



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard

JUIN 2022

Pierre **BOISSIER**
Ivan **SALIN**
Anne-Gaëlle **GUÉRIN**

Catherine **AUBEY-BERTHELOT**
Bernard **SCHWOB**

Inspection générale des
finances

Conseil général de
l'environnement et du
développement durable



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET
DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DE LA VILLE ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2021-M-073-03

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 014180-01

RAPPORT

ÉVALUATION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT CENSI-BOUVARD

Établi par

IVAN SALIN
Inspecteur des finances

CATHERINE AUBEY-BERTHELOT
Administratrice générale

Avec la participation de
ANNE-GAËLLE GUÉRIN
Inspectrice stagiaire des finances

BERNARD SCHWOB
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Avec la contribution de
MOUAD EL ISSAMI
Data scientist junior au
Pôle science des données de l'IGF

Sous la supervision de
PIERRE BOISSIER
Inspecteur général des finances

- JUIN 2022 -

SYNTHÈSE

Institué en 2009, le dispositif Censi-Bouvard vise, grâce à une réduction d'impôt sur le revenu, à encourager l'investissement des particuliers dans les logements, neufs ou réhabilités, de certains types d'établissements¹. Les établissements éligibles sont les résidences-services pour étudiants, personnes âgées ou personnes handicapées, les résidences autonomie, destinées aux personnes âgées, ainsi que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Les résidences de tourisme, initialement éligibles, ont été exclues en 2017. La réduction d'impôt, répartie sur neuf ans (durée de l'engagement de location), est calculée en appliquant au prix de revient du logement un taux fixé initialement à 25 % et réduit à 11 % depuis 2012.

Le diagnostic réalisé par la mission confirme l'existence de besoins en logements dédiés pour les étudiants et les personnes âgées.

Les besoins en logements pour les étudiants s'expliquent davantage par un nécessaire rattrapage de l'offre que par les projections démographiques, qui annoncent une stabilisation de la population étudiante, puis un déclin à partir de 2035. Les besoins non satisfaits concernent surtout les étudiants boursiers (37 % de la population étudiante), qui peuvent difficilement se loger dans le parc diffus des grandes métropoles où sont concentrés les établissements d'enseignement supérieur. Le parc de logements étudiants conventionnés, principalement constitué des résidences des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), offre environ 210 000 logements, alors que la France compte 720 000 étudiants boursiers.

En ce qui concerne les personnes âgées, les projections démographiques annoncent une hausse importante des besoins en matière de logements adaptés. Le nombre de personnes de plus de 75 ans devrait ainsi passer de 6,4 millions en 2020 à 8,6 millions en 2030 et 11,3 millions en 2050. Entre 2020 et 2050, la part des plus de 75 ans dans la population totale passerait de 9 % à 16 %. L'enjeu du logement des personnes âgées recouvre néanmoins des aspects différents : il s'agit de répondre aux besoins de ces personnes au quotidien, qui évoluent notamment en fonction de leur âge et de leur degré d'autonomie. Ainsi, ces besoins peuvent être satisfaits par l'adaptation du domicile historique, par un logement dans une résidence non médicalisée (résidences autonomie, résidences-services) ou, si la personne est dépendante, par un hébergement en Ehpad. L'ampleur des besoins n'est pas non plus uniforme sur le territoire : les besoins à venir sont déterminés par la gérontocroissance, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de personnes âgées sur un territoire donné. Celle-ci est particulièrement forte dans les couronnes des grands pôles urbains (la grande couronne francilienne, Lyon, Toulouse, Rennes, etc.) et sur les façades littorales atlantique et méditerranéenne.

¹ L'exposé des motifs de l'amendement n° II-47 relatif à l'article 44 de la loi de finances pour 2009, qui institue le dispositif Censi-Bouvard, indique que « la réforme proposée du régime des loueurs meublés limitera le bénéfice de la qualité de loueur professionnel aux seuls vrais professionnels. Des investisseurs exerçant, par ailleurs, une autre activité professionnelle ne seront donc, en principe, plus susceptibles d'être considérés comme loueurs meublés professionnels (LMP).

Cette clarification est tout à fait opportune mais risque de mettre en difficulté le financement de la construction de certains types de résidences (établissements d'accueil de personnes âgées ou handicapées, résidences pour étudiants, résidences de tourisme classées) dans lesquelles de nombreux logements sont aujourd'hui acquis par des investisseurs se plaçant ensuite sous le régime des LMP et dont la réalisation présente un intérêt général certain.

L'intérêt de la qualification de LMP réside principalement dans la possibilité d'imputer un déficit sur le revenu global. Il est donc proposé, pour les seuls logements inclus dans ces résidences, de créer une réduction d'impôt spécifique se substituant aux possibilités d'imputation d'un déficit sur le revenu global. »

Rapport

Outre l'analyse des besoins, **la mission a procédé à l'évaluation du dispositif proprement dit, en se heurtant toutefois au manque de données disponibles.** Depuis sa création, cette réduction d'impôt a bénéficié à environ 85 000 ménages. En faisant l'hypothèse que chaque ménage investit dans un bien éligible, on peut estimer que **85 000 logements ont été construits grâce au soutien du Censi-Bouvard, en 11 ans (2009-2020).** Le recours à ce dispositif n'a pas été régulier : massif lors de sa création (26 078 nouveaux bénéficiaires en 2010), grâce à un taux de réduction d'impôt élevé (25 %), il a ensuite décliné de manière continue pour ne concerner en 2020 que 854 nouveaux bénéficiaires. Sur les 11,7 Md€ investis et ayant donné lieu à la réduction d'impôt depuis sa création, 8,5 Md€ (soit 72 % du total) ont été réalisés entre 2009 et 2012, année à partir de laquelle le taux de la réduction d'impôt a été ramené à 11%.

Le coût de la dépense fiscale pour l'État a suivi l'évolution du nombre de bénéficiaires, avec un effet d'inertie provoqué par l'étalement de la réduction d'impôt sur neuf ans. De 2013 à 2018, le Censi-Bouvard a coûté à l'État environ 160 M€ par an. Depuis 2018, le nombre de nouveaux bénéficiaires étant plus faible que celui des bénéficiaires arrivant en fin de droits, le coût de la dépense fiscale diminue (134 M€ en 2020). **Au total, le Censi-Bouvard a représenté, depuis sa création, une dépense cumulée de 1,5 Md€, soit environ 18 000 € par logement.**

En l'absence de données précises sur la nature des biens (résidences de tourisme, résidences étudiantes, résidences seniors, Ehpad) financés par le Censi-Bouvard et sur leur localisation, il est difficile de procéder à une évaluation de l'efficacité du dispositif. **Ce manque de données, qui empêche le pilotage du dispositif, constitue l'un de ses inconvénients.**

Le dispositif Censi-Bouvard comporte par ailleurs d'autres défauts majeurs.

Premièrement, **son périmètre est inadapté** : la réduction d'impôt est encore applicable à des établissements dont le fonctionnement est incompatible avec le régime de copropriété (résidences autonomie) ou dont les pouvoirs publics ne souhaitent plus encourager la création (Ehpad). Plus généralement, le régime de la copropriété fait peser un risque sur les résidences, dans la mesure où il peut freiner les travaux d'entretien nécessaires au maintien du potentiel d'exploitation et, ainsi, mener à des copropriétés dégradées. Ce risque est d'autant plus grand que la réduction d'impôt incite à une détention du bien de courte durée (9 ans).

Deuxièmement, **ce dispositif incite les investisseurs particuliers, qui ne sont pas nécessairement des investisseurs avisés, à réaliser des investissements plus risqués qu'en apparence.** En effet, les investissements en résidences-services comportent de nombreux risques : **acquisition en l'absence d'informations suffisantes** sur le niveau de risque du fait d'une réglementation moins exigeante que celle applicable aux investissements financiers, **risque de rentabilité dégradée** du fait de charges de travaux non anticipées ou de baisse des loyers à l'occasion des révisions de bail et, enfin, **risque de moins-value substantielle** (de - 10 % à - 25 %) lors de la revente, qui peut annuler le rendement locatif obtenu pendant la détention du bien. Ces risques peuvent se cumuler et, finalement, placer les investisseurs dans des situations difficiles, si bien que la légitimité d'une aide publique à ce type d'investissement devient contestable.

Troisièmement, **la réduction d'impôt Censi-Bouvard ne semble pas nécessaire** puisque l'investissement des particuliers bénéficie déjà du régime favorable de la location meublée non professionnelle (LMNP). De leur côté, les investisseurs institutionnels, qui ne bénéficient pas d'avantage fiscal, s'orientent de plus en plus vers les résidences-services, surtout pour personnes âgées. Ainsi, en l'absence de défaillance de marché sur ce segment, la réduction d'impôt n'est pas justifiée.

Pour ces différentes raisons, la mission recommande de ne pas proroger le dispositif Censi-Bouvard au-delà du 31 décembre 2022.

Rapport

Au vu des insuffisances du dispositif, la mission considère en effet que **les besoins en logements pour étudiants et personnes âgées sont mieux satisfaits par d'autres leviers de politique publique**, comme la construction de résidences universitaires, qui s'appuie sur les modes de financement du logement social, la réhabilitation de résidences autonomie, qui bénéficie du plan d'aide adopté lors du Ségur de la Santé, ou encore l'aide à l'adaptation du domicile historique, pour laquelle un nouveau dispositif est en préparation (MaPrimeAdapt').

Dans cet esprit, elle préconise de faciliter le recours au financement du logement locatif intermédiaire pour la construction de résidences, notamment pour les étudiants.

Sur le modèle du plan interministériel de développement de l'habitat inclusif, **la mission recommande en outre le lancement d'une démarche interministérielle** visant, sur les deux questions du logement des jeunes, d'une part, et de celui des personnes âgées ou handicapées, d'autre part, à améliorer la connaissance de la demande, au plus près des territoires, et à adapter l'offre (publique comme privée) en conséquence.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. DESTINÉ AUX PARTICULIERS, LE DISPOSITIF FISCAL CENSI-BOUVARD OFFRE UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU, DONT LE TAUX A FORTEMENT BAISSÉ DEPUIS SA CRÉATION.....	2
2. LES BESOINS EN LOGEMENTS, POUR LES ÉTUDIANTS COMME POUR LES PERSONNES ÂGÉES, VONT RESTER IMPORTANTS DANS LES ANNÉES À VENIR.....	3
2.1. La population étudiante devrait se stabiliser à moyen terme, mais les besoins en logement resteront élevés car ils ne sont actuellement que partiellement couverts ...3	
2.1.1. <i>Les différents types de logement étudiant et leurs modalités de financement.....</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Des besoins en logements étudiants non satisfaits, notamment sur le segment social et intermédiaire.....</i>	<i>5</i>
2.2. Les projections démographiques relatives aux personnes âgées annoncent une hausse des besoins en logements adaptés.....	10
2.2.1. <i>Les différents types de logement pour personnes âgées et leurs modalités de financement.....</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>La hausse des besoins en logements adaptés pour personnes âgées, du fait de la démographie, et l'évolution des choix d'hébergement devraient conduire au développement des résidences autonomie et des résidences-services.....</i>	<i>13</i>
3. LE DISPOSITIF CENSI-BOUVARD EST À LA FOIS PEU AVANTAGEUX POUR L'INVESTISSEUR ET PEU EFFICACE EN TERMES DE POLITIQUE PUBLIQUE.....	17
3.1. Le manque de données rend l'évaluation de l'efficacité du dispositif difficile	17
3.2. Le dispositif Censi-Bouvard représente une dépense modérée dont l'efficacité est contestable au vu du faible nombre de logements construits	18
3.3. Le Censi-Bouvard encourage un investissement plus risqué qu'en apparence pour les investisseurs particuliers.....	20
3.4. Le Censi-Bouvard encourage la copropriété, modèle inadapté à la gestion des établissements spécialisés.....	22
3.5. Le dispositif Censi-Bouvard ne peut être justifié par l'existence d'une défaillance de marché	23
4. LE CENSI-BOUVARD DEVRAIT ÊTRE SUPPRIMÉ ET LES BESOINS EN LOGEMENTS POUR LES ÉTUDIANTS ET LES SENIORS TRAITÉS PAR D'AUTRES LEVIERS DE POLITIQUE PUBLIQUE.....	24
4.1. La suppression du Censi-Bouvard doit conduire les pouvoirs publics à se concentrer sur la réponse aux besoins en matière de logements à loyer modéré	24
4.2. Le lancement d'une démarche interministérielle sur la prise en compte des besoins des jeunes et des personnes âgées dans la politique de l'habitat serait nécessaire ...	26
CONCLUSION	29

INTRODUCTION

Par lettre du 16 novembre 2021, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, le ministre délégué chargé des comptes publics et la ministre déléguée chargée du logement ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission portant sur l'évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard.

Instituée en 2009, cette réduction d'impôt concerne l'investissement des particuliers dans des logements, neufs ou réhabilités, de certains types d'établissements. Les établissements éligibles sont les résidences-services pour étudiants, personnes âgées ou personnes handicapées, les résidences autonomie, destinées aux personnes âgées, ainsi que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La réduction d'impôt est calculée en appliquant le taux de 11 %, taux en vigueur depuis 2012, au prix de revient du logement acquis.

Depuis sa création, le dispositif a été prorogé à quatre reprises et a fait l'objet de deux rapports d'évaluation : l'un en 2015, conformément à l'article 22 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 prévoyant la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation, et l'autre en 2018, conformément à l'article 78 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.

Les dispositions de l'article 74 de la loi de finances pour 2022 ont prorogé pour la dernière fois le dispositif jusqu'au 31 décembre 2022 et demandent au Gouvernement un rapport d'évaluation.

Le présent rapport a ainsi pour objectif d'évaluer le dispositif, en vue d'éclairer la décision du Gouvernement quant à son éventuelle prorogation. La mission a mené ses travaux de janvier à mai 2022. Sa démarche a consisté à présenter le dispositif Censi-Bouvard (partie 1), établir un diagnostic sur les besoins en logements pour les étudiants et les personnes âgées (partie 2), évaluer le dispositif (partie 3) et formuler des recommandations sur les suites à lui donner et sur les mesures à envisager pour répondre aux besoins de logement des populations concernées (partie 4).

Sept annexes sont jointes à ce rapport :

- ◆ évaluation du dispositif Censi-Bouvard (I) ;
- ◆ diagnostic sur les besoins en logements pour les étudiants (II) ;
- ◆ diagnostic sur les besoins en logements pour les personnes âgées (III) ;
- ◆ typologie des résidences thématiques et de leur financement sur fonds d'épargne (IV) ;
- ◆ panorama du financement des résidences par les investisseurs institutionnels privés (V) ;
- ◆ liste des personnes rencontrées (VI) ;
- ◆ lettre de mission (VII).

1. Destiné aux particuliers, le dispositif fiscal Censi-Bouvard offre une réduction d'impôt sur le revenu, dont le taux a fortement baissé depuis sa création

Le dispositif Censi-Bouvard, codifié à l'article 199 sexvicies du code général des impôts (CGI), a été institué par la loi de finances pour 2009. Ce dispositif consiste en une **réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des seules personnes physiques**, à l'exclusion des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Les bénéficiaires doivent être domiciliés en France, acquérir un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation, et le destiner à une **location meublée non professionnelle**. Pour être éligible à la réduction d'impôt, l'investissement doit porter sur certains types de logements :

- ◆ les résidences-services pour étudiants ;
- ◆ les résidences-services pour personnes âgées ou handicapées ;
- ◆ les établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS) accueillant des personnes âgées (établissement d'hébergement pour personnes âgées, dépendantes ou non, résidences autonomie) ou handicapées (foyers d'accueil médicalisés, maisons d'accueil spécialisées).

Les résidences de tourisme, éligibles au dispositif à sa création, en ont été exclues à compter de 2017.

Compte tenu de cette évolution du dispositif, les résidences-services, pour étudiants comme pour personnes âgées, constituent désormais la cible privilégiée du dispositif Censi-Bouvard. Ces établissements reposent sur un modèle économique commun : ils sont **construits par des promoteurs, qui vendent les logements à des investisseurs, qui peuvent être des particuliers, éligibles au dispositif Censi-Bouvard, ou des institutionnels. Ces propriétaires louent leur logement via un bail commercial (cf. 2.2) à un gestionnaire**, qui leur verse un loyer fixe, quelle que soit l'occupation de la résidence. Le gestionnaire prend en charge le risque de vacance. Le gestionnaire loue les logements à des résidents, auxquels il facture des redevances composées d'une partie de loyer et d'une partie de services. Les services sont, selon les résidences, soit totalement forfaitisés, soit composés d'une part forfaitisée et d'une part « à la carte », facturée selon la consommation des résidents.

La **réduction d'impôt** dont bénéficie l'investisseur optant pour le dispositif Censi-Bouvard est calculée sur le **prix de revient** du logement acquis, dans la limite de 300 000 € par an. Son taux a été revu à la baisse depuis sa création, passant de 25 % initialement à **11 %** à partir de 2012 (cf. tableau 1).

La réduction d'impôt est répartie sur neuf années, à raison d'un neuvième de son montant chaque année. Cette période de neuf ans correspond à la durée de l'engagement de location pris par le propriétaire : en cas de non-respect de cet engagement, le propriétaire perd le bénéfice de la réduction d'impôt, au prorata des années manquantes.

Selon sa situation personnelle (degré d'endettement utilisé pour l'acquisition, taux d'imposition marginal, etc.), l'investisseur a intérêt, ou non, à solliciter la réduction d'impôt Censi-Bouvard (dans le cadre du régime microBIC ou du régime réel). En effet, le choix de la réduction d'impôt prive son bénéficiaire de la possibilité d'amortir son bien², qui constitue un puissant avantage pour réduire la fiscalisation des revenus locatifs, si bien que l'arbitrage peut pencher en la faveur du Censi-Bouvard ou du régime réel avec amortissement, sans Censi-Bouvard³.

² Sur la valeur du bien inférieure à 300 000 €.

³ La location d'un logement meublé bénéficie d'un régime fiscal propre, de droit commun, le régime de la location meublée non professionnelle (LMNP). Au sein de ce régime, le loueur peut choisir le régime microBIC ou le régime réel, qui diffèrent par leur manière de prendre en compte l'amortissement. Cf. annexe I pour plus de précisions.

Rapport

Les logements éligibles au Censi-Bouvard sont grevés de TVA à l'acquisition mais celle-ci est neutre pour l'investisseur. En effet, comme les loyers des établissements sont eux aussi assujettis à la TVA, le propriétaire est considéré comme un assujetti à la TVA et peut demander le remboursement de la TVA payée à l'achat. Ce remboursement est conditionné à la détention du bien pendant 20 ans. Si le propriétaire revend son bien avant ces 20 ans, il doit reverser la TVA remboursée au prorata des années manquantes, sauf si le repreneur poursuit l'activité de location et conserve le bail.

Tableau 1 : Évolution du taux de la réduction d'impôt Censi-Bouvard

Date de l'acte authentique d'achat	Taux de la réduction d'impôt
2009	25 %
2010	25 %
2011	18 % ⁴
2012	11 % ^{5,6}
2013 et suivantes	11 %

Source : Bofip BOI-IR-RICI-220-30.

2. Les besoins en logements, pour les étudiants comme pour les personnes âgées, vont rester importants dans les années à venir⁷

2.1. La population étudiante devrait se stabiliser à moyen terme, mais les besoins en logement resteront élevés car ils ne sont actuellement que partiellement couverts

2.1.1. Les différents types de logement étudiant et leurs modalités de financement

À la rentrée universitaire 2020, la France comptait 2,8 millions d'étudiants dans l'enseignement supérieur. Cette population choisit entre différentes possibilités de logement (cf. graphique 1) :

- ◆ vivre au sein de la **cellule familiale** (on parle alors d'étudiants « cohabitants ») ;
- ◆ vivre **en dehors de la cellule familiale** (on parle alors d'étudiants « décohabitants »), selon divers modes d'habitat :
 - le parc locatif privé, en location ou colocation ;
 - les résidences-services⁸ privées à but lucratif ;
 - les résidences conventionnées à l'aide personnalisée au logement (APL, cf. ci-dessous), possédées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) ou par des bailleurs sociaux ;

⁴ Si le contrat de réservation a été enregistré en 2010 et l'acte d'achat l'a été entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2011, le taux est de 20 %.

⁵ Le passage de 18 % à 11 % est le résultat d'une double modification en loi de finances pour 2012 : le passage à un taux de droit commun de 14 % et une réduction homothétique, calculée au taux de 15 % (« rabout »), des avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu compris dans le champ du plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du CGI.

⁶ Si le contrat de réservation a été enregistré en 2011 et l'acte d'achat l'a été entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2012, le taux est de 18 %.

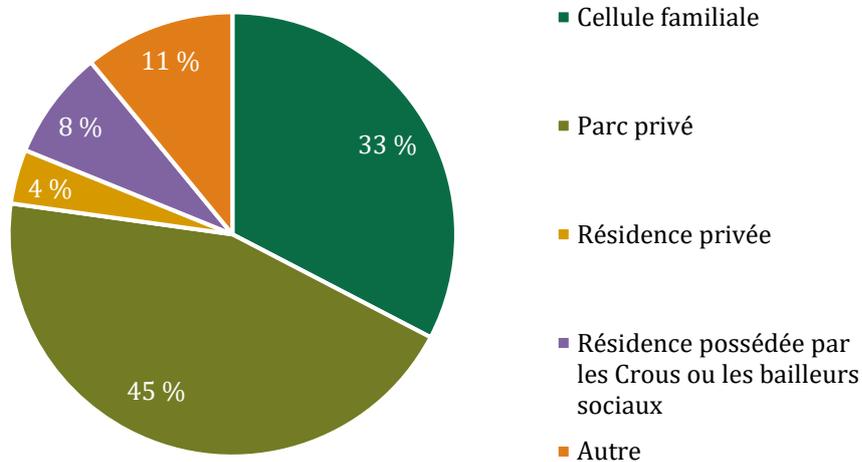
⁷ Un tableau récapitulatif des différents types de résidences éligibles au Censi-Bouvard se trouve p. 17.

⁸ La résidence-services est définie à l'article L. 631-13 du code de la construction et de l'habitation.

Rapport

- d'autres modes moins répandus, comme les internats des classes préparatoires ou le coliving⁹.

Graphique 1 : Répartition de la population étudiante par solution de logement en 2020



Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2020

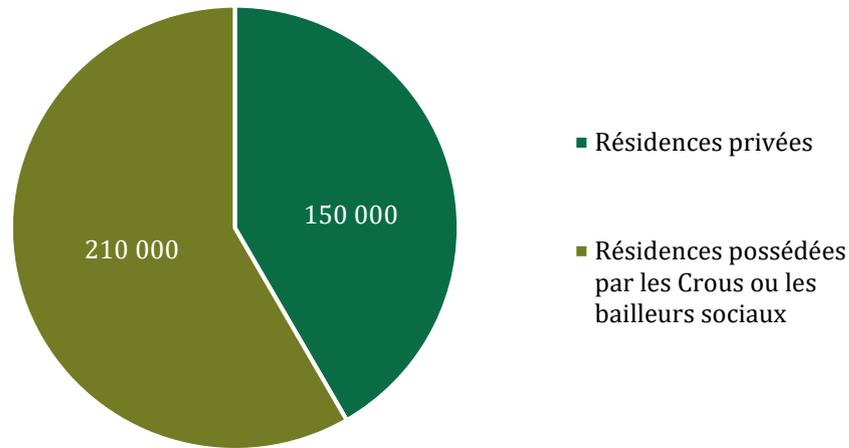
Seules les **résidences étudiantes privées** sont éligibles au Censi-Bouvard. Pour être éligibles, ces résidences doivent être occupées à hauteur de 70 % d'étudiants au moins et proposer trois des services suivants : petit-déjeuner, nettoyage régulier, fourniture de linge de maison ou réception de la clientèle. Les étudiants résidents ne sont pas éligibles à l'APL mais demeurent éligibles à l'allocation de logement sociale (ALS). Ces résidences représentent environ **150 000 logements**. Elles sont construites par des promoteurs, qui vendent ensuite les logements à des investisseurs particuliers (vente au détail) ou à un investisseur institutionnel (vente en bloc).

Les **résidences conventionnées** représentent le **volet social** du logement étudiant. Elles regroupent les résidences construites avant 2019¹⁰, de statuts variés, et les résidences construites après 2019, sous le **statut de « résidence universitaire »**, créé par la loi Alur du 24 mars 2014 et désormais défini à l'article L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Ce statut permet notamment au gestionnaire de forfaitiser certaines charges. Ces résidences offrent environ **210 000 logements** et constituent ainsi la majorité des logements étudiants en résidences (cf. graphique 2). Elles peuvent être détenues et gérées par des Crous ou détenues par des bailleurs sociaux : dans ce dernier cas, elles peuvent être gérées par les bailleurs eux-mêmes, par les Crous ou par des associations spécialisées, comme l'Association des résidences pour étudiants et jeunes (Arpej). Non éligibles au Censi-Bouvard, les résidences universitaires sont **financées par le livret A**, majoritairement via les prêts locatifs sociaux (PLS) et, en Ile-de-France, via les prêts locatifs à usage spécial (PLUS). Le bénéfice du financement social impose aux gestionnaires des résidences de réserver l'accès aux logements à des bénéficiaires respectant des conditions de ressources et de pratiquer des loyers plafonnés.

⁹ Contrairement aux contrats de colocation, les contrats de coliving incluent des services que l'opérateur ou le propriétaire s'engage à fournir pendant la durée du contrat. De plus, le logement est composé d'espaces loués individuellement et d'espaces collectifs.

¹⁰ Cf. annexe IV.

Graphique 2 : Répartition de la population étudiante logée en résidence dédiée en 2020



Source : Observatoire national de la vie étudiante et étude Xerfi Precepta, 2020.

Les comparaisons européennes¹¹ montrent que la France est dans la moyenne en ce qui concerne la part d'étudiants cohabitants (33 %), mais qu'elle affiche une part d'étudiants logés en résidences légèrement plus faible que la moyenne européenne (13 % contre 17 %) et bien inférieure à certains pays (30 % aux Pays-Bas, par exemple) mais supérieure à celle de l'Allemagne (6 %) et de l'Italie (5 %).

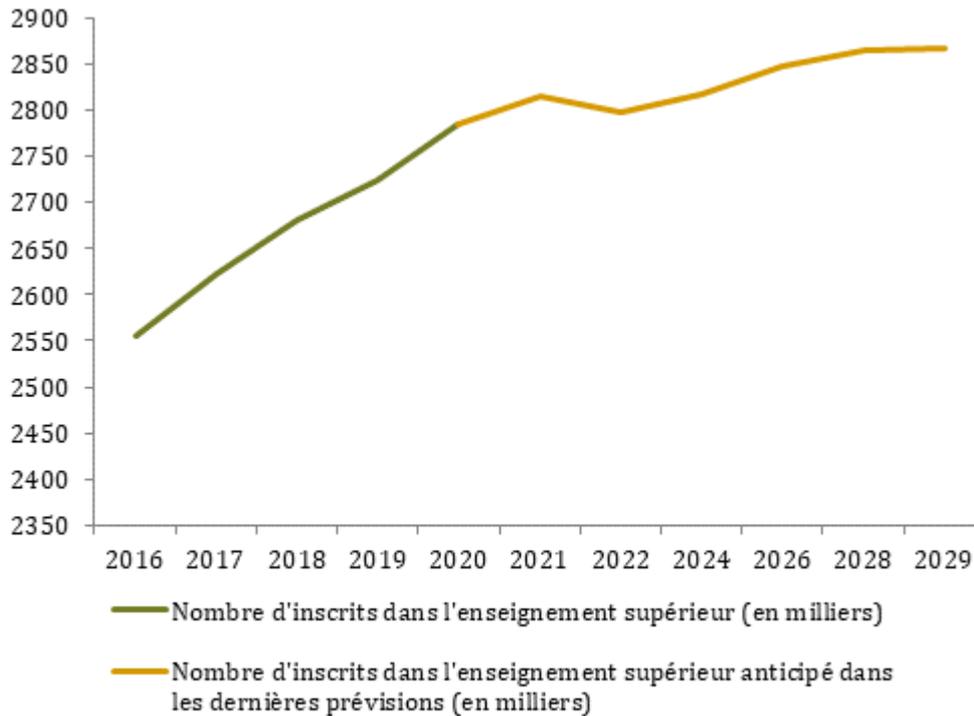
2.1.2. Des besoins en logements étudiants non satisfaits, notamment sur le segment social et intermédiaire

La hausse de la natalité de la fin des années 1990 et la progression du taux de réussite au baccalauréat expliquent la hausse de la population étudiante constatée depuis plusieurs années, qui devrait se prolonger jusqu'à la fin de la décennie (cf. graphique 3). Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) estime ainsi que le nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur sera de 2,87 millions en 2029, contre 2,79 millions en 2020, soit une hausse de 80 000 étudiants. **À plus long terme, les projections démographiques de l'Insee¹² prévoient une stabilisation de la population âgée de 18 à 24 ans à hauteur de 5 millions vers 2030-2035, puis une baisse jusqu'à 4,2 millions entre 2035 et 2045.**

¹¹ Cf. annexe II pour plus de précisions. Source : enquête Eurostudent 2021.

¹² Source : Projections de population 2021-2070 parues le 29 novembre 2021

Graphique 3 : Nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur français de 2016 à 2020 et évolution anticipée de 2021 à 2029



Source : Mission d'après les données du Système d'information et études statistiques (SIES)¹³ du MESRI, 2021

Plus que l'évolution démographique, d'autres facteurs expliquent la présence de besoins importants en matière de logement étudiant :

- ◆ **les besoins actuels ne sont que partiellement satisfaits**, malgré les Plans 40 000 et 60 000, visant au développement du logement étudiant (cf. encadré 1) : un rattrapage est donc nécessaire même en l'absence de pression démographique dans les prochaines décennies ;
- ◆ **les flux d'étudiants internationaux sont difficiles à estimer**, notamment après la crise sanitaire, mais l'attractivité internationale des établissements de l'enseignement supérieur français constitue un objectif gouvernemental, *via* le label « Bienvenue en France ». La présence de logements dédiés, notamment en résidences, est un facteur d'attractivité pour les étudiants en mobilité internationale. L'accroissement du nombre de ces étudiants augmente les besoins en logement dédié ;
- ◆ **la mobilité des étudiants français, qui suit une tendance haussière (avec le développement des stages et de l'apprentissage, par exemple), renforce également les besoins**, puisque les étudiants sont davantage amenés à décohabiter, voire à avoir plusieurs lieux de résidence.

¹³ Le Système d'information et études statistiques est le service statistique ministériel du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Encadré 1 : Le Plan 40 000 et le Plan 60 000

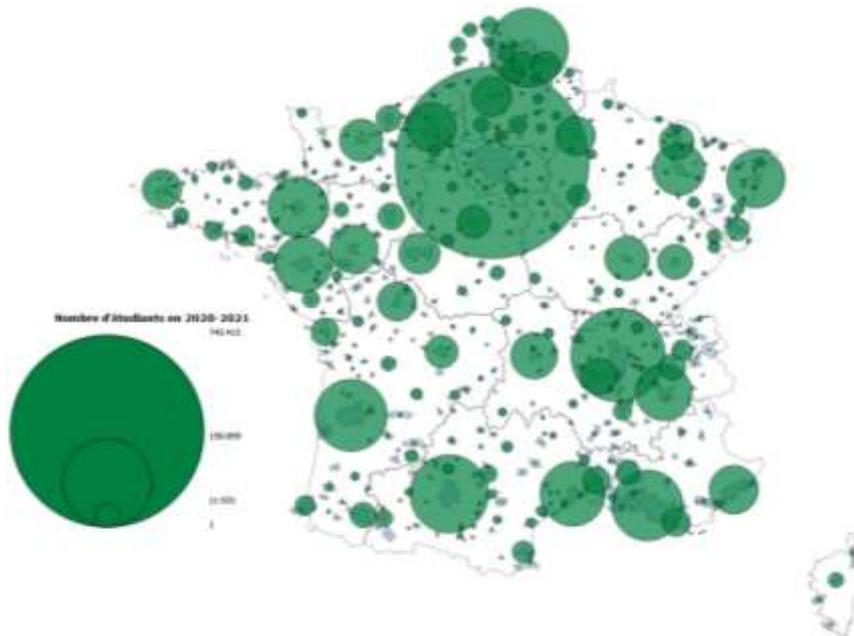
Le Plan 40 000, lancé en 2013 par le MESRI et le ministère de la transition écologique (MTE), visait la création entre 2013 et 2017 de 40 000 places conventionnées dans des résidences étudiantes bénéficiant du financement de droit commun du logement social (PLS, PLUS, aides locales, contrats de plan État-région, Crous). Ces objectifs ont été atteints, puisque 39 664 places ont effectivement été créées, dont 19 583 en province et 20 082 en Ile-de-France.

En 2018, le Plan 60 000 a succédé au Plan 40 000, avec pour objectif la construction de 60 000 places dans de telles résidences à horizon de cinq ans. Outre l'augmentation des objectifs, la gouvernance a été renforcée, avec l'installation d'une mission interministérielle et la nomination de deux nouveaux chefs de projet en juillet 2019. Les derniers résultats disponibles sont ceux de 2021 : à cette date, 35 926 places en résidences universitaires avaient été mises en service. Un objectif de construction de 10 000 places avait été fixé par le fonds national des aides à la pierre (Fnap)¹⁴ pour 2021, et reconduit pour l'année 2022.

Les leviers utilisés pour assurer la réalisation des objectifs de ces plans sont multiples : identification du foncier disponible dans le périmètre des campus universitaires et mobilisation du foncier public¹⁵, ou encore soutien financier d'opérateurs tels qu'Action Logement.

Ces besoins sont concentrés sur les grandes métropoles, qui abritent la majeure partie des étudiants : les quatre aires urbaines de Paris¹⁶, Lyon, Lille et Toulouse accueillent respectivement 26 %, 6 %, 4,4 % et 4,3 % de la population étudiante, soit 40,7 % au total.

Figure 1 : Nombre d'étudiants inscrits par unité urbaine à la rentrée 2020



Source : Mission d'après les données du MESRI.

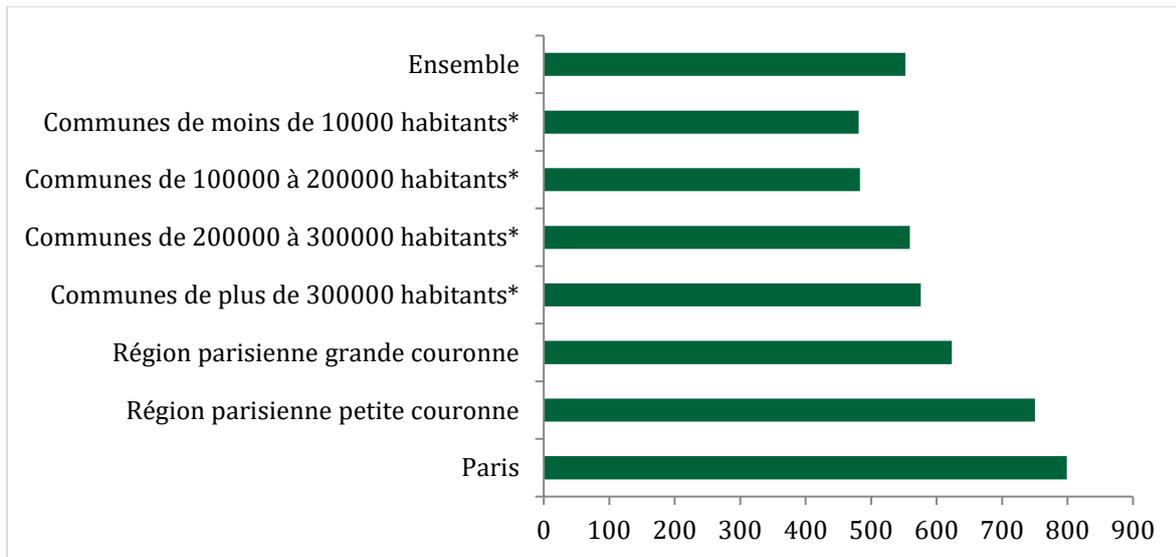
¹⁴Le fonds national des aides à la pierre est un établissement public créé le 1^{er} juillet 2016. Son conseil d'administration est composé de représentants de l'État, des bailleurs sociaux, des parlementaires et des collectivités territoriales. Il est chargé de contribuer au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux et définit la programmation du montant de ces nouveaux engagements à mettre en œuvre au niveau local par les services de l'État. Son financement provient des bailleurs sociaux et d'Action logement. Son budget est d'environ 500 M€ par an.

¹⁵ Les circulaires MESRI-MVL du 25 mai 2020 et MESRI-ML du 5 juillet 2021 à destination des préfets de région et des recteurs prévoient le recensement, en coordination avec les présidents d'université, de terrains pouvant permettre la construction de logements étudiants.

¹⁶ L'unité urbaine de Paris a la particularité de réunir les académies de Paris, Versailles et Créteil.

Ces métropoles affichent par ailleurs les niveaux de loyers les plus élevés. En 2020, les ressources mensuelles moyennes¹⁷ des étudiants sont de 919 €, tandis que leurs dépenses mensuelles moyennes (logement compris) sont de 635 €. Pour les étudiants qui paient un loyer, celui-ci est le premier poste de dépenses, représentant en moyenne 388 € par mois¹⁸. Le poids du logement dans le budget étudiant diffère cependant beaucoup d'une région à l'autre : le calcul des loyers moyens par taille d'agglomération (hors APL) permet de mettre en évidence la spécificité de la région parisienne, les loyers mensuels moyens payés par les étudiants atteignant 799 € dans Paris intra-muros. Hors région parisienne, le niveau de loyer payé par les étudiants décroît avec la taille de la ville (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Loyers mensuels moyens payés par les étudiants en fonction de la taille de l'agglomération en 2020 (en euros par mois)



*Hors région parisienne

Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2020.

La tension locative, qui fait monter le niveau des loyers, notamment dans les métropoles, évince une partie des étudiants du parc locatif privé et des résidences-services. Les résidences universitaires constituent donc un outil majeur de la politique du logement étudiant : elles représentent la seule possibilité de logement à proximité de leur établissement pour un grand nombre d'étudiants, notamment les boursiers, dont le nombre s'élevait à 718 000 en 2020 (36,5 % de la population étudiante). Le loyer en résidence universitaire est en effet modéré : de l'ordre de 300-500 € dans Paris, contre 600-1 000 € en résidence-services (cf. tableau 2).

¹⁷ Ces données incluent les aides de la famille et du conjoint, qu'elles soient directes ou indirectes (paiement du loyer par les parents par exemple), les aides publiques et les revenus d'activité.

¹⁸ Observatoire national de la vie étudiante, Repères 2020, 2020.

Rapport

Tableau 2 : Comparaison des loyers selon le type de logement dans quatre villes

Ville	Loyer médian d'un T1 dans le diffus	Fourchette de loyer d'un T1 en résidence Crous	Fourchette de loyer d'un T1 en résidence-services privée
Paris	688 €	273 à 582 €	568 à 1 000 €
Marseille	450 €	255 à 472 €	450 à 700 €
Lille	420 €	250 à 402 €	511 à 700 €
Clermont-Ferrand	340 €	241 à 422 €	433 à 639 €

Source : Mission, d'après les sites internet de l'observatoire des loyers, des Crous et d'Adele (site de réservation en ligne de logement étudiant).

Dans les zones où le loyer dans le parc diffus est plus accessible, les besoins en logements étudiants sociaux sont moins élevés. Ainsi, le Cnous a transmis à la mission une estimation des besoins en logements étudiants conventionnés, réalisée en collaboration avec les observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE), montrant que ces besoins s'élèvent à 10 000 logements pour l'académie de Paris, mais sont inexistantes dans les académies de Limoges ou Poitiers. **Au total, ces besoins en logement étudiants conventionnés sont estimés à environ 50 000 à l'échelle nationale, inégalement répartis.**

Aux besoins en logements à loyer modéré ou intermédiaire¹⁹ dans les zones tendues, s'ajoutent des besoins nouveaux de logement étudiant, dans des villes petites ou moyennes où le nombre d'étudiants, quoiqu'encore limité, croît rapidement. Ainsi, la population étudiante est passée de 10 734 en 2010 à 16 106 en 2020 à Saint-Denis de la Réunion (+ 50 %) ou encore de 21 442 à 30 061 à Brest (+ 40 %).

Il est, *in fine*, difficile d'établir des estimations nationales précises des besoins en logements étudiants. **La demande doit être appréhendée en fonction du contexte local** (tension locative, offre des Crous, offre des résidences-services, offre des établissements d'enseignement supérieur, étudiants internationaux, etc.). **La mission ne peut que constater que des besoins existent et que les résidences-services constituent un moyen parmi d'autres de les satisfaire. Néanmoins, elles ne constituent pas une réponse adaptée au segment social ou intermédiaire, dont les besoins sont les plus importants, les résidences-services étant plus chères encore que le parc diffus.** Une connaissance plus fine des besoins est nécessaire à l'échelon local, qui tienne compte à la fois des prix de marché et des revenus de la population cible. À ce titre, **les Otle constituent le meilleur moyen d'améliorer la connaissance de l'offre et de la demande en logement étudiant et leur développement devrait être encouragé.**

¹⁹ La notion de logement locatif intermédiaire fait référence à un régime fiscal spécifique, mis en place en 2014 (cf. 4.1). Le logement intermédiaire désigne des logements à loyers réglementés inférieurs aux prix du marché, destinés aux personnes n'ayant pas accès au parc social.

2.2. Les projections démographiques relatives aux personnes âgées annoncent une hausse des besoins en logements adaptés

2.2.1. Les différents types de logement pour personnes âgées et leurs modalités de financement²⁰

Les manques en matière de logement pour personnes âgées recouvrent diverses réalités : l'enjeu premier est de fournir à ces personnes des logements adaptés à leurs besoins, qui varient selon leur degré d'autonomie et évoluent avec l'âge. Cet objectif peut passer tant par l'adaptation du domicile historique (*via* l'installation de rampes de maintien, la transformation de baignoires en douches, des prises électriques en hauteur, etc.) que par la construction de logements en établissements spécialisés, qui offrent une gamme étendue de services, allant de services para-hôtelières (petit-déjeuner, blanchisserie, etc.) aux soins médicalisés pour les Ehpad.

La majeure partie des personnes de plus de 60 ans (18 millions de personnes en 2021) vivent en logement individuel, seules ou en couple. D'après la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), seuls 4 % des plus de 60 ans vivent hors ménage²¹. Selon l'Insee, l'hébergement en Ehpad, plus fréquent pour les femmes, concerne une minorité de seniors à tous les âges (sauf à partir de 100 ans). Il progresse rapidement à partir de 80 ans : à 95 ans, 42 % des femmes et 27 % des hommes vivent en institution, contre respectivement 5 % et 4 % à 80 ans. L'âge à l'entrée en Ehpad était en moyenne de 85 ans et 2 mois en 2015.

Au sein des établissements spécialisés, les personnes âgées, selon leur degré d'autonomie et leurs revenus, ont le choix entre **trois solutions principales** :

- ◆ **les résidences-services seniors ;**
- ◆ **les résidences autonomie ;**
- ◆ **les Ehpad.**

Se développent également depuis quelques années des formes d'habitat dit « partagé », au sein desquelles le logement inclusif a récemment fait l'objet d'une circulaire interministérielle²². Cette forme d'habitat est ouverte aussi bien à des personnes handicapées qu'à des personnes âgées, autonomes ou en perte d'autonomie.

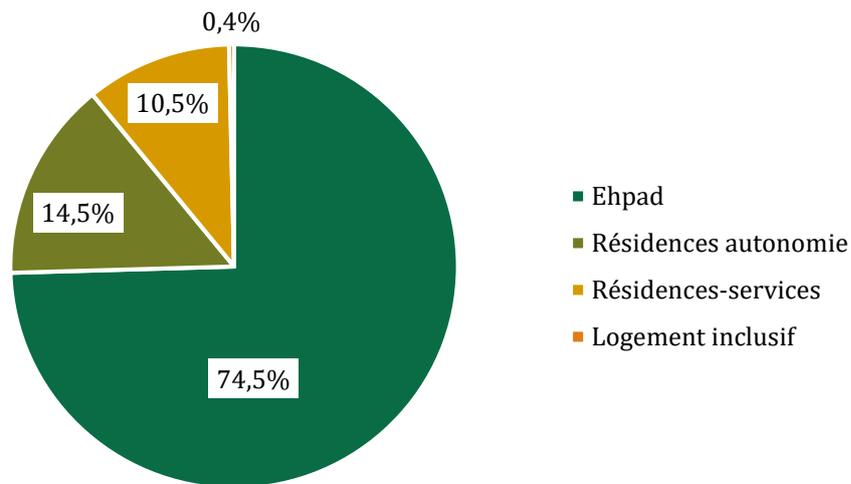
Les résidences-services ne comptent que pour 10 % de l'offre de logement des personnes âgées vivant en établissement, celle-ci étant largement dominée par les Ehpad, qui représentent 75 % des places en établissement (cf. graphique 5).

²⁰ Un tableau récapitulatif des différents types d'établissements pour personnes âgées se trouve en p. 14.

²¹ Les personnes vivant en communauté, par exemple en maisons de retraite, sont considérées comme vivant hors ménage.

²² Circulaire interministérielle n° DGCS/SD3A/DHUP/DGCL/2021/191 du 6 septembre 2021 relative au plan interministériel de développement de l'habitat inclusif.

Graphique 5 : Répartition du nombre de places pour personnes âgées par type d'établissement



Source : Xerfi, Les résidences seniors au cœur des nouveaux parcours résidentiels des personnes âgées, 2021

Les **résidences-services seniors**, définies à l'article L. 631-13 du CCH, désignent des résidences privées proposant des logements à des personnes âgées autonomes ou en légère perte d'autonomie. À **but lucratif**, elles appartiennent à des propriétaires particuliers ou institutionnels et sont gérées par des gestionnaires privés, dont le principal est le groupe Aegide (Domitys). Elles relèvent du **régime de copropriété** défini par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. On distingue deux modèles de résidences-services : le modèle dit « de première génération », développé dans les années 1970, dans lequel les services étaient gérés par la copropriété, et le modèle « de deuxième génération » qui lui succède dans les années 2000, dans lequel les services sont fournis par un gestionnaire professionnel. Elles offrent environ 75 000 logements en 2021, soit **87 000 places**, et sont éligibles au dispositif Censi-Bouvard.

Les **résidences autonomie**, autrefois appelées « foyers-logements »²³ et désormais définies par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), désignent l'équivalent à **vocation sociale** des résidences-services. Pour un coût médian de 688 € par mois, le coût de l'accueil peut varier du simple au triple d'un établissement à l'autre et des écarts importants peuvent être constatés dans le même département, ce qui peut confirmer qu'une partie du parc n'est plus aux normes et devrait faire l'objet de réhabilitation²⁴. Selon la CNSA, un tiers seulement des résidences autonomie seraient conventionnées à l'aide sociale à l'hébergement (ASH) alors que presque toutes sont conventionnées à l'APL. Il semble que cette proportion soit un « état de fait », les bailleurs sociaux ayant l'habitude de conventionner leurs logements à l'APL mais non de demander une habilitation à l'aide sociale, un des interlocuteurs de la mission ayant indiqué que « les deux codes (CCH et CASF) communiquent peu entre eux ».

Contrairement aux résidences-services, les résidences autonomie sont des établissements sanitaires et médico-sociaux (ESMS) et sont soumises à autorisation par le conseil départemental. Elles prévoient un travail de prévention pour les résidents, qui s'inscrit dans le paysage global du médico-social, souvent en lien avec l'Ehpad de proximité, ainsi qu'avec les services d'aide à domicile (SAD) et les services infirmiers de soins à domicile (SSIAD).

²³ Dans la terminologie du ministère chargé de la Santé et de la CNSA, les foyers-logements sont l'ancienne appellation des résidences autonomie. Au sens du CCH, elles sont des logements-foyers ayant la qualité d'ESMS.

²⁴ Statistiques de la CNSA : Analyse statistique n°10 : *Les prix des résidences-autonomie en 2018 et 2019*, fin novembre 2021.

Rapport

Bien que théoriquement éligibles au Censi-Bouvard, elles sont dans les faits financées par le prêt locatif social (PLS). Gérées par des centres communaux d'action sociale, des bailleurs sociaux ou d'autres organismes non lucratifs (congrégations, fondations, etc.), elles offraient environ **120 000 places en 2021**.

Les Ehpad sont destinés aux personnes dépendantes, qui ont besoin d'une aide et/ou des soins quotidiens. Contrairement aux types d'établissements décrits ci-dessus²⁵, les Ehpad sont médicalisés. Ils doivent être agréés conjointement par l'agence régionale de santé (ARS) et le conseil départemental. Il existe environ 7 000 Ehpad en France, offrant **610 000 places**. Les Ehpad peuvent être **publics ou privés, à but lucratif ou non**. En fonction de leur statut, le prix supporté par les résidents varie substantiellement (cf. tableau 3). **Les Ehpad sont éligibles au Censi-Bouvard mais en pratique, les Ehpad publics ou privés à but non lucratif sont largement majoritaires.** Sur les 1 500 Ehpad privés à but lucratif ($\approx 20\%$ du total), seuls 800 sont détenus par des particuliers, donc éligibles au Censi-Bouvard (cf. annexe IV). Le flux de création de nouveaux Ehpad est très réduit du fait des orientations gouvernementales privilégiant le maintien à domicile, sous ses différentes formes.

Tableau 3 : Prix de journée par type d'Ehpad

Type d'hébergement	Public	Privé non lucratif	Privé commercial
Ehpad accueillant des bénéficiaires de l'ASH	56,56 €	60,29 €	68,99 €
Ehpad n'accueillant pas de bénéficiaires de l'ASH	-	68,69 €	88,00 €

Source : CNSA, Analyse statistiques n°09 (Avril 2021), Les prix des Ehpad en 2019.

Le **logement inclusif**, défini à l'article L. 381-1 du code de l'action sociale et des familles, correspond à un habitat partagé dans lequel plusieurs personnes (entre cinq et dix en moyenne) partagent des locaux communs, ainsi qu'un accompagnement et des services s'ils le souhaitent (un salarié, des soins infirmiers ou de l'aide à domicile), tout en bénéficiant d'un logement privatif. Il constitue un type d'habitat intermédiaire entre le logement individuel et la vie en résidence ou en Ehpad. Il n'est pas considéré comme un ESMS et ne fait donc pas l'objet d'autorisations. Lorsque l'habitat inclusif est géré par des bailleurs sociaux, ces derniers peuvent facturer des services aux résidents en complément du loyer. Conventionné à l'APL, il n'est pas éligible au Censi-Bouvard. Ce mode d'habitat est encore embryonnaire (environ 300 structures pour près de 3 000 logements), mais bénéficie du plan interministériel de développement de l'habitat inclusif, incluant un soutien financier *via* le Ségur de la santé²⁶.

Le tableau suivant résume, de façon simplifiée, la typologie des établissements pour personnes âgées.

²⁵ Certaines résidences autonomie peuvent toutefois accueillir des personnes plus dépendantes et travailler en liaison avec un Ehpad et un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

²⁶ Concertation lancée en 2020 entre les différents acteurs sociaux du domaine de la santé portant notamment sur les questions de financement des ESMS.

Tableau 4 : Typologie des établissements pour personnes âgées

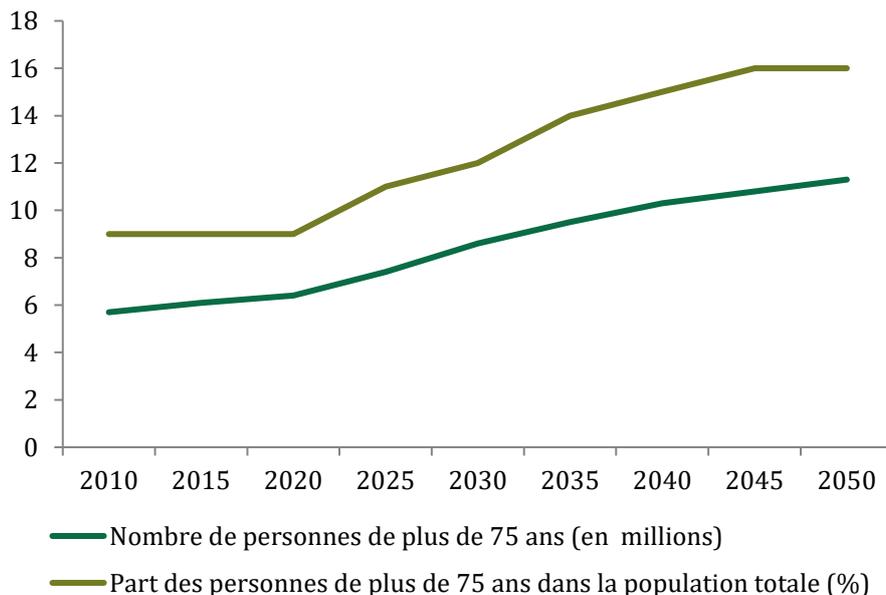
Dénomination	Statut	ESMS	Médicalisé	Social
Résidence-services	Privé à but lucratif	Non	Non	Non
Résidence autonomie (CASF) ou « logement foyer ayant la qualité d'ESMS » (CCH)	Principalement public ou à but non lucratif	Oui	Non même si liaisons avec des Ehpad et/ou SAD et SSIAD	Oui si habilitée aide sociale (ASH) ou conventionnée APL
Ehpad	Public, privé lucratif ou non lucratif	Oui	Oui	Oui si habilité ASH ou conventionné APL
Logement inclusif ou « logement-foyer non ESMS »	Possible seulement en logement-foyer ou logement locatif social classique, pas en RSS ou en ESMS	Non	Non	Oui, nouvelle convention APL et AVP

Source : Mission et circulaire interministérielle pour le logement inclusif.

2.2.2. La hausse des besoins en logements adaptés pour personnes âgées, du fait de la démographie, et l'évolution des choix d'hébergement devraient conduire au développement des résidences autonomie et des résidences-services

D'après l'Insee, le nombre de personnes de plus de 75 ans devrait passer de 6,4 millions en 2020 à 8,6 millions en 2030 et 11,3 millions en 2050. Entre 2020 et 2030, la part des plus de 75 ans dans la population totale passerait de 9 % à 16 % (cf. graphique 6). Les prévisions démographiques relatives aux personnes âgées annoncent une hausse des besoins en logements adaptés à cette catégorie de la population.

Graphique 6 : Évolution du nombre et du pourcentage de personnes âgées de plus de 75 ans



Source : Insee, Projections de population 2021-2070 pour la France.

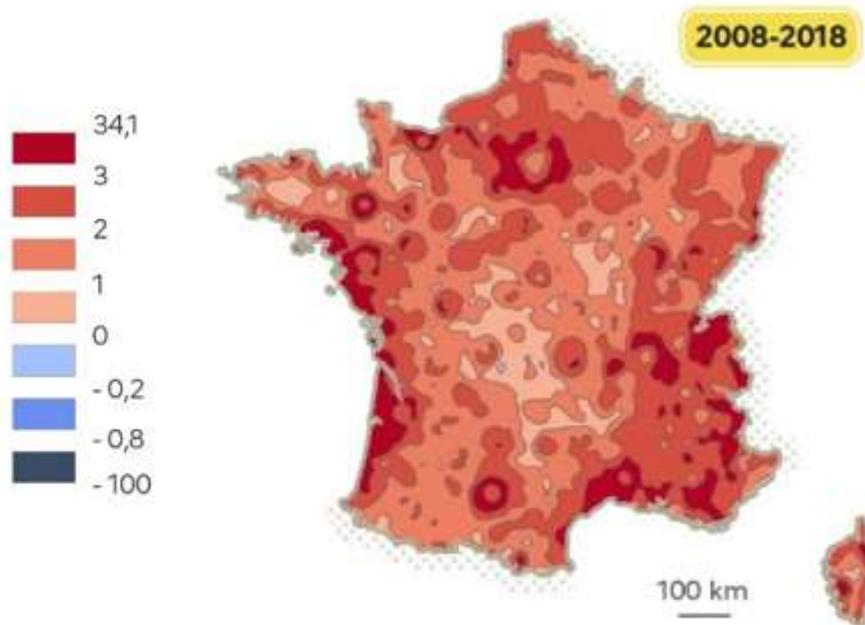
Rapport

Les besoins en logements pour les personnes âgées se déclinent de façon différenciée selon les territoires et les types d'établissements.

L'analyse territorialisée mobilise **deux concepts** qui doivent être distingués et qui renvoient à des réalités différentes en matière de besoins. La notion de **vieillissement**, tout d'abord, désigne l'augmentation de la part de la population âgée dans la population totale d'un territoire donné. La tendance au vieillissement est forte dans la « diagonale du vide » du territoire métropolitain, du Gers aux Vosges en passant par le Massif central. Ce phénomène n'est **pas nécessairement synonyme de croissance des besoins** en logements pour les personnes âgées car un territoire peut à la fois connaître un vieillissement rapide et voir sa population en personnes âgées se stabiliser, voire baisser, si la population totale diminue, notamment du fait de l'exode des plus jeunes. Les différences de niveau de vieillissement entre territoires peuvent, néanmoins, expliquer des **besoins existants non satisfaits** et nécessitant un rattrapage de l'offre.

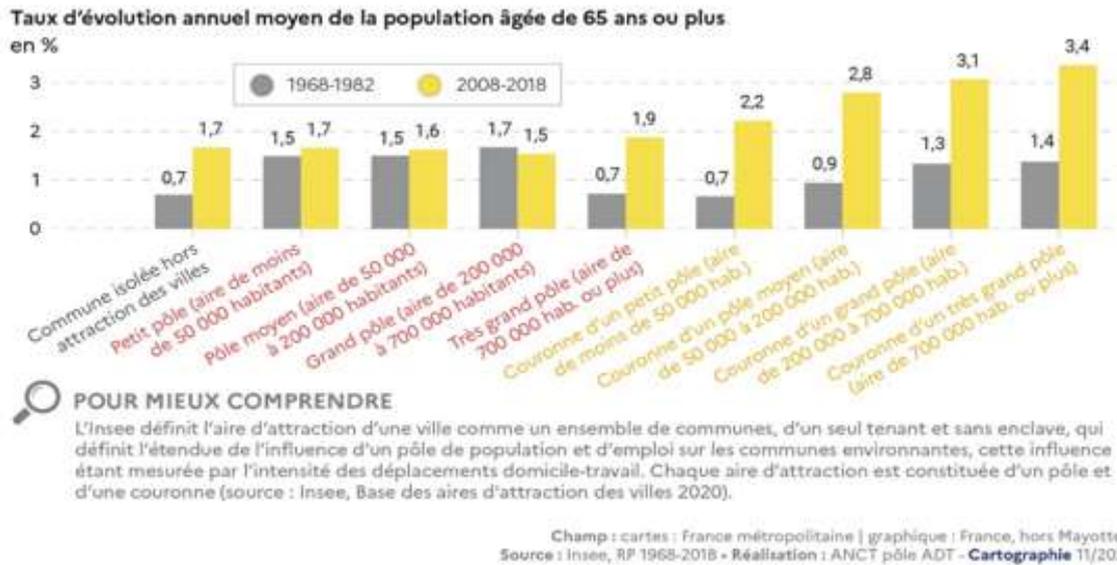
Plus que le vieillissement, la notion clef pour appréhender l'évolution des besoins en logements des personnes âgées est celle de **gérontocroissance**, qui désigne l'augmentation du nombre de personnes âgées dans un territoire. Les zones qui présentent la plus forte gérontocroissance ne sont pas les plus « vieilles » ni les plus « vieillissantes » : il s'agit principalement des **périphéries des grands pôles urbains**, comme Lyon, Toulouse, Rennes ou la grande couronne francilienne, et des façades littorales atlantique et méditerranéenne. Dans ces territoires, où la population jeune est surreprésentée, le nombre de personnes âgées augmente rapidement, ce qui crée des besoins importants en matière de logements adaptés (cf. figure 2). Par ailleurs, plus le pôle urbain est important, plus la gérontocroissance observée dans sa couronne l'est aussi : entre 2008 et 2018, celle-ci est de 2,2 % par an dans les couronnes des pôles de moins de 50 000 habitants, tandis qu'elle est de 3,4 % par an dans les couronnes des pôles de plus de 700 000 habitants (cf. graphique 7).

Figure 2 : Taux d'évolution annuel moyen de la population âgée de plus de 65 ans ou plus



Source : Observatoire des territoires, « Territoires et transitions », décembre 2021.

Graphique 7 : Gérontocroissance par type de pôle urbain



Source : Observatoire des territoires, « Territoires et transitions », décembre 2021.

Les besoins en logement adapté pour les personnes âgées revêtent des formes variées. La politique de maintien à domicile, portée par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) du 28 décembre 2015, vise à **accompagner la perte d'autonomie afin de permettre aux personnes âgées de continuer à habiter au domicile historique, en résidence (résidences-services, résidences autonomie) ou dans un logement inclusif, plutôt que d'être hébergées en Ehpad**. Compte tenu de l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes, le choix des pouvoirs publics consiste à accroître la médicalisation des Ehpad et à réserver ce mode d'hébergement aux personnes les plus dépendantes, ce qui n'est pas le cas actuel.

Ces orientations ont un double impact sur les besoins en matière de logements : les créations d'Ehpad sont limitées depuis plusieurs années et le report d'une population moins dépendante vers d'autres formes de logement augmente les besoins en création de ces dernières.

Ainsi, **le secteur des résidences-services seniors est en forte croissance : le nombre de ces résidences a augmenté de 47 % entre 2017 et 2021**, passant de 660 à 972. Une étude Xerfi²⁷ indique que ce nombre pourrait s'élever à 1 147 en 2023 et offrir 106 114 places. Les évolutions démographiques et le succès des résidences-services qui permettent notamment d'éviter l'isolement, laissent entrevoir un potentiel de développement pour ces structures. En outre, une demande solvable existe : les plus de 60 ans disposaient, en 2017, d'un niveau de vie mensuel médian de 1 837 €²⁸, qui correspond au niveau requis pour vivre en résidences-services (sur la base d'une redevance mensuelle de 1 500 € et de 300 € de reste à vivre). Cela signifie qu'une moitié environ de la population des seniors a les moyens de payer la redevance d'une résidence-services. Cependant, l'évolution des facteurs socio-économiques (niveau de vie des retraités, augmentation de la dépendance, etc.) pourrait réduire la demande solvable et freiner le développement de l'offre.

²⁷ Xerfi, *Les résidences seniors au cœur des nouveaux parcours résidentiels des personnes âgées*, 2021.

²⁸ Drees, *L'aide et l'action sociale en France, Les personnes âgées et leurs ressources*, 2020.

Rapport

Les résidences autonomie, qui constituent un maillon essentiel pour le logement des personnes âgées à faibles revenus, pâtissent de l'ancienneté des bâtis et de besoins de réhabilitation (elles ont été majoritairement construites dans les années 1970), qui conduisent à des taux d'occupation insuffisants. Plusieurs outils sont mobilisés pour redynamiser ce mode d'habitation. La priorité donnée à la rénovation est soutenue par le plan d'aide à l'investissement immobilier 2022-2024 dans le secteur médico-social (32,5 M€ affectés à la rénovation de résidences autonomie en 2022). Le Ségur de la santé a aussi prévu un soutien financier à la création de nouvelles résidences autonomie, avec une aide de 5 000 € par logement, versée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les frais de fonctionnement des résidences autonomie bénéficient également d'une aide publique *via* le forfait autonomie, instituée par la loi ASV, versée aux gestionnaires par la CNSA. Malgré ces dispositifs, la dynamique de création de nouvelles résidences ne s'est pas enclenchée à ce jour.

Tableau 5 : Synthèse des types d'établissements et des modes de financement de leur construction

Type d'établissement / de financement	Financement privé des particuliers (LMNP ²⁹ classique et Censi-Bouvard)	Financement privé des investisseurs institutionnels	Prêts sociaux (livret A)	Subventions publiques (État, collectivités...)
Étudiants				
Résidences-services privées	X	Existant mais faible		
Résidences universitaires			X	X
Personnes âgées				
Résidences-services seniors	X	X		
Résidences autonomie	Éligibles mais pas de financement dans les faits		X	X
Habitat inclusif			X	X
Ehpad public			X	X
Ehpad privé	X	X		

Source : Mission.

²⁹ Location meublée non professionnelle.

3. Le dispositif Censi-Bouvard est à la fois peu avantageux pour l'investisseur et peu efficace en termes de politique publique

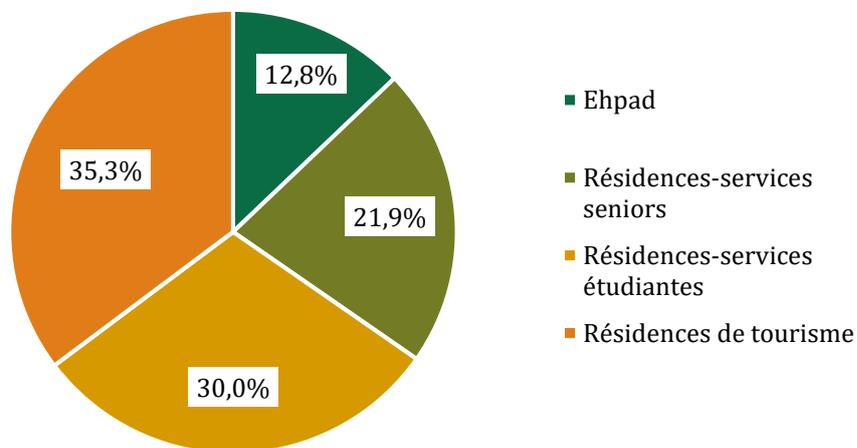
Si les besoins en logements pour étudiants et personnes âgées sont avérés, comme l'indique la partie précédente, le dispositif Censi-Bouvard n'est pas un moyen pertinent pour y répondre.

3.1. Le manque de données rend l'évaluation de l'efficacité du dispositif difficile

Les principales données disponibles liées au Censi-Bouvard sont les données fiscales, issues des déclarations d'impôt sur le revenu des bénéficiaires de la réduction d'impôt. Si ces déclarations permettent de connaître le montant et l'année de l'investissement ouvrant droit à la réduction d'impôt, **il n'est pas demandé au bénéficiaire de préciser le type d'établissement dans lequel il a investi**. Par ailleurs, l'adresse du bien, quoique demandée sur la déclaration, n'est pas traitée de manière normalisée et n'est donc pas exploitable.

La mission a tenté de reconstituer ces données manquantes en croisant les bases fiscales de l'impôt sur le revenu (qui permet d'identifier les bénéficiaires du Censi-Bouvard) et de la taxe foncière (qui permet d'identifier les biens détenus par ces bénéficiaires). La classification des biens immobiliers, dans la base de la taxe foncière, n'est pas assez fiable pour identifier précisément la nature des biens ayant bénéficié du Censi-Bouvard. Un contrôle sur un échantillon de 350 établissements (au sein des biens des bénéficiaires du Censi-Bouvard en 2020) a néanmoins permis à la mission d'obtenir l'ordre de grandeur présenté dans le graphique 8. Cette analyse montre le poids non négligeable (35 %) des résidences de tourisme dans le stock de biens immobiliers bénéficiant encore du Censi-Bouvard en 2020.

Graphique 8 : Répartition des biens ayant bénéficié du Censi-Bouvard par type d'établissement



Source : Échantillon réalisé par la mission, sur la base du recoupement entre bases de l'IR et de la TFPB.

Rapport

Au manque d'information relative au dispositif fiscal en tant que tel, s'ajoute le manque de données sur son secteur d'intervention. Il n'existe en effet aucun recensement des résidences-services privées, qu'il s'agisse des résidences étudiantes ou des résidences seniors. Les exploitants, qui agissent à titre purement privé, n'ont aucune obligation de transmission d'information. L'accès à l'information est plus aisé pour les résidences publiques, comme les résidences des Crous, et pour les établissements médico-sociaux (Ehpa, Ehpad, résidences autonomie) qui, en raison de leur statut, sont recensés dans le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess).

Il est donc impossible à partir de la statistique publique d'avoir une connaissance fine du secteur et de l'influence du Censi-Bouvard sur celui-ci. **La mission souligne les lacunes du dispositif Censi-Bouvard en matière de données : le dispositif n'a pas été conçu, à son origine, pour permettre un suivi et un pilotage adéquats, pourtant nécessaires, ce qui rend difficile l'évaluation de son efficacité, comme de son inefficacité.**

3.2. Le dispositif Censi-Bouvard représente une dépense modérée dont l'efficacité est contestable au vu du faible nombre de logements construits

La forte diminution du taux de la réduction d'impôt à partir de 2012 a rendu le dispositif fiscal moins attractif et a considérablement réduit le nombre de bénéficiaires ainsi que le montant d'investissement concerné (cf. tableau 6). Les bénéficiaires, toutes années d'investissement confondues, étaient estimés en 2020, à 52 858. Si 11,7 Md€ ont été investis entre 2009 et 2019 au titre du dispositif Censi-Bouvard, 8,5 Md € (soit 72 % du total cumulé) l'ont été entre 2009 et 2012.

Tableau 6 : Évolution du nombre de bénéficiaires et du montant d'investissement

Année de réalisation de l'investissement	Nombre de nouveaux investisseurs	Montant de l'investissement (en M€)
2009	10 347	1 387
2010	26 078	3 636
2011	15 940	2 166
2012	10 044	1 270
2013 ³⁰	5 358	668
2014	4 547	586
2015	3 846	534
2016	4 431	611
2017	3 568	479
2018	2 063	242
2019	854	100

Source : Base de données POTE.

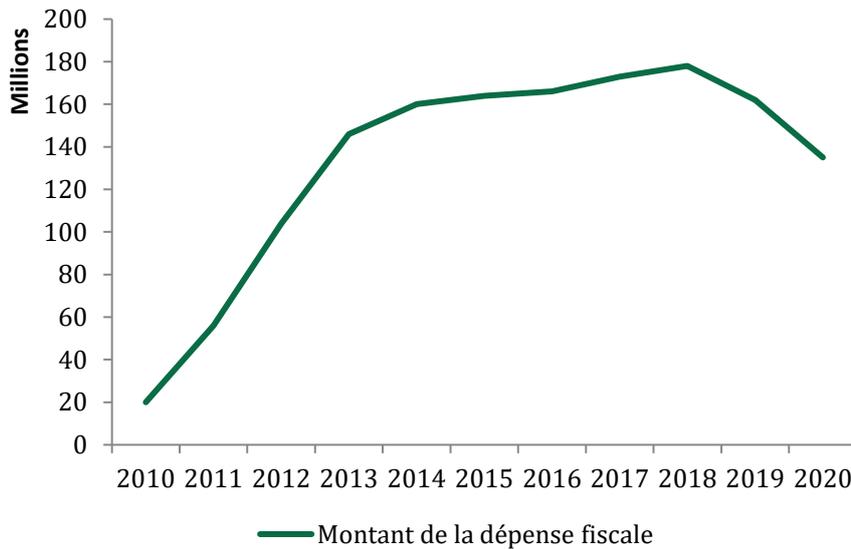
La baisse du montant d'investissement et du taux de la réduction d'impôt a entraîné une forte diminution du coût du dispositif pour les finances publiques (graphique 9). Ce coût évolue avec retard par rapport à l'évolution du nombre de bénéficiaires puisque la réduction d'impôt s'étend sur neuf ans.

30 Le nombre de bénéficiaires et le montant d'investissement peuvent encore augmenter à la marge, puisque de nouveaux bénéficiaires peuvent se déclarer postérieurement pour un investissement réalisé dans le passé, compte tenu, par exemple, de délais de mise en service pouvant aller jusqu'à six ans. Si cette modification est très marginale pour les années 2013 à 2016, dont l'essentiel des investissements a déjà été déclaré, elle peut être plus importante pour les années 2017 et suivantes.

Rapport

Après sa phase de montée en puissance (2009-2012), **le dispositif a coûté environ 160 M€ par an en dépense fiscale** (ce coût est brut et ne prend pas en compte le fait qu'en empêchant dans la plupart des cas l'amortissement, le dispositif évite une perte de recettes fiscales), pendant six ans. Depuis 2018, les importants effectifs de bénéficiaires des années 2009-2010 arrivant progressivement au terme de leurs droits sans être remplacés par des cohortes équivalentes, le dispositif voit son coût diminuer (134 M€ en 2019).

Graphique 9 : Dépense fiscale liée au dispositif « Censi-Bouvard » entre 2010 et 2020



Source : tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finance initiale de 2010 à 2017, annuaire statistique de la DGFIP pour les années 2017, 2018 et 2019.

Le montant moyen d'investissement s'élève à environ 130 000 €. Ce montant étant proche du prix d'un logement dans les résidences-services cibles (plus proche de 100 000 € en résidences étudiantes, et 150 000 € en résidences seniors), la mission considère que **le nombre de bénéficiaires est la meilleure estimation disponible du nombre de logements soutenus.** Depuis son lancement en 2009, le dispositif Censi-Bouvard a bénéficié à 85 892 particuliers³¹, pour un coût total de dépense fiscale de 1,47 Md€, ce qui représente un coût moyen pour les finances publiques de 17 103 € par logement soutenu. Ce coût n'est pas uniforme sur la durée de vie du dispositif puisque le taux de réduction d'impôt a été divisé par deux et que les bénéficiaires sont plus concentrés sur les premières années du dispositif. Ainsi, sur les 85 892 bénéficiaires du Censi-Bouvard, 36 523 ont bénéficié d'une réduction d'impôt à 25 %, soit 43 % du total.

31 Ce chiffre correspond à la somme de tous les nouveaux bénéficiaires du Censi-Bouvard, par année, depuis 2009. Il constitue une majoration dans la mesure où un même ménage peut bénéficier plusieurs fois de la réduction d'impôt et ainsi, compter plusieurs fois dans les statistiques. Cette limite n'est pas gênante puisque nous cherchons à estimer le nombre de logements bénéficiaires plus que celui de foyers fiscaux bénéficiaires.

Rapport

En comparaison, le coût pour les finances publiques du soutien à la construction d'un logement social étudiant (un T1 en résidence universitaire) est composé du taux réduit de TVA (10 % au lieu de 20 %) et de l'exonération de taxe foncière pendant 25 ans. En faisant l'hypothèse d'un logement valant 75 000 € HT, et d'une taxe foncière s'élevant à 300 € par an, le coût du soutien public pour un T1 en résidence universitaire s'élève à 15 000 €³². Pour un logement équivalent en résidence-services, d'une valeur de 100 000 € HT, le coût du Censi-Bouvard serait aujourd'hui de 11 000 € (puisque le taux de la réduction est désormais de 11 %, le coût moyen de 17 103 € étant calculé depuis la création du dispositif). Le coût supérieur du logement social s'explique par le fait que le soutien doit être d'autant plus fort que la rentabilité est contrainte par le plafonnement des loyers. Cette différence de coût peut d'ailleurs être mise en regard du gain social tiré du plafonnement du loyer sur toute la durée d'occupation du logement³³.

3.3. Le Censi-Bouvard encourage un investissement plus risqué qu'en apparence pour les investisseurs particuliers

La réduction d'impôt Censi-Bouvard vise à encourager l'investissement des particuliers dans certains logements pour étudiants ou personnes âgées. **Cet investissement est présenté par les réseaux de commercialisation comme sûr et rentable. Dans les faits, plusieurs risques peuvent placer les investisseurs dans une situation difficile, si bien que l'encouragement de ces investissements par la puissance publique paraît contestable.**

Le **premier risque** intervient en amont de l'acquisition et repose sur la **forte asymétrie d'information** qui l'entoure. L'acquisition directe auprès d'un promoteur ou d'un intermédiaire est encadrée par les règles générales du code de la consommation : les articles L 121-1 à L 121-7 du code de la consommation définissent les pratiques commerciales déloyales. Ces règles sont beaucoup moins protectrices que celles que le code monétaire et financier applique aux investissements sur les marchés financiers. En particulier, en cas d'investissement en direct dans un bien, l'acquéreur ne bénéficie d'aucune information objective sur le couple rendement-risque de son investissement. Or, l'investissement en résidences-services n'est pas un investissement simple : il faut être un investisseur avisé pour comprendre le modèle économique des établissements et les risques encourus. Le dispositif Censi-Bouvard, commercialisé principalement par des réseaux bancaires, des conseillers financiers et des gestionnaires de patrimoine, peut donner l'illusion de la simplicité, sans que ses risques soient suffisamment mis en avant par ces intermédiaires.

Une fois l'acquisition réalisée, la **relation contractuelle** qui lie le propriétaire à l'exploitant, encadrée par un bail commercial, est ambivalente. Si elle garantit un loyer au propriétaire pendant sa durée et le dispense de toute gestion locative, elle le place aussi dans une **situation de dépendance par rapport à l'exploitant**, qui peut en profiter pour imposer des conditions défavorables au propriétaire lors du renouvellement du bail (baisse des loyers, charges de travaux). En effet, le propriétaire est tenu de louer son bien pendant neuf ans pour continuer de bénéficier de la réduction d'impôt et peut donc difficilement changer d'exploitant pendant les neuf premières années, sous peine de perdre le droit à cet avantage fiscal. Les baux commerciaux classiques, de neuf ans avec révision possible tous les trois ans, donnent ainsi la possibilité à l'exploitant de tirer profit de cette situation. La généralisation des baux de 11 ans, dans lesquels des clauses prévenant toute révision en cours de bail peuvent être prévues, tend à mieux protéger les investisseurs de ces pratiques, qui étaient pour l'essentiel constatées dans le secteur des résidences-services de tourisme (exclues du Censi-Bouvard en 2017).

³² 10 % de TVA sur 75 000 €, soit 7 500 €, et 25 années exonérées de taxe foncière (25 x 300 = 7 500).

³³ Avec une différence de redevance de 300 € par mois entre résidence universitaire et résidence-services, le gain cumulé sur 25 ans s'élève à 90 000 €.

Rapport

Par ailleurs, l'investissement en résidences-services comporte **deux autres risques** qui peuvent réduire à néant sa rentabilité : le risque d'exploitation et le risque de moins-value.

Le premier concerne l'exploitation de la résidence : si des facteurs extérieurs réduisent la demande de logements³⁴ ou si le gestionnaire n'est pas suffisamment compétent, la **vacance** peut croître dans la résidence et ainsi limiter les revenus de l'exploitant, jusqu'à le conduire au défaut, qui place les propriétaires dans une situation difficile. En effet, une résidence en difficulté est en général mal entretenue et trouve difficilement un repreneur pour sa gestion, ou à des conditions défavorables aux propriétaires, qui ont l'obligation de remettre en location leur bien rapidement s'ils ne veulent pas perdre le bénéfice de la réduction d'impôt. L'investissement en résidences-services suppose donc d'être assuré de la **fiabilité de l'exploitant** et du projet concerné (étude de marché préalable, choix de la localisation, tarifs, etc.), considération qui peut passer au second rang dans l'esprit de l'investisseur, du fait de la présence d'une réduction d'impôt. La plupart des professionnels rencontrés par la mission ont insisté sur l'importance du choix du gestionnaire, considérant que les particuliers étaient sans doute moins outillés que les investisseurs institutionnels pour évaluer la fiabilité des exploitants présents sur le marché.

Le **second risque concerne la revente du bien**. Les propriétaires ayant sollicité la réduction d'impôt Censi-Bouvard bénéficient de celle-ci pendant neuf ans. Comme ils ne peuvent pas amortir leur bien en dessous de 300 000 €, ni pendant ces neuf ans, ni au-delà, les revenus locatifs qu'ils en tirent sont fortement fiscalisés une fois la période des neuf ans achevée (par comparaison avec le régime réel de LMNP classique, qui permet la déduction des amortissements), si bien que la réduction d'impôt engendre une forte incitation à revendre le bien, passé ce délai. Un marché secondaire se développe donc, les premiers investissements en Censi-Bouvard ayant été réalisés il y a 13 ans. Les prix à la revente des logements en résidences-services ne suivent pas les évolutions du marché immobilier résidentiel : ces logements constituent des actifs de rendement, c'est-à-dire que leur valeur dépend du seul rendement. Au bout de neuf ans de détention, ces biens ont en général perdu en rendement du fait des rénovations nécessaires et voient leur valeur baisser. Un interlocuteur de la mission, spécialiste de la revente de ce type de biens, estime que 80 % des propriétaires revendent leur bien moins cher qu'ils l'ont acheté et que, parmi eux, 20 % perdent plus de 20 % de la valeur initiale. Cette moins-value n'est pas prise en compte dans les rendements affichés des produits (autour de 3,5 %).

En définitive, le rendement de l'investissement³⁵ peut se révéler beaucoup plus faible que prévu par l'investisseur, voire négatif. La mission a estimé la rentabilité d'un investissement type dans un logement en résidence-services étudiante (cf. annexe I pour le détail de ces calculs). Si l'investisseur bénéficie d'un taux d'intérêt faible et enregistre une moins-value limitée à 10 % de la valeur d'achat lors de la revente, au bout de 15 ans, le rendement de l'investissement, une fois la fiscalité prise en compte (prélèvements sociaux, impôt sur le revenu, y compris réduction Censi-Bouvard, taxe foncière), ressort à 3 %. Ce taux est proche des taux constatés sur le marché de la pierre papier en résidentiel.

³⁴ Mauvais choix d'implantation, concurrence d'offres alternatives, déplacements de la population cible (provoqués, par exemple, pour les étudiants, par des modifications dans le calendrier ou les lieux d'enseignement).

³⁵ Mesuré par le taux de rendement interne (TRI), égal au taux d'actualisation qui annule la valeur actualisée nette de l'investissement, c'est-à-dire la somme actualisée des dépenses et des recettes (y compris le prix de revente) tout au long de l'investissement.

Rapport

La réduction d'impôt Censi-Bouvard joue un rôle non négligeable puisque le rendement passerait, dans les mêmes circonstances, à 0,6 % en son absence. Cependant, les conditions d'atteinte d'un rendement de 3 % ne sont pas toujours satisfaites : en pratique, l'investisseur pourrait supporter un taux d'intérêt plus élevé, subir une moins-value plus importante ou encore une baisse des loyers au bout des neuf ans. Le taux de rendement en est alors affecté et le cumul de tous ces facteurs défavorables peut conduire à un rendement négatif (cf. tableau 7). Le dispositif Censi-Bouvard, souvent présenté comme peu risqué du fait des besoins existants et de l'absence de gestion locative directe, peut donc inciter des particuliers à réaliser des investissements bien plus risqués que prévu et qui peuvent finalement conduire à une perte financière.

Tableau 7 : taux de rendement interne (TRI) selon le taux d'intérêt, la moins-value et l'évolution des loyers

Taux d'intérêt	1,5 %	1,5 %	1,5 %	2 %	2,5 %	2,5 %
Moins-value	- 10 %	- 10 %	- 20 %	- 10 %	- 20 %	- 25 %
Évolution des loyers après 9 ans	-	- 10 %				
TRI avant fiscalité	4,5 %	4,1 %	2,3 %	3,1 %	0,2 %	- 0,9 %
TRI après fiscalité	3,0 %	2,7 %	0,7 %	1,7 %	-1,5 %	- 2,9 %

Source : Mission.

3.4. Le Censi-Bouvard encourage la copropriété, modèle inadapté à la gestion des établissements spécialisés

La réduction d'impôt Censi-Bouvard est ouverte à des investissements dans les résidences autonomie, les structures pour personnes handicapées et les Ehpad. **Les fortes contraintes réglementaires qui pèsent sur ces établissements à but non lucratif (sauf pour une minorité d'Ehpad) sont difficilement conciliables avec le régime de copropriété et la rentabilisation d'un investissement, surtout s'il se révèle de courte durée.** Dans les faits, le financement par le Censi-Bouvard est marginal en Ehpad au regard du nombre total de lits et n'est pas constaté pour les résidences autonomie. **La mission ne peut ainsi qu'affirmer la nécessité d'exclure les ESMS du périmètre de la réduction d'impôt Censi-Bouvard.**

En ce qui concerne les résidences-services, l'investissement des particuliers en copropriété fait peser un dernier risque sur l'exploitant des résidences et, par conséquent, sur les propriétaires eux-mêmes. Il s'agit du **risque de dégradation de la résidence**, par manque d'investissement tout au long de l'exploitation. Le régime de la copropriété entre propriétaires particuliers conditionne en effet les décisions de travaux à leur approbation par une majorité de propriétaires. Or, ceux-ci, par contrainte budgétaire et/ou par préférence pour le court-terme, peuvent refuser d'engager ces dépenses, pourtant nécessaires au bon entretien de la résidence et au maintien de son potentiel d'exploitation.

Le régime fiscal lié au Censi-Bouvard n'encourage pas les propriétaires à se projeter dans une détention de longue durée (cf. 3.2), donc dans les investissements supplémentaires qui lui sont associés. Un cercle vicieux peut s'établir, une résidence dégradée accusant des taux d'occupation moindres, donc dégagant une rentabilité plus faible, qui contraint encore plus les marges budgétaires de l'exploitant et des propriétaires.

Si la mission n'a pas pu objectiver la réalité de ce risque et le nombre de résidences concernées, plusieurs interlocuteurs lui ont fait part d'exemples de copropriétés dégradées, qui parfois perdent progressivement leur destination d'origine : les propriétaires, à la fin de la période de neuf ans liée à la réduction fiscale, ne renouvellent pas le bail commercial avec l'exploitant et louent directement leur logement, à un public qui n'est pas nécessairement celui pour lequel la résidence avait été conçue (étudiants ou seniors).

3.5. Le dispositif Censi-Bouvard ne peut être justifié par l'existence d'une défaillance de marché

L'intervention de l'État sur un marché concurrentiel peut se justifier par la présence d'une défaillance de marché. Dans le cas du logement pour étudiants ou personnes âgées, la défaillance de marché prendrait la forme d'une rentabilité insuffisante, qui n'inciterait pas les investisseurs à construire suffisamment de logements pour répondre à ces besoins. La réduction d'impôt Censi-Bouvard viendrait alors accroître la rentabilité des investissements en allégeant la fiscalité et accroître ainsi l'incitation à la construction.

Dans le cas du Censi-Bouvard, deux arguments infirment ce raisonnement :

- ◆ **les logements ayant bénéficié de la réduction d'impôt ne représentent qu'environ 13 %³⁶ du nombre total de logements en résidences-services pour étudiants et pour personnes âgées construits**, ce qui montre que le marché, d'une manière générale, parvient à se développer, dans sa majeure partie, sans l'aide de ce dispositif ;
- ◆ **l'investissement des investisseurs institutionnels en résidences-services, sous la forme de l'achat « en bloc » d'une résidence ou d'une partie de résidence, connaît une forte croissance depuis dix ans, notamment en ce qui concerne les résidences-services seniors**. Or, ces investisseurs n'ont pas droit à la réduction d'impôt Censi-Bouvard, ce qui indique que celle-ci n'est pas indispensable au bon développement du marché. Ces investisseurs affichent un rendement moyen d'environ 4 % sur ces produits, qui est attractif dans un contexte marqué par la baisse du rendement d'autres types d'investissements immobiliers (bureaux ou commerces, par exemple).

Encadré 2 : investisseurs institutionnels privés et résidences gérées

Les résidences-services et Ehpad peuvent être financées par des financements privés émanant d'investisseurs institutionnels, par contraste avec les investisseurs particuliers. Les investisseurs institutionnels, au sens retenu par la mission, regroupent différents acteurs :

- ◆ fonds d'investissement ouverts au grand public (SCPI³⁷, OPC³⁸ prenant la forme de FPI³⁹ ou de SPPICAV⁴⁰), généralistes ou spécialisés ;
- ◆ fonds d'investissement professionnels (OPPCI⁴¹ prenant la forme de FPPI⁴² ou de SPPICAV⁴³), généralistes ou spécialisés ;
- ◆ acteurs cotés : SIIC⁴⁴, foncières cotées.

³⁶ Cf. 2.2 de l'annexe I pour le calcul de ce pourcentage.

³⁷ Sociétés civiles de placement immobilier.

³⁸ Organismes de placement collectif en immobilier.

³⁹ Fonds de placement immobilier.

⁴⁰ Sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable.

⁴¹ Organismes professionnels de placement collectif en immobilier.

⁴² Fonds professionnels de placement immobilier.

⁴³ Sociétés professionnelles de placement à prépondérance immobilière à capital variable.

⁴⁴ Sociétés d'investissement en immobilier cotées.

Les résidences-services représentent un actif très minoritaire dans les portefeuilles des fonds d'investissement grand public : les résidences étudiantes comptent pour 1 % de l'actif des OPCI, en 2020, les résidences seniors, pour 3,1 % et la santé, qui inclut les Ehpad, 6 %.

Néanmoins, le fort développement de ces fonds (l'actif net des OPCI est passé de 13 Md€ en 2017 à 21 Md€ en 2021, soit + 62 %) constitue une opportunité de croissance importante pour le secteur. Un troisième FPI dédié au logement meublé pour étudiant a été ouvert en 2021, s'ajoutant aux deux FPI existants, spécialisés dans les résidences-services (seniors et étudiantes). En 2020 a été lancée la SPPPICAV 123 Parcours Résidentiel, dédiée aux résidences gérées. Trois nouvelles SPPPICAV partageant cette même spécialisation ont été fondées au premier trimestre 2022.

Ces indicateurs démontrent le dynamisme de l'investissement dans les résidences par les investisseurs institutionnels, déjà bien établi pour les Ehpad, en croissance pour les résidences seniors et encore embryonnaire pour les résidences étudiantes.

Ainsi, l'existence d'une défaillance de marché est très contestable dans le cas des résidences-services, pour personnes âgées du moins. En ce qui concerne les résidences étudiantes, une défaillance de marché ne peut être constatée mais le développement de l'offre privée conduit à des niveaux de loyers élevés au regard des ressources de la majorité des étudiants.

L'existence d'un biais de localisation des investissements des investisseurs institutionnels pourrait constituer une autre forme de défaillance de marché : le marché se développerait seul, mais pas partout où cela est nécessaire, les particuliers étant considérés comme plus enclins à investir dans les villes moyennes que les institutionnels. Cet argument est lui aussi fragile : tout d'abord, l'analyse des portefeuilles des fonds d'investissement grand public ne le corrobore pas (cf. annexe V) ; en outre, même si c'était le cas, l'investissement des particuliers est principalement porté par le régime de location meublée non professionnelle sans recours au dispositif Censi-Bouvard, si bien que celui-ci n'apparaît pas indispensable au maintien de l'investissement des particuliers dans les résidences-services.

4. Le Censi-Bouvard devrait être supprimé et les besoins en logements pour les étudiants et les seniors traités par d'autres leviers de politique publique

4.1. La suppression du Censi-Bouvard doit conduire les pouvoirs publics à se concentrer sur la réponse aux besoins en matière de logements à loyer modéré

Pour l'ensemble des raisons exposées dans la partie 3, **la mission recommande la suppression de la réduction d'impôt Censi-Bouvard.** Celle-ci représente, certes, une dépense modérée à l'échelle du budget de l'État (150 M€ par an environ) mais son efficacité ne peut pas être démontrée. Or, les dépenses fiscales constituant une dérogation au droit commun et une perte de recettes fiscales pour l'État, elles ne devraient être maintenues qu'en présence d'un constat solide de leur efficacité.

Le dynamisme de l'investissement des institutionnels en résidences-services seniors infirme l'hypothèse d'une défaillance de marché qui justifierait une intervention publique. De leur côté, les particuliers acquérant des logements en résidences-services étudiantes ou seniors le font majoritairement (75 % selon les interlocuteurs de la mission) dans le cadre du régime LMNP hors dispositif Censi-Bouvard. En revanche, la réduction d'impôt, dans sa forme actuelle, introduit des incitations inopportunes, qui font prendre à des propriétaires particuliers des risques excessifs.

Recommandation n° 1 : ne pas proroger le dispositif Censi-Bouvard au-delà du 31 décembre 2022.

L'objectif du dispositif – encourager la construction de logements pour les étudiants et les personnes âgées – reste pleinement pertinent puisque les besoins sont avérés (cf. 1 et annexes II et III). La mission considère par conséquent que, malgré la suppression du Censi-Bouvard, cet objectif doit être poursuivi avec des outils plus efficaces, dont certains sont d'ailleurs déjà en place.

À ce titre, la suppression du Censi-Bouvard ne remet pas en cause le régime de droit commun de la location meublée non professionnelle (LMNP), dont bénéficient les particuliers acquéreurs de logements en résidences-services. Ce régime est favorable, que l'acquéreur opte pour le microBIC ou pour le régime réel avec amortissement.

La mission rappelle, par ailleurs, que les besoins en logements pour les personnes âgées sont protéiformes et que le maintien au domicile historique contribue en partie à répondre à ces besoins. **L'adaptation des logements des personnes âgées, dans le parc privé, est à ce titre un enjeu majeur.** L'instauration d'une nouvelle aide à l'adaptation du logement, MaPrimeAdapt', prévue courant 2022, semble ainsi constituer une meilleure utilisation des deniers publics en faveur du logement des personnes âgées que le Censi-Bouvard.

Le secteur lucratif devrait rester dynamique dans le domaine des résidences seniors et des résidences-services étudiantes mais propose une offre à des tarifs généralement élevés. Les moyens mobilisés par la puissance publique pour financer le Censi-Bouvard seraient en conséquence plus opportunément mobilisés pour **accroître l'offre de logement social, au profit des étudiants (résidence universitaire) et des personnes âgées (résidence autonomie)**. À ce titre, le programme de réhabilitation des résidences étudiantes lancé par les Crous et l'existence d'objectifs de construction de logements sociaux étudiants dans la programmation du Fonds national d'aide à la pierre (Fnap) vont dans le bon sens, de même que le soutien apporté à la rénovation des résidences autonomie dans le cadre du Ségur de la santé.

Le régime du logement locatif intermédiaire (LLI), créé en 2014 et destiné aux investisseurs institutionnels, pourrait également constituer un levier d'action pour accroître l'offre en logements à loyer inférieur à celui du marché pour les étudiants et les personnes âgées. Le logement intermédiaire octroie à l'investisseur des avantages fiscaux (un taux réduit de TVA de 10 % et, depuis 2022, une créance d'impôt sur les sociétés, en remplacement de l'exonération de taxe foncière) en contrepartie d'un ensemble de conditions (implantation en zone tendue, ensemble immobilier comprenant au minimum 25 % de logement social, plafonds de ressources et de loyers). La mission a constaté que cet instrument n'était pas utilisé par les investisseurs, bailleurs sociaux comme investisseurs institutionnels privés⁴⁵, pour la construction de résidences. Si la réglementation n'exclut pas strictement la location meublée en LLI, elle ne le prévoit pas explicitement, de sorte que se pose la question du tarif de location des meubles qu'aucun règlement n'encadre à la différence de la location meublée dans le parc social. La direction de la législation fiscale (DLF) a par ailleurs confirmé à la mission qu'aucun obstacle fiscal lié au régime de TVA du LLI n'empêcherait l'utilisation de cet outil pour la construction de résidences-services.

Recommandation n° 2: confirmer la possibilité de financer en logement locatif intermédiaire des résidences, notamment pour les étudiants, en zone tendue et, le cas échéant, promouvoir ce dispositif auprès des professionnels concernés.

⁴⁵ Pour les investisseurs institutionnels privés, l'avantage lié à la TVA est neutralisé par le fait que ceux-ci récupèrent la TVA acquittée. Le seul avantage d'IS peut alors être insuffisant au regard des contraintes liées au plafonnement des loyers.

4.2. Le lancement d'une démarche interministérielle sur la prise en compte des besoins des jeunes et des personnes âgées dans la politique de l'habitat serait nécessaire

Si le secteur du logement locatif est, d'une manière générale, particulièrement segmenté en produits (privé/public, locatif intermédiaire, social, prêt locatif social, prêt locatif à usage social, aide d'insertion, etc.), **le foisonnement sémantique est encore plus grand pour les résidences thématiques et nuit à une approche globale de la couverture des besoins.** D'une part, il ne permet pas une connaissance fine et territorialisée de l'offre et, d'autre part, comme chacune des terminologies employées fait référence à un corpus législatif et réglementaire issu de codes différents, il rend difficile la convergence des politiques publiques. Par ailleurs, sur les territoires et en matière de construction, les opérateurs sont souvent placés en concurrence pour la recherche de foncier. La complexité, tant pour le public cible que pour les décideurs, est renforcée dans le cas des opérations mixtes, qui se multiplient, notamment dans les zones tendues, afin d'accroître la mixité sociale.

En ce qui concerne les résidences pour étudiants, la création du statut de résidence universitaire par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014, constitue un progrès, de même que la possibilité pour les bailleurs sociaux de faire passer leur stock de logements conventionnés sous ce nouveau statut. En revanche, il n'a pas été possible à la mission d'identifier précisément le nombre de logements existants, de statut varié (Crous, bailleurs sociaux, fondations et universités, parc privé conventionné par l'Anah) conventionnés à l'APL. Pour les étudiants, le choix se résume souvent à « un logement Crous ou non Crous » mais la gamme des logements conventionnés gérés par des associations ne leur est pas forcément connue.

Sur le segment des résidences pour personnes âgées, les terminologies employées sont encore plus variées : Ehpad privés / publics / à but lucratif / non lucratif, Ehpa, Marpa, résidences autonomie, foyers-logements, logements-foyers, maisons de retraite, résidences-appartements, résidences-services seniors, habitat intermédiaire, habitat inclusif, etc., le tout conventionné ou non à l'APL et habilité ou non à l'aide sociale. De même, les conditions d'hébergement et les prix pratiqués sont extrêmement variables, d'un territoire à l'autre et sur un même territoire.

Ces constatations, détaillées dans l'annexe IV (point 3.3) plaident en faveur d'une démarche interministérielle au sujet des résidences thématiques, de façon à analyser les besoins mais surtout la demande, au plus près des territoires. En effet, pour les étudiants comme pour les personnes âgées ou handicapées, la question du revenu disponible au regard des tarifs pratiqués est centrale, de même que le choix des modes d'hébergement. Le développement de résidences devrait tenir compte aussi bien des choix de politique publique (relevant du ministère des Solidarités et de la Santé pour les personnes âgées et du MESRI pour les étudiants) que des contraintes du financement. Le sujet du financement concerne à la fois la construction et le fonctionnement de ces structures et implique plusieurs ministères et plusieurs niveaux de collectivités territoriales. À ce titre, le plan interministériel de développement de l'habitat inclusif constitue un modèle pertinent (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Plan interministériel de développement de l'habitat inclusif

La circulaire interministérielle n° DGCS/SD3A/DHUP/DGCL/2021/191 du 6 septembre 2021 relative au plan interministériel de développement de l'habitat inclusif s'appuie sur le travail de Denis Piveteau et de Jacques Wolfrom⁴⁶, qui partait d'un besoin spécifique et mettait en avant trois objectifs : accompagner, partager et insérer (« API »). Elle englobe l'ensemble des acteurs concernés au niveau central : ministère de la transition écologique (MTE), de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), ministère des solidarités et de la santé (MSS), ainsi que le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), la CNSA, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), avec l'objectif de veiller à la cohérence des actions de l'État sur le territoire.

La démarche a également été déclinée au niveau local, en s'appuyant notamment sur la conférence départementale des financeurs de la prévention et de la perte d'autonomie (CFPPA), dont le champ de compétences avait été élargi à l'habitat inclusif dans le cadre de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan). Cette conférence est présidée par le conseil départemental, la vice-présidence étant assurée par l'agence régionale de santé (ARS), et elle comprend les services déconcentrés de l'État compétents en matière d'habitat et de cohésion sociale, auxquels peuvent se joindre, en fonction des particularités locales, d'autres acteurs locaux tels que les mairies, les EPCI, l'Union sociale pour l'habitat (USH) ou la CDC.

Elle a vocation à identifier les projets du territoire et à élaborer un programme coordonné de financement des habitats inclusifs, grâce à différentes aides financières telles que la nouvelle « aide à la vie partagée » (AVP), le forfait pour l'habitat inclusif (FHI) ou celles d'autres membres de la conférence, comme l'Agence nationale de l'habitat (Anah), les mutuelles, les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), ainsi que d'autres financeurs tels que les agences régionales de santé (ARS).

L'appui sur les territoires est d'autant plus important que ces derniers détiennent la plus grande partie des leviers de l'acte de construire (permis de construire pour les communes, délégation des aides à la pierre pour les départements, les métropoles et autres EPCI, documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, etc.), ainsi que les moyens du financement en fonctionnement, notamment pour les résidences autonomie et les Ehpad (départements), en liaison avec d'autres financeurs (ARS, CNSA, caisses de retraite.)

Sur ce modèle, il pourrait être envisagé d'engager une démarche interministérielle associant les collectivités locales (collectivités territoriales et EPCI), les instances déconcentrées compétentes, les financeurs publics ainsi que les principaux opérateurs publics et privés sur le sujet, d'une part, des besoins des personnes âgées ou handicapées et, d'autre part, de ceux des étudiants et plus généralement des jeunes actifs.

Les concertations menées dans ce cadre pourraient notamment permettre, sur chacun des deux segments de l'habitat adapté pour les personnes âgées ou handicapées, d'une part, et du logement des jeunes, d'autre part :

- ◆ une **meilleure définition de la stratégie nationale, ainsi que sa diffusion** ;
- ◆ un travail sur le **rapprochement des codes applicables** (principalement CCH et CASF mais il existe également des règles dans le code de la santé ou dans celui de l'éducation pour les étudiants). Dans le cas de l'habitat inclusif, le décret n° 2021-1862 du 27 décembre 2021 a ainsi modifié la section 7 du chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation relative aux conventions passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire en application de l'article L. 353-13 portant sur les logements-foyers visés par l'article L. 351-2 (5°), ce qui a permis de créer un nouveau type de convention APL applicable aux logement-foyers accueillant des personnes âgées ;

⁴⁶ Denis Piveteau, Jacques Wolfrom, *Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous*, rapport remis au Premier ministre le 26 juin 2020.

Rapport

- ◆ une **harmonisation des terminologies employées** (qui renvoient à des corpus réglementaires différents), de façon à permettre le rapprochement des normes juridiques ainsi que celui des bases de données ;
- ◆ des **actions d'information** à destination des publics cibles ;
- ◆ **l'identification des contraintes spécifiques liées aux programmes locaux de l'habitat (PLH), aux documents d'urbanisme et autres documents de programmation** pour la construction de résidences thématiques⁴⁷ ;
- ◆ **l'appui sur les observatoires du logement existants**, comme les OTLE ou les observatoires des loyers, ainsi qu'une éventuelle création dans les territoires non couverts, afin de mieux appréhender et quantifier les besoins, à une échelle locale ;
- ◆ **la prise en compte, dans la mesure du possible, de l'offre potentiellement réalisable par les acteurs privés**, le présent rapport ayant montré que cette dernière échappe largement à la statistique publique.

Recommandation n° 3 : sur le modèle de la démarche suivie par les pouvoirs publics pour développer l'habitat inclusif, engager deux démarches interministérielles relatives, d'une part, à l'habitat des étudiants et jeunes actifs et, d'autre part, à celui des personnes âgées et handicapées, en associant les collectivités locales et les services déconcentrés compétents, afin d'améliorer la connaissance des besoins (par type de public, par type de logement et de manière territorialisée) et d'adapter l'offre, tant publique que privée, en conséquence.

⁴⁷ Cf. annexe IV, où la mission a identifié des freins à la construction liés aux places de parking.

CONCLUSION

La réduction d'impôt Censi-Bouvard a été instaurée en 2009 pour encourager la construction de logements en résidences de tourisme, en résidences étudiantes, en résidences seniors et en Ehpad. À la suite d'un rapport d'évaluation du dispositif constatant le caractère inopportun des incitations en faveur des résidences de tourisme, celles-ci ont été exclues du dispositif à compter de 2017.

Le présent rapport d'évaluation est destiné à fournir des éléments d'analyse afin d'éclairer la décision de prorogation, ou de non-prorogation, du dispositif au-delà du 31 décembre 2022.

Le manque de données sur la réduction d'impôt, plus précisément sur les biens qu'elle a contribué à financer, ainsi que plus généralement sur le secteur des résidences-services étudiantes et seniors, rend l'évaluation de son efficacité difficile. Si son inefficacité ne peut être démontrée, son efficacité ne peut l'être davantage, ce qui ne justifie pas le maintien d'une dépense fiscale dont le coût pour l'État est chaque année d'environ 150 M€.

Plus encore que la question de l'inefficacité du dispositif, c'est l'existence d'incitations inopportunes auprès des particuliers qui a convaincu la mission de la nécessité de le supprimer. En effet, cette réduction d'impôt incite des particuliers mal informés à réaliser des investissements risqués qui peuvent les placer dans des situations difficiles. En outre, cette réduction d'impôt possède un périmètre inadapté : elle est applicable à des établissements dont le fonctionnement est peu compatible avec le régime de copropriété (résidences autonomie), dont les pouvoirs publics ne souhaitent plus encourager la création (Ehpad), ou pour lesquels aucune défaillance de marché n'est constatée. Les investissements émanant d'investisseurs institutionnels se développent en ce qui concerne les résidences-services seniors. Les particuliers investissent majoritairement sans recourir à l'avantage fiscal Censi-Bouvard en résidences-services.

Pour ces différentes raisons, la mission recommande de mettre fin à l'avantage fiscal Censi-Bouvard. Si le diagnostic qu'elle a mené sur les besoins en logements pour les étudiants et les personnes âgées l'a convaincue de l'existence de ces besoins, elle est d'avis qu'un besoin en logements n'implique pas nécessairement une dépense fiscale.

L'intervention publique serait plus efficace en se concentrant sur les segments pour lesquels les besoins ne sont pas satisfaits par le marché : logements à loyer accessible pour les étudiants et pour les personnes âgées. Enfin, la mission recommande de mobiliser les acteurs locaux pour accélérer la réhabilitation des résidences autonomie et la construction de résidences universitaires.

Rapport

À Paris, le 15 juin 2022

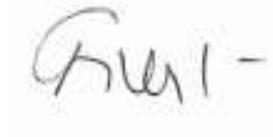
Les membres de la mission,

L'inspecteur des finances,



Ivan Salin

L'administratrice générale,



Catherine Aubey-Berthelot

Avec la participation de
l'inspectrice stagiaire des finances,



Anne-Gaëlle Guérin

L'ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts,



Bernard Schwob

Avec la contribution du data scientist junior
au Pôle science des données de l'IGF,



Mouad El-Issami

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Pierre Boissier

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : ne pas proroger le dispositif Censi-Bouvard au-delà du 31 décembre 2022.

Recommandation n° 2 : confirmer la possibilité de financer en logement locatif intermédiaire des résidences, notamment pour les étudiants, en zone tendue et, le cas échéant, promouvoir ce dispositif auprès des professionnels concernés.

Recommandation n° 3 : sur le modèle de la démarche suivie par les pouvoirs publics pour développer l'habitat inclusif, engager deux démarches interministérielles relatives, d'une part, à l'habitat des étudiants et jeunes actifs et, d'autre part, à celui des personnes âgées et handicapées, en associant les collectivités locales et les services déconcentrés compétents, afin d'améliorer la connaissance des besoins (par type de public, par type de logements et de manière territorialisée) et d'adapter l'offre, tant publique que privée, en conséquence.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I :	ÉVALUATION DU DISPOSITIF CENSI-BOUVARD
ANNEXE II :	LES BESOINS EN LOGEMENTS ÉTUDIANTS
ANNEXE III :	LES BESOINS DE LOGEMENTS EN RÉSIDENCE POUR LES SENIORS
ANNEXE IV :	TYPOLOGIE DES RÉSIDENCES THÉMATIQUES ET DE LEUR FINANCEMENT SUR FONDS D'ÉPARGNE
ANNEXE V :	LE FINANCEMENT PAR LES ACTEURS INSTITUTIONNELS PRIVÉS DES RÉSIDENCES-SERVICES ET DES EHPAD
ANNEXE VI :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
ANNEXE VII :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Évaluation du dispositif Censi-Bouvard

SOMMAIRE

- 1. INSTAURÉ EN 2009, LE DISPOSITIF CENSI-BOUVARD A CONNU UN DÉCLIN RAPIDE ET MARQUÉ, POUR NE CONCERNER AUJOURD'HUI QUE 2 000 NOUVEAUX BÉNÉFICIAIRES PAR AN ENVIRON - 1 -**
 - 1.1. Le Censi-Bouvard constitue une réduction d'impôt sur le revenu destinée aux particuliers, dont le taux a fortement chuté depuis sa création - 1 -
 - 1.1.1. *La réduction d'impôt est conditionnée à certains types d'investissements*- 1 -
 - 1.1.2. *La réduction d'impôt Censi-Bouvard s'articule avec les différents régimes fiscaux des revenus locatifs issus de locations meublées*..... - 3 -
 - 1.1.3. *Le bénéficiaire-type du Censi-Bouvard est un cinquantenaire aisé*..... - 6 -
 - 1.2. Le dispositif Censi-Bouvard représente une dépense modérée mais dont l'efficacité est contestable au vu du faible nombre de logements construits.... - 9 -
 - 1.2.1. *Le Censi-Bouvard a bénéficié à environ 85 000 particuliers depuis sa création, pour un coût cumulé de 1,5 Md€*..... - 9 -
 - 1.2.2. *Le Censi-Bouvard a soutenu la construction d'environ 85 000 logements, dont un tiers en résidence de tourisme, présents surtout en aires urbaines.*- 17 -

- 2. D'UNE JUSTIFICATION CONTESTABLE, LE DISPOSITIF CENSI-BOUVARD EST DIFFICILE À PILOTER ET INCITE LES PARTICULIERS À UNE PRISE DE RISQUE EXCESSIVE..... - 21 -**
 - 2.1. La réduction d'impôt Censi-Bouvard n'a pas été conçue de manière à pouvoir être pilotée et le manque de données rend son évaluation difficile..... - 21 -
 - 2.2. La justification de cette réduction d'impôt par l'existence d'une défaillance de marché est contestable - 23 -
 - 2.3. Le dispositif Censi-Bouvard a l'avantage d'être simple pour l'investisseur mais introduit une incitation à la prise de risque excessive - 25 -
 - 2.3.1. *La relation contractuelle au gestionnaire peut placer le propriétaire dans une situation de dépendance*..... - 26 -
 - 2.3.2. *Le rendement des investissements favorisés par le Censi-Bouvard peut se révéler négatif*..... - 29 -
 - 2.3.3. *La copropriété entre particuliers accroît le risque de dégradation des résidences*..... - 33 -

1. Instauré en 2009, le dispositif Censi-Bouvard a connu un déclin rapide et marqué, pour ne concerner aujourd'hui que 2 000 nouveaux bénéficiaires par an environ

1.1. Le Censi-Bouvard constitue une réduction d'impôt sur le revenu destinée aux particuliers, dont le taux a fortement chuté depuis sa création

1.1.1. La réduction d'impôt est conditionnée à certains types d'investissements

Le dispositif Censi-Bouvard, destiné aux particuliers investissant dans des résidences-services, a été préfiguré par deux avantages fiscaux antérieurs : le « Périssol » (1996-1999) et le « Demessine » (1999-2010). Le « Périssol » (article 31 I-1^{er} du CGI) permettait l'amortissement du prix d'acquisition du logement (10 % les 4 premières années puis 2 % par an pendant 20 ans), réduisant ainsi les revenus locatifs imposables. Cet avantage était ouvert aux logements nus situés dans des résidences (résidences hôtelières, maisons de retraite, résidences médicalisées) et était assorti d'un engagement à louer le logement pendant neuf ans¹. Le « Demessine » prend le relais du « Périssol » en ce qui concerne les résidences de tourisme situées dans une zone de revitalisation rurale (article 199 decies E). Il donne droit à une réduction d'impôt égale à 25 % du prix de revient du logement, dans la limite de 50 000 € pour une personne seule et de 100 000 € pour un couple marié. Cette réduction d'impôt était répartie sur six ans et était assortie d'un engagement à louer le logement nu pendant au moins neuf ans à l'exploitant de la résidence de tourisme. Dans son économie générale, le « Censi-Bouvard » présente de nombreux points communs avec le « Demessine » (réduction d'impôt calculée en pourcentage du prix de revient, engagement à louer pendant neuf ans, résidences de tourisme) mais ne repose sur aucun zonage géographique.

Le dispositif Censi-Bouvard, codifié à l'article 199 sexvicies du code général des impôts (CGI), a été institué par la loi de finances pour 2009. Ce dispositif consiste en une réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des personnes physiques (à l'exclusion des sociétés civiles de placement immobilier), domiciliées en France, qui acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement ou un logement achevé depuis au moins quinze ans ayant fait l'objet d'une réhabilitation ou d'une rénovation, qu'elles destinent à une location meublée non professionnelle. Contrairement aux dispositifs précédents (cf. supra), le Censi-Bouvard vise les biens destinés à la location meublée, et non nue. L'acquisition doit concerner un logement dans une résidence services destinée aux étudiants ou aux personnes âgées ou handicapées.

¹ Cf. BOI-RFPI-SPEC-20-10-10 pour plus de détails sur le « Périssol ».

Annexe I

Le BOFIP² dresse la liste précise des établissements éligibles à la réduction d'impôt Censi-Bouvard, qu'il est possible de regrouper en trois catégories principales :

- ◆ les résidences pour étudiants ;
- ◆ les résidences-services pour personnes âgées ou handicapées³ ;
- ◆ les établissements sociaux ou médico-sociaux accueillant des personnes âgées⁴ ou handicapées⁵.

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement acquis, c'est-à-dire le prix d'acquisition majoré des frais afférents à l'opération : honoraires de notaire, commissions versées aux intermédiaires, taxe sur la valeur ajoutée (sauf si elle est récupérée⁶), droits d'enregistrement ou taxe de publicité foncière⁷. La base de la réduction d'impôt est limitée à 300 000 euros par an. Au titre d'une même année d'imposition, l'acquisition de plusieurs logements peut ouvrir droit à la réduction d'impôt. Cela étant, la base retenue pour le calcul de la réduction d'impôt ne peut pas excéder globalement la somme de 300 000 euros au titre de cette même période. Depuis 2012, la réduction d'impôt s'élève à 11 % de ce prix de revient.

Elle est répartie sur neuf années, à raison d'un neuvième de son montant chaque année. Cette période de neuf ans correspond à la durée de l'engagement de location pris par le propriétaire. La location doit prendre effet dans le mois suivant la date d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition (si elle est postérieure) pour les logements neufs. En cas de non-respect de l'engagement de location à l'exploitant de la résidence ou en cas de cession du logement, la réduction pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de rupture de l'engagement ou de la cession, sauf cas d'invalidité, de licenciement ou de décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à imposition commune.

Lorsque la fraction de la réduction d'impôt imputable au titre d'une année d'imposition excède l'impôt dû par le contribuable au titre de cette même année, le solde peut être imputé sur l'impôt dû au titre des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement. Cette faculté étend donc l'impact potentiel de la réduction d'impôt au-delà des neuf ans prévus par le droit commun.

La réduction d'impôt Censi-Bouvard fait partie des avantages fiscaux soumis au plafond fixé par l'article 200-0 A du code général des impôts (CGI). Depuis la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, ce plafond s'élève à 25 000 €.

Le dispositif Censi-Bouvard a fait l'objet de deux types de modifications depuis sa création :

- ◆ son périmètre a été réduit, les résidences-services de tourisme n'étant plus éligibles au dispositif depuis le 1^{er} janvier 2017. Ce recentrage, qui allait dans le sens du rapport d'évaluation du Censi-Bouvard d'octobre 2015, éloigne ce dispositif de son prédécesseur, le « Demessine », qui était exclusivement dédié aux résidences de tourisme. La réduction d'impôt étant répartie sur au moins neuf ans, un flux de dépense fiscale liée aux résidences de tourisme demeure néanmoins et sera décroissant jusqu'à extinction dans plusieurs années ;
- ◆ son taux a également été réduit : fixé à 25 % à la création du dispositif en 2009, il a été progressivement réduit, jusqu'à atteindre sa valeur actuelle, 11 %, à compter de 2012⁸.

² Cf. BOI-IR-RICI-220-10-20.

³ À condition d'avoir obtenu l'agrément « qualité » visé à l'article L. 7232-1 du code du travail ou l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 du CASF pour son service d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 6° ou 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF.

⁴ Par exemple, résidences autonomie, EHPA (établissement d'hébergement pour personnes âgées), EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), USLD (unités de soins de longue durée),

⁵ Notamment, les FAM (foyers d'accueil médicalisés) et les MAS (maisons d'accueil spécialisées).

⁶ Cf. BOI-IR-RICI-220-30, § 50.

⁷ Cf. BOI-IR-RICI-220-30, § 70.

⁸ Pour le détail des dates d'entrée en vigueur des différents taux, cf. III du BOI-IR-RICI-220-30.

Annexe I

Tableau 1 : Évolution du taux de la réduction d'impôt Censi-Bouvard

Date de l'acte authentique d'achat	Taux de la réduction d'impôt
2009	25 %
2010	25 %
2011	18 % ⁹
2012	11 % ^{10,11}
2013 et suivantes	11 %

Source : Bofip BOI-IR-RICI-220-30.

La période d'application de la réduction d'impôt a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2018 puis jusqu'au 31 décembre 2021, respectivement par l'article 78 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et par l'article 186 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, et ce, à champ constant. Le dispositif, qui devait prendre fin à la fin 2021, a été prorogé jusqu'à fin 2022 par les dispositions de l'article 74 de la loi de finances pour 2022.

1.1.2. La réduction d'impôt Censi-Bouvard s'articule avec les différents régimes fiscaux des revenus locatifs issus de locations meublées

La réduction d'impôt Censi-Bouvard vient en cumul du régime fiscal des revenus tirés de la location du logement éligible. Ces revenus locatifs, issus d'une location meublée non professionnelle, sont considérés comme des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Le propriétaire peut choisir entre deux régimes fiscaux pour ces revenus :

- ◆ le régime « micro-BIC »¹², ouvert pour des recettes annuelles inférieures à 72 600 €, qui donne droit à un abattement forfaitaire de 50 % de ces recettes pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Cet abattement est réputé inclure l'ensemble des charges, y compris l'amortissement ;
- ◆ le régime réel (simplifié ou normal), qui permet la déduction des charges réelles (frais de gestion, intérêts de la dette, etc.), y compris les charges d'amortissement. L'amortissement vient en déduction du résultat imposable (article 39 C du CGI) mais ne peut pas créer de déficit. La part de l'amortissement excédant les loyers, diminués des charges afférentes au bien, peut être reportée sur des exercices ultérieurs.

Ces deux régimes existent indépendamment de la réduction d'impôt Censi-Bouvard et l'alternative entre les deux se pose, même pour un propriétaire qui ne bénéficie pas de ce dispositif. De fait, la location meublée non professionnelle constitue un statut de droit commun, déjà favorable, notamment en comparaison avec le régime des revenus fonciers issus des locations non meublées (le régime du micro-foncier permet un abattement de 30 % uniquement). Le dispositif Censi-Bouvard s'ajoute à cette base et la rend donc encore plus favorable.

⁹ Si le contrat de réservation a été enregistré en 2010 et l'acte d'achat l'a été entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2011, le taux est de 20 %.

¹⁰ Le passage de 18 % à 11 % est le résultat d'une double modification en loi de finances pour 2012 : le passage à un taux de droit commun de 14 % et une réduction homothétique, calculée au taux de 15 % (« rabet »), des avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu compris dans le champ du plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du CGI.

¹¹ Si le contrat de réservation a été enregistré en 2011 et l'acte d'achat l'a été entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2012, le taux est de 18 %.

¹² Cf. article 50-0 du code général des impôts.

Annexe I

Si le propriétaire opte pour le régime micro-BIC, il bénéficie à la fois de l'abattement de 50 % sur ses revenus locatifs pour le calcul de son impôt et de la réduction d'impôt qui s'impute sur son impôt sur le revenu (IR). Cette réduction va en général au-delà de l'impôt dû au titre des revenus locatifs et permet donc de réduire l'impôt dû au titre des autres revenus. Si la réduction d'impôt épuise la totalité de l'impôt sur le revenu dû, celle-ci peut être reportée sur l'impôt dû au titre d'années ultérieures (cf. 1.1.1).

Si le propriétaire choisit le régime réel, seule la fraction dépassant le plafond de 300 000 € peut faire l'objet d'amortissements¹³. Le propriétaire perd donc le bénéfice de la déduction des amortissements sur la partie de son investissement inférieure à 300 000 € (pour rappel, l'investissement moyen en Censi-Bouvard est de 130 000 € environ), ce qui augmente ses revenus imposables et donc son impôt dû. *A contrario*, il bénéficie de la réduction d'impôt. Il est à noter que cette incompatibilité entre l'amortissement et la réduction d'impôt, jusqu'au seuil de 300 000 €, reste valable, même une fois les neuf ans du Censi-Bouvard passés : le propriétaire ne peut pas, au bout de neuf ans, commencer à amortir son bien¹⁴. Le choix de bénéficier du Censi-Bouvard est donc définitif et emporte donc une conséquence de long terme.

De ce fait, la réduction d'impôt Censi-Bouvard n'est pas toujours avantageuse pour les contribuables, qui, selon leur situation, peuvent avoir intérêt à ne pas la demander pour profiter pleinement du régime réel et de ses possibilités de déduction des amortissements. L'arbitrage entre les différents régimes (microBIC avec Censi-Bouvard, régime réel avec Censi-Bouvard, régime réel sans Censi-Bouvard) dépend de variables multiples :

- ◆ le propriétaire peut être obligé d'opter pour le régime réel s'il dépasse le plafond du régime microBIC ou s'il a déjà adopté ce régime pour d'autres biens immobiliers ;
- ◆ plus le propriétaire dispose de charges déductibles, plus il a intérêt à choisir le régime réel, pour effacer plus de 50 % de ses revenus. La présence d'intérêts, en cas d'endettement important, peut notamment contribuer à ce choix ;
- ◆ la limite de déduction de l'amortissement des loyers perçus ne s'applique pas bien par bien mais au total des loyers perçus, sur l'ensemble des biens loués¹⁵. Ainsi, si un propriétaire possède et loue plusieurs biens, l'excès d'amortissement sur un bien peut être utilisé pour diminuer les loyers issus d'un autre bien (qui ne ferait plus l'objet d'intérêts de prêt, par exemple), et ainsi, réduire le résultat imposable global. Le régime réel peut donc être plus favorable en cas de multi-propriété ;
- ◆ le taux marginal d'imposition du propriétaire peut rendre un régime plus attractif qu'un autre : plus il est élevé, plus la diminution des revenus imposables (permise par l'amortissement du régime réel) est intéressante, tandis que la réduction d'impôt Censi-Bouvard y est insensible ;
- ◆ le taux de la réduction Censi-Bouvard peut rendre le montant de la réduction inférieur ou supérieur au montant d'impôt évité par l'amortissement. Les propriétaires ayant investi en 2009 ou 2010, avec une réduction de 25 %, avaient donc plus intérêt à opter pour la réduction d'impôt.

¹³ Cf. article 39 G du CGI.

¹⁴ Cf. § 320 du BOFIP BOI-BIC-CHAMP-40-20 : « Dès lors que l'immeuble a ouvert droit à réduction d'impôt, la limitation de la déductibilité des amortissements s'applique sur toute la période d'amortissement. Par ailleurs, cette limitation de la déductibilité des amortissements est définitive. Ainsi, les amortissements non déduits en application de l'article 39 G du CGI ne pourront l'être ultérieurement. »

¹⁵ Cf. le paragraphe 100 de BOI-BIC-AMT-20-40-10-20.

Annexe I

Le tableau 2 compare les différents régimes possibles, en matière de revenu après impôt sur une année, dans le cas d'un investissement de 100 000 € en logement neuf (prix de revient égal à 102 315 €¹⁶ avec les honoraires de notaires et les droits d'enregistrement), avec un taux marginal d'imposition de 14 %, un taux de réduction Censi-Bouvard de 11 %, un endettement de 50 000 € sur 20 ans à un taux d'intérêt de 2 %. Ces paramètres conduisent à faire du régime microBIC le choix le plus favorable.

Tableau 2 : Comparaison des régimes fiscaux pour un investisseur peu endetté et peu imposé

	MicroBIC avec Censi	Réel sans autres BIC	Réel avec d'autres BIC	Réel avec Censi
Revenus locatifs annuels	3600	3600	3600	3600
Charges	300	300	300	300
Intérêts	981	981	981	981
Revenu avant amortissement	3600	2319	2319	2319
Avantage microBIC (abattement 50 %)	1800			
Amortissement annuel		2870	2870	
Revenus locatifs annuels nets de charges	1800	0	-551	2319
Prélèvement sociaux (+: payés ; -: évités)	310	0	-95	399
Revenu net	1490	0	-456	1920
Revenu imposable	1534	0	-470	1976
IR avant réduction	215	0	-66	277
Réduction d'impôt Censi	1251			1251
IR dû (ou évité)	-1036	0	-66	-974
Revenu après IR	3045	2319	2479	2894

Source : Mission.

Le tableau 3 réalise la même comparaison, mais en changeant de paramètres : le taux marginal d'imposition est désormais de 45 %, et l'endettement, de 90 000 €, toujours à un taux d'intérêt de 2 %. La charge d'intérêt croît considérablement (de 981 € par an à 1766 €). Dans cette nouvelle configuration, le régime réel avec amortissements, sans la réduction Censi-Bouvard, et en présence d'autres revenus BIC, devient le régime le plus favorable.

Tableau 3 : Comparaison des régimes fiscaux pour un investisseur plus endetté et plus imposé

	MicroBIC avec Censi	Réel sans autres BIC	Réel avec d'autres BIC	Réel avec Censi
Revenus locatifs annuels	3600	3600	3600	3600
Charges	300	300	300	300
Intérêts	1766	1766	1766	1766
Revenu avant amortissement	3600	1534	1534	1534
Avantage microBIC (abattement 50 %)	1800			
Amortissement annuel		2870	2870	
Revenus locatifs annuels nets de charges	1800	0	-1336	1534
Prélèvement sociaux (+: payés ; -: évités)	310	0	-230	264
Revenu net	1490	0	-1106	1270
Revenu imposable	1534	0	-1138	1307
IR avant réduction	690	0	-512	588
Réduction d'impôt Censi	1251			1251

¹⁶ Donc un investissement inférieur au plafond de 300 000 €.

Annexe I

	MicroBIC avec Censi	Réel sans autres BIC	Réel avec d'autres BIC	Réel avec Censi
IR dû (ou évité)	-560	0	-512	-662
Revenu après IR	1785	1534	2276	1932

Source : Mission.

Encadré 1 : investissement Censi-Bouvard et TVA

En vertu de l'article 256 du CGI, les livraisons d'immeubles sont soumises à la TVA dès lors qu'elles sont réalisées par un assujetti. Les transactions immobilières entre particuliers ne sont pas soumises à la TVA. Les livraisons d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans sont exonérées de TVA (cf. 2° du 5 de l'article 261 du CGI).

L'acquisition de logements par des investisseurs particuliers dans des résidences-services éligibles au Censi-Bouvard est donc soumise au taux normal de TVA, égal à 20 %, sauf pour les logements situés dans des EHPAD sans but lucratif, qui bénéficient du taux réduit de 5,5 % en vertu du 8 du I de l'article 278 sexies du CGI.

Par ailleurs, les loyers versés par les locataires finaux au gestionnaire de la résidence, et par le gestionnaire aux propriétaires sont également grevés de TVA. En effet, si la location de locaux meublés est exonérée de TVA (cf. 4° de l'article 261 D du CGI), cette exonération ne s'applique pas aux prestations de mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuées à titre onéreux et de manière habituelle, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison et la réception, même non personnalisée, de la clientèle (cf. b de l'article 261 D du CGI). Les prestations complémentaires sont soumises à leur taux de TVA de droit commun, selon leur nature. Ainsi, les loyers des locataires sont soumis à la TVA au taux de 10 % en tant que locations meublées dans les résidences-services pour étudiants et pour personnes âgées (cf. a de l'article 279 du CGI) et au taux de 5,5 % pour les logements situés dans les résidences autonomie, les résidences pour personnes handicapées et les EHPAD (cf. c de l'article 278-0 bis du CGI). En vertu de l'article 261 D du CGI, la location de locaux nus ou meublés dont la destination finale est le logement meublé est toujours considérée comme une opération de fourniture de logement meublé, si bien que les loyers versés par le gestionnaire aux propriétaires sont également soumis aux mêmes taux de TVA.

Ainsi, l'investisseur particulier qui acquiert un logement neuf dans une résidence services collecte de la TVA sur les loyers qu'il perçoit, et peut donc demander le remboursement de la TVA payée lors de l'achat du logement. Pour ce faire, il doit déclarer son activité afin d'obtenir un numéro de TVA (formulaire P0i), puis demander le remboursement de la TVA (formulaire 3519). En vertu de l'article 207 de l'annexe II du CGI, la période de régularisation de cette TVA s'élève à 20 ans. Si le propriétaire vend son logement avant 20 ans, il est donc redevable, au prorata des années manquantes, de la TVA remboursée, sauf si le nouvel acquéreur est lui aussi assujetti à la TVA, c'est-à-dire qu'il reprend dans les mêmes conditions le bail en cours, avec des loyers soumis à la TVA. Dans ce cas, la transaction est dispensée de TVA et le propriétaire initial peut conserver la TVA, en vertu de l'article 257 bis du CGI.

La récupération de la TVA est possible, que le propriétaire choisisse le régime microBIC ou le régime réel. L'assujettissement à la TVA est en effet cumulable avec le régime microBIC depuis le 1^{er} janvier 2018 (article 22 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018). Ce facteur n'entre donc pas en compte dans la comparaison entre ces deux régimes.

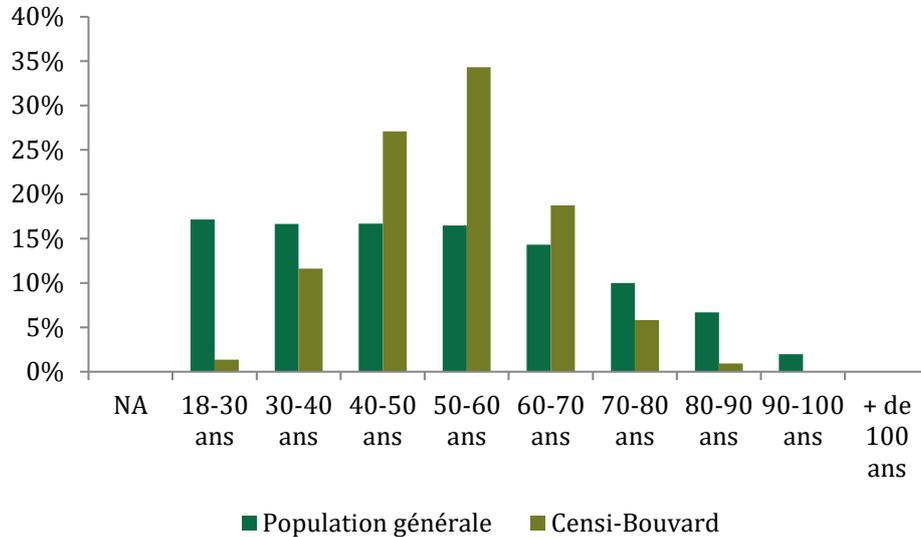
1.1.3. Le bénéficiaire-type du Censi-Bouvard est un cinquantenaire aisé

Les données renseignées par les foyers fiscaux dans les déclarations d'impôt sur le revenu permettent de faire émerger un « profil type » de l'investisseur particulier bénéficiaire du Censi-Bouvard. La déclaration d'impôt mentionne notamment la date de naissance, donc l'âge du déclarant 1, son adresse, son revenu fiscal de référence et ses autres revenus (revenus fonciers, par exemple).

Annexe I

Cette analyse permet de constater qu'en 2019, les personnes bénéficiant du dispositif Censi-Bouvard sont âgées de 40 à 60 ans pour 61 % d'entre elles. Cette tranche d'âge ne regroupe pourtant que 33 % de la population totale (cf. graphique 1).

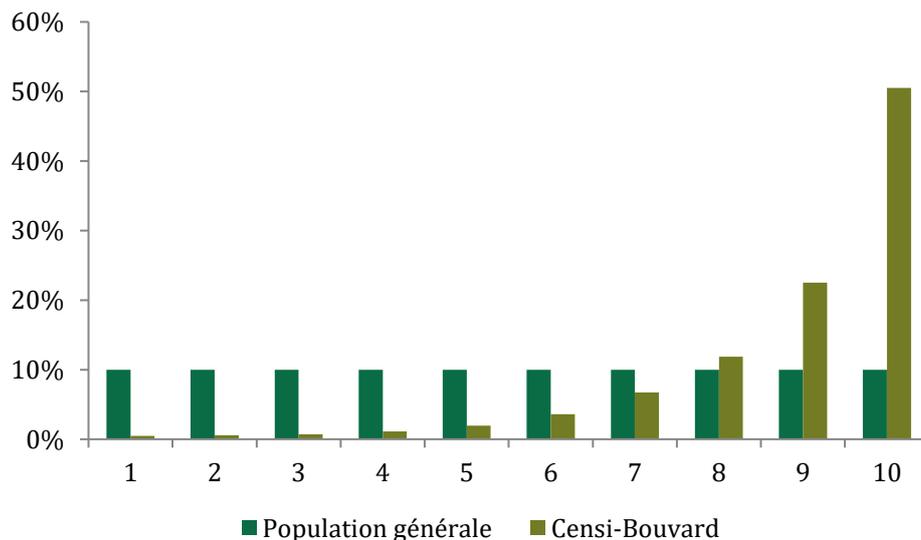
Graphique 1 : Parts des foyers bénéficiaires du Censi-Bouvard par tranche d'âge



Source : POTE (DGFIP), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

En matière de revenus, 85 % des foyers bénéficiant du dispositif Censi-Bouvard se situent dans les trois derniers déciles de revenus de la population générale : 12 % pour le huitième, 23 % pour le neuvième et 51 % pour le dixième (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Parts (%) de foyers de chaque population par déciles de RFR/nombre de parts fiscales

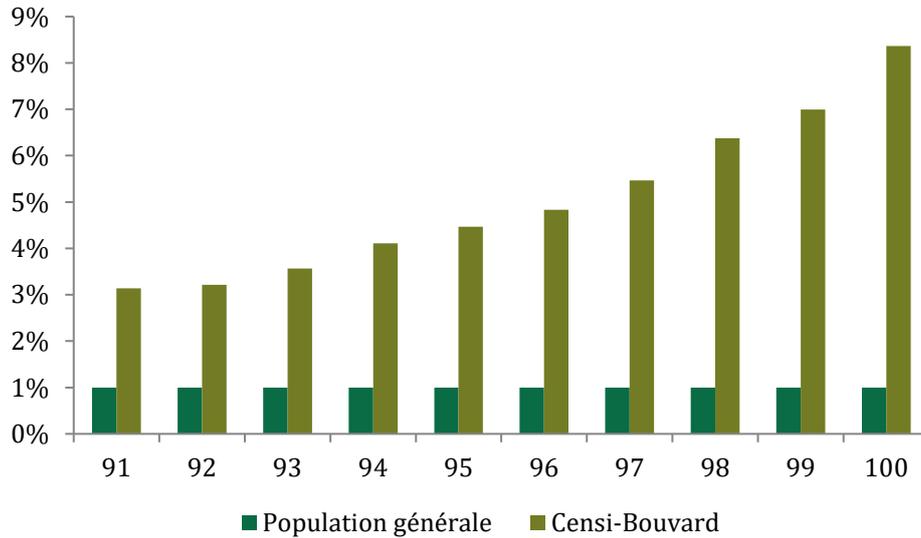


Source : POTE (DGFIP), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

Annexe I

De plus, la répartition de la population bénéficiant du dispositif Censi-Bouvard à l'intérieur du dernier décile de revenu démontre qu'il y a davantage de bénéficiaires dans les centiles de population les plus aisées : les trois derniers centiles regroupent 21 % des bénéficiaires du Censi-Bouvard (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Parts (%) de foyers de chaque population par centiles de RFR/nombre de parts fiscales, pour les dix derniers centiles



Source : POTE (DGFIP), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

Pour compléter ces résultats, la mission a transmis un questionnaire auprès des adhérents à l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Le questionnaire auprès de l'UNPI

L'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) est une association regroupant 25 millions de propriétaires investisseurs. Dans les dix dernières années, les problématiques spécifiques aux résidences-services ont poussé l'UNPI à développer une expertise à ce sujet, à destination de ses adhérents.

Outre la réalisation d'un entretien, la mission a obtenu de l'UNPI qu'elle soumette à ses adhérents un questionnaire à propos de leurs investissements en locations meublées non professionnelles, avec et sans dispositif Censi-Bouvard.

Le questionnaire a été diffusé par l'UNPI à la fin du mois de mars, pendant une durée d'une semaine. 804 personnes ont répondu au questionnaire, dont 575 propriétaires d'au moins un bien en location meublée non professionnelle. Parmi eux, 79 sont bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard au titre d'au moins un de leurs biens, si bien que 10 % du total des répondants sont bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard.

Ces données ont permis à la mission de réaliser des comparaisons entre les loueurs en location meublée non professionnelle bénéficiant du dispositif Censi-Bouvard, et ceux n'en bénéficiant pas.

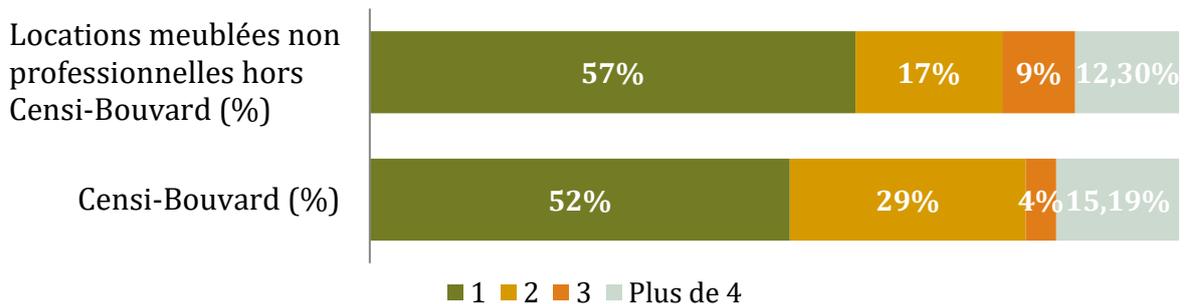
Du fait de la taille restreinte de cet échantillon et des biais de réponse existants (les mécontents sont plus incités à répondre au sondage), la mission ne saurait tirer des réponses au questionnaire des conclusions définitives. Elle a néanmoins pris en compte dans ses réflexions les éléments qualitatifs présents dans les réponses.

Annexe I

Les répondants au questionnaire qui sont propriétaires d'au moins un bien en location meublée non professionnelle possèdent en moyenne deux biens, dont un à deux justifient le recours au dispositif Censi-Bouvard. Parmi les répondants bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard, cette répartition ne change pas : ceux-ci sont propriétaires de deux biens en moyenne, dont un à deux au titre desquels ils bénéficient du dispositif Censi-Bouvard.

Une analyse plus précise du nombre de biens détenus par les répondants démontre que, en proportion, davantage d'investisseurs en locations meublées non professionnelles hors Censi-Bouvard sont monopropriétaires. A l'inverse, davantage de bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard sont propriétaires de plus de quatre biens (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Nombre de biens détenus par les répondants au questionnaire UNPI investisseurs en locations meublées non professionnelles sans et avec Censi-Bouvard



Source : Mission d'après l'UNPI.

1.2. Le dispositif Censi-Bouvard représente une dépense modérée mais dont l'efficacité est contestable au vu du faible nombre de logements construits

1.2.1. Le Censi-Bouvard a bénéficié à environ 85 000 particuliers depuis sa création, pour un coût cumulé de 1,5 Md€

Le tableau ci-dessous (cf. tableau 4), extrait des déclarations fiscales de revenus complémentaires (2042C) des ménages français portant sur les revenus de 2010 à 2019 (cf. encadré 3), donne, par année d'imputation, le nombre de bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard et le montant des investissements agrégés en fonction de la date de l'investissement. Les décalages entre la date à laquelle l'investissement est réalisé (qui détermine le taux de réduction d'impôt qui s'applique) et la date de première déclaration s'explique par le délai de travaux. Ces données, ainsi que celles concernant les parts de réduction d'impôts dues mais non imputées les années précédentes pour cause d'impôt sur le revenu insuffisant, permettent de calculer le montant de la dépense fiscale pour l'État par année depuis 2010, présenté en dernière ligne du tableau.

L'analyse de ces données dans le temps permet d'une part d'évaluer le succès du dispositif Censi-Bouvard au cours du temps, d'autre part d'évaluer le montant de la dépense fiscale.

Annexe I

Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires et montant des investissements concernés par le dispositif Censi-Bouvard, par année de réalisation et année de déclaration de l'investissement

Année d'investissement	Année de déclaration du Censi-Bouvard (sur les revenus N-1)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Taux de la réduction d'impôt
2009	Nombre de bénéficiaires	6 227	2 063	986	417	369	178	107	-	-	-	-	10 347	-
	Investissement total (M€)	864	258	145	52	41	16	11	-	-	-	-	1 387	0,25
2010	Nombre de bénéficiaires	-	8 543	8 212	5 999	2 006	675	364	279	-	-	-	26 078	-
	Investissement total (M€)	-	1 224	1 179	798	267	88	45	35	-	-	-	3 636	0,25
2011	Nombre de bénéficiaires	-	-	4 110	5 712	4 354	927	427	289	121	-	-	15 940	-
	Investissement total (M€)	-	-	593	773	580	123	50	35	12	-	-	2 166	0,20 puis 0,18
2012	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	3 976	3 603	1 549	455	309	81	71	-	10 044	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	525	459	191	49	31	8	7	-	1 270	0,11
2013	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	2 460	1 700	817	224	64	46	47	5 358	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	300	218	106	28	8	4	4	668	0,11
2014	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	1 874	1 783	718	86	52	34	4 547	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	249	214	101	13	6	3	586	0,11
2015	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	1 724	1 507	520	59	36	3 846	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	-	230	224	71	6	3	534	0,11
2016	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	-	2 659	1 401	300	71	4 431	-

Annexe I

Année d'investissement	Année de déclaration du Censi-Bouvard (sur les revenus N-1)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Taux de la réduction d'impôt
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	-	-	380	180	41	10	611	0,11
2017	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	-	-	2 105	1 003	460	3 568	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	-	-	-	284	136	59	479	0,11
2018	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 414	649	2 063	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	168	74	242	0,11
2019	Nombre de bénéficiaires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	854	854	-
	Investissement total (M€)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100	0,11
	Investissement imputé total par année (M€)	864	1 482	1 917	2 148	1 647	885	705	834	576	368	253	11 679	-
	Nombre de ménages nouveaux bénéficiaires	6 227	10 606	13 308	16 104	12 792	6 903	5 677	5 985	4 378	2 945	2 151	87 076	-
	Nombre total de bénéficiaires ¹⁷	6 227	16 181	29 104	42 984	49 019	51 851	54 876	58 753	61 385	58 601	52 858	-	-
	Montant de la dépense fiscale (M€) ¹⁸	20	56	104	146	160	164	166	173	183	163	134	1 469	-

Source : Pôle Science des Données de l'IGF d'après les données de la DGFIP.

Lecture : En 2020, 854 ménages ont demandé l'obtention de la réduction d'impôt Censi-Bouvard au titre d'investissements réalisés en 2019, pour un montant total de 100 M € d'investissements. La même année, 47 ménages ont demandé l'obtention de la réduction d'impôts « Censi-Bouvard » au titre d'investissements réalisés en 2013, pour un montant total de 4 M € d'investissements.

¹⁷ Les valeurs présentées dans cette ligne du tableau sont issues des calculs du pôle Sciences des données de l'IGF. Le tome II des évaluations des voies et moyens, annexées aux projets de loi de finances, présentent aussi un nombre de bénéficiaires pour l'année N-2 (pour un PLFN). Les chiffres sont très proches mais l'estimation des voies et moyens est parfois moins précise (notamment pour 2019 et 2020), si bien que la mission a préféré se fonder sur ses calculs.

¹⁸ Source : tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finance initiale de 2010 à 2017, annuaire statistique de la DGFIP pour les années 2018, 2019 et 2020.

Encadré 3 : La base de données POTE

La base de données POTE est constituée par la DGFIP à partir des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu. Elle permet à la fois de connaître le nombre de bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard en fonction de l'année durant laquelle ils ont réalisé leur investissement, les montants investis (et donc le montant de la dépense fiscale), et certaines caractéristiques sociodémographiques des ménages tels que l'âge du référent fiscal, le revenu fiscal de référence, ou le lieu d'habitation. L'engagement à louer le logement pendant 9 ans prend la forme d'une simple case à cocher. Par ailleurs, la base de données POTE ne permet d'analyser ni la nature de l'investissement (résidences étudiantes, EHPAD, résidences pour personnes âgées etc.), qui n'est pas renseignée, ni sa localisation, puisque son adresse est indiquée par le déclarant de manière non normée et n'est pas agrégée dans la base de données. Les dernières données disponibles portent sur les revenus de 2019, et ont été déclarées en 2020.

L'identification des bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard au sein de la base POTE nécessite de réunir trois groupes de personnes :

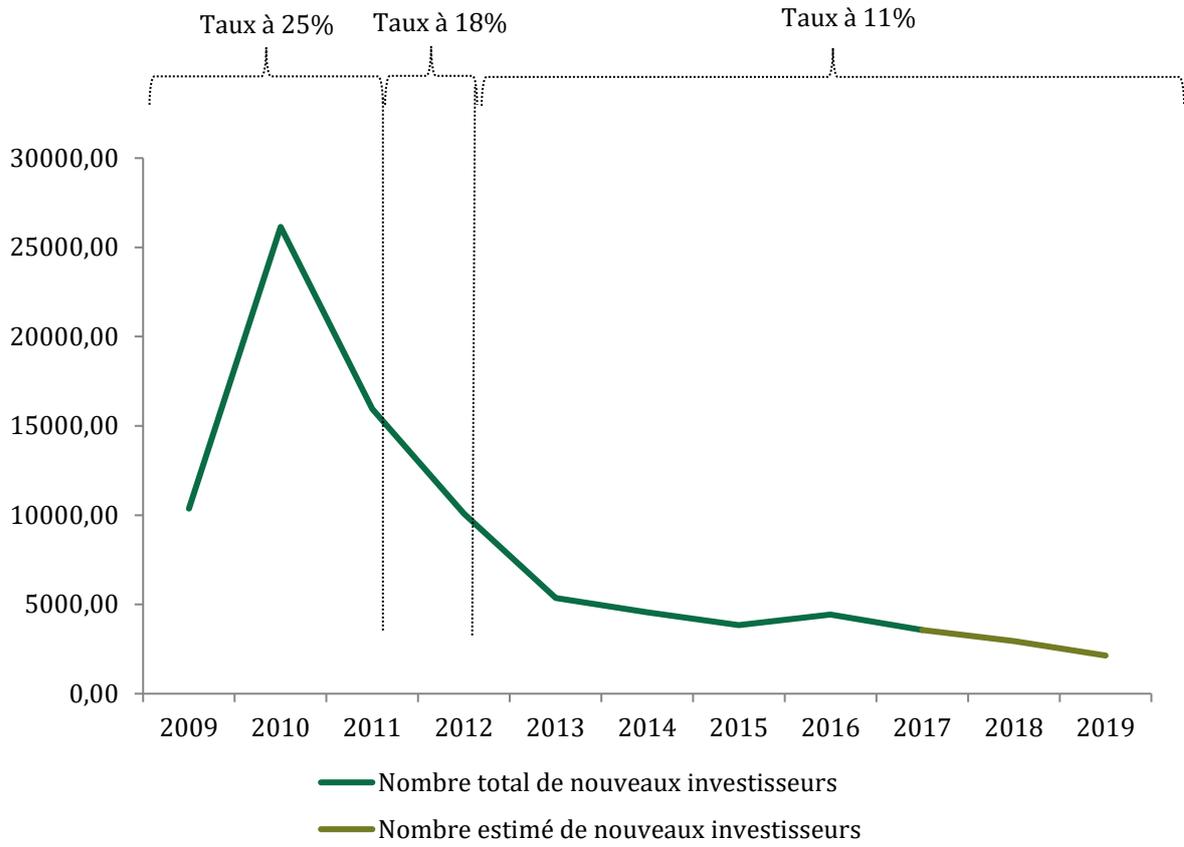
- ◆ le premier est le groupe des foyers fiscaux ayant déclaré pour la première fois en 2019 un investissement au titre du dispositif Censi-Bouvard au sein du formulaire cerfa 2042 C. Il existe cependant une marge d'erreur, puisqu'il est impossible à partir de la base POTE de savoir si la réduction d'impôts est effectivement appliquée l'année de la première déclaration ou si elle est reportée ;
- ◆ le second inclut les foyers fiscaux bénéficiant en 2019 d'un report d'un neuvième de la réduction d'impôt pour des investissements dont la première déclaration a eu lieu entre 2011 et 2019 ;
- ◆ le troisième correspond aux foyers fiscaux bénéficiant d'un report de solde de réduction d'impôt non imputée sur les années précédentes, faute d'un impôt sur le revenu suffisant.

1.2.1.1. Après avoir connu un pic en 2010, le recours au dispositif Censi-Bouvard décline depuis plus de 10 ans

Les données des déclarations 2042C permettent d'évaluer le nombre de nouveaux ménages réalisant, chaque année, des investissements au titre desquels ils sollicitent la réduction d'impôt Censi-Bouvard. Après avoir attiré 26 078 nouveaux investisseurs en 2010, année suivant sa mise en place, le dispositif démontre depuis 2011 un déclin marqué. D'après les dernières données disponibles, en 2018, il ne concerne plus que 2 063 nouveaux investisseurs, soit une baisse de 92 % en 8 ans (cf. graphique 5). Ce chiffre n'est cependant pas encore consolidé : en raison de la durée des travaux, il est à prévoir que certains investissements réalisés en 2019 ne donneront lieu à une déclaration qu'au cours des prochaines années. Pour les années précédentes, la part de bénéficiaires déclarés deux ans après leur investissement s'élevait à 70 % en moyenne¹⁹, ce qui peut laisser penser que le nombre d'investisseurs total pour 2018 s'approchera de 2 947, *in fine*, ce qui signifierait une baisse de 89 % par rapport au nombre d'investisseurs de 2010.

¹⁹ Sur la période 2009-2013, pour laquelle nous disposons du total définitif de bénéficiaires.

Graphique 5 : Nombre de nouveaux investisseurs sollicitant le dispositif Censi-Bouvard par année d'investissement de 2009 à 2019

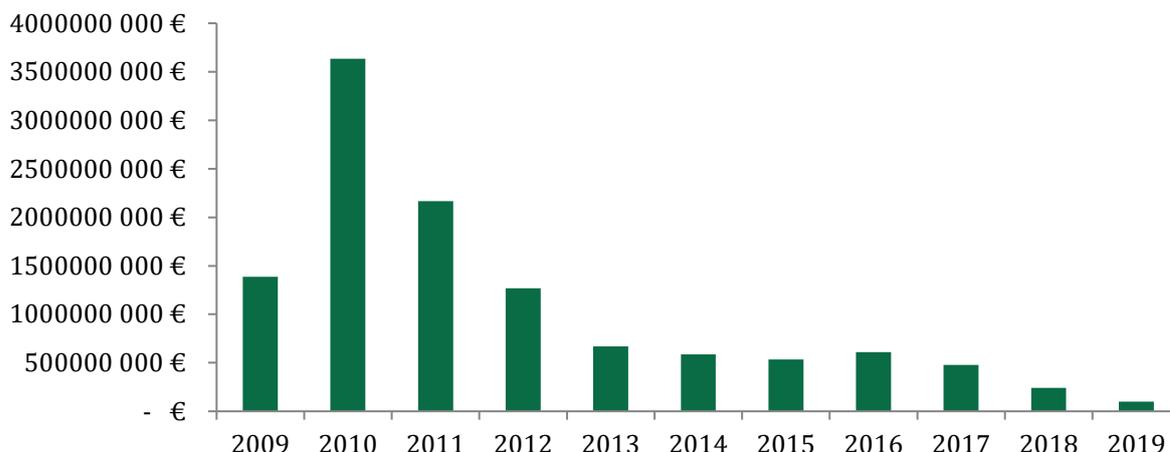


Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

De même, le montant des investissements justifiant la sollicitation de la réduction d'impôts Censi-Bouvard atteint un pic à 3,6 Md € en 2010, pour décroître à partir de 2011 et ne représenter plus que 100 M € en 2019 (cf. graphique 6). Ainsi, si 11,7 Md € ont été investis entre 2009 et 2019 au titre du dispositif Censi-Bouvard, 8,5 Md € (soit 72 % du total cumulé) l'ont été entre 2009 et 2012.

Ces évolutions sont à mettre en regard de celle du taux de la réduction d'impôt Censi-Bouvard, qui est passé de 25 % en 2009-2010, à 18 % en 2011 puis 11 % à partir de 2012 (cf. 1.1), et qui s'est donc montré de moins en moins incitatif. Par surcroît, l'exclusion des résidences de tourisme du périmètre éligible au Censi-Bouvard, à partir de 2017, a contribué à l'attrition du nombre de bénéficiaires et du montant d'investissement concerné.

Graphique 6 : Montant des investissements à l'origine de la réduction d'impôt Censi-Bouvard par année d'investissement de 2009 à 2019



Source : POTE 2009 à 2019 (DGFIP), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

Par ailleurs, les montants investis sont peu dispersés. En effet, 80 % des foyers sollicitant le dispositif Censi-Bouvard pour la première fois en 2019 le font au titre d'investissements compris entre 64 000 € et 199 570 €. Cette même année, l'investissement médian s'élève à 106 417 € (cf. tableau 5). Ces valeurs recoupent les ordres de grandeur mentionnés par les professionnels rencontrés par la mission : un investissement moyen compris entre 80 000 € et 110 000 € pour un logement étudiant et entre 140 000 € et 180 000 € pour un logement en résidence-services seniors.

Tableau 5 : Distribution des montants investis (€) entre 2013 et 2019 au titre de la réduction d'impôts Censi-Bouvard déclarés en 2019

Décile	Montant investi (€)
1er décile	64 008
Médiane	106 417
9ème décile	199 570

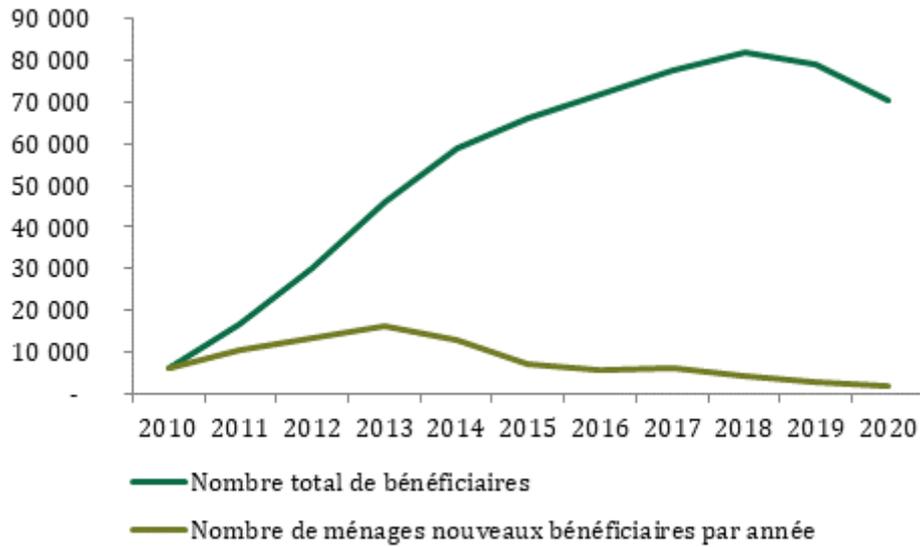
Source : POTE (DGFIP), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

1.2.1.2. Le dispositif fiscal Censi-Bouvard représente un coût d'environ 140 M€ par an et pèsera encore au moins neuf ans sur les finances publiques

Malgré la diminution du nombre de nouveaux bénéficiaires, le dispositif fiscal Censi-Bouvard continue de peser sur le budget de l'État. Cela s'explique à la fois par le fait que certains investissements ne sont déclarés que plusieurs années après avoir été réalisés, en raison du délai de travaux, et par le fait que la réduction d'impôt est répartie sur 9 ans à partir de la première année de déclaration, voire plus en cas de report de la réduction si le montant d'impôt sur le revenu est trop faible pour qu'elle puisse s'appliquer. Ces facteurs expliquent le décalage entre le pic de nouveaux bénéficiaires en 2013 et celui du nombre total de bénéficiaires, donc de son coût pour les finances publiques, en 2018 (sur les revenus de 2017). Ainsi, le nombre de bénéficiaires cumulés du dispositif Censi-Bouvard a augmenté de 2009 à 2018, année où il a atteint 61 385. Depuis lors, il décroît progressivement (le flux de nouveaux bénéficiaires étant inférieur à celui des anciens bénéficiaires arrivés en fin de droits) : en 2020, il est de 52 858 (cf. graphique 7).

Annexe I

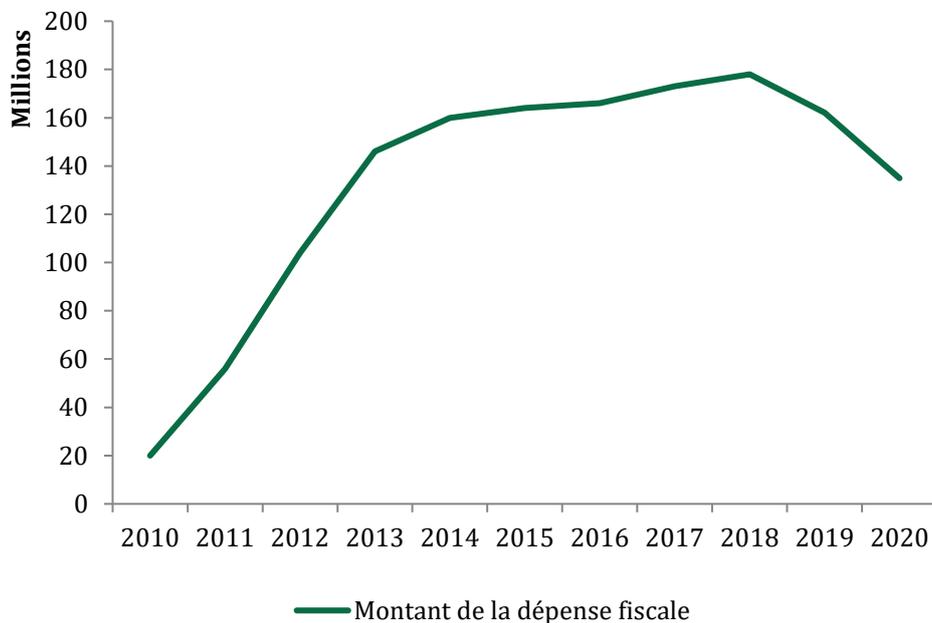
Graphique 7 : Nombre total de bénéficiaires et nombre de nouveaux bénéficiaires de la réduction d'impôts Censi-Bouvard entre 2009 et 2019



Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

De même, la dépense fiscale liée au dispositif fiscal Censi-Bouvard a augmenté de 2009 à 2017, année où elle a atteint un pic de 178 M€. En 2019, elle est encore de 134 M€ (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Dépense fiscale liée au dispositif « Censi-Bouvard » entre 2010 et 2020



Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

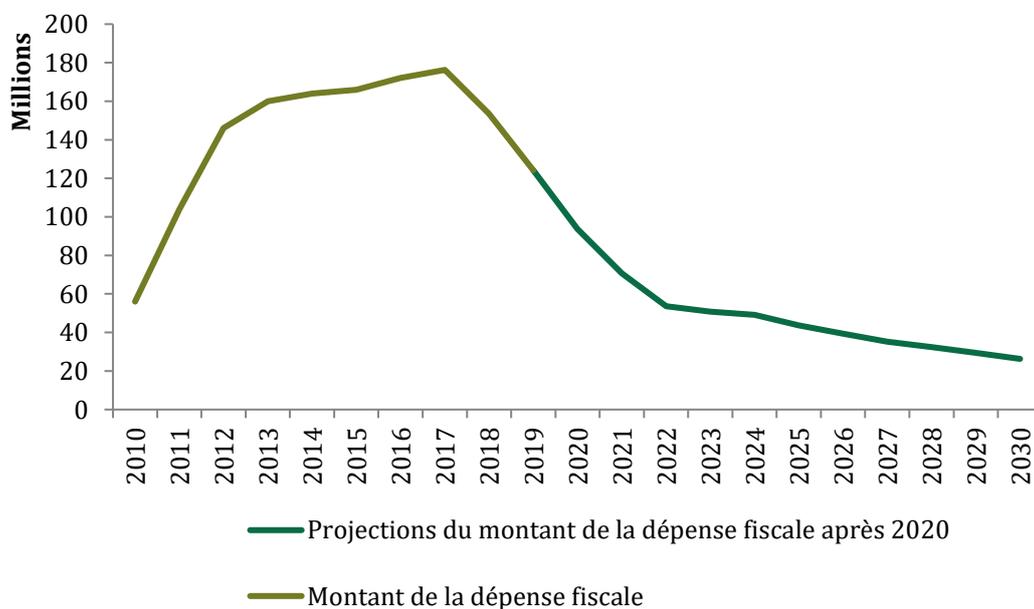
Annexe I

Pour les mêmes raisons, la suppression du Censi-Bouvard à compter du 1^{er} janvier 2023 ne mettrait pas un terme immédiat à la dépense fiscale. En effet, les investissements réalisés en 2022 donneront droit à une réduction d'impôt jusqu'en 2031 au minimum. La mission a réalisé une projection de l'évolution de la dépense fiscale dans une telle situation, en se fondant sur les hypothèses suivantes :

- ◆ en 2021, 2022 et 2023, le nombre de nouveaux bénéficiaires (ayant réalisé des investissements en 2020, 2021 et 2022) et le montant des investissements sont identiques à ceux de 2020 (investissement réalisé en 2019). Cette hypothèse constitue un scénario haut, puisque les années récentes montrent plutôt une tendance à la baisse du nombre de nouveaux bénéficiaires, année après année, et que les investissements en 2020-2021 ont été négativement affectés par la crise sanitaire ;
- ◆ le nombre de bénéficiaires déclarant un investissement en année N lors des années N+1 à N+4 suit la répartition moyenne constatée sur 2009-2013 ;
- ◆ à partir de 2024, le dispositif n'enregistre plus de nouveaux bénéficiaires, puisque les derniers investissements auront été réalisés en 2022 ;
- ◆ à partir de 2024, plus aucun ménage ne bénéficie du dispositif Censi-Bouvard en tant que report (non-imputation passée de la réduction d'impôt pour cause d'impôt insuffisant).

Malgré leur caractère réducteur et incertain, ces hypothèses permettent d'estimer le coût du dispositif dans les années qui suivraient sa suppression, laquelle ne provoque qu'un gain progressif pour les finances publiques. Ainsi, le coût du dispositif Censi-Bouvard serait encore de 54 M€ en 2022 et de 40 M€ en 2026. (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Projection des montants minimaux de la dépense fiscale « Censi-Bouvard » en cas de suppression du dispositif en 2022



Source : Mission d'après les données de la DGFIP.

1.2.2. Le Censi-Bouvard a soutenu la construction d'environ 85 000 logements, dont un tiers en résidence de tourisme, présents surtout en aires urbaines

Les modalités de déclaration de la réduction d'impôt Censi-Bouvard ne permettent pas de connaître avec précision quels biens en ont bénéficié (cf. 2.1). En effet, les investisseurs particuliers déclarent dans la déclaration d'impôt sur le revenu 2042 C le montant de leur investissement, son année, s'engagent à louer leur bien en cochant une case et indiquent l'adresse du bien ayant fait l'objet de l'investissement. Néanmoins, cette adresse n'est pas remplie de manière normalisée, et les propriétaires ne fournissent pas d'information sur la nature du bien (résidence tourisme avant 2017, résidence étudiante, résidence seniors, résidence autonomie, Ehpad, résidence pour personnes handicapées). L'évaluation du dispositif Censi-Bouvard ne peut ainsi qu'être indirecte, dans la mesure où il n'est pas possible de connaître les biens dont la construction a été aidée par cette dépense fiscale.

La mission a tenté de pallier ce manque de données en recoupant les bases de données sur l'impôt sur le revenu et sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, afin d'identifier les biens détenus par les bénéficiaires du Censi-Bouvard, qui ont fait l'objet de l'investissement donnant droit à la réduction d'impôt. Outre son aspect très consommateur en ressources, cette méthode comporte d'importantes limites, du fait notamment d'une majorité de ménages multipropriétaires et d'une imparfaite catégorisation des biens détenus, qui rendent difficile l'identification du bien qui a bénéficié du Censi-Bouvard quand le ménage bénéficiaire détient trois ou quatre biens immobiliers. Par ailleurs, la base de données de la taxe foncière n'est pas constituée à partir de déclarations des ménages, mais directement par l'administration fiscale, qui recense les biens et émet des avis à destination des ménages, que ceux-ci peuvent corriger si nécessaire. Il existe donc une importante marge d'erreur sur le recoupement entre la base de données de la taxe foncière et celle de l'impôt sur le revenu.

Pour prendre en compte ces difficultés de traitement, le pôle science des données de l'IGF a appliqué les filtres suivants pour exclure les biens qui ne peuvent pas avoir bénéficié du Censi-Bouvard : les biens achevés avant 2009, les biens où le propriétaire occupe le logement et les biens n'ayant pas une nature de logement (magasins, bureaux etc.). Au sein des logements éligibles, la mission n'a retenu que ceux qui appartenaient aux catégories « Foyers d'hébergement, centres d'accueil, auberges de jeunesse » (HOT4), « Hôtels clubs, villages de vacances et résidences hôtelières » (HOT5) ou « Maisons de repos, maisons de retraite (médicalisées ou non) et locaux assimilables » (CLI3), supposées contenir respectivement les résidences étudiantes, les résidences de tourisme et les résidences seniors (et Ehpad).

En appliquant ces hypothèses, 49 364 logements sont identifiés comme éligibles au Censi-Bouvard. 74 % de la population bénéficiant de la réduction d'impôt dispose d'un unique logement Censi-Bouvard alors que 20 % de cette même population possède deux logements éligibles et 6 % en possèdent davantage.

L'analyse de l'adresse des biens identifiés comme éligibles permet d'appréhender la répartition territoriale des biens ayant bénéficié du Censi-Bouvard. La mission a analysé la présence de ces logements par type d'unité urbaine, selon le tableau 6.

Annexe I

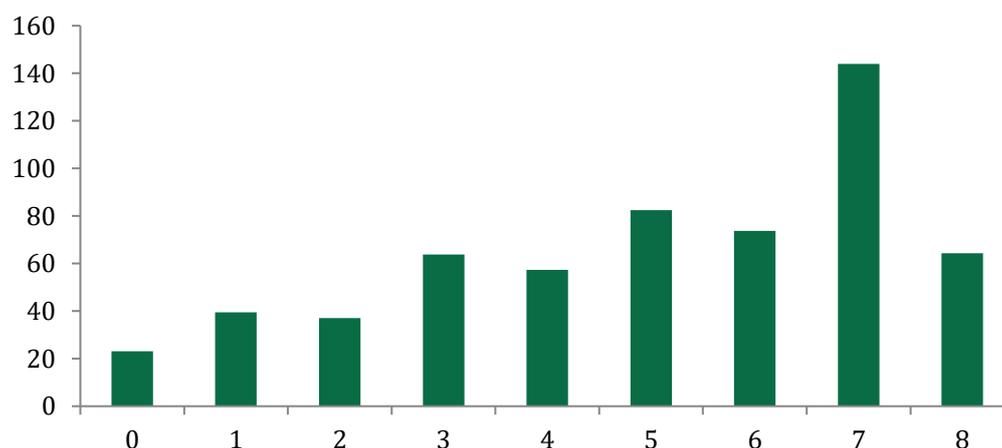
Tableau 6 : Classification des unités urbaines par population

Code	Libellé
0	Hors unité urbaine (zones rurales)
1	2 000 à 4 999 habitants
2	5 000 à 9 999 habitants
3	10 000 à 19 999 habitants
4	20 000 à 49 999 habitants
5	50 000 à 99 999 habitants
6	100 000 à 199 999 habitants
7	200 000 à 1 999 999 habitants
8	Agglomération de Paris

Source : Insee, recensement de la population 2017, unités urbaines 2020.

La catégorie d'unités urbaines 7, soit celle des unités urbaines de 200 000 à 1 999 999 habitants (qui correspondent aux grandes villes), est la catégorie d'unités urbaines présentant le plus grand nombre de logements Censi-Bouvard, à la fois en nombre absolu et en nombre relatif à sa population (cf. graphique 10 et graphique 11).

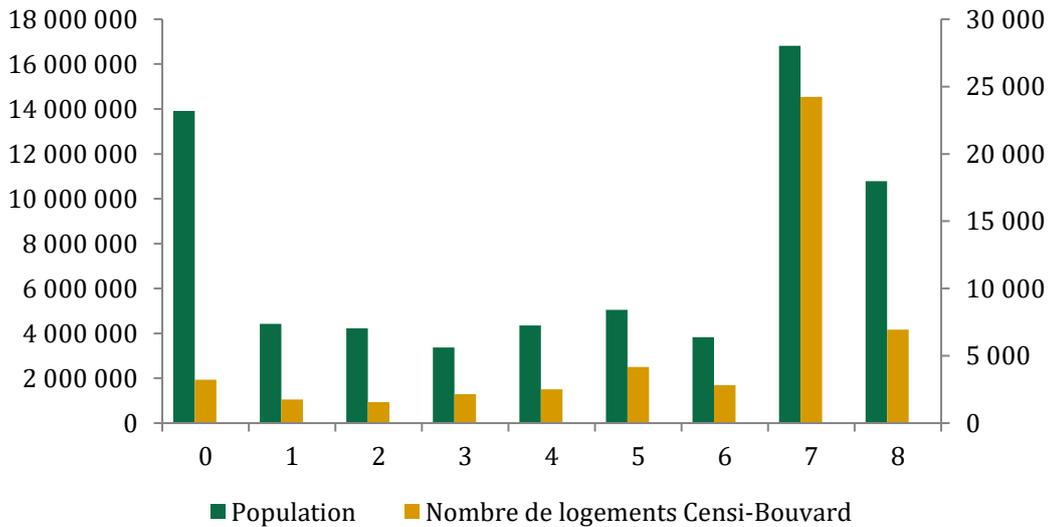
Graphique 10 : Nombre de logements Censi-Bouvard pour 100 000 habitants par type d'unité urbaine



Source : Croisement TFPB 2021 et revenus IR 2020 (DESF, section FDL), recensement de la population 2017 et unités urbaines de 2020 (Insee), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

Annexe I

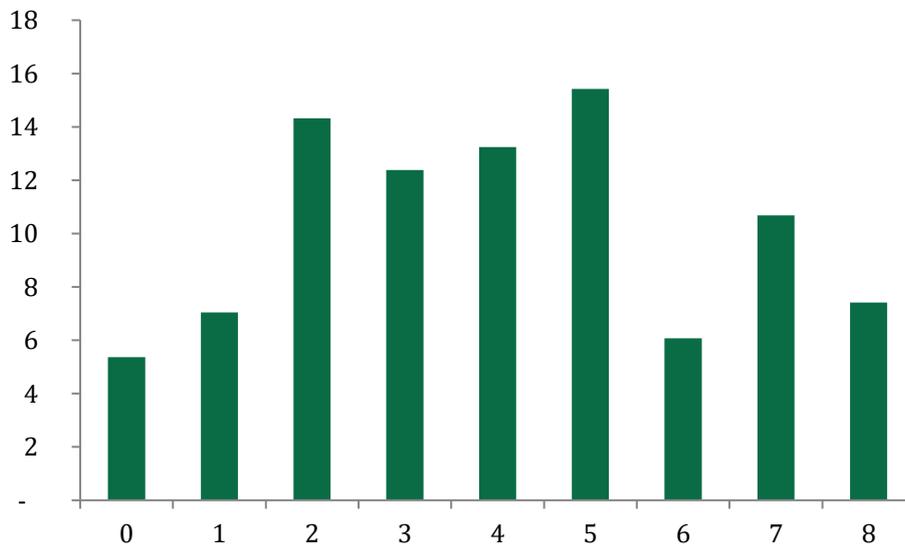
Graphique 11 : Population (axe de gauche) et nombre de logements Censi-Bouvard (axe de droite) par type d'unité urbaine



Source : Croisement TFPB 2021 et revenus IR 2020, recensement de la population 2017 et unités urbaines de 2020 (Insee), calculs pôle Science des données de l'IGF.

Cette concentration est moins visible pour les logements Censi-Bouvard situés dans des établissements pour personnes âgées (catégorisés CLI3). En effet, la densité de logements Censi-Bouvard par rapport à la population est plus élevée, pour ce type de logements, dans les catégories d'aires urbaines 2 à 5, qui correspondent aux petites villes et villes moyennes (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Nombre de logements Censi-Bouvard de catégorie CLI3 pour 100 000 habitants par type d'unité urbaine

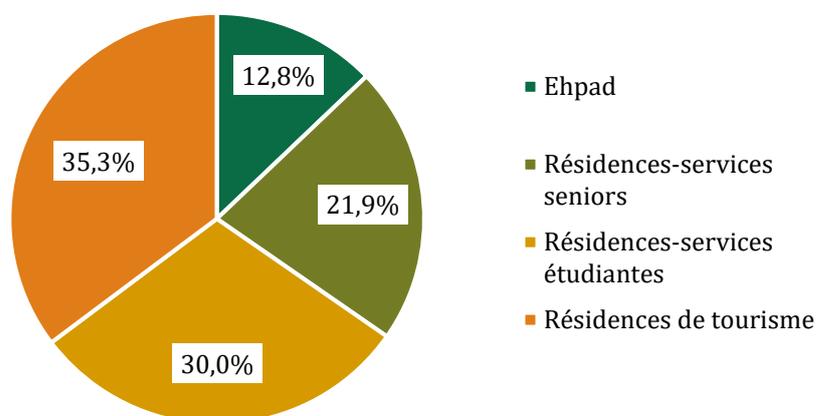


Source : Croisement TFPB 2021 et revenus IR 2020 (DESF, section FDL), recensement de la population 2017 et unités urbaines de 2020 (Insee), calculs pôle Science des Données de l'IGF.

Annexe I

Par ailleurs, la mission a utilisé le recoupement effectué entre base de données IR et base de données TFPB pour tenter de reconstituer la composition du stock des biens ayant bénéficié du Censi-Bouvard, entre les différentes catégories éligibles (résidences étudiantes, résidences de tourisme et établissements pour personnes âgées). Comme la classification des logements n'est pas assez précise pour identifier les résidences, notamment entre résidences étudiantes et résidences de tourisme, la mission a procédé par contrôle d'échantillon. Ce contrôle sur un échantillon de 350 établissements (au sein des biens des bénéficiaires du Censi-Bouvard en 2020) a permis à la mission d'obtenir l'ordre de grandeur présenté dans le graphique 13. Cette analyse montre le poids non négligeable (35 %) des résidences de tourisme dans le stock de biens immobiliers bénéficiant encore du Censi-Bouvard en 2020.

Graphique 13 : Répartition des biens ayant bénéficié du Censi-Bouvard par type d'établissement



Source : Contrôle d'échantillon par la mission, sur la base du recoupement entre bases de l'IR et de la TFPB.

Au vu des difficultés de traitement entourant la base de données recoupées IR/TFPB, des potentielles sources d'erreur et de l'insuffisante antériorité de la base (qui ne comprend pas les logements ayant bénéficié du Censi-Bouvard il y a plus de neuf ans), la mission a préféré estimer le nombre de logements bénéficiaires du Censi-Bouvard, depuis sa création, par un autre moyen. Ce nombre peut être estimé, à défaut d'être précisément connu, grâce aux montants d'investissement réalisé chaque année, qui, lui, est connu. Les données fiscales permettent de calculer le montant d'investissement moyen, qui s'élève à environ 130 000 €, selon les années. Ce montant étant proche du prix d'un logement dans les résidences-services cibles, la mission ne peut faire autrement que considérer que le nombre de bénéficiaires est la meilleure estimation disponible du nombre de logements soutenus. Depuis son lancement en 2009, le dispositif Censi-Bouvard a bénéficié à 85 892 particuliers²⁰, pour un coût total de dépense fiscale de 1,47 Md€, ce qui représente un coût moyen pour les finances publiques de 17 103 € par logement soutenu (incluant tous les types de logements éligibles au Censi-Bouvard, y compris les Ehpad et les résidences de tourisme jusqu'en 2017). Ce coût n'est pas homogène sur la durée de vie du dispositif puisque le taux de réduction d'impôt a été divisé par deux et les bénéficiaires sont plus concentrés sur les premières années du dispositif. Ainsi, sur les 85 892 bénéficiaires du Censi-Bouvard, 36 523 ont bénéficié d'une réduction d'impôt à 25 %, soit 43 % du total.

²⁰ Ce chiffre correspond à la somme de tous les nouveaux bénéficiaires du Censi-Bouvard, par année, depuis 2009. Il constitue une majoration dans la mesure où un même ménage peut bénéficier plusieurs fois de la réduction

Tableau 7 : Dépense fiscale par génération d'investissement et dépense moyenne par logement depuis la création du Censi-Bouvard

Année d'investissement	Montant de l'investissement (en M€)	Taux de la réduction d'impôt	Dépense fiscale par génération d'investissement* (en M€)	Nombre de bénéficiaires	Dépense moyenne par logement (en €)
2009	1 387	25 %	340	10 347	32 860
2010	3 636	25 %	897	26 078	34 397
2011	2 166	18 %	389	15 940	24 404
2012	1 270	11 %	172	10 044	17 125
2013	668	11 %	73	5 358 ²¹	13 624
2014	586	11 %	64	4 54721	14 075
2015	534	11 %	55	3 846	14 301
2016	611	11 %	65	4 431	14 669

Source : Calculs du pôle Science des données de l'IGF depuis la base de données POTE.

* dépense fiscale totale induite par le volume d'investissement réalisé, par année (quelle que soit l'année de déclaration)

2. D'une justification contestable, le dispositif Censi-Bouvard est difficile à piloter et incite les particuliers à une prise de risque excessive

2.1. La réduction d'impôt Censi-Bouvard n'a pas été conçue de manière à pouvoir être pilotée et le manque de données rend son évaluation difficile

La difficulté à obtenir les données permettant une évaluation pertinente du dispositif Censi-Bouvard a été soulignée par les précédents rapports d'évaluation du dispositif de 2015 et 2018. La présente mission a rencontré le même type d'obstacles.

Les principales données disponibles liées au Censi-Bouvard sont les données fiscales (cf. 1.2.1 et l'encadré 3), issues des déclarations d'impôt sur le revenu des bénéficiaires de la réduction d'impôt. Si ces déclarations permettent de connaître le montant et l'année de l'investissement ouvrant droit à la réduction d'impôt, elles ne demandent pas au bénéficiaire le type d'établissement dans lequel il a investi. Par ailleurs, l'adresse du bien, quoique demandée sur la déclaration, n'est pas traitée de manière normalisée et n'est donc pas exploitable.

d'impôt et ainsi, compter plusieurs fois dans les statistiques. Cette limite n'est pas gênante puisque nous cherchons à estimer le nombre de logements bénéficiaires plus que celui de foyers fiscaux bénéficiaires.

²¹ Pour les années 2013 et suivantes, le nombre de bénéficiaires peut encore augmenter à la marge, puisque de nouveaux bénéficiaires peuvent se déclarer postérieurement pour un investissement réalisé dans le passé. Pour les années postérieures à 2016, le nombre de bénéficiaires est trop provisoire pour que le calcul d'un coût moyen soit sensé.

Annexe I

Au manque d'information relative au dispositif fiscal en tant que tel, s'ajoute le manque de données sur son secteur d'intervention. Il n'existe en effet aucun recensement des résidences-services privées, qu'il s'agisse des résidences étudiantes ou des résidences seniors. Les exploitants n'ont aucune obligation de transmission d'information. L'accès à l'information est plus aisé pour les résidences publiques, comme les résidences des Crous, et pour les établissements médico-sociaux (Ehpa, Ehpad, résidences autonomie) qui, en raison de leur statut, sont davantage suivis et sont recensés dans le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess). La mission a pris connaissance d'une nouvelle méthode mise en œuvre par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) afin d'identifier la localisation des résidences-services seniors. Celle-ci consiste à se fonder sur le fichier démographique d'origine fiscale sur les logements et les individus (Fideli) qui donne des informations sur le logement et les caractéristiques sociodémographiques des occupants, pour repérer les adresses réunissant plusieurs personnes âgées, qui ne soient pas mentionnées dans Finess. Ces travaux en sont cependant encore à leur phase exploratoire, et n'ont pas pu être exploités par la mission.

Encadré 4 : Le fichier national des établissements sanitaires et sociaux

Le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) recense l'ensemble des établissements sanitaires, sociaux, médico-sociaux, et de formation des professionnels de ces secteurs. On y trouve l'adresse, la catégorie, et le statut (établissement social, privé à but non lucratif, privé à but lucratif) des différents ESMS éligibles au dispositif Censi-Bouvard.

L'immatriculation des établissements est réalisée par les Agences Régionales de Santé ou les Directions Régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. À l'échelle nationale, elle est coordonnée par l'Agence du numérique en santé. La base est actualisée à un rythme trimestriel.

Au total, il est donc impossible à partir de la statistique publique²² d'avoir une connaissance fine du secteur et de l'influence du Censi-Bouvard sur celui-ci. La mission a eu recours à la base de données Sit@del2 pour tenter d'avoir un aperçu du rythme de construction de résidences-services. Cette base enregistre les permis de construire lorsqu'ils sont autorisés et comporte une catégorisation des logements. Si le projet est un foyer ou une résidence, la déclaration offre plusieurs choix : résidence pour personnes âgées, résidence pour étudiants, résidence de tourisme, résidence hôtelière à vocation sociale, résidence sociale ou résidence pour personnes handicapées. Néanmoins, cette catégorisation ne permet pas de retracer les résidences éligibles au Censi-Bouvard, puisque les résidences-services pour étudiants ne constituent qu'un sous-ensemble des résidences pour étudiants, qui comprennent également les résidences universitaires, de même, les résidences-services seniors ne sont qu'un sous-ensemble des résidences pour personnes âgées, qui comprennent aussi les résidences autonomie (les Ehpad, éligibles au Censi-Bouvard, ne sont pas comptabilisés dans Sit@del). En outre, le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique a alerté la mission sur les limites afférentes à l'utilisation de cette base : l'indication du type de résidence repose sur la déclaration du promoteur, sa fiabilité est donc limitée.

²² La mission a reçu des données sur le secteur des résidences étudiantes de la part de l'association Aires mais n'a pu les confronter à des statistiques publiques.

La mission souligne la déficience du dispositif Censi-Bouvard en matière de données : ce dernier n'a pas été conçu, à son origine, pour permettre un suivi et un pilotage adéquats, pourtant nécessaires. Le dispositif a connu une évolution qu'il n'est pas possible de documenter précisément, et qui rend donc l'évaluation de son efficacité, comme de son inefficacité, fragile. Sachant que toutes les dépenses fiscales constituent une dérogation au droit commun et entraînent une perte de recettes fiscales pour l'État, elles ne devraient être maintenues qu'en présence d'un constat solide de leur efficacité. Or, les conditions d'un tel constat par catégories de résidences ne sont pas remplies pour le Censi-Bouvard. De manière plus générale, la mission ne peut qu'insister sur la nécessité, lors de l'instauration d'un avantage fiscal, de penser les modalités de déclaration par son bénéficiaire adéquates qui permettraient le pilotage et l'évaluation de la mesure à l'avenir.

2.2. La justification de cette réduction d'impôt par l'existence d'une défaillance de marché est contestable

La littérature économique justifie les interventions de l'État par les défaillances de marché. Celles-ci apparaissent lorsque le marché, laissé libre, ne permet pas d'aboutir à une situation optimale, notamment lorsqu'il apporte une réponse insuffisante à un besoin social, comme la production en nombre suffisant de logements.

Appliqué au secteur du logement des étudiants et des personnes âgées, ce raisonnement pourrait ouvrir la voie à une intervention de l'État, par exemple sous la forme d'une incitation fiscale comme le dispositif Censi-Bouvard. La présence d'une défaillance de marché sur ces marchés n'est néanmoins pas avérée :

- ◆ si le logement étudiant et le logement des personnes âgées constituent indéniablement des enjeux de politique publique, le développement du mode d'habitation spécifique des résidences-services privées ne représente pas nécessairement, en tant que tel, un objectif de politique publique. Les Ehpad et les résidences autonomie constituent un cas particulier : leur dimension médico-sociale légitime l'intervention de l'État, mais le Censi-Bouvard est très peu utilisé pour le financement de ces établissements (cf. annexe IV). En revanche, en ce qui concerne les résidences-services (pour étudiants ou pour seniors), la légitimité de l'intervention publique dans ce secteur lucratif, qui cible des populations aisées et qui n'apporte pas de services de santé mais des services parahôtelières, n'est pas évidente ;
- ◆ l'existence d'une défaillance de marché s'observe par un développement jugé insuffisant de l'offre. L'intervention de l'État est supposée remédier à la défaillance de marché en stimulant l'offre. Dans le cas du Censi-Bouvard, l'État vient rehausser la rentabilité de l'investissement pour l'investisseur en ajoutant un flux financier positif pendant 9 ans (la réduction d'impôt). La rentabilité représentant un déterminant majeur de la décision d'investissement, donc de la facilité pour les promoteurs à vendre les biens construits, son amélioration est supposée favoriser la construction des biens ciblés, à savoir les résidences-services. Ce raisonnement part de l'hypothèse de base que la rentabilité sans Censi-Bouvard est insuffisante pour parvenir au même résultat. Or, l'effet du Censi-Bouvard sur la construction de résidences-services est peu visible (cf. 2.2) et inversement, le marché semble se développer auprès d'investisseurs qui ne bénéficient pas de la réduction d'impôt (investisseurs particuliers en LMNP et investisseurs institutionnels). La rentabilité des investissements semble, *in fine*, basse pour les particuliers, même avec la réduction d'impôt Censi-Bouvard (cf. 2.3). Elle est suffisante pour les investisseurs institutionnels, même sans Censi-Bouvard, sauf peut-être en ce qui concerne les résidences étudiantes (cf. annexe V). Dès lors, ce dispositif fiscal semble manquer son objectif et perdre en justification.

Annexe I

La base de données Sit@del permet de comparer le nombre de bénéficiaires du Censi-Bouvard au nombre de logements autorisés en résidences (à la nuance près que la base Sit@del comprend la date du permis de construire alors que la déclaration Censi-Bouvard porte sur l'année d'acquisition, un décalage de plusieurs années pouvant donc exister entre les deux, d'où le choix de la mission de se fonder sur les moyennes N-2 à N-4 pour le nombre de logements autorisés). Cette comparaison donne la mesure de la faible part que représentent les logements bénéficiaires du Censi-Bouvard dans le marché du logement cible²³, en se limitant à l'année 2018 pour exclure les résidences de tourisme, non éligibles depuis 2017. Les données relatives au Censi-Bouvard ne permettant pas de faire la différence entre les résidences étudiantes et les résidences seniors. Les logements ayant bénéficié du Censi-Bouvard en 2018 représentent 9,8 % des logements autorisés en résidences (privées et publiques). La part du Censi-Bouvard augmente à 13,3 % quand le ratio se limite aux résidences éligibles, en excluant les résidences universitaires, non éligibles, et les résidences autonomie, qui, quoiqu'éligibles théoriquement, sont dans les faits construites en tant que logements sociaux (cf. tableau 8). Les résidences financées avec le soutien du Censi-Bouvard représentent donc une part très minoritaire du marché global des résidences-services, ce qui prouve que le marché parvient à se développer, au moins pour une grande partie, sans Censi-Bouvard.

Tableau 8 : Part du Censi-Bouvard dans les résidences construites

	2018
Nombre de logements autorisés en résidences étudiantes (résidences universitaires et résidences services) ²⁴	12 700
<i>dont résidences universitaires²⁵</i>	<i>≈ 5 000</i>
Nombre de logements autorisés en résidences-services seniors et résidences autonomie ²⁶	8 390
<i>dont résidences autonomie²⁷</i>	<i>≈ 600</i>
Total	21 090
Total hors résidences universitaires et résidences autonomie	15 490
Nombre de nouveaux bénéficiaires du Censi-Bouvard (provisoire)	2 063

²³ Les Ehpad ne sont pas comptabilisés dans Sit@del alors qu'ils sont éligibles au Censi-Bouvard. Le rythme d'ouverture d'Ehpad a néanmoins considérablement ralenti depuis quelques années : passé de 5 541 logements ouverts par an entre 2010 et 2014, ce chiffre est passé à 1 982 entre 2015 et 2019. La mission fait donc l'hypothèse que le nombre de logements soutenus par le Censi-Bouvard, situés en Ehpad, est négligeable pour les années récentes. Il n'est peut-être pas nul, si bien que le pourcentage calculé est un majorant.

²⁴ Moyenne 2014-2016.

²⁵ La base de données Clef permet de connaître le nombre de logements étudiants conventionnés construits par année, avec la marge d'erreur induite par les erreurs et oublis de remplissage de Clef. L'année de mise en service ne correspond pas à l'année d'autorisation, qui est le critère recensé dans Sit@del. La mission a procédé par approximation : le nombre de de logements conventionnés construits varie peu au cours de la décennie 2010-2019, et le nombre moyen s'élève à 5050.

²⁶ Moyenne 2014-2016.

²⁷ Le FINESS permet de connaître le nombre de logements en résidences autonomie construit par année. L'année de mise en service ne correspond pas à l'année d'autorisation, qui est le critère recensé dans Sit@del. La mission a procédé par approximation : le nombre de de logements construits en résidences autonomie varie peu au cours de la décennie 2010-2019, et le nombre moyen s'élève à 632.

Annexe I

	2018
Part du Censi-Bouvard dans la construction des résidences	9,8 %
Part du Censi-Bouvard dans la construction des résidences services	13,3 %

Source : Sit@adel2, Clef et Finess.

Ce constat vaut tant pour les investisseurs particuliers que pour les investisseurs institutionnels.

Les premiers n'ont pas toujours intérêt à demander la réduction d'impôt Censi-Bouvard (cf. 1.1.2) puisque le régime fiscal LMNP sans Censi-Bouvard est parfois plus favorable. Les professionnels rencontrés par la mission estiment à environ 25 % la part des particuliers qui investissent dans les résidences-services et qui bénéficient du Censi-Bouvard, ce taux étant un peu plus élevé en résidences-services étudiantes et un peu plus faible en résidences-services seniors.

Les investisseurs institutionnels, quant à eux, n'ont pas droit à la réduction d'impôt Censi-Bouvard. Pourtant, le marché de la vente en bloc de résidences-services, tant étudiantes que pour personnes âgées, se développe depuis 2012. Les fonds d'investissement recherchent ces biens pour les inclure dans leurs poches de diversification, et en retirent une rentabilité estimée à 4 %²⁸. D'après l'association Aires, le nombre de logements en résidences étudiantes vendus en bloc à des investisseurs institutionnels est passé de 1 887 en 2017 à 3 258 en 2021. 50 % des créations de logements de Nexity (résidences étudiantes) de 2020 et 2021 auraient été vendues en bloc. Ce ratio constituerait un objectif à terme pour Domitys (résidences seniors), pour qui la vente en bloc ne représente, à date, que 18 %. L'annexe V développe plus amplement le potentiel de développement de la vente en bloc aux investisseurs institutionnels pour les résidences-services, un marché qui, jusqu'à présent, a émergé et a crû sans avoir besoin du dispositif Censi-Bouvard (les investisseurs institutionnels bénéficient du régime fiscal, déjà favorable, de la LMNP et des BIC).

2.3. Le dispositif Censi-Bouvard a l'avantage d'être simple pour l'investisseur mais introduit une incitation à la prise de risque excessive

Les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que la vertu première du dispositif Censi-Bouvard résidait dans sa simplicité : le mécanisme de la réduction d'impôt sur le revenu des particuliers est attractif car il est compréhensible, facile à calculer, son bénéfice est immédiatement visible et ne nécessite pas de compétences comptables, à l'inverse du mécanisme d'amortissement propre au régime réel. Cette simplicité est, d'après les promoteurs rencontrés, le facteur déterminant dans la commercialisation des projets : le Censi-Bouvard peut s'adresser à une clientèle large, conseillée par les réseaux bancaires de proximité.

²⁸ La différence de rentabilité entre investisseurs particuliers et institutionnels tient au fait que les premiers subissent à la fois des prix d'acquisition plus élevés et des frais plus nombreux (taxe foncière, charges de copropriété non récupérables, charges de petits travaux) tandis que les seconds négocient des rendements « triple net », c'est-à-dire laissant à la charge de l'exploitant la taxe foncière, les charges et les petits travaux.

Annexe I

La relation contractuelle liant le propriétaire au gestionnaire étant régie par le cadre du bail commercial, l'investissement bénéficiaire du Censi-Bouvard semble, à première vue, sûr pour l'investisseur : c'est le gestionnaire qui assume le risque économique, lié notamment à la vacance des logements (cf. 2.4). Ce dernier s'engage en effet à verser un loyer au propriétaire durant toute la durée du bail, que le logement soit vacant ou occupé. Les revenus locatifs procurent un rendement stable, recherché par les investisseurs, souvent en complément de retraite.

Cette image ne doit pas occulter les risques inhérents à un tel investissement, qui, s'ils sont sous-estimés, peuvent placer les investisseurs dans des situations difficiles.

2.3.1. La relation contractuelle au gestionnaire peut placer le propriétaire dans une situation de dépendance

Le bail commercial n'empêche pas le locataire (ici, le gestionnaire) de demander la révision triennale du bail, sauf si ce dernier est d'une durée supérieure à 9 ans et qu'une clause le prévoit (cf. 2.4). Cette révision peut être l'occasion, pour les exploitants, d'imposer aux propriétaires une baisse des loyers et/ou une hausse des coûts de travaux à prendre en charge. Les propriétaires, tenus de louer leur bien à un gestionnaire pendant 9 ans, sont placés dans une situation où il leur est difficile de refuser la révision demandée par le gestionnaire en place. En effet, s'ils décident de donner congé au locataire-exploitant avant ce délai, ils perdent l'avantage de la réduction d'impôt, à moins de trouver rapidement un autre exploitant. À cela s'ajoute le fait qu'il est très difficile pour le propriétaire de donner congé à l'exploitant, puisqu'une telle procédure nécessite non seulement le paiement d'indemnités d'éviction d'un montant élevé, mais aussi l'accord de l'ensemble des copropriétaires sur le choix d'un nouvel exploitant. Or, cette révision peut provoquer une dégradation importante de la rentabilité de l'investissement, voire mettre en difficulté les propriétaires qui ont besoin des loyers pour honorer le service de la dette qui leur a permis de financer leur investissement. À ce titre, la pratique des fonds de concours est particulièrement risquée pour l'investisseur, qui finance lui-même une partie des premiers loyers et ne s'attend pas à une baisse des loyers ultérieure (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Les manquements aux obligations précontractuelles et les pratiques commerciales trompeuses dans le cadre de la vente de lots en résidences service

Les risques encourus par les investisseurs particuliers sont parfois sources de graves déconvenues pour ces derniers, du fait d'une information insuffisante lors de l'acquisition de leur logement.

Pourtant, la commercialisation de lots en résidence service est encadrée par le code de la consommation. Celui-ci pose à la fois le principe d'obligation générale d'information précontractuelle (article L111-1) et le principe d'interdiction de pratiques commerciales déloyales (L.121-1) et notamment des pratiques commerciales trompeuses (L.121-2). Ces principes concernent non seulement le vendeur du bien (en l'occurrence le promoteur), mais aussi tout le réseau de commercialisation.

La loi « Sapin II », adoptée en 2016²⁹, renforce encore les obligations précontractuelles des commercialisateurs, en fixant notamment la liste des documents qu'ils ont l'obligation de transmettre à l'acheteur.

Les rapports d'évaluation du dispositif Censi-Bouvard de 2015 et 2018 mentionnent l'existence d'un large éventail de pratiques commerciales trompeuses susceptibles d'être pratiquées par les commercialisateurs de lots en résidences service, notamment dans le cas des résidences de tourisme. Parmi elles, les plus significatives seraient :

- ◆ la surfacturation du bien immobilier ;

²⁹ Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Annexe I

- ◆ la transmission d'une information fallacieuse ou partielle sur les caractéristiques du bien (taille du logement, nombre de places...);
- ◆ la pratique consistant à réclamer au promoteur des « fonds de concours », à hauteur de 10 à 15 % du prix d'achat, pour participer au « lancement » de la résidence. Ces fonds de concours sont ensuite répercutés sur le prix de vente des lots aux investisseurs. Or, s'ils permettent à l'exploitant de verser les loyers promis à l'investisseur pendant les premières années de durée du bail, leur épuisement s'accompagne souvent d'une baisse des loyers. Dans un jugement du 1^{er} février 2011, le tribunal de grande instance de Périgueux a ainsi reconnu que, si la pratique des fonds de concours n'était pas condamnable en soi, la mauvaise communication sur leur utilisation prenait un caractère dolosif. Les investisseurs financent en fait eux-mêmes, via le surcoût sur le prix d'acquisition, leurs premiers loyers, et subissent une perte de rentabilité par la suite ;
- ◆ la pratique consistant à prévoir dans les baux une variation du loyer en fonction du chiffre d'affaires de l'exploitant ;
- ◆ la communication trompeuse sur la rentabilité espérée de l'investissement, par exemple en minorant ou omettant de mentionner certaines charges. Cette situation est remontée plusieurs fois à la mission via le questionnaire qu'elle a fait passer aux adhérents de l'UNPI.

L'UNPI a vivement insisté sur les risques que présentaient ces pratiques commerciales trompeuses. Elle souligne également que de telles pratiques ne sont pas nécessairement uniquement le fait des promoteurs ou des exploitants, mais aussi de tout le réseau de commercialisation des lots (conseillers bancaires, notaires). Enfin, elle déplore que les obligations de transparence précontractuelle prévue pour les consommateurs de crédits immobiliers par le livre III du code de la consommation ne s'applique pas aux investisseurs en résidence services, au motif que ces investisseurs ne faisant pas un usage personnel du bien acquis, ils ne peuvent être considérés comme des consommateurs.

Plusieurs enquêtes ont déjà été réalisées sur le cas des résidences de tourisme, confirmant l'existence de certaines pratiques commerciales trompeuses récurrentes.

En 2022, une enquête a été engagée par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur le non-respect de la réglementation commerciale et les pratiques commerciales trompeuses dans le domaine des résidences-services pour personnes âgées. Celle-ci comporte deux volets : l'un sur la commercialisation des biens immobiliers (qui concerne à la fois les promoteurs et les intermédiaires), l'autre sur la réglementation des services à la personne.

Les résultats de l'enquête ne seront consolidés qu'au cours de l'été 2022. La DGCCRF a affirmé à la mission que les premiers résultats ne peuvent pas encore conduire à confirmer ou infirmer l'existence d'un problème systémique de pratiques commerciales trompeuses dans la commercialisation de lots en résidences-services pour personnes âgées. Les plaintes reçues par la DGCCRF concernent le secteur des résidences de tourisme plus que celui des résidences seniors ou des résidences étudiantes.

La qualité du gestionnaire est donc l'élément primordial du rendement de l'investissement, et constitue son risque principal : le gestionnaire doit avoir suffisamment étudié l'emplacement de la résidence pour assurer son occupation maximale, puis avoir les compétences nécessaires à sa bonne gestion et à la stabilité de son occupation. Un mauvais choix d'emplacement emporte un double effet négatif pour l'investisseur : un taux de vacance plus élevé qui fait peser un risque de baisse des loyers et la menace d'une moins-value sur le prix de revente du bien (cf infra). Ainsi, parmi les adhérents de l'UNPI ayant répondu au questionnaire adressé par la mission et bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard (cf. encadré 6), quatorze dénoncent explicitement l'existence d'un « chantage à la baisse des loyers » de la part des exploitants. Si cette situation apparaît donc comme un risque pour les bénéficiaires du dispositif Censi-Bouvard, la mission n'a pas pu objectiver son poids réel. Les gestionnaires rencontrés font état d'une généralisation des baux de 11 ans, lesquels peuvent prévoir des clauses qui empêchent les renégociations triennales. La mission ne peut apprécier l'ampleur de cette généralisation, mais avec ces baux, les propriétaires sont protégés sur une durée au moins égale à celle de leur engagement à louer. Par ailleurs, la crise du covid et la décision récente de la cour d'appel de Paris à propos de l'affaire « Réside Etudes Appart Hôtels » a créé un précédent confirmant l'obligation pour les exploitants de s'acquitter des loyers (cf. encadré 7).

Encadré 6 : le cadre juridique du bail commercial

La relation contractuelle entre le propriétaire des logements et l'exploitant de la résidence services passe par un bail commercial. Le bail commercial est un contrat de location d'un local affecté administrativement à une activité commerciale, industrielle et artisanale, dont le régime juridique est spécifié au chapitre V du code de commerce. Dans le cas des résidences-services, le propriétaire investisseur (le bailleur) loue le(s) logement(s) dont il est propriétaire à l'exploitant (le preneur), qui y pratique son activité d'exploitation. Le preneur est tenu de respecter l'activité commerciale pour laquelle le bail est signé.

Le bail est conclu pour une durée déterminée de neuf ans minimum (article L145-4). À l'expiration des 9 années, si aucun congé n'est délivré, et si le preneur reste dans les lieux, le bail se prolonge par tacite reconduction, conformément à l'article L. 145-9 alinéa 2 du code de commerce. Cette tacite reconduction est à durée indéterminée. Si le bail est conclu pour une durée supérieure ou égale à douze ans, il doit être rédigé par un notaire et publié au bureau des hypothèques pour être opposable aux tiers, en vertu de l'article 30 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Cela induit d'importants frais supplémentaires (droits d'enregistrement et honoraires du notaire, qui sont libres dans le cas des baux commerciaux), ce qui explique que la grande majorité des baux commerciaux en résidence service soient conclus pour une durée de 11 ans et 11 mois.

Si le propriétaire décide de résilier le bail avant qu'il n'arrive à expiration, il est redevable d'une indemnité d'éviction au locataire (article L145-14). Il revient au locataire de faire valoir ce droit en saisissant le tribunal dans les deux ans qui suivent la déclaration d'éviction. Le montant de l'indemnité d'éviction peut être fixé à l'amiable, mais il est le plus souvent déterminé lors d'une procédure judiciaire. L'indemnité est évaluée en fonction du dommage subi par le locataire : elle équivaut à la valeur marchande du fonds de commerce en cas de perte définitive d'activité, à la valeur du droit au bail en cas de possibilité de transfert d'activité. À cela s'ajoutent des indemnités accessoires liées par exemple aux frais de déménagement ou de réinstallation. Le propriétaire est dispensé de payer l'indemnité d'éviction dans trois cas (article L147-17) :

- ◆ si le locataire ne remplit plus les conditions pour bénéficier de la propriété commerciale ;
- ◆ si l'immeuble est en état d'insalubrité et doit faire l'objet d'une procédure d'expropriation ou de démolition ;
- ◆ si le bailleur justifie d'un motif grave et légitime à l'encontre du locataire, tel que le refus d'une obligation de réaliser les travaux.

À l'inverse, le locataire peut donner congé ou demander la révision du bail à la fin d'une période de trois ans. Dans les baux de plus de neuf ans, une clause peut annuler cette possibilité (article L145-4). Par ailleurs, la loi « Novelli » de 2009³⁰ prévoit que le locataire ne peut donner congé qu'au-delà d'une durée de neuf ans dans le cas des résidences de tourisme (article L-145-7-1).

Le montant initial du loyer n'est pas réglementé. En revanche, lors de la révision ou du renouvellement du bail, celui-ci doit correspondre à la valeur locative du bien (article L145-33). Lorsque la valeur locative est supérieure au loyer, un mécanisme de plafonnement protège le preneur : à moins d'une modification notable des caractéristiques du local, de sa destination et des obligations des parties, le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation, intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré, de l'indice trimestriel des loyers commerciaux ou de l'indice trimestriel des loyers des activités tertiaires publiés par l'INSEE. Si le bail est tacitement reconduit au-delà des 9 ans prévus contractuellement, le loyer du bail renouvelé bénéficie du plafonnement, à condition que la durée du bail n'excède pas 12 ans (article L. 145-34).

³⁰ Loi n°2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Encadré 7 : L'affaire « Réside Etudes Appart Hôtels »

Un exemple récent de conflit opposant gestionnaire et propriétaires a concerné les résidences du groupe « Réside Etudes Appart Hôtels » entre 2020 et 2021. En effet, dans le contexte de la crise sanitaire, le groupe a fait face à un taux de vacance important et prolongé. En conséquence, dans une proposition d'avenant datée du 16 octobre 2020, la société a demandé à ses bailleurs d'abandonner plus de 60 % de leurs loyers en 2020 et 2021. Aux bailleurs qui ont refusé de signer cette proposition, la société n'a versé aucun loyer entre avril 2020 et octobre 2021. Les bailleurs ont dès lors assigné leur preneur devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Paris, puis devant le juge des référés de la cour d'appel de Paris. Dans un arrêt du 4 mars 2022, la cour d'appel de Paris a donné raison aux bailleurs, condamnant la société à payer l'intégralité des loyers à ses bailleurs.

2.3.2. Le rendement des investissements favorisés par le Censi-Bouvard peut se révéler négatif

Les logements en résidences-services constituent des investissements dont le rendement est locatif : il provient des loyers perçus. Les rendements communiqués par les promoteurs lors de la commercialisation se limitent à ce périmètre. Néanmoins, ils constituent aussi des biens immobiliers, dont la valeur est censée être décorrélée du marché immobilier résidentiel. En effet, la valeur d'un actif de rendement est normalement fonction de son rendement. L'obsolescence des bâtiments peut provoquer une baisse de la rentabilité escomptée, qui diminue, au fil des années, la valeur des biens.

Des facteurs immobiliers peuvent par ailleurs entrer en compte dans la valorisation des résidences, si bien que d'importantes plus-values ou moins-values peuvent apparaître à la revente du bien, qui intervient en général rapidement après la fin du bénéfice de la réduction d'impôt (répartie sur neuf ans). Le dispositif Censi-Bouvard ayant été instauré en 2009, un marché secondaire commence à se constituer, avec les premières reventes de biens achetés en 2009 et détenus pendant au moins neuf ans. Si une plus-value inattendue peut venir doper le rendement final de l'investissement, une moins-value peut, au contraire, le diminuer, voire le faire disparaître. L'agence Revenu Pierre, spécialisée dans le marché secondaire des résidences gérées en LMNP, a transmis les données suivantes à la mission : sur les 400 lots revendus ayant bénéficié du Censi-Bouvard, 80 % ont été vendus par les propriétaires à une valeur inférieure au prix d'achat initial, dont 20 points de pourcentage à une valeur comprise entre 75 et 80 % du prix d'achat.

Le maintien du capital semble donc davantage relever de l'exception que de la norme, et le risque de moins-value est bien réel, si bien que la mission a considéré dans ses simulations qu'une moins-value de 10 % constituait le scénario de base. En faisant cette hypothèse, l'investissement peut, au total, demeurer neutre, voire légèrement rentable, si le taux de réduction d'impôt est élevé, comme c'était le cas en 2009-2010 (25 %). En revanche, les investisseurs subissent nécessairement des pertes en présence à la fois d'une moins-value à la revente et d'une réduction d'impôt limitée à 11 %, comme c'est le cas depuis 2012.

La mission a cherché à modéliser la rentabilité d'un investissement type pour un investisseur particulier bénéficiant du Censi-Bouvard (cf. tableau 9). Pour ce faire, elle a adopté les hypothèses suivantes :

- le prix hors taxes (HT) du logement neuf, un studio de 20 m² situé dans une résidence étudiante, s'élève à 100 000 € ;
- pour financer cet investissement, l'investisseur s'endette à hauteur de 90 000 €, sur 20 ans à un taux d'intérêt de 1,5 % ;
- l'investisseur se place au régime du microBIC pour ses revenus locatifs ;
- le loyer perçu de la part du gestionnaire de la résidence s'élève à 300 € HT par mois, soit 3 600 € par an ;

Annexe I

- son taux d'imposition marginal est de 30 % ;
- le taux de la réduction Censi-Bouvard est son taux actuel, soit 11 % ;
- la taxe foncière utilisée dans la simulation s'élève à 450 € par an, ce qui constitue une fourchette haute (une exonération de 40 % de la part communale est prise en compte pendant les deux premières années) ;
- le taux d'indexation des loyers retenu est de 1,1 % ;
- les charges croissent à un taux retenu de 1 % ;
- des frais de changement de mobilier et/ou de travaux, à hauteur de 5 % du prix d'acquisition soit 5 000 €, sont prévus dix ans après l'investissement ;
- l'investisseur détient son bien pendant 15 ans puis le revend à un repreneur qui conserve le bail commercial, si bien que le propriétaire initial récupère la totalité de la TVA acquittée lors de l'acquisition, à un taux de 20 % ;
- à la revente, le propriétaire enregistre une moins-value de 10 % de la valeur d'acquisition. Il ne subit donc pas de taxation sur la plus-value, mais une perte en capital.

Annexe I

Tableau 9 : Calcul du TRI sur 15 ans

0	1	2	3	4	5	6	7	8
Capitaux investis	-12 315	3 640	3 680	3 720	3 761	3 802	3 844	3 887
TVA	-20 000	-300	-306	-309	-312	-315	-318	-322
Remboursement TVA	20 000	-1 323	-1 205	-1 144	-1 083	-1 021	-957	-893
		-3 888	-4 006	-4 067	-4 128	-4 191	-4 254	-4 318
		-310	-313	-320	-323	-327	-331	-334
		-460	-470	-475	-481	-486	-491	-497
		1 251	1 251	1 251	1 251	1 251	1 251	1 251
		-450	-455	-464	-468	-473	-478	-482
		119	120					
Flux	-12 315	-1 737	-1 833	-1 809	-1 785	-1 760	-1 735	-1 709

9	10	11	12	13	14	15
Revenus locatifs annuels (HT)	3 929	4 016	4 060	4 105	4 150	4 196
Charges (dont assurance)	-325	-331	-335	-338	-341	-345
Intérêts	-828	-695	-626	-557	-487	-415
Capital remboursé	-4 384	-4 450	-4 585	-4 654	-4 725	-4 796
Mobilier		-5 000				
Revente bien						90 000
Remboursement dette restante						-25 089
Prélèvements sociaux	-338	-342	-349	-353	-357	-361
IR dû	-502	-508	-519	-525	-530	-536
Réduction Censi	1 251					
Taxe foncière	-487	-492	-502	-507	-512	-517
Flux	-1 684	-7 909	-2 882	-2 829	-2 802	62 136

Annexe I

Sur la durée de l'investissement, le taux de rendement interne (TRI) ressort à 4,5 % si l'on exclut toute fiscalité (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux, réduction Censi-Bouvard, taxe foncière). Il passe à 3 % une fois toute la fiscalité prise en compte et serait réduit à 0,6 % en l'absence de réduction d'impôt Censi-Bouvard. Au taux de 3 %, la rentabilité de cet investissement se rapproche des niveaux atteints par les investisseurs institutionnels et peut donc être jugé comme satisfaisante. Ce taux requiert néanmoins une conjonction de facteurs favorables (faible taux d'intérêt, faible moins-value, rendement locatif suffisant) qui supposent de la part de l'investisseur d'être averti.

En présence d'un Censi-Bouvard au taux initial de 25 %, le TRI après fiscalité passe à 7 %. L'écart montre à quel point la baisse du taux de la réduction d'impôt a limité l'incitation à investir dans ces produits. Le TRI est affecté par tous les facteurs pris en compte, notamment par le taux d'intérêt de l'endettement, qui devrait suivre une trajectoire haussière dans les mois à venir, et par l'incertitude entourant la moins-value réalisée lors de la revente. Une hausse de 0,5 point de taux d'intérêt fait perdre 1 point de TRI, une baisse de 10 % des loyers après 9 ans fait perdre 0,4 point de TRI et une moins-value de 10 % sur la valeur du bien à la revente fait perdre près de 2 points de TRI. En cumulant ces facteurs potentiellement négatifs, le rendement pour l'investisseur peut devenir négatif, en dépit de la réduction d'impôt (cf. tableau 10).

Tableau 10 : TRI selon le taux d'intérêt et la moins-value

Taux d'intérêt	1,5 %	1,5 %	1,5 %	2 %	2,5 %	2,5 %
Moins-value	- 10 %	- 10 %	- 20 %	- 10 %	- 20 %	- 25 %
Evolution des loyers après 9 ans	-	- 10 %				
TRI avant fiscalité	4,5 %	4,1 %	2,3 %	3,1 %	0,2 %	- 0,9 %
TRI après fiscalité	3,0 %	2,7 %	0,7 %	1,7 %	-1,5 %	- 2,9 %

Source : Mission.

Pour ces raisons, l'encouragement par une dépense fiscale de l'investissement des particuliers dans les résidences-services n'est pas nécessairement le plus justifié : les particuliers sont moins avertis et moins outillés pour juger de la pertinence des choix d'emplacement et de la solidité financière de l'exploitant. Or, ces deux critères déterminent la rentabilité de leur investissement, et les pertes encourues peuvent largement l'emporter sur le gain retiré de la réduction d'impôt s'ils ne sont pas remplis tout au long de la durée de détention. Les investisseurs particuliers sont moins avisés que les investisseurs institutionnels, et leurs investissements peuvent financer des projets non viables, comme cela a été constaté dans le secteur des résidences-services touristiques, ce qui a d'ailleurs conduit à la fois à la suppression du dispositif Demessine en 2010 et l'exclusion de ces résidences du Censi-Bouvard en 2017. Si le risque est moins avéré dans les secteurs des résidences seniors et des résidences étudiantes, il n'empêche que l'investissement en résidences-services, soutenu par le dispositif Censi-Bouvard, ne peut être considéré comme dépourvu de risques pour l'investisseur particulier. La légitimité d'une incitation fiscale s'en trouve donc amoindrie, dès lors que cette dépense fiscale ne vise pas à stimuler un comportement d'investissement risqué mais à favoriser la construction en réponse à certains besoins spécifiques en logement.

2.3.3. La copropriété entre particuliers accroît le risque de dégradation des résidences

L'investissement des particuliers dans les résidences-services fait, enfin, peser un dernier risque sur l'exploitation des résidences, qui menace à la fois l'exploitant, et par effet de ricochet, les propriétaires eux-mêmes. Il s'agit du risque de dégradation de la résidence, par manque d'investissement tout au long de l'exploitation. Le régime de la copropriété entre propriétaires particuliers conditionne en effet les décisions de travaux à l'approbation d'une majorité de propriétaires. Or, ceux-ci, par contrainte budgétaire et/ou par préférence pour le court-terme, peuvent refuser d'engager ces dépenses, pourtant nécessaires au bon entretien de la résidence, et au maintien de son potentiel d'exploitation.

Le régime fiscal lié au Censi-Bouvard incite d'ailleurs à la détention de courte durée : en effet, l'amortissement étant impossible, même une fois la période des 9 ans de réduction d'impôt passée (cf. 1.1.2), les revenus locatifs sont fortement fiscalisés et les propriétaires ont intérêt à revendre le bien dès la réduction d'impôt consommée. Cette situation n'encourage pas les propriétaires à se projeter dans une détention de longue durée, donc dans les ré-investissements qui lui sont associés. Un cercle vicieux peut s'établir, une résidence dégradée accusant des taux d'occupation moindres, donc dégageant une rentabilité plus faible, qui contraint encore plus les marges budgétaires de l'exploitant et des propriétaires.

Si la mission n'a pas pu objectiver la réalité de ce risque, et le nombre de résidences concernées, plusieurs interlocuteurs lui ont fait part d'exemples de copropriétés dégradées, qui parfois perdent progressivement leur destination d'origine : les propriétaires, à la fin de la période de 9 ans liée à la réduction fiscale, ne renouvellent pas le bail commercial avec l'exploitant et louent directement leur logement, à un public qui n'est pas nécessairement celui pour lequel la résidence avait été conçue (étudiants ou seniors). CDC Habitat a développé une filiale spécialisée dans la revitalisation de copropriétés dégradées (CDC Habitat Action Copropriétés). Dans le cadre du plan gouvernemental Plan Initiative Copropriétés, cette filiale contribue au redressement des copropriétés en rachetant des logements, puis en les mettant en location après les avoir réhabilités. À titre d'exemples, CDC Habitat a cité le cas des copropriétés des Facultés à Aix-en-Provence (étudiants), des Réaux à Soisy-sur-Ecole (seniors), ou Rosappely à Toulouse (étudiants), qui connaissent des difficultés. Ces résidences sont antérieures à l'instauration du dispositif Censi-Bouvard, mais illustrent les risques de la copropriété entre propriétaires particuliers pour des résidences-services. Ces risques peuvent conduire, en cas de copropriétés trop dégradées, à la démolition, comme cela a été le cas pour les résidences étudiantes Midifac et Castalides, à Toulouse, respectivement en 2001 et 2019.

ANNEXE II

Les besoins en logements étudiants

SOMMAIRE

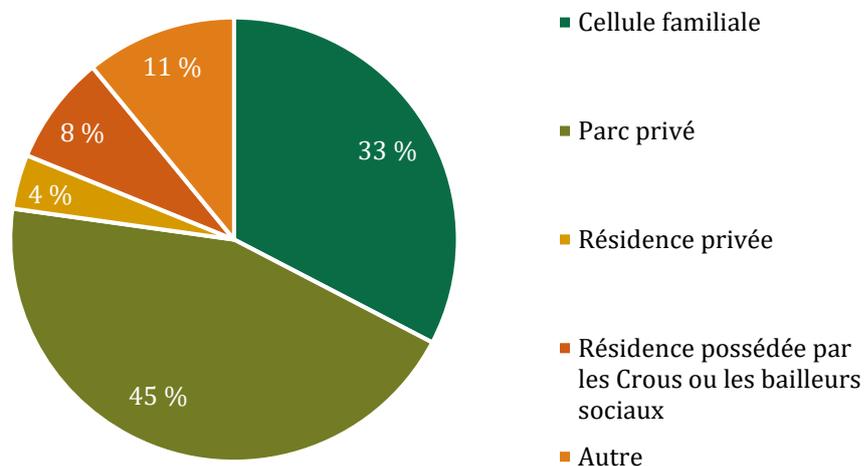
1. À L'ÉCHELLE NATIONALE, LES BESOINS EN LOGEMENT ÉTUDIANT RESTERONT ÉLEVÉS AU COURS DES DIX PROCHAINES ANNÉES.....	1
1.1. Seuls 12 % des étudiants vivent actuellement en résidences, du secteur social ou du secteur privé, moins qu'ailleurs en Europe	1
1.2. L'offre de logements consacrés aux étudiants est déjà jugée insuffisante et les besoins devraient continuer de croître.....	5
1.2.1. <i>Une hausse du nombre d'étudiants décohabitants est anticipée dans les prochaines années.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>La qualité du parc existant donne satisfaction mais celui-ci doit s'adapter à des niveaux de vie hétérogènes et à des besoins évolutifs.....</i>	<i>8</i>
2. INÉGALEMENT RÉPARTIS SUR LE TERRITOIRE, LES BESOINS EN LOGEMENTS ÉTUDIANTS DOIVENT ÊTRE APPRÉHENDÉS PLUS FINEMENT PAR LES OBSERVATOIRES TERRITORIAUX DU LOGEMENT ÉTUDIANT	15
2.1. Les données disponibles à ce jour permettent d'apprécier la diversité des besoins à l'échelle de l'unité urbaine.....	15
2.1.1. <i>L'agglomération parisienne et dans une moindre mesure les grandes métropoles accueillent l'essentiel de la population étudiante et sont caractérisées par une forte mobilité des étudiants.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Dans certaines unités urbaines de taille moyenne, les effectifs d'étudiants croissent de manière importante.....</i>	<i>21</i>
2.2. Une appréciation pertinente des besoins à l'échelle territoriale nécessite une finalisation des observatoires territoriaux du logement étudiant	23
2.2.1. <i>L'estimation chiffrée des besoins en logements étudiants sur le territoire reste délicate.....</i>	<i>23</i>
2.2.2. <i>Le Cnous est parvenu à identifier les besoins existants en termes de logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement.....</i>	<i>23</i>
2.2.3. <i>Le développement des observatoires territoriaux du logement étudiant est nécessaire à la réalisation d'une analyse fine des besoins.....</i>	<i>24</i>

1. À l'échelle nationale, les besoins en logement étudiant resteront élevés au cours des dix prochaines années

1.1. Seuls 12 % des étudiants vivent actuellement en résidences, du secteur social ou du secteur privé, moins qu'ailleurs en Europe

À la rentrée 2020¹, près de 2,8 millions² d'étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur français, qui se répartissent, d'après les données de l'enquête sur les conditions de vie étudiantes de 2020 (cf. encadré 1), entre plusieurs solutions de logement, notamment la cohabitation familiale, l'hébergement dans le parc diffus et l'hébergement en résidences à caractère social ou privé (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Répartition de la population étudiante par solution de logement en 2020



Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2020.

Encadré 1 : L'enquête sur les conditions de vie étudiante

L'enquête « Conditions de vie des étudiants en France » est réalisée à un rythme triennal par l'Observatoire national de la vie étudiante depuis 1994. Elle consiste en un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France. Elle est considérée par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) comme la source de données la plus fiable, à ce jour, sur le mode de vie des étudiants en France, et notamment sur les questions de logement.

Depuis sa création, l'enquête intègre le programme européen *Eurostudent* de comparaison des données sur les conditions économiques et sociales de vie des étudiants. Le programme rassemble aujourd'hui 30 pays situés sur le continent européen.

La dernière occurrence de l'enquête ayant eu lieu au printemps 2020, certaines données sur la satisfaction des étudiants à propos de leur logement n'ont pas pu être recueillies, au vu de la situation sanitaire. Certaines des données utilisées par la mission sont donc issues de l'enquête de 2016.

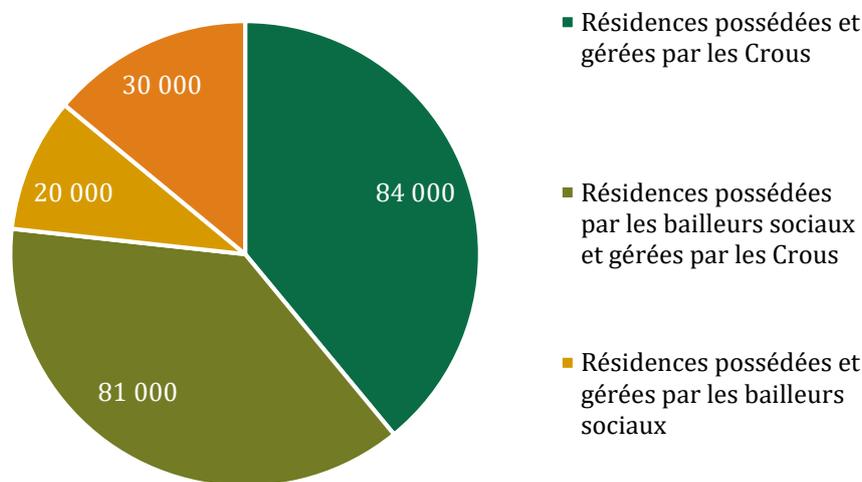
¹ Les données de l'année scolaire 2020-2021 sont les dernières données consolidées dont dispose le MESRI sur les effectifs étudiants.

² DEPP-SIES, *Repères et références statistiques*, 2021

Annexe II

- ◆ D'après les résultats de cette enquête, en 2020, 33 % des étudiants sont hébergés au sein de la cellule familiale, on parle alors d'étudiants « cohabitants ».
- ◆ La location dans le parc locatif privé ou « diffus » constitue aujourd'hui la solution de logement la plus commune, puisqu'elle concerne 45 % des étudiants. Les loyers y sont très variables et dépendent notamment de la situation géographique du logement, de sa taille et du nombre de locataires (colocation).
- ◆ Le logement en résidences possédées par les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (Crous) ou des bailleurs sociaux constitue le troisième type de logement pour les étudiants. Il concerne aujourd'hui 8 % de la population étudiante. Il est conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL) et se caractérise par un plafonnement des loyers, qui dépend principalement de leur mode de financement (cf. annexe IV). Le principal gestionnaire de ces résidences est le réseau des Crous. Une partie des places en Crous sont réservées aux étudiants bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux. Plusieurs cas de figure sont possibles (cf. graphique 2) :
 - les résidences possédées et gérées par le Crous ;
 - les résidences possédées par des bailleurs sociaux et gérées par le Crous ;
 - les résidences possédées par des bailleurs sociaux et gérées par des associations spécialisées ;
 - les résidences possédées et gérées par les bailleurs sociaux.

Graphique 2 : Nombre d'étudiants logés en résidences possédées par le CROUS ou des bailleurs sociaux par catégorie de résidence en 2020



Source : Ministère de la transition écologique (MTE), 2020.

Annexe II

Ces logements en résidences possédées par les bailleurs sociaux ou par les Crous ont fait l'objet d'un important effort de construction depuis 2013, dans le cadre des plans 40 000 et 60 000 (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Le Plan 40 000 et le Plan 60 000

Le Plan 40 000, lancé en 2018 par le MESRI et le MTE, visait la création de 40 000 places dans des résidences bénéficiant du financement de droit commun du logement social (PLS, PLUS, aides locales, contrats de plan État-région, Crous) conventionnées pour étudiants entre 2013 et 2017. Ces objectifs ont été atteints, puisque 39 664 places ont effectivement été créées, dont 19 583 en province et 20 082 en Ile-de-France.

En 2018, le Plan 60 000 a succédé au Plan 40 000, avec pour objectif la construction de 60 000 places dans de telles résidences à horizon 5 ans. Outre l'augmentation des objectifs, la gouvernance a été renforcée, avec l'installation d'une mission interministérielle et la nomination de deux nouveaux chefs de projet en juillet 2019. Les derniers résultats disponibles sont ceux de 2021 : à cette date, 35 926 places en résidences sociales avaient été mises en service. Un objectif de construction de 10 000 places avait été fixé par le fonds national des aides à la pierre (Fnap)³ pour 2021, et reconduit pour l'année 2022.

Les leviers utilisés pour assurer la réalisation des objectifs de ces plans sont multiples : identification du foncier disponible dans le périmètre des campus universitaires et mobilisation du foncier public⁴, ou encore soutien financier d'opérateurs tels qu'Action Logement.

Ces résultats sont obtenus via la réalisation d'une enquête annuelle sur les mises en service de logements étudiants auprès des services déconcentrés (Dreal, rectorats, Crous) et attestée par les préfets de région et les recteurs. En parallèle, le MESRI et le MTE ont engagé une démarche de construction d'un système pérenne de connaissance sur le logement étudiant, à travers les Observatoires territoriaux du logement étudiant et la plateforme Clef (cf. encadré 6).

- ◆ Les résidences-services privées pour étudiants, éligibles au dispositif Censi-Bouvard, ne représentent que la quatrième solution de logement pour les étudiants, en nombre d'étudiants logés. Ces résidences, construites par les promoteurs immobiliers, sont la propriété (en bloc ou par lots) d'investisseurs particuliers ou institutionnels (hors bailleurs sociaux) et sont gérées par des gestionnaires, ou exploitants, privés. La statistique publique n'est pas en mesure de fournir des informations fiables sur le nombre de résidences et de logements concernés. D'après l'observatoire national de la vie étudiante, ce mode de logement concerne 4 % de la population étudiante en 2020. D'après le bureau d'études Xerfi-Precepta, en 2020, 1 153 résidences-services privées pour étudiants seraient réparties sur le territoire, pour un total de 152 565 logements⁵⁶.

³Le fonds national des aides à la pierre est une instance de discussion, de réflexion et de décision sur la définition et la programmation des crédits consacrés aux aides à la pierre créé le 1^{er} juillet 2016. Il associe l'État, des bailleurs sociaux, des parlementaires et des représentants des collectivités territoriales. Il fixe annuellement le montant des crédits attribués pour financer les opérations déjà engagées, détermine le montant des nouvelles opérations à engager (les nouvelles opérations d'engagement n'étant plus fixées en loi de finances), et définit la programmation du montant de ces nouveaux engagements à mettre en œuvre au niveau local par les services de l'État.

⁴ Les circulaires MESRI-MVL du 25 mai 2020 et MESRI-ML du 5 juillet 2021 à destination des préfets de région et des recteurs prévoient le recensement, en coordination avec les présidents d'université, de terrains pouvant permettre la construction de logements étudiants.

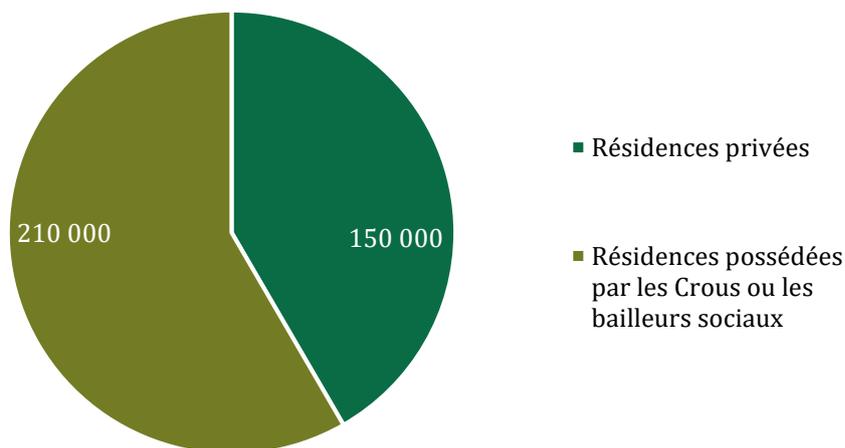
⁵ Xerfi Precepta, *Les résidences étudiantes nouvelles génération*, 2021

⁶La mission insiste sur le caractère purement indicatif de ces chiffres, n'ayant pu évaluer la qualité de la base de données et des traitements statistiques réalisés par Xerfi-Precepta.

Annexe II

Au total, l'hébergement en résidences dédiées concerne donc 12 % des étudiants. Environ 150 000 d'entre eux sont logés dans des résidences-services privées, et 210 000 dans des résidences possédées par les Crous ou les bailleurs sociaux (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Répartition de la population étudiante logée en résidence dédiée en 2020



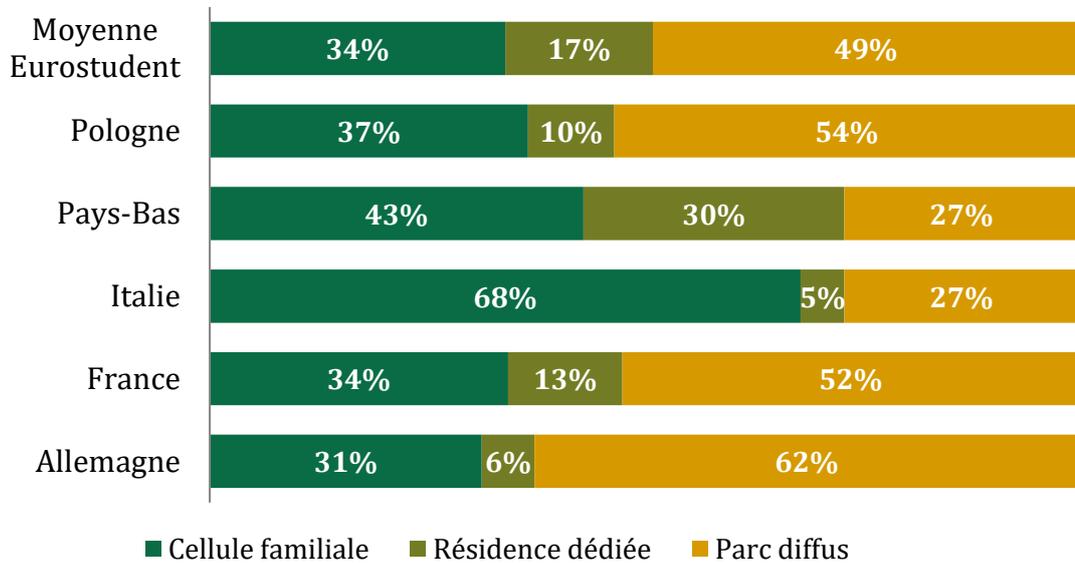
Source : Observatoire national de la vie étudiante et étude Xerfi Precepta, 2020.

- ◆ D'autres modes de logement, plus faibles en volume, s'ajoutent aux solutions présentées ci-dessus, par exemple, le logement dans une propriété vide appartenant à l'étudiant ou à sa famille, ou le logement en internat pour les étudiants de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Ces modes de logement, regroupés dans la catégorie « autres types de logement », concernent 11 % des étudiants.

L'enquête *Eurostudent*, réalisée périodiquement dans 30 pays d'Europe, permet d'avoir une idée de la structure du logement étudiant dans ces pays (cf. graphique 4). Cette enquête fait ressortir des situations hétérogènes. La France se distingue néanmoins par une part du logement en résidences dédiées inférieure à la moyenne, supérieure à celle de l'Allemagne, mais très inférieure à des pays comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni. Ce dernier, qui ne fait plus partie de l'enquête, affiche un taux de 18 % d'étudiants logés en résidences gérées par les établissements et 6 % en résidences privées⁷.

⁷ Nation Union of Students, *Homes fit for study report*, 2014.

Graphique 4 : Structure du logement étudiant en 2020 dans les 5 pays les plus attractifs de l'enquête Eurostudent



Source : Eurostudent, 2021.

1.2. L'offre de logements consacrés aux étudiants est déjà jugée insuffisante et les besoins devraient continuer de croître

1.2.1. Une hausse du nombre d'étudiants décohabitants est anticipée dans les prochaines années

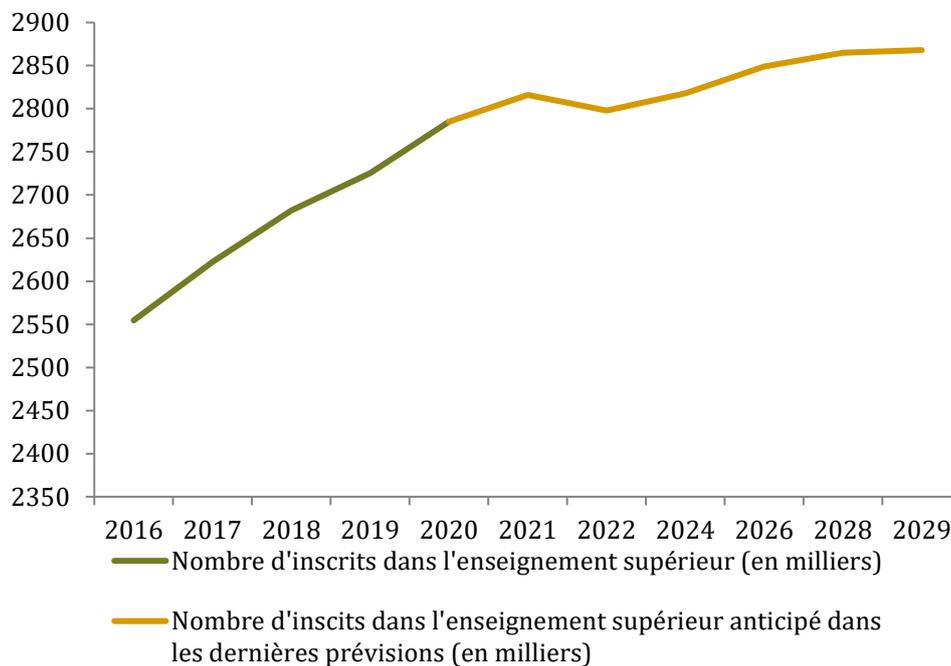
Si plusieurs facteurs permettent d'anticiper une hausse du nombre d'étudiants décohabitants dans les dix prochaines années, trop d'incertitudes pèsent sur cette évolution pour permettre à la mission de chiffrer le besoin en logements étudiants de manière précise.

Le premier facteur à prendre en compte est l'augmentation à venir du nombre d'étudiants. À la rentrée 2020, 2 785 000 étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur français. Ce nombre est en augmentation : d'après les projections du MESRI, 2 865 000 étudiants seront inscrits dans l'enseignement supérieur en 2029, soit une augmentation de 2,9 % par rapport à 2020⁸ (cf. graphique 5).

⁸ Note d'information n°5 du SIES, *Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées 2020 à 2029*, 2021.

Annexe II

Graphique 5 : Nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur français de 2016 à 2020 et évolution anticipée de 2021 à 2029



Source : Mission d'après les données du Système d'information et études statistiques (SIES)⁹ du MESRI, 2021.

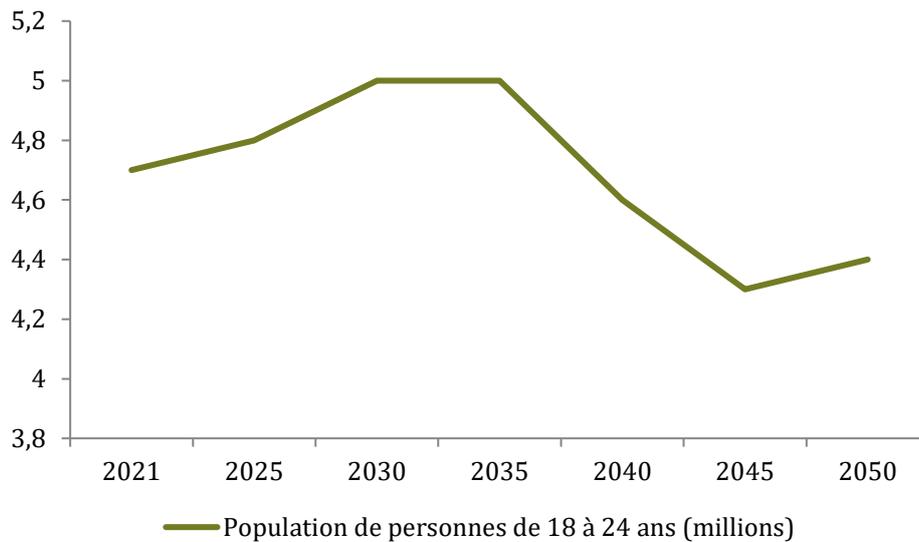
D'une part, cette augmentation s'explique par le boom démographique des années 2000. En effet, si la France compte 4,9 millions d'habitants ayant entre 18 et 24 ans au 1^{er} janvier 2022, ce chiffre atteindra 5 millions en 2030, pour redescendre à 4,4 millions en 2050¹⁰. On peut donc s'attendre à une augmentation du nombre d'étudiants sur les prochaines années, puis à une diminution à plus long terme (cf. graphique 6).

⁹Le Système d'information et études statistiques est le service statistique ministériel du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹⁰ Selon le scénario central des projections de population de l'INSEE en 2021.

Annexe II

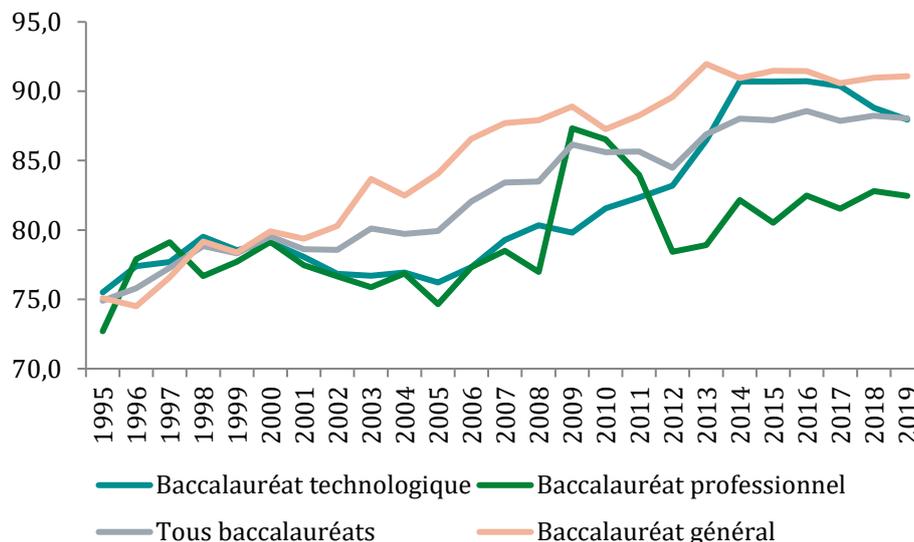
Graphique 6 : Projections de la population des 18-24 ans en France de 2021 à 2050



Source : Mission d'après les projections de population 2021-2070 pour la France, Insee.

D'autre part, cette augmentation s'explique par le maintien à des niveaux élevés du taux de réussite au baccalauréat dans toutes les filières (cf. graphique 7). Ce dernier a atteint 93,8 % en 2021¹¹, dans un contexte particulier lié à la pandémie de Covid-19. En 2019 (avant la pandémie), il était de 88 %. La tendance est néanmoins haussière depuis plusieurs décennies. Cette évolution augmente mécaniquement le nombre de lycéens appelés à devenir étudiants de l'enseignement supérieur.

Graphique 7 : Taux de réussite au baccalauréat de 1995 à 2019



Source : Mission d'après la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)¹², 2022.

¹¹ DEPP, Note d'information n°21.32, *Le baccalauréat 2021-session de juin, 2021.*

¹² La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance est le service statistique ministériel du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

À l'augmentation du nombre d'étudiants s'ajoute l'augmentation de la mobilité des étudiants, un nombre croissant d'entre eux réalisant leurs études dans une aire géographique autre que celle où résident leurs parents. Ce phénomène peut être appréhendé par le nombre d'étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur localisé dans un autre département que celui dans lequel ils ont obtenu leur baccalauréat. En 2020, cette situation concernait, pour les seuls établissements d'enseignement supérieur placés sous la tutelle du MESRI, au moins 950 000 étudiants¹³. Par ailleurs, le développement des stages et de l'apprentissage accroît les besoins en logements ponctuels des étudiants, qui sont de plus en plus fréquemment en situation de multi-résidence.

Enfin, les besoins en logements consacrés aux étudiants sont susceptibles d'augmenter pour faire face à l'accroissement, souhaité par les pouvoirs publics, du nombre d'étudiants étrangers en mobilité internationale sur le territoire français. Ceux-ci représentent 10 % de la population étudiante totale (278 278 à la rentrée 2020), un chiffre en baisse ces deux dernières années à cause de la situation sanitaire¹⁴. Une incertitude subsiste quant aux effets de long terme de la crise sanitaire sur l'accueil d'étudiants étrangers en France, qui pourrait suivre une trajectoire durablement moins dynamique ou au contraire bénéficier d'un effet de rattrapage. Cependant, de nombreux établissements sont aujourd'hui engagés dans une politique intensive d'attractivité internationale. À ce jour, 134 établissements répartis sur tout le territoire sont ainsi récipiendaires du label « Bienvenue en France » délivré par Campus France. Or, l'existence d'un nombre suffisant de logements consacrés aux étudiants est un élément essentiel de l'attractivité d'un établissement pour les étudiants internationaux.

1.2.2. La qualité du parc existant donne satisfaction mais celui-ci doit s'adapter à des niveaux de vie hétérogènes et à des besoins évolutifs

1.2.2.1. Les conditions de vie et d'étude sont jugées bonnes par les étudiants logés dans le parc existant

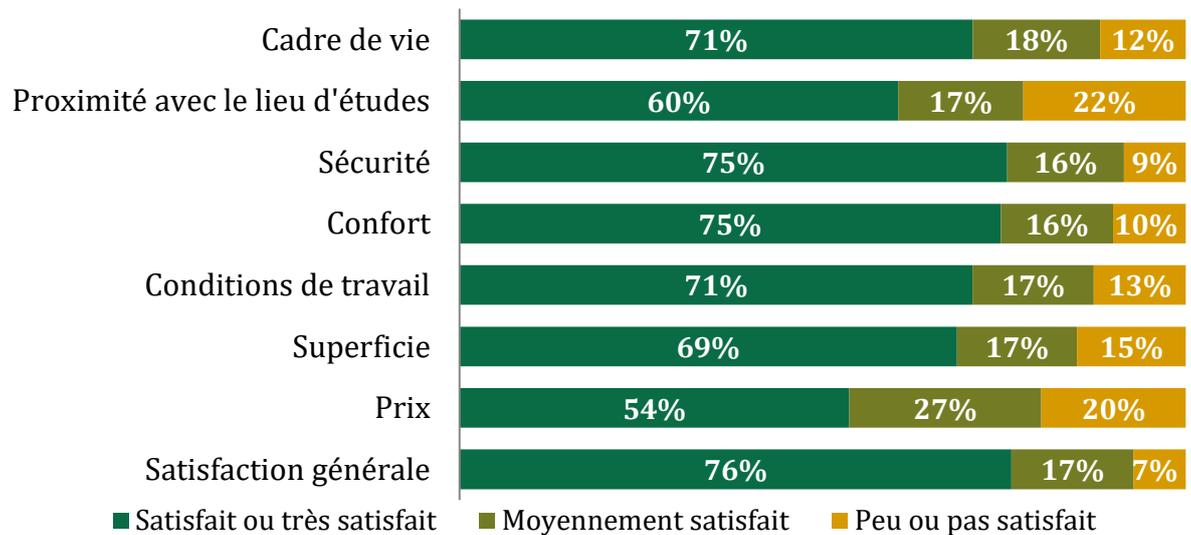
Les données de l'enquête nationale sur les conditions de vie étudiante permettent d'appréhender le niveau de satisfaction des étudiants sur la qualité de leur logement à l'aide de huit critères : le loyer, la superficie, les conditions de travail, le confort, la sécurité, la proximité avec le lieu d'études, le cadre de vie et la satisfaction générale. Pour chacun de ces critères, il est demandé aux étudiants interrogés d'indiquer leur niveau de satisfaction (cf. graphique 8).

¹³ MESRI, base de données sur les effectifs des établissements supérieurs placés sous tutelle du MESRI, 2021.

¹⁴ DEPP et SIES, *Repères et références statistiques*, 2021.

Annexe II

Graphique 8 : Niveau de satisfaction des étudiants par rapport à la qualité de leur logement en 2016



Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2016.

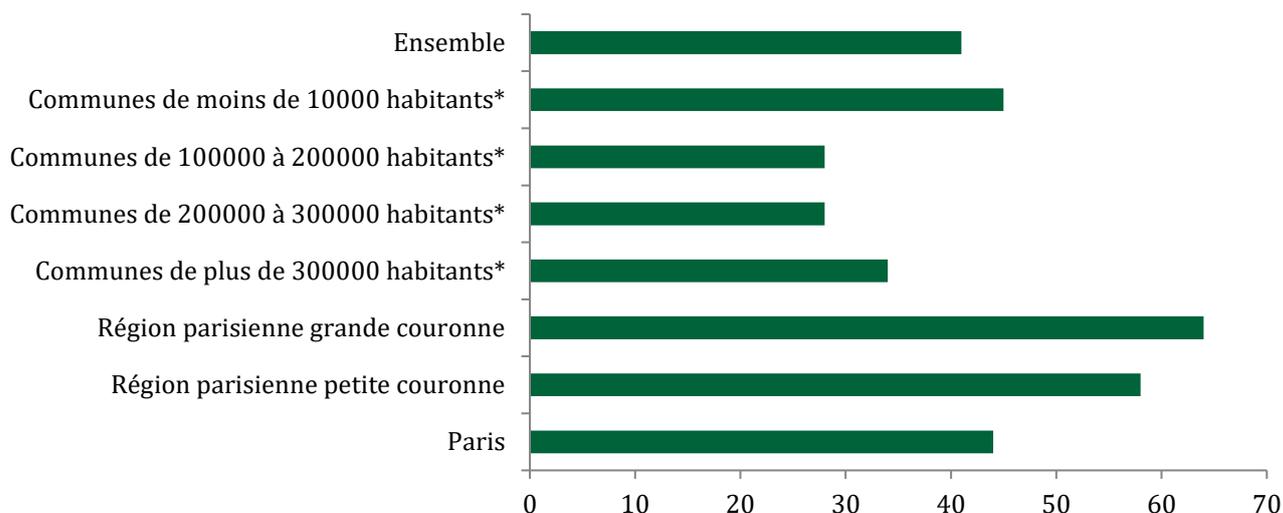
La qualité des logements aujourd'hui proposée aux étudiants donne globalement satisfaction, puisque 93 % d'entre eux en sont moyennement satisfaits, satisfaits ou très satisfaits. En revanche, à l'échelle nationale, le niveau des loyers et la distance au lieu d'études apparaissent comme des préoccupations majeures des étudiants.

Ainsi, en 2020, le temps moyen consacré aux trajets entre le domicile et le lieu d'études est de 41 minutes par jour. Cependant, si cette durée peut être subie, elle relève parfois d'un choix de la part des étudiants, qui préfèrent se rapprocher pour certains du lieu de leur « job étudiant », ou encore des centres-villes.

Le temps de transport entre le lieu de résidence et le lieu d'études est particulièrement important en région parisienne, où il peut atteindre 64 minutes en grande couronne. S'il est d'environ une demi-heure dans les communes de 100 000 à 300 000 habitants, il est de 45 minutes dans les communes de moins de 100 000 habitants (cf. graphique 9). Cette information confirme la nécessité de ne pas négliger les petites villes étudiantes dans l'étude des logements étudiants.

Annexe II

Graphique 9 : Temps de transport journalier moyen entre le lieu de résidences et le lieu d'études par taille d'agglomération en 2020



*Hors région parisienne

Source : Observatoire nationale de la vie étudiante, 2020.

L'association des villes universitaires de France (Avuf) est engagée dans une démarche de renforcement de la qualité du logement étudiant. Dans ce cadre, une lettre ayant pour objet la création d'un label qualité de résidences étudiantes privées a été adressée à M^{me} la Ministre chargée du logement le 19 novembre 2021 (cf. encadré 3).

Encadré 3 : La création d'un label qualité pour les résidences étudiantes privées

En 2021, l'Avuf s'est engagée dans la création d'un label de qualité pour les résidences étudiantes privées, qui fait écho au label « Viseha » destiné aux résidences-services seniors (cf. annexe III). Il a pour but de remédier à l'impossibilité des pouvoirs publics locaux à contrôler la qualité de l'offre proposée en résidences-services pour étudiants, en termes de qualité des bâtiments et des services et de gestion de l'occupation.

L'élaboration d'un référentiel qualité regroupant des critères portant sur la qualité du bâti (isolation sonore et thermique, entretien, etc.) et de la gestion (accueil, animation, sécurité, etc.) était prévue pour le début de l'année 2022. Une expérimentation de ce référentiel était prévue au printemps 2022.

La démarche rencontre cependant une opposition importante de la part des gestionnaires de résidences-services pour étudiants, portée par l'association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (Aires). Celle-ci estime que la mise en place d'un tel dispositif aurait un coût important pour les gestionnaires, contribuerait à augmenter le loyer des étudiants en favorisant des résidences haut de gamme et créerait une distorsion de marché en faveur des résidences Crous qui n'y seraient pas soumises.

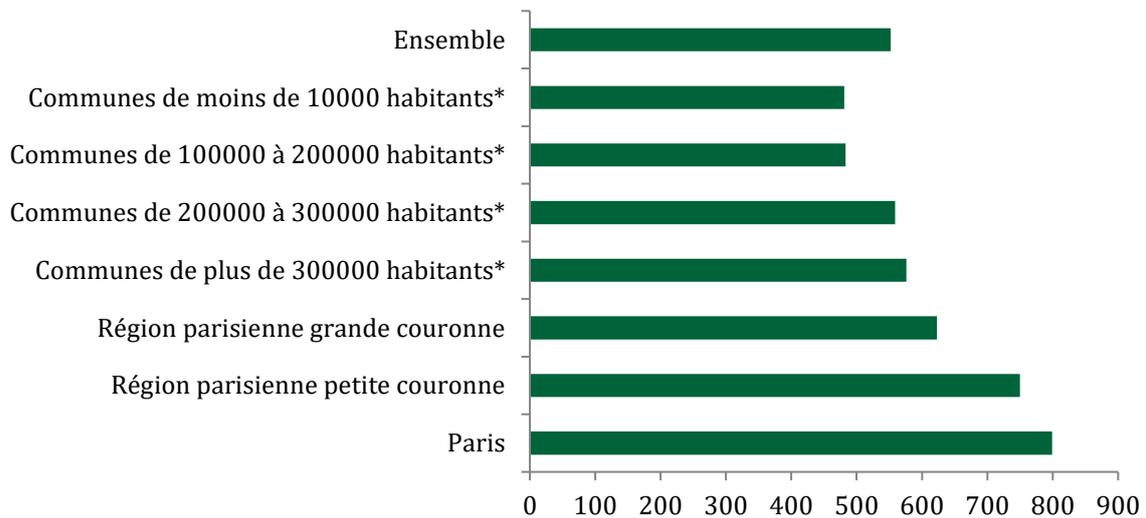
1.2.2.2. Les conditions de logement des étudiants les moins favorisés semblent cependant moins satisfaisantes

1.2.2.2.1. Les niveaux de loyers du parc privé, élevés dans certaines régions, peuvent peser de manière excessive sur le budget des étudiants les moins favorisés

En 2020, les ressources mensuelles moyennes¹⁵ des étudiants sont de 919 €, tandis que leurs dépenses mensuelles moyennes¹⁶ (logement compris) sont de 635 €. Pour les étudiants qui paient un loyer, celui-ci est le premier poste de dépenses, représentant en moyenne 388 € par mois¹⁷.

Le poids du logement dans le budget étudiant diffère cependant beaucoup d'une région à l'autre : le calcul des loyers moyens par taille d'agglomération (hors APL) permet de mettre en évidence la spécificité de la région parisienne, les loyers mensuels moyens payés par les étudiants atteignant 799 € dans Paris *intra-muros*. Hors région parisienne, le niveau de loyer payé par les étudiants décroît avec la taille de la ville (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Loyers mensuels moyens payés par les étudiants en fonction de la taille de l'agglomération en 2020



*Hors région parisienne

Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2020.

Dans les villes disposant d'un observatoire local des loyers¹⁸, la mission a pu estimer le prix médian d'un appartement de 20 m². Si ces données ne sont pas exhaustives, et ne permettent pas par exemple de traiter le cas de Paris, elles confirment l'idée selon laquelle les grandes villes étudiantes sont celles dans lesquelles les loyers sont les plus élevés (cf. graphique 11).

¹⁵ Ces données incluent les aides de la famille et du conjoint, qu'elles soient directes ou indirectes (paiement du loyer par les parents par exemple), les aides publiques, les revenus d'activité, les revenus des prêts, et les revenus de l'épargne étudiante.

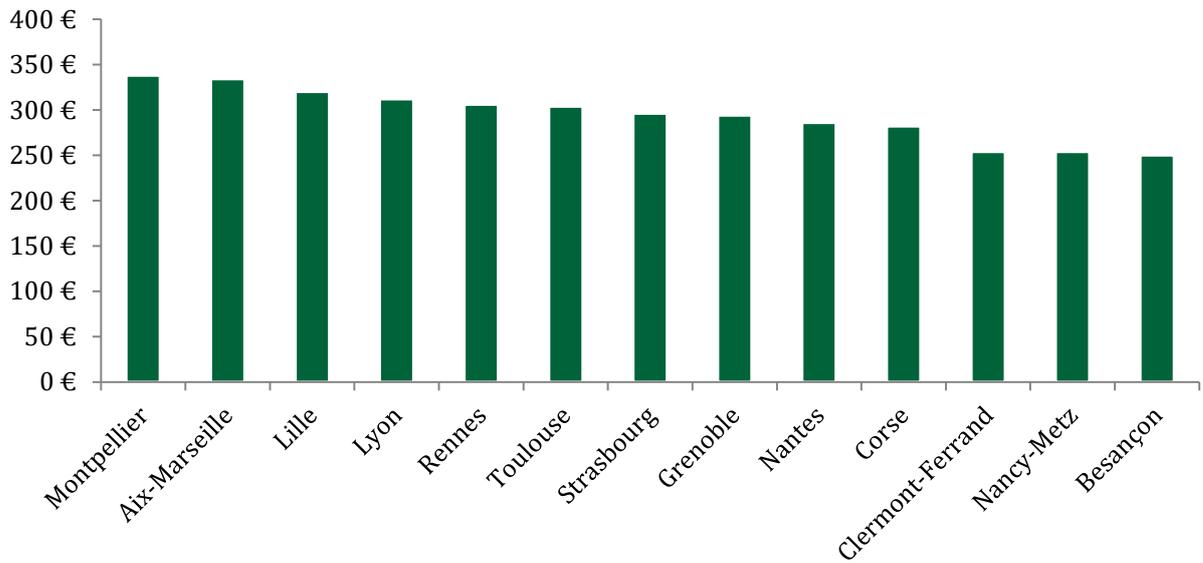
¹⁶ Ces données incluent les dépenses de loyers et les frais liés au logement, de garde d'enfants, les frais de vie quotidienne, les frais liés aux activités sociales et de loisir, les frais de transport, les frais de restauration universitaire, les frais de santé, les frais de communication et toutes les autres dépenses régulières.

¹⁷ Observatoire national de la vie étudiante, *Repères 2020*, 2020.

¹⁸ Les observatoires locaux des loyers sont des structures collégiales ancrées dans les territoires et associant tous les acteurs de l'écosystème du logement. Ils ont pour but de fournir une information fiable, ouverte et harmonisée sur les niveaux de loyers sur le territoire. En 2020, 30 observatoires des loyers enquêtent sur une cinquantaine de territoires. Ils sont réunis en réseau soutenu par le ministère chargé du logement, et bénéficient d'un appui

Annexe II

Graphique 11 : Loyer médian pour un appartement de 20m² dans les villes universitaires disposant d'un observatoire des loyers

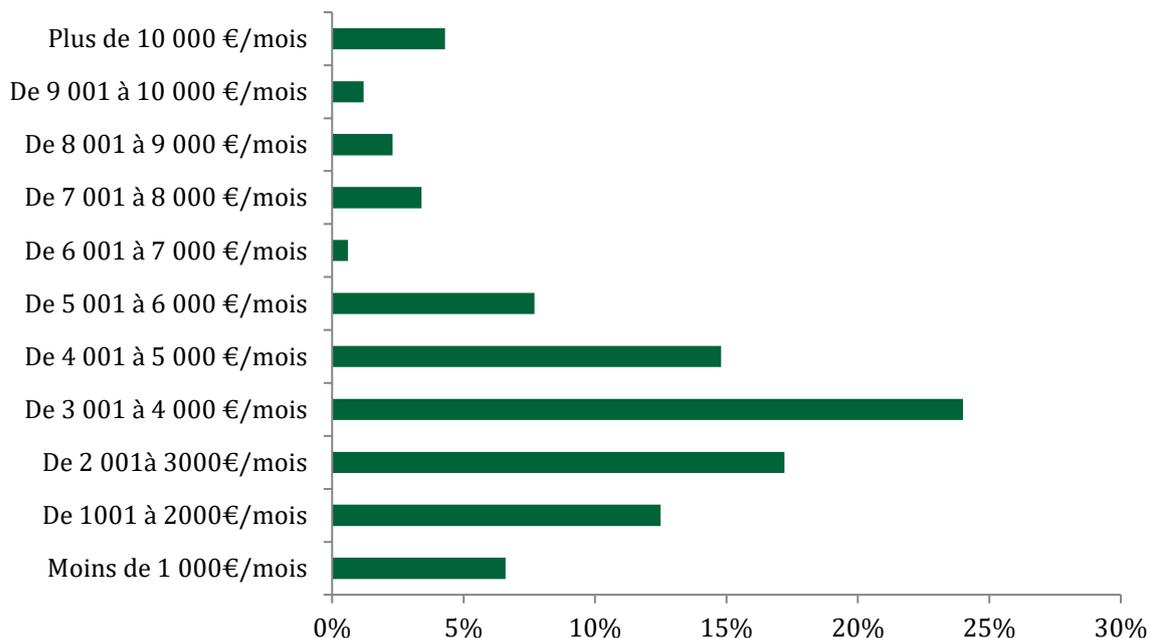


Source : Mission d'après les données de l'observatoire des loyers, 2022.

Ces informations sont à comparer à la distribution du niveau de vie des parents des étudiants : en 2020, plus de 60 % des étudiants avaient des parents dont le revenu mensuel cumulé est inférieur à 4 000 € par mois (cf. graphique 12). Cette donnée est cependant à prendre avec précaution : elle ne prend pas en compte les aides perçues par les étudiants (APL, bourses sur critères sociaux...), les revenus complémentaires (issus de « job étudiants » par exemple) ni les situations d'étudiants détachés de leurs parents.

technique de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) et de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil), qui assure notamment la diffusion des données collectées.

Graphique 12 : Répartition des étudiants en fonction du revenu mensuel cumulé de leur deux parents en 2020



Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2020.

Au vu de ces éléments, il apparaît que les solutions proposées dans le parc privé ne permettent pas toujours de proposer des logements à loyer abordable aux étudiants issus des milieux les moins favorisés.

1.2.2.2. Aujourd'hui, les Crous ne paraissent pas en mesure de proposer des conditions de logement satisfaisantes à l'ensemble des étudiants boursiers

Au cours de l'année scolaire 2019-2020, 718 000 étudiants ont perçu une bourse sur critères sociaux¹⁹, ce qui représente 36,5 % de la population étudiante totale. La bourse sur critères sociaux est attribuée aux étudiants de moins de 28 ans (sauf situation de handicap ou étudiants parents) en formation initiale, suivant des études supérieures à plein temps, dont les revenus bruts ne dépassent pas un certain plafond. Pour l'année universitaire 2021-2022, la bourse sur critères sociaux comporte huit échelons (0bis à 7), pour des montants annuels allant de 1 042 € à 5 736 €. Pour un étudiant enfant unique, les plafonds de ressources parentales ouvrant l'éligibilité à la bourse sur critères sociaux vont de 33 100 € à 250 € annuels. 11,5 % des étudiants sont boursiers à un échelon compris entre cinq et sept en 2019. Leur nombre est en augmentation : les étudiants percevant une bourse sur critères sociaux étaient 452 616 en 2000-2001, soit 21 % de la population étudiante totale à cette période²⁰. Or, les offres de logements étudiants conventionnés, qu'elles soient proposées par le Crous ou des bailleurs sociaux, ne permettent pas de satisfaire ces besoins. En effet, en 2020, seuls 215 000 logements conventionnés sont réservés aux étudiants.

²⁰ DEPP et SIES, *Repères et références statistiques*, 2021.

Annexe II

De plus, les problèmes de qualité identifiés précédemment semblent particulièrement concerner les étudiants logés en résidence gérée par les Crous, d'après l'enquête sur les conditions de vie étudiantes de 2016. En effet, si 75,4 % d'entre eux se déclaraient satisfaits ou très satisfaits de la proximité entre leur logement et leur lieu d'études, seuls 55 % d'entre eux se déclaraient généralement satisfaits ou très satisfaits de leur logement. La superficie et le confort de ces logements semblent particulièrement mis en cause (cf. graphique 13). La mission n'a pas eu accès à ces données pour l'année 2020. Il est cependant possible qu'une partie de ces problèmes aient été résolus grâce au plan de rénovation des logements Crous mené depuis 2017 et accéléré à partir de 2020 dans le cadre du plan de relance.

Encadré 4 : La rénovation des logements en résidences gérées par les CROUS

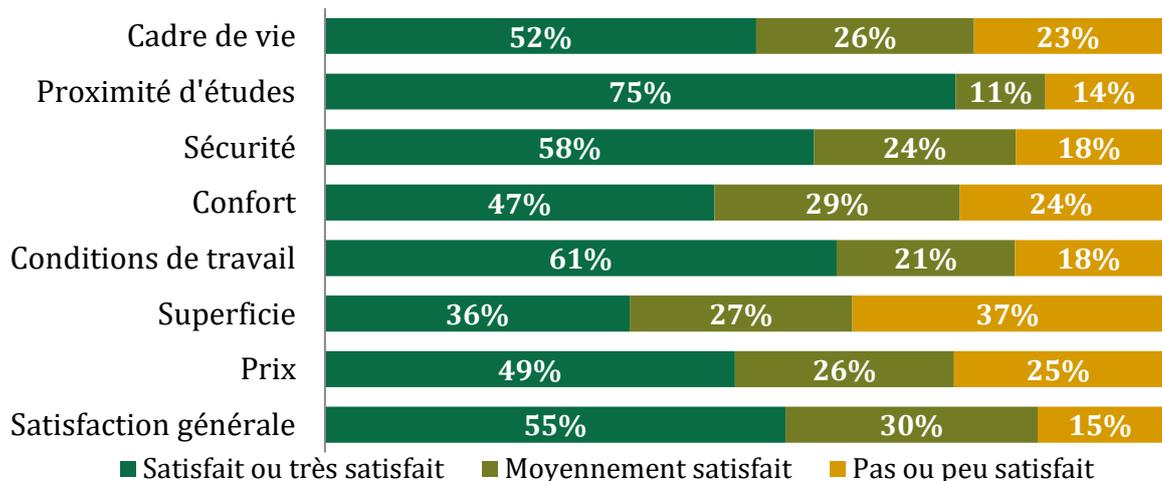
D'après le MESRI, 12 000 logements Crous ont été réhabilités entre 2017 et 2021. Une enquête de satisfaction réalisée en 2020 indique que 74 % des répondants sont satisfaits de l'état de leur logement et 84,2 % de la qualité de l'accueil.

Cette rénovation est rendue possible par l'articulation entre plusieurs sources de financement :

- ◆ les crédits attribués annuellement sur le programme 231 ;
- ◆ l'autofinancement des Crous, qui ont la possibilité de recourir à l'emprunt ;
- ◆ les crédits des contrats de plan État-régions (CPER) ;
- ◆ les subventions des collectivités locales ;
- ◆ les crédits du plan de relance. En effet, les interlocuteurs ont insisté sur l'important effet de levier qu'ont eu ces crédits sur la rénovation des résidences gérées par les CROUS : dans ce cadre, 253 M€ de subventions ont été octroyés pour la réhabilitation de 4 499 places entre 2021 et 2024.

Cette information est cependant à prendre avec précaution : si la rénovation des cités universitaires construites dans les années 1970 est presque terminée, ce n'est pas le cas des résidences gérées par le Crous et construites dans les années 1990-2000, qui font montre de véritables problèmes en termes de rénovation thermique. Or, ces résidences ne sont souvent pas la propriété des Crous, qui n'en ont pas eu la maîtrise d'ouvrage. Ces rénovations risquent donc d'être plus compliquées à réaliser.

Graphique 13 : Niveau de satisfaction des étudiants logés en résidence Crous par rapport à la qualité de leur logement en 2016



Source : Observatoire national de la vie étudiante, 2016.

Annexe II

L'enjeu des besoins en logements étudiants est donc aussi qualitatif que quantitatif et les critères qualitatifs sont par ailleurs évolutifs. Ainsi, l'équipement du logement en connexion internet de qualité est devenu un critère *sine qua non*, tandis que la contrainte de la proximité par rapport au lieu d'études est diversement affectée par le développement de l'enseignement à distance, la volonté d'être proche du lieu d'activité professionnelle le cas échéant (emplois étudiants, apprentissage) et l'accessibilité en transports en commun.

2. Inégalement répartis sur le territoire, les besoins en logements étudiants doivent être appréhendés plus finement par les observatoires territoriaux du logement étudiant

2.1. Les données disponibles à ce jour permettent d'apprécier la diversité des besoins à l'échelle de l'unité urbaine

Les données aujourd'hui disponibles permettent de mettre en évidence l'hétérogénéité des territoires face aux phénomènes quantitatifs présentés ci-dessus au niveau national. Afin d'obtenir une analyse suffisamment fine, la mission a réalisé, lorsque cela était possible, des analyses chiffrées sur la base de l'unité urbaine dans laquelle sont inscrits les étudiants. Ces analyses sont présentées dans les paragraphes suivants.

Encadré 5 : Une étude des besoins à l'échelle de l'unité urbaine

La notion d'unité urbaine est une notion statistique utilisée par l'INSEE, sur la base de recommandations internationales. Elle concerne la France métropolitaine et les DOM et répond aux critères suivants : une commune ou un ensemble de communes de plus de 2 000 habitants présentant une zone de bâti continue (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions). Le zonage en vigueur actuellement a été réactualisé en 2020. Il y a aujourd'hui environ 2 500 unités urbaines en France.

Le choix de cette maille d'analyse par la mission résulte de deux considérations. D'une part, cette maille est déjà utilisée par la sous-direction des systèmes d'information et des services statistiques (SIES) du MESRI dans les statistiques réalisées sur l'enseignement supérieur, et présente donc une cohérence avec les bases de données existantes. D'autre part, la mission a souhaité se placer à une échelle d'analyse plus fine que celle de l'académie, pour mettre en évidence la grande diversité territoriale des besoins, y compris au sein d'une même académie ou d'un même département.

Les statistiques proposées ci-dessous proposent donc un certain nombre de données construites à partir des effectifs d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur dont l'adresse est située dans l'unité urbaine concernée. Ainsi, seules les 580 unités urbaines qui comprennent au moins un établissement d'enseignement supérieur à la rentrée 2020 ont été prises en compte.

Annexe II

2.1.1. L'agglomération parisienne et dans une moindre mesure les grandes métropoles accueillent l'essentiel de la population étudiante et sont caractérisées par une forte mobilité des étudiants

La population étudiante est très inégalement répartie sur le territoire national. Ainsi, seules 12 des 30 académies de France métropolitaine abritent plus de 100 000 étudiants et l'académie de Paris concentre à elle seule le quart de la population étudiante (cf. tableau 1).

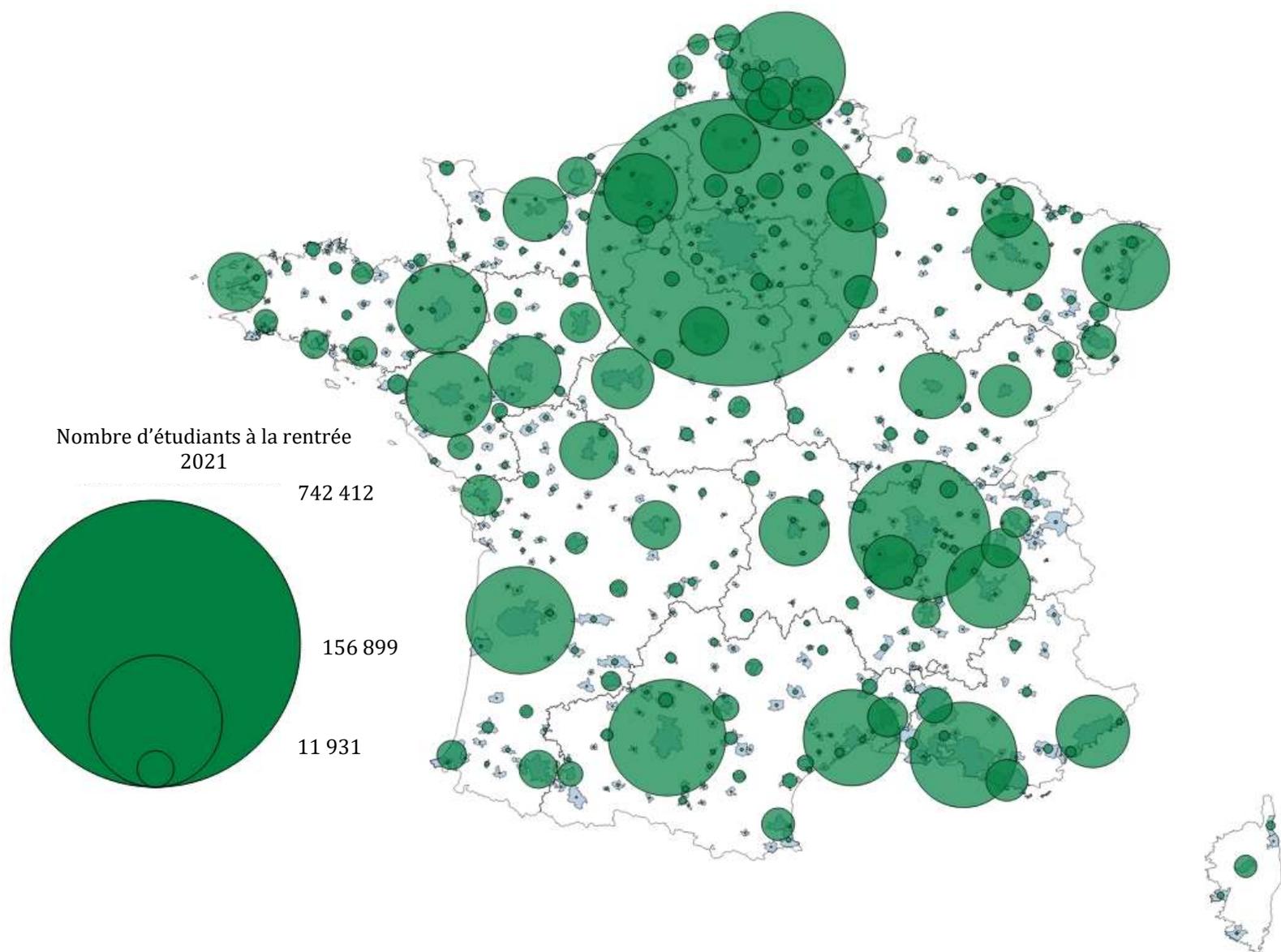
Tableau 1 : Effectifs d'étudiants par académie à la rentrée 2020

Académie	Nombre d'étudiants inscrits à la rentrée 2020
Paris	362 187
Versailles	214 389
Lyon	204 081
Lille	187 722
Créteil	157 684
Nantes	143 063
Toulouse	142 766
Rennes	136 783
Bordeaux	133 372
Montpellier	117 343
Aix-Marseille	113 359
Normandie	109 599
Grenoble	96 682
Nancy-Metz	86 969
Strasbourg	82 673
Orléans-Tours	66 416
Nice	64 066
Poitiers	53 703
Clermont-Ferrand	50 307
Amiens	50 127
Dijon	47 295
Reims	45 844
Besançon	35 457
Limoges	25 239
La Réunion	24 970
Martinique	9 109
Corse	5 644
Guyane	5 252
Mayotte	2 287

Source : MESRI, Effectifs d'étudiants par académie, 2021.

À l'échelle de l'unité urbaine, les étudiants se concentrent majoritairement dans les grandes métropoles, qui sont aussi des villes universitaires (cf. figure 1).

Figure 1 : Nombre d'étudiants inscrits par unité urbaine à la rentrée 2020



Source : Mission d'après les données du MESRI.

Les unités urbaines qui accueillent le plus d'étudiants sont également celles qui attirent le plus d'étudiants ayant obtenu leur baccalauréat dans un autre département et le plus d'étudiants en mobilité internationale ^{21,22}(cf. tableau 2 ; figure 2 ; figure 3).

²¹ Les étudiants en mobilité internationale sont les étudiants de nationalité étrangère effectuant une partie de leurs études en France. Ils se distinguent des étudiants de nationalité étrangère inscrits dans une démarche d'immigration de long-terme.

²² La mission n'a pu obtenir ces données que pour les établissements d'enseignement supérieur placés sous tutelle du MESRI.

Annexe II

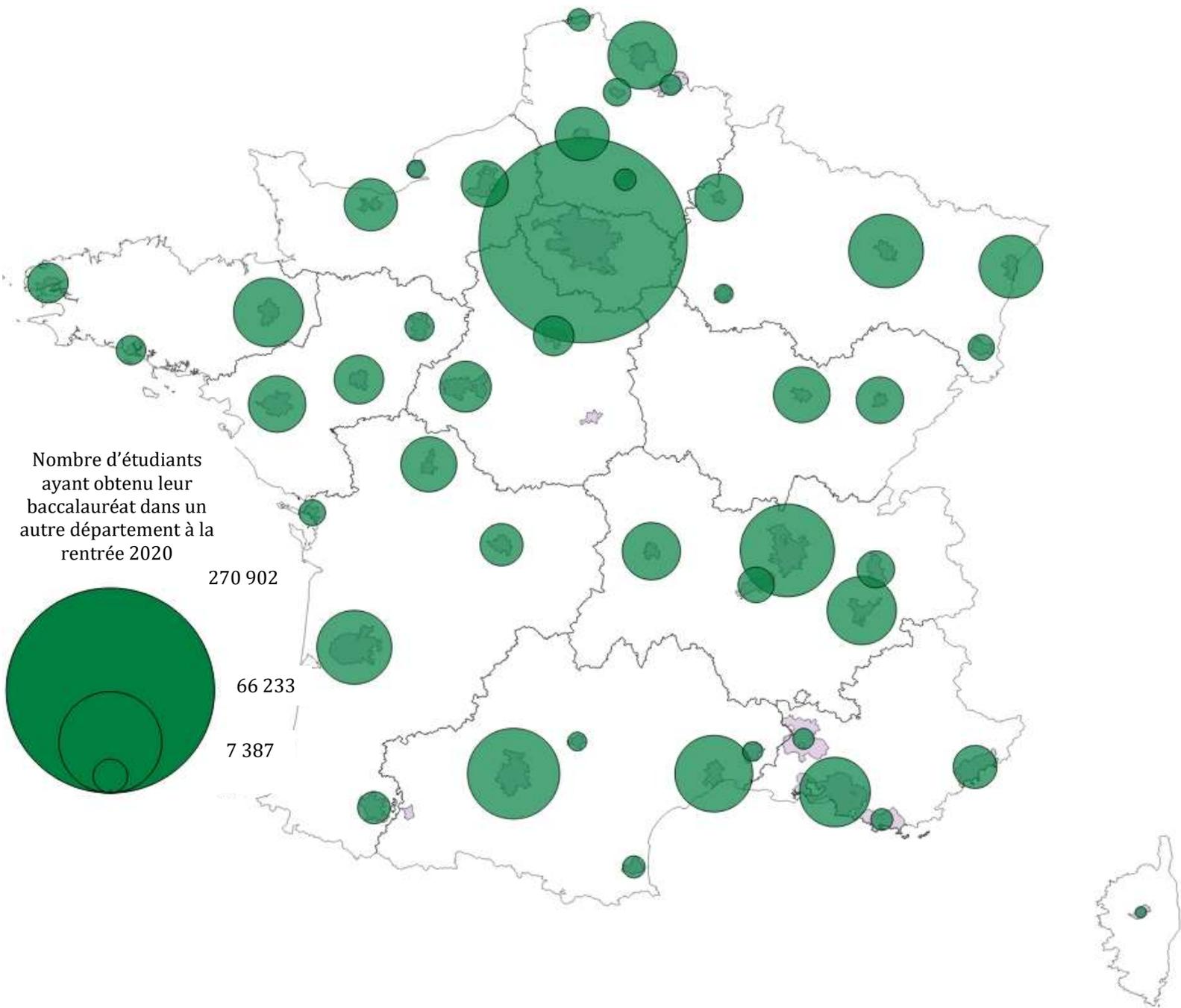
Tableau 2 : Nombre d'étudiants des établissements sous tutelle du MESRI en mobilité par unité urbaine à la rentrée 2020

Unité urbaine	Nombre total d'étudiants à la rentrée 2020	Nombre et part d'étudiants ayant obtenu leur baccalauréat dans un autre département à la rentrée 2020	Nombre et part d'étudiants en mobilité internationale à la rentrée 2020
Paris ²³	725 605	270 902 (37 %)	65 087 (9 %)
Lyon	172 256	55 456 (32 %)	14 005 (8 %)
Lille	123 826	29 439 (24 %)	7 699 (6 %)
Toulouse	119 345	53 161 (44 %)	10 245 (8 %)
Bordeaux	101 821	35 150 (34 %)	6 925 (7 %)
Marseille-Aix-en-Provence	97 995	31 209 (32 %)	8 479 (9 %)
Montpellier	81 927	37 863 (46 %)	9 212 (11 %)
Rennes	70 827	30 565 (43 %)	4 624 (6 %)
Strasbourg	65 769	25 271 (38 %)	8 933 (13 %)
Clermont-Ferrand	63 701	21 188 (33 %)	4 559 (7 %)
Nantes	63 467	44 701 (70 %)	2 963 (5 %)
Nancy	53 297	34 833 (65 %)	8 243 (15 %)
Rouen	46 839	13 658 (29 %)	3 477 (7 %)
Nice	46 826	11 873 (25 %)	4 287 (9 %)
Grenoble	38 701	30 016 (77 %)	7 789 (20 %)
Poitiers	29 552	19 560 (66 %)	3 165 (11 %)

Source : MESRI, Effectifs des établissements sous tutelle du MESRI, 2021.

²³ L'unité urbaine de Paris a la particularité de réunir les académies de Paris, Versailles et Créteil.

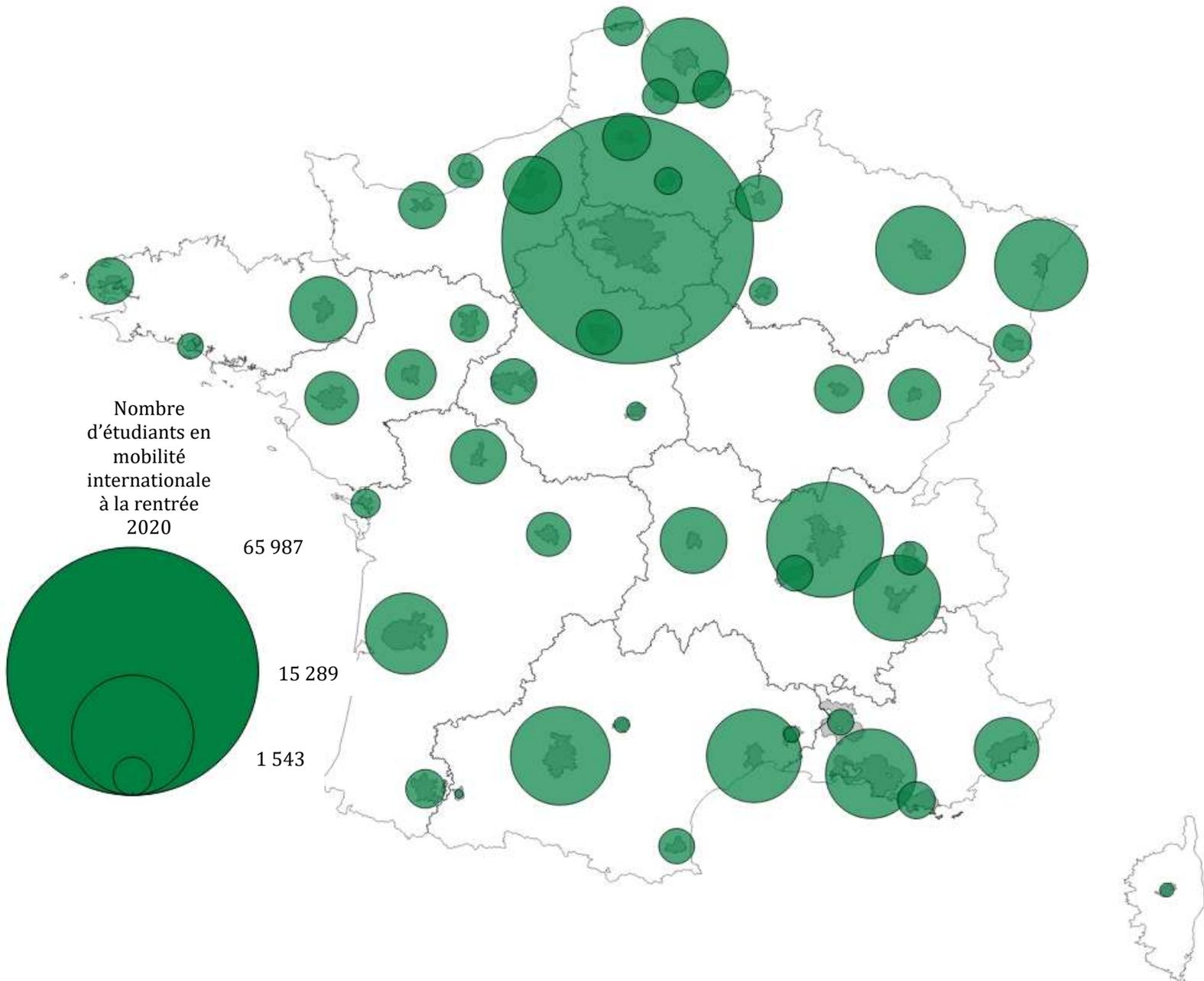
Figure 2 : Nombre d'étudiants dans des établissements sous tutelle du MESRI ayant obtenu leur baccalauréat dans un autre département par unité urbaine à la rentrée 2020



Source : Mission d'après les données du MESRI.

Annexe II

Figure 3 : Nombre d'étudiants en mobilité internationale dans des établissements sous tutelle du MESRI par unité urbaine à la rentrée 2020



Source : Mission d'après les données du MESRI.

2.1.2. Dans certaines unités urbaines de taille moyenne, les effectifs d'étudiants croissent de manière importante

La concentration actuelle de la majorité des effectifs étudiants dans les grandes métropoles françaises ne permet néanmoins pas de déduire que les besoins en logements se concentrent dans ces aires urbaines. En effet, certaines villes de taille moyenne affichent une croissance importante de leurs effectifs étudiants sur les dix dernières années, et sont situées dans des zones historiquement peu dotées en logements dédiés aux étudiants (absence de résidences universitaires, par exemple).

Ce phénomène s'explique, tout d'abord, par la création de petites unités d'enseignement supérieur dans 61 unités urbaines qui en étaient auparavant dépourvues entre 2010 et 2020.

De plus, un certain nombre d'unités urbaines ont vu le nombre d'étudiants qui y étaient inscrits croître de manière importante entre 2010 et 2020. Parmi les unités urbaines accueillant plus de 10 000 étudiants en 2010, celles qui connaissent le taux de croissance du nombre d'étudiants le plus important entre 2010 et 2020 sont ainsi Saint-Denis de la Réunion, Brest, Angers, Chambéry et Orléans, ce taux de croissance y étant compris entre 30 et 50 %. À titre de comparaison, le taux de croissance du nombre d'étudiants sur la même période n'est que de 19 % dans l'unité urbaine de Paris et de 21 % sur l'ensemble du territoire national (cf. tableau 3).

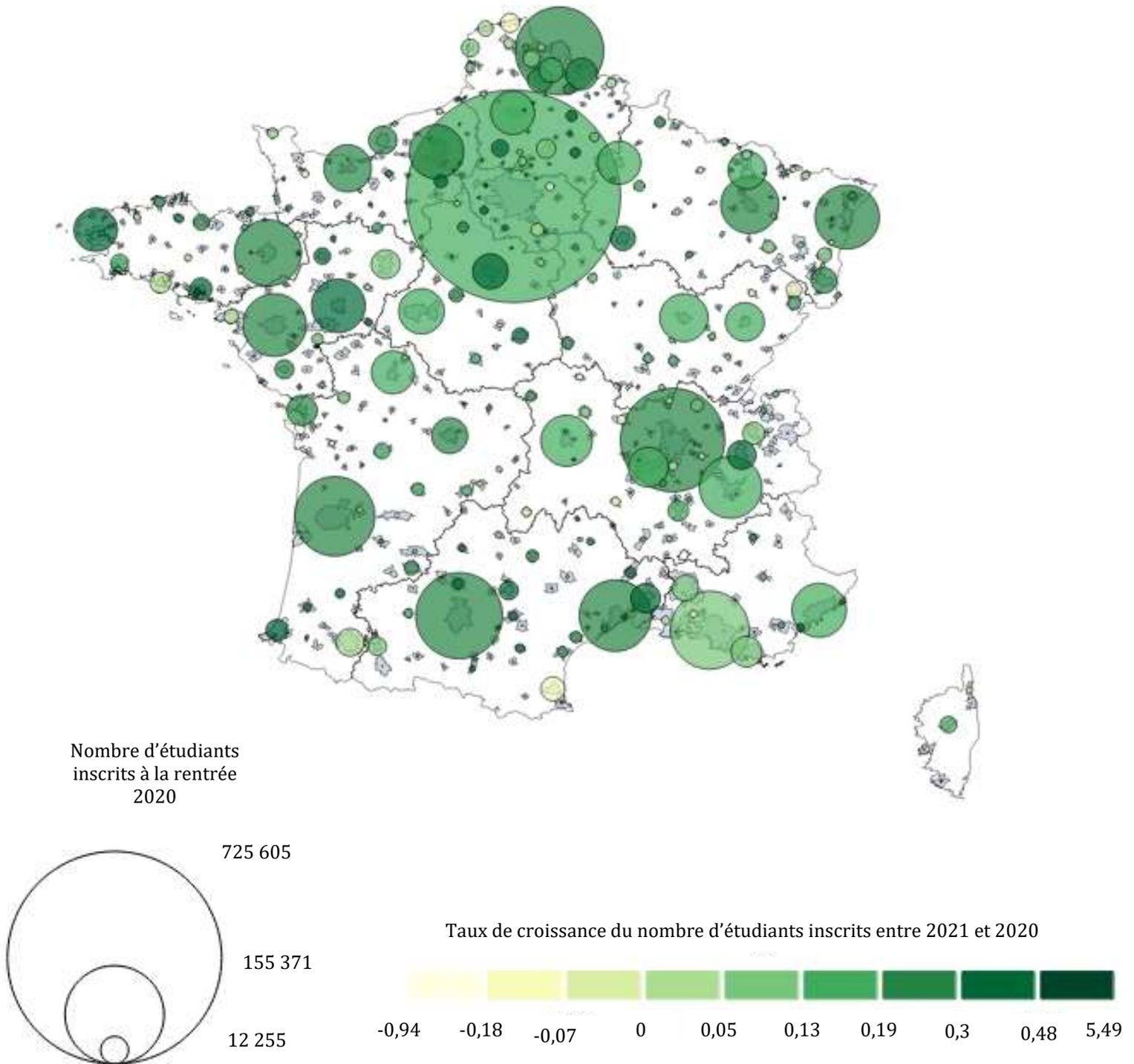
Tableau 3 : Taux de croissance du nombre d'étudiants inscrits par unité urbaine entre 2010 et 2020

Unité urbaine (département de France métropolitaine)	Nombre d'étudiants en 2010	Nombre d'étudiants en 2020	Taux de croissance du nombre d'étudiants inscrits entre 2010 et 2020
Saint-Denis (974)	10 734	16 106	50 %
Brest (29)	21 442	30 061	40 %
Angers (49)	33 907	45 871	34 %
Chambéry (73)	10 053	13 253	32 %
Orléans (45)	15 341	19 910	32 %
Montpellier	64 223	81 297	28 %
Lyon	136 105	172 256	27 %
Bordeaux	80 712	101 821	26 %
Lille	1001 006	123 826	24 %
Rouen	37 842	46 839	24 %
Nantes	51 429	63 467	23 %
Strasbourg	53 970	65 769	22 %
Toulouse	98 636	119 345	21 %
Rennes	58 626	70 827	21 %
Nancy	44 446	53 297	20 %
Paris	610 099	725 605	19 %
Nice	39 786	46 826	18 %
Grenoble	54 634	61 669	13 %
Marseille-Aix-en-Provence	88 479	97 995	11 %

Source : Mission d'après les données du MESRI, 2022.

Annexe II

Figure 4 : Nombre d'étudiants en 2020 et taux de croissance du nombre d'étudiants entre 2010 et 2020 par unité urbaine



Source : Mission d'après les données du MESRI, 2020.

Les unités urbaines présentant le plus grand nombre d'étudiants inscrits ne sont donc pas nécessairement celles où le nombre d'étudiants a le plus augmenté entre 2010 et 2020.

2.2. Une appréciation pertinente des besoins à l'échelle territoriale nécessite une finalisation des observatoires territoriaux du logement étudiant

2.2.1. L'estimation chiffrée des besoins en logements étudiants sur le territoire reste délicate

L'analyse proposée ci-dessus permet d'illustrer la diversité des territoires en termes de besoins en logements étudiants. Afin de pouvoir réaliser une étude exhaustive, chiffrée et territorialisée des besoins en logements étudiants, il serait nécessaire de remédier aux obstacles suivants :

- ◆ le manque de données disponibles : les données sur les résidences-services étudiantes privées (répartition territoriale, nombre de places, niveau de loyers) ne sont que partiellement partagées par les gestionnaires privés, et les données fournies par les acteurs publics restent lacunaires. Par exemple, la mobilité étudiante ne peut être estimée que pour les établissements sous la tutelle du MESRI, ou encore, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de boursiers à une échelle plus fine que celle de l'académie. Par ailleurs, les données existantes prennent difficilement en compte certains phénomènes, comme la mobilité des étudiants au cours de l'année scolaire (dans le cadre de stages, d'alternances, etc.), qui est un vrai enjeu pour l'ensemble des exploitants de résidences ;
- ◆ la difficulté à réaliser des projections fiables sur les évolutions futures, par exemple pour les étudiants étrangers, et plus encore à un niveau territorialisé ;
- ◆ la difficulté à appréhender l'adéquation du parc locatif diffus aux besoins en logements étudiants, autrement que par une approche qui peut être jugée réductrice de la tension locative, estimée par le seul niveau des loyers.

2.2.2. Le Cnous est parvenu à identifier les besoins existants en termes de logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement

Le Cnous estime que dans les villes où les niveaux de loyers dans le parc locatif privé sont proches des plafonds de loyers conventionnés, le besoin en logements sociaux étudiants est limité. Le Cnous a ainsi fourni à la mission une estimation des besoins en construction de logements conventionnés étudiants par académie, construite avec le concours de certains observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE) (cf. tableau 4). Cette estimation se fonde, d'après le Cnous, sur une analyse croisée à partir des critères suivants :

- ◆ l'évolution démographique de la population étudiante ;
- ◆ l'évolution des inscriptions dans l'enseignement supérieur ;
- ◆ le nombre de demandes non satisfaites par les gestionnaires à la rentrée ;
- ◆ les besoins exprimés par les établissements pour leurs besoins spécifiques, notamment l'accueil d'étudiants dans le cadre de partenariats internationaux ;
- ◆ les contextes locaux de tension sur l'offre de logement.

Annexe II

Tableau 4 : Estimation des besoins en nouveaux logements étudiants à caractère social par académie au 1^{er} mai 2022

Académie	Besoins maximums
Aix-Marseille	4 000
Amiens	150
Antilles-Guyane	0
Bordeaux	3 000
Bourgogne-France-Comté	0
Clermont-Auvergne	90
Corse	400
Créteil	3 000
Grenoble-Alpes	1 800
Lille-NPDC	1 000
Limoges	0
Lorraine	0
Lyon-Saint-Etienne	7 500
Montpellier-Occitanie	2 000
Nantes-Pays-de-Loire	1 600
Nice-Toulon	1 938
Normandie	600
Orléans-Tours	400
Paris	10 000
Poitiers	0
Reims-Champagne-Ardennes	550
Rennes-Bretagne	500
La Réunion	700
Strasbourg	800
Toulouse-Occitanie	2 000
Versailles	5 000
Total	47 388

Source : Cnous pour la mission, 2022.

Cette étude est cependant encore en cours de réalisation et ces données ne sont que des estimations qui d'évoluer à la marge.

2.2.3. Le développement des observatoires territoriaux du logement étudiant est nécessaire à la réalisation d'une analyse fine des besoins

En 2016, dans le cadre du bilan du « Plan 40 000 » et de la préparation du « Plan 60 000 », a été engagée une réflexion sur les besoins en logements étudiants, qui a abouti en 2018 au lancement d'un premier appel à manifestation d'intérêt et à la publication d'un guide méthodologique pour la création d'observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE). 35 structures ont été créées à ce jour, et devraient permettre de mener l'analyse des besoins étudiants à l'échelle territoriale qui est de leur ressort (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Les observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE)

Les observatoires territoriaux du logement étudiant sont des organismes collégiaux indépendants, labellisés par le MESRI et le MTE. Ils associent les acteurs d'un territoire concernés par le logement étudiant, sous l'égide de l'organisme ayant répondu à l'appel à manifestation d'intérêt national. Celui-ci peut être une collectivité territoriale ou un EPCI, un établissement public, un service déconcentré ou une agence d'urbanisme. Les formes prises et les territoires couverts par les OTLE sont donc très différents. Ils s'appuient généralement sur un comité de pilotage se réunissant annuellement ainsi que sur un comité technique se réunissant plusieurs fois par an.

Les OTLE remplissent les missions suivantes :

- ◆ renseigner périodiquement une série d'indicateurs nationaux déterminée par l'Avuf et ayant pour objectif d'alimenter le réseau Clef (voir ci-dessous) ;
- ◆ fournir des indications quantitatives, qualitatives et prospectives sur l'état et les besoins en logement étudiant sur un territoire ;
- ◆ faciliter la coordination entre les différents acteurs du logement étudiant sur un territoire ;
- ◆ servir d'aide à la décision pour les décideurs publics locaux, en particulier lors de la rédaction du PLH et du PLU.

30 OTLE ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt lancé en 2018, 25 d'entre eux ayant obtenu une labellisation complète en 2019. Ils sont aujourd'hui 35, répartis sur tout le territoire, et couvrent l'ensemble des grandes villes universitaires. Un deuxième appel à manifestation d'intérêt a été lancé en 2020, la structuration des nouveaux OTLE est toujours en cours à ce jour.

La coordination du réseau est portée le réseau national des collectivités *Enseignement Supérieur Recherche*, créé en 2012. Ce dernier regroupe l'Association des villes universitaires de France (Avuf), l'Association des communautés de France, France urbaine, la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et l'Association des villes de France (AVF). Sont associées la Conférence des présidents d'université et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces acteurs se sont associés à Aires, l'Anil, le Cnous et les ministères chargés de l'enseignement supérieur, des collectivités territoriales et du logement pour former le conseil national des OTLE. Celui-ci s'appuie également sur un conseil scientifique composé d'experts en questions de logement. En pratique, l'accompagnement des OTLE, de la réponse à l'appel à manifestation d'intérêt à la labellisation, est réalisé par l'Avuf et la FNAU.

Source : AVUF/FNAU, Guide des OTLE : Logement étudiant : observer pour décider, septembre 2020.

Dans le cadre du Plan 60 000, un Info-Centre sur le Logement étudiant en France (Clef) a également été créé par le MESRI. Il a pour but, avec le concours des OTLE, de recenser les places en résidences étudiantes proposées sur un territoire donné. La mission a eu accès à la base de données en l'état existant, qui n'est pas utilisable telle quelle malgré sa simplicité. En effet, les données concernant les résidences étudiantes privées n'y sont que très parcellaires, faute d'obligation pour les gestionnaires de la remplir. Par ailleurs, les bailleurs sociaux, et parfois même les Crous, ne semblent pas tout à fait maîtriser l'outil, qu'ils ne remplissent que très partiellement. Les acteurs impliqués dans le réseau des OTLE ont confirmé à la mission l'impossibilité à ce jour d'agrégier les données obtenues au niveau national.

Par ailleurs, ces observatoires sont en général davantage orientés vers l'analyse de l'offre de logements conventionnés que vers celle de l'offre de résidences-services. Si certains OTLE ont réussi à identifier le nombre de résidences-services privées ouvertes sur leur territoire, ils n'ont d'informations ni sur le nombre de logements ni sur les fermetures de résidences ou le parc plus ancien.

La mission ne peut donc qu'appeler de ses vœux le développement des observatoires territoriaux du logement étudiant et de l'outil Clef, afin de consolider les analyses sur les besoins en logements étudiants dans le futur (cf. annexe IV).

ANNEXE III

Les besoins de logements en résidence pour les seniors

SOMMAIRE

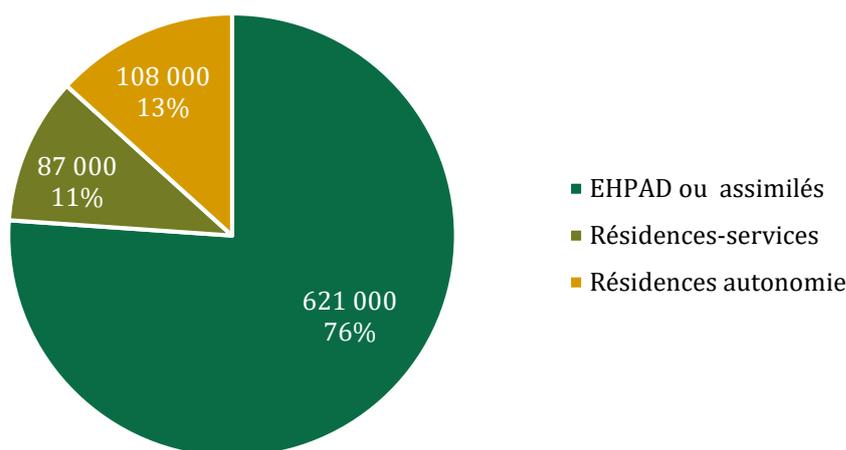
1. À L'ÉCHELLE NATIONALE, LA FORTE AUGMENTATION DE LA TRANCHE D'ÂGE DES PERSONNES ÂGÉES DE PLUS DE 75 ANS DANS LES ANNÉES 2020 JUSTIFIE UNE AUGMENTATION DU PARC DE RÉSIDENCES-SERVICES	1
1.1. Les établissements spécialisés accueillent une minorité des seniors	1
1.2. Les politiques publiques donnent désormais la priorité au maintien à domicile, ce qui inclut le domicile en résidence	2
1.3. La population des personnes âgées de plus de 75 ans augmente fortement à partir des années 2020.	3
1.4. Selon une étude de la Drees, la politique menée en matière d'ouverture d'Ehpad aurait des conséquences sur les besoins en résidences autonomie	4
1.5. Pour les résidences autonomie, la priorité est donnée à la rénovation et la dynamique des créations nouvelles ne s'est pas encore enclenchée	6
1.6. Plusieurs facteurs sociodémographiques ainsi qu'un prix accessible à la moitié environ des seniors expliquent le succès des résidences-services, qui disposent d'un large potentiel de développement	8
1.6.1. <i>Les facteurs sociodémographiques</i>	8
1.6.2. <i>Le prix des résidences-services les rendent accessibles à la moitié des seniors environ</i>	8
1.6.3. <i>Les acteurs de la résidence-services fondent leur développement sur une image de qualité du produit</i>	9
1.6.4. <i>Conclusion</i>	10
1.7. Le parc des résidences-services croît à un rythme élevé, mais reste globalement inférieur aux besoins	10
2. L'ANALYSE DE LA DÉMOGRAPHIE DES SENIORS PERMET D'IDENTIFIER LES TERRITOIRES OÙ DES RÉSIDENCES-SERVICES DEVRAIENT ÊTRE CRÉÉES.....	12
2.1. Le taux d'augmentation du nombre de personnes âgées est un indicateur pertinent pour évaluer les besoins en logements sur un territoire	12
2.1.1. <i>Le vieillissement de la population d'un territoire n'est pas nécessairement un indicateur pertinent</i>	13
2.1.2. <i>Le nombre de personnes âgées augmente fortement dans les couronnes des grands pôles et les littoraux</i>	15
2.2. Conclusion	17

1. À l'échelle nationale, la forte augmentation de la tranche d'âge des personnes âgées de plus de 75 ans dans les années 2020 justifie une augmentation du parc de résidences-services

1.1. Les établissements spécialisés accueillent une minorité des seniors

Les personnes âgées de plus de 60 ans, soit 2,1 millions de personnes en 2021, habitent pour 96 % d'entre elles dans un logement ordinaire et pour 4 % en établissement spécialisé¹. Les personnes en établissement spécialisé représentent en 2021 816 000 personnes, se répartissant, comme l'indique le graphique ci-après, entre les Ehpad accueillant les personnes âgées dépendantes, les résidences-services, qui sont des résidences privées accueillant des personnes âgées non dépendantes souhaitant bénéficier de services, et les résidences autonomie, qui sont des logements du secteur social destinés aux personnes âgées en perte d'autonomie légère.

Graphique 1 : Répartition des seniors entre les établissements spécialisés (2021)



Source : DREES et Xerfi Percepta, 2021.

Les résidences autonomie appartiennent à la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui répondent à un besoin d'accompagnement social des personnes âgées. Elles sont soumises à une autorisation délivrée par le conseil départemental. Leur fonctionnement est régi par le Code de l'action sociale et des familles.

Les résidences-services n'appartiennent pas à cette catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux et ne sont pas soumises à autorisation.

Le degré de perte d'autonomie et le besoin d'accompagnement des personnes âgées sont évalués à l'aide de la grille AGGIR :

¹ Drees, les personnes âgées et leurs ressources, 2020.

Encadré 1 : L'évaluation de la perte d'autonomie à l'aide de la grille AGGIR

L'évaluation de la perte d'autonomie s'effectue à l'aide la grille AGGIR (Autonomie, Gérontologie, Groupes Iso-Ressources), qui est l'outil de référence en France pour évaluer le degré de dépendance des personnes âgées.

La mesure de la perte d'autonomie permet de situer la personne selon son niveau de dépendance, appelé GIR, pour Groupes Iso Ressources. Sur la base d'observations et de questions, une équipe médico-sociale ou le médecin traitant diagnostique le degré de dépendance de la personne âgée.

Il existe six GIR classés de 1 à 6, du niveau de dépendance le plus élevé au moins élevé² :

- ◆ le GIR 1 comprend des personnes confinées au lit ou au fauteuil, ayant perdu leur activité mentale, corporelle, locomotrice et sociale, qui nécessitent une présence indispensable et continue d'intervenants ;
- ◆ le GIR 2 est composé, d'une part, de personnes qui sont confinées au lit ou au fauteuil tout en gardant des fonctions mentales non totalement altérées et qui nécessitent une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante ; d'autre part, de personnes dont les fonctions mentales sont altérées mais qui ont conservé leurs capacités locomotrices ainsi que certaines activités corporelles ;
- ◆ le GIR 3 regroupe surtout des personnes ayant conservé des fonctions mentales satisfaisantes et des fonctions locomotrices partielles, mais qui nécessitent quotidiennement et plusieurs fois par jour des aides pour les activités corporelles ;
- ◆ le GIR 4 comprend, d'une part, des personnes n'assurant pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur du logement, et qui doivent être aidées ou stimulées pour la toilette et l'habillage ; d'autre part, des personnes qui n'ont pas de problèmes locomoteurs mais qu'il faut aider pour les activités corporelles, y compris les repas ;
- ◆ le GIR 5 est composé de personnes assurant seules les transferts et le déplacement à l'intérieur du logement, qui s'alimentent et s'habillent seules. Elles peuvent nécessiter une aide ponctuelle pour la toilette et les activités domestiques.

Les GIR 5 et GIR 6 (personnes autonomes) correspondent à l'état attendu des personnes âgées à leur entrée dans les résidences-services ou les résidences autonomie.

1.2. Les politiques publiques donnent désormais la priorité au maintien à domicile, ce qui inclut le domicile en résidence

Depuis la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV), la priorité est donnée à l'accompagnement à domicile.

Il s'agit de donner aux personnes âgées le choix du modèle d'habitat qui leur convient :

La loi ASV modernise le modèle des résidences-services: elle introduit notamment des dispositions distinguant les services non individualisables, facturés de manière forfaitaire, et les services individualisables, facturés selon la consommation effective du résident.

Le modèle des résidences autonomie est également modernisé.

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) a complété ce dispositif en donnant une définition à l'habitat inclusif au sein du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'habitat inclusif constitue une solution pour les personnes handicapées et les personnes âgées qui ne souhaitent pas être hébergées en établissement, veulent conserver un logement qui leur est propre, mais ne sont pas assez autonomes pour vivre seules ou ne souhaitent pas se retrouver isolées.

² Code de l'action sociale et des familles, annexe 2-1.

Annexe III

L'habitat inclusif représente aujourd'hui 430 habitats, hébergeant en moyenne 8 personnes, soit au total environ 4 000 personnes âgées ou handicapées.

Ces différentes solutions de logement sont décrites à l'annexe « typologie des financements de résidences pour étudiants, personnes âgées ou handicapées ».

Enfin, pour l'adaptation des logements aux enjeux du vieillissement, le rapport « Nous vieillirons ensemble » établi par Luc Broussy (mai 2021) a proposé un dispositif inspiré de MaPrimRenov, qui serait appelé MaPrimAdapt. Le dispositif, en cours d'étude, aurait pour objectif d'adapter 680 000 logements en dix ans, soit 30 à 40 % du parc des foyers modestes ou très modestes ciblés. MaPrimAdapt' permettrait d'adapter 70 000 logements par an pour 40 M€. MaPrimAdapt' ne serait pas réservée aux personnes en perte d'autonomie.

1.3. La population des personnes âgées de plus de 75 ans augmente fortement à partir des années 2020.

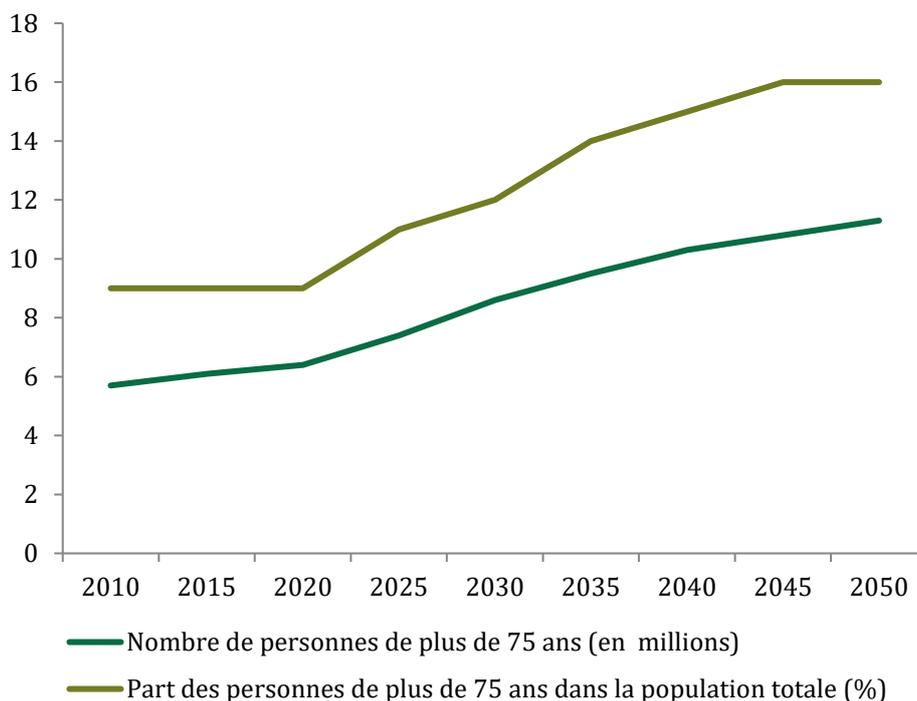
La tranche d'âge des personnes de plus de 75 ans est représentative de la population-cible des résidences-services seniors. En effet, l'âge moyen d'entrée dans une résidence est de 80 ans et l'âge moyen de la population résidente est de 85 ans³. Or, l'évolution de cette population dans les années à venir sera marquée par le baby-boom intervenu à partir de 1946, les personnes nées cette année-là atteignant 75 ans en 2021.

Le schéma ci-dessous montre le point d'inflexion, vers 2020, de la courbe représentant le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans⁴. Ce nombre passe de 6,4 millions en 2020 à 8,6 millions en 2030, en augmentation de 34 % sur cette période de 10 ans.

³ Xerfi Precepta, Les résidences seniors au cœur des nouveaux parcours résidentiels des personnes âgées, 2021.

⁴ Insee, Projections de population 2021- 2070 pour la France, scénario central.

Graphique 2 : Evolution du nombre et du pourcentage de personnes âgées de plus de 75 ans résidant en France entre 2010 et 2050



Source : Insee, Projections de population 2017-2021 pour la France.

Considérée sur une plus longue période, la population de cette tranche d'âge s'accroît modérément de 12 % de 2010 à 2020, progresse de 34 % de 2020 à 2030, comme indiqué ci-dessus, et revient ensuite à un rythme d'augmentation plus modéré : 20 % de 2030 à 2040 et 10 % de 2040 à 2050. En 2050, la population des plus de 75 ans atteindra 11,3 millions.

La part des personnes âgées de plus de 75 ans dans la population globale passe de 9 % en 2020, à 12 % en 2030, 15 % en 2040 et 16 % en 2050.

1.4. Selon une étude de la Drees, la politique menée en matière d'ouverture d'Ehpad aurait des conséquences sur les besoins en résidences autonomie

L'enquête auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées, menée en 2015, a pris en compte les résidences autonomie recensées selon le répertoire Finess. Les résultats de cette enquête ont été utilisés dans le modèle Lieux de vie et autonomie (Livia) de la Drees. Le modèle permet de répartir les personnes âgées dans trois lieux de vie (Ehpad, résidence autonomie ou ménage ordinaire).

Le nombre de personnes dépendantes âgées de plus de 60 ans augmente de 3 millions en 2030 à 4 millions en 2050.

Plusieurs scénarios ont été étudiés, variant notamment selon les pratiques d'entrée en institution et les hypothèses en matière d'évolution de la part de personnes âgées dépendantes.

Annexe III

Dans un scénario 1, on retient des pratiques d'entrée en institution inchangées, ainsi qu'une hypothèse intermédiaire d'évolution de la dépendance. On constate qu'il faudrait ouvrir 108 000 places en Ehpad et assimilés d'ici à 2030⁵. Le nombre de personnes en résidence autonomie augmente de 105 000 en 2020 à 137 000 en 2030 (+ 30 %). On obtient une augmentation comparable à celle de la population globale de la tranche d'âge des personnes âgées de plus de 75 ans, ce qui est logique, compte tenu des hypothèses retenues dans ce scénario.

Toutefois, les politiques actuelles affichent une préférence pour le maintien à domicile des seniors. Pour prendre en compte ces politiques, la DREES a étudié deux autres scénarios :

- ◆ le scénario 2 prévoit l'arrêt de la création d'Ehpad ; le nombre de places reste constant, égal au niveau atteint fin 2019 ;
- ◆ le scénario 3 prévoit un maintien de la croissance du nombre de places en Ehpad à peu près égal à celle observée de 2012 à 2018.

Dans ces deux scénarios, les places en Ehpad sont réservées aux personnes véritablement dépendantes et une partie des seniors en perte d'autonomie se reportent sur les autres lieux de vie, résidences autonomie ou logements ordinaires.

Selon ces scénarios, les besoins en nombre de logements dans les résidences autonomie ne seraient pas indépendants des choix effectués dans le segment des personnes dépendantes. Comme les résidences-services sont l'équivalent des résidences autonomie dans le secteur privé, ces résidences-services pourraient alors connaître la même évolution de la structure de leur clientèle.

Dans les scénarios 2 et 3, le niveau d'autonomie des résidents est globalement plus faible que dans la situation actuelle ou dans le scénario 1, ce qui devrait conduire à des adaptations des services fournis dans les résidences autonomie et dans leur équivalent de statut privé, les résidences-services.

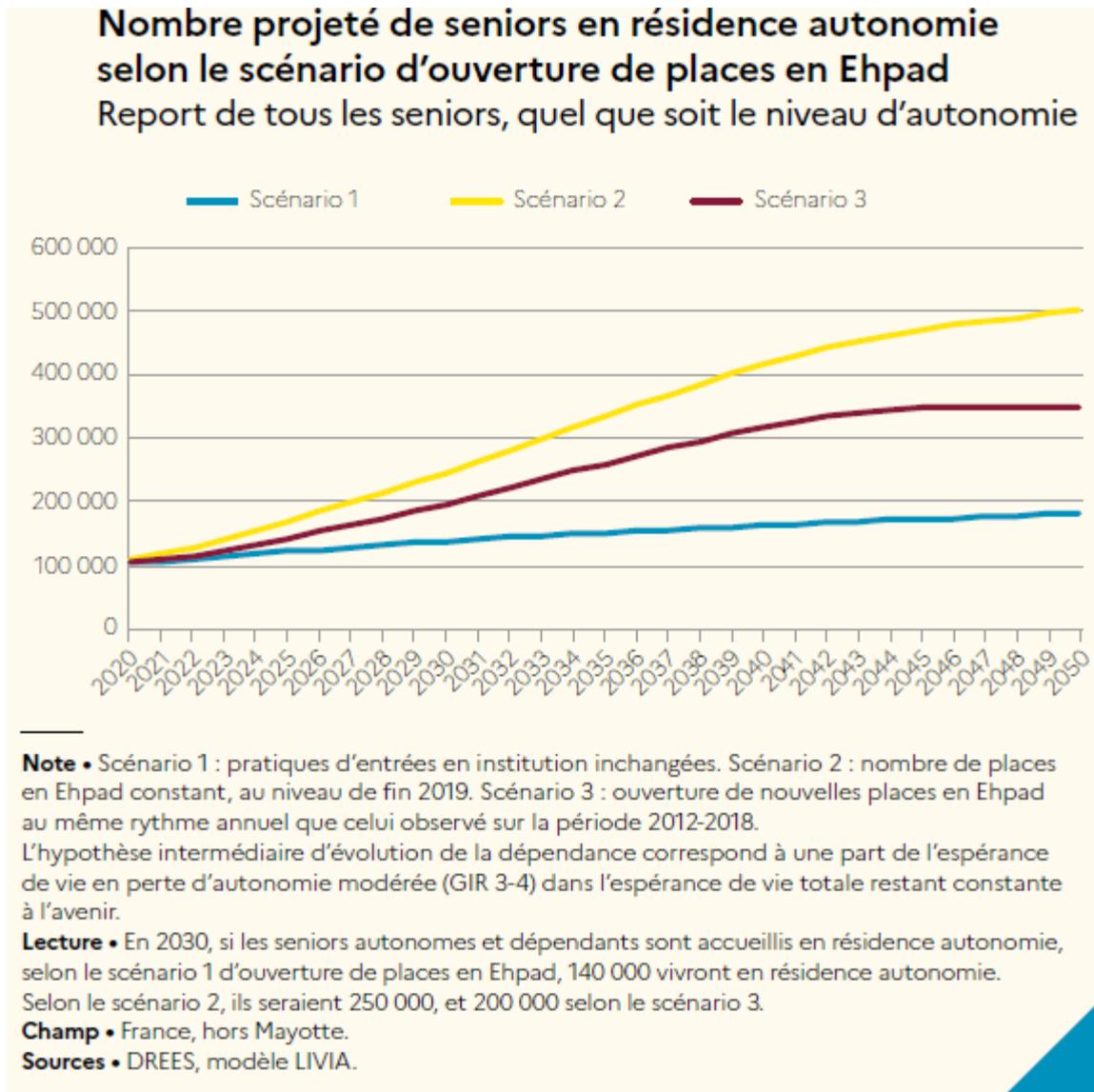
Il convient toutefois de souligner le caractère théorique de ces simulations. Selon les entretiens menés par la mission, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) mène actuellement une étude sur les résidences autonomie, en vue notamment de faire éventuellement évoluer le modèle soit vers plus, soit au contraire vers moins de médicalisation ⁶.

Les résultats de l'étude sont illustrés par la figure ci-après.

⁵ Drees, « Perte d'autonomie : à pratiques inchangées, 108 000 seniors de plus seraient attendus en Ehpad d'ici à 2030 », 2020.

⁶ Pour plus de détail, voir l'annexe « typologie des financements de résidences pour étudiants, personnes âgées ou handicapées », § 2.2.1.1.

Graphique 3 : Nombre projeté de seniors en résidence autonomie selon le scénario d'ouverture de places en Ehpad



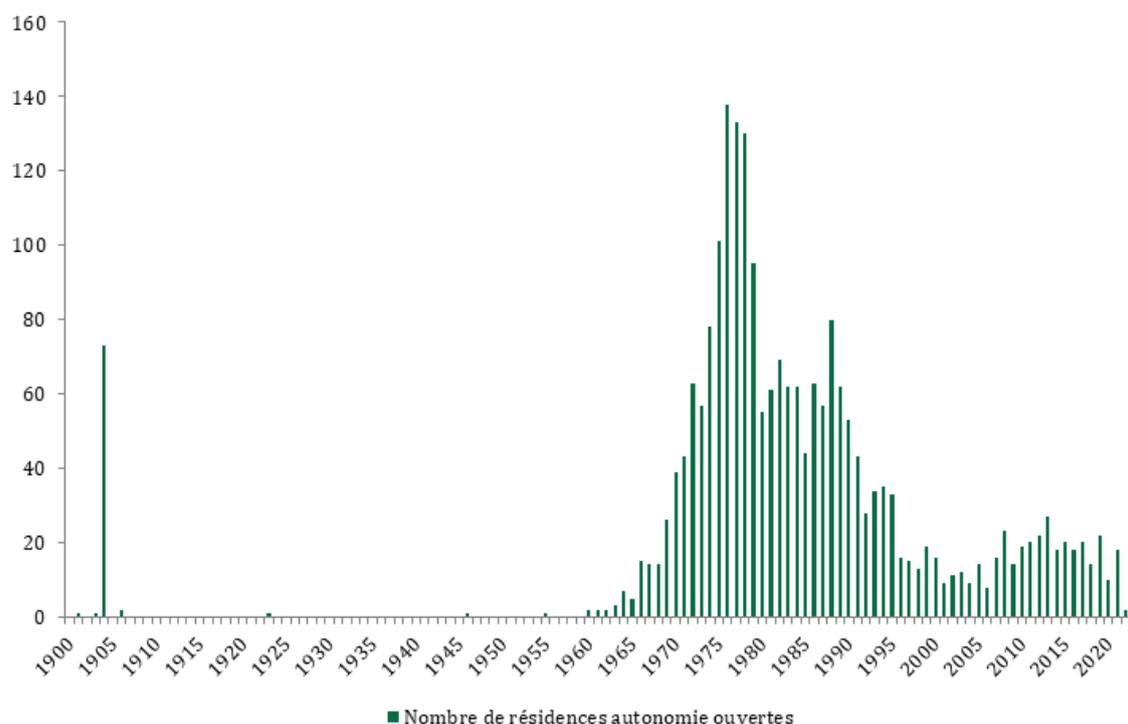
1.5. Pour les résidences autonomie, la priorité est donnée à la rénovation et la dynamique des créations nouvelles ne s'est pas encore enclenchée

L'analyse développée ci-dessus sur l'évolution des besoins en résidences autonomie ne se traduit pas à ce stade par un développement de l'offre.

La majeure partie des résidences autonomie a été créée entre les années 1970 et 1995 et le rythme de créations nouvelles est désormais faible, de l'ordre d'une vingtaine de résidences par an, alors que les ouvertures de résidences-services sont au contraire nombreuses.

Le graphique ci-après illustre l'évolution du nombre de résidences autonomie :

Graphique 4 : Evolution du nombre de résidences autonomie



Source : Mission d'après la base de données Finess.

Le parc des résidences autonomie étant ancien, les besoins de rénovation sont importants. Le rapport « nous vieillirons ensemble » de Luc Broussy estimait en 2021 que 2 200 résidences autonomie ont un besoin urgent de rénovation ⁷.

Dans le cadre du plan d'aide à l'investissement immobilier 2022-2024 dans le secteur médico-social, qui s'élève à 1,5 Md€, 155 millions sont dédiés aux créations de nouveaux logements en habitat intermédiaire, en particulier des résidences autonomie et habitats inclusifs, ainsi qu'à la rénovation des résidences autonomie existantes.

390 résidences, comprenant 19 500 logements, ont été rénovées entre 2014 et 2020. En 2021, le rythme s'est nettement accéléré : le plan d'aide à l'investissement ayant été porté à 30 M€, 11 000 logements ont été rénovés. En 2022, 32,5 M€ sont disponibles pour la réhabilitation, la modernisation, la mise aux normes des logements en résidence autonomie. Une enveloppe de 1,5 M€ est destinée à la création de tiers-lieux dans les résidences.

La Drees a mis en place un indicateur d'accessibilité, qui montre que les trois quarts des personnes âgées de 60 ans ou plus habitent à moins de 15 minutes d'une résidence autonomie.⁸

En matière de création nouvelle, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) constate l'absence de dynamique à ce stade, bien que les résidences autonomie bénéficient du financement du logement social, du forfait autonomie et des aides des caisses de retraite.

⁷ Rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, 2021.

⁸ Drees, « Un nouvel indicateur pour mesurer l'accessibilité géographique aux structures médico-sociales destinées aux personnes âgées », 2021.

1.6. Plusieurs facteurs sociodémographiques ainsi qu'un prix accessible à la moitié environ des seniors expliquent le succès des résidences-services, qui disposent d'un large potentiel de développement

1.6.1. Les facteurs sociodémographiques

Plusieurs facteurs d'ordre sociodémographique expliquent le succès actuel des résidences-services seniors et sa prolongation probable dans les années à venir :

- ◆ la population des personnes âgées de plus de 75 ans augmente fortement à partir du début des années 2020 (cf. § 1.3 ci-dessus) ;
- ◆ la plupart des personnes âgées souhaitent vieillir « à la maison », mais le domicile existant peut ne pas être approprié et ne pas être aisément adaptable, de sorte que la résidence-services offre une solution adéquate ;
- ◆ la résidence-services offre l'avantage de permettre aux résidents d'échapper au sentiment d'isolement dont souffrent souvent les personnes âgées vivant seules ;
- ◆ attachant moins d'importance à la propriété effective d'un bien que les générations précédentes, les seniors ne voient plus aujourd'hui d'inconvénient à renoncer au logement inadapté dont ils sont propriétaires pour louer un logement adapté.

1.6.2. Le prix des résidences-services les rendent accessibles à la moitié des seniors environ

Les études de la Drees donnent des indications sur le niveau de vie des personnes âgées de 60 ans ou plus ⁹ :

- ◆ niveau de vie mensuel moyen : 2 143 euros ;
- ◆ niveau de vie mensuel médian : 1 837 euros.

Le niveau de vie est égal au revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation. Ainsi, le niveau de vie est égal au revenu disponible lorsque le ménage comprend une seule personne. Cet indicateur paraît pertinent pour analyser la capacité d'une personne âgée à payer le prix d'une résidence-services.

Les résidences-services comportent plusieurs niveaux de gamme, correspondant à différents types de clientèle. L'étude de Xerfi Precepta passe en revue différents cas ¹⁰ :

- ◆ 45 % des seniors âgés de 75 ans et plus sont aujourd'hui capables de payer un loyer en résidence-services seniors dans un modèle tout compris et d'entrée de gamme (cf. résidences Aquarelia) ;
- ◆ dans le modèle « tout à la carte » pratiqué par exemple chez les Sénioriales, la proportion s'élève à 75% des seniors âgés de 75 ans et plus. Les interlocuteurs rencontrés par la mission expliquent à cet égard que « si l'on individualise un maximum de services, la résidence-services peut être un produit de mass-market, un produit populaire au sens noble du terme » ;
- ◆ pour un modèle semi haut-de-gamme comme Domitys, 35 % des seniors âgés de 75 ans et plus sont capables de soutenir un loyer.

⁹ Drees, « Les personnes âgées et leurs ressources », 2020.

¹⁰ Xerfi Precepta, « Les résidences seniors au cœur des nouveaux parcours résidentiels des personnes âgées », 2021.

Annexe III

Le représentant de Domitys a indiqué à la mission que l'entreprise calcule le potentiel de seniors sur un territoire en fonction du nombre de personnes percevant mensuellement 2 000 € au moins. Pour les membres du Syndicat national des résidences-services pour les aînés (SNRA), « les résidents appartiennent aux catégories sociales moyennes (cadres moyens, fonctionnaires, artisans...) disposant de pensions mensuelles variant de 1 500 à 2 000 euros ». Cette fourchette de 1 500 à 2 000 € de pension nécessaire pour supporter le prix d'une résidence-services, selon cette association représentant les gestionnaires, peut être rapprochée du montant de 1 837 euros correspondant au niveau de vie médian des personnes âgées de plus de 60 ans. Ces éléments d'appréciation tendent à confirmer que la moitié environ des seniors pourraient supporter le coût d'une résidence-services.

1.6.3. Les acteurs de la résidence-services fondent leur développement sur une image de qualité du produit

Le SNRA et le Syndicat national des établissements, résidences et services d'aide à domicile privés pour personnes âgées (Synerpa) ont élaboré un label qualité, appelé Viseha.¹¹

Le principal objectif du label Viseha est de permettre au grand public de se repérer parmi les différentes catégories de résidences pour personnes âgées. Ainsi, il permet de garantir que les résidences-services seniors offrent un socle commun de prestations minimales en matière d'immobilier et de services.

Encadré 2 : Les critères du label Viseha

Le label de qualité Viseha repose sur 13 critères : 6 critères immobiliers et 7 de services.

Les 6 critères immobiliers sont :

- ◆ au moins 55 logements individuels constituent la résidence services seniors ;
- ◆ la surface minimale moyenne des logements doit être de 36 m² habitables ;
- ◆ la résidence doit comporter une majorité de T2 ou catégories supérieures ;
- ◆ la surface utile des espaces communs doit être au minimum de 250 m² ;
- ◆ cette surface doit correspondre au moins à 10% de la surface totale des logements ;
- ◆ les espaces communs doivent être composés au minimum : d'un accueil, d'un salon, d'un restaurant et d'une cuisine collective, ainsi que d'une salle d'animation.

Les 7 critères de services sont :

- ◆ une résidence services seniors propose au moins 5 activités ou animations par semaine ;
- ◆ les résidents ont accès à un service de blanchisserie du linge plat et du linge personnel ;
- ◆ un entretien ménager du logement du résident est proposé 5 jours sur 7 au moins ;
- ◆ l'offre comprend un service de restauration en salle et un service de livraison à domicile ;
- ◆ la résidence emploie au moins 6 ETP (équivalent temps plein) et respecte un ratio minimal d'1 ETP pour 12 résidents ;
- ◆ une présence sur site est assurée 24h/24 et 7 j/7 ;
- ◆ un accueil est disponible 6 j/7 au moins avec 7h de présence quotidienne au minimum.

Le label est attribué sur la base d'une évaluation menée par Afnor Certification.

¹¹ Guide de labellisation Viseha, 2020.

245 résidences-services seniors ont obtenu le label à ce jour.

1.6.4. Conclusion

Deux éléments pourraient freiner le développement des résidences-services :

- ◆ les politiques publiques en faveur du maintien à domicile, notamment les politiques en faveur de l'adaptation des logements et le développement des services à domicile, peuvent aider les seniors à conserver leur domicile existant ; néanmoins, tous les logements ne sont pas adaptables et ces politiques ne remédient pas au sentiment de solitude des personnes âgées, qui est l'une des raisons du succès des résidences-services ;
- ◆ un changement du contexte fiscal, notamment l'abandon éventuel du dispositif Censi-Bouvard, pourrait avoir des conséquences sur la production de résidences-services seniors ; toutefois, en raison du faible poids du dispositif fiscal Censi-Bouvard dans la production de ces logements, ce risque paraît faible.

En conséquence, compte tenu des facteurs sociodémographiques favorables, d'un prix accessible à environ la moitié des seniors et d'une bonne image du produit, l'augmentation de la demande en résidences-services dans les prochaines années paraît acquise.

1.7. Le parc des résidences-services croît à un rythme élevé, mais reste globalement inférieur aux besoins

En l'absence de données publiques sur les résidences-services, seules les études de marché du bureau d'études Xerfi Precepta, qui indique disposer d'une base de données régulièrement mise à jour, donnent des éléments quantitatifs sur le parc correspondant et son évolution.

A titre de comparaison, on peut relever que les résidences autonomie et les Ehpad, qui relèvent de la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation, sont recensés dans le Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess), dont les données sont librement réutilisables. Ainsi, cette base contient actuellement les données des 2 318 résidences autonomie.

Un représentant de l'association SNRA a confirmé à la mission la réticence de certains acteurs des résidences-services à fournir des données.

Pour disposer de données, l'Etat devrait examiner la possibilité juridique de prendre une mesure imposant la fourniture de ces données. Si un avantage fiscal favorisant l'investissement dans les résidences-services est consenti, demander au bénéficiaire de cet avantage une information permettant d'assurer un suivi du dispositif fiscal constitue certainement une mesure proportionnée. Du point de vue de l'administration fiscale, il convient alors de trouver le bon équilibre entre les préoccupations en matière de simplification des déclarations et celles relatives au suivi du dispositif.

Dans son étude de juin 2021 sur les résidences-services seniors, le bureau d'études Xerfi Precepta fournit des informations sur le parc de résidences-services, son évolution récente et son évolution à l'horizon de 2 ans, compte tenu des projets engagés¹².

Le tableau ci-dessous présente ces éléments de façon synthétique :

¹²Xerfi Precepta, « Les résidences seniors au cœur des nouveaux parcours résidentiels des personnes âgées », 2021.

Annexe III

Tableau 1 : Évolution du nombre de résidences-services et du nombre de logements sur le court-terme

	Fin 2019	Fin 2021	Fin 2021
Nombre de résidences (augmentation sur 2 ans)	802	972 (+ 170)	1 147 (+ 175)
Nombre de logements (augmentation sur 2 ans)	59 892	75 675 (+ 15 783)	92 273 (+ 16 598) + 8 300 /an

Source : Xerfi Percepta, 2021.

En ce qui concerne l'évolution du parc à plus long terme, dans un rapport sur « le soutien à l'autonomie des personnes âgées à l'horizon 2030 » adopté en novembre 2018, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) estimait que « Si l'on en croit les sondages d'opinion et les prévisions de croissance des opérateurs privés du secteur, la croissance pourrait continuer à être très forte et dès 2020, la capacité d'accueil en résidences services pourrait être équivalente à celle existant actuellement en résidences autonomie. Si la dynamique se poursuit au même rythme, le nombre de places pourraient **atteindre 200 000 à l'horizon 2030**. Ces projections restent approximatives par manque de visibilité du secteur, et cette forte croissance observée actuellement suppose la viabilité du modèle économique des résidences-services et **notamment le maintien de conditions fiscales actuelles favorables.** »¹³

De son côté, à partir des éléments recueillis par le bureau d'étude Xerfi Percepta jusqu'à fin 2023, la mission a effectué une projection sur 5 ans, de fin 2021 à fin 2026, selon trois hypothèses :

- ◆ 1^{ère} hypothèse : prolongation de la tendance passée.

Sachant que la création de logement en résidences-services seniors apparaît constante de 2019 à 2023, à un niveau élevé, et que la demande se maintient, l'hypothèse la plus naturelle consiste à envisager une poursuite de l'activité au même rythme.

- ◆ 2^{ème} hypothèse : accroissement de l'ensemble du parc au rythme adopté par Domitys.

Domitys, le leader du marché des résidences-services seniors, qui détient 130 résidences à fin 2021, indique que l'entreprise produit 25 nouvelles résidences par an, soit un accroissement de 19 % en 2022, un rythme sensiblement supérieur à la croissance globale du parc. Ce rythme de production élevé, correspondant au plan de développement pluriannuel de l'entreprise, est loin d'être aisé à tenir compte tenu de la difficulté de trouver des terrains.

Dans cette seconde hypothèse, la mission effectue une simulation en supposant que l'ensemble du parc pourrait croître au rythme adopté par le leader du marché à partir de 2024.

- ◆ 3^{ème} hypothèse : évaluation des besoins à partir d'un ratio utilisé par les acteurs du secteur.

Une autre approche consiste à évaluer les besoins à partir d'un ratio utilisé par les acteurs du secteur.

¹³ Synthèse du tome 2.

Annexe III

L'association SNRA indique que, selon les opérateurs, l'offre de résidences-services devrait, en fonction des différents types de territoires, couvrir de 3 à 5 % de la population des personnes âgées de plus de 75 ans. L'un des membres de l'association précise ceci : « Nous estimons par exemple, sur un territoire de 100 000 habitants, qu'il est préférable de ne pas dépasser 2 ou 3 résidences en phase de démarrage (soit pendant la phase de lancement qui dure de 2 ans à 3 ans) et qu'il est préférable d'éviter un taux d'équipement de plus de 5 ou 6 résidences privées (soit en moyenne 5 à 6 % de capacité d'accueil de la population cible). »

En 2026, cette population-cible s'élèvera à 7,7 millions de personnes en France. Il convient de faire un abattement de 22 %, correspondant à la population-cible dans les unités urbaines de moins de 15 000 habitants, pour tenir compte de ce que le modèle de la résidence-services n'est pas adapté dans ces territoires. Si l'on applique alors de façon prudente le taux du bas de la fourchette, soit 3 %, on obtient un besoin de 173 000 places, soit 156 000 logements, en tenant compte du ratio de 1,1 place par logement utilisé dans le secteur.

Pour 2030, le même calcul conduit à un parc de 200 000 places, qui correspond à l'estimation du HCFEA.

À moyen terme, notamment à l'horizon 2026, il convient de tenir compte du délai de réalisation des projets : selon les acteurs, ce délai est de l'ordre de 4 ans, de l'achat du terrain à la livraison. Ainsi, les mises en service de 2026 sont *a priori* des projets déjà lancés. En outre, les difficultés rencontrées dans la recherche de terrains ne rendent pas aisée une accélération du rythme de production. Pour ces raisons, le nombre de nouvelles résidences-services seniors à l'horizon 2026 devrait vraisemblablement se situer entre les hypothèses de prolongation des tendances passées et de généralisation du rythme de production de Domitys.

Le tableau ci-après résume les résultats de ces simulations, qui montrent que l'offre devrait rester globalement inférieure à la demande à moyen terme :

Tableau 2 : Évolution du nombre de logements en résidences-services sur le moyen-terme

	Fin 2021*	Fin 2023*	Fin 2026**		
			Prolongation de la tendance passée	Accroissement du parc au rythme de Domitys à partir de 2024	Évaluation des besoins en fonction d'un ratio de couverture de la population par l'offre
Nombre de logements	75 675	92 273	117 000	125 000	156 000

* *Source* : Xerfi Precepta, 2021.

** *Source* : Mission.

Cette analyse effectuée au niveau France entière doit être adaptée en fonction des territoires.

2. L'analyse de la démographie des seniors permet d'identifier les territoires où des résidences-services devraient être créées

2.1. Le taux d'augmentation du nombre de personnes âgées est un indicateur pertinent pour évaluer les besoins en logements sur un territoire

L'étude *Territoires et transitions-enjeux démographiques* de l'ANCT, publiée en décembre 2021, comporte une analyse territorialisée des enjeux relatifs aux personnes âgées.

Annexe III

Il convient toutefois de préciser que l'Insee devrait publier à la mi-2022 de nouvelles projections territorialisées. Les tendances récentes qui seront prises en compte sont importantes pour les analyses territoriales liées au vieillissement. Elles intégreront notamment une moindre croissance de l'espérance de vie, en particulier pour les femmes.

Par ailleurs, le site de l'observatoire des territoires publié par l'ANCT fournit une cartographie interactive permettant de représenter les données propres à un territoire.

2.1.1. Le vieillissement de la population d'un territoire n'est pas nécessairement un indicateur pertinent

L'étude de l'ANCT présente une analyse de la répartition par âge de la population des différents types d'espaces, ainsi que des indicateurs d'évolution des tranches d'âge.

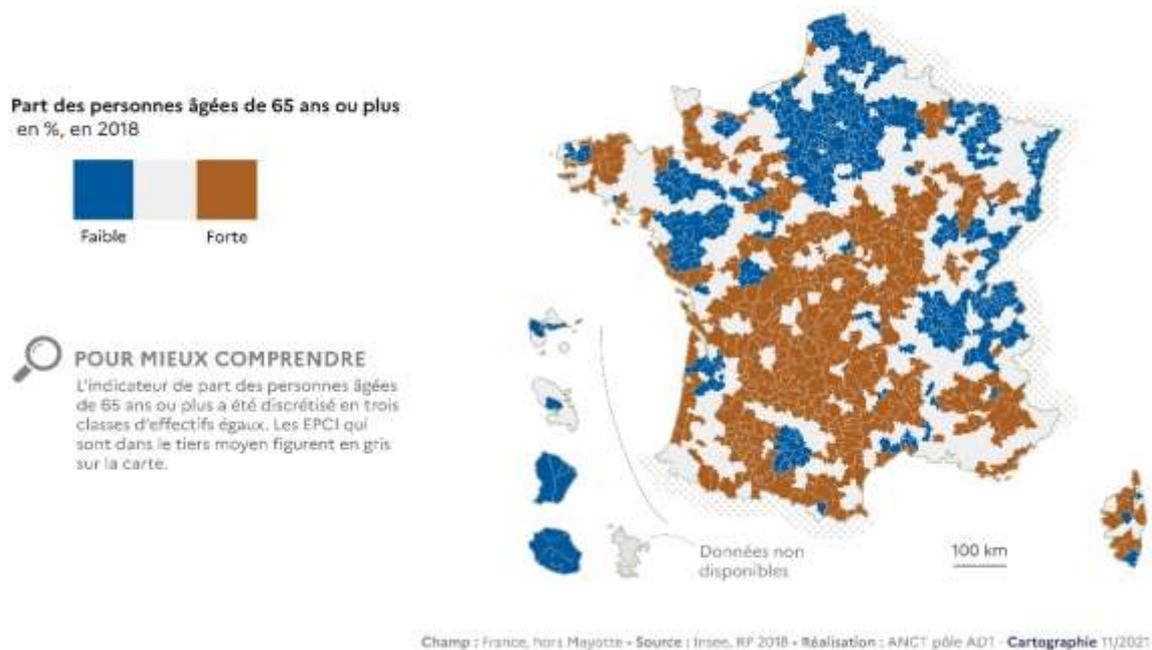
◆ Les territoires vieilliss

Un territoire est « vieilli » si la part des personnes âgées y est particulièrement élevée.

Comme le montre la carte ci-après, la part de personnes âgées est forte le long de la « diagonale aride », du nord-est au sud-ouest.

Figure 1 : Carte des territoires « vieilliss »

Un niveau de vieillissement particulièrement faible dans les grandes métropoles, en Île-de-France, dans le nord de la France et dans les territoires frontaliers de l'est



Source : ANCT, 2021.

◆ Les territoires vieilliss et vieillissants

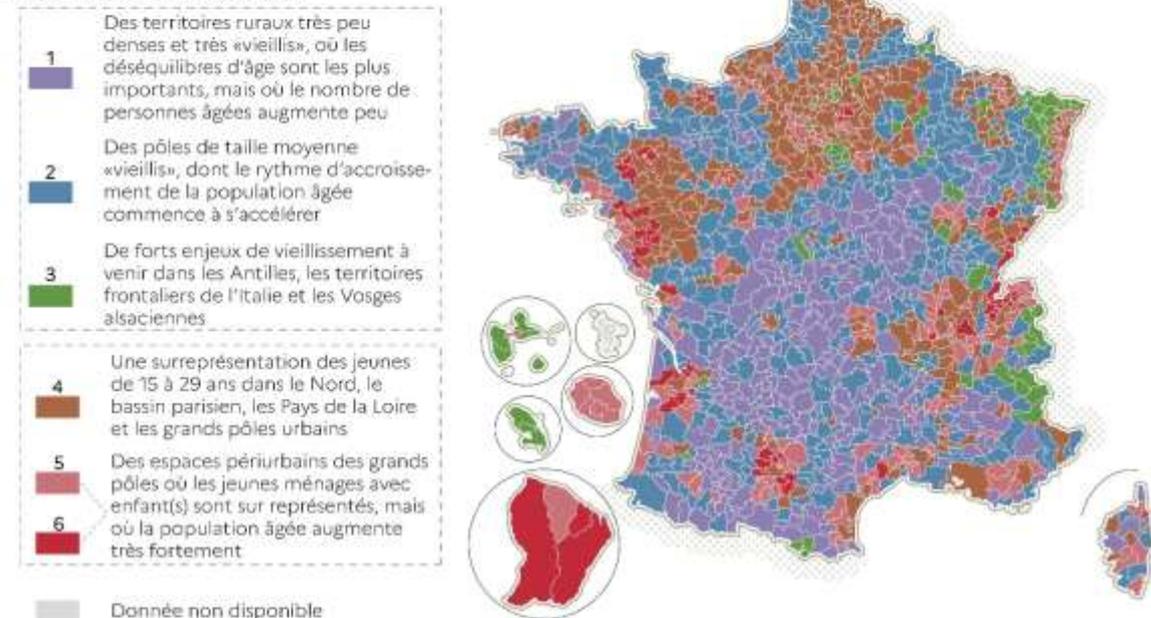
Outre la notion de territoire « vieilli », où la part des personnes âgées est élevée, est introduite la notion de « vieillissement », qui mesure l'évolution du poids relatif des personnes âgées par rapport aux autres groupes d'âge. Cet indicateur est à manier avec précaution : en effet, un territoire peut être « vieillissant » même sans augmentation du nombre de personnes âgées, si les jeunes en partent. Le vieillissement de la population ne correspond donc pas nécessairement à une évolution effective de la tranche d'âge des personnes âgées.

L'analyse est illustrée par la carte suivante :

Figure 2 : Typologie de la structure par âge des EPCI

Des structures par âge différenciées selon les territoires, qui laissent entrevoir des enjeux multiples pour l'avenir

Typologie de la structure par âge des EPCI et de leur évolution, en six classes



POUR MIEUX COMPRENDRE

L'analyse s'appuie ici sur une méthode statistique appelée « Analyse en composantes principales » (ACP) appliquée aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), chacun étant décrit par une série d'indicateurs relatifs à la structure par âge de la population en 2018 (part des moins de 15 ans, part des 15-29 ans, part des 30-44 ans, part des 45-59 ans, part des 60-74 ans et part des 75 ans ou plus) et à l'évolution du nombre d'individus pour chacune de ces classes d'âge, entre 2008 et 2018. Une Classification ascendante hiérarchique (CAH) est ensuite appliquée aux résultats de l'ACP, conduisant à retenir six classes de territoires.

Champ : France, hors Mayotte • Source : Insee, RP 2008-2018, EPCI 2021 • Traitements : Observatoire des territoires – réalisation sous R avec Factoshiny • Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 11/2021

Source : ANCT, 2021.

En 2018, les espaces français les plus « vieillis » (classes 1, 2 et 3) se situent majoritairement dans les espaces ruraux hors des aires d'influence des grands pôles urbains et hors de la plupart des territoires frontaliers du Nord et de l'Est. 6,4 millions de personnes âgées de 60 ans ou plus résident dans ces espaces. Leur nombre a augmenté entre 2008 et 2018, contrairement à toutes les autres catégories d'âge, ce qui traduit un « vieillissement » de ces territoires. Il convient toutefois de relever que l'augmentation du nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus est moins élevée dans ces territoires que dans les autres. Ainsi, dans ces territoires, les besoins en logements pour les personnes âgées dépendent essentiellement de la situation actuelle.

Dans la classe 1, il s'agit à plus de 90 % de territoires ruraux de faible ou très faible densité.

Dans la classe 2, on trouve de nombreux EPCI dont les villes-centre sont associées à des pôles de taille moyenne et dont les couronnes sont principalement constituées d'espaces peu denses : Brive-la-Gaillarde, Niort, Albi, Chalon-sur-Saône, Angoulême, Lisieux, Saint-Dizier, Epinal, Montbéliard, etc.

Annexe III

Dans la classe 3, l'arrivée aux âges de départ à la retraite de générations nombreuses et la diminution du nombre des plus jeunes laissent présager des enjeux importants en matière de vieillissement pour l'avenir, tels que la prise en charge des plus âgés mais également la gestion de déséquilibres entre populations active et retraitée. Ces espaces de densité faible ou intermédiaire sont majoritairement situés le long de la frontière franco-italienne, sur la partie alsacienne du massif des Vosges, mais également dans les départements de la Martinique et de la Guadeloupe.

Dans les classes 5 et 6, les populations les plus âgées sont sous-représentées, mais ces territoires connaissent la plus forte croissance du nombre de personnes âgées, à un rythme deux fois plus soutenu que dans l'ensemble du pays. Une partie de ces territoires se trouve en effet située dans les espaces périurbains de grands pôles (Dijon, Clermont-Ferrand, Poitiers, Perpignan, etc.) et très grands pôles (Lyon, Montpellier, Strasbourg, Rouen, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, mais aussi l'ouest du bassin parisien), dont le développement a été particulièrement rapide dans les années 1970-1980. À l'origine peuplés de ménages avec enfants, ces territoires comptent désormais beaucoup de retraités. On retrouve aussi cette classe de territoires dans une partie des Drom (Réunion et Guyane), les zones frontalières de l'Est, comme en Alsace, ou sur les frontières franco-suisse.

2.1.2. Le nombre de personnes âgées augmente fortement dans les couronnes des grands pôles et les littoraux

Outre la notion de « vieillissement » examinée ci-dessus, est introduite la notion de « gérontocroissance » définie comme l'augmentation du nombre de personnes âgées sur un territoire. Il s'agit d'un indicateur ayant une valeur absolue, en ce sens qu'il ne dépend pas de l'évolution des autres classes d'âge. Il est par conséquent pertinent pour apprécier l'augmentation des besoins en logements de la population des personnes âgées.

Après une baisse générale du nombre de personnes âgées dans de nombreux territoires dans les années 2000, la gérontocroissance se concentre dorénavant le long des littoraux atlantique et méditerranéen, ainsi que dans les couronnes des très grandes aires d'attraction comme Toulouse, Lyon, Rennes ou en grande couronne francilienne.

La gérontocroissance est plus marquée dans les espaces périurbains (les couronnes). Elle est en outre plus forte dans les espaces périurbains d'une aire de taille importante. Ainsi, ce sont les couronnes des aires de plus de 700 000 habitants qui comportent la plus forte augmentation du nombre de personnes âgées (+ 3,4 % d'augmentation en moyenne par an). Ce constat peut être rapproché du mouvement de périurbanisation qui a marqué les dernières décennies, avec la préférence affirmée pour l'habitat pavillonnaire à partir des années 1970. De jeunes familles avec enfants se sont installées en périphérie des pôles, accédant à la propriété d'une maison individuelle. Aujourd'hui, ces familles ont vieilli dans ces territoires, cette évolution se traduisant par une gérontocroissance des espaces périurbains.

Vieillissement et gérontocroissance ne se combinent pas de la même manière selon les territoires. Dans certains départements, les phénomènes de vieillissement et de gérontocroissance sont tous deux importants, comme dans les Antilles (Guadeloupe et Martinique) ou les départements du littoral atlantique comme la Vendée, la Charente-Maritime, ou encore les Landes. Sur le littoral atlantique, ce phénomène s'explique principalement par un fort attrait des populations de retraités pour ces territoires.

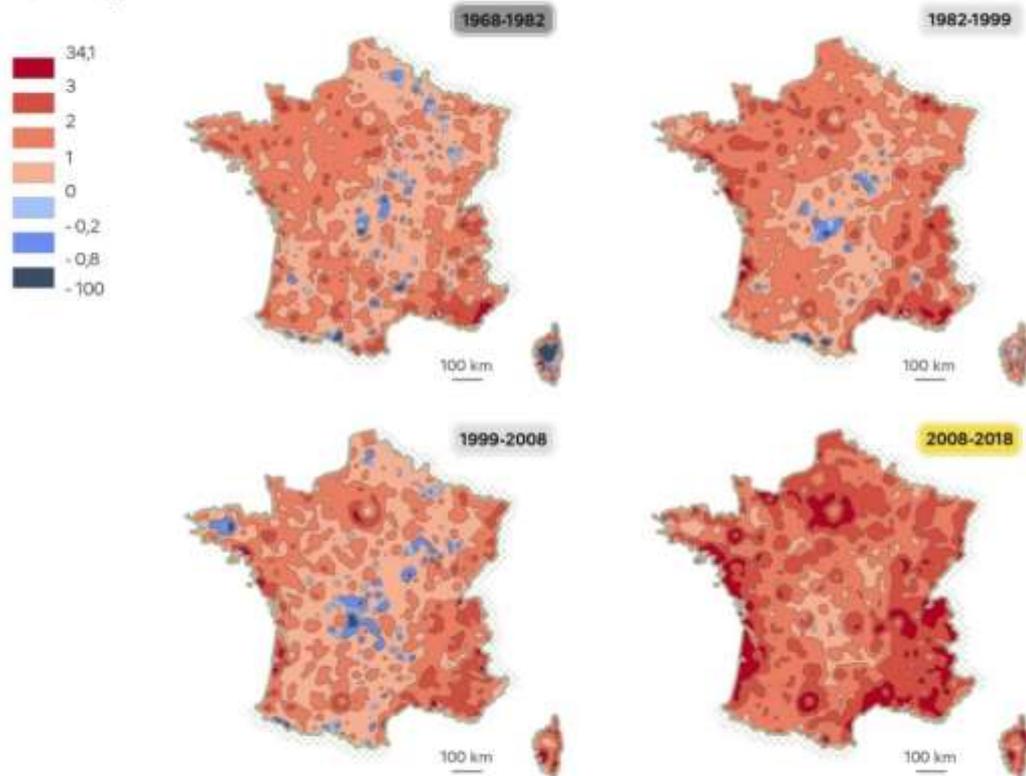
La Guyane et La Réunion, ainsi que la Seine-et-Marne connaissent, quant à elles, une augmentation notable du nombre de personnes âgées qui ne s'accompagne pas d'une progression de même ampleur de leur poids au sein de la population totale.

Le schéma ci-dessous illustre ces tendances :

Figure 3 : Les territoires en « gérontocroissance »

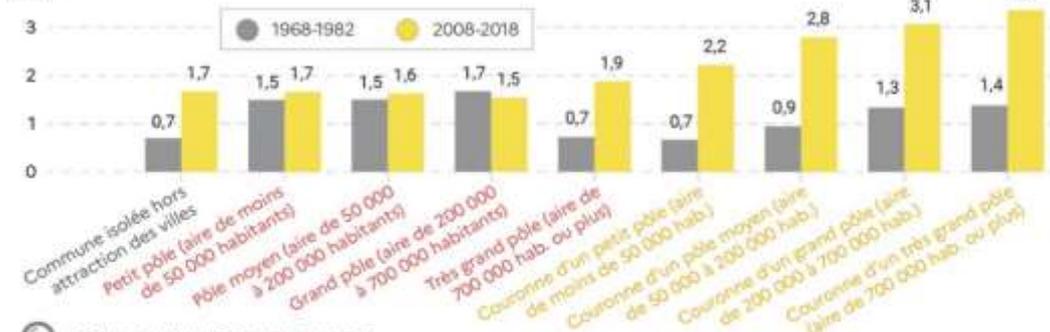
Une gérontocroissance de plus en plus prononcée dans les couronnes des grands pôles et les littoraux

Taux d'évolution annuel moyen de la population âgée de 65 ans ou plus en %, en lissage communal sur 10 km



POUR MIEUX COMPRENDRE
Les cartes lissées reposent sur le calcul de potentiels (ici de Stewart) et permettent de représenter une information géographique en s'affranchissant de tout maillage territorial.

Taux d'évolution annuel moyen de la population âgée de 65 ans ou plus en %



POUR MIEUX COMPRENDRE
L'Insee définit l'aire d'attraction d'une ville comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail. Chaque aire d'attraction est constituée d'un pôle et d'une couronne (source : Insee, Base des aires d'attraction des villes 2020).

Champ : cartes : France métropolitaine | graphique : France, hors Mayotte • Source : Insee, RP 1968-2018 • Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 11/2021

Source : ANCT, 2021.

Cette analyse s'appuyant sur la notion de gérontocroissance est corroborée par les analyses plus empiriques dont les acteurs du secteur ont fait part à la mission.

On peut relever que le taux de croissance élevé, sur la période 2008 à 2018, de la population des personnes âgées de plus de 65 ans sur ces territoires (cf. Figure 3) conduit, avec un décalage de 10 ans, à un taux de croissance élevé, sur la période 2018 à 2028, de la population des personnes âgées de plus de 75 ans, la tranche d'âge concernée par les résidences-services.

2.2. Conclusion

L'analyse qui vient d'être présentée a permis d'identifier certains territoires ou certaines catégories de territoires où les besoins en logements pour les personnes âgées peuvent être importants dans les années à venir.

Il va de soi néanmoins qu'une analyse fine de ces besoins ne peut être menée qu'à l'échelle du territoire. Les collectivités territoriales concernées devraient prendre en compte ces besoins dans leurs documents de programmation (PLH, PLU, PDH, etc.).

Deux études récentes, qui sont complémentaires, ont pour objectif de fournir aux collectivités locales une aide méthodologique à cet effet :

- ◆ la boîte à outils de la DREAL Bourgogne-Franche Comté, publiée en 2021, adopte une approche globale en abordant à la fois le maintien à domicile (adaptation de l'habitat, rénovation énergétique), l'offre de services aux personnes âgées et le développement d'un habitat social et inclusif. Elle ne traite pas, en revanche, les résidences-services et les résidences autonomie ;
- ◆ l'étude du think tank Matières grises sur les résidences-services seniors, datée de mars 2022, comble la lacune sur les résidences-services.

L'annexe « typologie des financements de résidences pour étudiants, personnes âgées ou personnes handicapées » précise les réflexions susceptibles d'être menées par les collectivités territoriales.

ANNEXE IV

Typologie des résidences thématiques et de leur financement sur fonds d'épargne

SOMMAIRE

1. S'AGISSANT DES ÉTUDIANTS, LE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION NEUVE DE RÉSIDENCES CONCERNE DES RÉSIDENCES UNIVERSITAIRES PUBLIQUES ET DES RÉSIDENCES-SERVICES PRIVÉES.....	1
1.1. Les résidences universitaires, financées sur le livret A et construites, acquises et/ou gérées par les Crous ou les bailleurs sociaux, correspondent au secteur social de la résidence étudiante	2
1.1.1. <i>La résidence universitaire est une version sociale de la résidence pour étudiants, de même que les autres résidences conventionnées à l'APL.....</i>	2
1.1.2. <i>Les résidences universitaires sont principalement financées par le livret A et construites ou acquises en VEFA par des bailleurs sociaux et des Crous..</i>	5
1.2. Les résidences-services pour étudiants éligibles au Censi-Bouvard relèvent du secteur libre.....	9
1.3. Le logement locatif intermédiaire (LLI), réservé aux investisseurs institutionnels en zones tendues, ne finance pas de résidences-services, alors que le régime de mono-propriété qu'il implique serait sans doute plus favorable à leur réhabilitation et au maintien de leur usage sur la durée.....	11
2. LES STRUCTURES D'ACCUEIL POUR PERSONNES ÂGÉES OU HANDICAPÉES SONT PRINCIPALEMENT FINANCÉES SUR FONDS PUBLICS MAIS LA TYPOLOGIE DE LEUR FINANCEMENT APPARAÎT PLUS COMPLEXE, DU FAIT DE L'IMPORTANCE DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ET DE LA MULTIPLICITÉ DES ACTEURS.....	12
2.1. En principe, le Censi-Bouvard permet de financer aussi bien des résidences-services que des établissements médicaux et médico-sociaux, tels que les Ehpad et les résidences autonomie	13
2.2. Dans les faits, le Censi-Bouvard ne paraît adapté qu'à la résidence-services.....	14
2.2.1. <i>Si les résidences autonomie et les résidences-services sont éligibles au Censi-Bouvard, ce cas de figure ne semble pas concerner les résidences autonomie</i>	14
2.2.2. <i>Le financement des Ehpad en Censi-Bouvard existe mais ne semble pas en cohérence avec les orientations des pouvoirs publics.....</i>	19
2.2.3. <i>Les formes intermédiaires, comme l'habitat inclusif, sont principalement portées par des bailleurs sociaux en ce qui concerne la construction, tandis que le financement mobilise de nombreux acteurs.....</i>	24
2.3. Les établissements pour personnes handicapées semblent également peu concernés par le financement en Censi-Bouvard	27
3. LA DIFFICULTÉ À ÉTABLIR UNE TYPOLOGIE PARTAGÉE CORRESPONDANT À DES DONNÉES AGRÉGÉES PLAIDE EN FAVEUR D'UNE ACTION MIEUX COORDONNÉE DE LA PART DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE RÉSIDENCES THÉMATIQUES	29
3.1. La résidence-services échappe largement à la statistique publique et, partant, à la programmation d'une offre correspondant à l'ensemble des besoins.....	29
3.2. Dans un contexte où le foncier est rare et cher, les différents projets de construction entrent nécessairement en concurrence.....	30
3.2.1. <i>Les freins à la construction ne sont pas spécifiques aux résidences, hormis quelques conditions restrictives présentes dans les PLU ou le fait que les</i>	

	<i>règles propres aux ESMS puissent être jugées trop contraignantes pour les bailleurs sociaux.....</i>	<i>30</i>
3.2.2.	<i>Le financement public de résidences suit la même tendance à la baisse que le logement locatif social.....</i>	<i>31</i>
3.2.3.	<i>En pratique, beaucoup d'opérations de construction sont mixtes.....</i>	<i>33</i>
3.3.	Une démarche interministérielle associant les collectivités locales et les instances déconcentrées compétentes serait nécessaire pour faire coïncider l'offre et la réponse aux besoins des territoires	34

Annexe IV

Quel que soit le type de public hébergé (étudiants ou personnes âgées ou handicapées), les résidences ouvrant droit à la réduction d'impôt Censi-Bouvard (article 199 *sexvicies* du code général des impôts – CGI) sont définies précisément par la réglementation fiscale et, selon le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip), la liste des établissements éligibles comprend les catégories suivantes :

- ◆ établissement social ou médico-social qui accueille des personnes âgées mentionné au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ;
- ◆ établissement social ou médico-social qui accueille des personnes handicapées mentionné au 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF ;
- ◆ établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée (mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique) ;
- ◆ résidence avec services pour personnes âgées ou handicapées ayant obtenu l'agrément « qualité » visé à l'article L. 7232-1 du code du travail ou l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 du CASF pour son service d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 6° ou 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF ;
- ◆ ensemble de logements géré par un groupement de coopération sociale ou médico-sociale et affecté à l'accueil familial salarié de personnes âgées ou handicapées, prévu par les dispositions codifiées de l'article L. 444-1 à L. 4449 du CASF ;
- ◆ résidence avec services pour étudiants.

Les autres modalités de financement de résidences sont principalement prévues par le code de la construction et de l'habitation (CCH).

Le financement en Censi-Bouvard concerne le champ de la « construction neuve ou équivalente », c'est-à-dire qu'il doit s'appliquer soit à un logement neuf, achevé ou en l'état futur d'achèvement, soit à un logement achevé depuis au moins quinze ans et faisant ou ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation tels que prévus par l'article 31 du CGI, c'est-à-dire « *des travaux de réhabilitation définis par décret et permettant aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs* »¹.

S'agissant des types de logements finançables, le Censi-Bouvard porte, au sein d'une typologie foisonnante, sur une petite fraction des résidences à destination des étudiants et des personnes âgées ou handicapées.

1. S'agissant des étudiants, le financement de la construction neuve de résidences concerne des résidences universitaires publiques et des résidences-services privées

Les différentes sources relatives aux résidences étudiantes adoptent souvent une **typologie fondée sur la gestion, non sur le financement**. Elles distinguent en général trois catégories : **secteur public**, **privé non lucratif** et **privé lucratif**. Elles rangent ainsi les offices publics de l'habitat (OPH) dans le secteur public, de même que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), tandis que les SA HLM (ou entreprises sociales pour l'habitat-ESH) sont classées dans le secteur privé non lucratif, comme les mutuelles.

¹ À la différence de l'ancien dispositif « Robien-réhabilitation », le Censi-Bouvard ne comporte pas de condition relative à l'état initial du logement avant réhabilitation et le critère est uniquement d'équivalence de performances.

S'agissant du logement locatif social, cette typologie « organique » est toutefois imparfaite, dans la mesure où les OPH et les ESH sont également « à lucrativité limitée »² et que leurs opérateurs doivent adopter **les mêmes plafonds de loyer et de ressources des locataires, qui dépendent du type de prêts à long terme que leur accorde la Caisse des dépôts et consignations (CDC), valant agrément de l'opération et conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL).**

Si l'on se concentre sur les niveaux de loyers, il semble donc plus opérant de distinguer **un secteur social ou très social**, dont les prix sont conditionnés par les plafonds de loyer des prêts locatifs sociaux accordés sur fonds d'épargne, **un secteur intermédiaire** dit « logement locatif intermédiaire » (LLI) dont les plafonds de loyer sont définis par référence aux prix de marché et un **secteur libre**, en termes de loyers et de plafonds de ressources. Seul le secteur libre est concerné par le dispositif Censi-Bouvard.

Les bailleurs sociaux, c'est-à-dire les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte (SEM) de logement social, ne peuvent construire que des résidences universitaires, définies à l'article L. 631-12 du CCH, non des résidences avec services, dites aussi « résidences-services » et définies à l'article L. 631-13 du CCH. Concernant la construction neuve, la distinction entre résidence universitaire et résidence avec services est donc désormais assez claire³.

1.1. Les résidences universitaires, financées sur le livret A et construites, acquises et/ou gérées par les Crous ou les bailleurs sociaux, correspondent au secteur social de la résidence étudiante

Le dispositif Censi-Bouvard ne permet pas de financer des résidences universitaires. Ce segment de la résidence pour étudiants est principalement financé par les prêts locatifs de long-terme sur le livret A.

1.1.1. La résidence universitaire est une version sociale de la résidence pour étudiants, de même que les autres résidences conventionnées à l'APL

Si le terme de **résidences étudiantes**, apparaît parfois comme un terme générique, la **résidence-services** pour étudiants, finançable en Censi-Bouvard, se distingue de la **résidence universitaire** et des autres **résidences conventionnées**.

La résidence universitaire est désormais définie à l'article L.631-12 du code de la construction et de l'habitation (CCH)⁴. Le statut des résidences universitaires a été créé par la loi Alur du 24 mars 2014⁵ et, depuis 2017⁶, les organismes HLM (OPH, SA HLM, sociétés coopératives) ainsi que les SEM agréées pour la construction et la gestion de logements sociaux sont explicitement autorisés, à titre d'activité subsidiaire, à les construire, les acquérir et les gérer, dans les conditions définies à l'article L. 631-12 du CCH. En revanche, ils ne peuvent construire ni gérer de résidences-services.

² La principale différence entre les bailleurs sociaux est que les SA HLM (ou entreprises sociales pour l'habitat-ESH) ont un agrément national alors que les offices ont une collectivité territoriale de rattachement.

³ Ce qui est moins le cas pour le stock, qui comprend une typologie plus variée, incluant des cités universitaires et des logements anciens conventionnés à l'APL via l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

⁴ Complété par les articles D. 331-6, D. 631-26-2, D. 823-9 et l'annexe 1 de l'article D. 353-1 du même code.

⁵ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁶ Article 123 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Annexe IV

La résidence universitaire est destinée au logement des étudiants, à titre de résidence principale⁷, dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés, meublés ou non, et des locaux affectés à la vie collective. Elle accueille des étudiants mais également des jeunes de moins de trente ans, en formation ou en stage, et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage, ainsi qu'à titre exceptionnel, des enseignants et des chercheurs. **Elle peut faire l'objet d'un conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL) lorsqu'elle bénéficie d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département.**⁸ Un décret de 2019⁹ fixe les modalités d'application de l'article L.631-12 et encadre très précisément les conventions-types passées entre le bailleur et l'État pour le conventionnement APL : conditions de ressources, mixité sociale, montant maximum des loyers, régime des rapports locatifs applicables aux logements, obligations du bailleur en cas d'impayés, etc.

Les logements en résidences universitaires sont donc financés et gérés dans les mêmes conditions que les logements sociaux, avec quelques différences :

- ◆ la location peut être meublée ;
- ◆ le contrat de location a une durée maximale d'un an et n'ouvre pas droit au « maintien dans les lieux »¹⁰ ;
- ◆ l'article L.441-2 du CCH ne s'applique pas, c'est-à-dire que le logement n'est pas attribué par les commissions d'attribution.

Le principe est que l'attribution relève soit de l'organisme HLM, lorsqu'il loue en direct ses logements, soit du gestionnaire, quel qu'il soit (Crous ou autre) avec lequel il a contracté. Un comité d'orientation doit toutefois être créé par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de l'organisme HLM lorsqu'il gère en direct ces résidences universitaires, qui comprend des représentants de l'organisme et un représentant du Crous territorialement compétent. D'autres gestionnaires peuvent organiser des commissions d'attribution *ad hoc*, par exemple pour attribuer les logements les plus sociaux aux étudiants boursiers. Quant aux Crous, ils ont l'obligation, du fait de leur statut et de leurs missions, de réserver leurs attributions de juin aux étudiants boursiers sur critères sociaux. Les critères sont les mêmes que pour le calcul de la bourse : les revenus du foyer fiscal auquel l'étudiant est rattaché, la composition de la famille (nombre de frères et sœurs) et l'éloignement géographique du domicile. Une fois les logements attribués aux étudiants boursiers, cette grille est utilisée pour les dossiers des étudiants non boursiers. Il semble qu'en résulte d'ailleurs un certain délai pour que les demandes de ces derniers soient aiguillées vers les bailleurs sociaux, ce segment de l'offre pouvant être mal connu des étudiants et de leurs familles.

L'avantage du statut de la résidence universitaire est qu'il permet, pour le gestionnaire, la forfaitisation des charges (cf. encadré 1).

⁷ La notion de résidence principale est définie par le CCH et correspond à 120 jours (huit mois) d'occupation par an mais il existe des dérogations pour les étudiants ou les saisonniers.

⁸ En pratique, l'agrément résidence universitaire, le financement par la CDC et le conventionnement APL vont de pair.

⁹ Décret 2019-831 du 3 août 2019 fixant les modalités d'application de l'article L.631-12 du code de la construction et de l'habitation relatif aux résidences universitaires faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L.351-2 du même code (Journal officiel du 7 août 2019).

¹⁰ Il peut être renouvelé dès lors que l'occupant continue de remplir les conditions d'entrée dans le logement social.

Le parc ancien conventionné à l'APL des bailleurs sociaux a donc vocation à intégrer ce statut et tous les nouveaux agréments se font en résidence universitaire. Le décret de 2019 précise les modalités d'application des dispositions de la loi du 27 janvier 2017 relatives à l'égalité et à la citoyenneté concernant l'agrément de projets de résidence universitaire pouvant être sollicité par les bailleurs pour les immeubles déjà conventionnés à l'APL et qui n'ont pas ce statut, à condition qu'ils soient entièrement consacrés au logement des étudiants et autres publics concernés par la résidence universitaire.

Encadré 1 : La forfaitisation des charges locatives en régime de location meublée

Les charges locatives, dites aussi « charges récupérables » sont la contribution du locataire aux dépenses engagées par le propriétaire pour le fonctionnement de l'immeuble. Elles sont limitées à certaines dépenses prévues par l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour le parc privé et par l'article L. 442-3 du code de la construction pour celui des bailleurs sociaux, les deux textes étant rédigés en termes identiques. Les charges récupérables sont des sommes accessoires au loyer principal, exigibles, sur justification, en contrepartie :

- des services rendus liés à l'usage des différents éléments de la chose louée ;
- des dépenses d'entretien courant et des menues réparations sur les éléments d'usage commun de la chose louée ;
- des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement.

La liste de ces charges est fixée par décret en Conseil d'État :

- un décret du 9 novembre 1982 pour les bailleurs sociaux ;
- un décret du 26 août 1987 pour les autres logements.

Ces deux décrets sont également rédigés en termes identiques.

Le statut locatif des logements des résidences universitaires est défini à l'article 40, VIII de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, notamment quant au contenu du contrat de location, à l'état des lieux, aux obligations générales des parties au contrat, au congé. Depuis la loi Alur, il précise que : « Les charges locatives accessoires au loyer principal des logements des résidences universitaires peuvent être récupérées par le bailleur sous la forme d'un forfait versé simultanément au loyer, dont le montant et la périodicité de versement sont définis au contrat et qui ne peut donner lieu à complément ou à régularisation ultérieure. Le montant du forfait de charges est fixé en fonction des montants exigibles par le bailleur en application de l'article 23. Ce montant ne doit pas être manifestement disproportionné au regard des charges dont le locataire ou, le cas échéant, le précédent locataire se serait acquitté.»

Les logements relevant de l'article L.442-8-4 du CCH, destinés au même public que les résidences universitaires, ont vu leur régime des charges locatives aligné sur le statut de la résidence universitaire par la loi du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté. Le forfait de charges leur est applicable dans les mêmes conditions.

La possibilité du forfait des charges locatives concerne désormais toutes les locations meublées. En cas de location vide, la seule exception pour laquelle le propriétaire peut opter pour un régime de charges locatives forfaitaire est une colocation.

D'après des interlocuteurs de la mission, la difficulté est surtout que la liste des charges récupérables est figée depuis une trentaine d'années, ce qui limite les possibilités de récupération pour les gestionnaires. En résidence universitaire, le tarif est un prix au mètre carré plafonné par la circulaire loyer, auquel on ajoute le montant des charges récupérables forfaitaires, avec un forfait mobilier également plafonné correspondant à l'amortissement du mobilier. En résidence jeunes actifs la contrainte est encore plus forte car l'ensemble « loyer plafonné + charges » est indexé sur l'IRL, ce qui pose problème en période de forte augmentation des charges.

La clarification résultant de la loi Alur et de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, puis du décret de 2019, vaut pour les résidences construites après 2019. Le stock comprend également d'autres types de résidences, de statut varié, dont une partie appartient au parc privé mais peut avoir été conventionnée à l'APL via l'Agence de l'amélioration de l'habitat (Anah) ou du fait d'un financement en PLS (voir point 1.1.2). Ces résidences conventionnées peuvent être gérées par les Crous ou des associations telles que l'Association des résidences pour étudiants et jeunes (Arpej). Le stock comprend également des résidences, conventionnées ou non à l'APL, détenues par des universités, des grandes écoles, des mutuelles, des associations et fondations, sans qu'on puisse détailler précisément leur ventilation, faute de données exhaustives.

Par ailleurs, les résidences universitaires construites et gérées par les bailleurs sociaux ne sont pas forcément identifiées comme telles. Le site du Crous de Paris, par exemple, distingue les demandes « en résidence universitaire » des demandes « de logement social » en précisant qu'il s'agit des résidences de ses partenaires : « les logements Espacil¹¹ » et les « logements Hénéo », filiale de la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP)¹². Or, en ce qui concerne les logements de la RIVP, qu'ils soient gérés par sa propre filiale, Hénéo, ou par le Crous de Paris, il s'agit bien de résidences universitaires au sens de l'article L. 631-12 du CCH.

Le secteur social comprend ainsi les résidences universitaires et, plus généralement, toutes les résidences conventionnées à l'APL, principalement gérées par les Crous, les bailleurs sociaux ou des associations.

En ce qui concerne la construction comme la gestion, les modalités d'intervention des bailleurs sociaux sont variées (construction en maîtrise d'ouvrage directe ou achat en VEFA à des promoteurs) et ils passent en général par des filiales thématiques dédiées au logement étudiant : par exemple 3F Résidences pour le groupe 3F (Action Logement) ou Hénéo pour la RIVP. De même, CDC Habitat social, filiale de CDC Habitat (groupe CDC) fait principalement du logement locatif familial, dont il assure la gestion locative, ainsi que des résidences gérées étudiantes, représentant un peu plus de 20 000 logements en Île-de-France. Pour les résidences gérées étudiantes, il assure seulement la gestion technique (entretien, maintenance, grosses réparations), non la gestion locative, confiée à des associations, comme l'Arpej.

En revanche, le financement est plus univoque et repose principalement sur les prêts à long terme de la CDC sur fonds d'épargne, qui déterminent le montant des loyers pratiqués.

1.1.2. Les résidences universitaires sont principalement financées par le livret A et construites ou acquises en VEFA par des bailleurs sociaux et des Crous

Les taux des prêts de la CDC dépendent du taux du livret A (TLA), qui s'établit à 1 % depuis le 1^{er} février 2022¹³. Pour les bailleurs sociaux, ces prêts sont différenciés non pas en fonction de la qualité de l'organisme (taux identique quel que soit le type d'opérateur social) mais en fonction du projet financé, du point de vue des ressources des locataires et du niveau de loyer.

La gamme des prêts, du plus au moins aidé, c'est-à-dire du taux d'intérêt le plus bas au taux le plus haut, est la suivante¹⁴ :

- ◆ **prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** pour des logements réservés aux ménages qui cumulent difficultés financières et sociales : taux du Livret A – 20 points de base (pb) ;

¹¹ SA HLM, filiale d'Action Logement.

¹² SEM de logement social de la ville de Paris.

¹³ Le taux était de 0,75% du 1^{er} août 2015 au 31 janvier 2020 et de 0,5% depuis le 1^{er} février 2020.

¹⁴ Dans la gamme des prêts distribués par la CDC, il existe aussi le prêt locatif intermédiaire (PLI) mais ce dernier ne permet pas de financer des résidences universitaires.

Annexe IV

- ◆ **prêt locatif à usage social (PLUS)**, mis en place en 1999, produit « standard » du logement social qui prend en compte des objectifs de mixité sociale : taux du Livret A + 60 pb ;
- ◆ **prêt locatif social (PLS)**, destiné en priorité à des logements situés dans les zones où le marché locatif est tendu : taux du Livret A + 111 pb.

Les logements locatifs financés par l'un de ces trois prêts donnent lieu à une convention prévoyant l'encadrement de la destination des logements (notamment des plafonds de loyer et de ressources) et permettant aux locataires de bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL). Ces financements ont les caractéristiques suivantes :

- ◆ ils sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU (quota de logements sociaux par commune – articles L. 302-5 et suivants du CCH) ;
- ◆ ils bénéficient d'avantages fiscaux : TVA à taux réduit de 10 % (taux applicable depuis le 1^{er} janvier 2018) et exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 25 ans ;
- ◆ des subventions de l'État sont également accordées, mais seulement en PLUS et PLAI. À celles-ci peut s'ajouter une subvention pour surcharge foncière, également possible en PLS¹⁵.

Le montant minimum du prêt est égal à 50 % du prix de revient de l'opération. Il peut couvrir au plus la totalité du prix de revient, déduction faite des subventions (art. R 331-20 du CCH).

Les prêts PLUS et PLAI ont ainsi une vocation sociale ou très sociale, tandis que le PLS, même s'il entre dans la catégorie du financement du « logement social » au sens de la loi SRU¹⁶, est un produit plus cher et plus ouvert, dont les conditions d'octroi sont différentes du PLAI et du PLUS, ces derniers étant réservés aux opérateurs de logement social.

Alors que le PLAI et le PLUS sont distribués uniquement par la CDC, le PLS est distribué soit directement par la CDC sur sa « part réservataire », soit par les établissements de crédit ayant signé une convention annuelle de refinancement avec la CDC. Par ailleurs, le PLS n'est pas seulement accordé aux organismes HLM ou aux SEM de logement social mais aussi à toute personne physique ou morale, de droit privé ou public, qui souhaite faciliter l'accès au logement neuf destiné à des personnes aux revenus modérés. C'est sur ce fondement que le PLS est ouvert aux Crous, aux fondations privées **mais également aux promoteurs, étant entendu que, dans tous les cas, les logements proposés doivent respecter les plafonds de ressources et de loyer propres au PLS**. En pratique, les opérations réalisées par les promoteurs en PLS ne peuvent l'être que dans les zones géographiques où les loyers de marché sont proches de ceux du PLS. Il ne semble pas que ce type de montage soit combiné avec une vente au détail en Censi-Bouvard mais il permet ensuite la vente en bloc à un bailleur social.

Les enveloppes de prêts PLS pouvant être distribués par la CDC et les établissements de crédit sont déterminées chaque année par la direction générale du Trésor et le ministère chargé du logement (DHUP-FE), dans le cadre d'un processus de concertation avec la CDC et les banques distribuant les prêts PLS (Banque postale, Crédit Mutuel, BPCE¹⁷, Crédit Agricole). Leur volume tient compte de l'estimation de la production nouvelle de logements et des coûts de construction.

En 2021, il a été décidé de retenir la même enveloppe que pour l'année précédente et, pour 2022, le processus est en cours. En pratique, il existe des marges de souplesse compte tenu du

¹⁵ À noter que même si le PLS n'ouvre pas droit à une subvention de l'Etat, il peut néanmoins être subventionné par une collectivité territoriale ayant pris la délégation de compétence des « aides à la pierre », comme c'est le cas par exemple à Paris.

¹⁶ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁷ Le groupe BPCE comprend de nombreuses banques, dont la Caisse d'Épargne, le Crédit Foncier, la Banque Populaire et le Crédit Coopératif.

Annexe IV

fait que les enveloppes, en particulier celles prévues pour les banques, ne sont pas entièrement consommées et que les montants peuvent être ajustés en cours d'exercice.

S'agissant des taux proposés par les banques pour le PLS, ils suivent la même formule indexée sur le TLA que celle applicable aux organismes HLM et SEM de logement social par la CDC (TLA +111pb). Les conventions avec les banques prévoient la possibilité de majorer la marge pour les emprunteurs autres que les HLM ou SEM (Crous, fondations privées, promoteurs) et c'est pourquoi le tableau ci-dessous présente une fourchette de taux. Toutefois, cette faculté est peu employée compte tenu des taux actuels de marché.

Tableau 1 : Enveloppes et taux des PLS en 2021 (le TLA était alors de 0,5%)

Établissement distributeur	Enveloppe (en M€)	Taux pour les organismes HLM, SEM de logement social et emprunteurs bénéficiant d'une garantie de collectivité territoriale	Taux pour les autres emprunteurs personnes morales (minimum et maximum)	Taux pour les emprunteurs personnes physiques (minimum et maximum)
CDC	1 720	1,61 %	1,61 % à 1,86 %	-
Établissements de crédit	2 580	1,61 %	1,61 % à 1,86 %	1,61 % à 1,91 %
Total	4 300			

Source : Ministère de la Transition écologique.

Les plafonds de loyer du PLS, c'est-à-dire ceux de la convention APL, ne peuvent dépasser un montant déterminé en fonction d'un « loyer maximum de zone », auquel est appliqué un « coefficient de structure » de l'opération et d'éventuelles marges locales¹⁸. Les loyers maximum de zone des PLAI, PLUS et PLS sont présentés dans les tableaux suivants¹⁹. Les plafonds des logements PLUS et PLAI sont déclinés selon le zonage I/II/III, ceux des logements PLS selon le zonage A/B/C, ce dernier étant également applicable à l'investissement locatif lorsqu'il fait l'objet d'un zonage (dispositif Pinel, par exemple).

¹⁸ $LM_{conv} = LM_{zone} \times CS \times (1 + \text{Marge})$, exprimé en euro par m² de surface utile.

¹⁹ Source MTE-DGALN-DHUP, *Les aides financières au logement*.

Tableau 2 : Loyers maximaux selon le type de prêt social

Loyer maximum de zone PLAI et PLUS pour les logements financés en 2021				
en €/m ²	Zone I bis	Zone I	Zone II	Zone III
Logement PLAI	6,22	5,85	5,13	4,75
Logement PLUS	6,99	6,58	5,78	5,36

Loyer maximum de zone PLS pour les logements financés en 2021					
en €/m ²	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Logement PLS	13,63	10,51	9,05	8,67	8,05

À la différence des PLUS et PLAI, les PLS n'ouvrent pas droit à une subvention de l'État mais les collectivités territoriales, notamment celles qui ont pris la délégation de compétences des aides à la pierre, c'est-à-dire des aides à l'investissement en logement, peuvent choisir de les subventionner. Par exemple, en zone A-bis, la Ville de Paris subventionne les PLS à hauteur de 20 000 € et les PLAI à 40 000 €.

Le logement social des étudiants passe donc aujourd'hui prioritairement par le développement de résidences universitaires. Majoritairement financées en PLS, ces résidences peuvent, en Ile-de-France, bénéficier d'un financement PLUS de façon dérogatoire, en raison de l'existence d'une convention de partenariat financier entre la Région et l'État, qui permet ainsi de loger les publics étudiants les plus précaires, en particulier parmi les boursiers des échelons les plus élevés²⁰. Une expérimentation PLAI a aussi été lancée, afin de concentrer les aides sur les publics éprouvant des difficultés particulières.

D'après différentes sources, concernant notamment le bilan des plans 40 000 et 60 000 (cf. annexe II) et le *Bilan 2020 des logements aidés*²¹, l'effort de constructions nouvelles repose plus sur les bailleurs sociaux (71 % de la production) que sur les Crous (4 % de la production), même si ces derniers assurent très souvent la gestion des résidences construites dans ce cadre. Les ressources des Crous sont en effet largement mobilisées par la rénovation des anciennes cités universitaires et leur taille critique peut être jugée insuffisante (inférieure à 15 000 logements) alors qu'il a été demandé aux bailleurs sociaux de se regrouper pour atteindre ce seuil.

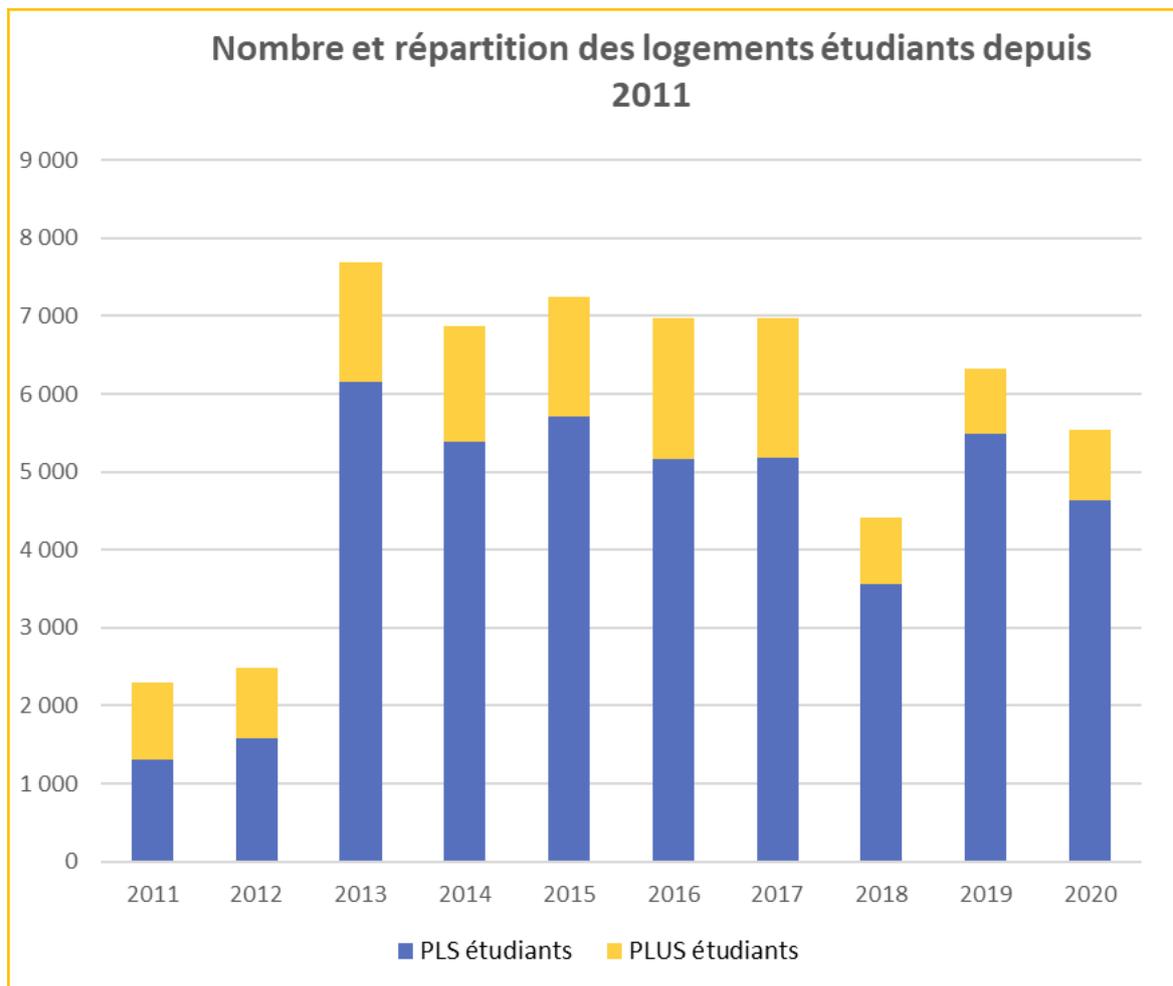
La programmation des résidences universitaires est ainsi incluse dans la programmation globale du logement locatif social (LLS) sur le territoire. En moyenne, depuis 2010, les logements étudiants pèsent 5 % du total de logements locatifs sociaux financés. Dans la mesure où ces résidences sont principalement financées en PLS (75 %), leur production peut donner lieu à une demande, par les services de l'État, de compensation sur les segments les plus sociaux lorsque les communes sont dites « carencées » au sens de la loi SRU, c'est-à-dire lorsqu'elles n'atteignent pas le quota de 25 % de logement social. Le *Guide du financement du logement social* de la DDT des Yvelines considère ainsi que :

²⁰ Source : *Guide de financement du logement social 2021*, DDT des Yvelines.

²¹ Publié par le MTE (DGALN-DHUP).

Annexe IV

« Le département des Yvelines compte une forte concentration de pôles universitaires et centres de formation notamment dans les communautés d'agglomération de Versailles Grand-Parc et Saint-Germain-Boucles de Seine. C'est également dans ces EPCI que se trouvent les trois quarts des communes carencées. La résidence universitaire peut répondre à la demande en logements de ces pôles. Elle peut être financée en PLS et parfois en PLUS. Le financement PLUS sera possible dans les Yvelines sous réserve que les collectivités locales s'engagent financièrement et que le nombre total de logements pour étudiants financés en PLUS n'excède pas le nombre de logements agréés PLS : soit au maximum 50 % PLS et 50 % PLUS. Les projets de logements étudiants seront examinés au cas par cas pour analyser leur réponse aux trois orientations régionales²², notamment en fonction de la situation SRU des communes ciblées. Il est possible pour les bailleurs de proposer une contrepartie en logements PLAI-PLUS sur une autre opération afin de compenser le déficit lié à la création de la résidence universitaire dans ces communes. ».



Source : Bilan des logements aidés 2020, MTE/DGALN/DHUP.

1.2. Les résidences-services pour étudiants éligibles au Censi-Bouvard relèvent du secteur libre

Selon l'article L.631-13 du CCH, la résidence-services « est un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables » dont les catégories sont définies par décret.

²² Logements très sociaux ; logements des étudiants et jeunes ; logements de petite typologie (T1 et T2).

Annexe IV

Le Bofip²³, qui définit les résidences éligibles au Censi-Bouvard, précise quant à lui :

- ♦ la résidence avec services pour étudiants s'entend d'une résidence **occupée par des étudiants à hauteur de 70 %** et qui propose un minimum de prestations de services ;
- ♦ s'agissant des prestations, il n'est pas exigé que la résidence fournisse certains services spécifiques. Toutefois, pour permettre à la résidence d'être qualifiée de résidence avec services, celle-ci doit proposer dans des conditions similaires aux établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle **au moins trois des prestations suivantes** : le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison, la réception, même non personnalisée, de la clientèle.

Selon la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission, il n'y a quasiment pas de différence de services entre les résidences étudiantes privées ou sociales (tout au moins pour les nouvelles générations, hors parc ancien des Crous) et la qualité du service dépend essentiellement de la qualité du gestionnaire.

Les principales différences sont les tarifs pratiqués et la possibilité d'avoir un régime de copropriété en secteur libre. **Ce point n'est toutefois pas spécifique aux résidences-services pour étudiants mais s'applique également aux résidences-services pour seniors (RSS)** et l'on peut d'ailleurs rappeler que la définition de la résidence-services par l'article L.631-13 du CCH a été introduite par la loi de décembre 2015 sur l'adaptation de la société au vieillissement (cf. partie 2).

En résidence-services, les étudiants ne peuvent pas bénéficier de l'APL mais ils sont néanmoins tous éligibles à une aide au logement, notamment à l'allocation logement sociale (ALS), voire à l'allocation de logement familiale (ALF) s'ils ont des enfants.

S'agissant des tarifs, ils opposent assez nettement le secteur social (PLUS, PLS) et très social (PLAI) au secteur libre de la résidence-services.

À Paris, en zone A bis, les prix de sortie, permis par le financement sur fonds d'épargne et par de fortes subventions, sont de l'ordre de 420 € par mois en PLUS pour 18 m², d'environ 650 € en PLS pour 22 m², alors que le libre propose des tarifs plus élevés, de l'ordre de 800 à 1000 € dans les résidences les plus récentes.

Tableau 3 : Tarifs en résidences étudiantes dans quelques villes françaises

Ville	Loyer médian d'un T1 dans le diffus	Fourchette de loyer d'un T1 en résidence Crous	Fourchette de loyer d'un T1 en résidence-services privée
Paris	688 €	273 à 582 €	568 à 1 000 €
Marseille	450 €	255 à 472 €	450 à 700 €
Lille	420 €	250 à 402 €	511 à 700 €
Clermont-Ferrand	340 €	241 à 422 €	433 à 639 €

Source : Mission d'après les sites internet de l'observatoire des loyers, des Crous et d'Adele (site de réservation en ligne de logement étudiant).

Il semble donc que le développement d'un secteur à loyer intermédiaire en zones tendues ou très tendues serait possible.

²³ BOI-IR-RICI-220-10-20.

1.3. Le logement locatif intermédiaire (LLI), réservé aux investisseurs institutionnels en zones tendues, ne finance pas de résidences-services, alors que le régime de mono-propriété qu'il implique serait sans doute plus favorable à leur réhabilitation et au maintien de leur usage sur la durée

La définition législative du logement locatif intermédiaire (LLI) date de 2014²⁴ et son objectif principal était de définir un produit locatif pour les investisseurs institutionnels. L'article 73 de la loi de finances pour 2014 a en effet créé un régime fiscal²⁵ spécifique, réservé aux seules personnes morales, afin de soutenir le développement d'une offre de logement intermédiaire dans les communes situées en zone tendue (A et B1) et dans lesquelles le marché immobilier justifiait la production d'une offre à des niveaux de loyers situés entre ceux du logement social et ceux du logement libre.

Les bailleurs sociaux, les caisses de retraite et de prévoyance, ainsi que les personnes morales dont le capital est détenu en totalité par des personnes soumises à l'impôt sur les sociétés ou des établissements publics à caractère administratif (ce qui est le cas des Crous) peuvent bénéficier de ce régime.

L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire a complété le dispositif, notamment en permettant aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de **définir les besoins de production de LLI dans leur programme local de l'habitat (PLH)** et aux organismes de logement social de créer, sur agrément du ministre chargé du logement, **des filiales dédiées à la réalisation de logements intermédiaires.**

Les opérations bénéficient d'un **taux de TVA réduit à 10 %** et d'une **exonération de TFPB d'une durée maximale de 20 ans** (l'exonération prend fin lorsque le logement est cédé). **Cette dernière a été remplacée, à compter de la loi de finances pour 2022, par une « créance d'impôt sur les sociétés » (IS)²⁶ d'un montant équivalent**, de façon à ce que l'État en supporte le coût et non les collectivités territoriales²⁷.

Pour bénéficier de ces avantages fiscaux, les logements doivent répondre aux conditions suivantes :

- ◆ être implantés sur des terrains situés dans les zones A et B1 du zonage relatif à l'investissement locatif « Pinel »²⁸ ;
- ◆ être intégrés dans un « ensemble immobilier », comprenant au minimum 25 % de logement social (clause dite de mixité sociale ou SMS : servitude de mixité sociale), sauf dans les communes comprenant plus de 35 % de logement social ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- ◆ être destinés à la location, à usage de résidence principale, à des personnes physiques dont les ressources à la date de conclusion du bail ne dépassent pas les plafonds fixés dans le cadre du dispositif d'investissement locatif intermédiaire « Pinel » et à un loyer mensuel ne dépassant pas les plafonds applicables dans à ce même dispositif.

²⁴ Jusqu'en 2014, le logement intermédiaire des institutionnels comprenait principalement les logements des bailleurs sociaux financés en prêts locatifs intermédiaires (PLI) sur les ressources du livret d'épargne populaire (LEP), ce dernier ne permettant pas de financer des résidences universitaires.

²⁵ Article 279-0 bis A du CGI.

²⁶ Y compris pour les organismes exonérés d'IS.

²⁷ Recommandation du rapport IGF-CGEDD, *Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels*, avril 2021.

²⁸ Article 199 novovicies du CGI).

L'article 50 de la loi de finances pour 2021 a introduit quelques modifications, notamment concernant la clause de mixité sociale (calcul effectué en fonction du nombre de logements et non plus des surfaces) et le régime d'autorisation préalable (agrément), remplacé par une obligation de déclaration²⁹. **À noter que la suppression de l'agrément, si elle représente une simplification, a pour effet de réduire la visibilité des services de l'État sur ce segment du logement locatif.** Les opérateurs privés sont toutefois en retrait et ne réalisaient, en 2020, qu'environ 4 % de la production totale de logement intermédiaire (55 295 logements), contre 42 % pour CDC Habitat, 19 % pour In'li et 32 % pour les autres bailleurs sociaux³⁰.

Si le logement intermédiaire correspond à des loyers plus élevés que le PLS, il est toutefois assorti de contraintes de mixité sociale (pourcentage de 25 % de logement social) et permettrait de proposer des loyers moins élevés que ceux des résidences-services privées. Par ailleurs, il peut être considéré comme plus favorable que le financement en Censi-Bouvard, en permettant une détention par des investisseurs institutionnels, plus à même d'effectuer les travaux nécessaires à la réhabilitation des résidences et au maintien de leur usage sur la durée.

Or, les résidences gérées ne sont pas financées en LLI : ni CDC Habitat, ni le groupe 3F ne détient ce type de produit dans son patrimoine. Si la réglementation n'exclut pas strictement la location meublée en LLI, elle ne le prévoit pas explicitement de sorte que se pose la question du tarif de location des meubles qu'aucun règlement n'encadre, à la différence de la location meublée dans le parc social.

C'est pourquoi il est proposé de confirmer cette possibilité et, **en liaison avec les professionnels concernés, de promouvoir le logement locatif intermédiaire des résidences pour étudiants (et jeunes actifs) en zone tendue, qui pourrait correspondre à un besoin et à une demande.**

2. Les structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées sont principalement financées sur fonds publics mais la typologie de leur financement apparaît plus complexe, du fait de l'importance des frais de fonctionnement et de la multiplicité des acteurs

En ce qui concerne les structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées, la notion de « services » est centrale, beaucoup plus que pour les résidences étudiantes, dans la mesure où ce public a des besoins d'accompagnement allant au-delà de la simple fourniture de petits déjeuners et de ménage.

On distingue principalement, d'une part, des établissements sanitaires et médico-sociaux (ESMS), qui peuvent être médicalisés (Ehpad) ou non (résidence autonomie) mais qui relèvent tous d'un régime d'autorisation défini par les articles L. 313-1 à L.313-9 du CASF et, d'autre part, des résidences-services, non médicalisées et non soumises à autorisation.

²⁹ Codifiée à l'article L 302-16-1 du CCH.

³⁰ Selon le rapport IGF-CGEDD d'avril 2021, *Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels*.

2.1. En principe, le Censi-Bouvard permet de financer aussi bien des résidences-services que des établissements médicaux et médico-sociaux, tels que les Ehpad et les résidences autonomie

Selon le Bofip, peuvent être financées en Censi-Bouvard les catégories suivantes de résidences pour personnes âgées ou handicapées :

- ◆ **les ESMS qui accueillent des personnes âgées** et qui sont mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du CASF, c'est-à-dire, selon le Bofip, des établissements d'hébergement de personnes âgées (Ehpa), des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad), des résidences autonomie et des petites unités de vie ;
- ◆ **les ESMS autorisés à dispenser des soins de longue durée**, mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique (CSP) ;
- ◆ **les ESMS qui accueillent des personnes handicapées** et sont mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF, c'est-à-dire des foyers de vie ou foyers occupationnels, des foyers d'accueil médicalisé (FAM) et des maisons d'accueil spécialisées (MAS).

Les ESMS sont inscrits au Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) et recensés dans les statistiques de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (Drees) du ministère chargé de la santé.

Le tableau suivant permet de connaître leur statut d'occupation, étant précisé que la catégorie « logement-foyer », également dénommée « foyer-logement » correspond aujourd'hui à la résidence autonomie. Il s'agit, certes, d'une enquête ancienne (2015) mais qui a l'avantage de présenter une typologie permettant de distinguer les établissements ayant pu être financés en Censi-Bouvard des autres. Sur un total de 10 601 ESMS et 10 242 réponses, 4 110, soit environ la moitié, sont gérés par leur propriétaire, ce qui exclut la location meublée non professionnelle. Sur les 4 831 restants, seuls 993 Ehpad à but lucratifs et 1 636 résidences autonomie sont potentiellement éligibles, soit environ 26 % des 10 242 établissements objets de l'enquête. Les développements qui suivent (cf. 2.2) permettent de réduire encore ce nombre.

Tableau 4 : Distribution des ESMS selon la catégorie et le statut d'occupation au 31/12/2015

Catégorie d'établissements	Le propriétaire est le gestionnaire de l'établissement				
	Non	Oui	Total répondants	Non renseigné	Total
Ehpad publics	736	2 494	3 230	114	3 344
Ehpad privés à but non lucratif	1 246	988	2 234	53	2 287
Ehpad privés à but lucratif	993	666	1 659	110	1 769
Ehpa non Ehpad	176	148	325	13	338
Logements-foyers	1 636	578	2 214	53	2 267
Unités de soins de longue durée	43	537	580	16	596
Total	4 831	5 411	10 242	359	10 601

Champ : Établissements d'hébergement pour personnes âgées, hors centres d'accueil de jour, France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source : Enquête EHPA 2015, Drees.

Par ailleurs, sont également finançables en Censi-Bouvard des établissements n'ayant pas la qualité d'ESMS :

- ♦ **résidences-services pour personnes âgées ou handicapées** ayant obtenu l'agrément « qualité » visé à l'article L. 7232-1 du code du travail ou l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 du CASF pour son service d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 6° ou 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF ;
- ♦ **ensemble de logements géré par un groupement de coopération sociale ou médico-sociale** et affecté à l'accueil familial salarié de personnes âgées ou handicapées, prévu par les dispositions codifiées des articles L. 444-1 à L. 444-9 du CASF.

2.2. Dans les faits, le Censi-Bouvard ne paraît adapté qu'à la résidence-services

2.2.1. Si les résidences autonomie et les résidences-services sont éligibles au Censi-Bouvard, ce cas de figure ne semble pas concerner les résidences autonomie

Les **résidences autonomie** et les **résidences-services** comportent à la fois des logements individuels et privatifs et des espaces communs dédiés à la vie collective. Elles sont conçues pour des personnes âgées autonomes ou relativement autonomes, seules ou en couple.

Le terme de « **résidence autonomie** » a été posé par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) en remplacement de l'ancienne dénomination de « logements foyers » ou de « foyers logements ». La loi leur a également conféré une mission de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées. Au sens du CCH, les résidences autonomie sont des catégories de logements-foyers ayant la qualité d'établissements sanitaires ou médico-sociaux (ESMS), par opposition à des logements foyers n'ayant pas cette qualité.

La **résidence-services pour personnes âgées**, dite aussi **résidence-services seniors (RSS)**, comme celle à destination des étudiants, est simplement définie par l'article L.631-13 du CCH comme « un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables dont les catégories sont définies par décret ». Elle n'est pas un ESMS et n'est pas soumise à un régime d'autorisation.

Si les résidences autonomie sont en principe finançables en Censi-Bouvard, elles sont principalement construites par des bailleurs sociaux et gérées par eux-mêmes ou par des structures à but non lucratif, ce qui exclut ce type de financement. **La mission n'a pas identifié de cas de résidence-autonomie financée par ce biais.**

2.2.1.1. Un financement et des gestionnaires principalement publics ou associatifs pour les résidences autonomie

Les **résidences autonomie** appartiennent à la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) qui répondent à un besoin d'accompagnement social des personnes âgées. Elles sont destinées à des personnes âgées (plus de 60 ans) valides ou autonomes (GIR 5/6³¹, voire GIR 4 sous certaines conditions, notamment si la résidence autonomie travaille avec un Ehpad et avec un service de soins infirmiers à domicile - SSIAD), mais pouvant avoir occasionnellement besoin d'être aidées, dans des petits logements indépendants aménagés (salle de bain adaptée, système de télé alarme, etc.).

³¹ Voir Annexe 3.

Annexe IV

Leur fonctionnement est régi par le code de l'action sociale et des familles (CASF) et le conseil départemental leur délivre l'autorisation de fonctionner. Elles sont des établissements relevant à la fois du 6° du I de l'article L. 312-1 du CASF (ESMS) et de l'article L. 633-1 du CCH (logements-foyers), qui accueillent des personnes âgées dans un logement associé à des locaux collectifs. En outre, le conseil départemental vérifie la qualité des prestations par des évaluations régulières. Un conseil de la vie sociale (CVS) composé de représentants des résidents, des familles et du personnel de l'établissement se réunit au moins trois fois par an.

Les résidences autonomie sont majoritairement gérées par des structures publiques, notamment les CCAS (centres communaux d'action sociale), des structures à but non lucratif, des bailleurs sociaux. Sur les 2 267 établissements correspondant à la catégorie des résidences autonomie dans la base de données de la Drees (enquête de 2015), 26 % sont gérés directement par leur propriétaire et la propriété se répartit principalement entre les bailleurs sociaux (68 %) et des collectivités territoriales ou des CCAS (19,8 %).

Tableau 5 : Statut d'occupation des résidences autonomie en 2015

Statut des propriétaires de résidences autonomie	Nombre	Part dans le total des répondants
Collectivité territoriale ou CCAS	436	19,86%
Établissement public de santé ou établissement public social ou médico-social	31	1,41%
Bailleur social	1493	68,02%
Organisme de retraite ou mutualiste	15	0,68%
Association, fondation ou congrégation	99	4,51%
Organisme privé à but lucratif	21	0,96%
Autre propriétaire public	36	1,64%
Autre propriétaire privé	64	2,92%
Total répondants	2195	100 %
<i>Non renseigné</i>	72	-
TOTAL	2167	-

Source : Enquête EHPA 2015, Drees.

Selon la base Finess, ce nombre est actuellement d'environ 2 300. Comme on le voit dans le tableau, seules 64 sont détenues par des « autres propriétaires privés » et auraient pu être financées en Censi-Bouvard, soit moins de 3 %.

L'ordre de grandeur du nombre total de places est de 110 à 120 000, beaucoup moins que les Ehpad (environ 600 000) et correspond à une moyenne de l'ordre de 50 à 60 logements par établissement. Près des trois-quarts des résidences autonomie se trouvent en milieu urbain. En secteur rural, existent aussi des Marpa (maisons d'accueil et résidences pour l'autonomie) dont le fonctionnement relève de la Mutualité sociale agricole (MSA), au nombre de 200 environ, réparties dans 70 départements.

Annexe IV

La plupart des résidences autonomie ont été construites dans les années 1960 et 1970 à l'initiative des CCAS, sous forme de foyers-logements correspondant à l'acception ancienne de « maison de retraite ». Au cours des années 2000, le nombre de ces anciens foyers-logements a fortement diminué, certains étant agrés en tant qu'Ehpad, d'autres devenant des résidences autonomie et d'autres encore ayant dû fermer. La loi d'adaptation de la société au vieillissement de décembre 2015 a voulu redonner une dynamique à ce segment de l'offre, grâce à la création d'un « forfait autonomie », versé aux gestionnaires sous la responsabilité de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui permet de financer des dépenses collectives, c'est-à-dire l'intervention de professionnels dans ces structures.

Dans une résidence autonomie, les résidents paient l'équivalent d'un loyer et des charges locatives, auxquels s'ajoute le cas échéant le coût des services proposés, certaines prestations pouvant être incluses et d'autres facultatives.

Selon le projet d'établissement de la résidence autonomie, la prestation repas du petit déjeuner ou du dîner peut être obligatoire (livrée ou servie en salle) ou facultative (les logements sont équipés d'une petite cuisine).

Les autres services collectifs facultatifs, facturés en plus du loyer de base, comprennent :

- ◆ animation, activités sportives ;
- ◆ blanchisserie ;
- ◆ gardiennage (dispositif de sécurité, téléassistance, veilleur de nuit, etc.) ;
- ◆ entretien du logement.

Les résidents des résidences autonomie peuvent bénéficier de :

- ◆ l'Apa (allocation personnalisée d'autonomie) à domicile, selon le degré de leur perte d'autonomie ;
- ◆ l'APL (aide personnalisée au logement) si la résidence est conventionnée ;
- ◆ l'ASH (aide sociale à l'hébergement) si la résidence est habilitée à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

D'après la CNSA, un tiers des logements seulement seraient habilités à l'aide sociale mais presque tous seraient conventionnés à l'APL. Il semble que cette proportion soit un « état de fait », les bailleurs sociaux ayant l'habitude de conventionner leurs logements à l'APL mais non de demander une habilitation à l'aide sociale permettant le versement de l'ASH. Certes, les bailleurs sociaux sont déjà, du fait de leur activité, enserrés dans une série de contraintes législatives et réglementaires très strictes et le fait de devoir demander un agrément supplémentaire pour pouvoir construire ou gérer des résidences autonomie ne devrait pas être un obstacle, dès lors que les financements existent. En revanche, un des interlocuteurs de la mission lui a indiqué que les deux codes (CCH et CASF) « communiquent peu entre eux », ce qui est une source de complexité.

Le coût de l'accueil en résidence autonomie peut varier du simple au triple d'un établissement à l'autre mais le coût médian est de 688€ en studio avec kitchenette (T1), 643€ en studio avec cuisine séparée (T1 bis), 787€ dans un deux-pièces³². Des écarts importants peuvent être constatés dans le même département, ce qui peut confirmer le fait qu'une partie du parc n'est sans doute plus aux normes.

³² D'après capretraites.fr à partir des statistiques de la CNSA : Analyse statistique n°10 : *Les prix des résidences-autonomie en 2018 et 2019*, fin novembre 2021.

Ce modèle de résidences, dont les tarifs sont plus modérés que ceux des résidences-services et qui s'apparente à du logement locatif social, souffre de taux d'occupation parfois peu satisfaisants, selon la CNSA, ce qui tient sans doute au caractère ancien du bâti et à la spécialisation sur des publics à bas revenus. À la différence de la résidence-services senior, l'accueil en résidence autonomie va de pair avec un travail de prévention pour les résidents, qui s'inscrit dans un paysage global du médico-social, souvent en lien avec l'Ehpad de proximité, ainsi qu'avec les services d'aide à domicile (SAD) et les services infirmiers de soins à domicile (SSIAD).

Il ne semble pas, malgré la possibilité ouverte par le CGI, qu'un nombre significatif de résidences autonomie soient financées en Censi-Bouvard. Dans les faits, une résidence autonomie est pratiquement toujours financée en logement social, principalement en PLS, même si le financement en PLAI est parfois possible.

Dans le cadre du « Ségur de la santé »³³, il a été prévu de développer de nouvelles résidences autonomie et un travail est en cours avec les conseils départementaux et l'assurance retraite pour relancer les autorisations et les constructions, avec un bonus financier sur les crédits Ségur de la CNSA : 5 000 € par logement, qui s'ajoutent aux autres financements du logement social (versés aux maîtres d'ouvrage). Sur 155 M€ de crédits, la CNSA se donne un objectif de création ou réhabilitation de 20 000 logements : 15 M€ par an pendant 3 ans, avec 5 000 € par logement sur la partie création, ce qui correspond à quelque 9 000 logements. Ce « coup de pouce » intervient en amont et s'analyse comme une aide à la pierre supplémentaire, alors que les subventions et les prêts à taux zéro que peuvent consentir les caisses de retraite sont souvent tardives, selon la CNSA, ce qui implique que les conseils départementaux et les Carsat (caisses d'assurance retraite et de la santé au travail) travaillent conjointement sur le sujet.

2.2.1.2. Un financement et des gestionnaires privés commerciaux pour les résidences services

Les résidences-services ne sont pas des ESMS. Elles appartiennent au parc privé (donc pas de conventionnement à l'APL ou à l'ASH, ni de financement en PLAI/PLUS/PLS) et relèvent des articles L. 631-13 et suivants du CCH et des articles 41-1 et suivants de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis lorsqu'elles sont gérées en copropriété. Elles se sont en effet développées à la fin des années soixante en dehors d'un cadre légal spécifique. Des textes ont été adaptés ultérieurement pour permettre leur prise en compte (cf. encadré 2) : la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL), qui les a intégrées au régime de la copropriété, et la loi du 28 décembre 2015 pour l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), qui a introduit leur définition dans le CCH (art. L.631-13).

³³ Concertation lancée en 2020 entre les différents acteurs sociaux du domaine de la santé, portant notamment sur les questions du financement, de l'organisation, des carrières des personnels de santé, sur plusieurs pans du système de santé, les hôpitaux, la médecine de ville, le secteur médicosocial et les Ehpad.

Encadré 2 : Références législatives liées aux résidences-services

Article 41-2 de la loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis : « 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. »

Article L.631-13 du CCH : « La résidence-services est un ensemble d'habitations constitué de logements autonomes permettant aux occupants de bénéficier de services spécifiques non individualisables. Les services spécifiques non individualisables sont ceux qui bénéficient par nature à l'ensemble des occupants. Les catégories de ces services sont définies par décret, pris après avis de la Commission nationale de concertation.

Les services spécifiques individualisables peuvent être souscrits par les occupants auprès de prestataires. Le délai de préavis préalable à la résiliation de ce contrat ne peut excéder un mois. »

En général dénommées « résidences services seniors » (RSS) par les opérateurs, **elles ne sont pas soumises à une procédure d'autorisation ni même de déclaration. Il n'y a pas de politique clairement définie en ce qui les concerne.** Les agences régionales de santé (ARS) et les conseils départementaux n'ont pas connaissance de leur fonctionnement et de leurs gestionnaires.

Les occupants ne peuvent pas y bénéficier de l'ASH ou de l'APL.

Pour autant, elles répondent à une demande de prestation de services formulée par des personnes âgées, pour leur confort et leur bien-être.

Elles sont gérées par des structures privées commerciales et leurs occupants peuvent être propriétaires ou locataires. On distingue en général deux modèles :

- ◆ celui des RSS de première génération, dans lesquelles la **mise en location est à la charge de chaque propriétaire et la gestion des services assurée par la copropriété** ;
- ◆ celui des résidences de seconde génération, dans lesquelles la **mise en location et la gestion des services sont confiées à un exploitant dans le cadre d'un bail commercial.**

Toutefois, les premières générations de résidences étaient en général habitées par des propriétaires occupants, ce qui constitue une autre différence importante :

- ◆ **dans le cadre d'une occupation par le propriétaire**, le résident paie des charges liées à l'appartement et des charges de copropriété incluant les parties communes et les services. La confusion entre charges de copropriété et charges de services a démontré les limites du modèle et conduit progressivement à son déclin, certains résidents estimant qu'ils n'avaient pas à payer des services qu'ils n'utilisaient pas, le problème pouvant être aggravé en cas de succession ;
- ◆ **dans le cas d'une location**, la facturation mensuelle en résidence-services comprend le prix du loyer, fixé au prix du marché, et les charges locatives, auxquels s'ajoute le montant de l'abonnement des services auquel le résident a souscrit. Selon le type de contrat, les prestations donnent lieu soit à des charges fixes, que le résident utilise ou non les services, soit à un forfait de base, majoré du paiement des prestations réellement utilisées.

Afin de mieux protéger les occupants au sein des résidences services, la loi ASV a toutefois introduit de nouvelles dispositions en distinguant **les services non individualisables** (facturés de manière forfaitaire) et les **services individualisables** (facturés selon la consommation effective du résident). La loi a également créé un conseil de résidents (CDR) permettant aux occupants de la résidence-services de participer aux décisions relatives à la gestion des services.

2.2.2. Le financement des Ehpad en Censi-Bouvard existe mais ne semble pas en cohérence avec les orientations des pouvoirs publics

Destinés aux personnes âgées vulnérables de plus de 60 ans ayant besoin d'aide et de soins au quotidien, les Ehpad sont des foyers d'accueil comprenant des chambres individuelles et privatives, avec des espaces communs dédiés à la vie collective. La durée de séjour y est d'un mois, tacitement renouvelable sans limitation de durée.

Ils doivent être agréés conjointement par l'agence régionale de santé (ARS) et le conseil départemental. La gestion est confiée à un gestionnaire agréé ou se fait en gestion propre du propriétaire. Le gestionnaire est identifié dès la demande d'agrément et le projet d'établissement implique la présence d'une équipe soignante, administrative, d'accueil hôtelier, de restauration, de blanchissage, d'animation de la vie sociale. Le plan d'exploitation fait l'objet d'une validation préalable.

L'enquête de la Drees de 2015 déjà citée permet de montrer que sur 7 400 Ehpad, 76 % sont des Ehpad publics ou à but non lucratif : 3 344 Ehpad publics et 2 287 Ehpad à but non lucratif (cf. tableau 6).

La majorité est détenue par des propriétaires publics ou à but non lucratif. Cette statistique pose néanmoins un problème de ventilation car on comprend mal comment des propriétaires publics ou des organismes HLM pourraient détenir des Ehpad privés à but lucratif, comme les 4 qui seraient détenus par un CCAS ou les 92 par des organismes HLM ou assimilés, sauf cas très particulier de montage juridique ou, dans le cas des SEM, du fait que leur activité peut inclure une partie en secteur libre.

Si l'on ne tient pas compte de ces quelques incertitudes, les Ehpad privés à but lucratif détenus par des organismes à but lucratif (609) devant être exclus, **seuls les Ehpad privés détenus par « d'autres propriétaires privés », soit 827 en 2015, sont potentiellement concernés par le Censi-Bouvard.** Ce chiffre ne définit qu'une borne très haute, dans la mesure où l'on raisonne sur un stock et qu'il n'existe pas de statistiques sur le nombre d'Ehpad financés en Censi-Bouvard depuis 2009, ni même gérés sous le régime de la copropriété.

Contrairement au cas des résidences étudiantes, les bailleurs sociaux ne détiennent pas une part prépondérante du stock des Ehpad et la part des établissements publics de santé, des congrégations, associations et fondations est plus importante. Ce legs historique explique que les bases de données relevant du secteur de la santé sont structurées selon une typologie organique (public/privé à but non lucratif/lucratif). Par ailleurs, elles accordent une importance plus grande au financement du fonctionnement qu'à celui de l'investissement.

Annexe IV

Tableau 6 : Statut et détention des Ehpad en 2015

	Ehpad public	Ehpad privé à but non lucratif	Ehpad privé à but lucratif	Total
CCAS ou collectivité territoriale	549	134	4	687
EP de santé ou ESMS	2 244	11	7	2 262
Bailleur HLM ou SEM de logement social	324	583	92	999
Organisme de retraite ou mutualiste	1	104	16	121
Association, fondation, congrégation	1	1 139	8	1 148
Autre propriétaire public	42	23	4	69
Sous-total public ou privé non lucratif	3 161	1 994	131	5 286
Organisme privé à but lucratif	14	42	609	665
Autre propriétaire privé	31	145	827	1 003
Total répondants	3 207	2 180	1 567	6 954
Non renseigné	137	107	202	446
Total	3 344	2 287	1 769	7 400

Source : Enquête EHPA 2015, Drees.

En fonctionnement, le budget d'un Ehpad est alimenté par la CNSA et le département, une partie restant à la charge du résident, qui peut bénéficier de différents types d'aides en fonction de sa situation et de la nature de l'établissement (habilité ou non à l'aide sociale). Il comporte trois sections : les soins, la dépendance, l'hébergement (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Composition simplifiée du budget d'un Ehpad

Soins	Dépendance	Hébergement
Partie relevant de l'assurance-maladie désormais financée par la CNSA Prise en charge à 100 % sous forme d'une dotation globale de soins	Partie acquittée par le résident sous forme d'un ticket modérateur « dépendance » correspondant au tarif GIR 5/6 Le reste est pris en charge par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) payée par le conseil départemental sous forme d'une dotation à l'établissement .	Représente 50% du budget de l'établissement Tarifs payés par le résident Ils sont fixés par le département lorsque l'Ehpad est habilité à l'aide sociale, libres pour les Ehpad non conventionnés. ASH lorsque l'Ehpad est habilité à l'aide sociale Les Ehpad qui le souhaitent peuvent proposer des prestations optionnelles à leurs résidents en dehors des prestations qu'impose la loi et les facturer en plus du prix d'hébergement.

Le répertoire Finess permet de répertorier les loyers pratiqués par les Ehpad, ainsi que les données sur l'éligibilité des logements à l'aide sociale à l'hébergement (ASH)³⁴. Les données de 2019 ont été analysées par une étude de la CNSA en 2021³⁵.

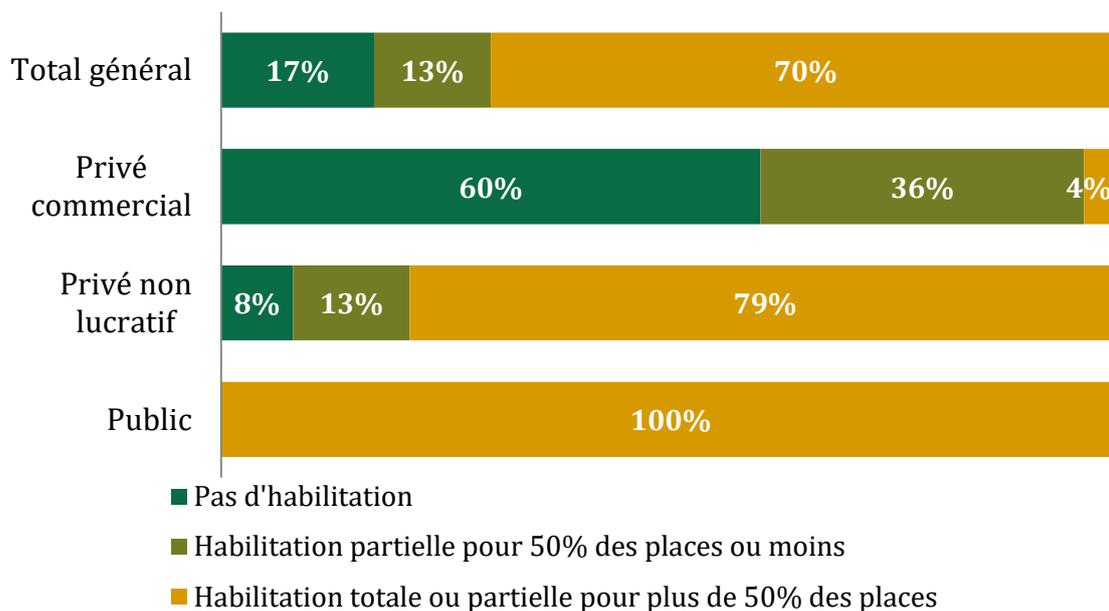
Un premier constat porte sur les établissements habilités à recevoir l'ASH. Cette information donne une indication sur la capacité des pouvoirs publics à imposer des niveaux de tarifs. En effet, le département peut tarifier l'ensemble des places d'un établissement dès que plus de 50 % des places proposées sont habilitées à l'ASH. Si moins de 50 % des places sont habilitées, seules les places habilitées voient leurs loyers plafonnés.

Dans la mesure où 60 % des Ehpad ne sont pas habilités à l'aide sociale, **les pouvoirs publics n'ont que peu d'influence sur les tarifs de ce type d'hébergement, qui garantissent le rendement de cet investissement (cf. graphique 1).**

³⁴ L'ASH est une aide sociale versée par le département. Elle s'adresse aux personnes de plus de 65 ans résidant dans un Ehpad qui dispose de places habilitées à recevoir de bénéficiaires de l'aide sociale ne pouvant s'acquitter des frais d'hébergement. En contrepartie de cette habilitation, le conseil départemental dispose de pouvoirs de régulation du tarif hébergement.

³⁵ CNSA, Analyse statistiques n°09 (Avril 2021), Les prix des EHPAD en 2019.

Graphique 1 : Habilitation à l'ASH selon le statut des Ehpad



Source : Finess.

On constate également que le loyer médian payé par les résidents en 2019 est supérieur de 12 €/m² dans les Ehpads privés accueillant des bénéficiaires de l'ASH par rapport aux Ehpads publics. La différence est de l'ordre de 20 €/m² entre les Ehpads privés commerciaux n'accueillant pas de bénéficiaires de l'ASH et les Ehpads privés non lucratifs n'accueillant pas de bénéficiaires de l'ASH (cf. tableau 8). Les Ehpads privés commerciaux semblent donc viser une population plus aisée.

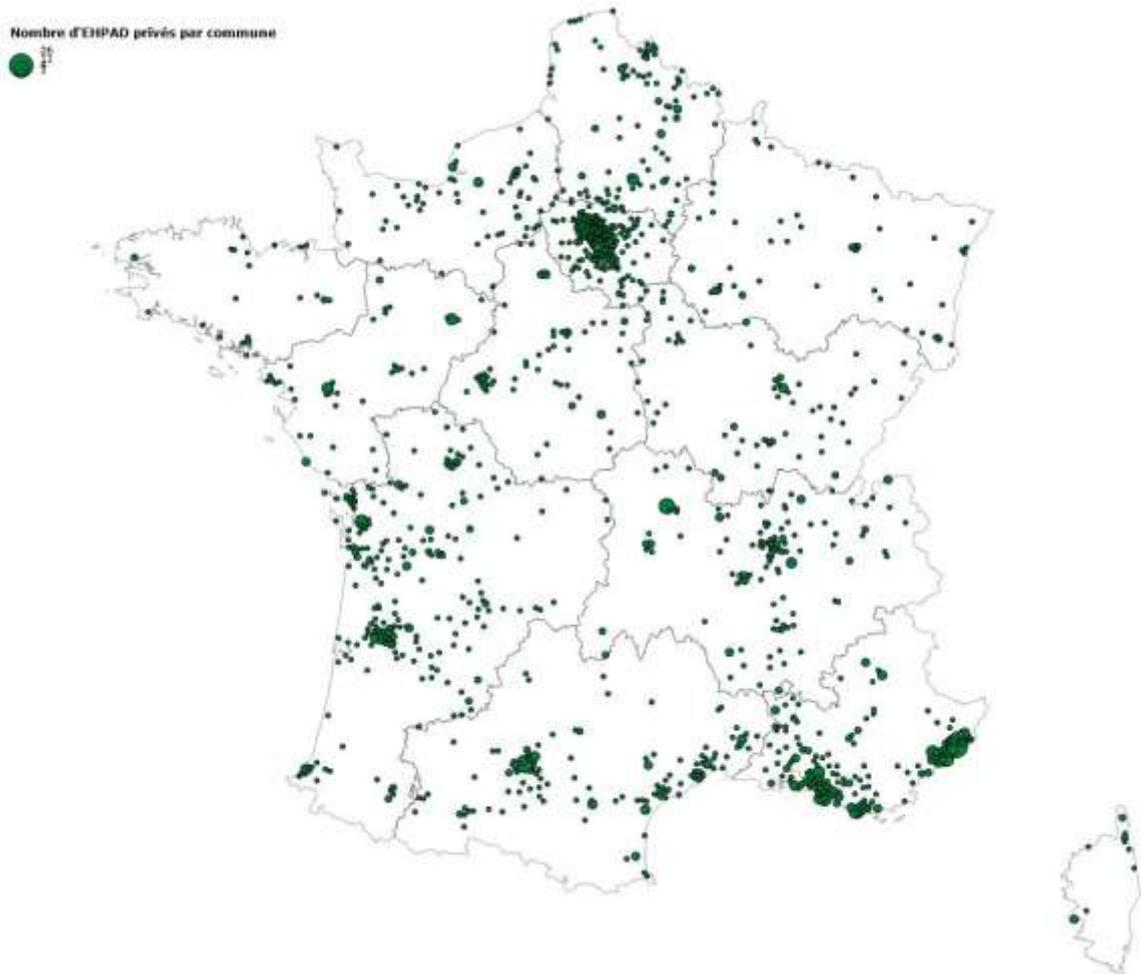
Tableau 8 : Prix de journée en Ehpad (en 2019)

Type d'hébergement	Public	Privé non lucratif	Privé commercial
Ehpad accueillant des bénéficiaires de l'ASH	56,56 €	60,29 €	68,99 €
Ehpad n'accueillant pas de bénéficiaires de l'ASH	-	68,69 €	88,00 €

Source : CNSA, Analyse statistiques n°09 (avril 2021), Les prix des EHPAD en 2019.

Enfin, les Ehpads privés ne sont pas répartis uniformément sur le territoire et se concentrent surtout dans l'unité urbaine parisienne, les métropoles de Lyon et Bordeaux, et la Côte d'Azur (cf. figure 1).

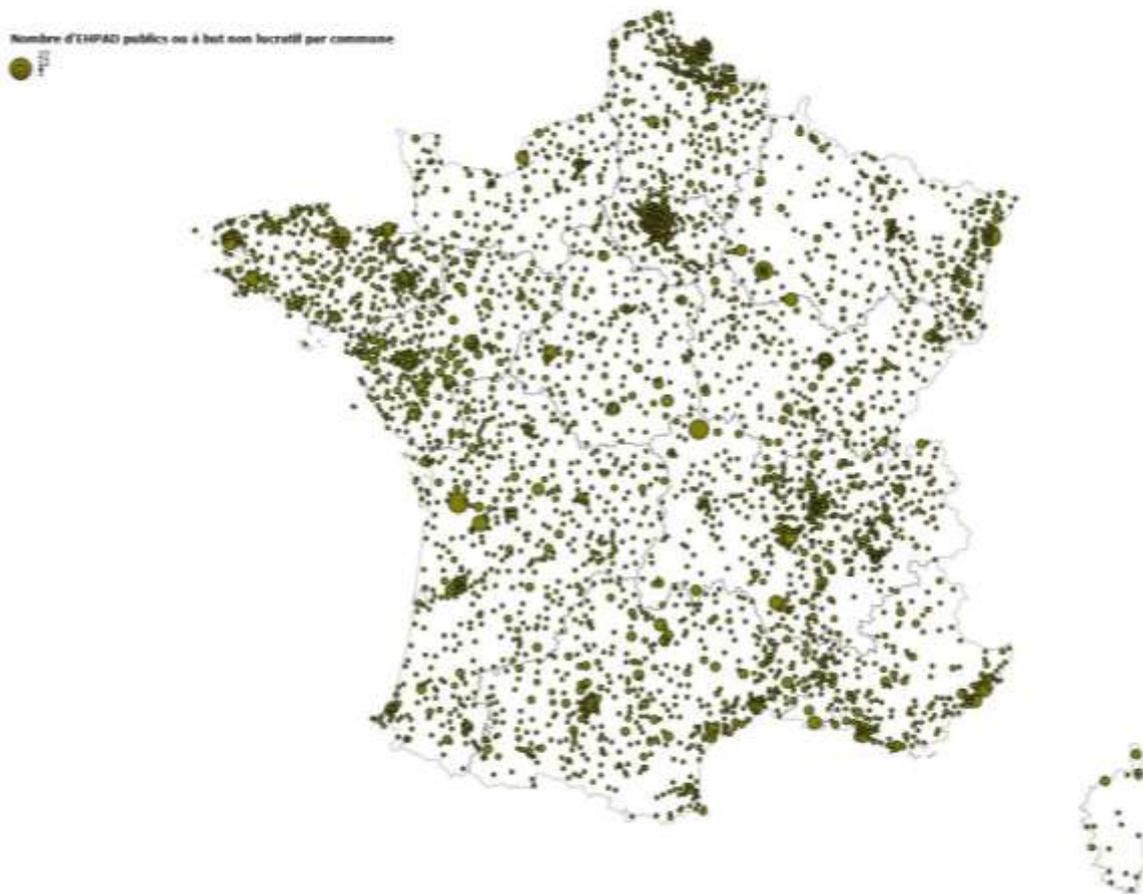
Figure 1 : Nombre d'Ehpad privés par commune



Source : Mission d'après la base Finess.

En comparaison, comme le montre la deuxième carte, les Ehpad publics ou à but non lucratifs, sont en nombre plus élevé et couvrent le territoire de manière plus homogène (cf. figure 2).

Figure 2 : Nombre d'Ehpad publics et privés à but non lucratif par commune



Source : Mission d'après la base Finess.

S'agissant de l'investissement, les aides se concentrent aujourd'hui sur la reconstruction et la réhabilitation, **de nouveaux agréments n'étant plus prévus, sauf plan de rattrapage de la Corse et de l'Outre-mer.**

C'est pourquoi le maintien de l'avantage fiscal pour les Ehpad apparaît en contradiction avec l'orientation de la politique publique, qui privilégie désormais le maintien au domicile historique et d'autres formes d'accueil, telles que les résidences autonomie ou encore de nouvelles formes d'habitat intermédiaire ou partagé, comme l'habitat inclusif.

2.2.3. Les formes intermédiaires, comme l'habitat inclusif, sont principalement portées par des bailleurs sociaux en ce qui concerne la construction, tandis que le financement mobilise de nombreux acteurs

L'habitat inclusif ne s'adresse pas seulement aux personnes âgées mais concerne également les personnes en situation de handicap, l'article L.381-1 du CASF énonçant que « *L'habitat inclusif est destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes* ».

Annexe IV

Dans la terminologie de la CNSA et plus généralement du domaine de la santé, l'habitat inclusif correspond à la fois à de « l'habitat intermédiaire », entre la résidence autonomie et l'Ehpad, et à du « logement classique », puisqu'il n'est pas un établissement social ou médico-social. Au sens du CCH, il fait partie de la catégorie des logements-foyers, c'est-à-dire qu'il **permet aux bailleurs sociaux de facturer des services, comme dans une résidence autonomie, tout en n'étant pas soumis au régime d'autorisation des ESMS.**

La parution de la circulaire interministérielle du 6 septembre 2021³⁶ visant à faciliter le déploiement de l'habitat inclusif et le décret n° 2021-1862 du 27 décembre 2021³⁷, applicable au 1er janvier 2022, ont rendu possible l'accueil d'un habitat inclusif au sein de logements foyers non ESMS.

L'habitat inclusif est une forme d'habitat intermédiaire ou d'habitat partagé permettant de sortir du « tout Ehpad » et pouvant correspondre au besoin, pour certaines personnes âgées, de résider dans un cadre collectif favorisant leur bien-être et leur permettant de rester autonomes le plus longtemps possible. Il n'est pas une simple déclinaison sociale de la RSS mais, comme les résidences autonomie et à la différence des résidences-services, il correspond à des projets d'accompagnement portés par les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux. Le rapport de Jacques Wolfrom et de Denis Piveteau³⁸ à l'origine du projet mettait en avant trois objectifs : accompagner, partager et insérer (API). L'habitat inclusif correspond en effet à de petites structures, un peu dans l'esprit des béguinages d'autrefois, comportant un espace commun et hébergeant 5 à 8 personnes, handicapées ou en perte d'autonomie, qui peuvent s'entendre pour partager un accompagnement (un salarié, un SIAD, un SAD). **Il s'agit d'une forme d'habitat partagé pouvant être conçue comme une solution alternative à la résidence autonomie, voire à l'Ehpad.**

La circulaire interministérielle inclut les ministères de la transition écologique (MTE), de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), des solidarités et de la santé (MSS), ainsi que le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), la CNSA, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), avec l'objectif de veiller à la cohérence des actions de l'État sur le territoire.

Pour le financement du fonctionnement des logements inclusifs, la CNSA met actuellement en place des conventions avec les départements permettant de financer l'aide à la vie partagée (AVP). Dans le cadre du Ségur de la santé, une enveloppe de 7,5 M€ par an sur trois ans (2022-2024) vise à solvabiliser une partie de l'investissement : elle finance, d'une part, le surcoût des espaces communs et, d'autre part, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie ou au handicap.

³⁶ Circulaire interministérielle n° DGCS/SD3A/DHUP/DGCL/2021/191 du 6 septembre 2021 relative au plan interministériel de développement de l'habitat inclusif.

³⁷ Décret n° 2021-1862 du 27 décembre 2021 modifiant la section 7 du chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation relative aux conventions passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire en application de l'article L. 353-13 portant sur les logements-foyers visés par l'article L. 351-2 (5°).

³⁸ Denis PIVETEAU, Jacques WOLFROM, *Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous*, rapport remis au Premier ministre le 26 juin 2020.

Annexe IV

La démarche interministérielle s'appuie sur une instance centrale, la **conférence départementale des financeurs de la prévention et de la perte d'autonomie** (CFPPA), dont le champ de compétences a été élargi à l'habitat inclusif dans le cadre de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan). Elle est présidée par le conseil départemental, vice-présidée par l'agence régionale de santé (ARS) et comprend les services déconcentrés de l'État compétents en matière d'habitat et de cohésion sociale, auxquels peuvent se joindre, en fonction des particularités locales, d'autres acteurs locaux tels que les mairies, les EPCI, l'Union sociale pour l'habitat (USH) ou la CDC. Elle a vocation à identifier les projets du territoire et à élaborer un programme coordonné de financement des habitats inclusifs, grâce à différentes aides financières telles que la nouvelle « aide à la vie partagée » (AVP), le forfait pour l'habitat inclusif (FHI) ou celles d'autres membres de la conférence, comme l'Agence nationale de l'habitat (Anah), les mutuelles, les Carsat, etc.

L'exemple de l'habitat inclusif permet de montrer que le financement n'est pas univoque, qu'il implique de l'aide à la pierre pour la construction et une palette de financements variés pour le fonctionnement, qui ne peuvent être mobilisés qu'au plus près des territoires.

Le décret de du 27 décembre 2021 précité a prévu une nouvelle convention-type à l'APL applicable aux logements-foyers accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées, à laquelle devront se conformer les conventions APL signées à compter de son entrée en vigueur, dont les dispositions sont adaptées pour y permettre l'habitat inclusif, de même que les dispositions réglementaires des logements-foyers conventionnés à l'APL accueillant des personnes âgées ou handicapées.

Si les bailleurs sociaux se disent intéressés, les opérations sont encore en nombre limité et on ne compte actuellement que quelques centaines de ces structures. La circulaire indique qu'en 2020, les crédits en faveur du soutien à l'habitat inclusif ont permis de financer **310 projets d'habitat inclusif pour 2 936 personnes sur le territoire.**

Tableau 9 : Résumé simplifié de la typologie des résidences pour personnes âgées

Dénomination	Statut	ESMS	Médicalisé	Social	Censi-Bouvard
Résidence-services	Privé à but lucratif	Non	Non	Non	Oui
Résidence autonomie (CASF) ou logement foyer ayant la qualité d'ESMS(CCH)	Principalement public ou à but non lucratif	Oui	Non même si liaisons avec des Ehpad et/ou SAD et SSIAD	Oui si habilitée aide sociale (ASH) ou conventionnée APL	Oui en principe mais non dans les faits
Ehpad	Public, privé lucratif ou non lucratif	Oui	Oui	Oui si habilité ASH ou conventionné APL	Oui, dans une proportion ND mais inférieure à 10%
Logement inclusif ou logement-foyer non ESMS	Possible seulement en logement-foyer ou LLS classique, pas en RSS ou en ESMS	Non	Non	Oui, nouvelle convention APL et AVP	Non

Source : Mission.

2.3. Les établissements pour personnes handicapées semblent également peu concernés par le financement en Censi-Bouvard

Selon le Bofip, peuvent être financés en LMNP ou Censi-Bouvard :

- ♦ **des foyers de vie ou foyers occupationnels** : ces établissements, qui comportent des structures pour l'hébergement, ne fournissent pas de prestations de soins et accueillent des personnes adultes dont le handicap ne leur permet pas ou plus d'exercer une activité professionnelle. Les foyers de vie fonctionnent en majorité en internat, tandis que les foyers occupationnels sont en principe des structures d'accueil de jour ;
- ♦ **des foyers d'accueil médicalisé (FAM)** : ces foyers, qui comportent des structures pour l'hébergement, dispensent des soins médicaux ou paramédicaux. Ils accueillent des adultes gravement handicapés, mentalement ou physiquement, dont la dépendance les rend notamment inaptes à toute activité à caractère professionnel et rend nécessaire l'assistance d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence, ainsi qu'une surveillance médicale et des soins constants. Ces établissements sont soumis à des obligations définies par le décret n° 2009-322 du 20 mars 2009 relatif aux obligations des établissements et services accueillant ou accompagnant des personnes handicapées adultes n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie ;

Annexe IV

- ♦ **des maisons d'accueil spécialisées (MAS)** : ces établissements, qui comportent des structures pour l'hébergement, dispensent des soins d'hygiène ou de maternage et des activités occupationnelles ou d'éveil, tendant au maintien ou à l'amélioration des acquis (ou à prévenir une régression). Les personnes qui y sont accueillies sont des adultes atteints d'un handicap intellectuel, moteur ou somatique grave, ou gravement polyhandicapées, n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie. Ces établissements sont également soumis à des obligations définies par le décret n° 2009-322 du 20 mars 2009.

Les autres types d'établissement ne peuvent pas être assimilés à ceux mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF et n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt. En 2020, il y avait, en France, 2 574 établissements d'hébergement pour personnes handicapées potentiellement éligibles au dispositif Censi-Bouvard.

Tableau 10 : Établissements d'hébergement pour personnes handicapées éligibles au dispositif Censi-Bouvard par statut juridique en 2022

Type d'établissements	Établissements publics	Établissements privés à but non lucratif	Établissements privés commerciaux	Total
MAS	156	572	6	734
FAM	95	523	2	620
Foyers de vie	154	1 258	8	1 420

Source : Mission d'après les données du répertoire Finess.

Les établissements d'hébergement pour personnes handicapées sont en très grande majorité des établissements privés à but non lucratif et les établissements privés commerciaux ne représentent qu'un contingent résiduel (cf. tableau 10). Comme pour les résidences autonomie, il ne semble pas que ces établissements fassent l'objet d'acquisitions en LMNP ou Censi-Bouvard, sauf cas particuliers non identifiés par la mission.

3. La difficulté à établir une typologie partagée correspondant à des données agrégées plaide en faveur d'une action mieux coordonnée de la part des pouvoirs publics en matière de financement de résidences thématiques

3.1. La résidence-services échappe largement à la statistique publique et, partant, à la programmation d'une offre correspondant à l'ensemble des besoins

Outre les difficultés à « croiser » les données issues des différentes bases (Répertoire Finess, statistiques de la Drees, Sitadel, Sisal, etc.) en grande partie pour des raisons liées à une terminologie très variée, les données relatives aux résidences-services privées sont totalement absentes de ces bases, puisqu'elles ne font l'objet d'aucun enregistrement, sauf en ce qui concerne les demandes de permis de construire (base Sitadel). Il n'est donc possible d'en évaluer le nombre et les caractéristiques que par déduction et à partir des données propres à chaque type d'opérateur privé, dont les stratégies d'investissement (vente en bloc ou au détail, par exemple) peuvent être très variées.

Les services déconcentrés du ministère chargés du logement, tels que la Drihl ou la Dreal Bourgogne-Franche Comté rencontrées par la mission, ne disposent pas de données relatives à ce segment, alors que la Drihl range le logement des étudiants parmi les trois priorités régionales de l'Ile-de-France et que la Dreal Bourgogne Franche-Comté vient de publier une boîte à outils concernant la prise en compte des besoins des personnes âgées dans les politiques de l'habitat.

Quant aux observatoires du logement, dont le financement et l'organisation sont très variés sur le territoire, associant principalement les Agences d'urbanisme et les Adil³⁹ dans les départements, la remontée des informations qu'ils permettent n'apparaît ni exhaustive ni coordonnée en fonction d'un objectif global de politique publique mais dépend de leurs « donneurs d'ordre ». S'agissant du logement des étudiants, les Observatoires territoriaux du logement étudiant (OTLE) et les Crous n'ont pas, jusqu'à présent fait remonter les besoins en logement libre mais seulement en logements conventionnés (cf. annexe II).

Concernant les établissements pour personnes âgées, les sources sont également parcellaires et parfois contradictoires, les principaux syndicats comme le Syndicat national des établissements, résidences et services d'aide à domicile privés pour personnes âgées (Synerpa) ou le Syndicat national des résidences de services pour les aînés (SNRA), se concentrant logiquement sur leurs adhérents (cf. annexe III).

De même, la Fédération nationale des promoteurs immobiliers (FPI-France), si elle vient de monter un groupe de travail sur les résidences gérées, ne dispose pas de données nationales agrégées.

Par ailleurs, même s'ils peuvent définir des stratégies nationales, les opérateurs privés fondent principalement leurs projets de construction sur des études de marché locales dont les principaux déterminants sont les prix (loyers de marché), le coût du foncier et le potentiel de clients.

³⁹ Associations départementales d'information sur le logement.

3.2. Dans un contexte où le foncier est rare et cher, les différents projets de construction entrent nécessairement en concurrence

3.2.1. Les freins à la construction ne sont pas spécifiques aux résidences, hormis quelques conditions restrictives présentes dans les PLU ou le fait que les règles propres aux ESMS puissent être jugées trop contraignantes pour les bailleurs sociaux

Les freins à la construction ont déjà fait l'objet de nombreux rapports et en particulier des travaux de la commission Rebsanem⁴⁰, qui considérait en 2021 que « *les besoins en logement se maintiendront à un niveau élevé dans les années à venir, en particulier dans les territoires qui connaissent déjà les tensions les plus fortes* ». Elle faisait le constat d'une forte baisse (-14 % par rapport au niveau moyen de 2018) des autorisations de construire en zones A bis, A et B1, tandis qu'elles étaient en augmentation de 22 % dans les zones B2 et C et soulignait que ce décrochage des territoires tendus s'observait aussi bien dans le secteur libre que le secteur social. Elle ajoutait : « *Face aux réticences locales à la construction, la commission appelle à déployer un discours politique offensif et des mesures financières ciblées sur les communes et intercommunalités* ».

Concernant la question des résidences thématiques, la mission n'a pas identifié de freins vraiment spécifiques et les contraintes les plus souvent citées lors des entretiens sont classiquement le foncier, la réticence des élus envers la construction, ainsi que les règles de mixité sociale.

On peut néanmoins préciser que les opérateurs, publics ou privé, ont souligné que :

- ◆ **les exigences en matière de parkings** (ou de local à vélos, voire à poussettes) incluses dans certains PLU ou PLUi⁴¹ sont jugées excessives du fait que les personnes âgées et les étudiants disposent moins souvent d'un véhicule par foyer que la population générale ;
- ◆ **le besoin en résidences thématiques n'est pas toujours pris en compte ou insuffisamment** dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) ;
- ◆ comme le montre le cas des résidences autonomie, largement conventionnées à l'APL mais non toujours à l'aide sociale, **le statut d'ESMS et les contraintes qu'il impose en matière d'autorisation est sans doute un obstacle à leur développement**, alors que ce type de résidences, plus abordables que les résidences-services seniors, correspond à un besoin, au même titre que le maintien à domicile, le logement partagé ou inclusif ;
- ◆ **les servitudes de mixité sociale**, qui vont jusqu'à la « mixité au palier », sont plus difficiles à gérer en résidence étudiante, dans la mesure où les différences de prix de location, qui dépendent surtout du financement du logement, ne correspondent pas forcément à des différences objectives de revenu entre les étudiants.

⁴⁰ Rapport Rebsanem-Commission pour la relance durable de la construction, tome 1, « Diagnostic et mesures phares », 27 septembre 2021

⁴¹ Plan local d'urbanisme (PLU) et plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

3.2.2. Le financement public de résidences suit la même tendance à la baisse que le logement locatif social

Globalement, les structures collectives représentent environ 20 % des logements locatifs sociaux financés en 2020, le tableau suivant, issu du *Bilan des financements aidés 2020* publié par la DHUP, ne permettant pas de distinguer les foyers pour personnes âgées ou handicapées d'une part, et les résidences sociales, d'autre part. En revanche, il permet de montrer que les caractéristiques techniques et économiques des opérations sont différentes.

Tableau 11 : Part des logements collectifs dans les logements sociaux financés en 2020

Typologie du logement	Nombre de logements	Surface utile (SU) par logement (m ²)	Part dans le total LLS
Logements ordinaires	69 623	71,18	79,6 %
Structures collectives	17 878	26,10	20,4 %
Total	87 501	-	100 %

Source : Bilan 2020 des logements aidés, DGALN/DHUP.

Tableau 12 : Répartition des logements sociaux selon leur taille

Typologie du logement	T1	T2	T3	T4	T5+
Logements ordinaires	6,7 %	32,6 %	38,0 %	20,1 %	2,6 %
Structures collectives	94,9 %	3,5 %	1,1 %	0,4 %	0,2 %

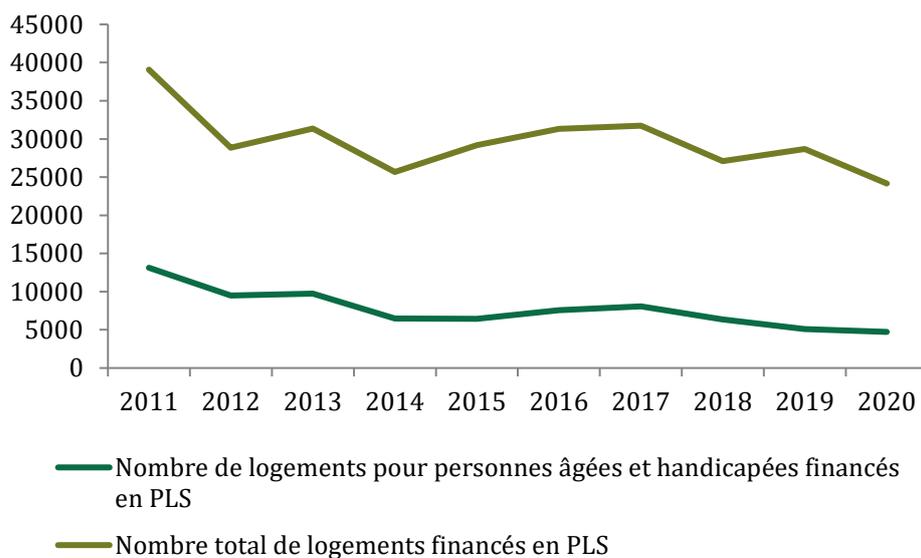
Source : Bilan 2020 des logements aidés, DGALN/DHUP.

Qu'il s'agisse de résidences universitaires, d'Ehpad habilités à l'aide sociale ou de résidences autonomie et que le maître d'ouvrage soit public ou privé à but non lucratif, globalement le financement de ces structures est public, *via* les fonds d'épargne et principalement en prêt locatif social (PLS). L'État ne subventionne pas les PLS mais le département, en particulier lorsqu'il est délégataire, peut choisir de le faire, de même que les métropoles, les EPCI ou les régions. Par ailleurs, le département assume une grande partie des coûts de fonctionnement des résidences autonomie et des Ehpad habilités à l'aide sociale.

Depuis 2011, le nombre de PLS destinés à financer des logements pour personnes âgées ou handicapées a diminué assez régulièrement, passant de 13 130 en 2011 à 4 728 en 2020, pour une moyenne, sur la même période, de 7 717⁴². Si l'on compare la courbe avec celle du nombre total de PLS financés, on voit qu'elle est corrélée à l'évolution d'ensemble du financement en PLS, sauf peut-être en fin de période (cf. graphique 2).

⁴² Source : MTE, *Bilan des logements aidés 2020*, DGALN/DHUP.

Graphique 2 : Évolution du nombre de PLS et de PLS-PAPH depuis 2011



Source : Bilan 2020 des logements aidés, DGALN/DHUP-Mission.

Le pourcentage moyen de PLS consacrés au logement des personnes âgées ou handicapées est de l'ordre de 27 % du total (cf. tableau 13) mais dans trois régions, qui représentent 31 % du total de ces PLS, leur part dépasse 50 %, notamment la Bourgogne-Franche-Comté (70 %). Il est en dessous de ce seuil dans les Hauts-de-France, PACA, la Corse et surtout l'Ile-de-France (6 %). Pour l'Ile-de-France, cela peut s'expliquer par les priorités régionales, centrées sur les logements les plus sociaux (PLAI) et les étudiants, tandis que la DREAL Bourgogne-Franche-Comté, au contraire, ne suit plus le sujet des étudiants et concentre ses moyens sur le besoin des personnes âgées.

Dans les régions les plus tendues, en Ile-de-France notamment, la programmation publique des résidences pour étudiants ou personnes âgées passe par la définition d'une géographie préférentielle et, dans le cadre de cette géographie (communes dont la classification est celle d'un fort déséquilibre entre offre et demande), il n'est plus nécessaire de justifier la réalité du besoin dans le dossier d'agrément. Hors de cette géographie, la production d'une étude de marché dédiée ou de justifications précises doit appuyer la demande.

Pour autant, dans les communes carencées au sens de la loi SRU, **le financement de résidences thématiques en PLS peut donner lieu à une demande de compensation sur les autres segments et, notamment, sur le logement familial très social (PLAI)**, comme déjà indiqué pour les logements étudiants au point 1.

Annexe IV

Tableau 13 : PLS pour personnes âgées et handicapées financés depuis 2011 par régions

Région	Nombre de PLS pour PAH	Nombre total de PLS	Pourcentage
Bourgogne-Franche-Comté	4 730	6 743	70 %
Pays de la Loire	7 661	14 765	52 %
Nouvelle-Aquitaine	11 437	22 683	50 %
Bretagne	5 091	10 297	49 %
Centre-Val de Loire	3 459	7 271	48 %
Grand Est	5 733	15 010	38 %
Auvergne-Rhône-Alpes	13 232	37 050	36 %
Occitanie	7 927	22 340	35 %
Normandie	2 909	9 434	31 %
Hauts-de-France	3 919	16 366	24 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 474	21 569	21 %
Corse	54	338	16 %
Ile-de-France	6 540	105 901	6 %
Total	77 166	289 767	27 %

Source : Bilan 2020 des logements aidés, DGALN/DHUP-Mission.

Pour les logements étudiants comme pour ceux des personnes âgées, même si le PLS peut potentiellement financer 100 % du coût du projet, il reste un produit cher et la mise de fonds propres est nécessaire, de même qu'un haut niveau de subvention ou de mise à disposition de foncier, tout particulièrement dans les zones tendues.

3.2.3. En pratique, beaucoup d'opérations de construction sont mixtes

Autre fois résiduelle par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, la VEFA, c'est-à-dire l'achat en bloc à un promoteur, s'est développée dans les projets des bailleurs sociaux et, en pratique, la plupart des opérations sont mixtes, notamment pour le logement étudiant : la VEFA concerne ainsi environ 15 % des opérations d'Hénéo (RIVP) et 60 % de celles de 3F Résidences (Groupe 3F, Action Logement).

De la même manière que les PLS permettent d'équilibrer une opération de logements familiaux en PLAI grâce à un pourcentage de logements à loyers plus élevés, les opérations mixtes permettent une forme de partage du foncier, une partie de la résidence étant valorisée en libre et une autre partie en social, le bailleur HLM ou SEM pouvant assurer ou non l'exploitation de l'ensemble ou cette dernière être confiée à un gestionnaire spécialisé.

C'est pourquoi la définition de la réponse à des besoins à la fois nationaux et territorialisés devrait prendre en compte l'ensemble de ces dimensions.

3.3. Une démarche interministérielle associant les collectivités locales et les instances déconcentrées compétentes serait nécessaire pour faire coïncider l'offre et la réponse aux besoins des territoires

La démarche relative à l'habitat inclusif (présentée au point 2.2.3), qui part de l'expression d'un besoin spécifique d'habitat partagé (ou non conventionnel) pour les personnes âgées, ensuite formalisée par le rapport de Denis Piveteau et Jacques Wolfrom, a débouché sur un plan interministériel permettant de la décliner sur les territoires, ces derniers tenant la plus grande partie des leviers de l'acte de construire (permis de construire pour les communes, délégation des aides à la pierre pour les départements, les métropoles et autres EPCI, documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, etc.) ainsi que les moyens de financement en fonctionnement, notamment pour les résidences autonomie et les Ehpad (départements), en liaison avec d'autres financeurs (ARS, CNSA, caisses de retraite...)

Elle s'est traduite par :

- ◆ **la circulaire interministérielle** n° DGCS/SD3A/DHUP/DGCL/2021/191 du 6 septembre 2021 relative au plan interministériel de développement de l'habitat inclusif ;
- ◆ **le décret n° 2021-1862 du 27 décembre 2021** modifiant la section 7 du chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation relative aux conventions passées entre l'État, l'organisme propriétaire et l'organisme gestionnaire en application de l'article L. 353-13 portant sur les logements-foyers visés par l'article L. 351-2 (5°), qui a créé un nouveau type de convention APL ;
- ◆ **la création d'une aide dédiée** : l'aide à la vie partagée (AVP) ;
- ◆ un appui sur la **conférence départementale des financeurs de la prévention et de la perte d'autonomie** (CFPPA), dont le champ de compétences avait été élargi à l'habitat inclusif par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan).

Sur ce modèle, il pourrait être envisagé d'engager une démarche interministérielle associant les collectivités locales (collectivités territoriales et EPCI), les instances déconcentrées compétentes, les financeurs publics ainsi que les principaux opérateurs publics et privés sur deux sujets : d'une part, les besoins des personnes âgées ou handicapées et, d'autre part, ceux des étudiants et plus généralement des jeunes actifs.

Les concertations pourraient notamment permettre :

- ◆ **une meilleure définition de la stratégie nationale**, ainsi que sa diffusion ;
- ◆ **un travail sur le rapprochement des codes applicables** (principalement CCH et CASF mais il existe également des règles dans le code de la santé ou dans celui de l'éducation) ;
- ◆ **une harmonisation des terminologies employées** de façon à faciliter le rapprochement des bases de données ;
- ◆ **des actions d'information à destination des publics cibles** : il est difficile, pour les personnes âgées et/ou handicapées de déterminer quelle solution est la plus adaptée à leurs besoins et, s'agissant des étudiants, la plupart ignorent quelles sont les solutions intermédiaires entre « logements Crous » et résidences privées, alors qu'il existe une gamme de logements conventionnés ;
- ◆ **l'identification des contraintes spécifiques liées aux PLH, aux documents d'urbanisme et autres documents de programmation pour la construction de résidences thématiques** ;

Annexe IV

- ◆ **l'appui sur les observatoires du logement** existants, comme les OTLE ou les observatoires des loyers, ainsi qu'une éventuelle création dans les territoires non couverts ;
- ◆ **l'intégration, dans la mesure du possible, de l'offre potentiellement réalisable par les acteurs privés.**

ANNEXE V

Le financement par les acteurs institutionnels privés des résidences- services et des Ehpad

SOMMAIRE

1. LES EHPAD ET RÉSIDENCES-SERVICES, POUR L'ESSENTIEL DANS LE DOMAINE DES SENIORS, SONT DES ACTIFS DE DIVERSIFICATION DES FONDS D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER OUVERTS AU GRAND PUBLIC.....	2
1.1. La capitalisation des fonds a triplé en 10 ans, cette évolution offre des opportunités au développement des résidences-service.....	2
1.1.1. <i>Le potentiel de financement annuel des SCPI s'est établi entre 6 et 9 milliards d'euros sur les 5 dernières années.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les souscriptions en OPCI ont évolué entre 2 et 4 milliards d'euros entre 2017 et 2020, l'année 2021 présentant une contre-performance.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les unités de compte d'assurance-vie jouent un rôle croissant, notamment dans le développement des SCI, dont les souscriptions annuelles ont régulièrement cru les 4 dernières années pour atteindre 3,3 M€ fin 2021..</i>	<i>4</i>
1.2. Les Ehpads et résidences-services ne représentent cependant à ce jour qu'une très faible part de la capitalisation des fonds.....	5
1.2.1. <i>Les EHPAD et résidences-services restent un actif marginal de diversification pour les fonds généralistes.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Certains fonds spécialisés détiennent des portefeuilles significatifs en la matière.....</i>	<i>8</i>
2. LES ACTEURS PROFESSIONNELS ONT DEPUIS PEU DÉVELOPPÉ LEUR INVESTISSEMENT DANS LE CHAMP DES EHPAD ET RÉSIDENCES-SERVICES CONÇUS COMME UN ACTIF DE DIVERSIFICATION	9
2.1. Les organismes professionnels de placement collectif immobilier (OPPCI), dont l'actif brut atteint 104 Md€ au 31 décembre 2021, se déclinent généralement sous forme de sociétés professionnelles de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPPICAV) et peuvent porter des résidences gérées.....	10
2.1.1. <i>Lorsqu'elles sont présentes dans les portefeuilles, les résidences gérées sont généralement un actif de diversification des SPPPICAV et FPPI.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>Certaines d'entre elles peuvent cependant se spécialiser en immobilier géré.....</i>	<i>11</i>
2.2. Les institutionnels peuvent également intervenir en résidences gérées par le biais de sociétés dédiées (SCI et foncières - SAS notamment) ou dans le cadre de fonds professionnels.....	12
2.2.1. <i>Certaines opérations peuvent conduire à la réalisation de programmes significatifs en résidences gérées mais il n'existe aucune donnée agrégée permettant d'apprécier le poids de ces actifs dans les investissements.....</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Trois opérations d'Ampère Gestion présentent des caractéristiques spécifiques au regard du secteur et illustrent son potentiel de développement.....</i>	<i>13</i>

3. L'INVESTISSEMENT IMMOBILIER, PRIVÉ OU PROFESSIONNEL, PEUT PRENDRE LA FORME DE PLACEMENTS BOURSIERS (SOCIÉTÉ D'INVESTISSEMENT IMMOBILIER COTÉ – SIIC / FONCIÈRES COTÉES ET OPCVM IMMOBILIER)	14
4. UN DÉVELOPPEMENT PLUS SIGNIFICATIF DU FINANCEMENT INTERMÉDIÉ DES RÉSIDENCES-SERVICES PAR DES ACTEURS PRIVÉS OU PROFESSIONNELS EST SOUHAITABLE ET POSSIBLE DANS CERTAINES CONDITIONS	16
4.1. Le financement de ce type d'actifs par des institutionnels présente des avantages par rapport à une détention directe par des copropriétaires privés.....	16
4.1.1. <i>Le petit nombre de parties prenantes (promoteur, investisseur, exploitant) facilite l'établissement d'un modèle d'affaires sur le long terme</i>	<i>16</i>
4.1.2. <i>L'entretien et l'adaptation des immeubles aux nouvelles exigences sociales et réglementaires est facilitée par l'approche patrimoniale de l'investisseur</i>	<i>16</i>
4.1.3. <i>Dans le cas particulier des établissements médico-sociaux, la complexité des modèles économiques doit proscrire la détention directe par des copropriétaires privés</i>	<i>17</i>
4.1.4. <i>L'encadrement des fonds par les règles prudentielles et leur surveillance par l'autorité des marchés financiers apporte une garantie aux investisseurs particuliers</i>	<i>17</i>
4.1.5. <i>L'intermédiation et les caractéristiques financières de certains fonds apportent des garanties de liquidité et de pérennité de la valeur aux investisseurs particuliers</i>	<i>18</i>
4.2. Le financement des résidences-services par des institutionnels n'est cependant pas exempt de certains risques, non dirimants, mais qui doivent être anticipés.....	19
4.2.1. <i>Les institutionnels ont une approche en termes de rendement, mais aussi d'augmentation de la valeur patrimoniale, ce qui pourrait induire des effets pervers en termes de localisation et de risque de sortie anticipée.....</i>	<i>19</i>
4.2.2. <i>Par rapport au cas de détention de lots par des particuliers, les rapports de force sont plus favorables au propriétaire au détriment du promoteur et de l'exploitant.....</i>	<i>20</i>
4.3. La rentabilité attendue et la disponibilité des biens sont des facteurs déterminants pour le développement de l'intermédiation en résidences-services ...	21
4.3.1. <i>La rentabilité brute de l'investissement dépend principalement de la valeur d'acquisition, du loyer et de la demande des investisseurs</i>	<i>21</i>
4.3.2. <i>La rentabilité nette pour l'investisseur individuel est en outre affectée par les conditions de marché et par la fiscalité</i>	<i>22</i>
4.3.3. <i>Pour une demande donnée, l'attractivité de l'investissement dépend principalement de la performance comparée avec des actifs de type similaire (immobilier professionnel et résidentiel)</i>	<i>23</i>
4.4. Un potentiel de développement existe aussi en raison d'une épargne disponible, d'une appétence renouvelée pour le support résidentiel et en résidence gérées et de l'existence d'un besoin non couvert.....	24

Annexe V

L'annexe a pour objet de situer l'investissement en Ehpad et en résidences-services au sein des investissements des acteurs institutionnels privés. Le périmètre retenu est celui des fonds d'investissement, destinés au grand public et aux professionnels, et des opérations d'investissement des professionnels sur fonds propres.

Dans cette annexe, le terme « Ehpad » correspond aux résidences-services médicalisées, le terme « résidences-services » recouvre les résidences-services étudiantes et les résidences-services seniors. Le terme « résidences gérées » englobe les Ehpad et les résidences-services.

La présente annexe ne traitera pas des résidences autonomie ni des résidences handicapées, la mission n'ayant repéré aucun financement privé significatif de ce type de produit.

Si les données sont généralement disponibles et permettent de positionner les Ehpad et les résidences-services au sein des portefeuilles des fonds ouverts au grand public, ce n'est pas le cas pour les opérations réservées aux professionnels. Sur ce deuxième volet la mission n'a pu que pointer un certain nombre d'opérations visant des résidences gérées.

Encadré 1 : Présentation des acteurs

Les investisseurs sont d'une part des sociétés de gestion qui interviennent pour le compte de leurs clients (particuliers ou professionnels) ; d'autre part, des investisseurs professionnels directs. Les sociétés de gestion assurent l'ingénierie financière et juridique des opérations : levée de fonds, rémunération des investisseurs, recherche et achat des actifs et gestion locative. Les fonds gérés par les sociétés de gestion sont remis chez des dépositaires. Les dépositaires sont des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement habilités à la fourniture de services de conservation d'instruments financiers. Ils sont en charge de vérifier la propriété des actifs immobiliers du fonds, de contrôler la régularité des décisions de la société de gestion, de conserver les titres et de surveiller les flux de trésorerie.

Encadré 2 : Présentation des fonds

La directive 2011/61/UE du Parlement européen et du conseil du 8 juin 2011 encadre le fonctionnement des fonds d'investissement alternatif (FIA).

Dans le domaine immobilier, les FIA par nature sont réglementés dans les articles L. 214-24 à L. 214-130-3-1 du code monétaire et financier; relèvent de cette catégorie les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) et les organismes de placement collectif en immobilier (OPCI). Les règles relatives aux OPCIs sont fixées par les articles L. 214-33 à L. 214-61-1 du code. Celui-ci distingue les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) et les fonds de placement immobilier (FPI).

Les FIA par objet lèvent des capitaux pour des investisseurs conformément à une politique d'investissement prédéfinie ; relèvent de cette catégorie les sociétés civiles immobilières (SCI) ainsi que certaines sociétés foncières (SA ou SAS à prédominance immobilière).

Le code monétaire et financier fixe des conditions distinctes pour les investisseurs non professionnels et pour les investisseurs professionnels.

Source : Mission d'après le code monétaire et financier.

Les investissements peuvent être réalisés selon plusieurs formes, les véhicules d'investissement étant ouverts à différentes catégories d'acteurs :

- ◆ la première partie traite des fonds d'investissement immobilier ouverts au grand public ;
- ◆ la deuxième partie est consacrée aux investissements des acteurs professionnels qui peuvent soit passer par le biais de fonds d'investissement regroupant plusieurs acteurs soit être réalisés en direct ;
- ◆ la troisième partie rappelle que les investissements peuvent également être réalisés par le biais d'achat d'actions cotées ;

- ◆ la quatrième partie examine les conditions de développement des résidences gérées au sein des portefeuilles des investisseurs, qu'il s'agisse du grand public ou des professionnels.

1. Les Ehpad et résidences-services, pour l'essentiel dans le domaine des seniors, sont des actifs de diversification des fonds d'investissement immobilier ouverts au grand public

1.1. La capitalisation des fonds a triplé en 10 ans, cette évolution offre des opportunités au développement des résidences-service

La capitalisation des SCPI est passée de 22,3 Md€ en 2010 à 71,2 Md€ en 2020. L'actif net des OPCI est passé de 0,1 Md€ en 2010 à 22,3 Md€ en 2020. Si les chiffres ne sont disponibles que depuis 2018 pour les SCI en unités de compte (UC), leur actif net a augmenté de 172,5 % en quatre ans. Ces évolutions, qui traduisent le poids croissant de la « pierre papier » dans l'investissement immobilier du grand public, traduisent un potentiel de collecte important qui pourrait bénéficier aux résidences gérées. Cependant, à ce jour celles-ci restent un actif de diversification pour la plupart des fonds.

1.1.1. Le potentiel de financement annuel des SCPI s'est établi entre 6 et 9 milliards d'euros sur les 5 dernières années

Les SCPI sont des véhicules de placement immobilier. Elles sont gérées par des sociétés de gestion agréées par l'AMF dont le rôle est d'une part de sélectionner, acheter, louer et revendre l'actif immobilier, d'autre part d'entretenir le parc immobilier. La SCPI est à capital variable lorsque les parts sont émises par la société de gestion qui en fixe le prix¹ ainsi que la valeur de retrait ; les parts sont émises tant que le plafond du capital fixé dans les statuts n'a pas été atteint, le plafond peut toutefois être modifié par décision de l'assemblée générale extraordinaire. La sortie de ce type de SCPI se fait par demande de retrait à la société de gestion. Elle est à capital fixe lorsque les augmentations de capital sont décidées lors de l'assemblée générale, après souscription initiale, la vente et l'acquisition de parts se réalise à un prix résultant de la confrontation entre l'offre et la demande sur le marché secondaire². La plupart des nouvelles SCPI sont désormais à capital variable. Les SCPI peuvent être en capitalisation ou en distribution.

Encadré 3 : Les fonds en capitalisation et en distribution

Les SCPI, comme l'ensemble des fonds de placement peuvent être en capitalisation ou en distribution. Les fonds en capitalisation ont pour objet de réinvestir au fur et à mesure l'ensemble des rendements locatifs jusqu'à la clôture du fonds : le porteur de parts est rémunéré par la plus-value de clôture. Les fonds en distribution versent les revenus aux associés selon un calendrier variant selon le fonds (trimestriel, semestriel ou annuel). Toutefois, les premiers versements lors de la constitution d'un fonds ne sont versés qu'à l'issue d'un « délai de jouissance » permettant la constitution du capital du front et sa mise en exploitation.

¹ La commission de souscription varie de 8 à 12 % selon les SCPI avec une moyenne aux alentours de 10% (cf. <https://portail-sdpi.fr/definition-sdpi/scpi-rendement/scpi-capital-variable/>).

² Les SCPI à capital fixe peuvent donc avoir un faible degré de liquidité.

Annexe V

Les SCPI sont ouvertes aux particuliers souscripteurs qui bénéficient d'un rendement annuel correspondant à des revenus fonciers nets de charges et d'une mutualisation des risques locatifs et fonciers.

La SCPI est généralement souscrite en direct auprès des sociétés de gestion, des banques ou des conseillers indépendants et plus rarement par le biais de l'assurance-vie (qui ne peut concerner les SCPI fiscales). Elle ne peut être détenue dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA) mais elle est possible dans le cadre d'un plan d'épargne retraite (PER).

Au 31 décembre 2021³, 39 sociétés de gestion gèrent 197 SCPI. La capitalisation atteinte à cette date représente 78,4 Md€. En 2021, la collecte brute⁴ s'est élevée à 8,75 Md€. Le tableau ci-dessous fait apparaître la dynamique de la collecte et de la capitalisation qui augmentent respectivement sur les quatre dernières années de 22 % et de 56 %.

Tableau 1 : Évolution des SCPI

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021
Collecte brute	7 149	6 316	9 612,2	7 367,9	8 746,8
Capitalisation	50 346	55 754	65 096,6	71 210,2	78 412,6
Nombre de SCPI			192	197	197
Nombre de sociétés de gestion				38	39

Source : Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF).

1.1.2. Les souscriptions en OPCI ont évolué entre 2 et 4 milliards d'euros entre 2017 et 2020, l'année 2021 présentant une contre-performance

Les OPCI sont des véhicules d'investissement collectif collectant des fonds auprès des épargnants. Leur actif est investi à plus de 60 % en biens immobiliers, jusqu'à 35 % en valeurs mobilières et 5 % au moins en liquidités. La part de l'actif hors immobilier direct est souvent constituée de titres de foncières cotées. En outre l'OPCI doit respecter des ratios de dispersion des risques (notamment, les immeubles détenus offerts à la location doivent représenter au moins 20 % des actifs immobiliers). Les règles de dispersion et de plafonnement des risques ainsi que les quotas doivent être respectés aux plus tard trois ans après la date de création de l'OPCI⁵.

La souscription se fait auprès de sociétés de gestion ou de distributeurs tels que les banques ou les assureurs. Les OPCI sont le plus souvent souscrits dans le cadre de contrats d'assurance-vie investis en unités de compte. Il est toutefois possible de les détenir dans le cadre d'un PER (mais non dans le cadre d'un PEA)

L'OPCI est un fonds d'investissement « ouvert », ses actions peuvent être émises ou rachetées à tout moment sur la base de la valeur liquidative établie après la date de centralisation des demandes. La société de gestion peut suspendre les souscriptions, notamment en cas d'atteinte d'un montant maximum d'actifs⁶. Le fonds a une obligation de distribution de 85 % minimum des revenus des actifs immobiliers.

³ Source des données chiffrées : IEIF et <https://www.aspim.fr/chiffres-du-marche-des-FIA-en-immobilier/scpi.html>.

⁴ La collecte brute est le total cumulé des émissions en marché primaire et des achats de parts en marché secondaire ; la collecte nette correspond aux émissions réduites des sessions sur le marché secondaire et des retraits non compensés (c'est en conséquence un indicateur de confiance du marché).

⁵ Article L. 214-43 du code monétaire et financier.

⁶ Pour plus de précisions sur les facultés offertes dans les statuts des OPCI, voire la note du trésor relative au fonds immobilier.

Annexe V

Il existe deux types d'OPCI grand public : les fonds de placement immobilier (FPI) qui n'ont pas la personnalité morale et constituent une copropriété⁷ et les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV).

Les SPPICAV, étant des sociétés (SA ou SAS), ont la personnalité morale ; ce n'est pas le cas des FPI qui sont considérés comme des copropriétés⁸ composées principalement d'actifs immobiliers.

Le portefeuille des FPI doit respecter les règles prudentielles des OPCIs et ainsi être constitué pour 60 % minimum d'actifs immobiliers⁹, jusqu'à 35 % en valeurs mobilières et pour 5 % minimum en liquidités. Le fonds a une obligation de distribution de 85 % minimum des revenus des actifs immobiliers¹⁰.

Les supports FPI et SPPICAV sont identiques pour les produits grand public, professionnel et en unités de compte d'assurance-vie. Il peut ainsi y avoir plusieurs tranches d'émission pour un même OPCIs par tranche de destination, en ce cas le fonds comporte plusieurs compartiments¹¹.

Au 31 décembre 2021, quinze sociétés de gestion intervenaient en OPCIs. L'augmentation du nombre de gestionnaires a été régulière sur les dix dernières années (quatre gestionnaires au 31 décembre 2010). À la même date 22 OPCIs étaient ouverts au grand public (5 au 31 décembre 2010).

Le tableau ci-dessous fait en revanche apparaître, contrairement à la situation observée pour les SCPI, une diminution régulière du montant annuel des souscriptions sur les quatre dernières années¹². En revanche, l'actif net des OPCIs progresse de 59 %.

Tableau 2 : Évolution des OPCIs

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021
Souscriptions	4 024	2 153	2 812	1 962	199
Actif net	13 056	15 155	18 603	20 004	20 746
Nombre d'OPCI	15	18	20	20	22
Nombre de sociétés de gestion	10	12	14	14	15

Source : IEIF.

1.1.3. Les unités de compte d'assurance-vie jouent un rôle croissant, notamment dans le développement des SCI, dont les souscriptions annuelles ont régulièrement cru les 4 dernières années pour atteindre 3,3 M€ fin 2021

6 % des placements de l'assurance-vie sont faits dans le secteur de l'immobilier dont 60 % en bureaux. La santé (incluant les Ehpad) représente cependant 3,6 %.

⁷ Article L. 214-71 du code monétaire et financier.

⁸ Les souscripteurs sont en conséquence des porteurs de parts alors qu'ils sont actionnaires pour les SPPICAV ; ils sont représentés par un conseil de surveillance chargée de contrôler la gestion du fonds par la société de gestion de portefeuille.

⁹ Les parts de sociétés immobilières cotées ne font pas partie du quota immobilier.

¹⁰ Il existe en outre de légères différences dans la composition de l'actif immobilier des SPPICAV et des FPI précisées à l'article L. 214-37 du code monétaire et financier.

¹¹ Article L. 214-85 du code monétaire et financier.

¹² La contre-performance des souscriptions en 2021 s'inscrit dans le prolongement du deuxième semestre 2020, elle est fortement impactée par une décollecte importante d'Opcimmo, OPCIs de bureaux, commerces et parcs d'activités, qui représente près de 40 % de l'actif du marché des OPCIs grand public. Inversement la collecte de l'OPCI Silver Génération, spécialisé dans les résidences-services seniors a augmenté de 56 %.

Annexe V

Pour l'essentiel, les placements immobiliers en unités de compte se font sous forme de SPPICAV, de SCI et de SCPI.

Les SPPICAV et SCPI ont été présentées ci-dessus. Les SCI sont des fonds d'investissement alternatifs par objet¹³.

Elles peuvent prendre la forme de fonds spécialisés (par exemple Silver Avenir dans la détention de viagers) ou de support d'accès à d'autres produits (par exemple l'actif de SCI PM Immo Trend est composé à 93,8 % de parts de SCPI, à hauteur notamment de 12 % dans le secteur de la santé et de 15 % dans le résidentiel en allocation initiale).

Tableau 3 : Évolution des SCI en UC

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021
Souscriptions	ND	1 783	3 442	2 830	3 265
Actif net	ND	6 900	10 300	15 000	18 800
Nombre de SC en UC	ND	14	16	25	32
Nombre de sociétés de gestion	ND	7	8	13	17

Source : Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM).

Le développement de ces supports s'explique par plusieurs avantages : la garantie et les avantages fiscaux offerts par l'enveloppe de l'assurance-vie, un niveau de SRRRI (cf. encadré 9) généralement situé entre 2 et 3 et une moindre volatilité de la performance par rapport aux OPCI grand public compte tenu d'une faible quote-part en investissements financiers¹⁴.

Les données statistiques sur la capitalisation et le patrimoine des fonds placés en unités de compte peuvent comporter des doubles comptes en raison de leur mode de recueil¹⁵.

1.2. Les Ehpad et résidences-services ne représentent cependant à ce jour qu'une très faible part de la capitalisation des fonds

Les tableaux ci-dessous font apparaître la part des résidences-services et des EHPAD, en France et à l'international, dans les acquisitions des fonds et dans leur détention. Ils illustrent le **caractère de bien de diversification des résidences gérées** et la prédominance des investissements en bureaux dans la stratégie des fonds.

¹³ Les FIA par nature sont définis pour ce qui concerne le régime et leur politique d'investissement dans le code monétaire et financier. Il s'agit des SCPI, des OPCI et des OPPCI. Les FIA par objet sont des véhicules levant des capitaux en vue de les investir conformément à une politique définie par les investisseurs. Il s'agit des SCI et des sociétés foncières.

¹⁴ Performance moyenne de 2,89 % en 2020 pour - 1,54 % pour l'EPCI grand public (source : Aspim).

¹⁵ Les données sont compilées par l'institut de l'épargne immobilière et financière (IEIF) mais les remontées des adhérents ne distinguent pas toujours clairement les engagements en unité de compte et les engagements directs.

Tableau 4 : Typologie des actifs (2020) et acquisitions (2021) des SCPI (%)

	Bureau	Commerce	Logistique	Hôtellerie	Résidentiel	Résidences-services	Ehpad	Centres médicaux	Autres
Acquisitions des SCPI en 2021	58	11	7	3	1	2	13	4	1
Actifs des SCPI au patrimoine 2020	63,4	18,7	3,3	2,3	5,6	0	3,1	6	4

Source : ASPIM-IEIF.

Tableau 5 : Typologie des actifs des OPCI en 2020 (%)

Bureau	Commerce	Logistique	Hôtellerie	Résidentiel	Résidences étudiantes	Résidences seniors	Santé	Autres
58	13	4	7	4	1	3,1	6	4

Source : ASPIM -IEIF.

La valeur vénale des actifs au 31 décembre 2020¹⁶ permet une approche de leur poids en valeur absolue :

- ◆ les résidences seniors représentent 828 M€ au sein du patrimoine des SCPI et 425 M€ au sein de celui des OPCI grand public ;
- ◆ les résidences étudiantes représentent une part négligeable de la valeur vénale des actifs des SCPI et 137 M€ de celle de ceux des OPCI grand public ;
- ◆ le secteur santé, incluant les Ehpad, pèse 2 622 M€ dans le patrimoine des SCPI et 822 M€ dans celui des OPCI grand public.

Il apparaît ainsi que les gestionnaires de SCPI, investisseurs traditionnels dans le domaine des Ehpad, notamment par des fonds spécialisés, sont entrés plus récemment dans le domaine des résidences seniors. Ils ne se sont que peu intéressés aux résidences étudiantes. Les OPCI grand public, de constitution plus récente, ont davantage diversifié leur patrimoine de résidences gérées.

1.2.1. Les EHPAD et résidences-services restent un actif marginal de diversification pour les fonds généralistes

Les fonds généralistes sont des fonds qui ne sont pas spécialisés sur un type d'actifs immobiliers.

¹⁶ ASPIM et IEIF.

Si la capitalisation des fonds représente un flux d'investissement significatif, les résidences gérées n'en représentent à ce jour qu'une part marginale. La mission a examiné le patrimoine des SCPI identifiées sur la base Geco¹⁷ à la fin de l'année 2020¹⁸. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- ◆ le fonds est un fonds spécialisé ayant pour objet principal (mais pas nécessairement exclusif) la détention de résidences gérées ; dans le champ des SCPI cette situation ne se rencontre que pour des fonds spécialisés dans le domaine de la santé et comportant à titre principal des Ehpad et à titre secondaire des résidences-services seniors dans leur patrimoine ;
- ◆ le fonds est un fonds généraliste qui comporte une poche de diversification le conduisant à détenir des résidences gérées ; dans ce cas le fonds va détenir quelques immeubles en résidences gérées (de un à quatre biens pour ce qui concerne les portefeuilles 2020 des SCPI) ; il s'agira indifféremment de résidences-services seniors ou de résidences étudiantes, plus rarement d'Ehpad ;
- ◆ le fonds est un fonds généraliste qui prévoit dans ses objectifs d'allocation immobilière la possibilité de détenir des résidences-services, mais qui n'a pas acquis ce type de biens au 31 décembre 2020.

Les autres SCPI sont généralement à dominante d'investissement dans le secteur du bureau ainsi que dans celui du commerce, mais peuvent également intervenir dans le résidentiel, dans le commerce ou sur des créneaux plus spécifiques comme l'hôtellerie.

Seules les résidences gérées détenues par le fonds et situées sur le territoire français ont été retenues pour établir le tableau ci-dessous. En effet, plusieurs fonds investissant dans ce secteur n'ont à ce jour réalisé des acquisitions d'actifs que dans des pays étrangers, notamment en Allemagne. Il ressort des entretiens de la mission que le nombre significatif d'investissement en résidences-services en Allemagne est lié à la plus grande ancienneté de ce marché dans ce pays et au plus grand nombre de biens disponibles.

Tableau 6 : Poids des résidences-services au sein des SCPI grand public

	Nombre de sociétés
SCPI détenant des résidences gérées	11
SCPI détenant des résidences-services hors EHPAD	8
SCPI détenant des résidences gérées hors France ou affichant un objectif de détention dans leurs portefeuilles sans l'avoir à ce jour réalisé	30
Total des SCPI	108
Ehpad détenus en France	56
Résidences seniors détenues en France	13
Résidences étudiantes détenues en France	7

Source : Mission à partir de : base Geco, DIC et rapports d'activité 2020 des fonds

De la même manière, la mission a examiné le portefeuille des OPCI grand public présents sur la base Geco à fin 2020 au regard de la détention des résidences gérées.

¹⁷ La base Geco de l'autorité des marchés financiers (AMF) permet de consulter les notices d'information, les prospectus et les valeurs liquidatives des OPCVM français.

¹⁸ Les SCPI ont été identifiées sur la base Geco. Le potentiel de détention a été déterminé à partir des informations fournies dans le cadre du document d'information clé (DIC) de chaque fonds et la détention effective à partir des rapports d'activités 2020. L'année 2020 a été retenue, de préférence à l'année 2021, car elle permettait de disposer des rapports d'activité de l'ensemble des fonds pour identifier le patrimoine immobilier détenu. La même méthode a été retenue sur la même période pour les OPCI grand public.

Annexe V

La présence des FPI au sein de la catégorie des OPCI grand public a conduit au développement de fonds spécialisés dans les résidences-services dans la mesure où l'absence de personnalité morale du fonds conduit à une imposition des revenus chez le porteur dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) ouvrant droit à une possibilité d'amortissement. Dès lors, certains OPCI se sont spécialisés en matière de résidences gérées :

- ◆ deux fonds, constitués sous forme de FPI, sont exclusivement consacrés à l'acquisition de résidences gérées en France ;
- ◆ trois fonds, constitués sous forme de SPPICAV (dont les revenus sont soumis à la fiscalité des valeurs mobilières), détiennent des portefeuilles significatifs de résidences gérées, qu'il s'agisse d'Ehpad, de résidences étudiantes, de résidences seniors, mais ces portefeuilles sont pour l'essentiel situés dans d'autres pays de l'Union européenne ;
- ◆ quatre fonds incluent les résidences gérées dans leurs objectifs de gestion patrimoniale.

Tableau 7 : Poids des résidences-services au sein des OPCI grand public

	Nombre de sociétés
OPCI détenant en France des résidences-services et des EHPAD	5
OPCI affichant un objectif de détention dans leurs portefeuilles	9
Total des OPCI	24

Source : mission - Base Geco, DICI et rapports d'activité 2020 des fonds.

1.2.2. Certains fonds spécialisés détiennent des portefeuilles significatifs en la matière

Les FPI se sont peu développés à destination du grand public ; comme indiqué ci-dessus deux étaient déclarés sur la base Geco de l'AMF en 2020 (un 3^e a été ouvert en 2021¹⁹) pour 24 SPPICAV déclarées en 2020. Compte tenu de leur régime fiscal, les deux premiers FPI grand public se sont spécialisés dans le secteur des résidences-services, particulièrement seniors (le nouvel entrant vise le public des étudiants).

Encadré 4 : Présentation de LF Cerenicimo+

LF CERENICIMO+ est classé sur un SRRI de 4 au DICI ; sa performance 2021 a atteint 4, 75 %. Le document d'information précise que le FPI « investira principalement dans des Actifs Immobiliers Physiques à usage de résidences gérées (résidence pour étudiants, résidents seniors, EHPAD, résidence tourisme) et dans les biens meubles qui leur sont affectés et sont nécessaires à leur fonctionnement, leur usage ou leur exploitation ». Il apparaît toutefois que le fonds s'est principalement spécialisé, outre le secteur du tourisme (50 %) dans les Ehpad (33 %) et les résidences seniors (17 %) sans intervenir à ce jour dans les résidences étudiantes.

Source : Mission d'après Cerenicimo Finances.

¹⁹ Le FPI Colivim, lancé par la Foncière Magellan, est accessible à partir de 20 000 € et vise à constituer un portefeuille de logements meublés en coliving destiné aux jeunes actifs et étudiants. Son actif net est de 4,7 M€ au 31 décembre 2021.

Encadré 5 : Présentation de Silver génération

Silver génération est spécifiquement dédiée aux résidents services seniors. Son SRRI est de 4 et ses performances 2021 de 3,39 % ; l'objectif est de parvenir sur huit ans à une performance moyenne annuelle « supérieure à 4 % ». Le document d'information mentionne un objectif de 95 % de la poche immobilière en appartements meublés ou locaux de service meublés de résidences-services dont au minimum 70 % dans des résidences-services seniors. La cible du fonds consiste en des résidences de 70 à 150 appartements pour une surface habitable de 4 000 à 7 000 m² hors locaux d'exploitation. La stratégie consiste à investir en copropriété dans des lots pour répartir les risques entre résidences. Les résidences sont localisées exclusivement en France compte tenu du régime fiscal. Le fonds signale que, compte tenu de l'unicité d'exploitant par résidence, il existe un risque de défaut, et que la diversification des actifs repose sur la diversité des résidences investies. Il mentionne une volonté de respecter les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance suivants : respect de la norme RT2012²⁰ ou des normes ultérieures pour les biens immobiliers acquis en VEFA ; si l'accueil de personnes fragiles est envisagé, elles doivent en tout état de cause être non dépendantes. En septembre 2020 les huit résidences sont situées en Île-de-France (2), Provence-Côte d'Azur (2), Auvergne Rhône-Alpes (2) ainsi que Nord-Pas-de-Calais et Centre Val de Loire.

Source : Mission d'après A Plus Finance.

La capitalisation totale des deux fonds est de 577,88 M€ ce qui est marginal par rapport à la capitalisation agrégée des SPPICAV. Il est notable que, dans un contexte marqué par une baisse de près de 90 % de la collecte des OPCVI grand public entre 2020 et 2021, l'OPCI Silver Génération ait augmenté sa collecte de 56 %.

2. Les acteurs professionnels ont depuis peu développé leur investissement dans le champ des Ehpad et résidences-services conçus comme un actif de diversification

Les investisseurs ayant accès aux FIA professionnels sont définis par l'article 423-14 du règlement général de l'autorité des marchés financiers qui définit la notion d'« *investisseurs éligibles* ²¹ ».

²⁰ La RT2012 impose aux bâtiments neufs de maintenir la consommation énergétique sous le plafond de 50 kWhEP/m²/an (kilowatt heure d'énergie primaire par mètre carré et par an). L'énergie primaire, disponible avant transformation s'oppose à l'énergie finale (kWhEF), quantité d'énergie disponible pour les utilisateurs d'un logement.

²¹ Il s'agit principalement des investisseurs mentionnés à l'article L. 533-16 du code monétaire et financier (personnes dont la liste est précisée par décret « qui possèdent l'expérience, les connaissances et la compétence nécessaire pour prendre ses propres décisions d'investissement et évaluer correctement les risques encourus »), des investisseurs dans la souscription initiale est supérieur ou égal à 100 000 €, des investisseurs intervenant par le biais d'un service d'investissement de gestion de portefeuille.

2.1. Les organismes professionnels de placement collectif immobilier (OPPCI), dont l'actif brut atteint 104 Md€ au 31 décembre 2021, se déclinent généralement sous forme de sociétés professionnelles de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) et peuvent porter des résidences gérées

Les SPPICAV professionnelles doivent respecter les mêmes quotas d'investissement que leurs homologues grand public. Elles se distinguent d'eux par une plus grande souplesse, d'une part en matière de dispersion des risques (pas d'application de la majorité des ratios de dispersion des risques), d'autre part, par l'absence de limites en matière d'endettement et de gestion de la liquidité.

Les OPPCI peuvent également prendre la forme de fonds professionnel de placement immobilier (FPPI). Ces derniers présentent les mêmes caractéristiques que les FPI, ils n'ont toutefois pas d'obligation de détenir des actifs liquides.

Tableau 8 : Évolution des OPPCI

Millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021
Actif brut	74 305	83 000	89 000	95 000	104 000

Source : ASPIM.

2.1.1. Lorsqu'elles sont présentes dans les portefeuilles, les résidences gérées sont généralement un actif de diversification des SPPICAV et FPPI

De la même manière que pour les véhicules ouverts au grand public, les résidences gérées sont, comme en témoigne le tableau ci-dessous, un actif de diversification des fonds professionnels.

Tableau 9 : Typologie des actifs des OPPCI en 2020 (%)

Bureau	Commerce	Logistique	Hôtellerie	Résidentiel	Résidences étudiantes	Résidences seniors	Santé	Autres
52	16	11	4	8	0,6	0,9	4	4

Source : ASPIM.

En valeur absolue, la valeur vénale des résidences étudiantes représente 546 M€, celle des résidences seniors 819 M€ et celle du secteur de la santé, incluant les Ehpad, 3 640 M€. Ces chiffres illustrent le caractère récent du marché des résidences-services par rapport à celui des Ehpad.

La mission a examiné les objectifs de détention des OPPCI actifs et présents sur la base Geco en 2021²².

²² L'année 2021 a été retenue car, contrairement à ce qui a pu être réalisé pour les OPPCI grand public, il n'a pas été possible d'accéder au descriptif détaillé du patrimoine des OPPCI, cette donnée n'étant ni publique ni compilée par l'IEIF à un niveau d'agrégation permettant d'identifier spécifiquement les Ehpad, les résidences étudiantes et les résidences seniors.

Annexe V

Sur 29 SPPPICAV, deux affichent comme objectif principal du fonds la détention à titre principal de résidences-services seniors pour l'un²³, de résidences étudiantes et de bureaux pour l'autre²⁴.

Sur deux FPPI, l'un²⁵ est dédié aux résidences seniors, l'autre²⁶ prévoit à titre secondaire une allocation pouvant aller à 25 % de ses actifs en résidences gérées.

Sur un actif net de 2 203 M€, les fonds prévoyant explicitement la détention de résidences gérées représentent 589 M€ d'actif et ceux dédiés à titre principal à ce type de biens représentent 242 M€.

2.1.2. Certaines d'entre elles peuvent cependant se spécialiser en immobilier géré

Plusieurs acteurs de marché ont lancé des fonds spécialisés, c'est par exemple le cas de Cerenicimo Finances (LF Cerenicimo + présenté ci-dessus pour son compartiment professionnel), de 123 Investment managers²⁷ et d'A Plus Finance²⁸.

Encadré 6 : Les SPPPICAV en immobilier géré de 123 investment managers

La SPPPICAV 123 Parcours Résidentiel, lancé fin 2020 par 123 Investment managers, a pour objectif d'investir dans des résidences gérées, notamment dans des résidences étudiantes et seniors avec une capacité d'investissement cible de 250 M€. Le fonds devrait comporter en cible une poche de 20 % en partenariat avec un bailleur social pour héberger des populations fragilisées. La SPPPICAV détient 20 % de la SCI résidences seniors la poste. Il complète la SPPPICAV 123 SilverEco d'une capacité cible 240 M€ dédié aux résidences-services seniors. Le gestionnaire annonce un rendement annuel cible de 4,5 % sur un horizon de douze ans. Comme la précédente la SPPPICAV se donne des objectifs d'investissement socialement responsable.

Source : Mission d'après 123 IM.

Encadré 7 : Les SPPPICAV en immobilier géré d'A Plus Finances

L'OPCI A plus génération, constituée sous la forme d'une SPPPICAV a permis l'association de plusieurs institutionnels pour l'acquisition de résidences seniors. Cette OPPCI avait acquis six résidences. En 2019 la société a cédé le portefeuille pour un montant total de 128 M€ à deux fonds résidentiels Pan Europeen et de Catella et Residential Investment Management GmbH (CRIM) ; représentés en France par Be Real Investment Management. En effet lors de la constitution du fonds, « l'objectif était, au-delà du rendement locatif, de créer une valeur patrimoniale en investissant à des prix inférieurs au marché des logements neufs comparables ». Lors de la cession à l'occasion du lock up, les détenteurs de parts de la SPPPICAV ont reçu les fonds à hauteur de leur participation et la société a été dissoute. La société a également lancé en 2015 un deuxième fonds A plus génération 2 avec le même objectif de portefeuille.

Source : Mission d'après A Plus Finances.

²³ Club Resi Seniors de Swiss Life Asset Managers France.

²⁴ ESG Grand Paris Harmony de Swiss Life Asset Managers France.

²⁵ LF Cerenicimo + présenté ci-dessus pour sa part grand public.

²⁶ AMDG Location meublée d'Asset management data governance.

²⁷ Pas encore enregistré sur la base Geco à la date de rédaction du rapport.

²⁸ Pas encore enregistré sur la base Geco à la date de rédaction du rapport.

La mission a également identifié au premier trimestre 2022 le lancement de trois SPPPICAV professionnelles dédiées aux résidences gérées. Cette tendance au développement des fonds thématiques résidences gérées devra être suivie pour vérifier s'il s'agit d'une orientation durable du marché :

- ◆ la société de gestion Victoire Haussmann a lancé deux fonds, ayant chacun 36 M€ en objectif d'actif, consacrés à des habitats partagés destinés à des seniors en perte d'autonomie (mais non dépendants et donc ne relevant pas de l'Ehpad) ;
- ◆ la foncière Magellan a lancé un fonds dédié aux résidences étudiantes et au coliving pour les étudiants, visant la détention à terme d'une cinquantaine d'actifs ;
- ◆ OFI Pierre a ouvert un fonds avec un objectif de 250 M€ à 3 ans dédiés aux résidences-services seniors, à l'habitat inclusif ainsi qu'aux maisons de santé et centre de soins de ville (à l'exclusion des Ehpad) ; à la date de rédaction de ce rapport six résidences-services était déjà dans le patrimoine du fonds²⁹.

2.2. Les institutionnels peuvent également intervenir en résidences gérées par le biais de sociétés dédiées (SCI et foncières - SAS notamment) ou dans le cadre de fonds professionnels

Les institutionnels peuvent également procéder à des investissements immobiliers, notamment en résidences gérées, par le biais d'opérations en capital.

Celles-ci peuvent prendre la forme d'un « club deal » dédié aux résidences-services ou comportant une poche de diversification en résidences gérées, d'une entrée directe au capital d'un gestionnaire de résidences gérées, d'un rachat de patrimoine.

Encadré 8 : Description des « clubs deals »

Le « club deal » est un montage, réalisé par une société de gestion, qui vise à réunir des investisseurs ayant les mêmes objectifs de durée d'investissement, de nature et de rentabilité des actifs. Les investisseurs sont associés au sein d'une structure juridique (notamment société civile immobilière - SCI et société anonyme simplifiée - SAS ...). Le financement des acquisitions se fait sur les fonds propres apportés par les investisseurs. La durée d'investissement est généralement d'une dizaine d'années. Le rendement est issu du rendement locatif et de la plus-value immobilière lors de la revente de l'actif. Les « club deals » peuvent être en capitalisation ou en distribution.

Les supports des opérations en capital peuvent être variés, ils peuvent prendre la forme de société (SCI, SAS) ou intervenir dans le cadre de fonds professionnels de capital investissement (FPCI) dont l'actif doit être constitué pour au moins la moitié de titres qui ne sont pas admis aux négociations sur un marché.

2.2.1. Certaines opérations peuvent conduire à la réalisation de programmes significatifs en résidences gérées mais il n'existe aucune donnée agrégée permettant d'apprécier le poids de ces actifs dans les investissements

Compte tenu du caractère confidentiel des opérations et du fait qu'il n'existe pas de base de recensement de ces opérations, **la mission n'a pu recenser que les sociétés sur lesquelles les informations sont disponibles.**

À titre d'exemples ³⁰:

²⁹ Sources : documents des sociétés de gestion.

³⁰ Sources : communication des gestionnaires et entretiens de la mission.

Annexe V

- ◆ sous forme de société civile immobilière :
 - la SCI Résidences Seniors La Poste est détenue à 59 % par Poste Immo, à 21 % par la Banque des Territoires et à 20 % par l'OPPCI 123 Parcours Résidentiel. La société a pour objet de réaliser à partir de 2022 une douzaine de résidences seniors, à partir notamment de bâtiments issus du patrimoine postal. L'exploitation devrait être confiée à la Société Les jardins d'Arcadie à horizon 2023-2025 ;
 - la SCI les Lys associés, à l'actionnariat familial, détient trois résidences étudiantes qu'elle exploite sous la marque « campus de Bissy » ;
 - la société de gestion A+ Finances est gestionnaire de fonds d'investissement qu'elle a monté sous forme de SCI avec participation de la CDC à hauteur de 49 %, le reste du capital étant détenu par une SPPICAV (Partenaire génération 1, puis 2, puis 3) ;
- ◆ sous forme de fonds professionnel de capital investissement :
 - le FPCI Silver Impact, de 123 Investment Managers, actif depuis 10 ans, est dédié à l'acquisition d'Ehpad à l'unité ou en portefeuille de trois à cinq sites. L'investissement est réalisé en partenariat avec un exploitant. Il détient 31 Ehpad ;
- ◆ sous forme de société anonyme simplifiée :
 - BNP Paribas REIM a lancé en 2016 sous forme de SAS le fonds Residential Property Fund dédié aux résidences-services en particulier senior ;
- ◆ sous forme de prise de contrôle :
 - Axa Investment Managers – real Assets a racheté en 2019 une majorité des titres de la SAS Kley, propriétaires et opérateurs de logements étudiants ;
 - AG2R la mondiale a pris, à 67 % du capital, le contrôle du groupe Domitys, filiale du groupe de promotion immobilière AEGIDE, mi 2021.

2.2.2. Trois opérations d'Ampère Gestion présentent des caractéristiques spécifiques au regard du secteur et illustrent son potentiel de développement

Ampère Gestion est une filiale de CDC Habitat. Il s'agit d'une société de gestion agréée par l'autorité des marchés financiers (AMF).

Le deuxième fonds pour le logement intermédiaire (FLI 2) est un fonds professionnel fermé lancé fin 2018 sous forme de SPPICAV. Il regroupe quinze investisseurs institutionnels (il s'agit pour l'essentiel de sociétés d'assurance vie et de fonds de pension - à titre d'exemple : BNP Paribas Cardif, l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), Generali). Les résidences étudiantes ou seniors constituent un actif de diversification au sein du fonds. Il vise, pour un horizon de placement de 20 ans un actif cible de 2 milliards d'euros pour une production de 10 000 logements répartis à hauteur de 8 000 logements intermédiaires et de **2 000 places de résidences étudiantes ou seniors**. À mai 2022, le fonds détient deux résidences étudiantes (496 logements) et 9 résidences seniors (909 logements). **Si les résidences étudiantes représentent 35 % des logements, elles ne représentent que 18 % de leur valeur, pour respectivement 65 % et 82 % pour les résidences seniors.**

Une SCI a été créée en 2018 pour gérer sur mandat les fonds de l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP). Cette société retient un actif cible de 1,3 milliards d'euros à horizon de 20 ans. **15 % du portefeuille sera consacré aux résidences étudiantes et seniors**. À mai 2022 la SCI a investi dans 3 résidences étudiantes (434 logements) et une résidence senior (120 logements). Représentant 78 % des logements, les résidences étudiantes comptent pour 65 % de la valeur, respectivement 22 % et 35 % pour les résidences seniors.

La foncière Méditrine a été constituée sous forme de SPPPICAV au 3^e trimestre 2020 pour associer CDC Habitat et des sociétés mutualistes sur un horizon de placement de 20 ans avec un objectif d'investissement de 400 M€, d'une part pour développer une offre d'EHPAD et secondairement de résidences autonomie, d'autre part, pour conduire des actions de restructuration de l'immobilier médico-social et de valorisation du foncier hospitalier. L'intervention de la foncière s'inscrit dans le cadre du groupement d'intérêt économique GIE Générations dédié à l'hébergement des seniors qui prévoit, outre les 40 M€ d'investissement de la foncière, 400 M€ d'investissement direct de CDC Habitat.

Le rendement cible des deux premiers fonds après levier et de 4 %. Le taux de rendement interne cible (TRI), intégrant la prise de valeur des immeubles, atteint 6,5 % après levier et avant fiscalité.

3. L'investissement immobilier, privé ou professionnel, peut prendre la forme de placements boursiers (société d'investissement immobilier coté – SIIC / foncières cotées et OPCVM immobilier)

Les investisseurs, qu'ils soient individuels ou institutionnels, peuvent également investir dans l'immobilier dans le cadre de placements boursiers. L'achat de parts est un investissement offrant une plus grande liquidité mais un risque plus élevé. Les parts sont détenues en unités de compte. Elles ne sont plus éligibles au plan d'épargne en actions (PEA).

Les SIIC achètent des biens immobiliers qu'elles transforment éventuellement, gèrent et conservent ou revendent. Elles sont soumises à des conditions d'actionariat : l'actionariat flottant doit être au minimum de 15 % ; 60 % du capital ne peut être détenus par un actionnaire. Les souscriptions se font la plupart du temps par ouverture d'un compte titre auprès d'un intermédiaire, plus rarement dans le cadre de l'assurance-vie.

Les SIIC se sont fortement développées jusqu'à atteindre une capitalisation boursière de 77,84 Md€ au 31 décembre 2019³¹. Leur rendement s'établit à environ 6 % brut en 2019, soit environ 4 % net après imposition à la flat tax³².

Il n'a pas été possible, faute de données, d'identifier l'éventuelle détention de résidences-services sur le territoire français dans le patrimoine des SIIC, foncières cotées et des OPCVM immobiliers (ces derniers sont des OPCVM investis pour plus de 75 % en sociétés foncières et leurs actifs sont largement internationalisés).

En revanche, les investigations de la mission ont permis d'identifier la présence de résidences-services au sein du patrimoine des SIIC. En effet, ces sociétés se spécialisent souvent sur un type d'actifs particuliers (habitations, bureaux, commerces, entrepôts, hôtels, résidences étudiantes ou de services). La répartition du patrimoine par type d'actifs fait apparaître un investissement de 54 % dans le secteur commercial, de 27 % dans les bureaux, de 10 % dans les parcs d'activités tertiaires et de 9 % dans d'autres types de biens immobiliers. Les résidences-services sont incluses dans cette catégorie.

Sur l'échantillon des 28 SIIC inclus dans l'indice STOXX Eutrope 600, deux sociétés ont investi en résidences-services et en Ehpads sans qu'il soit possible de connaître le détail du patrimoine concerné. Sur l'échantillon de la liste de l'indice Euronext IEIF SIIC France, quinze sociétés supplémentaires sont mentionnées, parmi lesquels deux interviennent en résidences-services et Ehpads.

³¹ DG - Trésor – indice Euronext IEF prenant en compte 25 SIIC.

³² DG - Trésor - rendement brut sur la base des dividendes / cours en 2019.

Annexe V

À titre d'illustration :

- ◆ Gecina^{33a} investi dans un patrimoine constitué à 80 % de bureaux et 19 % de logements. La société détient à ce titre 18 logements en résidences étudiantes pour près de 3 200 lits dont dix en Île-de-France et huit dans des villes universitaires de province. Une nouvelle résidence étudiante est en cours de réalisation à Paris dans la perspective d'une livraison en 2023. La présence d'institutionnels au capital de la société³⁴ (Crédit Agricole assurances à hauteur de 13,7 % et Ivanhoé Cambridge à hauteur de 15,1 %) illustre la diversité des sources de financement possibles dans le cadre de ce type de support. Les logements sont répartis dans les principales villes étudiantes : 3 résidences pour 346 logements à Paris ; 7 résidences pour 1 387 logements en région parisienne ; une résidence de 179 logements à Marseille ; 5 résidences de 632 logements à Bordeaux ; une résidence de 190 logements à Lille et une résidence de 152 logements à Lyon. Les filiales sont gérées par Gecina sous la marque YouFist Campus ;
- ◆ de même, jusqu'en 2012, date de cession à Nexity, Icade détenait en direct 60 résidences étudiantes par le biais de sa filiale Icade Résidences-services. La société continue d'intervenir dans le domaine des Ehpad par le biais de sa filiale Icade santé. Cette dernière est propriétaire de 29 Ehpad³⁵ dont notamment 22 établissements dans le cadre d'un partenariat établi depuis 2017 avec l'opérateur Korian et la filiale Icade promotion ;
- ◆ Cofinimmo³⁶ a investi son portefeuille en immobilier de santé à hauteur de 14 % en France en Ehpad et en résidences-services pour un total de 49 établissements. 81 % des établissements relèvent du secteur médico-social. La gestion du patrimoine a été confiée à Korian pour 32 établissements, Orpea pour 9 établissements et Colisée pour un établissement ;
- ◆ Altarea détient 65 % (Crédit Agricole Assurances 35 %) du capital de Cogedim Club, promoteur exploitant de résidences-services. À cet égard le groupe gère 25 résidences en 2021 : 11 à Paris ; 2 en nouvelle Aquitaine ; 4 en Auvergne-Rhône-Alpes ; 2 en Bretagne ainsi que dans les Hauts de France ; 3 en PACA et une respectivement dans les Pays de la Loire et en Occitanie.

La fédération des entreprises immobilières indique : « les SIIC veulent se développer vers de nouvelles classes d'actifs (résidences-services, loisirs, coworking, hôtels, etc.) qui exigent qu'elles exercent des activités connexes à l'immobilier³⁷».

³³ Source : <https://www.gecina.fr/fr/patrimoine-immobilier>.

³⁴ Source : DEU 2020.

³⁵ Icade, *Rapport annuel 2020* ; le groupe détient en outre 10 EHPAD en Italie et 26 en Allemagne.

³⁶ La société a opté pour le statut de sociétés immobilières réglementées publiques (SIR) qui présentent des caractéristiques identiques à celui des SIIC (source : Cofinimmo.com).

³⁷ Fédération des entreprises immobilières, « Les SIIC, construire la ville de demain ». 2019.

4. Un développement plus significatif du financement intermédié des résidences-services par des acteurs privés ou professionnels est souhaitable et possible dans certaines conditions

4.1. Le financement de ce type d'actifs par des institutionnels présente des avantages par rapport à une détention directe par des copropriétaires privés

4.1.1. Le petit nombre de parties prenantes (promoteur, investisseur, exploitant) facilite l'établissement d'un modèle d'affaires sur le long terme

Pour être économiquement viable, une résidence gérée doit satisfaire à un ensemble complexe de conditions : i/ garantie d'une marge suffisante pour que le promoteur s'engage dans l'opération de construction ; ii/pour le propriétaire, rendement locatif et plus-values de cession permettant d'arriver à un taux de rendement interne comparable à celui de placements alternatifs ; iii/capacité pour l'exploitant de dégager une marge bénéficiaire ; iv/ loyer de sortie compatible avec une demande solvable.

Le modèle d'affaire de la résidence gérée est ainsi complexe et ne peut être garanti que dans le cadre d'un partenariat initial promoteur - propriétaire - exploitant. **De plus, ce modèle d'affaire doit être robuste sur période longue et doit intégrer des paramètres d'exploitation, tels que l'entretien et la modernisation de l'immeuble, l'évolution des salaires des intervenants...**

Les conditions d'un équilibre économique durable sont réunies dans les cas de vente en bloc lorsque l'opération associe un promoteur, un acquéreur institutionnel unique et un exploitant : chacun de ces acteurs économiques est en mesure d'apprécier le risque et de mesurer la pertinence de son engagement. En outre, en période d'exploitation de la résidence, l'acquéreur institutionnel ne prendra pas le risque de défaillance de son exploitant qui se traduirait par un double risque d'image et de baisse du rendement locatif.

Cette situation correspond au cas d'investissements de particuliers intermédiés par des fonds dans la mesure où la société de gestion est en charge de la gestion locative et donc de la relation avec l'exploitant, ainsi qu'au cas des investissements réalisés par les institutionnels.

À l'inverse, lorsque la résidence est détenue en copropriété par des particuliers, ces derniers se trouvent dans l'incapacité d'apprécier la solidité du modèle économique de la résidence et sont en position de faiblesse tant à l'égard du promoteur lors de l'acquisition qu'à l'égard de l'exploitant pendant la durée de leur investissement. Le fait que l'équilibre économique initial soit déterminé par le seul couple promoteur / exploitant garantit d'autant moins la durabilité du produit que le promoteur se retire de l'opération une fois les cessions réalisées.

4.1.2. L'entretien et l'adaptation des immeubles aux nouvelles exigences sociales et réglementaires est facilitée par l'approche patrimoniale de l'investisseur

La pérennité de la résidence gérée est conditionnée à la capacité des propriétaires de réaliser, au-delà des travaux d'entretien courant, des travaux d'adaptation aux nouvelles normes, notamment environnementales et d'accessibilité, et aux nouvelles exigences sociales des habitants.

La détention par des acteurs institutionnels facilite : i/ l'anticipation dans le modèle économique de l'acquéreur des besoins futurs d'adaptation des locaux ; ii/ la réalisation d'opérations de rénovation d'ensemble du bâtiment.

Compte tenu des règles de décision en copropriété, l'apport d'améliorations substantielles aux bâtiments est beaucoup plus complexe à réaliser dans les cas de détention par des particuliers. Cet état de fait est aggravé par l'absence d'anticipation des coûts de travaux dans le calcul économique initial de la pertinence de l'investissement.

4.1.3. Dans le cas particulier des établissements médico-sociaux, la complexité des modèles économiques doit proscrire la détention directe par des copropriétaires privés

Le budget d'un Ehpad est composé de 3 sections :

- ♦ une section soins prise en charge par l'assurance-maladie sous forme de dotation globale de soins ;
- ♦ une section dépendance relevant du résident et payée par le conseil départemental dans le cadre de la prise en charge par l'allocation personnalisée d'autonomie en hébergement, sous réserve d'un ticket modérateur restant à la charge du résident ; le tarif dépendance³⁸ permet de financer l'aide aux gestes du quotidien et la surveillance médicale des résidents ;
- ♦ une section hébergement correspondant aux prestations de restauration, mise à disposition de la chambre et entretien du bâtiment payée par le résident dans le cadre d'un prix d'hébergement journalier.

Le prix de l'hébergement, pour les places qui ne sont pas habilitées à l'aide sociale³⁹, est librement fixé par le gestionnaire de l'établissement. Son montant est inscrit dans le contrat de séjour signé par la personne âgée lors de son entrée dans l'établissement. Il est réévalué annuellement par arrêté ministériel. En conséquence, l'équilibre économique de l'opération pour l'investisseur doit prendre en compte les contraintes du gestionnaire en matière de tarification de ses prestations. En outre, les Ehpad doivent proposer un minimum de prestations réglementaires⁴⁰.

Ces différentes contraintes doivent être prises en compte dans le modèle économique de l'opération, **la complexité du montage et les aléas liés aux évolutions de réglementation doivent conduire à proscrire toute détention en direct par des particuliers de murs d'Ehpad.**

4.1.4. L'encadrement des fonds par les règles prudentielles et leur surveillance par l'autorité des marchés financiers apporte une garantie aux investisseurs particuliers

Les fonds d'investissement, particulièrement ceux ouverts au grand public, sont encadrés par un ensemble de règles prudentielles, rappelées ci-dessus, variant selon la nature du fonds. S'agissant plus spécifiquement des SCPI, lorsque les ordres de vente, ou les demandes de retrait non satisfaites représentent en un an au moins 1 % des parts, la société de gestion est tenue de convoquer une assemblée générale extraordinaire et de proposer des mesures de redressement parmi lesquels la cession partielle ou totale du patrimoine⁴¹.

³⁸ Il existe trois tarifs dépendance calculés en fonction du niveau moyen de dépendance des résidents de l'établissement.

³⁹ Pour ces dernières c'est le conseil départemental qui fixe le montant du prix hébergement.

⁴⁰ Celles-ci sont fixées par le décret n° 2015-1868 du 30 décembre 2015. Elles comportent les prestations d'accueil hôtelier, la restauration, le blanchissage, l'animation et l'administration générale de l'établissement.

⁴¹ Article L. 214-93 du code monétaire et financier ; des dispositions protectrices sont également prévues en cas d'écart entre le prix de souscription et la valeur de reconstitution des parts.

De plus l'exercice de services d'investissement requiert un agrément délivré par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) après approbation par l'AMF du programme d'activités de la société. La création d'un véhicule d'investissement immobilier suppose un agrément de l'AMF⁴². Cette dernière contrôle la communication commerciale du produit par le biais de la mise à disposition des investisseurs du document d'information clé (DIC ou DICI) et du prospectus⁴³, ainsi que par l'édiction de règles d'information des porteurs et actionnaires en cas de modification des caractéristiques du fonds pendant sa période de fonctionnement. En outre, la société de gestion doit publier un rapport annuel d'exercice pour chaque fonds commercialisé⁴⁴. En particulier, le DIC fournit un indicateur de risque pour le grand public (cf. 4.3.1).

L'acquisition directe auprès d'entreprises de promotion est, pour sa part, à titre principal encadrée par les règles générales du code de la consommation : les articles L. 121-1 à L. 121-7 du code de la consommation définissent les pratiques commerciales déloyales. L'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) a de manière complémentaire émis plusieurs recommandations propres au secteur immobilier et de la construction. Cependant, ces règles sont beaucoup moins protectrices que celles prévues dans le cadre des marchés financiers et n'apportent, en tout état de cause, aucune information objective à l'acquéreur sur le couple rendement-risque de son investissement.

4.1.5. L'intermédiation et les caractéristiques financières de certains fonds apportent des garanties de liquidité et de pérennité de la valeur aux investisseurs particuliers

Pour les SCPI à capital fixe les parts peuvent être, à tout moment, vendues, la plupart du temps sur un marché secondaire organisé par la société de gestion. Pour les SCPI à capital variable, l'associé formule une demande de rachat de parts auprès de la société de gestion, celle-ci est exécutée sous réserve qu'il existe en contrepartie un montant équivalent de souscription, dans le cas contraire la société de gestion peut organiser un marché secondaire de parts selon le modèle des SCPI à capital fixe. La liquidité de la SCPI est donc relative et dépend de l'offre et de la demande.

Les OPCI présentent une meilleure liquidité en raison de la composition de leur portefeuille⁴⁵. La valeur liquidative des parts est calculée par la société de gestion sur la base du rapport entre la valeur globale de l'actif net du fonds et le nombre de titres en circulation. La centralisation des ordres de souscription et de rachat par la société de gestion se fait généralement dans des délais relativement courts.

Les SIIC étant des sociétés cotées offrent une parfaite liquidité mais en contrepartie présentent un risque de volatilité en fonction du cours, la pérennité de valeur n'est donc pas garantie.

Les placements réalisés en assurance-vie peuvent faire à tout moment l'objet de rachats sur la base d'une valeur de rachat communiquée annuellement par l'assureur.

⁴² Article L. 214-24-24 code monétaire et financier.

⁴³ Uniquement du prospectus pour les organismes professionnels de placement collectif immobilier.

⁴⁴ Article L. 214-24-19 du code monétaire et financier

⁴⁵ Voir ci-dessus : 5 % minimums de liquidités 60 % minimums d'immobilier physique.

La vente d'un lot détenu par un particulier au sein d'une résidence gérée peut se faire sur le marché secondaire. Elle présente cependant des limites : i/ la nécessité de trouver un acquéreur sur un marché relativement étroit ; ii/ des incidences fiscales significatives en cas de cession avant certains délais⁴⁶.

4.2. Le financement des résidences-services par des institutionnels n'est cependant pas exempt de certains risques, non dirimants, mais qui doivent être anticipés

4.2.1. Les institutionnels ont une approche en termes de rendement, mais aussi d'augmentation de la valeur patrimoniale, ce qui pourrait induire des effets pervers en termes de localisation et de risque de sortie anticipée

La recherche d'une réalisation de valeur patrimoniale par cession d'actifs fait structurellement partie des facteurs incitant les institutionnels à investir dans les résidences-services (voir ci-dessous). C'est moins le cas pour ce qui concerne les investisseurs individuels directs.

Cette recherche se traduit naturellement par une revente du bien. Celle-ci peut être réalisée en bloc ou par lots. Dans les deux cas, le bien reste une résidence services mais une vente par lots fait perdre le bénéfice de l'intermédiation.

À l'occasion de la revente, il pourrait y avoir un risque de perte de la vocation initiale de résidence services du bien immobilier.

Toutefois, ce risque semble mineur :

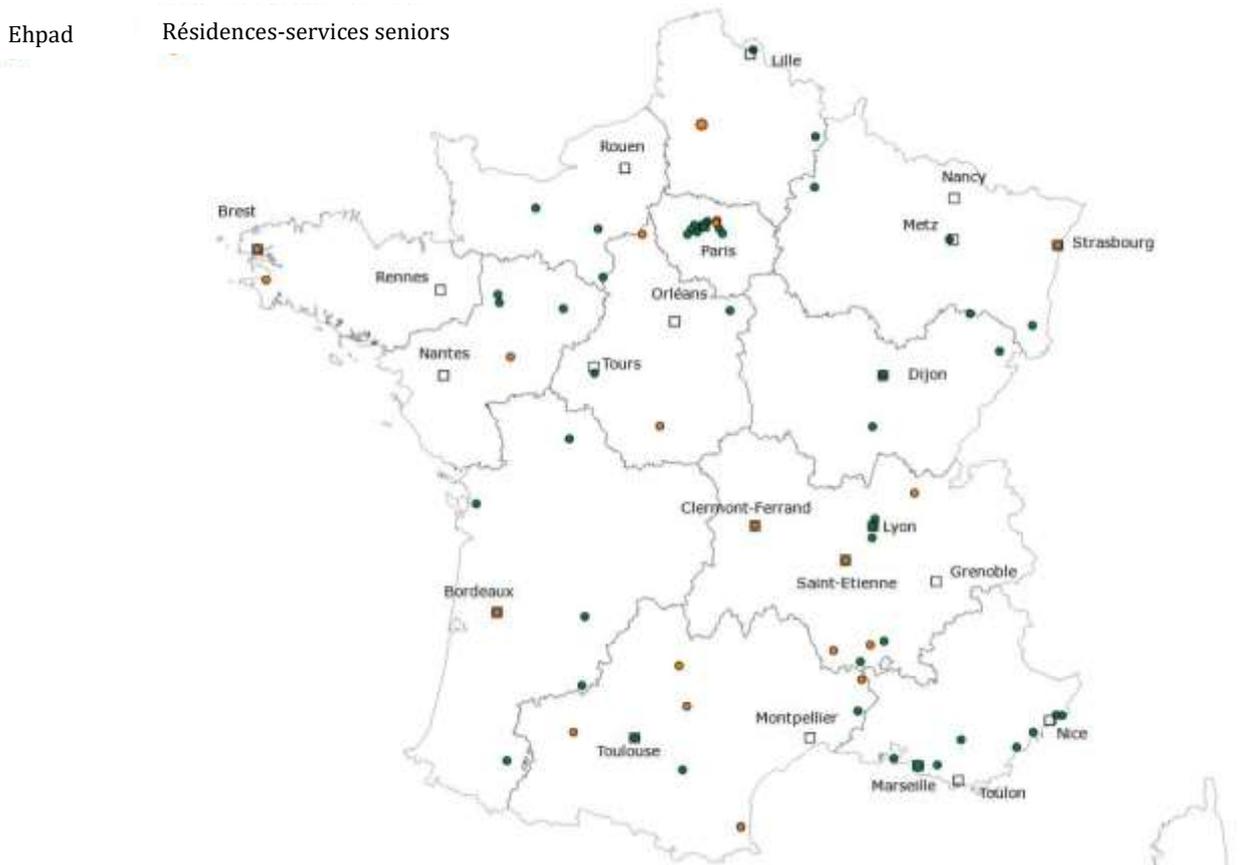
- ◆ d'une part, les opérations associent généralement plusieurs investisseurs et la durée de détention est prévue, la cession n'intervenant qu'à la clôture (lock up) du fonds d'investissement, généralement à l'issue d'une période de 10 ans ;
- ◆ d'autre part, si l'investissement a été pertinent, la résidence gérée continuera de garantir une rentabilité locative satisfaisante et dans le cas général le nouvel acquéreur poursuivra l'exploitation.

La question de la localisation des biens est plus délicate. Il est probable, pour des raisons de connaissance du marché et d'image, que les investisseurs étrangers privilégient les zones urbaines. L'examen des transactions et des projets les plus récents tend à le démontrer, mais il n'existe aucune donnée agrégée permettant d'objectiver cette hypothèse.

En revanche, la mission a procédé à une analyse de la localisation géographique du patrimoine en résidences gérées dédiées aux personnes âgées et détenues par les OPCI et SCPI grand public identifiés dans la base Geco.

⁴⁶ Obligation de détention de 9 ans pour conserver le bénéfice du dispositif Censi-Bouvard ; obligation de poursuite d'exploitation pour conserver le gain lié à la déductibilité de la TVA en cas de vente avant 20 ans (sauf poursuite d'exploitation).

Figure 1 : Répartition territoriale des investissements des OPCI et SCPI grand public



Source : Mission.

À l'exception de l'Île-de-France, il n'existe pas de biais significatif de localisation.

4.2.2. Par rapport au cas de détention de lots par des particuliers, les rapports de force sont plus favorables au propriétaire au détriment du promoteur et de l'exploitant

Il ressort des entretiens de la mission que **l'équilibre des positions de négociation des baux entre propriétaires et exploitants dépend fortement du statut du propriétaire**. Contrairement aux propriétaires individuels, les propriétaires institutionnels obtiennent généralement des exploitants des reversements locatifs nets⁴⁷. La situation de l'exploitant peut donc être fragilisée.

De plus, les interlocuteurs de la mission ont fait mention d'une durée de baux généralement de 10 ans renouvelables. Cette durée interdit la résiliation anticipée à l'initiative de l'exploitant prévue dans le cadre des baux commerciaux à 9 ans⁴⁸ (cf. annexe I). Elle permet également aux parties de convenir des règles de réévaluation du bail indépendamment des règles légales applicables aux baux de 9 ans⁴⁹.

⁴⁷ Nets selon les cas de tout ou partie des item suivants : taxe foncière, travaux, qu'il s'agisse de grosses réparations (hors celles relevant de l'article 606 du Code civil), de mise aux normes, de travaux liés à la vétusté.

⁴⁸ Articles L. 145-4 du code du commerce et suivants.

⁴⁹ Article L. 145-34 du code du commerce.

Toutefois, la pérennité de l'exploitation est un élément de la valeur de l'actif. Il est peu probable qu'un investisseur institutionnel avisé prenne le risque de construire un modèle d'affaires conduisant à la faillite de la résidence gérée par défaillance de l'exploitant.

4.3. La rentabilité attendue et la disponibilité des biens sont des facteurs déterminants pour le développement de l'intermédiation en résidences-services

4.3.1. La rentabilité brute de l'investissement dépend principalement de la valeur d'acquisition, du loyer et de la demande des investisseurs

Outre sa disponibilité, la décision d'investir dépend en premier lieu de la valeur d'acquisition de l'immeuble. Ce facteur joue de manière distincte pour les investisseurs grand public et pour les institutionnels. Pour les uns comme pour les autres, une faible valeur foncière du bien à l'achat détermina un rendement locatif fort à loyer donné. Mais en outre les institutionnels anticipent la valeur de cession de l'immeuble à la clôture du fonds.

La valeur d'acquisition est déterminée : i/ par le coût de construction de l'immeuble lui-même affecté à titre principal par la valeur du foncier (différences zonales de tension foncière) et à titre secondaire par le coût de construction (majoré pour les résidences étudiantes par la dimension réduite des unités de vie et pour les résidence senior par la nécessité d'adapter le logement au vieillissement) ; ii/ par la concurrence sur le marché étroit de ce type de biens : **la valeur d'acquisition augmente ainsi s'il y a concurrence entre des acheteurs particuliers bénéficiant du Censi-Bouvard et des institutionnels souhaitant acheter des résidences-services en bloc.**

Le rendement est en outre déterminé par le loyer. Celui-ci dépend : i/ du pouvoir d'achat anticipé des locataires (plus élevée pour les personnes âgées que pour les étudiants) ; ii/ de l'équilibre financier de l'opération et du positionnement de la résidence en termes de gamme ; iii/ des éventuelles obligations réglementaires. Il évolue en fonction de l'inflation compte tenu de l'indexation sur l'indice de référence des loyers (IRL) ou de l'indice des loyers commerciaux (ILC).

Pour autant que le segment ne dépasse pas 1 % ou 2 % de la poche, les frais de gestion du fonds, plus élevés de ce type de produit, sont sans effet sur les frais de gestion du fonds et sur son rendement.

La demande des investisseurs dépend *in fine* des déterminants habituels d'investissement : rendement et plus-value d'une part, volatilité du placement d'autre part. Les facteurs de rendement ont été examinés ci-dessus. La volatilité est modérée pour ce type de biens : l'indicateur synthétique de risque et de rendement déterminé par l'AMF (SRRI) pour ce type de fonds est de 4 pour les OPCI, que le fonds soit composé exclusivement de résidence services (FPI spécialisés) ou en détienne une allocation dans le portefeuille (SPPICAV) ; il est de 3 ou 4 pour les SCPI détenant des résidences-services.

Encadré 9 : SRRI, rendement et performance

L'indicateur synthétique de risque de rendement (SRRI) évalue le profil de risque d'un placement. Il doit figurer depuis 2011 dans le document d'information clé (Dici) remis à l'investisseur. Il est basé sur la volatilité historique du produit. Le calcul se fait sur 5 ans. Une échelle simplifiée est établie, graduée de 1 à 7.

SRRI	Volatilité correspondante
1	Volatilité inférieure à 0,5 %
2	Volatilité de 0,5 % à moins de 2 %

Annexe V

3	Volatilité de 2 % à moins de 5 %
4	Volatilité de 5 % à moins de 10 %
5	Volatilité de 10 % à moins de 15 %
6	Volatilité de 15 % à moins de 25 %
7	Volatilité de 25 % ou plus

Le rendement d'un fonds qui exprime sa rentabilité annuelle est le revenu distribué à ses actionnaires ou aux détenteurs de parts dans ce fonds. Il est exprimé par le taux de distribution. Celui-ci correspond au rapport entre la distribution brute et le prix de souscription au 1^{er} janvier. Ce ratio a remplacé au 1^{er} janvier 2022 le taux de distribution sur valeur de marché (TDVM), déterminé par la division du dividende versé au titre de l'année par le prix de part acquéreur moyen de cette même année.

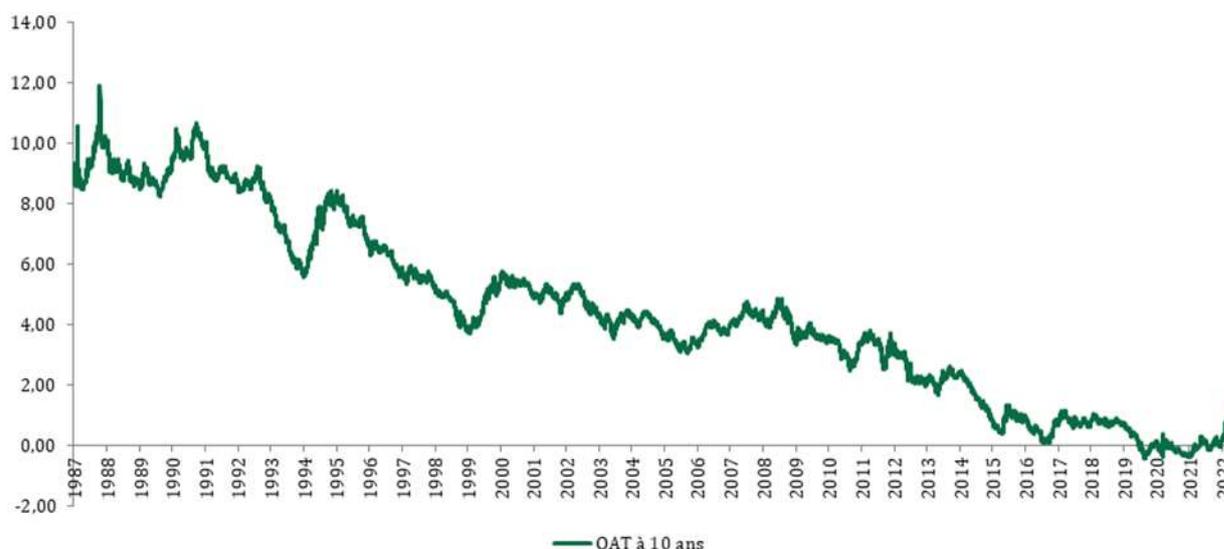
La performance d'un fonds correspond à l'évolution de la valeur liquidative du fonds entre deux dates. :
Performance totale= (Position finale - position initiale + rendement) / position initiale x100.

Les incidences de la crise sanitaire de 2020 sur les différents segments de l'épargne immobilière intermédiée sont à cet égard illustratives du caractère stabilisateur de l'investissement en résidences-services. La performance moyenne 2020 des OPCI grand public s'est établie à -1,54 % en raison notamment de la composante du portefeuille en actions de foncière cotées. À l'inverse la performance moyenne des SCPI s'est maintenue à 5,3 %. La collecte globale des SCPI a été réduite de -29 % par rapport à 2019, mais avec une croissance de 36 % de la collecte des SCPI résidentielles comprenant les résidences gérées et une relative stabilité des SCPI spécialisés dans le secteur de la santé (-4 %) qui inclut les Ehpad.

4.3.2. La rentabilité nette pour l'investisseur individuel est en outre affectée par les conditions de marché et par la fiscalité

La baisse de l'OAT se traduit par une hausse de la demande sur les actifs ayant un meilleur rendement. Cette hausse de la demande conduit à une valorisation des parts et en conséquence à une baisse du rendement. Un mouvement inverse sur l'OAT, qui pourrait se confirmer dans les années à venir, conduit à une hausse du rendement.

Graphique 1 : Évolution de l'OAT à 10 ans



Source : OCDE.

Annexe V

Si la rentabilité brute est affectée par la fiscalité pour les investisseurs institutionnels comme pour les particuliers, elle peut avoir, selon les supports, un impact plus significatif pour ces derniers : la diversité des régimes applicables selon les fonds grand public est décrite ci-dessous (cf. 4. 5. 1).

4.3.3. Pour une demande donnée, l'attractivité de l'investissement dépend principalement de la performance comparée avec des actifs de type similaire (immobilier professionnel et résidentiel)

Sur la période passée, comme le montre le tableau ci-dessous, sur un horizon de placement de 10 ans, qui est la référence pertinente pour un placement sur des supports immobiliers, les SCPI se classent dans une catégorie intermédiaire en termes de rendement, assez proches de l'immobilier parisien. La performance des OPCI est un peu moins bonne, mais il faut tenir compte du développement récent de ce support : les souscriptions étaient quasiment inexistantes avant 2011 (augmentation de 99 % de l'actif net entre 2017 et 2020). En revanche, sur un placement de 5 ans, la performance des SCPI et des OPCI est médiocre.

Tableau 10 : Positionnement du rendement de l'immobilier au sein des différentes classes d'actifs

	TRI 2015/2020 (%)	TRI 2010/2020 (%)
SCPI	5	5,7
OPCI	2,4	4,1
Foncières	-3,8	3,1
Assurance-vie	1,6	2,2
Logement France	6,9	5,2
Logement Paris	7,4	5,9
Bureaux France	9,5	8,1
Logistique France	17,2	9,7
Commerce France	4,3	8,1
Livret A	1	1,1
Or	8,1	3,1
Actions	7,1	7,9
Obligations	1,7	3,1

Source : IEIF.

Pour comparer de manière plus précise les différents supports intermédiés grand public, il faut décomposer la performance en rendement locatif ⁵⁰ et en rendement en capital⁵¹ et tenir compte de la volatilité du placement.

Tableau 11 : Attractivité comparée des différents vecteurs

	Indices sur 5 ans %			Indices sur 10 ans %		
	Rendement	Performance	Volatilité	Rendement	Performance	Volatilité
SCPI (EDHEC IEIF)	4,4	5,3	2,8	4,7	5,7	3,4
OPCI (IEIF)	1,4	2,6	1,2	2,3	3,7	1,8
SIIC (Euronext)	5,2	3	15,6	5,6	9,3	18,2

Source : IEIF.

⁵⁰ Rendement locatif = loyer net / valeur d'acquisition.

⁵¹ Rendement en capital = variation de valeur vénale nette des dépenses en capital.

Enfin, pour apprécier le positionnement en termes de rendement des résidences gérées au sein des différents placements, il faut analyser les rendements par nature d'actifs détenus par le fonds. Compte tenu des données disponibles cela n'a pu être fait que pour les SCPI.

Dans le tableau 12, les Ehpads se trouvent au sein de la catégorie santé, éducation. Dans le tableau 13 les EHPAD sont dans le domaine santé, les résidences seniors et résidences étudiantes dans le résidentiel.

Les performances des deux OPCV grand public comportant un nombre significatif de résidences-services dans leurs portefeuilles s'établissent respectivement⁵² à 5,77 % et 3,99 % en 2021.

Tableau 12 : Taux de rendement interne des SCPI (%)

	2016/2021	2011/2021	2006/2021
Bureau	3,73	5,19	6,57
Diversifié	4,21	4,97	7,36
Santé éducation	3,82	5,71	9,98
Actions françaises	10,44	12,37	4,63

Source : IEIF.

Tableau 13 : Taux de distribution des SCPI par stratégie prépondérante (%)

Bureau	Commerce	Logistique	Hôtellerie	Résidentiel	Santé	Diversifié
4,25	4,16	5,67	2,85	4,29	4,83	5,38

Source : IEIF.

Ces résultats ne peuvent que donner une indication très globale du positionnement des résidences gérées, et en particulier des résidences-services hors Ehpads. **Le constat peut toutefois être fait d'une convergence sur la période récente des taux de rendement des différents supports en raison notamment de la baisse des résultats du secteur commercial.** À ce titre l'année 2021 semble montrer, tout au moins pour le secteur commercial, que la baisse du taux de distribution des SCPI de bureaux et des SCPI commerciales observée en 2020 (respectivement à 4,4 % et 3,67 %) n'est pas exclusivement liée au caractère exceptionnel de l'année. **Cette convergence est favorable au développement de l'investissement dans les résidences seniors et les résidences étudiantes.**

4.4. Un potentiel de développement existe aussi en raison d'une épargne disponible, d'une appétence renouvelée pour le support résidentiel et en résidence gérées et de l'existence d'un besoin non couvert

En ce qui concerne les particuliers, les fonds d'épargne disponible pour les placements ont augmenté de près d'une centaine de milliards d'euros sur les 10 dernières années⁵³.

⁵² LF Cerenissimo + et Silver génération.

⁵³ Banque de France.

L'autorité des marchés financiers (AMF) a réalisé en octobre 2020 un sondage sur les motivations et pratiques d'investissement des investisseurs particuliers⁵⁴. Il en ressort un patrimoine financier moyen d'environ 210 000 € et une épargne de précaution d'environ 50 000 €. Plus des deux tiers des personnes interrogées investissent depuis plus de 10 ans. Les détenteurs d'unité de compte⁵⁵ en assurance-vie ou placement retraite (Perp et PER) investissent à hauteur de 25 % dans des SCPI et OPCI. Les détenteurs de comptes titres investissent à hauteur de 15 % dans les SCPI et OPCI.

Ces éléments font apparaître une épargne disponible pour l'investissement en résidences gérées, le portefeuille relativement faible du patrimoine financier unitaire militant en faveur d'un financement intermédié.

Plusieurs éléments peuvent, aussi bien pour les particuliers que pour les institutionnels, jouer en faveur du développement de l'investissement dans des fonds détenant des résidences gérées :

- ◆ dans le contexte de financiarisation des marchés immobiliers en France, depuis le milieu des années 90, la comparaison des performances des différents segments d'investissement a largement conduit les gestionnaires à privilégier l'immobilier tertiaire, cependant la crise sanitaire et ses conséquences immobilières et financières (notamment sur la valorisation des foncières cotées) a eu pour conséquence dès 2020 une **convergence des taux** de rendement des différents FIA au détriment de l'immobilier de bureau et plus encore de l'immobilier commercial⁵⁶. Cette tendance a été confirmée en 2021 comme le montre le tableau 11. Concernant le secteur commercial, au-delà des facteurs de court terme, le développement du e-commerce conduit à une moindre attractivité pour les investisseurs. Cette situation devrait favoriser le développement des placements en résidentiel, et à l'intérieur de ce segment en résidence-services conçues comme des actifs de diversification ;
- ◆ à cet égard les fonds développent la **diversification** de leur patrimoine. L'IEIF indique⁵⁷ : « afin de poursuivre la diversification de leur patrimoine, les SCPI ont [...] augmenté leur exposition dans [*le domaine*] des EHPAD et résidences gérées avec près d'un milliard d'euros en 2021 contre 300 millions en 2020. » ;
- ◆ la montée en puissance de l'**investissement socialement responsable (ISR)** est également un facteur de regain d'intérêt des fonds pour les résidences-services compte tenu de leur objet. Au 31 décembre 2020 le secteur de l'immobilier d'investissement comptait douze fonds immobilier labellisés ISR détenus par huit sociétés de gestion. Leur valeur totale représentait 6 % du marché global des FIA immobilier⁵⁸. Sur les 19 enjeux du baromètre de l'immobilier responsable servant de base au sondage annuel de l'observatoire de l'immobilier durable auprès des gestionnaires, les items « sécurité santé des occupants », « relations avec les parties prenantes », « confort et bien-être », « accessibilité », et « service rendu aux occupants » sont respectivement au 4^e, 8^e à 11^e rangs des indicateurs d'impact publiés par les fonds ;
- ◆ la perception d'un **besoin** non satisfait reste forte et les taux d'équipement en France inférieurs à ceux des pays voisins (cf. annexes II et III) ;

⁵⁴ Échantillon de 705 investisseurs particuliers détenteurs d'une assurance-vie, d'un PERP ou PER investie au minimum à hauteur de 20 % en support à risque et détenteurs d'un PEA ou CTO d'une valeur minimale de 5 000 €.

⁵⁵ 31 % des personnes interrogées détiennent 20 à 30 % d'unité de compte, 19 % de 30 % à 50 % et 12 % plus de 50 % (20 % de l'échantillon ignore la répartition de son contrat entre fonds en euros et UC).

⁵⁶ Le rapport d'activité 2020 de l'ASPIM donne, pour un TDVM moyen des SCPI de 4,18 % : 3,67 % pour les SCPI commerciales, 4,82 % pour les SCPI diversifiés, 4,41 % pour les SCPI spécialisés et 4,4 % pour les SCPI de bureau.

⁵⁷ IEIF, *Analyse de l'année 2021 des SCPI*, 2022.

⁵⁸ Observatoire 2021 des pratiques de labellisation ISR des fonds immobiliers.

- ◆ le niveau relativement modeste de **l'épargne moyenne** peut conduire à privilégier le placement intermédié par rapport à l'investissement direct en résidence services, à l'inverse, l'aversion au risque peut-être un frein ; elle est cependant tempérée d'une part par les faibles rendements des fonds en euros⁵⁹, d'autre part, par l'indicateur synthétique de risque et de rendement (SRRI) modéré du placement dans ce type d'actifs⁶⁰.

Pour la plupart des fonds, il ne peut s'agir cependant que d'un investissement de diversification compte tenu du faible nombre de biens disponibles sur le marché, aggravé du point de vue des fonds par la concurrence de l'achat direct, soutenu par le dispositif Censi-Bouvard.

En outre **la situation est contrastée selon la nature des résidences gérées** : i/ la politique d'hébergement des personnes âgées conduit à ne plus donner de nouvelles autorisations pour les Ehpad (cf. annexe III), en conséquence, l'investissement des fonds jusqu'alors principalement orienté vers cette catégorie d'actifs devra se reporter sur les résidences seniors et les résidences étudiantes sauf à acheter des biens déjà existants ; ii/ dans ces deux dernières catégories, les résidences seniors resteront vraisemblablement plus attractives compte tenu d'une meilleure solvabilité des locataires *in fine*, d'un meilleur taux d'occupation et d'un coût de construction moins élevé⁶¹.

⁵⁹ 1, 1 % en moyenne en 2021.

⁶⁰ Sur le SRRI voir ci-dessus.

⁶¹ Le taux d'occupation des résidences étudiantes est dégradé par le calendrier universitaire ; les unités de logement sont plus petites dans ce type de résidences que dans les résidences seniors.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance	1
1.2. Cabinet de la ministre déléguée au logement.....	1
2. DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE ET SERVICES DÉCONCENTRÉS	1
2.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance	1
2.1.1. Direction générale du Trésor	1
2.1.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)	1
2.1.3. Direction du Budget	2
2.1.4. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).....	2
2.2. Ministère de la transition écologique	2
2.2.1. Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des paysages (DHUP)	2
2.2.2. Service des études et de la statistique(Sdes) du Commissariat général au développement durable (CGDD).....	2
2.2.3. Direction interministérielle de l'hébergement et du logement (Drihl) – Ile-de-France.....	2
2.2.4. Direction régionale de l'aménagement et du logement (Dréal) de Bourgogne-Franche-Comté.....	2
2.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).....	3
2.4. Ministère des Solidarités et de la Santé	3
2.4.1. Direction générale de la cohésion sociale	3
2.4.2. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)	3
2.4.3. Caisse nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)	3
2.5. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation	3
2.5.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).....	3
3. INVESTISSEURS, PROPRIÉTAIRES INVESTISSEURS, SOCIÉTÉS DE GESTION D'ACTIFS IMMOBILIERS	4
3.1. Union nationale de la propriété immobilière (UNPI).....	4
3.2. Association française de la gestion financière (AFG)	4
3.3. Association française des sociétés de placement immobilier (Aspim).....	4
3.4. Association français des investisseurs institutionnels (AF2I)	4
3.5. Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF)	4
3.6. Axa Investment Managers' Real Assets.....	4
3.7. BNP Paribas	4
3.8. A-Plus Finance	5
3.9. Cerenissimo (Consultim Groupe)	5
3.10.. Revenu Pierre	5

4. OPÉRATEURS, PROMOTEURS ET GESTIONNAIRES DE RÉSIDENCES.....	5
4.1. Opérateurs publics et/ou de logement locatif social ou intermédiaire.....	5
4.1.1. <i>Action logement</i>	5
4.1.2. <i>CDC Habitat</i>	5
4.1.3. <i>Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)</i>	5
4.2. Opérateurs privés.....	5
4.2.1. <i>Fédération nationale des promoteurs immobiliers de France (FPI France)</i>	5
4.2.2. <i>Nexity</i>	6
4.2.3. <i>Domitys (Aegide)</i>	6
4.2.4. <i>Les Senioriales (Pierre et Vacances)</i>	6
4.2.5. <i>Les jardins d’Arcadie (Acapace et Bouygues)</i>	6
4.2.6. <i>Cogedim Club (groupe Alterea)</i>	6
4.2.7. <i>Groupe Réside Études (Estudines, Stud’City, Les Girandières...)</i>	6
4.2.8. <i>Groupe Odalys</i>	6
5. ACTEURS SPÉCIALISÉS SUR LE LOGEMENT DES ÉTUDIANTS	6
5.1.1. <i>Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)</i>	6
5.1.2. <i>Association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (Aires)</i>	6
5.1.3. <i>Association des résidences pour étudiants et jeunes (Arpej)</i>	7
5.1.4. <i>CléSup</i>	7
5.1.5. <i>Rendez-vous du logement étudiant</i>	7
5.1.6. <i>Association des villes universitaires de France (Avuf)</i>	7
6. ACTEURS SPÉCIALISÉS SUR LE SEGMENT DES RÉSIDENCES POUR PERSONNES ÂGÉES OU HANDICAPÉES.....	7
6.1.1. <i>Syndicat national des résidences de services pour les aînés (SNRA)</i>	7

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance

- ◆ Clément LARRAURI, conseiller fiscal.

1.2. Cabinet de la ministre déléguée au logement

- ◆ Florian LEDUC, conseiller logement ;
- ◆ Louis de FRANCLIEU, conseiller budgétaire.

2. Directions d'administration centrale et services déconcentrés

2.1. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

2.1.1. Direction générale du Trésor

- ◆ Albane SAUVEPLANE, cheffe du bureau de la concurrence, du numérique et de l'économie du logement (Polsec2) ;
- ◆ Pierre-Elie BELOUARD, adjoint au chef du bureau Polsec 2 ;
- ◆ Thomas KERGONOU-JIMENEZ, adjoint au chef du bureau Polsec 2 ;
- ◆ Vincent ALHENC-GELAS, chef du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général (Bancfin 3) ;
- ◆ Diane FATTELAY, adjointe au chef du bureau Bancfin 3 ;
- ◆ Sonia DELMAS, adjointe au chef du bureau Bancfin 3 ;
- ◆ Caroline MILLER, adjointe au chef du bureau des Marchés et produits d'assurance (Assur 1) ;
- ◆ Paul-Simon BENAC, adjoint au chef du bureau Épargne et marché financier (Finent 1).

2.1.2. Direction générale des finances publiques (DGFIP)

2.1.2.1. Direction de la législation fiscale

- ◆ Marie-Astrid de BARMON, sous-directrice de la fiscalité des personnes (C) ;
- ◆ Nicolas CHAYVIALLE, chef du bureau de la fiscalité du patrimoine et de l'épargne (C2) ;
- ◆ Frédéric PARRENIN, adjoint au chef du bureau C2 ;
- ◆ Benoît KOINTZ, responsable de la première section du bureau C2 ;
- ◆ Daria WOLEJSZO, rédactrice dans la première section du bureau C2.

2.1.2.2. Service de la gestion fiscale

- ◆ Denis BOISNAULT, chef du département des études et statistiques fiscales.

2.1.2.3. Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal

- ◆ Aurélien DURAND, chef du bureau du pilotage du contrôle fiscal et de l'activité juridique (SJCF- 1A).

2.1.3. Direction du Budget

- ◆ Mehdi AOUAT, chef du bureau Ville, Logement, Territoires (4BVLT) ;
- ◆ Ingrid BARRAT, adjointe au chef du bureau.

2.1.4. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- ◆ Ambroise PASCAL, chef du bureau « produits et prestations de santé et des services à la personne » (5B) ;
- ◆ Miyako GUY, cheffe du bureau « Immobilier, bâtiment et travaux publics » (5C).

2.2. Ministère de la transition écologique

2.2.1. Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des paysages (DHUP)

- ◆ François ADAM, directeur ;
- ◆ Yves RAUCH, chef de projet pour le logement des étudiants et des jeunes actifs ;
- ◆ Emmanuel ROUSSELOT, sous-directeur Financement et de l'économie du logement et de l'aménagement (FE) ;
- ◆ Benoît AMEYE, adjoint au sous-directeur FE ;
- ◆ Sylvain BERGAMINI, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement ;
- ◆ Laurent BRESSON, sous-directeur Politiques de l'habitat (PH) ;
- ◆ Damien MÉTIVIER, adjoint au chef du bureau des politiques sociales du logement.

2.2.2. Service des études et de la statistique(Sdes) du Commissariat général au développement durable (CGDD)

- ◆ Trong Hien PHAM, chef du bureau des statistiques de l'offre de logements et locaux (BSOLL) ;
- ◆ François BOUTON, chef de la division construction neuve au sein du BSOLL.

2.2.3. Direction interministérielle de l'hébergement et du logement (Drihl) - Ile-de-France

- ◆ Clémentine PESRET, directrice adjointe.

2.2.4. Direction régionale de l'aménagement et du logement (Dréal) de Bourgogne-Franche-Comté

- ◆ Jean-Pierre LESTOILLE, directeur ;

Annexe VI

- ◆ Patrice PERRON, chef du département Connaissance au sein du service transition écologique ;
- ◆ Lauren KELLY, cheffe de projet Études au sein du département Connaissance.

2.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ◆ François PHILIZOT, président de l'Observatoire des territoires ;
- ◆ Noémie de ANDRADE, analyste territoriale.

2.4. Ministère des Solidarités et de la Santé

2.4.1. Direction générale de la cohésion sociale

- ◆ Catherine MORIN, adjointe au sous-directeur de l'Autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées ;
- ◆ Louise CADIN, cheffe du bureau Prévention de la perte d'autonomie et parcours de vie des personnes âgées (SD3A).

2.4.2. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

- ◆ Layla RICROCH, cheffe du bureau Handicap-Dépendance.

2.4.3. Caisse nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA)

- ◆ Gaël HILLERET, directeur des établissements et services médico-sociaux.

2.5. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

2.5.1. Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- ◆ Albane BORGIS, adjointe à la sous-directrice de la réussite et de la vie étudiante ;
- ◆ Aïssatou SAKHO, chargée d'études Logements des étudiants à la sous-direction de la Réussite et de la Vie étudiante, département Vie étudiante et de campus ;
- ◆ Véronique LESTANG-PRÉCHAC, cheffe du département Innovations et Expertises immobilières à la sous-direction de l'Immobilier ;
- ◆ Faustine MASSON, cheffe de projet au département innovations et expertises immobilières.

3. Investisseurs, propriétaires investisseurs, sociétés de gestion d'actifs immobiliers

3.1. Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

- ◆ Pierre HAUTUS, délégué général ;
- ◆ Livia BROCHE, juriste ;
- ◆ Jacques GOBERT, avocat ;
- ◆ François MORABITO, avocat.

3.2. Association française de la gestion financière (AFG)

- ◆ Alexandre KOCH, directeur Actifs réels ;
- ◆ Helena VRIGNAUD, directrice Comptabilité et Fiscalité.

3.3. Association française des sociétés de placement immobilier (Aspim)

- ◆ Jean-Marc COLY, président ;
- ◆ Véronique DONNADIEU, déléguée générale ;
- ◆ Cyril KARAM, directeur des affaires juridiques et fiscales.

3.4. Association français des investisseurs institutionnels (AF2I)

- ◆ Hubert RODARIE, président ;
- ◆ Éric SIDOT, délégué général.

3.5. Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF)

- ◆ Stéphanie GALIÈGUE, directrice générale déléguée.

3.6. Axa Investment Managers' Real Assets

- ◆ Arnaud PAQUET, senior fund manager, Real Assets;
- ◆ Antoine AUBRY, responsable stratégie CORE – fund management.

3.7. BNP Paribas

- ◆ Benjamin BRULEBOIS, directeur général délégué de BNP Paribas Immobilier Résidences-services ;
- ◆ Julien JAMOT, directeur commercial et marketing de BNP Paribas Real Estate.

3.8. A-Plus Finance

- ◆ Christophe PEYRE, directeur associé chargé de l'immobilier.

3.9. Cerenissimo (Consultim Groupe)

- ◆ Benjamin NICAISE, président.

3.10. Revenu Pierre

- ◆ Etienne JACQUOT, directeur du développement.

4. Opérateurs, promoteurs et gestionnaires de résidences

4.1. Opérateurs publics et/ou de logement locatif social ou intermédiaire

4.1.1. Action logement

- ◆ Frédéric LAUPRÊTRE, directeur de la stratégie patrimoniale ;
- ◆ Didier JEANNEAU, directeur général de 3F Résidences ;
- ◆ Mario BASTONE, directeur général d'Enéal.

4.1.2. CDC Habitat

- ◆ Patrick BLANC, directeur général adjoint chargé de l'organisation, de la performance et du contrôle général du groupe ;
- ◆ Arnaud CURSENTE, directeur général adjoint chargé des grands projets et de la rénovation des copropriétés dégradées ;
- ◆ Marc PETILLOT, directeur général délégué.

4.1.3. Régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP)

- ◆ Daniel SCHNEIDER, directeur de la construction et du développement ;
- ◆ Laurent VUIDEL, directeur général de Hénéo.

4.2. Opérateurs privés

4.2.1. Fédération nationale des promoteurs immobiliers de France (FPI France)

- ◆ Didier BELLIER-GANIERE, délégué général ;
- ◆ Pierre AOUN, directeur général – LP Promotion ;
- ◆ Philippe JUNG, directeur général – Demathieu-Bard ;
- ◆ Jean-Michel HAMON, directeur commercial – groupe Lamotte.

4.2.2. Nexity

- ◆ François-Xavier SCHWEITZER, directeur général de l'Habitat social et des Résidences gérées ;
- ◆ Pascal PEDOUX, président directeur général de Studea.

4.2.3. Domitys (Aegide)

- ◆ Jean-Marie FOURNET, président-directeur général ;
- ◆ Aurélien BORDET, directeur des affaires publiques.

4.2.4. Les Senioriales (Pierre et Vacances)

- ◆ Benjamin MISERY, président directeur général.

4.2.5. Les jardins d'Arcadie (Acapace et Bouygues)

- ◆ François GEORGES, président-directeur général d'Acapace – Les jardins d'Arcadie.

4.2.6. Cogedim Club (groupe Alterea)

- ◆ Jérôme NAVARRE, directeur général.

4.2.7. Groupe Réside Études (Estudines, Stud'City, Les Girandières...)

- ◆ Philippe NICOLET, directeur général.

4.2.8. Groupe Odalys

- ◆ Antoine KIEFFER, directeur général adjoint ;
- ◆ Frédéric BENAND, directeur du développement ;
- ◆ Xavier BODART, senior business development manager.

5. Acteurs spécialisés sur le logement des étudiants

5.1.1. Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous)

- ◆ Clément CADORET, directeur général délégué ;
- ◆ Alexandre AUMIS, directeur de l'hébergement et du patrimoine.

5.1.2. Association interprofessionnelle des résidences étudiants et services (Aires)

- ◆ Philippe NICOLET, président ;
- ◆ Philippe CAMPINCHI, délégué général.

5.1.3. Association des résidences pour étudiants et jeunes (Arpej)

- ◆ Anne GOBIN, directrice générale.

5.1.4. CléSup

- ◆ Laurent BATSCH, associé-fondateur.

5.1.5. Rendez-vous du logement étudiant

- ◆ Nicolas DELESQUE, directeur général.

5.1.6. Association des villes universitaires de France (Avuf)

- ◆ François RIO, délégué général.

6. Acteurs spécialisés sur le segment des résidences pour personnes âgées ou handicapées

6.1.1. Syndicat national des résidences de services pour les aînés (SNRA)

- ◆ François GEORGES, président ;
- ◆ Philippe NICOLET, vice-président ;
- ◆ Philippe CAMPINCHI, délégué général.

ANNEXE VII

Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Référence : ML/2021-10/36621

Paris, le **16 NOV. 2021**

Lettre de mission

à Madame la cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Objet : Évaluation de la réduction d'impôt en faveur de l'acquisition de logements neufs destinés à la location meublée - dispositif fiscal « Censi-Bouvard ».

L'article 90 de la loi n° 2008-1415 de finances pour 2009 a, concomitamment à la réforme du régime de la location meublée, institué le dispositif « Censi-Bouvard » codifié à l'article 199 sexvicies du code général des impôts. Ce dispositif accorde une réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des personnes physiques, à l'exclusion des sociétés civiles de placement immobilier, au titre des investissements réalisés pour l'acquisition de logements neufs dans les résidences de services pour les personnes âgées ou handicapées et les étudiants.

Depuis sa création en loi de finances pour 2009, ce dispositif a été prorogé à quatre reprises. Son périmètre n'a pas été modifié, hormis l'exclusion des résidences de tourisme par l'article 69 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016. Il a fait l'objet de deux rapports d'évaluation remis au Parlement en octobre 2015 et en octobre 2018.

Le Gouvernement envisage de proposer, par amendement au projet de loi de finances pour 2022, la prolongation de ce dispositif pour une année supplémentaire, jusqu'en décembre 2022. Il convient parallèlement, notamment au regard du coût de ce dispositif, d'en évaluer l'efficacité et d'examiner les éventuels aménagements à y apporter si une prolongation au-delà de 2022 était jugée pertinente. Ces évolutions pourraient porter tant sur son périmètre que sur ses modalités.

Vous réaliserez donc un rapport d'évaluation de ce dispositif, en distinguant les résidences pour personnes âgées et handicapées d'une part, et les résidences pour étudiants d'autre part. Pour chaque type de population concernée, vous établirez un diagnostic territorialisé portant sur les besoins qualitatifs et quantitatifs en logements, sur l'adéquation entre l'offre et la demande, et sur la place des logements financés avec le dispositif « Censi-Bouvard » sur chacun de ces marchés.

Ce diagnostic comportera notamment une analyse des volumes de résidences et de logements produits grâce à ce dispositif, des redevances pratiquées au regard des loyers observés sur chacun de ces marchés et des services rendus (en premier lieu, s'agissant des résidences pour étudiants, au regard des loyers ou redevances pratiqués par les résidences étudiantes financées différemment), et des niveaux de revenus des occupants. Cette analyse s'intéressera également à la répartition géographique des logements produits, à leur articulation avec les politiques locales de l'habitat, au devenir des résidences-services au terme du mandat de gestion associé à la période de défiscalisation et à la présence de potentiels effets inflationnistes du dispositif Censi-Bouvard.

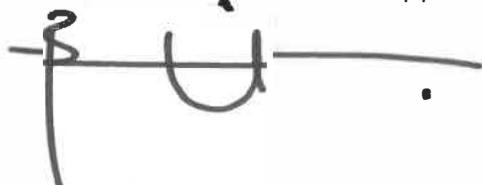
Vous engagerez par ailleurs une réflexion sur les éventuelles raisons économiques pouvant justifier une intervention de l'Etat via un dispositif fiscal visant à flécher l'investissement des ménages vers les résidences services. Vous pourrez notamment regarder si le marché du financement des résidences services présente des défaillances justifiant l'intervention de l'Etat. Dans ce cadre, votre travail s'intéressera à la capacité des marchés à financer naturellement les résidences de services. Vous pourrez dans cette optique analyser la rentabilité (avec et sans avantage fiscal), le risque et la maturité associés à ce type d'investissements.

A partir de cet état des lieux, vous :

- évaluer, pour chacun des segments de marché concernés, l'efficacité du dispositif au regard des objectifs de politique publique qui lui sont assignés ;
- examiner les freins éventuels au développement des investissements, liés notamment aux modalités de l'avantage fiscal accordé (par exemple limitation de la possibilité d'amortir le bien) et au cadre contractuel entre l'investisseur et l'exploitant de la résidence (durant la durée du bail commercial d'une durée de neuf ans et à l'issue de ce bail) ;
- proposer les évolutions qui pourraient, le cas échéant, être apportées au dispositif afin de maximiser son effet déclencheur et l'efficacité de la dépense publique. Ces éventuelles évolutions pourraient notamment concerner les investisseurs éligibles, les populations d'occupants concernées (seniors, personnes handicapées et étudiants) au regard des besoins en logements induits par les évolutions démographiques et sociologiques (prenant en compte notamment l'habitat inclusif), le calibrage de l'avantage fiscal ou encore les relations contractuelles entre les parties prenantes ;
- apprécier l'opportunité d'envisager des contreparties sociales, par l'introduction de conditions de loyers et éventuellement de ressources des occupants ;
- examiner le besoin d'un ciblage territorial, à l'instar de la plupart des autres dispositifs de soutien fiscal à l'investissement locatif, en précisant le cas échéant le niveau pertinent de définition du zonage d'éligibilité (national, déconcentré ou décentralisé) ;
- apprécier également l'opportunité de l'introduction de critères de qualité des logements (e.g. superficie des logements, présence d'espaces extérieurs, performance énergétique) et de densité des opérations, qui pourraient par exemple conditionner le niveau de l'avantage fiscal.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez solliciter l'appui de la Direction générale du Trésor, de la Direction générale des finances publiques, de la Direction de la législation fiscale et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Vous nous remettrez votre rapport pour le 15 février au plus tard.



Bruno LE MAIRE



Emmanuelle WARGON



Olivier DUSSOPT