services liés à la personne et non à l'immeuble, services qu'il produit lui-même ou qu'il achète en bloc à une association ou à un prestataire à but lucratif. Ces services sont financés par des contributions aux charges dues par les copropriétaires, que ces derniers en soient ou non consommateurs effectifs. Ces contributions ne sont pas au rang des charges répercutables sur les locataires.

Ces résidences-services ne sont en réalité qu'un premier type de résidences avec services. Il en existe un second : des copropriétés de droit commun, dans lesquelles le syndicat de copropriétaires n'a pas pour objet la prestation de services aux résidents, et dans lesquelles un prestataire offre directement ses services aux résidents à partir d'espaces qui sont la partie privative d'un lot qu'il possède ou loue et que les professionnels appellent « macro-lot ».

Bien qu'on ne dispose pas d'un recensement exhaustif, les professionnels estiment :

- A 150, fin 2012, le nombre de résidences du premier type ;
- Entre 300 et 400, fin 2015, le nombre de résidences du deuxième type.

Ils sont d'avis que le nombre des résidences de premier type est stable depuis la fin des années quatre-vingt-dix, et de fait, à la connaissance de la mission, aucune résidence de ce type n'a été mise en service au cours des quinze dernières années, et que celui des résidences de second type, qui ont généralement été mises en service au cours des quinze dernières années, est appelé à une croissance rapide.

Il est donc apparu nécessaire à la mission, pour répondre à la commande des ministres, de situer les résidences-services dans le paysage d'ensemble qui vient d'être brossé.

Dans son rapport, la mission¹ s'est employée à caractériser les deux types de résidences avec services, à dresser un bilan des avantages et inconvénients des deux modes d'organisation de la production des services bénéficiant aux résidents, infirmant au passage un certain nombre d'idées reçues, à identifier les points de vigilance et de fragilité pour chacun des modes d'organisation et à formuler des recommandations susceptibles d'y remédier.

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 ces résidences pourraient, dans les années qui viennent, 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 de premier type serait à bout de souffle en raison de ses fragilités et, s'agissant des nouvelles constructions, voué à céder la place au modèle de deuxième type qui offrirait, lui, toutes les garanties de qualité, de bonne gestion et de pérennité. Chacun des modes d'organisation a ses avantages et inconvénients. Les faiblesses du premier type sont connues et documentées, et tiennent avant tout au fait que les charges de service, étant mutualisées, pèsent lourdement sur les propriétaires de logements et, le cas échéant, sur leurs héritiers, en cas de vacance prolongée de leur bien. Certains de ces copropriétaires, incapables de faire face à ces charges, sont en effet à l'origine d'impayés irrécouvrables qui, à leur tour, ont fragilisé, parfois définitivement, certaines résidences.

L'article 15 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement ne concerne aucunement, comme on l'a vu, les résidences du second type. En revanche, il transforme fortement les conditions d'exercice des résidences du premier type. Il ne comporte pas de mesures transitoires or, s'il était adopté en l'état, il emporterait des conséquences importantes pour les résidences existantes du premier type.

1/ Le projet de loi transforme profondément les conditions de prestation des services offerts dans la résidence

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, dont les catégories seront précisées par décret, et les services individualisables ;

¹ Composée de Jean Chapelon et Isabelle Vaulont du CGEDD avec le concours de Stéphanie Dupays, Stéphane Paul Dominique Voynet de l'IGAS

² 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.

Il interdit au syndicat de copropriétaires de prêter des services individualisables ;

Quant aux services non individualisables, dont la prestation par les syndicats demeure autorisée, ils ne pourront plus être produits en régie ;

Les syndicats de copropriétaires qui disposeront de parties communes qu'il leur sera désormais interdit d'utiliser eux-mêmes pour la prestation de services individualisables, pourront les confier à un ou des prestataires extérieurs par un prêt à usage.

De manière étonnante, 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, le syndicat de copropriétaires ne pouvant être mis en faillite, il n'y a pas de dispositif de prévention des erreurs de gestion. Lorsqu'il s'en produit parce que la dépense n'est pas maîtrisée, ou bien lorsque des créances sur des propriétaires de lots vacants s'accumulent, cela se traduit par la mise en cause directe du patrimoine des copropriétaires solvables ; de ce point de vue les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale apparaissent effectivement souhaitables pour les résidences futures de ce type.

Mais l'addition de l'interdiction de la prestation en régie et de l'interdiction de la prestation de services individualisables va entraîner des bouleversements considérables pour celles des résidences existantes -elles sont une majorité- qui ont, au fil du temps, trouvé un mode de fonctionnement robuste, du point de vue du syndicat des copropriétaires, et sécurisant pour les résidents. La mission a eu, notamment, 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.

En conséquence, la mission préconise que les syndicats de copropriétaires de premier type existants puissent continuer à offrir les services individualisables qu'ils offrent actuellement et que leur assemblée générale puisse conserver le choix, pour l'ensemble des services offerts, entre la gestion en régie et la gestion faisant appel à un intervenant extérieur.

En revanche, la mission préconise une évolution du mode de répartition entre les copropriétaires des charges de services individualisables : elle propose qu'à l'issue d'un délai de trois ans, cette répartition soit opérée au prorata des consommations individuelles des occupants à l'instar des consommations d'eau ou d'énergie lorsque des compteurs divisionnaires ont été installés. Ceci sera de nature à éviter à l'avenir l'accumulation des impayés afférents aux lots vacants.

2/ Le projet de loi modifie également les dispositions particulières qui régissent l'offre de services à la personne dans les résidences-services

Le Code du Travail autorise actuellement les syndicats de copropriétaires des résidences de premier type à offrir des services aux occupants qui sont des « services à la personne » au sens des dispositions de ce code issues de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, dite « loi Borloo », à la condition, bien sur, qu'ils reçoivent l'agrément requis pour offrir certains de ces services. Ces syndicats sont ainsi autorisés à déroger à la règle selon laquelle un prestataire agréé de services à la personne doit se consacrer exclusivement à cette activité.

L'article 15 du projet de loi relatif au vieillissement « transfère » au prestataire extérieur utilisateur de parties communes dans le cadre d'un prêt à usage et fournissant directement aux résidents des services individualisables, le bénéfice de la dérogation à la règle d'activité exclusive pour les services à la personne. Cette disposition est une mesure de coordination avec la suppression de la possibilité pour les syndicats de copropriétaires d'offrir des services individualisables³.

Toutefois, les prestataires de services dans les résidences du deuxième type que la mission a rencontrés l'interprètent comme s'adressant également à eux, comme leur permettant également d'offrir simultanément, dans leurs lots et non dans des parties communes prêtées, des services non individualisables et des services individualisables dont des services agréés à la personne.

De fait, la mission estime qu'un élargissement de la mesure, lui donnant la portée que ses interlocuteurs lui attribuent déjà, serait légitime.

En revanche la mission constate que la mesure, en l'état, est de nature à déstabiliser gravement les résidences de premier 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 sa connaissance.

La mission préconise donc :

- 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,
- de préciser les conditions dans lesquelles les prestataires de services des résidences de deuxième type pourraient éventuellement bénéficier également d'une dérogation.

3/ L'étude menée par la mission l'a également conduite à proposer des améliorations intéressantes l'ensemble des résidence-services, existantes ou à créer.

Elle recommande de rendre plus manifeste dans la rédaction de l'article 15, dans un but didactique, le fait que l'article 41-2 que cet article propose d'introduire dans la loi de 1965 pour traiter du prêt de parties communes aménagées en vue de la prestation de services individualisables, lorsqu'il emploie le terme de « répartition », entend régler la répartition entre les copropriétaires des charges résiduelles du prêteur (le syndicat de copropriétaires) et non pas, comme le pensent certains de ses interlocuteurs, le partage, entre l'emprunteur et le prêteur, des charges incombant normalement à l'emprunteur dans le cadre d'un prêt à usage (c'est-à-dire dans le cadre du type de contrat de prêt prévu à l'article 41-3 pour le prêt de parties communes en résidences-services).

Par ailleurs, la mission souhaite qu'il soit institué une fonction de « directeur délégué des services », salarié du syndicat et délégué du syndicat pour les actes de gestion des services. La disposition devrait bien sûr supprimer les conflits d'intérêts que présenterait cette situation si elle était autorisée sans précautions.

Elle souligne enfin que l'article 15 du projet de loi en débat appelle par coordination un amendement de la définition du régime de réduction d'impôt favorisant l'investissement locatif meublé appelé Censi-Bouvard.

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

La mission considère qu'il n'est pas souhaitable d'organiser la mutation des résidences de premier type vers le modèle de deuxième type - au demeurant ni le Gouvernement ni le législateur ne l'envisagent - mais suggère en revanche de mettre en place, pour chacun des deux modes d'organisation de la prestation de services liés à la personne, 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.

Pour toutes les résidences, de premier et de deuxième type, la mission propose donc 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 les résidences de tout type, 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 interpellier la copropriété, son syndic ou son directeur délégué, ou, dans les résidences de second type, l'exploitant de l'espace de services.

Liste des recommandations

- Recenser les résidences-services de premier type à l'occasion de l'immatriculation des syndicats de copropriétés prévues par la loi ALUR.....49*
- Définir en termes nouveaux le champ d'application du dispositif dit « Censi-Bouvard » pour les résidences-services pour personnes âgées.....50*
- 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.....51*
- Pour les résidences existantes, permettre que les services individualisables et non individualisables aujourd'hui offerts, continuent de l'être, le cas échéant en régie, en assortissant cette autorisation de l'obligation d'individualiser le mode de calcul de la contribution aux charges demandée aux copropriétaires pour les individualisables.....52*
- Confirmer que les relations entre le syndicat de copropriété et le prestataire de service sont régies par les règles du prêt à usage.....52*
- Définir le statut et les missions des directeurs des services délégués du syndic.....53*
- (a) 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. (b) Pour les résidences de deuxième type, fixer les conditions à respecter (dont l'obligation de fournir des services aux seuls résidents) pour que les prestataires de services y intervenant puissent éventuellement bénéficier de cette dérogation.....53*
- Prévoir, dans tous les types de résidences, la consultation d'un conseil des résidents sur la nature, le contenu et la qualité des services proposés.....54*

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 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. 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 « seniors⁴ » 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 le 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. Son rapport⁵ dans lequel la mission a trouvé d'utiles informations et analyses, témoigne toutefois des difficultés à cerner un mode d'hébergement mal connu, qui s'est longtemps développé sans cadre légal qui lui soit propre, 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. Elles ont fonctionné « 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 et fonctionnent encore largement « en marge de la loi » bien que cette dernière ait été adaptée en 2006 pour tenir compte de leurs particularités. Elles ont en général procédé à un très substantiel 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 de deuxième type ont privilégié, pour leur part, la gestion de l'immeuble et des services par un seul exploitant.

La clarification législative qui a eu lieu en 2006 a conduit à légaliser un certain nombre des pratiques antérieures, sans régler de façon définitive le problème des charges jugées excessives dans certaines résidences par les propriétaires de lots vacants. Elle 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 qui viendraient à se créer sur le modèle des résidences de premier type.

Parallèlement, les ministres en charge 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 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

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.

⁵ Rapport sur l'habitat collectif des personnes âgées autonomes, ministère des personnes âgées et de l'Autonomie ; France. Direction Générale de la Cohésion Sociale ; Janvier 2014 ; Diffusé par La Documentation Française.

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.

La mission a constaté l'important travail d'influence réalisé par certains des grands opérateurs auprès des décideurs ; les critiques fortes des propriétaires de biens non occupés dans les résidences de premier type mais aussi 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'investivité 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 avec services.

Le présent rapport s'emploie à caractériser les différents types de résidences services, à dresser le bilan des avantages et inconvénients des différents modes d'organisation, infirmant au passage un certain nombre d'idées reçues, 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 de professionnaliser les équipes et de garantir le bien-être et la sécurité des résidents.

1. Les résidences avec services sont de deux types ; des dispositions fiscales ont particulièrement encouragé le développement du second

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

Depuis plus de quarante-cinq ans⁶, 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 particuliers⁷.

Le projet des promoteurs de ces ensembles⁸, qu'ils dénomment généralement « résidence », du moins lorsque l'ensemble se compose d'un ou de plusieurs immeubles collectifs⁹, 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 résidences¹⁰ 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 construits pour différents publics : personnes âgées, touristes, handicapés, étudiants etc. voire pour des publics mixtes.

a) Les résidences du premier type, sont apparues à la fin des années soixante. Des promoteurs immobiliers 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 ».

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. 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

⁶Depuis la fin des années soixante.

⁷L'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.

⁸Le 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.

⁹Et dans le cas contraire « village » ou « hameau ».

¹⁰Ou « village ».

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 1990- sont des copropriétés de droit commun. Le syndicat des copropriétaires n'y a donc 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, résidences 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 privatives « sont réservées à l'usage exclusif d'un copropriétaire déterminé ». Les parties communes sont « affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires » ; elles sont la propriété indivise des copropriétaires. Les locaux « des services communs » en font partie.

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 membres d'un statut, le règlement de la 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 règlement de la copropriété ne peut être modifié qu'à l'unanimité des membres du syndicat de copropriétaires¹¹.

Le syndicat n'a qu'une seule instance décisionnelle : l'assemblée générale des copropriétaires . Dans le silence de la loi elle prend ses décisions à la majorité des voix exprimées. L'assemblée adopte un budget prévisionnel des dépenses courantes du syndicat.

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 ; ce dernier, notamment, exécute budget prévisionnel des dépenses courantes. Un partage de compétence particulier régit les décisions intéressant le personnel du syndicat des copropriétaires : l'assemblée générale décide du nombre des emplois et de leur catégorie. Le syndic embauche et licencie les salariés et fixe leurs conditions de travail.

Le règlement de copropriété peut créer une instance consultative, le conseil syndical, composée de copropriétaires élus par l'assemblée. Il a pour mission d'assister le syndic et d'en contrôler la gestion.

¹¹Exception 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.

L'assemblée générale peut, à une majorité qualifiée, déléguer au conseil syndical, au syndic ou à toute autre personne sa compétence de décider sur un objet déterminé et, s'il s'agit d'une dépense, dans la limite d'un plafond qui est fixé.

Les promoteurs des résidences services du premier type 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 « communs¹² » ou « collectifs¹³ », les autorisait à prévoir dans le règlement de copropriété que le syndicat offrait aux résidents des services sans intérêt pour l'immeuble et affectait à cette activité des parties communes.

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

D'un côté, par trois décisions publiées au Bulletin¹⁴, la Cour de cassation a jugé que les services collectifs liés à la personne, offerts dans ces 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 et que 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 montages¹⁵ 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'Etat¹⁶, 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

¹²Articles 1 et 3.

¹³Article 10.

¹⁴29 novembre 1977, 10 mars 1993 et 5 janvier 1994. Ces décisions concernent respectivement l'immeuble dit Unité Retraite Riviera « *qui comprend 300 studios identiques destinés à des retraités ou à leur conjoints* », la résidence Riviera II, conçue sur le même modèle que la précédente et « *un groupe d'immeubles en copropriété ... comportant trois bâtiments constituant une résidence pour " personnes du troisième âge "* ». La résidence Touraine I à Montrichard, que la mission a visitée, a été conçue selon les mêmes principes que les deux résidences Riviera dont l'une est aujourd'hui à l'abandon. Toutes les trois sont parmi les plus anciennes des résidences-services.

¹⁵Cf. trois 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 (résidences pour personnes âgées), la résidence dite Les Jardins des Université et la résidence dite Carnot-Blossac (résidence pour personnes âgées).

¹⁶Conseil d'Etat, N°47865, 5 octobre 1988, Mentionné dans les tables du recueil Lebon.

rendus aux usagers des unités-retraites¹⁷ 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 dispositions¹⁸. 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'Etat¹⁹ 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 2009²⁰, 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 fixant le statut de la copropriété ne permettait pas au syndicat de copropriétaires de se donner pour mission la production de services autres que ceux concourant à l'entretien et à la conservation de l'immeuble.

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 2000²¹), 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 solutions élaborées par un groupe de travail de la commission relative à la copropriété²² en réponse à une demande que le Gouvernement avait adressée à la commission en 2005.

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

C'est donc par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006²³ portant engagement national pour le logement (ENL) qu'a été institué le régime des résidences dites « résidences-services »²⁴ 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.

¹⁷Cf. note 14.

¹⁸Pour un exemple de copropriétaire – dans une résidence Les Hespérides- concluant simultanément avec ses locataires un bail et une "convention de mise à disposition " par laquelle les locataires « se sont engagés à supporter les charges afférentes aux locaux et installations des services d'administration, de sécurité et de santé, du service alimentaire, du service loisir et des chambres d'hôtes », voir Cour de cassation, chambre civile 3, 13 juillet 1999, N° 97-12047, Publié au bulletin.

¹⁹Conseil d'Etat, N°212773, 7 décembre 2001, publié au recueil Lebon.

²⁰Conseil d'État, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 30/12/2009, 294933, Inédit au recueil Lebon. L'arrêt intéresse le syndicat des copropriétaires de la Résidence des Réaux, une autre copropriété, constituée sur le modèle des cinq unités de 60 logements dans un grand parc.

²¹A l'occasion de l'élaboration, en premier lieu, du projet de la loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, en second lieu, du projet de la loi solidarité et rénovation urbaine.

²²Commission créée auprès d'eux, par les ministres chargés de la justice d'une part, du logement et de la construction d'autre part, par arrêté du 4 août 1987. Elle a été supprimée par le décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

²³A son article 95.

²⁴La 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.

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 personne ».

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.

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 écritures du syndicat de copropriétaires, 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 suspension ou 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.

Le législateur aurait pu choisir d'interdire au syndicat de copropriété la fourniture de services individualisables. Il l'a autorisée sans pour autant déroger au 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 promoteurs qui construisaient, vendaient et passaient le relais, s'agissant de la gestion, au syndicat des copropriétaires et à son syndic.

La consistance du parc de résidences de premier type, selon les professionnels du secteur est stable depuis la fin des années quatre-vingt-dix. En 1994, pour la dernière fois, le Centre d'études, de documentation, d'information et d'action sociale – Musée Social (CEDIAS-Musée Social) a publié sa brochure répertoriant les foyers logements et les résidences avec services pour personnes âgées avec lesquelles il était en relation, en précisant qu'il s'agissait généralement de copropriétés.

Cet annuaire comporte 70 résidences avec services dont les cinq que la mission a visitées et 20 des 29 membres de Association nationale des copropriétés avec services (ANCS) que la mission a rencontrée.

Il comporte notamment les résidences Touraine I et Les Réaux conçues sur le même modèle (dans un parc de plusieurs hectares, cinq bâtiments de soixante logements et un bâtiment de services et espaces communs), 22 Jardins d'Arcadie (promoteur Hervé Picot²⁵), cinq Résidences Liberty (promoteur Kaufman and Broad), deux Les Castalies (promoteur Les Nouveaux Constructeurs), deux Les Symphoniales (promoteur CAPRI-SHRN) et les résidences Bocage Centre et Bocage Parc à Tours (promoteur Ghislain Vandercappel) ainsi que, dans la même ville, la résidence Bocage Richmond Hill.

L'inventaire du CEDIAS ne s'intéresse pas aux résidences Les Hespérides (promoteur COGEDIM). A l'époque de cet inventaire il en existait une quarantaine (plus précisément, en février 1993²⁶, le syndic SOPREGI, filiale du groupe de restauration collective EUREST, était mandataire de 38 résidences Les Hespérides²⁷). En février 1996²⁸, ce même syndic était mandataire des 45 résidences qui ont été construites sous cette enseigne.

1.1.2. Les résidences du second type

Les résidences de second type correspondent à une économie d'exploitants associés 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 services²⁹ et à différentes personnes physiques les lots d'habitation. L'exploitant peut également prendre en charge pour le compte du copropriétaire la location du logement et, en tant que de besoin, son ameublement ; il passe alors un bail commercial avec le propriétaire en s'engageant lui-même à louer en meublé à une personne physique. Ce bail commercial garantit au copropriétaire un loyer régulier que le logement soit sous-loué ou pas. Compte tenu des caractéristiques du régime fiscal de la location en meublé, cette succession de baux assure au copropriétaire la qualité fiscale de loueur en meublé.

1.1.3. Les mesures fiscales favorisant le développement des résidences avec services

Depuis 1985, une succession de mesures incitatives³⁰ portant sur le régime de l'impôt sur le revenu a favorisé, malgré le retrait des investisseurs institutionnels, une croissance irrégulière mais en moyenne soutenue du parc de logements loués nus, jusque-là en faible développement³¹. Par ailleurs, le régime très favorable du loueur en meublé professionnel (LMP) – permettant une imputation sans limite des déficits de cette activité sur les autres revenus du contribuable au cours de l'exercice- est apparu progressivement d'autant plus attractif que d'autres dispositifs favorables à la réduction de l'impôt sur le revenu étaient amendés ou supprimés.

²⁵L'indication des promoteurs s'appuie sur un numéro de Vie Sociale, la revue du CEDIAS, commentant l'annuaire et sur des jurisprudences).

²⁶Cour de cassation, chambre sociale, 4 février 1997, N° de pourvoi: 95-60888.

²⁷Eurest a aujourd'hui été absorbé par Compass France, filiale du 1^{er} groupe britannique de restauration collective.

²⁸Cour de cassation, chambre sociale, 23 mai 2000 pourvois 99-60006 99-60007 99-60008 99-60012, Publié au bulletin

²⁹Que les professionnels appellent « macro-lot ».

³⁰Dispositifs dits Quilès, Méhaignerie-Quilès, Périssol, Robien, Scellier, Duflot, Pinel.

³¹Patrice Vergriete, *La ville fiscalisée. Politique d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)* ; Thèse soutenue le 7 janvier 2013 dans le cadre de l'école doctorale Ville Transports et Territoires.

La conjonction de ces facteurs concordant avec la mise en lumière, avec le recul, de défauts de la formule des résidences de premier type, a favorisé la naissance puis l'essor rapide du modèle des résidences de deuxième type.

En 2008, le législateur a plafonné en loi de finances initiale pour 2009 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 2009, 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 charge fiscale.

En outre, l'année suivante, le dispositif dit Censi-Bouvard³² s'alignant sur l'attractivité du « dispositif Scellier » intéressant les locations nues, 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.

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 de l'adoption d'une disposition d'initiative parlementaire entrée en vigueur le 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.

³² Défini à l'article 199 sexvicies du code général des impôts.

Tableau n°1 : Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2016

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		

Dépense fiscale n°110250

Voies et moyens Tome II Lois de finances initiales pour 2010 à 2015

Le tableau se lit en lignes, de la manière suivante : L'évaluation, dans le Tome II du fascicule des Voies et Moyens associé à la loi de finances initiale (LFI) pour l'année n, du coût de la mesure et du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires, est de X pour l'année (n-1), Y pour l'année (n) etc.

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 sur les recettes de l'Etat de la mesure dite Censi-Bouvard de la manière indiquée dans le tableau ci-dessus. Dans le fascicule pour 2015, la fiabilité de l'évaluation du coût de la mesure pour les exercices 2013 à 2015 est qualifiée de « très bonne ».

Les Voies et Moyens consultés n'indiquent pas le nombre de logements dont la construction ou la rénovation lourde a entraîné une part de la dépense fiscale n°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 (ALUR) 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 prolongation. Ce rapport devra notamment dénombrer les logements

de chaque catégorie ayant bénéficié de la mesure. Les services de l'Etat qui travaillent à ce rapport sont donc en train d'établir une évaluation du nombre de logements réalisés en résidences-services agréées pour offrir des services à la personne à des personnes âgées grâce à un investissement ayant bénéficié de la mesure Censi-Bouvard.

1.2. Les services fournis au sein des résidences pour personnes âgées ... Une définition incomplète, une articulation à revoir avec les services à la personne

1.2.1. La définition du champ des prestations qui peuvent être fournies dans les résidences-services laisse une grande marge d'initiative aux rédacteurs du règlement de la copropriété

Comme on l'a indiqué précédemment, les résidences-services proposent un panier de services défini dans leur règlement de copropriété aux personnes âgées qui y habitent.

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 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 L312-1 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 n° 2005-841 du 26 juillet 2005 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 fiscaux³³ et sociaux³⁴.

Le législateur a fixé de façon très libérale la liste des services ouvrant droit à ces avantages³⁵. 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 »³⁶. L'octroi de l'agrément est conditionné au respect d'un cahier des charges³⁷ annexé à un arrêté ministériel³⁸. 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 de la loi du 10 juillet 1965 relative à la copropriété 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 sur ce point, par les gestionnaires et le personnel des résidences qu'elle a visitées.

³³Article 199 sexdecies du code général des impôts.

³⁴Articles L.7231-1 et suivants du ce du travail et article L.241-10 du code de la sécurité sociale.

³⁵Articles 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.

³⁶Article L. 7232-1 du code du travail.

³⁷Article R. 7232-7 du code du travail.

³⁸Arrêté ministériel du 26 décembre 2011 fixant le cahier des charges prévu à l'article R. 7232-7 du code du travail.

Les organismes de services à la personne ne peuvent pas 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 aujourd'hui 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 avec services offrent à leurs occupants une résidence principale, au sein de laquelle ils peuvent faire appel aux divers dispositifs de droit commun conçus pour prévenir la dépendance et faciliter le maintien à domicile : services à la personne, SSIAD... Conçues pour des personnes valides et autonomes, elles accueillent 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.

Toute personne âgée habitant dans un logement situé au sein d'une résidence avec services est donc à la fois concernée le cas échéant 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 ministérielle³⁹, 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.

³⁹ 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.

1.2.4.2. Le recours à un prestataire extérieur de services à la personne, complément ou alternative aux services fournis dans une résidence avec services ?

Qu'une personne qui habite dans une résidence avec services ait recours à un organisme extérieur de services à la personne pour une prestation qui se situe hors du champ des activités mises en place dans la résidence, qui est donc facturée directement au particulier employeur 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 de la nature de celles proposées dans la résidence. Si la résidence avec services fonctionne selon le modèle dans lequel toutes les prestations sont incluses et si leur financement est couvert par les charges de copropriété (résidence existante de premier type), 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 (résidence de deuxième type ou future résidence de premier type - cf. partie 3 ci-après), 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 travaillant dans la résidence.

Un instrument législatif ou réglementaire ne paraît toutefois 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 avec services de recourir à des organismes extérieurs de services à la personne

1.2.4.3. Le recours par une 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-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 »⁴⁰ : cette règle excluait qu'une résidence-services puisse être également organisme de services à domicile.

⁴⁰Document d'instruction DGCIS n° 1-2012 du 26 avril 2012 précité.

Puis, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007⁴¹, 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, s'agissant des résidences-services existantes, 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 "directeurs des services" en résidence-services (sur cette fonction Cf. Partie 4) 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.

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 de services à la personne, 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 cas des prestations de services offertes, dans les résidences avec services, en dehors du logement des résidents

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*

⁴¹Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006.

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 privé ».

Aucun des "gestionnaires de résidence" rencontrés par la mission - délégué du syndic dans une résidence de premier type ou exploitant du "macro lot" dans une résidence de deuxième type- ne prétend requalifier les travaux d'entretien des parties communes de la copropriété en « services à la personne ».

Plusieurs sont en revanche d'avis que certains des services qu'ils offrent dans les espaces « collectifs » de la résidence - parties communes ou partie privative du lot d'un exploitant de services - sont d'une qualité plus propice à la conservation de l'autonomie de la personne que des services de même nature dispensés à domicile. C'est le cas des ateliers mémoires, de la gymnastique douce, des activités informatiques... voire du service du repas à la table dans le restaurant⁴².

La mission n'a pas sous-estimé le risque d'une interprétation large, voire abusive, des services qui ouvrent droit à avantage fiscal et social. Mais elle 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 de deuxième type 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'URSSAF 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 délégués du syndic dans les résidences de premier type, qui n'ont pas toujours sollicité l'agrément que pourtant elles peuvent obtenir et qui voient dans cette perspective une menace pour l'imputation globale d'un large panier de services.

La mission considère que l'assouplissement de la règle du domicile, outre ses bénéfices directs pour les résidents, aurait l'intérêt indirect de constituer une incitation efficace, dans les résidences de premier type, à la mise en place d'une comptabilité analytique plus fouillée que celle imposée par leur statut.

⁴² Voir Cour Administrative d'Appel de Versailles, 21 juin 2012, N° 10VE02400, Inédit au recueil Lebon : confirmation du rejet de la demande du syndicat des copropriétaires de la résidence Les Hespérides de Rueil-Village qui avait sollicité un agrément simple au titre des dispositions du Code du travail alors (2007) en vigueur, pour "la préparation et la livraison des repas des résidents" alors qu'il ressortait des pièces du dossier que la préparation des repas était assurée dans la cuisine collective de la résidence, que les repas étaient essentiellement servis aux résidents dans la salle commune de la résidence et que ces deux espaces constituaient des parties communes de la résidence".

1.2.5. Une charte de qualité des résidences avec services pour seniors quel qu'en soit le type

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 et déontologie ; qualification du personnel

A la charte serait 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.

1.3. Les résidences avec services pour personnes âgées : 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 » ; le nombre résidences services pour personnes âgées ne peut être estimé que par des approximations.

1.3.1. Le nombre de logements en résidences avec 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 avec 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 avec services.

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

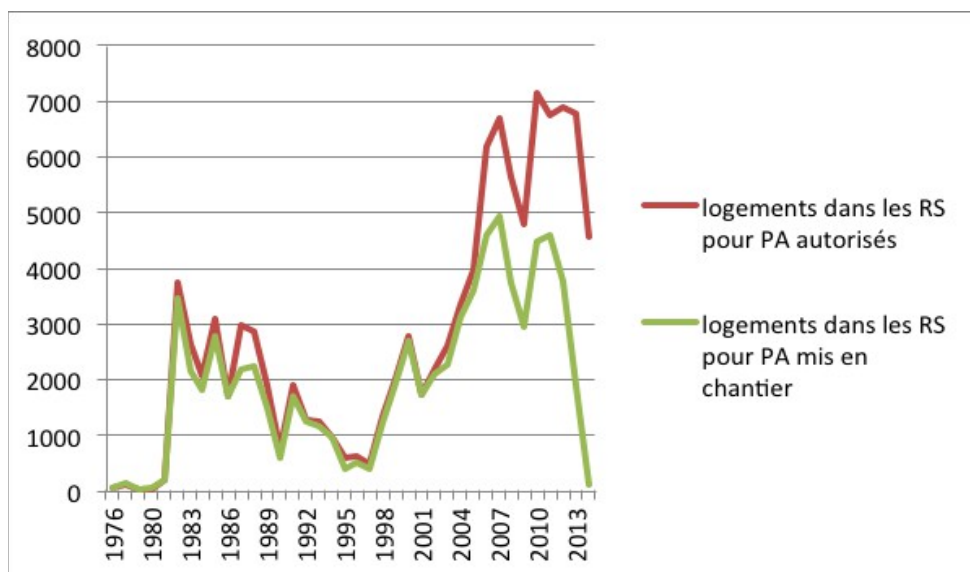
- Approche par le fichier qui recense les permis de construire (Sitadel)

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 pas résidences avec services ; il n'est pas certain que les informations ainsi obtenues correspondent seulement aux résidences-services. De plus, les logements autorisés et mis en chantier par le passé peuvent avoir disparu aujourd'hui. 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 DGFIP (Direction Générale des finances publiques) 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 deux.
- Copropriétés où l'âge moyen de l'occupant principal est supérieur ou égal à 75 (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 de résidences du deuxième type 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 avec services existant sur le territoire, souvent par région ou par département. Les sites des groupes 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 avec services pour personnes âgées car la méthode omet une partie des résidences créées par des promoteurs locaux.

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

Marque et/ou Groupe (*)	Création	Résidences				logements
		en service	en construction	en projet	total	
DOMITYS	1999	41	11		52	6 300
LES JARDINS D'ARCADIE	Années 70	37	7		44	5 000
LES HESPERIDES	Années 80	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 CLUB	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* (dont 5 « Les Plénitudes »)	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 Dolceà)	2013	2			2	160
Total		260	60	32	352	30 980

Source : Agence nationale d'information sur le logement

1.3.3. les données des professionnels du secteur

Le cabinet Xerfi Precepta a réalisé une étude de marché sur les résidences-services achevée 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 estimerait leur nombre à 580 en 2015. Cela 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 avec 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, elle reste très faible par rapport à l'ensemble des personnes âgées et par rapport au nombre de celles vivant en logement ou 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, cela fait moins de 0,7 % de l'ensemble des 75 ans et plus.

En 2011, selon la DREES, près de 693 000 personnes vivent dans un établissement pour personnes âgées. 573 600 sont en EHPAD (établissements pour personnes âgées dépendantes), 102 000 en logements-foyers, 8 500 en maisons de traite non-EHPAD et 97 USLD⁴³.

⁴³ Etudes et résultats, n° 899, décembre 2014.

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

1.4. Le profil des résidents

Dans les résidences que la mission a visitées par la mission, la population est majoritairement féminine et seule. L'âge moyen auquel les résidents emménagent dans les résidences pour 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 GIR⁴⁴ 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 SNRA⁴⁵, de 2 000 € selon le SYNERPA⁴⁶, entre 1 800 et 2 000 € pour l'ANCS⁴⁷.

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 €⁴⁸. On peut en déduire que les résidents des résidences services doivent être décrits comme « de classes moyennes supérieures ».

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 : trois sur quatre sont propriétaires de leur logement, et une sur cinq d'un autre patrimoine immobilier . 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.

⁴⁴ 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 ».

⁴⁵Le Syndicat National des Résidences avec services pour Aînés regroupe 8 groupes de résidences de deuxième type, dont la Girandière, les Jardins d'Arcadie, Cogedim Résidences Services, les Senioriales.

⁴⁶Le 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.

⁴⁷L'Association Nationale des Copropriétés avec Services regroupe 29 syndicats de copropriétés avec services pour personnes âgées.

⁴⁸Elle 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 immobilier⁴⁹. 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 avec 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 de premier type et de 95 à 100 % dans les résidences de deuxième type.

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.

⁴⁹D'après l'Insee - Enquête patrimoine 2010.

2. Des fragilités auxquelles il faut remédier et des risques qui incitent à la vigilance

2.1. Ils sont connus et documentés pour les résidences de premier type (les résidences-services), sans que toutes y soient en pratique confrontées

Irrégularités d'un syndic, contrat léonin avec un prestataire en situation de force, absence de provisions pour gros travaux... les résidences-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.

2.1.1. Les attentes des personnes âgées ont profondément évolué et certaines résidences-services peinent à y répondre

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

Les résidences de premier type 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 lots dans des syndicats de copropriétaires aux charges élevées 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-services qui n'ont pas anticipé, ni constitué de provisions pour gros travaux (mise aux normes des cuisines ou modernisation des autres parties communes). Certaines résidences très 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.

Mal dimensionnées au regard des exigences d'une gestion économe les résidences du premier type butent sur des difficultés plus graves encore. La mission s'est entretenue avec les parties prenantes de l'avenir de la résidence Touraine I ouverte en 1969 dans la petite ville de Montrichard (Loir et Cher), où les 300 logements répartis en 5 bâtiments « énergivores », dotés chacun d'une cuisine et d'un restaurant et les exigences des résidents s'agissant de la qualité des mets et du service au restaurant, ont nécessité des frais de personnel et de fonctionnement considérables : à la période faste de la résidence, l'effectif des salariés du syndicat de copropriétaires a approché la centaine pour environ trois cent résidents.

La résidence Touraine I appartient à une famille très particulière de résidences avec services, la première apparue semble-t-il. Le modèle des cinq unités de soixante logements, situées dans un grand parc en bordure de l'aire urbaine la plus proche, a en effet été réalisé à quelques exemplaires à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix sous l'appellation d'Unité Retraite.

La conception de l'ensemble de Montrichard apparaît comme la cause principale des difficultés qui ont conduit le syndicat des copropriétaires, en avril 2014, à supprimer les services spécifiques et à licencier une quarantaine de salariés. Des dizaines de personnes très âgées et désemparées ont dû la quitter pour des établissements du département ; une cinquantaine de résidents sont demeurés sur place et ont trouvé avec résilience et inventivité des solutions pour construire un nouveau mode de vie ; quelques jeunes ménages sont entrés dans la résidence comme locataires. Le conseil syndical s'emploie aujourd'hui à trouver, en lien avec la municipalité, un parti urbain et immobilier pour restructurer la résidence et son domaine.

A l'opposé de ce cas exceptionnel, certaines résidences de premier type comportent trop peu de logements pour assurer les salaires du personnel indispensable et l'équilibre financier du restaurant.

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.

2.1.2. Des charges de services dont le mode d'imputation est largement contesté

La charge des "services spécifiques" au sens de l'article 41-1 de la loi du 10 juillet 1965 est assimilé à une charge courante de copropriété et imputée aux copropriétaires selon les mêmes principes. Il en allait déjà de même avant que le législateur ne distingue la catégorie des services spécifiques en résidences-services des services collectifs rendus dans toute copropriété. Consultés, les juges avaient en effet considéré, avant 2006, qu'y compris dans le cas de services collectifs non liés à l'immeuble, « 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 » (jurisprudence de la Cour de cassation de 1993 déjà citée).

Préoccupé par les difficultés des premiers occupants en raison des frais générés par leur départ en EHPAD, et pour leurs ayants-droit et héritiers par l'obligation d'assumer tant les charges de copropriété classiques que les charges de services "spécifiques", même en cas de vacance prolongée du bien, constatant la multiplication des contentieux, le législateur on l'a dit, a donné à l'imputation aux copropriétaires de la charge des services "spécifiques" une base plus solide que celle résultant des jurisprudences citées au point 1.1.

Mais l'article 41-1 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 d'un bien.

Certains syndicats de copropriétaires procèdent à une mutualisation totale des charges de service spécifiques. Ils respectent strictement la loi mais sont de plus en plus contestés.

D'autres, les plus nombreux, ont maintenu leur démarche d'origine. Elle était et est demeurée irrégulière, mais 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. Les syndicats de copropriétaires adoptant cette démarche distinguent:

- les charges classiques de copropriété ;
- les charges fixes des services spécifiques, 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 ;
- le coût marginal des services effectivement consommés par les résidents, au restaurant (denrées alimentaires, blanchisserie) ou en matière de loisirs (gymnastique, animations, sorties), qui est facturé au résident par le syndicat de copropriétaire ; par définition, ce coût est nul en cas de vacance du lot.

La question ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes dans les résidences de deuxième type, dont ne traite pas le présent paragraphe, où le résident achète les services. Ce dernier, plus précisément, achète un forfait de base, plus ou moins coûteux au regard des prestations sélectionnées, auquel s'ajoute l'achat de prestations complémentaires.

La mission se félicite que l'article 15 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement impose aux résidences de premier type de distinguer désormais entre les services non individualisables, dont l'imputation aux copropriétaires est admissible, y compris en cas de vacance, et les services individualisables, qui devront être vendus, par un prestataire autre que le syndicat de copropriétaires, aux consommateurs du service. On pourra objecter que cette approche est de nature à renchérir le coût unitaire apparent de certains services. La mission ne sous-estime pas l'ampleur du travail qui sera nécessaire pour expliquer le passage d'une imputation 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 de premier type.

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

Les résidences du premier type- demeurent mal connues malgré la définition qu'en donne la loi depuis neuf ans complétée par le règlement depuis quatre ans. Elles peinent à fournir aux candidats à l'achat ou à la location les informations nécessaires à la bonne compréhension des engagements des uns et des autres en cas d'accord.

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 par une association de gestion.

2.1.3.1. La production de services en régie

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 lorsqu'elle a montré son efficacité au cours des années précédentes, peut rester 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 ;
- qu'une imputation 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 imputation forfaitaire, et les services individualisables, qui seront imputés 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 être amené, pour le compte du syndic, à consacrer une partie de son temps de travail à des tâches qui relèvent des tâches classiques pour le compte de la copropriété (contact avec copropriétaires ...). 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 prestataire 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 ? Et continuer à prévoir explicitement qu'un syndic, 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 services 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 d'imputation 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.

2.1.3.2. 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, 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.

2.1.4. 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 de location 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 logement 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 pas été modifiés (depuis 2006...) pour préciser les modalités d'organisation des services ou acter la suppression des soins, ou s'ils l'ont été, n'ont pas été 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.

2.1.5. 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 ».

Les décisions en la matière sont prises par l'assemblée générale de la copropriété à la majorité prévue, au chapitre II, Administration de la copropriété, de la loi du 10 juillet 1965, au premier alinéa de l'article 26, c'est à dire à une majorité - la moitié des copropriétaires et les deux tiers de leurs voix- qui suppose une forte adhésion des copropriétaires. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi ALUR, elles pouvaient aussi être prises, après un premier vote, à la majorité prévue au dernier alinéa de cet article, aujourd'hui supprimé, qui était moins élevée. Faute d'une disposition de coordination, le texte actuel du chapitre IV bis de la loi de 1965, devenu inopérant sur ce point, continue de se référer à cet alinéa supprimé.

La mission a eu 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.

Le projet de loi recopie les règles de suppression de service figurant dans le chapitre IV bis sans tenir compte de la suppression, par la loi ALUR, du dernier alinéa de l'article 26 auxquelles elle se réfère. Il conviendra de penser à les adapter sur ce point à la rédaction et vigueur de l'article 26 de la loi de 1965.

La mission a noté par ailleurs que la loi ALUR a prévu qu'au cas où « l'assemblée générale vote pour autoriser le syndic à agir en justice pour obtenir la saisie en vue de la vente d'un lot d'un copropriétaire débiteur vis-à-vis du syndicat, la voix de ce copropriétaire n'est pas prise en compte dans le décompte de la majorité et ce copropriétaire ne peut recevoir mandat pour représenter un autre copropriétaire en application de l'article 22. » Cette mesure est de nature à entraver les actions déstabilisatrices de la nature de celles qui ont été décrites plus haut.

2.2. Des risques moins documentés pour les résidences de deuxième type, qui incitent néanmoins à la vigilance

2.2.1. L'exploitation d'un "macro-lot" en résidence de deuxième type : une activité économique de droit commun ?

Comme on l'a vu, parmi les copropriétés avec services conçues pour des personnes âgées, seules les copropriétés dont le syndicat lui-même offre des services relèvent d'un régime juridique propre : les autres relèvent du droit commun de la copropriété des immeubles. Les services qui y sont offerts le sont dans la partie privative d'un lot (le macro-lot des professionnels).

Les membres de l'IGAS au sein de la mission recommandent⁵⁰ de définir dans la loi ce qu'est une « résidence avec services pour personnes âgées » quel qu'en soit le type.

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

Les résidences services de premier type se sont développées 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'insertion par 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 avec services pour seniors remonte au début des années 2000 et a été stimulé par la promulgation le 1er avril 2009 de mesures fiscales

⁵⁰ Voir observation des membres du CGEDD au § 4.1

en faveur de l'investissement locatif meublé dans les résidences de premier type, mais qui ont également bénéficié par assimilation, aux résidences de second type et ont attiré l'attention des grands acteurs de la promotion immobilière et du conseil fiscal sur ce « produit ».

Depuis cette date, le dispositif dit Censi-Bouvard permet aux contribuables « domiciliés en France qui ont acquis ou acquerront entre le premier 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.

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 qui ont 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 chargés de le produire.

2.2.3. 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 établissements d'hébergement, l'attractivité renouvelée du concept de « résidences avec services pour seniors ».

Les projets de deuxième type se sont multipliés 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. Une défaillance a été signalée à la mission⁵¹.

⁵¹ Il s'agit de la défaillance d'un groupe ayant pour activité principale la gestion de résidences de tourisme, cette défaillance liée avant tout aux déboires de l'activité principale a néanmoins en définitive entraîné celle du secteur résidences pour seniors du groupe.

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 et la concurrence entre opérateurs incitent à la prudence.

2.2.4. 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 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 lourde dans l'ancien, ainsi qu'une imposition avantageuse des loyers sous le régime des bénéfices 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 intégrés, 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, Aegide-Domitys : c'est souvent Nexity, qui possède 38 % du capital d'Aegide qui est promoteur des résidences de deuxième type dont Aegide exploite le "macro lot".

2.3. Propriétaire, locataire, exploitant : des intérêts parfois divergents

Dans les résidences de premier type, le copropriétaire occupant est en mesure, 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.

Dans les résidences de deuxième type, 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.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR, 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.

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

Le domaine d'intervention des résidences avec 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 le logement 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 avec 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 de premier type 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 parlementaire⁵², 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.

Très tôt, le Conseil d'Etat a sanctionné ce type de détournement. Ainsi, il valide l'arrêt 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 préalable⁵³. Une autre décision du Conseil d'Etat analyse une situation comparable et aboutit à la même conclusion⁵⁴.

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'années⁵⁵.

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-foyers⁵⁶, 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 réel⁵⁷ 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.

⁵²Assemblée Nationale, question n° 45 666 de M. Didier Julia publiée le 31 mars 2009 ; réponse ministérielle publiée le 7 juillet 2009.

⁵³Décision du Conseil d'Etat du 29 décembre 1995, Société civile « Résidences et Services » contre le président du Conseil général du Nord, n° 145 008.

⁵⁴Décision 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.

⁵⁵La loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales pouvant constituer le point de départ de l'évolution.

⁵⁶Appelés à devenir des « résidences autonomie » en cas d'adoption définitive du projet de loi en cours de discussion.

⁵⁷IGAS, 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.

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 évoquée 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.

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.

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. Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement transforme fortement les conditions d'exercice des activités de services dans les résidences du premier type

L'article 15 du projet de loi voté en première lecture par l'Assemblée Nationale transforme fortement les conditions d'exercice des activités de prestations de services dans les résidences du premier type. On se reportera à l'annexe 2 pour une analyse détaillée des modifications qu'il apporte.

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.

3.1. Le projet de loi limite le champ des activités non liées à l'immeuble que les syndicats de copropriétaires peuvent exercer

Le projet de loi pose une distinction, au sein des services non liés à l'immeuble, entre les services non individualisables, dont les catégories seront précisées par décret, et les services individualisables ;

Il interdit au syndicat de copropriétaires la prestation en régie de services non individualisables (c'est-à-dire essentiellement l'accueil et le service de veille) ;

Il interdit la prestation par le syndicat de services individualisables (essentiellement la restauration). Toutefois des parties communes affectées à la production de 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.

Sans doute le législateur a-t-il souhaité remédier au fait que, dans le cadre du droit de la copropriété, le syndicat de copropriétaires ne pouvant être mis en faillite, il n'y a pas de dispositif de prévention des erreurs de gestion. Lorsqu'il s'en produit, parce que la dépense n'est pas maîtrisée, de même que lorsque des créances du syndicat sur des propriétaires de lots vacants s'accumulent, cela se traduit par la mise en cause directe du patrimoine des copropriétaires solvables ; de ce point de vue les dispositions adoptées par l'Assemblée Nationale apparaissent effectivement souhaitables pour les résidences futures de ce type.

Mais l'addition de l'interdiction de la prestation en régie et de l'interdiction de la prestation de services individualisables va entraîner des bouleversements considérables pour celles des résidences existantes -elles sont une majorité- qui ont, au fil du temps, trouvé un mode de fonctionnement robuste, du point de vue du syndicat des copropriétaires, et sécurisant pour les résidents. La mission a eu, notamment, 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.

En conséquence, la mission préconise que les syndicats de copropriétaires de premier type existants puissent continuer à offrir les services individualisables qu'ils offrent actuellement et que leur assemblée générale puisse conserver le choix, pour l'ensemble des services offerts, entre la gestion en régie et la gestion faisant appel à un intervenant extérieur.

En revanche, la mission préconise une évolution du mode de répartition entre les copropriétaires des charges de services individualisables : elle propose qu'à l'issue d'un délai de trois ans, cette répartition soit opérée au prorata des consommations individuelles des occupants à l'instar des consommations d'eau ou d'énergie lorsque des compteurs divisionnaires ont été installés. Ceci sera de nature à éviter à l'avenir l'accumulation des impayés afférents aux lots vacants.

3.2. Il crée un régime contractuel propre aux relations entre les prestataires de services individualisés offerts dans les parties communes et le syndicat des copropriétaires

Des prestataires de services individualisés pourront être admis à fournir directement leurs services aux résidents en utilisant pour ce faire des parties communes dans le cadre d'un prêt à usage. Le résident qui n'utilisera pas ces services ne participera donc pas à leur financement.

La mission recommande de rendre plus manifeste dans la rédaction de l'article 15, dans un but didactique, le fait que l'article 41-2 que cet article propose d'introduire dans la loi de 1965 pour traiter du prêt de parties communes aménagées en vue de la prestation de services individualisables, lorsqu'il emploie le terme de « répartition », entend régler la répartition entre les copropriétaires des charges résiduelles du prêteur (le syndicat de copropriétaires) et non pas le partage entre l'emprunteur et le prêteur des charges incombant normalement à l'emprunteur dans le cadre du contrat de prêt à usage comme le croient certains responsables de résidences-services rencontrés par la mission.

Ces syndicats de copropriétaires en effet prêtent leurs parties communes aménagées pour la prestation de services spécifiques à une association de résidents dans le cadre apparent d'un prêt à usage mais s'engagent en réalité à conserver à leur charge une partie très importante des charges incombant à l'emprunteur dans le cadre d'un tel prêt.

3.3. Il modifie en conséquence les conditions dans lesquelles des services à la personne sont offerts dans une résidence-services

Les dispositions du projet de loi qui modifient la loi de 1965 forment le I de son article 15. Les dispositions de ce I prévoient, on l'a dit, qu'à l'avenir les syndicats de copropriétaires ne pourront plus fournir que des services non individualisables.

En conséquence, le II de l'article 15 modifie le Code du travail en supprimant la dérogation à la règle d'activité exclusive dont bénéficient les résidences-services depuis 2007 en matière de services à la personne.

La disposition issue du II qui opère cette suppression « transfère », en quelque sorte, la dérogation dont ne bénéficient plus les syndicats de copropriétaires, au prestataire extérieur qui vend directement aux résidents des services individualisables dans une partie commune que le syndicat lui prête en application des dispositions issues du I.

3.4. Il impose une forme de séparation entre l'activité de syndic et la prestation de service dans une résidence-services

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 qui prestent des services dans une résidence-services.

3.5. Il institue un 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 (Cf. partie 4) des propositions pour renforcer le rôle de cette instance.

4. Les propositions de la mission

4.1. Recenser les résidences avec services de premier type

Les membres de l'IGAS dans la mission proposent, 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 dans la mission sont pour leur part réservés sur ces deux propositions car ils considèrent que le rapport proposant de définir un concept de droit nouveau doit, à défaut de proposer une ou des définitions, faire une analyse de la problématique conduisant à identifier le besoin de cette définition.

*

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a 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 - et celles des informations qu'il contiendra - il n'est pas prévu qu'elles portent sur les stipulations du règlement de la copropriété. 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.

La mission préconise une modification des dispositions sur l'immatriculation des syndicats de copropriétaires qui impose aux syndicats de copropriétaires d'indiquer lors de leur immatriculation s'ils relèvent ou non du chapitre IV bis de la loi du 10 juillet 1965. D'où la recommandation suivante :

Recenser les résidences-services de premier type à l'occasion de l'immatriculation des syndicats de copropriétés prévues par la loi ALUR.

4.2. Clarifier la définition fiscale 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 premier 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).

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 assimilait parfois à des résidences du premier type, les résidences du second type dans lesquelles le gestionnaire ou une filiale spécialisée de son groupe offrait aux résidents des services à la personne ayant obtenu l'agrément « qualité ».

Supprimant la possibilité pour un syndicat de copropriétaires d'offrir des services individualisables, alors que les services à la personne au sens du Code du travail sont nécessairement individualisables, le projet de loi supprime, ce qui est logique, la dérogation à la règle d'exclusivité dont bénéficient les syndicats de résidences-services dans le droit actuel - on notera que cette suppression a des conséquences en chaîne : elle ne permet plus les assimilations dont ont parfois pu bénéficier, semble-t-il, les prestataires intervenant en résidence de deuxième type, et celles dont bénéficient souvent les acquéreurs de lots destinés à la location meublée dans ces résidences et leurs locataires.

Une modification de la loi fiscale devrait en bonne logique tirer les conséquences de cette modification du Code du travail. D'où la recommandation suivante :

Définir en termes nouveaux le champ d'application du dispositif dit « Censi-Bouvard » pour les résidences-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 et déontologie ; qualification du personnel

A la charte serait 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 (pour les locataires et sous-locataires), distinguant de façon claire les prestations « socle » obligatoires et les prestations complémentaires facultatives. D'où la recommandation suivante :

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. Permettre aux syndicats des résidences de premier type existants de maintenir leur offre de services individualisables : leur laisser le choix, pour l'ensemble de leurs services, entre la régie et l'appel à un intervenant extérieur

La plupart des résidences existantes fonctionnent à la satisfaction de leurs occupants et, certaines, qui sont ou ont été en difficulté, ont d'elles-mêmes, changé ou commencé à changer leurs modes de gestion ou de fonctionnement.

La mission a constaté que la régie reste fréquemment utilisée pour la fourniture de certains services non individualisables (accueil de jour, veille de nuit) et l'embauche du personnel polyvalent (dont le "directeur des services" qui participe à la fois à la gestion des services liés à la personne et des services liés à l'immeuble) ; qu'au demeurant, la fourniture de certains services en régie n'exclut pas le recours à des prestataires extérieurs pour un ou des services.

Plus généralement, la mission a constaté que les résidences existantes individualisent souvent, certes en contradiction avec la loi de 1965, une fraction de la couverture du coût des prestations qu'elles offrent (les consommables du restaurant principalement).

L'interdiction de la prestation de service individualisable dans les résidences existantes, et plus précisément, l'interdiction de la prestation en régie, imposerait inopportunément de bouleverser des situations qui ont, au fil des ans, atteint une forme de robustesse et d'équilibre. Or, sauf dispositions contraires, l'interdiction s'appliquerait par principe aux situations existantes.

C'est pourquoi la mission propose, pour ces résidences, de rendre légal le maintien de leurs prestations individualisables, et par ailleurs, le cas échéant, offertes en régie, mais en bordant sérieusement cette activité. Les mesures préconisées consistent à :

- autoriser ces résidences à garder la régie pour les services non individualisables(veille de jour et de nuit) ;
- leur permettre, lorsqu'elles offrent aujourd'hui des prestations individualisables, de continuer à le faire -et, le cas échéant, à le faire en régie- tout en individualisant, à l'issue d'un délai de transition, le mode de calcul de la contribution aux charges demandée aux copropriétaires. Pour que ceux-ci puissent pouvoir la récupérer auprès de leurs locataires, il conviendra, comme aujourd'hui, qu'ils passent des conventions *ad hoc*.

Ces contributions seront calculées en fonction des consommations individuelles des occupants à l'instar des consommations d'eau ou d'énergie lorsque des compteurs divisionnaires ont été installés. Ceci sera de nature à éviter à l'avenir l'accumulation des impayés afférents aux lots vacants. D'où la recommandation suivante :

Pour les résidences existantes, permettre que les services individualisables et non individualisables aujourd'hui offerts, continuent de l'être, le cas échéant en régie, en assortissant cette autorisation de l'obligation d'individualiser le mode de calcul de la contribution aux charges demandée aux copropriétaires pour les individualisables.

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

La mission recommande de rendre plus manifeste dans la rédaction de l'article 15, dans un but didactique, le fait que l'article 41-2 que cet article propose d'introduire dans la loi de 1965 pour traiter du prêt de parties communes, aménagées en vue de la prestation de services individualisables, lorsqu'il emploie le terme de « répartition », entend régler la répartition entre les copropriétaires des charges résiduelles du prêteur (le syndicat de copropriétaires) et non pas le partage, entre l'emprunteur et le prêteur, des charges incombant normalement à ce dernier dans le cadre du contrat de prêt à usage. D'où la recommandation suivante :

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 dans les résidences du premier type

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 de premier type 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, 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 du fonctionnement d'une copropriété ordinaire.

La mission propose d'encadrer ces pratiques et de donner une base légale au statut de directeur « gestionnaire » de la résidence-services. Plus précisément La mission souhaite qu'il soit institué une fonction de « directeur délégué des services », salarié du syndicat et délégué du syndic pour les actes de gestion des services. La disposition devrait bien sur supprimer les conflits d'intérêts que présenterait cette situation si elle était autorisée sans précautions. D'où la recommandation suivante :

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

4.7. Préciser les conditions dans lesquelles les syndicats de copropriétaires des résidences-services existantes pourront continuer à prester des services à la personne

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi revient, sans qu'aucune évaluation des conséquences de cette mesure 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. D'où la recommandation suivante. D'où les recommandations suivantes :

(a) 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. (b) Pour les résidences de deuxième type, fixer les conditions à respecter (dont l'obligation de fournir des services aux seuls résidents) pour que les prestataires de services y intervenant puissent éventuellement bénéficier de cette dérogation.

4.8. Préciser les missions et les conditions de fonctionnement du conseil des résidents dans les résidences du premier type ; inciter à la mise en place de conseils des résidents dans les résidences du deuxième type

La mission recommande que, dans les résidences de premier type, le conseil des résidents soit consulté sur le choix des titulaires de prêts à usage portant sur les parties communes affectées à la production de services individualisables.

Elle préconise que les exploitants bénéficiant du prêt de parties communes dans les résidences du premier type soient incités, par une stipulation de la Charte qualité, à consulter le conseil des résidents sur la nature et les modalités de leurs services et que les exploitants de "macro lots" dans les résidences du deuxième type soient incités, de la même manière, à mettre en place auprès d'eux un conseil inspiré de celui prévu par le projet de loi dans les résidences de premier type.

Elle préconise enfin, que dans tout conseil, un résident puisse se faire représenter par la personne de son choix lors des réunions auxquelles il ne peut ou ne souhaite participer. D'où la recommandation suivante :

Prévoir, dans tous les types de résidences, la consultation d'un 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 premier type serait à bout de souffle, voué à céder la place, pour les constructions nouvelles, au modèle de deuxième 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 le concerne les résidences de cette famille, 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 deuxième type.

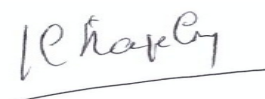
La mission ne sous-estime pas les difficultés. Elle juge toutefois qu'elles ne sont pas d'une fréquence et d'une gravité telles que le modèle du premier type en serait pour autant condamné ; elle souligne que certaines des dispositions envisagées par l'article 15 du projet de loi, dans sa rédaction actuelle,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

La mission considère qu'il n'est ni souhaitable ni possible d'organiser la mutation des résidences de premier type vers le modèle du deuxième type - au demeurant ni le législateur ni le Gouvernement ne le préconisent- mais suggère en revanche, pour chacun des modes d'organisation, 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 aux besoins de ces derniers.

Elle préconise à cet effet une distinction claire entre les services non individualisables, qui relèvent d'une imputation forfaitaire aux copropriétaires (dans les résidences existantes du premier type) ou d'une facturation forfaitaire aux résidents (dans les résidences nouvelles du premier type et les résidences du deuxième type) au regard de leur utilité, et les services individualisables, qui relèvent, selon le cas, d'une imputation ou 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.

Jean Chapelon, IGPEF



Isabelle VAULONT IGADD



Annexes

1. Lettre de mission



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

Les Ministres

Cab /MT/BM D 14-1324



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 DUQUESNE – 75350 PARIS SP
72 RUE DE VARENNE – 75700 PARIS

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

2. Les modifications que le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale le 17 septembre 2014 apporte au chapitre Résidences-services de la loi de 1965 relative à la copropriété

La loi du 10 juillet 1965 relative à la copropriété des immeubles comporte depuis 2006 un chapitre IV bis qui régit des immeubles appelés résidences-services en faisant bénéficier leurs syndicats de copropriétaires d'importantes dérogations aux chapitres précédents. Ce chapitre comporte cinq articles.

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 ce chapitre IV bis en le réécrivant entièrement. Le chapitre IV bis réécrit comprendra sept articles.

Le projet de loi réforme le contenu du chapitre IV bis de la manière suivante :

1. Il continue à autoriser les syndicats de copropriétaires de résidences-services à offrir des services non individualisables à leurs résidents mais ne leur permet plus de leur offrir des services individualisables ; les services non individualisables sont ceux qui, " du fait qu'ils bénéficient par nature à l'ensemble de ses occupants, ne peuvent être individualisés";
2. Il ne permet plus aux syndicats de copropriétaires qui offrent des services à leurs résidents de les offrir en régie ; il leur impose de recourir à un contrat d'entreprise;
3. Il autorise les syndicats de copropriétaires à posséder des parties communes affectées à la production de services individualisables et à prêter ces parties communes à un tiers dans le cadre d'un prêt à usage, à la condition que ce tiers réserve la vente de ses prestations aux résidents ;
4. Il interdit aux syndicats d'une résidence-services et à leurs proches d'être prestataires de services non individualisables ou individualisables dans cette résidence;
5. Il crée un conseil des résidents dans les résidences-services.

La nouvelle structure du chapitre IV bis de la loi du 10 juillet 1965 sera la suivante :

- un article 41-1 regroupera les dispositions issues des actuels articles 41-1 et 41-3 à 5 après que des modifications leur auront été apportées pour traduire les deux réformes décrites aux points 1 et 2 ci-dessus ;
- des articles 41-2 à 41-5 entièrement réécrits traduiront la réforme prévue au point 3 ci-dessus : le prêt à usage de parties communes affectées à la production et à la vente par un tiers de services individualisables et la vente de services aux résidents par ces tiers ;
- un article 41-6 (il n'y en a pas aujourd'hui) reprendra les dispositions de l'actuel article 41-2, qui sont consacrées au rôle du conseil syndical, en les adaptant à la réforme décrite au point 3 et introduira, dans son dernier alinéa, la réforme décrite au point 4 concernant le syndic ;

- enfin un article 41-7 (il n'y en a pas aujourd'hui) traduira la réforme prévue au point 5 ci-dessus : l'institution d'un conseil des résidents.

Les dispositions du chapitre IV bis de la loi du 10 juillet 1965 sont présentées ci-dessous telles qu'elle seraient rédigées si les dispositions de l'article 15 du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement adopté par l'Assemblée Nationale étaient promulguées. Ce document a été créé en utilisant l'ensemble des alinéas des cinq articles de la loi du 10 juillet 1965 consacrés aux résidences-services et en leur apportant de manière apparente les modifications nécessaires. Ces modifications sont commentées.

Chapitre IV bis : Résidences-services

(sont soulignées les nouvelles dispositions, sont barrées les dispositions supprimées)

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 ~~notamment de restauration, de surveillance, d'aide ou de loisirs.~~ Les services non individualisables sont Ces services peuvent être procurés en exécution d'une convention conclue avec des tiers. Les charges relatives ~~aux à ces services spécifiques créés~~ sont réparties ~~conformément à~~ en application du premier alinéa de l'article 10. Les charges de fonctionnement ~~de ces services~~ constituent des dépenses courantes au sens et ~~pour~~ l'application de l'article 14-1.

Les dispositions ci-dessus suppriment la possibilité précédemment donnée aux syndicats de copropriétaires de résidences-services de prêter des services individualisables et leur interdit dorénavant de prêter des services non individualisables en régie.

~~Toutefois, les dépenses afférentes aux prestations individualisées ne constituent pas des charges de copropriété.~~

Les dispositions de l'alinéa 1 rendent l'alinéa ci-dessus inutile.

Les décisions relatives à la suppression ~~visés à l'article 41-1~~ des services non individualisables sont prises à la majorité prévue au premier alinéa de l'article 26 et, le cas échéant, à celle prévue au dernier alinéa du même article.

Si l'équilibre financier d'un ou de plusieurs services mentionnés mentionnés au présent article ~~à l'article 41-1~~ 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 ce ou de ces services.

Les dispositions actuelles relatives à la suppression de services "spécifiques" sont reprises sans modification de fond dans les deux alinéas ci-dessus. Une des

modifications de forme nécessaire est omise : une référence au dernier alinéa de l'article 26 de la loi du 17 juillet 1965 a été conservée, alors que cet alinéa dans sa rédaction pertinente (celle en vigueur au moment de la création du chapitre IV bis de la loi de 1965) a été supprimé par la loi ALUR.

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.

L'alinéa ci-dessus est un alinéa qui figure dans la loi actuelle.

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.

L'ensemble des dispositions des quatre articles qui précèdent est nouveau. Ils traitent du prêt à usage des parties communes affectées à la production de services individualisables destinés aux résidents et de la vente de ces services.

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 ni ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus.

Seule la disposition introduite au dernier alinéa de cet article est nouvelle.

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 oeuvre 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. »

L'ensemble des dispositions de cet article est nouveau.

Le tableau ci-dessous met en correspondance les articles et alinéas du chapitre IV bis futur si le projet de loi était adopté en l'état et ceux du chapitre IV bis actuel.

Article 41-1 futur	Alinéa 1	Alinéa 1 modifié de l'actuel article 41-1
	Alinéa 2	Alinéa 1 modifié de l'actuel article 41-3 (l'alinéa 2 de l'actuel article 43 est supprimé)
	Alinéa 3	Alinéa unique inchangé de l'actuel article 41-4
	Alinéa 4	Alinéa unique inchangé de l'actuel article 41-5
	Alinéa 5	Alinéa 2 inchangé de l'actuel article 41-1
Article 41-2 futur	Alinéa 1	Disposition nouvelle (prêt à usage)
Article 41-3 futur	Alinéa 1	Disposition nouvelle (prêt à usage)
Article 41-4 futur	Alinéa 1	Disposition nouvelle (prêt à usage)

	Alinéa 2	Disposition nouvelle (prêt à usage)
Article 41-5 futur	Alinéa 1	Disposition nouvelle (prêt à usage)
Article 41-6 futur	Alinéa 1	Alinéa 1 modifié de l'actuel article 41-2
	Alinéa 2	Alinéa 2 modifié de l'actuel article 41-2
	Alinéa 3	Disposition nouvelle (interdiction faite au syndic d'être prestataire de services)
Article 41-7 futur	Alinéa 1	Disposition nouvelle (Conseil des résidents)
	Alinéa 2	Disposition nouvelle (Conseil des résidents)
	Alinéa 3	Disposition nouvelle (Conseil des résidents)
	Alinéa 4	Disposition nouvelle (Conseil des résidents)
	Alinéa 5	Disposition nouvelle (Conseil des résidents)

3. Liste des personnes rencontrées

Cabinets des ministres chargées des personnes âgées et du logement

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 ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

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

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction des politiques de l'habitat

Mme Claire LEPLAT, adjointe à la sous-directrice des politiques de l'habitat au ministère de l'écologie, du développement durable et du logement
Mme Cécile CARDOT, adjointe à la chef du bureau des politiques sociales de l'habitat
M. Pierre CAULET, adjoint au chef du bureau du parc privé
Sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs à la DHUC
Mme Cécile LE POUPON, adjointe au sous directeur
M. Yvon LEBASCLE, chef du bureau du droit immobilier et de l'habitat

Commissariat général au développement durable

Service de l'observation et des statistiques

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

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

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes

Direction générale de la cohésion sociale

Service des politiques sociales et médico-sociales

Mme Nathalie CUVILLIER, sous-directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées
Mme Dominique RENARD, adjointe à la sous-directrice pour les questions intéressant les personnes âgées

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

M. Stanislas MARTIN, chef de service
M. Axel THONIER, sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement
M. Alain BOULANGER, chef du bureau 5B - Produits et prestations de santé et services à la personne à la sous-direction de l'Industrie, de la santé et du logement
Mme Marie-Thérèse COMOLET, bureau 5B

Ministère de la justice

Direction des Affaires civiles et du Sceau

Mme Pascale COMPAGNIE, sous-directrice du droit économique
Mme Brigitte DE MOUSSAC, cheffe du bureau du droit immobilier

Conseil d'Etat

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

Parlementaires

M. Georges LABAZEE, sénateur, rapporteur du 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
Mme Fanny DOMBRE-COSTE, députée, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques
M. Jean-Patrick GILLE, député

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

Personnalités qualifiées

M. Luc BROUSSY, conseiller général du Val d'Oise, auteur du Rapport sur l'adaptation de la société au vieillissement de sa population, directeur du master des politiques du vieillissement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, directeur d'EHPA Presse et EHPA Conseil
M. Aurélien BORDET, consultant chez EHPA Conseil
M. Gérard LACOSTE, directeur général adjoint de l'institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France

Associations de consommateurs

M. Alain BAZOT, président de l'Union Fédérale des Consommateurs - Que Choisir

Union Nationale des associations de responsables de copropriété

M. Bruno DHONT, directeur de l'ARC, ancien membre de la Commission relative à la copropriété
M. Emile HAGEGE, directeur-adjoint
M. SIQUET, membre du bureau de l'UNARC, membre du Conseil syndical de la Résidence du Quartier de l'Horloge à Paris
Mme CREUSOT, membre de l'UNARC, syndic des résidences des Hespérides des Ternes et de Rueil Village

Résidences-services (résidences de premier type)

Association nationale des copropriétés avec services (ANCS)

M. Pierrick DUMOULIN, président, directeur des Jardins d'Arcadie à Quimper,
M. Gilles CARLAC'H, membre du bureau, président du conseil syndical des Jardins d'Arcadie de Vannes
M. Jean-Louis MAGY, membre du bureau, directeur des Jardins d'Alsace à Strasbourg,

Association de défense des victimes des résidences services seniors (ADVRSS)

M. Bruno AUDON, président
Mme Colette MONDANEL, membre
Me Delphine LUCON, avocate de l'association

Résidence Touraine I à Montrichard

M. Christophe RIMPOT, président du conseil syndical
Mme LEROY, résidente
M. SABIN, résident
M. Christophe LAILLET, salarié du syndicat des copropriétaires

Résidence Croix de Pierre au Mans (deux syndicats de copropriété, une association syndicale libre)

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

Résidence Bocage Centre à Tours

M. Jacques GOURAULT, président du conseil syndical
Mme Jeannine CARLIER, présidente de l'Association des résidents du Bocage Tours Centre
M. DEVIN, vice-président de l'association
M. FAISANDIER, directeur de l'association

Résidence Bocage Parc à Tours

M. Eric LOBBE, membre du conseil d'administration de l'Association des résidents du Bocage Parc à Tours
Mme MILON, directrice de l'association

Collectif des copropriétaires de la résidence du Bel Age à Tours (Association de la loi de 1901)

Mme CHESNEAU, présidente
M. Fabrice ROUSSE, vice-président
M. Pierre SOUTTER, membre

Résidence Le Bel âge à Tours

Mme LECOMTE, membre du conseil syndical de la résidence ainsi que du conseil d'administration de l'association des résidents de la résidence Le Bel Âge de Tours
Mme LUCAS, présidente de l'association
Mme CANTIN, directrice de l'association

Résidence Les Jardins d'Arcadie de Vannes

M. Gilles CARLAC'H, président du conseil syndical
M. Didier BOISSEAU, membre du conseil syndical

M. Ludovic DAVID, membre du conseil syndical
Mme Marie-Solange DU BOIS BAUDRY, membre du conseil syndical
M. DIVANAC'H, membre du conseil syndical
Mme Rosine KAPS, membre du conseil syndical
Mme SAUJOT, ex-présidente du conseil syndical
Mme Tania LE BIHAN, directrice de la résidence

Résidence Les Jardins d'Arcadie de Quimper

Mme Monique MARY, présidente du conseil syndical
Mme Marie-France, vice-présidente du conseil syndical
Mme Thérèse PLAZA, membre du conseil syndical
Un résident locataire
M. Pierrick DUMOULIN, directeur
Mme Martine GAYET, hôtesse d'accueil, déléguée du personnel
Mme Marie-Pierre LAURET, infirmière de jour, déléguée du personnel suppléante
Me LERAY, notaire à Quimper
Me LE LEON, avocat à Quimper

Résidences avec services du deuxième type

Syndicat national des résidences avec services pour aînés (SNRA)

M. François GEORGE, président du SNRA, président directeur général des sociétés ACAPACE et Les Jardins d'Arcadie,
M. Pascal CADEAU, vice-président du SNRA, directeur général de la société La Girandière,

Syndicat National des Etablissements et Résidences Privés pour Personnes Âgées (SYNERPA)

Mme Florence ARNAIZ-MAUME, déléguée générale
M. Antoine FRAYSSE, chargé de mission juridique
M. Guillaume LELONG, directeur du marketing de Domitys, société adhérente du SYNERPA

Société Nexity

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

Sociétés Aegide et Domitys

M. Jean-Marie FOURNET, président directeur général de la société Aegide, actionnaire unique de la société Domitys
M. Frédéric WALTHER, directeur général de Domitys
M. Laurent BODEL, responsable des ouvertures de résidences chez Domitys

Société Les Jardins d'Arcadie

M. Dominique GENEST, directeur des exploitations du groupe Les Jardins d'Arcadie

Résidence Les Jardins d’Arcadie à Nantes

M. Frédéric BREVET, directeur

Résidence L’Hermine Blanche à Wasquehal (société Domitys)

Mme Elisabeth WABLE, directrice
Mme Margaux FOCHEUX, adjointe à la directrice

Résidence La Girandière à Olivet

M. Stéphane GODDARD, directeur

Union sociale pour l’habitat

Mme Juliette FURET, responsable du département politiques sociales

Organisations mutualistes

Mme Nadine MARTINEAU, directrice de l’hébergement des personnes âgées,
Mutualité Française Anjou-Mayenne
Mme Maryse BRETIN, directrice générale adjointe d’Harmonie Mutuelle (Nantes)

**Société Gestion et Transactions de France, filiale de Michel Pelège
Investissements**

M. Dominique Martelli, directeur de la copropriété
Mme Mélanie Rodriguez, directrice adjointe

4. Glossaire des sigles et acronymes

ADVRSS Association des défense des victimes des résidences services seniors (association de la loi de 1901, précédemment dénommée association de défense des copropriétaires de la résidence services seniors ancienne génération du Bocage Parc)

ALUR Accès au logement et un urbanisme rénové (Loi pour)

ANCS Association nationale des copropriétés avec services (association de la loi de 1901, précédemment dénommée association des résidences Club Services)

ANIL Agence nationale pour l'information sur le logement (association de la loi de 1901)

APA Allocation personnalisée d'autonomie

CEDIAS-Musée social Centre d'études et de documentation d'information et d'action sociales - Musée social (Fondation reconnue d'utilité publique)

CCMSA Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

COGEDIM Compagnie Générale de Développement Immobilier - COGEDIM

ENL Engagement national pour le logement (Loi portant)

EPHA Etablissement d'hébergement pour personnes âgées

EPHAD Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

EUREST Société européenne de restauration - EUREST

FILOCOM Fichier des Logements par Communes

GIR Groupes iso-ressources

GMP GIR moyen pondéré

IAURIF Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (Fondation reconnue d'utilité publique)

LMNP Locations de logements meublés à titre non professionnel (Régime fiscal des)

LMP Locations de logements meublés à titre professionnel (Régime fiscal des)

SAD Service d'aide à domicile

SSIAD Service de soins infirmiers à domicile

SITADEL, SITADEL 2 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 (association de la loi de 1901)

SOPREGI Société de prestations en gestion immobilière

SRU Solidarité et renouvellement urbains (Loi relative à)

SYNERPA Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées (syndicat professionnel)

USLD Unités de soins de longue durée