



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT DURABLE

Etude de l'instauration d'un mécanisme de consignation des dépôts de garantie locative

Rapport n° 010402-01
établi par

Bruno DEPRESLE et Eric VERLHAC (coordonnateur)

Février 2017



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	5
Introduction.....	6
1. L'encadrement du dépôt de garantie est le fruit d'un long processus législatif qui a cherché à limiter les sources de conflictualité.....	8
1.1. La concertation locative de la décennie 1970-1980 a posé les bases de la législation contemporaine.....	9
1.2. la loi du 22 juin 1982 a créé le premier dispositif législatif complet.....	10
1.3. Les adaptations législatives ultérieures à la loi de 1982 n'ont pas remis en cause les principes fondateurs.....	11
1.4. Les dispositions de la loi ALUR ont porté sur la phase de restitution du dépôt de garantie.....	14
1.5. La sanctuarisation des dépôts de garantie impliquerait la modification de l'article 22.....	17
2. Les principaux dispositifs de sanctuarisation en Europe.....	17
2.1. Les enseignements des différents dispositifs existants.....	17
2.1.1. <i>La rareté et la qualité des opérateurs.....</i>	17
2.1.2. <i>Le principe d'universalité.....</i>	18
2.1.3. <i>Le principe de gratuité difficilement respecté.....</i>	18
2.1.4. <i>Le choix possible entre plusieurs modalités de sanctuarisation.....</i>	18
2.1.5. <i>Le respect de la liberté contractuelle.....</i>	18
2.2. Les dispositifs par pays.....	19
2.2.1. <i>Allemagne.....</i>	20
2.2.2. <i>Suisse.....</i>	22
2.2.3. <i>Luxembourg.....</i>	23
2.2.4. <i>Grande-Bretagne.....</i>	25
2.2.5. <i>Belgique.....</i>	26
3. La conflictualité autour du dépôt de garantie a une forte portée symbolique, mais le volume des litiges reste limité au regard du nombre annuel de baux renouvelés.....	27
3.1. Un contentieux civil limité et stable.....	28
3.2. Un recours à la conciliation modéré mais en progression.....	29
3.3. Les constats convergents des observatoires associatifs ou privés.....	30
4. Le projet de sanctuarisation du dépôt de garantie fait l'objet d'appréciations très différentes entre les acteurs du logement.....	33
4.1. L'opposition des propriétaires bailleurs.....	34
4.2. Les réserves exprimées par les entreprises privées de gestion locative.....	35
4.3. Une revendication des associations de protection des consommateurs et des locataires.....	35

4.4. Un dispositif hors de proportion avec le seul objectif de régulation des rapports bailleurs/locataires.....	36
5. Une nouvelle ressource disponible pour la politique du logement ?.....	37
5.1. Des enjeux financiers importants.....	37
5.2. Le choix des parcs de logements concernés par la mesure ne peut être dissocié de la lisibilité de la mesure et du statut particulier du parc social.....	39
6. Un choix restreint de dispositifs envisageables du fait de la technicité de la mesure.....	41
6.1. Le réseau bancaire.....	41
6.1.1. <i>Un savoir-faire non contesté</i>	41
6.1.2. <i>Un contexte défavorable</i>	41
6.2. La Caisse des dépôts et consignations.....	42
6.2.1. <i>Un opérateur dont l'expertise est avérée</i>	42
6.2.2. <i>Le dispositif proposé par la Caisse des dépôts et consignations</i>	44
6.2.3. <i>La nécessaire conformité aux principes constitutionnels et aux règles européennes de la concurrence</i>	45
Conclusion.....	48
Annexes.....	51
1. Lettre de mission.....	52
2. Modèle de formulaire de garantie de contrat de bail (Suisse).....	54
3. Contentieux locatif.....	55
4. Courrier de l'U.N.P.I.....	56
5. Proposition CDC d'un dispositif.....	57
6. Liste des personnes rencontrées.....	85
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	87

Résumé

L'article 7 de la loi du 24 mars 2014 prévoit que le Gouvernement dépose au Parlement un rapport sur la possibilité de sanctuariser le dépôt de garantie locatif par le placement de son montant sur un compte bloqué ouvert au nom du locataire et déblocable avec l'accord des deux parties.

Cette nouvelle disposition, qui nécessiterait la modification de la loi, s'inscrit dans un long processus législatif d'encadrement du dépôt de garantie dont l'objectif constant a été de limiter les sources de conflictualité. La loi du 22 juin 1982 a créé le premier dispositif complet à partir de principes fondateurs : caractère non obligatoire, couverture des obligations locatives, montant limité et figurant au bail, délais de restitution encadrés dont le non-respect est sanctionné, champ d'application précis. La loi du 13 décembre 2000 a élargi les compétences des commissions départementales de conciliation pour leur permettre de connaître les litiges relatifs au dépôt de garantie. La loi du 8 février 2008 a réduit le montant maximal du dépôt de garantie exigible de deux mois à un mois de loyer. Enfin, la loi du 26 mars 2014, qui s'est attachée à mieux encadrer la phase de restitution, n'a pas permis de déboucher sur un référentiel de vétusté unique, opposable aux parties, malgré l'intention du législateur. La mission préconise que ce chantier soit rouvert avec l'ensemble des partenaires.

L'étude des législations de pays européens prévoyant la sanctuarisation permet de tirer les principaux enseignements suivants : les opérateurs capables de gérer le système sont rares et spécialisés, le principe de gratuité est difficile à respecter, la rémunération des dépôts est généralement prévue, l'universalité de la mesure est la règle et plusieurs modalités de sanctuarisation sont toujours proposées.

En France, la conflictualité autour du dépôt de garantie a une forte portée symbolique, mais le volume des litiges reste limité au regard du nombre annuel de baux renouvelés. Avec 8066 affaires nouvelles, le contentieux du dépôt de garantie représente 4,20 % du contentieux locatif total. Rapporté à la rotation annuelle d'environ 1,7 million de logements locatifs, il concerne 0,47 % des baux qui changent de titulaires chaque année. De même, les litiges traités par les commissions départementales de conciliation portent sur environ 3000 affaires. Enfin, les observatoires associatifs ou privés travaillent avec des échantillons encore plus limités. De l'ensemble des éléments recueillis par la mission ressort le constat qu'il existe deux types de conflictualité autour du dépôt de garantie : l'une, très majoritaire, concerne les différences d'appréciation sur les travaux et l'entretien du logement et l'autre, moins importante mais non résiduelle, résulte du non-remboursement sans explication du dépôt de garantie.

Le projet de sanctuarisation du dépôt de garantie fait l'objet d'appréciations très différentes entre les acteurs du logement. Les bailleurs privés y sont très opposés et considèrent que ce dispositif « supprimera toute garantie pour le bailleur » sans pour autant régler la question du non-paiement du dernier loyer. Les professionnels soulignent l'effet de complexification de la gestion qui aura une conséquence sur les coûts. Les associations de locataires et de consommateurs y sont favorables au nom de l'équilibre des rapports locatifs, mais avec des interrogations sur le fonctionnement concret du dispositif.

Au regard de ces différentes observations, la mission, sans contester la réalité d'une conflictualité au demeurant limitée, estime disproportionnée la mise en place d'un dispositif généralisé obligatoire qui se limiterait à la seule sanctuarisation des dépôts

de garantie. Il ne pourrait éventuellement se justifier, malgré ses inconvénients, que par sa contribution significative au financement d'une politique ambitieuse en faveur du logement locatif privé. Le montant total des dépôts à sanctuariser à terme peut être estimé à environ 4Mds € (valeur 2016) pour le parc privé. En revanche, la mission préconise que le logement social (1,7 Mds €) soit maintenu en dehors de l'éventuelle application du nouveau dispositif, compte tenu de ses spécificités. En contrepartie, les politiques publiques qui pourraient être mises en œuvre bénéficieraient exclusivement au logement locatif privé.

Le choix des dispositifs opérationnels envisageables pour gérer la sanctuarisation est restreint du fait de la technicité de la mesure. Le réseau bancaire a un savoir-faire incontesté mais le contexte atypique de taux d'intérêts très bas renforce la conviction de ses représentants selon laquelle la gestion d'un tel dispositif serait trop coûteux, pour eux comme pour les clients. La Caisse des dépôts et consignations, opérateur historique et unique de la consignation, qui a développé récemment pour le compte de l'État des services d'intérêt général comparables au dispositif de sanctuarisation, a présenté à la mission un projet de « compte personnel logement » digitalisé dont l'étude pourrait être approfondie par une étude d'impact et l'élaboration d'un cahier des charges. Cette offre nécessite toutefois une vérification de sa compatibilité avec les règles européennes de la concurrence.

Liste des recommandations

Pages

À court terme, la mission, constatant l'importance des divergences d'appréciation entre locataire et propriétaire sur la justification des travaux de remise en état et leur place très significative dans les litiges sur les dépôts de garantie, recommande de relancer la concertation afin de compléter le décret du 30 mars 2016 par un référentiel de vétusté à l'usage des parties, conformément à la lettre et à l'esprit du -d de l'article 7 de la loi de 1989.	16
Dans la perspective de l'examen d'un dispositif de sanctuarisation, la mission recommande qu'une étude quantitative et qualitative répondant aux règles professionnelles les plus strictes soit réalisée sur la conflictualité relative au dépôt de garantie pour nourrir de manière incontestable l'étude d'impact.	27
La collecte centralisée des dépôts de garantie pouvant permettre la mobilisation d'une ressource nouvelle, stable et d'un montant important en faveur des politiques publiques concernant le logement locatif privé, la mission propose, avant toute décision, d'engager une concertation approfondie pour l'identification de ces politiques, en privilégiant celles qui favoriseraient un développement qualitatif et quantitatif du parc de logements locatifs. La piste de prêts à des conditions favorables pour l'amélioration ou la réhabilitation des logements pourra être explorée en priorité.	39
La mission préconise que le logement social soit maintenu en dehors de l'éventuelle application du nouveau dispositif, dans la mesure, notamment, où la ressource est dans ce cas d'ores et déjà mobilisable. En contrepartie, les politiques publiques qui pourraient être mises en œuvre bénéficieraient exclusivement au logement locatif privé.	40
Avant toute décision, la mission recommande qu'une étude d'impact soit réalisée par la Caisse des dépôts et consignations afin d'établir les conditions financières du mécanisme de sanctuarisation et que sur cette base soit élaboré un cahier des charges précis définissant les obligations de la Caisse des dépôts et consignations pour une durée permettant au dispositif de monter en régime, mais compatible avec les obligations du droit européen. Il devra faire apparaître leur caractère d'obligations de service public et la nécessité de les réserver à une structure unique (économies d'échelle) et neutre (sans relation commerciale avec les parties).	45
La mission propose de soumettre le principe d'un dispositif de collecte centralisée auprès de la Caisse des dépôts à l'avis de l'Autorité de la concurrence afin d'en vérifier la conformité à la réglementation européenne (principes de nécessité et de proportionnalité).	47

Introduction

Dans la perspective de la rédaction du rapport au Parlement prévu par l'article 7 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a demandé au CGEDD de produire une contribution permettant d'alimenter les réflexions concernant la mise en œuvre d'un dispositif de sanctuarisation des dépôts de garantie locatifs.

L'objet du dépôt de garantie locatif est de garantir l'exécution des obligations locatives du locataire c'est-à-dire prioritairement les réparations nécessaires en fin de bail et le cas échéant un impayé de loyer ou de charges. Il doit être bien distingué des dispositifs de garantie de paiement de loyer proposés sous forme d'assurances ou de caution d'un tiers.

Le principe de ce rapport avait été introduit par amendement parlementaire, avec avis favorable du Gouvernement, lors de la première lecture de la loi ALUR au Sénat. Certains parlementaires avaient souligné le déséquilibre créé par le fait que le bailleur encaisse sur un compte personnel une somme payée par le locataire pour garantir ses obligations locatives et peut décider ensuite seul de son usage si les deux parties sont en désaccord, sauf à ce que le locataire prenne l'initiative de saisir les tribunaux.

Lors des débats parlementaires, la ministre avait évoqué une situation d'« équilibre par la terreur » résultant de la pratique selon laquelle certains locataires ne paient pas leur dernier mois de loyer pour être assurés de récupérer l'équivalent de leur dépôt de garantie.

Le rapporteur de la loi et la ministre avaient fait état de la complexité de la mise en œuvre d'un dispositif de consignation pour rejeter son inscription immédiate dans la loi mais le Gouvernement s'était engagé à déposer devant le Parlement un rapport détaillé sur les enjeux et la faisabilité d'un tel mécanisme.

L'article 7 de la loi ALUR formalise cet engagement et prévoit que « le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur ».

La mission du CGEDD consiste à apporter une contribution à la rédaction de ce rapport et à alimenter les réflexions quant à l'instauration du mécanisme de sanctuarisation. La mission a choisi d'utiliser ce terme de « sanctuarisation » pour caractériser le mécanisme qu'il lui est demandé d'étudier, et non celui de « consignation » qui pourrait paraître plus explicite dans le langage courant : en effet, la sanctuarisation définit un principe alors que la consignation n'est qu'une des modalités possibles, dont la mise en œuvre, de surcroît, relève, de par la loi, exclusivement de la Caisse des dépôts et consignations. La mission a voulu ainsi éviter toute confusion entre l'objectif poursuivi et les moyens mobilisables.

Ce travail est conduit postérieurement au vote des modifications significatives de l'encadrement législatif du dépôt de garantie découlant de la loi du 8 février 2008 et de la loi ALUR. Ces modifications ont été adoptées indépendamment de l'éventualité de la mise en œuvre d'un mécanisme de sanctuarisation.

Tout en cherchant à évaluer les avantages de ce nouveau dispositif, notamment en matière d'équilibre des rapports locatifs et de réduction de la conflictualité, la mission est particulièrement attentive à deux risques possibles : l'émergence de coûts supplémentaires de toute nature et la dégradation du niveau de fluidité du marché locatif.

Après avoir rappelé le contexte législatif dans lequel s'inscrit l'encadrement du dépôt de garantie locative (1^{ère} partie) et décrit les principaux dispositifs de sanctuarisation existant en Europe (2^e partie), la mission présente une évaluation de la conflictualité (3^e partie) et précise la position des acteurs du logement sur le projet de sanctuarisation (4^e partie). Enfin, elle détaille les enjeux financiers du projet (5^e partie) et les principaux dispositifs opérationnels envisageables pour sa mise en œuvre (6^e partie).

1. L'encadrement du dépôt de garantie est le fruit d'un long processus législatif qui a cherché à limiter les sources de conflictualité

En droit civil, le dépôt de garantie locatif est une sûreté consistant en un transfert provisoire d'une somme d'argent en gage de l'exécution d'une obligation.

En pratique, il constitue une précaution prise par les bailleurs pour s'assurer que les locataires seront en mesure d'assumer financièrement les conséquences du principe posé par le Code civil en matière de contrats de louage, notamment de l'article 1730 introduit par la loi du 7 mars 1804 aux termes duquel « s'il a été fait un état des lieux entre le bailleur et le preneur, celui-ci doit rendre la chose telle qu'il l'a reçue, suivant cet état, excepté ce qui a péri ou a été dégradé par vétusté ou force majeure ». Pour couvrir d'éventuels frais de remise en état à l'identique à l'issue du bail, le bailleur a le droit d'affecter tout ou partie du dépôt de garantie à cette fin.

Si le paiement du loyer et l'usage conforme du bien loué ont toujours fait partie des obligations du locataire, en application des articles 1709¹ et 1728² du Code civil, la constitution d'un dépôt de garantie n'a jamais constitué et ne constitue toujours pas une obligation. Son opportunité est laissée à la libre appréciation du bailleur. Par ailleurs, il ne constitue pas non plus une avance sur loyer.

Le dépôt de garantie locatif se distingue d'autres types de garantie ou de cautionnement par le fait qu'il n'inclut pas, entre le bailleur et le locataire, de tiers de confiance (garant ou caution) qui s'engagerait à remplir l'obligation du locataire en cas de défaillance de ce dernier.

Le projet de sanctuarisation du dépôt de garantie s'inscrit dans le contexte d'un long processus de consolidation juridique des droits et obligations encadrant cette sûreté. Son adoption constituerait un changement significatif de modèle économique et juridique. Il s'agit d'une mesure à la fois technique et de principe qui génère des positions tranchées de tous les acteurs du logement.

C'est la loi du 1^{er} septembre 1948³ qui a instauré dans son article 75 les premières dispositions concernant le dépôt de garantie : *« le montant du cautionnement versé d'avance à titre de garantie ou du loyer payé d'avance ne peut excéder une somme correspondant à deux mois de loyer pour les locations faites au mois et au quart du loyer annuel pour les autres cas. Le cautionnement versé d'avance et le loyer payé d'avance ne peuvent se cumuler. »*

La première préoccupation du législateur fut donc de limiter le montant exigible par les bailleurs afin d'alléger la charge des locataires et faciliter l'accès au logement dans un

¹ Article 1709 du Code civil: « Le louage des choses est un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps, et moyennant un certain prix que celle-ci s'oblige de lui payer ».

² Article 1728 du Code civil: « le preneur est tenu de deux obligations principales : 1° D'user de la chose louée raisonnablement, et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail, ou suivant celle présumée d'après les circonstances, à défaut de convention ; 2° De payer le prix du bail aux termes convenus.

³ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement

contexte de rareté des biens à louer. Cette disposition n'était applicable qu'aux logements construits ou reconstruits avant le 1^{er} septembre 1948.

Le même objectif de limitation du montant du dépôt de garantie fut poursuivi lors de l'élaboration de la loi du 3 janvier 1979 sur les loyers⁴. L'Assemblée nationale avait introduit deux dispositions qui n'existaient pas dans le texte proposé par le gouvernement :

– la première concernait les logements du parc social conventionné (au sens de l'article L 411-2 du Code de l'habitat et de la construction⁵) pour lesquels l'Assemblée fixait à un mois le montant maximal du dépôt de garantie exigible pour cette catégorie de logements. Cette disposition fut votée (article 10)⁶

– la deuxième disposition rendait obligatoire la limitation du montant du dépôt de garantie à deux mois de loyer. La Commission des lois du Sénat avait complété ce dispositif en proposant que cette disposition ne s'applique qu'aux baux prévoyant le paiement mensuel du loyer. Ce nouvel article ne fut finalement pas voté.

1.1. La concertation locative de la décennie 1970-1980 a posé les bases de la législation contemporaine

Un protocole entre l'État et les représentants des propriétaires-bailleurs et des gestionnaires locatifs professionnels, signé en 1972, créa une commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre bailleurs, gestionnaires et usagers.

Cette commission, mise en œuvre par arrêté du 13 mai 1974 et présidée par Pierre Delmon, conseiller d'État, posa les bases d'une concertation nouvelle, par la conclusion de plusieurs accords concernant les relations locatives. Ils portaient notamment sur les charges récupérables et les réparations locatives, l'établissement de documents-type, ou le respect par les contrats de location de principes généraux améliorant l'équilibre des rapports locatifs.

C'est dans ce cadre des *Accords Delmon* que fut proposée, en mars 1979, aux bailleurs et locataires, une clause type rédigée comme suit :

« Lorsqu'un cautionnement est prévu par le bail pour garantir l'exécution par le preneur de ses obligations locatives, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal. Il est restitué dans un délai maximum de trois mois à compter du départ du preneur, déduction faite le cas échéant des sommes restant dues au bailleur sous réserve de justifications par le preneur du versement des sommes dont le propriétaire pourrait être responsable en son lieu et place. Le montant de ce dépôt de garantie ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire ; en revanche il ne doit faire l'objet d'aucune révision durant l'exécution du contrat de location. »

⁴ Loi n° 79-17 du 3 janvier 1979 portant diverses dispositions relatives aux loyers et aux sociétés immobilières conventionnées et modifiant le code de la construction et de l'habitation

⁵ -les offices publics de l'habitat ; les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ; les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ; les fondations d'habitations à loyer modéré.

⁶ Article 10 de la loi n° 79-17 du 3 janvier 1979 : « Le montant du cautionnement versé d'avance à titre de garantie est fixé par la convention sans pouvoir excéder une somme correspondant à un mois de loyer en principal révisable en fonction de l'évolution du loyer »

C'est, dans le même temps, au titre de la protection des droits des consommateurs, que des règles de même nature concernant le dépôt de garantie locatif ont été préconisées en application des recommandations de la Commission des clauses abusives (CCA), créée par la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs.

Dans sa recommandation n° 80-04 du 17 octobre 1980, la CCA considérait que « *lors de la conclusion des contrats de location, le dépôt de garantie exigé des locataires par certains bailleurs dépasse abusivement un montant équivalent à deux mois de loyer et qu'en fin de location ce dépôt de garantie est remboursé souvent tardivement, plus de trois mois après l'expiration du contrat* ». La CCA recommandait « *que soient éliminées des contrats de location de locaux à usage d'habitation proposés aux locataires, les clauses ayant pour objet ou pour effet d'exiger du preneur un dépôt de garantie supérieur à deux mois de loyer* ».

Sur une décennie, la concertation a conduit à dégager les trois axes principaux de l'encadrement législatif ultérieur du dépôt de garantie : la limitation du montant, le délai du remboursement et la non-révision du montant en cours de bail.

1.2. la loi du 22 juin 1982 a créé le premier dispositif législatif complet

La loi du 22 juin 1982⁷, dite *loi Quilliot*, a introduit, principalement par son article 22, le premier dispositif complet concernant le dépôt de garantie locatif. Il reposait sur cinq principes fondateurs, encadrant les droits et obligations des bailleurs et des locataires, qui n'ont jamais été remis en cause même s'ils ont fait l'objet d'adaptations au fil du temps. À la différence d'autres dispositions du projet de loi, les mesures concernant le dépôt de garantie faisaient l'objet d'un consensus assez large. :

- le dépôt de garantie n'est pas obligatoire mais relève de l'initiative du bailleur ;
- il est destiné à garantir les obligations locatives du locataire, définies comme les sommes restant dues par le locataire ou que le bailleur aurait à régler pour le compte du locataire ;
- son montant non révisable ne peut excéder deux mois de loyer et doit figurer sur le bail (article 3);
- en fin de bail, il doit être restitué dans les deux mois faute de quoi le locataire perçoit des intérêts au taux légal.
- il n'est pas applicable aux baux avec loyer trimestriel à échoir, ni aux locations meublées ou saisonnières (article 2);

Les travaux parlementaires⁸ avaient permis de dégager trois constats principaux, quant à l'impact du dépôt de garantie sur les relations locatives, qui avaient guidé la rédaction du texte législatif :

- d'une part, le rapporteur de la commission des lois soulignait qu'« en l'absence d'une réglementation particulière, le dépôt de garantie avait été à l'origine de nombreux conflits qui ont le plus souvent détérioré gravement les rapports entre bailleurs et

⁷ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs

⁸ Rapport n° 239, tome I (1981-1982) de M. Paul PILLET, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 2 avril 1982

locataires ». La conflictualité autour du dépôt de garantie a constitué le principal élément déclencheur de l'introduction de son encadrement dans la loi ;

– d'autre part, il indiquait que si « les difficultés les plus graves surviennent lors du départ du locataire » c'est « en raison du refus du propriétaire de rendre une partie ou la totalité du dépôt de garantie sous le prétexte ou au motif que le locataire n'a pas laissé le logement en bon état de réparations locatives ». La responsabilité des propriétaires était clairement pointée comme source des conflits.

– enfin, le rapporteur relevait que « les locataires, de leur côté, se font parfois justice, en refusant de payer les deux derniers mois de loyer, estimant à tort que les sommes qu'ils doivent se compensent avec celle qu'ils avaient déposée lors de l'entrée en jouissance des lieux. »

Par ailleurs, la loi de 1982 introduisait la notion de vétusté pour pondérer la part respective de réparations locatives à charge du locataire ou du propriétaire. La définition par décret d'une liste précise de travaux courants ayant la qualification de réparations locatives constituait un élément de clarification, mais l'absence de critères uniques opposables aux deux parties pour définir la vétusté (par une grille de vétusté par exemple) ne permettait pas de limiter la conflictualité.

Reprenant l'essentiel des principes posés par les accords Delmon, la loi du 22 juin 1982 a identifié les grands enjeux législatifs d'une réglementation du dépôt de garantie et, si elle a été ultérieurement complétée, elle n'a jamais été remise en cause dans ses fondements.

La version initiale de l'article 22 de la loi du 22 juin 1982

Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à deux mois de loyer en principal.

Un dépôt de garantie ne peut être prévu lorsque le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois ; toutefois, si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel du loyer, par application de l'article 18, deuxième alinéa, le bailleur peut exiger un dépôt de garantie.

Il est restitué dans un délai maximal de deux mois à compter du départ du locataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

Le montant du dépôt de garantie ne peut faire l'objet d'une révision ni au cours du contrat de location, ni lors du renouvellement de ce contrat.

À défaut de restitution dans le délai prévu, le solde du dépôt de garantie restant dû au locataire, après arrêté des comptes, produira intérêt au taux légal au profit du locataire.

1.3. Les adaptations législatives ultérieures à la loi de 1982 n'ont pas remis en cause les principes fondateurs

La loi du 24 décembre 1986, qui a modifié plusieurs dispositions de la loi de 1982, n'est revenue ni sur l'esprit ni sur la lettre des dispositions votées en matière de dépôt de garantie, attestant ainsi du caractère consensuel des principes retenus initialement. La loi de 1986 n'introduit dans son article 17 qu'une seule mesure nouvelle, mais déjà présente dans les *accords Delmon*, en interdisant que les sommes déposées par le locataire auprès du bailleur puissent produire intérêt au profit du locataire.

La loi du 24 décembre 1986 crée enfin les commissions départementales de conciliation (CDC), chargées de trouver des solutions amiables dans certains litiges locatifs : ceux portant sur le dépôt de garantie n'entrent dans leur champ de compétence que par la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000.

Les commissions départementales de conciliation dans la loi du 6 juillet 1989, modifiée par la loi du 13 décembre 2000

Article 20 : Il est créé, auprès du représentant de l'État dans chaque département, une commission départementale de conciliation composée de représentants d'organisations de bailleurs et d'organisations de locataires, en nombre égal. La commission rend un avis dans le délai de deux mois à compter de sa saisine et s'efforce de concilier les parties.

La compétence de la commission porte sur :

1° Les litiges résultant de l'application des articles 17, 17-1, 17-2 et 18 de la présente loi et des articles 30 et 31 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière ;

2° Les litiges relatifs aux caractéristiques du logement mentionnées aux deux premiers alinéas de l'article 6 de la présente loi ;

3° Les litiges relatifs à l'état des lieux, au dépôt de garantie, aux charges locatives et aux réparations ;

4° Les litiges relatifs aux congés délivrés en application de l'article 15 ;

5° Les difficultés résultant de l'application des accords collectifs nationaux ou locaux prévus aux articles 41 ter et 42 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 précitée ou de l'application du plan de concertation locative prévu à l'article 44 bis de la même loi et les difficultés résultant des modalités de fonctionnement de l'immeuble ou du groupe d'immeubles.

Pour le règlement des litiges mentionnés aux 1° à 4° du présent article, la commission départementale de conciliation peut être saisie par le bailleur ou le locataire. Pour le règlement des difficultés mentionnées au 5°, elle peut être saisie par le bailleur, plusieurs locataires ou une association représentative de locataires.

À défaut de conciliation entre les parties, elle rend un avis comportant l'exposé du différend et la position des parties ainsi que, le cas échéant, celle de la commission. Cet avis peut être transmis au juge par l'une ou l'autre des parties. En cas de conciliation, elle établit un document de conciliation comportant les termes de l'accord trouvé.

La composition de la commission départementale de conciliation, le mode de désignation de ses membres, son organisation et ses règles de saisine et de fonctionnement sont fixés par décret.

La loi du 24 décembre 1986 crée également un dispositif nouveau⁹ ouvert à certains bailleurs, les accords collectifs locaux qui peuvent inclure une grille de vétusté. La loi du juillet 1989 complète ce dispositif ¹⁰, en créant les accords collectifs de location,

⁹ [Article 42](#) : Les bailleurs appartenant aux catégories suivantes : a) Collectivités publiques ;b) Organismes d'habitations à loyer modéré ;c) Sociétés d'économie mixte ;d) Sociétés à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations ;e) Société filiales d'un organisme collecteur de la contribution des employeurs à l'effort de construction ;f) Entreprises d'assurance ;[...], peuvent conclure avec une ou plusieurs associations de locataires des accords collectifs locaux portant sur tout ou partie de leur patrimoine. Ces accords portent notamment sur les loyers, la maîtrise de l'évolution des charges récupérables, la grille de vétusté, l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes, les locaux résidentiels à usage commun. [...]

¹⁰ [Article 41 ter](#) : Des accords collectifs de location peuvent être conclus, pour un ou plusieurs secteurs locatifs, au sein de la Commission nationale de concertation ou de chaque commission spécialisée des

conclus par secteurs locatifs (dont celui des bailleurs personnes physiques) qui peuvent porter sur une grille de vétusté et s'imposent aux organismes signataires et à leurs adhérents.

Créés quatre et sept ans après la loi de 1982, les accords collectifs incluant une grille de vétusté constituent un outil supplémentaire de lutte contre la conflictualité autour du dépôt de garantie qui porte essentiellement sur la différence d'appréciation des bailleurs et des locataires sur les travaux ou réparations qui restent à la charge des locataires en fin de bail. La grille de vétusté offre un cadre d'évaluation commun aux deux parties.

La loi n°2008-111 du 8 février 2008 introduit deux dispositions nouvelles :

– d'une part, elle réduit le montant maximal du dépôt de garantie exigible de deux mois à un mois de loyer, hors charges et hors taxes. Cela a constitué un alignement sur les dispositions en vigueur dans le secteur du logement social.

Inspirée du rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (présidée par M. Jacques Attali), la réduction du montant du dépôt de garantie répondait au souci de ne pas « freiner l'accès au logement » en imposant aux locataires « une avance en trésorerie importante » qui constitue « un verrou pour l'accès au logement de nombreux français »¹¹. Le rapporteur relevait toutefois que cette disposition était « susceptible de poser quelques difficultés aux bailleurs. Pour une partie d'entre eux, une garantie de deux mois de loyer constitue une véritable assurance ; de ce fait, la réduction du montant maximal de la garantie peut avoir, dans certaines circonstances, un effet de rétention sur l'offre de logement, ainsi que, par répercussion, un impact, à la baisse, sur le volume des marchés destinés à l'entretien des immeubles. »

– d'autre part, la loi introduit la possibilité que le dépôt de garantie puisse être versé par un tiers directement au bailleur. Cette disposition était rendue nécessaire pour permettre la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de l'avance « Loca-Pass », permettant aux organismes du 1 % logement d'avancer sous forme de prêt le dépôt de garantie demandé par le propriétaire au moment de la signature du contrat de location.

La réduction à un mois de loyer du dépôt de garantie a fait l'objet d'un consensus parlementaire, mais a suscité l'opposition très vive des représentants des propriétaires et des gestionnaires locatifs professionnels. Tout en s'inscrivant dans la continuité du travail législatif sur le dépôt de garantie, elle constitue l'une des transformations les plus importantes du dispositif par son impact financier pour les bailleurs, comme pour les locataires. Paradoxalement, elle a ouvert la voie à un questionnement nouveau sur la pertinence du principe même du dépôt de garantie dès lors que son montant ne semble plus en phase avec les coûts des éventuels travaux de remise en état des logements.

rapports locatifs prévue à l'article 41 bis entre une ou plusieurs organisations de bailleurs et de locataires. Les accords ainsi conclus s'imposent aux organisations signataires et aux adhérents de ces organisations. [...]

¹¹ Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales par M. Pierre Morange, député.

Encourager les propriétaires à louer leurs logements en établissant des rapports plus équilibrés avec les locataires

Mieux protéger le locataire :

- Alléger le contrat de bail de façon à réduire les exigences des propriétaires bailleurs à l'égard des candidats locataires. Cela passe par :
 - Réduire le dépôt de garantie à un mois de loyer, raccourcir son délai de restitution à huit jours et en confier la garde à une partie tierce au contrat de bail.
 - Interdire au bailleur d'exiger une caution qui s'ajoute au dépôt de garantie.
 - Raccourcir le délai de préavis que doit donner un locataire pour quitter le logement.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a introduit un alinéa supplémentaire à l'article 22 qui a précisé qu' « *en cas de mutation à titre gratuit ou onéreux des locaux loués, la restitution du dépôt de garantie incombe au nouveau bailleur. Toute convention contraire n'a d'effet qu'entre les parties à la mutation* ».

Cet amendement additionnel au texte initial du gouvernement a été proposé par la commission des affaires économiques du Sénat. Son rapporteur a indiqué que « *les conditions dans lesquelles les locataires sont amenés à se voir restituer leur dépôt de garantie lors de leur sortie des locaux loués, dans le cas où le propriétaire aurait changé au cours du bail en raison d'une mutation du logement, constitue une source de contentieux. Des litiges ont pu ainsi naître en raison des incertitudes pesant sur la détermination du débiteur du dépôt de garantie. Même si le droit en vigueur fait obligation à l'ancien bailleur de restituer les fonds qu'il a perçus à cet effet, dans la pratique, le locataire peut souvent être la victime de controverses interminables entre les deux bailleurs pour déterminer la personne à qui incombera une telle restitution.*¹² »

Par cet amendement, le législateur a poursuivi le travail de désamorçage des conflits qu'il conduit depuis 1982 sur les modalités pratiques de remboursement du dépôt de garantie.

1.4. Les dispositions de la loi ALUR ont porté sur la phase de restitution du dépôt de garantie

La loi du 26 mars 2014 a apporté de nombreux ajouts à l'article 22, sans remettre en cause ses principes mais en tentant de répondre aux faiblesses du texte existant au regard des pratiques locatives. Guidée par le souci de faire reculer la conflictualité en détaillant le cadre juridique applicable, la loi ALUR s'inscrit elle aussi, pour ce qui concerne le dépôt de garantie, dans une réelle continuité législative. Toutes les modifications de l'article 22 ont porté sur la phase engagée par le départ du locataire, période identifiée comme la plus sensible dès 1982 en termes de conflictualité et que

¹² Sénat Rapport n° 8 (2008-2009) de M. Dominique BRAYE, fait au nom de la commission des affaires économiques Article additionnel après l'article 27 (Article 22 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989)

la réglementation a régulièrement fait évoluer sans parvenir à faire réellement reculer le volume de litiges.

Quatre modifications principales ont été apportées .

Une première modification a tenté de répondre aux conflits liés aux conditions matérielles de la restitution du dépôt de garantie. La loi a précisé les modalités concrètes de la remise des clés (en mains propres ou en recommandé) qui déclenche le délai maximal de deux mois au terme duquel le dépôt de garantie doit être reversé au locataire et a rendu obligatoire l'indication par le locataire de sa nouvelle adresse au propriétaire.

Par une deuxième modification allant au-delà de ce qui aurait pu relever de la simple volonté des parties, la loi a rendu obligatoire la réduction à un mois du délai de restitution du dépôt de garantie dès lors que les états des lieux entrée et sortie sont identiques.

Une troisième modification a pris en compte la particularité des modalités de gestion locative dans les immeubles collectifs, en permettant au propriétaire de conserver au plus 20 % du dépôt de garantie pour couvrir le solde éventuel des régularisations de charges en fin d'exercice comptable.

Une dernière modification a aggravé la sanction financière de la restitution hors délai du dépôt de garantie. Désormais, une pénalité de 10 % du montant du dépôt de garantie est applicable par mois de retard.

L'article 22 après le vote de la loi ALUR

Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal. Au moment de la signature du bail, le dépôt de garantie est versé au bailleur directement par le locataire ou par l'intermédiaire d'un tiers.

Un dépôt de garantie ne peut être prévu lorsque le loyer est payable d'avance pour une période supérieure à deux mois ; toutefois, si le locataire demande le bénéfice du paiement mensuel du loyer, par application de l'article 7, le bailleur peut exiger un dépôt de garantie.

Il est restitué dans un délai maximal de deux mois à compter de la remise en main propre, ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, des clés au bailleur ou à son mandataire, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées. A cette fin, le locataire indique au bailleur ou à son mandataire, lors de la remise des clés, l'adresse de son nouveau domicile.

Il est restitué dans un délai maximal d'un mois à compter de la remise des clés par le locataire lorsque l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, en lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées.

Lorsque les locaux loués se situent dans un immeuble collectif, le bailleur procède à un arrêté des comptes provisoire et peut, lorsqu'elle est dûment justifiée, conserver une provision ne pouvant excéder 20 % du montant du dépôt de garantie jusqu'à l'arrêté annuel des comptes de l'immeuble. La régularisation définitive et la restitution du solde, déduction faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu en lieu et place du locataire, sont effectuées dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes de l'immeuble. Toutefois, les parties peuvent amiablement convenir de solder immédiatement l'ensemble des comptes.

Le montant de ce dépôt de garantie ne porte pas intérêt au bénéfice du locataire. Il ne doit faire l'objet d'aucune révision durant l'exécution du contrat de location, éventuellement renouvelé.

A défaut de restitution dans les délais prévus, le dépôt de garantie restant dû au locataire est majoré d'une somme égale à 10 % du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard. Cette majoration n'est pas due lorsque l'origine du défaut de restitution dans les délais résulte de l'absence de transmission par le locataire de l'adresse de son nouveau domicile.

En cas de mutation à titre gratuit ou onéreux des locaux loués, la restitution du dépôt de garantie incombe au nouveau bailleur. Toute convention contraire n'a d'effet qu'entre les parties à la mutation

En outre, l'article 7 de la loi de 1989 a été complété par deux dispositions nouvelles destinées à permettre une approche plus efficace de la notion de vétusté.

D'une part, à l'initiative de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, l'article 7 a été complété pour permettre que les grilles de vétusté de bailleurs sociaux résultant d'accords locaux puissent servir de référence dans les baux privés à la demande du locataire. Le rapporteur de la Commission avait justifié l'amendement en indiquant qu'en matière de vétusté, l'établissement d'un cadre réglementaire auquel les parties puissent se référer était une nécessité, mais que certains bailleurs sociaux avaient conclu des accords locaux avec les représentants des locataires, portant sur la prise en compte de la vétusté dans le traitement des états des lieux, notamment au moyen de grilles de vétusté très précises indiquant les conditions d'abattement pour vétusté applicables selon les équipements considérés. Dès lors, la Commission avait souhaité permettre au locataire de choisir entre l'application de la réglementation définie par décret en Conseil d'État ou, s'il le jugeait plus favorable, l'application des dispositions des accords négociés entre bailleurs et locataires.

D'autre part, l'article 7 a renvoyé à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de prise en compte de la vétusté de la chose louée¹³. Cette disposition, mise en œuvre ultérieurement par le décret n° 2016-382 du 30 mars 2016, n'a toutefois pas débouché sur la création d'un référentiel de vétusté applicable à l'ensemble des locations. Le décret permet aux parties de se référer, librement mais exclusivement, à une grille de vétusté incluse dans un accord collectif de leur choix relevant des articles [41ter](#) (accords collectifs de location conclus, pour un ou plusieurs secteurs locatifs, au sein de la Commission nationale de concertation) ou [42](#) (accords collectifs locaux portant sur tout ou partie du patrimoine d'un bailleur social) de la loi du 23 décembre 1986.

Cette rédaction a minima du décret traduit la difficulté déjà ancienne des partenaires locatifs (bailleurs et locataires) à accepter le principe même d'une grille de vétusté qui fasse référence. Dans un document intitulé « Recommandations et précisions » du 28 novembre 2006 de la Commission nationale de concertation, signé par 17 organisations professionnelles ou associatives du secteur du logement privé et social, les signataires reconnaissaient que la « vétusté est la conséquence de l'usage normal de la chose louée », attestant ainsi de l'importance fondamentale qu'elle revêt dans l'appréciation de ce qui est à la charge du locataire ou du bailleur dans les dégradations constatées en fin de bail lors de l'état des lieux. Mais, le même document renvoie la vétusté à « l'appréciation souveraine du juge du fond » ou aux parties au bail le soin de choisir contractuellement une grille de vétusté existante, tout en en soulignant la grande hétérogénéité sur des points majeurs. Le décret du 30 mars 2016 ne change rien à cette situation, contrairement à la volonté du législateur.

1. À court terme, la mission, constatant l'importance des divergences d'appréciation entre locataire et propriétaire sur la justification des travaux de remise en état et leur place très significative dans les litiges sur les dépôts de garantie, recommande de relancer la concertation afin de compléter le décret du 30 mars 2016 par un référentiel de vétusté à l'usage des parties, conformément à la lettre et à l'esprit du -d de l'article 7 de la loi de 1989.

¹³ Art. 7-d (loi du 6 juillet 1989) : « Les modalités de prise en compte de la vétusté de la chose louée sont déterminées par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de concertation. »

1.5. La sanctuarisation des dépôts de garantie impliquerait la modification de l'article 22

La mise en œuvre d'une sanctuarisation du dépôt de garantie permettant la gestion conjointe du montant déposé sur un compte bloqué nécessiterait une nouvelle modification de l'article 22, d'une part pour acter le fait que le bailleur n'est plus le seul détenteur du montant du dépôt de garantie, conformément aux orientations introduites par l'article 7 de la loi du 26 mars 2014, d'autre part, pour préciser les modalités de fonctionnement du dispositif de sanctuarisation.

2. Les principaux dispositifs de sanctuarisation en Europe.

Une majorité de pays européens ne connaissent pas de dispositif de ce type et il n'existe pas de modèle européen unique de référence. Quelques pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Suisse, Luxembourg, Islande) ont mis en œuvre des dispositifs de sanctuarisation qui sont organisés selon des modalités qui présentent néanmoins des caractéristiques communes.

Pour tirer les enseignements du fonctionnement de ces dispositifs, la mission, outre ses propres recherches, s'est appuyée sur une étude réalisée à sa demande par le réseau des correspondants de la Direction générale du Trésor en Allemagne, en Belgique et en Grande-Bretagne.

2.1. Les enseignements des différents dispositifs existants

Au risque de rappeler une évidence, il est nécessaire de bien considérer que la sanctuarisation des dépôts de garantie n'est pas une simple mesure technique, bancaire ou de gestion locative. Elle constitue une obligation qui s'inscrit non seulement dans un contexte, des pratiques et une histoire des relations locatives propres à chaque pays, mais aussi dans un environnement économique, social et culturel qui détermine les relations entre les acteurs économiques de chacun de ces pays.

2.1.1. La rareté et la qualité des opérateurs

Les exemples étrangers montrent qu'il y a peu d'opérateurs capables de prendre en charge un tel dispositif : pour l'essentiel c'est le réseau bancaire existant qui assure cette mission pour le compte des États. Ainsi le compte de garantie locative est un service bancaire parmi d'autres, mais relevant d'une réglementation particulière. Il n'est pas nécessaire de constituer un nouveau réseau de distribution et de gestion et ce service peut bénéficier de toutes les améliorations et économies d'échelle apportées par les banques à leurs prestations. En revanche, l'expérience montre que ces comptes peuvent être exposés à la perception de frais divers, plus ou moins connus ou directs. La réussite de cette gestion repose sur l'engagement des banques et l'exemple belge montre qu'il n'est pas toujours acquis.

Seuls les Britanniques ont permis la création d'opérateurs *ad hoc* qui relèvent du secteur financier assurantiel ou immobilier : ainsi, le plus important d'entre eux, *DPS*, est dirigé par le groupe australien *Computershare*, société mondiale de services financiers qui emploie douze mille personnes. *My Deposits* s'appuie sur le groupe d'assurances *Hamilton Frazer*. *TDS* appartient à un groupement de professionnels de

l'immobilier privé. Les trois opérateurs britanniques ont été créés entre 2003 et 2007, et sont parvenus en huit ans à constituer un stock de trois millions de dépôts pour environ quatre millions de logements du secteur privé (détenus à 90 % par des bailleurs personnes physiques).

Enfin, aucun pays n'a choisi de recourir à un opérateur public, ni en le créant spécialement, ni en faisant appel à une structure administrative existante, même si, dans chacun des pays concernés, l'implication dans le secteur du logement de la puissance publique, nationale ou décentralisée, reste forte.

2.1.2. Le principe d'universalité

Tous les dispositifs tendent à inclure le plus grand nombre de locaux d'habitation en résidence principale, quel que soit leur statut. Les logements sociaux, en particulier, sont tous concernés par la sanctuarisation. En revanche, les baux de courte durée, les baux commerciaux ou professionnels sont laissés à l'écart du dispositif, à l'exception de l'Allemagne qui inclut l'ensemble des baux du fait de l'existence du bail unique. La prise en compte de tous les locaux d'habitation contribue à la lisibilité du dispositif.

2.1.3. Le principe de gratuité difficilement respecté

La plupart des dispositifs reposent sur le principe de gratuité des prestations pour au moins une modalité de sanctuarisation. Mais tous incluent des prestations payantes pour les modalités secondaires de sanctuarisation (par exemple le cautionnement bancaire). La notion de gratuité elle-même est parfois assimilée à l'absence de surcoût par rapport à la tarification courante des comptes courants non locatifs.

Les opérateurs déclarent se rémunérer par la détention des fonds et ne demandent aucune contribution aux États. En revanche, aucun dispositif ne contribue au financement de la politique du logement.

2.1.4. Le choix possible entre plusieurs modalités de sanctuarisation

Tous les dispositifs de sanctuarisation offrent une palette d'options généralement déclinées autour de trois modalités : le dépôt direct sur un compte bloqué, le cautionnement (par la banque ou une compagnie d'assurances), l'aide financière sous conditions de ressources (elle peut atteindre par exemple jusqu'à 600€ en Grande-Bretagne). La question de l'accès des publics les plus modestes à la constitution du dépôt de garantie est un point sensible pour tous les dispositifs, notamment lorsqu'il implique l'intervention d'un tiers payant.

2.1.5. Le respect de la liberté contractuelle

Le mécanisme de sanctuarisation respecte, dans tous les pays étudiés, la liberté contractuelle en n'imposant pas un caractère obligatoire à la constitution d'un dépôt de garantie. Les parties décident librement, mais l'option qu'elles choisissent doit figurer sur le bail.

2.2. Les dispositifs par pays

	Allemagne	Suisse	Belgique	Grande-Bretagne	Luxembourg
	<i>Kaution</i>	Garantie de loyer	Garantie locative	<i>Tenancy Deposit</i>	Garantie locative
statut	Pas obligatoire, contractuelle	Pas obligatoire, contractuelle	Pas obligatoire, contractuelle	Pas obligatoire, contractuelle	Pas obligatoire, contractuelle
Montant	3 mois de loyer(sans les charges) maximum, paiement en trois fois possible	3 mois de loyer net maxi	2 mois (garantie bancaire) ou 3 mois (autres garanties) de loyer maxi	libre entre 4/10 semaines ou plus	3 mois de loyer maximum
Type de consignation	placement sur un compte bancaire par le propriétaire ou le gérant. Compte joint <i>Und-Konto</i> sur lequel les deux parties donnent des ordres en commun	Compte d'épargne garantie loyer, société de cautionnement ou caution d'un tiers ouverts à l'initiative du locataire qui doit en fournir la preuve à l'entrée dans les lieux. Le montant de la caution et le compte sont bloqués par la banque	1.compte bloqué à l'initiative du locataire, déblocage commun 2.Echeancier avec garantie bancaire 3.garantie CPAS	Dépôt obligatoire (ou caution) par le propriétaire auprès d'un <i>Tenancy Deposit</i> Protection agréé par l'État	Compte « à première demande ». Garantie bancaire. Dépôt sur un compte bloqué et conjoint. Garantie locative Etat (sous conditions de ressources)
Conditions financières de tenue du compte	Tarification bancaire courante	Tenue de compte gratuite dans la plupart des établissements bancaires (UBS, Crédit suisse, Banque Migros, Crédit agricole...)	Tarification bancaire courante	gratuit ou jusqu'à 15/18 £	Coût caution bancaire : 2 % du montant garanti avec minimum de 25€ / an). Coût compte bloqué : selon tarification courante
Intérêts	versés au locataire	versés au locataire	versés au locataire	Partiellement versés au locataire (<i>custodial scheme</i>)	versés au locataire (si compte locataire) ou au propriétaire (si compte propriétaire)
Restitution	pas de délai dans la loi, en pratique six mois maxi calé sur la durée légale de clôture des comptes	pas de délai, accord du propriétaire nécessaire pour déblocage des fonds, déblocage de droit au bout d'un an sauf procédure judiciaire	pas de délai	pas de délai, accord du locataire nécessaire pour déblocage des fonds	pas de délai prévu par la loi
État des lieux	pas d'état des lieux obligatoire	pas d'état des lieux entrée obligatoire dans la loi fédérale, mais obligation fréquente dans les contrats-cadres de bail. Inspection obligatoire du propriétaire en sortie (art.267A al1 du code des obligations)	Obligatoire	pas d'état des lieux obligatoire mais très conseillé	Etat des lieux obligatoire seulement si demande de garantie locative
	Articles 535 et ss du BGB (Code civil fédéral)	Article 109 de la Constitution / Code des obligations de 1989 / loi fédérale du 23 juin 1995	loi sur les baux de résidence principale du 20 février 1991(modifiée par la loi du 25 avril 2007)	<i>Housing Act</i> 2004 / Partie VI chapitre 4 articles 212 à 215	Article 5 de la loi du 21 septembre 2006

2.2.1. Allemagne

Pour utile qu'elle soit, la comparaison avec l'Allemagne doit tenir compte des fortes spécificités du marché et de la réglementation du logement de ce pays.

D'une part, compte tenu d'une démographie déclinante, de la répartition polycentrique de la population sur le territoire et d'une politique passée très attractive pour l'investissement locatif privé, l'offre de logements a longtemps été en capacité de répondre à la demande. Depuis quelques années, des marchés en tension sont néanmoins apparus dans les très grandes agglomérations où les loyers ont progressé plus rapidement (+20 % à Hambourg ou Berlin en cinq ans)¹⁴. Mais, pour l'essentiel les zones en tension restent exceptionnelles.

La principale caractéristique du marché allemand du logement est la place prépondérante occupée par le secteur locatif. En effet, l'Allemagne a le plus fort pourcentage de locataires du secteur privé de l'Union européenne (55%) et l'un des taux les plus bas d'Europe de propriétaires occupants (42%). L'accession à la propriété ne constitue pas non plus une priorité des politiques publiques. En témoigne, par exemple, la suppression, en 2006, de la prime d'accès à la propriété (*Eigenheimzulage*), créée dix ans plus tôt et destinée à favoriser l'accession à la propriété des catégories sociales les moins aisées¹⁵.

D'autre part, depuis 1971, l'environnement juridique du secteur du logement « offre un cadre parfaitement banalisé¹⁶ ». Il n'existe qu'un seul contrat de bail, qui s'applique quel que soit le bailleur (social ou privé, personne morale ou physique) ou le locataire. Le bail est à durée indéterminée et le congé pour vente n'est pas autorisé. Seule la reprise pour occupation personnelle est possible et très encadrée.

Enfin, selon les associations de locataires¹⁷, « *pouvoirs publics, locataires et bailleurs privilégient la stabilité des occupants. La crainte principale des bailleurs ne serait pas, comme en France, le mauvais payeur, mais le locataire nomade. Les bailleurs redoutent la résiliation du bail par un locataire qui aura trouvé un logement d'un meilleur rapport qualité-prix. Le premier enjeu consiste donc à limiter la rotation des locataires.* »

C'est donc dans ce cadre stable, encadré et homogène que s'inscrit le dispositif de sanctuarisation du dépôt de garantie.

Le bailleur a la possibilité de demander au locataire un dépôt de garantie qui peut servir à couvrir les dégâts causés par le locataire ou les arriérés de loyer. Le montant maximal ne peut excéder l'équivalent de trois mois de loyer (sans les charges) mais dans la pratique les bailleurs demandent l'équivalent d'un ou deux mois de loyer. L'état des lieux, entrée ou sortie, n'est pas obligatoire, mais il est généralement pratiqué à l'initiative du bailleur, car c'est à lui d'apporter, en fin de bail, la preuve d'éventuels dégâts à imputer sur le dépôt de garantie. Selon la jurisprudence, l'absence d'état des lieux entrée lui interdirait de le faire.

La forme que prend la remise du dépôt est libre : remise d'espèces au bailleur ou virement bancaire. Le locataire peut payer en trois fois (à la signature du bail et dans

¹⁴ Regards sur l'économie allemande n°110 / Location : un marché sous tension dans les grandes villes allemandes / 2013

¹⁵ Regards sur l'économie allemande n° 102/2011

¹⁶ ANIL Habitat actualités / Le logement locatif en Allemagne / sept.2006

¹⁷ Metropolitiques.eu / Le modèle allemand de régulation des loyers / B. Worms avril 2012

les deux mois qui suivent). Le montant du dépôt n'est pas indexé. Le bailleur n'a pas le droit d'utiliser l'argent du dépôt avant la fin du bail et toute clause autorisant cette opération dans le contrat de bail est réputée non écrite. En mai 2014, la Cour fédérale de justice a condamné un bailleur qui avait décaissé une partie de la caution lorsque son locataire avait fait valoir son droit à une diminution du montant du loyer.

Plusieurs options sont possibles :

– La caution directe (*Barkaution*), qui est versée par le locataire au bailleur. Ce dernier doit placer la caution sur un compte bancaire séparé (*Mietkautionskonto* ou compte de consignation des cautions locatives, défini dans le code civil). Le locataire a aussi la possibilité d'exiger un compte joint (*Und-Konto*), sur lequel seules les deux parties peuvent donner des ordres en commun. Dans la pratique, c'est le cas le plus fréquent.

– La caution, déposée sur un compte épargne (*verpfändetes Sparbuch*) par le locataire, dont le déblocage ne peut se faire qu'avec l'accord des deux parties.

Dans ces deux premiers cas, le montant est ainsi bloqué, séparé du patrimoine du propriétaire (donc ne peut pas être utilisé en cas d'insolvabilité du propriétaire) et génère des intérêts. Ces intérêts reviennent au locataire, quand la caution lui est remise en fin de bail. Une exception est faite pour les logements étudiants, auquel cas le bailleur n'a pas obligation de placer le dépôt de garantie.

Par ailleurs, il est à noter que la somme n'est pas « verrouillée » dans le placement choisi : si le bailleur et le locataire sont d'accord, la somme peut être redéployée dans un autre mode de placement, rapportant plus d'intérêts par exemple.

– Il existe également un système de caution bancaire (*Bankbürgschaft*). Au lieu de placer une somme d'argent sur un compte, le locataire peut souscrire une caution bancaire. Le garant est en général une société d'assurance. Le fonctionnement est simple : le locataire verse 5% du loyer par an au garant. À la fin du contrat, le garant prend en charge les éventuels coûts de réparation. L'avantage est que cela permet au locataire d'économiser une somme importante d'argent, qui peut être utilisée à d'autres fins (achats de meubles...). Mais, c'est un dispositif d'autant plus coûteux pour lui que la durée d'occupation du logement est longue.

– Enfin, d'autres modalités existent mais sont moins utilisées : placement de la caution dans un fonds d'investissement plutôt que sur un livret d'épargne (intérêts plus élevés mais risques de pertes) ; ou encore « compte au jour le jour » (*Tagesgeldkonto*) qui est un compte fiduciaire dont la gestion revient au bailleur et dont les intérêts sont plus élevés qu'un compte-épargne.

L'ensemble de ce dispositif relève de la législation fédérale, mais connaît des modalités d'application propres à chaque *Land* dans la mesure où la compétence logement est partagée.

Il n'existe pas de statistiques officielles concernant le montant total des dépôts de garantie, mais les services du ministère fédéral du logement l'ont estimé entre 8 et 24Mds € (21 millions de ménages en location et 400€ de loyer mensuel moyen hors charges). Ces sommes sont déposées exclusivement auprès du réseau bancaire, qui applique aux comptes concernés la tarification courante. Elles ne participent pas au financement de la politique du logement, et les services du ministère fédéral du Logement, interrogés sur ce point, ont indiqué que cela n'était ni possible en l'état actuel du droit, ni envisagé pour l'avenir. Enfin, le ministère considère que le système de consignation fonctionne sans problèmes majeurs.

2.2.2. Suisse

Dans ce pays, également marqué par un très fort taux de ménages locataires (62%), la politique du logement est très largement partagée et les particularismes cantonaux sont nombreux (26 législations cantonales concernant le logement).

Mais les dispositions concernant la garantie de loyer sont régies par l'article 257 E du code fédéral des obligations en application de l'article 109 de la Constitution (bail à loyer) qui dispose notamment que « *la Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer [et] peut légiférer sur la force obligatoire générale des contrats-cadres de bail* ».

Code civil suisse – Livre V Code des obligations

Article 257 E

1. Si le locataire d'habitations ou de locaux commerciaux fournit des sûretés en espèces ou sous forme de papiers-valeurs, le bailleur doit les déposer auprès d'une banque, sur un compte d'épargne ou de dépôt au nom du locataire.
2. Lorsqu'il s'agit de baux d'habitations, le bailleur ne peut exiger des sûretés dont le montant dépasse trois mois de loyer.
3. La banque ne peut restituer les sûretés qu'avec l'accord des deux parties ou sur la base d'un commandement de payer non frappé d'opposition ou d'un jugement exécutoire. Si, dans l'année qui suit la fin du bail, le bailleur n'a fait valoir aucune prétention contre le locataire dans le cadre d'une procédure judiciaire ou d'une poursuite pour dettes ou d'une faillite, celui-ci peut exiger de la banque la restitution des sûretés.
4. Les cantons peuvent édicter des dispositions complémentaires.

La garantie de loyer n'est pas obligatoire mais résulte de la volonté des parties et doit obligatoirement figurer au bail. Elle ne peut excéder trois mois de loyer. Si elle n'a pas été prévue à l'origine de la location, il est possible de modifier le bail en cours pour l'introduire.

Le montant de la garantie doit être déposé sur un compte bancaire bloqué au nom du locataire, qui peut, en théorie, toucher des intérêts chaque année. C'est un compte spécial dit de « garantie de loyer » qui peut être ouvert dans n'importe quel établissement bancaire (Annexe 3). Compte tenu du niveau élevé du loyer mensuel moyen (1348 CHF soit 1244 €) le montant de la garantie peut représenter un effort très significatif pour le locataire.

Il est possible également, avec l'accord du bailleur, de souscrire à un cautionnement de type bancaire ou assurantiel (les sociétés qui proposent de tels services en Suisse sont, par exemple, *Swisscaution*, *FirstCaution*, *Go Caution*, *Aprilcaution*...). Le locataire fait alors l'objet d'une « enquête de solvabilité » préalable à l'acceptation de son dossier. Ces compagnies d'assurance possèdent leurs spécificités et les garanties proposées ne sont pas forcément disponibles dans tous les cantons ni dans toutes les communes. La cotisation annuelle pour couvrir une garantie de 1500 à 2500 CHF (1385 / 2308 €) est comprise entre 150 et 250 CHF¹⁸(138 / 230 €).

Enfin, avec l'accord du bailleur, le locataire peut solliciter la caution d'un tiers.

La restitution ne peut intervenir qu'avec l'accord des deux parties ou après une décision de justice. Sauf opposition du bailleur par voie judiciaire, le locataire peut exiger la restitution dans l'année qui suit la fin du bail.

Ces dispositions de principe peuvent être amendées par les cantons et sont mises en œuvre par des contrats-cadres de bail, signés entre les associations de locataires et les associations de bailleurs, dont la portée territoriale est variable. Ainsi, le plus

¹⁸ Source : <https://www.firstcaution.ch/>

important d'entre eux, le contrat-cadre romand est applicable dans cinq cantons et une partie d'un sixième canton.

Le contentieux sur la garantie de loyer est limité, car des obligations contractuelles fortes pèsent sur le locataire en matière d'entretien et de propreté du logement. La règle la plus courante est que le locataire entre dans un logement refait à neuf et doit le rendre dans le même état après avoir réalisé des travaux de peinture, de rénovation ou de nettoyage qui sont détaillés dans le bail.

Comme l'observent les experts du site *Just Landed* spécialisé dans les conseils en expatriation, « *le mot propreté a un sens particulier en Suisse* » ainsi qu'en atteste l'existence d'entreprises spécialisées dans « *la remise en état des appartements avant état des lieux avec garantie (Umzugsreinigung)* ». Il y a donc rarement matière à imputation de menus travaux du type de ceux que l'on peut connaître dans les relations locatives en France. Ainsi que son nom l'indique, la garantie de loyer suisse vise d'abord à prémunir le bailleur contre le défaut de paiement du loyer, plus qu'à couvrir des dépenses de réparation.

Enfin, le dispositif de sanctuarisation est aussi régulé par l'existence d'un mécanisme d'enregistrement des dettes personnelles de toute nature des particuliers (via l'Office des poursuites) à l'échelle de chaque canton. Cette particularité suisse a deux effets : d'une part, elle donne au bailleur un outil particulièrement efficace de sélection des locataires (qui doivent fournir une attestation de non-poursuite) dont la solvabilité est très contrôlée et d'autre part, elle dissuade le locataire de contracter une dette locative, même minime (comme le non-paiement du dernier loyer), car cela constitue un réel handicap pour la recherche d'un nouveau logement.

2.2.3. Luxembourg

Lors de la conclusion d'un bail au Luxembourg, le bailleur peut exiger le paiement d'une garantie locative qui ne peut pas dépasser 3 mois de loyer et est destinée à garantir le paiement des loyers, des charges locatives et les dégradations éventuelles des lieux loués. Jusqu'à la loi du 21 septembre 2006¹⁹, le locataire remettait au propriétaire le montant de la garantie en espèces ou par transfert bancaire, à charge pour ce dernier de la restituer à la fin du bail.

La garantie locative peut aujourd'hui prendre cinq formes différentes.

1. la garantie bancaire est le dispositif le plus courant. Il existe deux systèmes :

– une garantie bancaire dite “à première demande”. Dans ce cas, la garantie est fournie au bailleur par l'établissement bancaire du locataire. En pratique, le montant de la garantie déterminé dans le contrat de bail est bloqué sur un compte bancaire spécial du locataire pour une certaine durée renouvelable. Cette durée est souvent égale à la durée d'exécution du contrat de bail augmentée de quelques mois. Si le locataire venait à manquer à ses obligations contractuelles, le bailleur pourrait directement obtenir de la banque tout ou partie du montant bloqué sur le compte bancaire spécial du locataire sur simple demande, sans accord préalable du locataire et sans justificatif. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 septembre 2006, le bailleur ne peut plus refuser une telle garantie bancaire ;

¹⁹ [Union luxembourgeoise des consommateurs Le nouveau droit du bail / Commentaires sur la loi de 2006 / M. Thewes, avocat à la Cour - 2007](#)

– une garantie bancaire simple ou « *cautionnement bancaire* ». Comme la garantie dite « *à première demande* », le montant de la garantie déterminé dans le contrat de bail est bloqué sur un compte bancaire spécial du locataire pour une certaine durée renouvelable. Cette durée est souvent égale à la durée d'exécution du contrat de bail augmentée de quelques mois. Mais à la différence de la garantie dite « *à première demande* », la banque du locataire ne délivrera le montant réclamé par le bailleur que si ce dernier prouve le bien-fondé de sa créance envers son locataire en produisant, par exemple, un jugement définitif rendu par un juge siégeant en matière de bail à loyer condamnant le locataire au paiement d'un montant déterminé, ou en transmettant à l'établissement bancaire un écrit du locataire reconnaissant devoir le montant en question ;

Ces deux types de comptes sont productifs d'intérêts au profit du locataire, récupérables en fin de bail par ce dernier. Ils sont également productifs de frais bancaires à la charge du locataire.

La loi prévoit que le locataire qui a initialement remis une somme d'argent peut, en cours de bail, se raviser et remettre une garantie bancaire. Le bailleur ne peut s'y opposer et doit rendre le montant du gage. Comme la loi s'applique aux baux en cours, cela vaut également pour les contrats signés avant son entrée en vigueur.

La loi n'a pas précisé la nature exacte de la garantie. Or les conditions auxquelles les fonds sont libérés peuvent varier d'une garantie à l'autre; certaines d'entre elles sont « *à première demande* », alors que dans d'autres cas, la garantie ne joue que si le bailleur présente un jugement ayant autorité de chose jugée. Il est donc nécessaire de préciser la nature de la garantie choisie par une stipulation expresse du bail .

2. Une garantie locative par simple virement bancaire directement sur le compte du bailleur . Les intérêts et frais produits s'établissent alors au profit et à la charge du bailleur.

3. Une garantie locative payée en espèces : une telle solution ne peut venir que du locataire et ne peut pas être imposée par le bailleur ;

4. Une garantie locative fournie par l'État, accordée sous conditions de ressources dans les conditions suivantes :

– le revenu du demandeur doit être inférieur à 2,5 fois le montant brut du revenu minimum garanti (RMG) ;

– le loyer mensuel à payer par le locataire ne doit en aucun cas dépasser un tiers de son revenu, sans pouvoir excéder 191 euros ;

– le montant de l'aide à accorder ne peut dépasser 3 mois de loyer ;

– le montant maximum de l'aide est limité à 573 euros.

5. Une assurance garantie locative : sous réserve de l'accord du bailleur pour cette formule de garantie, le locataire peut souscrire un contrat d'assurance dans lequel il est prévu qu'en cas de non-paiement des loyers, l'assurance indemnise directement le bailleur. Ce mécanisme d'assurance peut comprendre un mécanisme d'indemnisation comparable à la garantie bancaire dite à "première demande".

2.2.4. Grande-Bretagne

La réglementation britannique des baux locatifs a connu une inflexion significative par le *Housing Act* de 1988 qui a facilité la reprise du logement par le bailleur et donné plus de liberté contractuelle à la fixation du montant du loyer. Cette inflexion a favorisé une reprise du marché locatif, longtemps marqué par une certaine pénurie de l'offre et un niveau élevé des loyers, qui perdurent dans le sud de l'Angleterre, à Londres et dans quelques grandes villes.

Concernant le dépôt de garantie, la législation a été modifiée par le *Housing Act* de 2004 (Partie VI chapitre 4) portant diverses dispositions sur le logement et le dispositif actuel est entré en vigueur en avril 2007.

Il a été inspiré par le constat qu'un nombre important de bailleurs effectuaient des retenues injustifiées sur les dépôts de garantie en fin de bail et que les locataires renonçaient à faire valoir leurs droits devant les juridictions compétentes pour des motifs essentiellement financiers.

À la signature du bail, le bailleur peut demander au locataire de lui verser l'équivalent d'environ 4 à 6 semaines de loyer au titre de dépôt de garantie (*damage deposit*). Le montant résulte de l'accord entre les parties et peut varier. Ces règles s'appliquent à tous les baux de plus de 6 mois (la durée habituelle des baux étant de 1 an renouvelable).

Le bailleur a 30 jours (à l'origine 14 jours) pour déposer la somme qu'il a reçue auprès d'un des trois organismes agréés par le ministère chargé des collectivités locales²⁰ pour assurer la protection des dépôts de garantie : *The Deposit Protection Service (DPS)*, *My deposits* ou *Tenancy deposit scheme (TDS)*. Ces trois organismes détiennent environ 3 millions de dépôts de garantie pour un montant de 3,8 milliards €.

Deux modes de dépôts sont possibles :

- Le propriétaire dépose les fonds auprès de l'organisme qui les conserve et assure le remboursement (*custodial scheme*). Ce service est gratuit et les intérêts sont partagés entre l'organisme et le locataire.
- Le propriétaire paye une redevance à l'organisme pour qu'il cautionne le montant du dépôt pendant la durée du bail mais il garde les fonds et les restitue à l'issue du bail. (*insured scheme*)

Le déblocage des fonds requiert l'accord des deux parties. Les démarches peuvent être faites en ligne ou par courrier. Le remboursement doit intervenir dans les dix jours ouvrables.

En cas de désaccord, les parties peuvent faire appel à l'*Alternative dispute resolution* (mode alternatif de résolution des conflits) mis en place par chaque organisme conformément à la loi. Les trois organismes règlent chaque année environ 25.000 litiges.

Le locataire reste propriétaire de ses fonds jusqu'à ce qu'un accord ou une décision de justice soit définitif.

²⁰ [Department for Communities and local Authorities](#).

Pour les personnes en très grande difficulté, il existe une possibilité de prêt par les autorités locales, les organismes de logements sociaux ou les associations caritatives pour financer le dépôt de garantie ainsi qu'un dispositif de substitution de garantie par ces mêmes opérateurs, dans lequel le locataire n'a aucune somme à avancer et peut seulement être appelé à rembourser les éventuelles retenues sur le dépôt.

2.2.5. Belgique

C'est la loi sur les baux de résidences principales du 20 février 1991 qui régit les relations locatives en Belgique mais la loi du 25 avril 2007 a profondément remanié le dispositif de garantie locative. Celle-ci n'est pas obligatoire, mais laissée à l'appréciation des parties. En revanche, les modalités de constitution de la garantie sont précisément encadrées.

Le locataire peut actuellement choisir entre trois sortes de garantie :

- Une garantie versée sur un compte bloqué au nom du locataire. Cette garantie ne peut pas dépasser un montant équivalent à deux mois de loyer. Le montant doit obligatoirement être placé dans une institution financière sur un compte bloqué au nom du locataire.

- Une garantie bancaire que le locataire verse en plusieurs mensualités. Cette garantie ne peut pas dépasser un montant équivalent à trois mois de loyer. Si le locataire choisit cette solution, une institution financière garantit le montant total de la garantie à compter de la conclusion du bail. Le locataire s'engage à reconstituer totalement cette garantie, par mensualités constantes, pendant la durée du contrat, avec un maximum de trois ans. Le locataire n'est redevable d'aucun intérêt à l'institution financière. Dès que le locataire a constitué le montant total de la garantie, l'institution financière lui accorde des intérêts.

Le locataire est tenu de souscrire sa garantie bancaire auprès de l'institution financière auprès de laquelle il dispose du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus.

- Une garantie bancaire résultant d'un contrat type entre un Centre public d'action sociale (CPAS) et une institution financière. Si le locataire opte pour cette solution, le CPAS fait une demande auprès de l'institution financière. Dans ce cas également, la garantie ne peut excéder un montant équivalent à 3 mois de loyer.

L'ensemble de ces dispositions sont en vigueur mais peuvent désormais faire l'objet de modifications par les Régions ou les Communautés dans le cadre de la 6^e réforme de l'État de 2014 qui a prévu la décentralisation de la compétence logement. De fortes pressions ont été faites par les associations de locataires wallonnes pour que les institutions régionales et communautaires de la région Wallonie s'emparent de cette compétence car à leurs yeux, même si elles n'en contestent pas le principe, la réforme de 2007 est un échec.

Trois points sont mis en avant par le collectif d'associations et par le Conseil supérieur du logement de la Région de Wallonie (CSL)²¹ :

- d'une part, les banques n'ont pas respecté l'esprit de la réforme en instaurant des frais de dossier dissuasifs (de l'ordre de 250€) leur permettant de sélectionner les clients ;

²¹ [Conseil supérieur du logement / Avis 53 concernant les garanties locatives](#)

– d'autre part, les CPAS n'ont pas activé de garantie bancaire, préférant envoyer de simples lettres aux bailleurs, ce qui a pénalisé les locataires les plus modestes ;

– enfin, la loi a été contournée, soit par la persistance du paiement en espèces non-déclaré du dépôt de garantie, soit par l'utilisation d'autres produits financiers donnés en garantie (par exemple, des contrats d'assurance-vie) s'affranchissant de tout plafond.

Dans sa déclaration de politique régionale 2014-2019, le gouvernement wallon s'est engagé à créer « un fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative ». Un projet de décret, actuellement soumis à concertation, a été adopté en ce sens par le gouvernement wallon en juin 2016.

3. La conflictualité autour du dépôt de garantie a une forte portée symbolique, mais le volume des litiges reste limité au regard du nombre annuel de baux renouvelés

L'encadrement législatif du dépôt de garantie a été principalement guidé par le souci de limiter la conflictualité. Les modifications successives de la loi ont tenté de répondre à des situations dont l'imprécision était facteur de litiges, parfois en allant loin dans le détail (par exemple, pour définir les modalités de la remise des clés), au point qu'il soit possible de se demander si la voie réglementaire n'aurait pas constitué parfois une solution plus souple.

Pour apprécier la contribution d'une éventuelle sanctuarisation des dépôts à l'objectif de limitation des litiges, la mission a essayé de caractériser cette conflictualité.

Il n'existe que peu d'études portant spécifiquement sur le dépôt de garantie. Le plus souvent, la problématique du dépôt de garantie est englobée dans des études concernant l'ensemble des conflits locatifs. S'il est donc assez facile de cerner les principaux enjeux, il est beaucoup plus difficile d'en faire une évaluation précise, car il n'existe aucune homogénéité des sources. En outre, la conflictualité générée par le dépôt de garantie recoupe assez souvent d'autres conflits locatifs et chaque étude organise leur interaction d'une manière qui lui est propre. Autant il est possible d'avoir une vision assez précise des cas de non-restitution du dépôt de garantie sans aucune explication donnée au locataire par le bailleur, car c'est un conflit sans interaction avec d'autres, autant il est difficile, par exemple, d'évaluer dans le conflit sur l'imputation de charges ou de travaux sur le dépôt de garantie, ce qui relève du conflit sur l'évaluation des charges ou des travaux de ce qui relève spécifiquement de leur imputation sur le dépôt de garantie. De même, certaines études incluent les conflits sur le dépôt de garantie dans les troubles de jouissance alors que d'autres, la majorité, ne le font pas. L'hétérogénéité des sources et des méthodes statistiques justifie donc que leurs résultats soient appréciés et utilisés avec précaution.

2. Dans la perspective de l'examen d'un dispositif de sanctuarisation, la mission recommande qu'une étude quantitative et qualitative répondant aux règles professionnelles les plus strictes soit réalisée sur la conflictualité relative au dépôt de garantie pour nourrir de manière incontestable l'étude d'impact.

Dans le cadre de ce rapport, la mission a tenté de synthétiser les résultats des travaux existants ou de traiter elle-même certaines informations disponibles, sans prétendre pour autant livrer des conclusions exhaustives.

3.1. Un contentieux civil limité et stable

Les statistiques du ministère de la Justice permettent d'évaluer le volume de contentieux concernant le dépôt de garantie traité par les juridictions civiles (annexe 3), notamment les juridictions de proximité qui, conformément à l'article R 231-4 du code de l'organisation judiciaire connaissent, jusqu'au 1^{er} juillet 2017, « *en dernier ressort, jusqu'à la valeur de 4 000 euros, des actions relatives à la restitution du dépôt de garantie* ».

Rapporté à un parc locatif de quelque 12 millions de logements²², les litiges soumis à la justice au cours d'une année concernent 1,6 % des baux en cours.

En 2014²³, les tribunaux civils ont enregistré 188.822 nouveaux contentieux locatifs de toute nature, dont l'initiative revenait à 94 % aux propriétaires et 6 % aux locataires. Ils ont rendu 191.308 décisions. 90 % des requêtes des propriétaires portent sur le paiement des loyers et 71,2 % des requêtes des locataires concernent la restitution du dépôt de garantie.

Avec 8066 affaires nouvelles, le contentieux du dépôt de garantie représente 4,20 % du contentieux locatif total. Rapporté à la rotation annuelle d'environ 1,7 million de logements locatifs, il concerne 0,47 % des baux qui changent de titulaires chaque année (0,62 % si on ne retient que les rotations dans le parc privé -1,3 million).

Contentieux de la restitution du dépôt de garantie devant la justice civile					
	2010	2011	2012	2013	2014
Procédures au fond	10 118	8897	7082	6830	8066
Référés	55	50	40	47	41
Total	10273	8947	7122	6877	8107

Source : « *Références statistiques justice 2014* » ministère de la justice

À la différence du contentieux sur les loyers engagé à l'initiative des propriétaires, qui progresse fortement dans la période récente (+ 9%) et régulièrement sur la longue période (+ 28 % sur 20 ans), le contentieux sur le dépôt de garantie engagé à l'initiative des locataires connaît une relative stabilité dans la durée. S'il est vrai que le nombre de demandes a très fortement progressé entre 2013 et 2014 (+ 18%), cela fait suite à plusieurs années de baisse du nombre d'affaires traitées et le niveau atteint en 2014 reste inférieur à celui de 2010 et 2011.

Il est évident que les statistiques du contentieux ne reflètent pas la totalité de la conflictualité. La relative modicité des sommes en jeu par rapport au coût ou à la complexité des démarches à accomplir pour les récupérer conduit sans doute un certain nombre de locataires à renoncer à engager toute procédure. La mission a donc cherché d'autres indicateurs permettant de mieux évaluer la réalité de la conflictualité.

²² Insee, enquête Logement 2013

²³ « *Références statistiques justice 2014* » ministère de la Justice

3.2. Un recours à la conciliation modéré mais en progression

L'observation de l'activité des Commissions départementales de conciliation (CDC) permet une autre approche de la conflictualité puisque, à la différence des juridictions civiles, les recours engagés devant elles émanent massivement des locataires, sont toujours gratuites et peuvent sembler plus faciles d'accès.

Les litiges concernant les dépôts de garantie représentent en moyenne entre 30 et 40 % des saisines des commissions (à l'exception notable de l'année 2015 où ils ont représenté 48 % des saisines), un ordre de grandeur comparable à celui des saisines concernant les loyers.

Stabilisés depuis une dizaine d'années autour de 2500 saisines annuelles, les litiges liés au dépôt de garantie ont connu une forte progression (+50%) en 2015 en atteignant le chiffre de 3819. Ceci résulte sans doute de l'élargissement des compétences des commissions de conciliation par la loi du 26 mars 2014 notamment en ce qui concerne les litiges concernant les dépôts de garantie pour les meublés.

Activité des Commissions départementales de conciliation Evolution des saisines concernant un litige sur le dépôt de garantie ²⁴ (consolidation au niveau national)												
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Nombre total des litiges soumis aux CDC	3709	5614	7377	6337	7195	7653	7610	8060	7471	5406	6574	7984
Dont litiges sur dépôt de garantie	614	1422	1812	2058	2424	2279	2525	2536	2516	2098	2575	3819
En %	17 %	25 %	25 %	32 %	34 %	30 %	33 %	31 %	34 %	39 %	39 %	48 %

Source : Ministère du logement et de l'habitat durable / DHUP (2017).

Toutefois, derrière cette moyenne, il existe de réelles disparités et une différence entre l'Île-de-France, où les saisines concernant les loyers sont les plus nombreuses, et, à l'inverse, les autres régions où ce sont les saisines concernant les dépôts de garantie qui sont plus importantes en nombre.

Part des litiges sur le dépôt de garantie dans l'activité des CDC selon les territoires						
	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Île-de-France	13 %	13 %	17 %	26 %	20 %	32 %
France (hors IdF)	52 %	49 %	50 %	53 %	56 %	59 %

Source : Ministère du logement et de l'habitat durable / DHUP (2017).

²⁴ Les données 2013 et 2014 ne sont pas disponibles

Par exemple, dans le département des Hauts-de-Seine en 2014²⁵, les saisines concernant les litiges relatifs aux loyers représentent 53 % de l'activité de la commission, progressent rapidement (+ 37 % entre 2013 et 2014) et connaissent un taux de conciliation plus faible. À Paris, ils représentent plus de 70 % et les litiges sur le dépôt de garantie à peine 10 %.

À l'inverse, dans les Alpes-Maritimes en 2015²⁶, les saisines concernant le dépôt de garantie constituent le premier poste d'activité de la commission (38%) et celles relatives aux loyers ne pèsent que pour 12 %, malgré la tension qui caractérise en zone urbaine ce marché locatif.

Si la prédominance en Île-de-France des litiges concernant les loyers peut s'expliquer par le caractère tendu du marché locatif et le niveau élevé des loyers, la plus forte conflictualité en région sur le dépôt de garantie tient sans doute au fait que la gestion locative dans ces territoires est assurée en majorité par des bailleurs non-professionnels dont les pratiques sont moins homogènes que celles des administrateurs de biens.

Si ces chiffres traduisent l'existence d'une conflictualité réelle, ils n'en restent pas moins très limités au regard du nombre de logements qui changent annuellement de locataires. Paradoxalement, ils restent très inférieurs à ceux du contentieux traité devant les tribunaux, alors que les procédures sont plus rapides et moins coûteuses.

Le bilan d'activité 2015 des ADIL (Agences départementales d'information sur le logement)²⁷ fournit un aperçu des sujets de préoccupation des locataires et des bailleurs. Les consultations des ADIL ont un spectre large qui va de la simple demande de renseignement à la préparation de saisine d'une juridiction. Sur les 830.000 consultations annuelles, 500.000 (60%) concernent les relations locatives parmi lesquelles les questions relatives au dépôt de garantie s'élèvent à 40.000, soit 8,6 %. L'analyse de leur répartition montre que 90 % de ces consultations (36 000) portent sur la restitution du dépôt, 6 % sur le montant initial (2 400) et 4 % (1 600) sur les dispositifs d'aide mobilisables (FSL/Loca Pass). Les consultations sur la restitution ne concernent que dans 6,5% des cas (2 340) une procédure contentieuse et 40 % (14 400) se situent dans le cadre d'une procédure amiable (mise en demeure / CDC / conciliateur). Elles émanent de locataires du parc privé à hauteur de 80% (28 800), de bailleurs privés à hauteur de 14% (5 000) et de locataires du parc social à hauteur de 4% (1 440). Ce sont donc les conflits dans le parc privé qui constituent la quasi-totalité des saisines sur cette question.

3.3. Les constats convergents des observatoires associatifs ou privés

Les informations émanant des associations de locataires ou de consommateurs fournissent un éclairage assez convergent sur les pratiques les plus conflictuelles.

À l'occasion de son enquête 2011 sur les pratiques locatives des agences immobilières, l'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir estimait que les conflits relatifs au dépôt de garantie figuraient au premier rang des doléances des locataires dans leurs rapports avec les bailleurs. Ce constat est confirmé pour

²⁵ Les chiffres du logement et de l'hébergement dans les Hauts-de-Seine en 2014. DRILH 92 (octobre 2015)

²⁶ Bilan CDC 06 _ CLH 26 février 2016

²⁷ Entretien avec la mission

l'essentiel par l'ensemble des outils d'observation mis en place par les acteurs du logement.

Le baromètre annuel de la CGL (Confédération générale du logement), qui recense depuis 2009 les conflits locatifs dont cette association est saisie chaque année par les locataires qu'elle défend, confirme en 2016 la tendance observée depuis plusieurs années, selon laquelle le dépôt de garantie constitue l'un des deux premiers motifs de litiges.

Selon cette association, les 2934 plaintes des locataires qu'elle a enregistrées en 2015 au niveau national (hors Unions départementales) concernent principalement :

- les troubles de la jouissance et le dépôt de garantie à égalité (12,2%)
- les charges locatives (8,66%)
- les réparations et travaux (8,38%)
- les expulsions (4,64%)
- le préavis bailleur-locataire (5,39%)
- le loyer (4,16%)

Sur la longue période, le baromètre de la CGL permet de constater que si « le dépôt de garantie et les troubles de jouissances se disputent la première place du classement depuis la création du baromètre en 2009 » et s'il est « arrivé en tête durant cinq années consécutives, le dépôt de garantie se fait peu à peu rattraper par les troubles de jouissance, qui l'ont détrôné en 2014 et arrivent *ex-æquo* en 2015 ». Ce baromètre atteste donc plutôt d'un certain tassement du nombre de réclamations relatives au dépôt de garantie qui demeure toutefois élevé lorsqu'on le rapporte aux autres types de conflits locatifs.

La mission a par ailleurs procédé à l'étude d'une année de réclamations enregistrées par cette association, à propos du dépôt de garantie.

Trois enseignements principaux peuvent en être tirés :

1. Les conflits les plus nombreux (40%) portent sur une divergence d'appréciation sur le montant des sommes retenues sur le dépôt de garantie au titre des travaux de remise en état, qu'il s'agisse d'une évaluation différente du coût des travaux ou d'un désaccord sur l'imputabilité au locataire. Ce constat rejoint celui fait par la CGL, à propos des résultats de son baromètre, qui estime que « dans 95 % des cas, les bailleurs prétextent des réparations ou des travaux à effectuer après le départ du locataire pour conserver la garantie ²⁸»
2. La deuxième source de conflits (30%) est constituée par la contestation du montant de l'imputation des reliquats de charges locatives sur le dépôt de garantie.
3. Le troisième type de conflit (15%) porte sur la non-restitution de la totalité du dépôt de garantie sans justification du bailleur. Cette pratique n'est donc pas marginale, ainsi que cela a été rapporté, par ailleurs, à la mission par les

²⁸ Le Monde 01/07/2016

associations de locataires. Elle peut être mise en perspective avec l'observation plus générale, qui ressort des dossiers, d'un déficit d'explications et de communication de la part des bailleurs sur les retenues auxquelles ils procèdent. Ce phénomène concerne surtout les bailleurs individuels, mais les groupes privés de gestion locative ou les organismes de logement social n'en sont pas totalement exclus.

Parmi les autres enseignements de l'étude, on peut relever que des conflits naissent aussi de la restitution hors délai du dépôt de garantie et de l'imputation de retenues sans exécution des travaux correspondants, y compris lorsque des devis ont été produits.

Ces constats confortent les résultats d'une enquête de la CLCV (Confédération du logement et du cadre de vie), effectuée à partir de ses dossiers de réclamations et rendue publique en janvier 2010. Cette enquête fait apparaître principalement que dans 38 % des cas observés, le dépôt de garantie n'est jamais restitué. En outre, 29% des bailleurs ne fournissent aucune pièce justificative pour expliquer les retenues effectuées. Enfin, le délai moyen de restitution est de 3,38 mois, soit un retard d'une quarantaine de jours environ (la restitution hors délais concerne 32% des dossiers).

Dans ses entretiens avec la mission, la CLCV, pour laquelle le dépôt de garantie représente 10 % des litiges qu'elle traite, a souligné qu'outre la non-restitution pure et simple du dépôt de garantie, la conflictualité autour des travaux concentre l'essentiel des difficultés.

La plate-forme de colocation en ligne *Weroom* a fait réaliser en mars 2016 un sondage sur les conflits locatifs²⁹. Il en ressort que 20 % des locataires interrogés ont eu un litige avec leur bailleur à propos du dépôt de garantie et que 50 % des bailleurs ont déclaré avoir au moins une fois retenu un dépôt de garantie. Selon cette étude, le dépôt de garantie est la première cause de litige locatif, qui survient en raison d'une divergence d'appréciation sur l'entretien du bien loué. En effet, 45 % des locataires interrogés estiment que le litige survient parce que le bailleur n'a pas effectué les réparations demandées et 90 % des bailleurs interrogés estiment que le locataire a endommagé les lieux.

L'enquête montre une forte insatisfaction des locataires sur l'entretien du bien loué (28%) à laquelle répond un taux élevé d'insatisfaction des bailleurs (44%) quant à l'état de propreté dans lequel les locataires restituent le logement.

Ces résultats confirment l'importance de la question des travaux dans l'émergence des conflits. L'enquête pointe également un fait qu'il est difficile d'isoler dans les autres sources d'information : ce serait plutôt les locataires les plus jeunes qui rencontreraient le plus de difficultés dans la restitution du dépôt de garantie. Il est vrai qu'ils sont les plus nombreux.

Le site web *DemanderJustice.com*, plate-forme digitale spécialisée dans la résolution des litiges du quotidien sans avocat, grâce à une procédure automatisée, a fait connaître en octobre 2016 les types de litiges traités par son intermédiaire depuis 2012. Les litiges concernant les relations locatives représentent 40 % des 300.000 dossiers reçus. La moitié des dossiers locatifs concernent le dépôt de garantie, un tiers les loyers et les expulsions et 10 % l'insalubrité des logements.

²⁹ Sondage réalisé par l'institut *OnePoll* du 10 au 23 novembre 2015 auprès d'un panel de 800 locataires et 200 bailleurs en France âgés de 18 ans et plus. La constitution de l'échantillon a été effectuée selon la méthode des quotas, basée sur sexe, âge et stratification par région. Le mode de recueil a été effectué sur Internet.

De l'ensemble des éléments recueillis ressort le constat qu'il existe deux types de conflictualité autour du dépôt de garantie : l'une, très majoritaire, concerne les différences d'appréciation sur les travaux et l'entretien du logement et l'autre, moins importante mais non résiduelle, résulte du non-remboursement sans explication du dépôt de garantie.

Dans les deux cas, il n'est toutefois pas possible d'évaluer l'impact de l'éventuel non-paiement du dernier loyer sur la situation de conflit. Cette pratique, mise en avant par les représentants des propriétaires et les professionnels et non contestée par les représentants des locataires, est difficilement mesurable dans la mesure où elle donne rarement lieu à un véritable contentieux, compte tenu des montants en cause, et qu'elle n'a fait l'objet d'aucune étude statistique.

Qu'il s'agisse du contentieux, de la conciliation, des consultations ou réclamations, des enquêtes de consommation, le nombre de litiges n'apparaît pas significatif lorsqu'il est rapporté au volume de renouvellement annuel des baux. En allant au-delà des seuls chiffres du contentieux locatif, la mission a cherché à identifier les signes d'une conflictualité qui ne remonterait pas jusqu'aux tribunaux. Cette démarche n'est pas concluante, car le nombre de saisines pour conciliations est bien inférieur au nombre de contentieux et les échantillons des observatoires locatifs sont encore plus limités. Paradoxalement, tous les signaux que l'on pourrait utiliser, à un stade pré-contentieux, pour tenter d'évaluer la part masquée de conflictualité sont encore plus faibles que ceux du contentieux lui-même.

4. Le projet de sanctuarisation du dépôt de garantie fait l'objet d'appréciations très différentes entre les acteurs du logement.

Lors des débats de la loi ALUR, les initiateurs de la proposition de sanctuarisation du dépôt de garantie ont évoqué prioritairement le principe du respect de l'équilibre des rapports locatifs pour justifier leur initiative.

De leur point de vue, le déséquilibre est constitué par le fait que « *le montant du dépôt de garantie est conservé par le bailleur durant toute la durée du contrat de bail et qu'il peut produire des intérêts à son profit, alors que le locataire demeure, sauf à constater la dégradation du bien loué, propriétaire de cette somme qui lui est d'ailleurs, sauf cas exceptionnel, restituée.* »

Alors qu'il doit constituer une simple garantie, le dépôt de garantie peut être aussi utilisé par le bailleur comme un produit de placement ou une avance de trésorerie.

Jusqu'à maintenant cette position n'a pas guidé l'écriture de la loi, ni constitué une revendication prioritaire des représentants des locataires.

C'est ainsi, par exemple, que dans la loi du 23 décembre 1986 le législateur a exclu explicitement, que le montant du dépôt de garantie puisse produire des intérêts au bénéfice du locataire. Le rapport de la commission des lois du Sénat soulignait en outre le caractère « *traditionnel* » de cette exclusion dans les pratiques locatives.

Malgré les nombreuses modifications successives de l'article 22 de la loi de 1989, aucune n'a porté sur ce point et n'a ouvert la possibilité aux locataires de bénéficier du produit financier du placement de leur dépôt de garantie.

Sans qu'il soit nécessaire de consigner la somme, il aurait été possible de l'assortir d'un taux minimal de rémunération au bénéfice du locataire, par exemple dans les mêmes conditions que ce qu'avait prévu le dernier alinéa de la loi, dans sa version initiale de 1982³⁰, pour le cas de reversement tardif du dépôt de garantie.

Cette hypothèse a toujours été écartée au motif du caractère complexe de sa mise en œuvre, mais aussi vraisemblablement parce que la détention par le bailleur du dépôt de garantie appartenant au locataire n'a été considérée, ni par les législateurs qui se sont succédé, ni par les acteurs du logement, comme un élément décisif d'une rupture d'égalité dans les rapports locatifs. La réduction du montant du dépôt de garantie, de deux mois à un mois de loyer, tous parcs locatifs concernés, a renforcé ce consensus en limitant l'enjeu financier de cette situation.

En outre, il est habituel qu'en matière de garantie donnée en contrepartie de l'exécution d'une obligation, le bénéficiaire de cette garantie détiennent les fonds qui la constituent. La détention du dépôt de garantie locatif par le propriétaire ne constitue donc pas une anomalie juridique, même si la pertinence d'un tel dispositif peut être mise en question au regard de la problématique de l'équilibre des rapports locatifs.

Quelle est à ce jour la position des acteurs du secteur locatif sur cette question de principe : la sanctuarisation du dépôt de garantie est-elle un élément fondamental de l'équilibre des rapports locatifs ?

4.1. L'opposition des propriétaires bailleurs

Du côté des bailleurs privés personnes physiques, la principale organisation représentative, l'UNPI³¹, a indiqué à la mission être « tout à fait opposée » à l'instauration d'un dispositif de sanctuarisation (cf Annexe 4).

Elle considère que ce dispositif « supprimera toute garantie pour le bailleur » de voir les dettes éventuelles du locataire couvertes par le dépôt de garantie, sans pour autant régler la question du non-paiement du dernier loyer : son effet sur la conflictualité sera donc nul, voire favorisera l'apparition de nouvelles situations de blocage. Il serait aussi, de son point de vue, contraire aux objectifs de simplification administrative poursuivis par les pouvoirs publics

L'utilisation des fonds bloqués par la sanctuarisation au profit de la politique du logement constituerait, de son point de vue, une aggravation des charges qui pèsent sur l'activité des bailleurs.

L'UNPI estime enfin que « cette réforme sera considérée comme une déclaration de guerre à l'égard du secteur locatif privé ». Elle souligne en outre le fait que le montant du dépôt de garantie est aujourd'hui réinjecté dans l'économie, notamment sous forme de menus travaux, alors que la sanctuarisation aura pour effet de bloquer la ressource.

Comme d'autres acteurs du logement privé, elle constate que la réduction du montant maximal du dépôt de garantie à l'équivalent d'un mois de loyer, votée en 2008, a constitué le principal bouleversement du modèle économique du dépôt de garantie dans la période récente et, pour sa part, estime que c'est une mesure particulièrement

³⁰ « À défaut de restitution dans le délai prévu, le solde du dépôt de garantie restant dû au locataire, après arrêté des comptes, produira intérêt au taux légal au profit du locataire »

³¹ Union nationale de la propriété immobilière

défavorable aux propriétaires privés dont elle rappelle qu'ils jouent un rôle décisif dans l'offre locative.

4.2. Les réserves exprimées par les entreprises privées de gestion locative

De leur côté, les professionnels de l'administration de biens ont une approche également hostile à la mesure mais émettent un certain nombre de remarques complémentaires.

Quelques éléments de contexte permettent de resituer l'importance de cette activité professionnelle dans la problématique d'ensemble du dépôt de garantie. L'administration de biens est plutôt présente en zone urbaine, dans l'habitat collectif, en copropriété, toutes caractéristiques du secteur locatif qui contribuent à la mobilité locative la plus forte, concernant le plus souvent les tranches d'âge les plus jeunes.

Or, parmi les risques identifiés par la mission figure celui de la possible complexification du processus locatif du fait de la sanctuarisation. Ce risque est d'autant plus grand et son impact d'autant plus fort que la rotation locative est élevée. Le point de vue de ces professionnels semble donc à la mission devoir être entendu en tenant compte de cette dimension.

Les professionnels de la gestion locative considèrent que la sanctuarisation va rendre plus lourd le processus de restitution alors même qu'il est déjà complexe. Il n'est d'ailleurs pas toujours parfaitement maîtrisé, même par les plus gros opérateurs, ainsi qu'en attestent les plaintes les concernant. La complexité de la gestion se caractérise par le nombre important d'opérations à effectuer sur le compte locataire, particulièrement en fin de bail. La restitution n'est pas une opération isolée d'imputation comptable, elle est conditionnée par d'autres actions (demandes de devis, vérification des charges, régularisation de charges en clôture d'exercice, opérations sur le compte propriétaire). Pour ces professionnels, la sanctuarisation fera entrer un intermédiaire supplémentaire vers lequel les actes de gestion concernant le dépôt de garantie devront être répercutés. De leur point de vue, cela nécessitera que leurs entreprises s'équipent d'une interface informatique dédiée pour ne pas avoir à traiter deux fois la même opération, une première fois sur le compte locataire qu'ils gèrent et une seconde fois sur le compte locataire sanctuarisé auprès d'une institution financière. En résumé, la sanctuarisation rendra plus complexe la gestion courante et générera un coût supplémentaire disproportionné dont la charge pèsera sur la filière et sera à terme reportée sur le locataire.

4.3. Une revendication des associations de protection des consommateurs et des locataires

Les associations sont favorables au principe de la sanctuarisation, mais si cette revendication s'exprime de manière constante, car les litiges sur le dépôt de garantie figurent au premier rang des saisines dont elles sont l'objet, elle n'est pas mise plus en avant que d'autres.

La position des associations s'appuie sur deux constats : d'une part, elles considèrent que la détention et le libre usage du dépôt de garantie par le propriétaire constituent une iniquité dans les relations locatives, et d'autre part, que cette situation est source de conflits dans lesquels les locataires sont globalement perdants.

Pour ces raisons, elles soutiennent le principe d'une sanctuarisation des dépôts sans avoir jamais vraiment expertisé les conditions de sa faisabilité.

Ainsi, à l'occasion de son enquête 2011 sur le logement locatif³², qui analysait les pratiques professionnelles d'un millier d'agences immobilières, l'UFC-Que Choisir avait exprimé sa position dans des termes représentatifs du sentiment général : « *le dépôt de garantie est encaissé par le propriétaire et conservé jusqu'à la fin de la location. Pourtant, il s'agit d'une sûreté pour le cas où le locataire ne remplit pas ses obligations (payer son loyer ou ses charges, effectuer les réparations dites locatives), ou pour couvrir les éventuelles dégradations causées par le locataire. En l'absence de problèmes, il n'y a donc aucune raison objective pour que le propriétaire encaisse le dépôt de garantie : il pourrait être envisagé que la somme versée soit mise sous séquestre auprès de la Caisse des dépôts et consignations. L'argent serait placé et les intérêts permettraient de financer des aides à destination de locataires en difficulté. Pour éviter de multiplier les organismes, l'UFC-Que Choisir propose que les revenus nets de ce fonds servent à augmenter le budget des Fonds Solidarité Logement gérés par les départements.* »

Toutefois, des nuances s'expriment, nourries par des interrogations pragmatiques sur le fonctionnement concret du dispositif. La CLCV a ainsi invité la mission « à bien déterminer si l'avantage recherché, à savoir mettre un terme aux abus et aux conflits, »³³ serait assuré par le mécanisme de sanctuarisation, où, à tout le moins, si celui-ci apporterait une plus-value par rapport à la situation actuelle. Le risque de complexité lui paraît réel.

Par ailleurs, le réemploi des fonds sanctuarisés n'est pas contesté, mais certaines associations, comme la CGL, font observer qu'il ne va pas forcément de soi que le secteur du logement en soit le bénéficiaire³⁴. Elles craignent que ces éventuelles ressources nouvelles ne s'accompagnent d'un désengagement équivalent de l'État et suggèrent donc de l'affecter à d'autres usages d'intérêt général comme le financement des retraites par exemple. Pour beaucoup d'entre elles, l'abandon du projet de Garantie universelle des loyers, prévue dans la loi ALUR, a constitué une occasion manquée du réemploi le plus pertinent de ces ressources.

4.4. Un dispositif hors de proportion avec le seul objectif de régulation des rapports bailleurs/locataires

Tous les acteurs du secteur locatif conviennent que la mise en œuvre de la sanctuarisation du dépôt de garantie est complexe et que son impact sur la fluidité du marché est difficile à prévoir.

Deux éléments doivent être pris en considération : il s'agit d'une part du nouveau contexte résultant de la loi ALUR, qui a poursuivi l'objectif constant du législateur de limiter les sources de conflits et a encadré plus strictement les modalités de restitution du dépôt de garantie. Doivent être pris en compte d'autre part le nombre relativement

³² UFC-Que choisir : enquête 2011 Logement locatif en France : des pratiques bien peu louables <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-logement-locatif-en-france-des-pratiques-bien-peu-louables-n13013/>

³³ Entretien avec la mission

³⁴ Entretien avec la mission

limité de litiges, la forte opposition des bailleurs et l'attitude à la fois favorable mais prudente des locataires.

La mission estime donc que le double souci d'équilibre des rapports locatifs et de réduction des conflits ne justifie pas à lui seul l'introduction d'un mécanisme de sanctuarisation généralisée et obligatoire.

En revanche, au regard des enjeux financiers, la mission estime pertinent d'explorer les modalités d'un dispositif de sanctuarisation en exprimant deux conditions : ce dispositif devrait permettre la constitution effective d'une nouvelle ressource entièrement consacrée aux besoins du secteur locatif privé ; il devrait favoriser la fluidité de ce marché en assurant un véritable service au bénéfice des parties, sans engendrer de lourdeurs supplémentaires.

5. Une nouvelle ressource disponible pour la politique du logement ?

5.1. Des enjeux financiers importants

Il n'existe à ce jour aucun état statistique retraçant le stock ou les flux financiers générés par le versement du dépôt de garantie. La mission a procédé à sa propre évaluation en privilégiant une approche prospective, permettant d'apprécier le montant prévisionnel du stock final à consigner, le volume annuel de versement et de restitution, et le temps nécessaire à la constitution du stock (durée de chargement du fonds).

Le montant total des dépôts à consigner à terme (le stock après chargement) peut être estimé à environ 4Mds € (valeur 2016) pour le parc privé et 1,7 Mds € pour le parc social, soit 5,7 Mds€. Cette estimation est confortée par l'évaluation du montant annuel des loyers réellement acquittés par les locataires³⁵ qui a atteint 70,7 Mds€ en 2014, ce qui, réduit au douzième de cette valeur aboutit à un montant de 5,8 Mds €.

Le volume annuel de versement et de restitution des dépôts de garantie peut être évalué à partir du taux de rotation des logements.

Pour ce qui concerne le parc privé, le taux annuel moyen de rotation s'établit à 17,8 % selon les statistiques publiques³⁶, mais comprend de forts écarts liés, par exemple, à l'âge des occupants (8 % pour les plus de 50 ans et 33 % pour les moins de trente ans) ou au statut de location meublée. De son côté, l'Observatoire Clameur³⁷ estime à 26 % le « taux de mobilité résidentielle des locataires » dans les 1526 plus grandes unités urbaines françaises.

Le nombre de logements qui changent de locataires chaque année dans le parc privé s'élève à 1,3 millions.

Enfin, le loyer mensuel moyen du parc privé, issu de l'enquête logement, est estimé à 550€.

³⁵ CGDD/Références (février 2016) – Comptes du logement 2014

³⁶ Source : Soes, Filocom 2013 d'après DGFIP

³⁷ [Observatoire CLAMEUR](#) « Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux »

Sur ces bases, le montant annuel des dépôts de garantie acquittés par les locataires du parc privé pourrait s'élever à environ 705 M€. Pour ce qui concerne les dépôts de garantie restitués par les propriétaires la même année, ce montant doit être pondéré par deux considérations qui ont des effets contraires : d'une part, les retenues sur dépôt (estimées à 20 % du montant par les organisations professionnelles) conduisent à minorer le montant restitué et d'autre part, les baux antérieurs à la réforme de 2008, qui incluent des dépôts de garantie équivalents à deux mois de loyer au lieu d'un, contribuent à majorer le montant de la restitution globale. La somme des restitutions annuelles est donc plus difficile à apprécier.

Pour ce qui concerne le parc social, le même raisonnement conduit à évaluer le montant annuel des dépôts de garantie versés par les locataires à environ 241 M€. Le montant des dépôts restitués doit être pondéré par les retenues imputées : mais, faute d'informations spécifiques au parc social sur ce point, la mission retient le même taux de 20 % que pour le parc privé.

Enjeux financiers (estimations)							
	Nombre total de logements	Loyer mensuel moyen	Montant total des dépôts de garantie	Taux de rotation annuel	Nbre de logements concernés	Montant annuel des dépôts de garantie versés	Montant annuel des dépôts de garantie restitués
Parc privé	7.206.000	550€	3,963 Mds €	17,8 %	1.300.000	705 M€	564 M€
Parc social	4.926.000	340€	1,675 Mds €	8,9 %	440.000	241 M€	193 M€
Total	12.132.000		5,638 Mds €		1.740.000	946 M€	757 M€

Enfin, pour estimer le temps nécessaire à la sanctuarisation de la quasi-totalité des dépôts de garantie, il est possible de prendre comme référence la durée moyenne d'occupation des logements dans chacun des deux parcs que l'enquête logement 2013 a évalué à 6 ans pour le parc privé et 12 ans pour le parc social.

La tendance est à l'allongement de la durée d'occupation ainsi qu'en attestent les chiffres fournis par la même enquête qui montrent que, tous statuts d'occupation confondus (locataires et propriétaires), l'ancienneté d'occupation du logement est passée en vingt ans, de 1992 à 2013, de 13 à 15 ans.

Pour la seule région Île-de-France, où la mobilité est la plus forte, l'ancienneté d'occupation des locataires du parc privé est passée sur la même période 1992-2013, de 5 ans et 7 mois à 7 ans et celle des locataires du parc social de 10 ans à 14,5 ans³⁸.

Ce phénomène devrait être encore plus sensible pour les locataires du parc social, dans les années à venir, compte tenu de leur moyenne d'âge, 51 ans, plus élevée que

³⁸ Note DREIA « Mobilité résidentielle : évolution au cours des 25 dernières années » J. Losier novembre 2016

celle des locataires du parc privé, 42 ans. La fréquence de déménagement diminue avec l'avancement en âge.

La mission estime qu'il faudra au moins neuf ans dans le parc privé et vingt ans dans le parc social pour atteindre un niveau presque complet de sanctuarisation.

3. La collecte centralisée des dépôts de garantie pouvant permettre la mobilisation d'une ressource nouvelle, stable et d'un montant important en faveur des politiques publiques concernant le logement locatif privé, la mission propose, avant toute décision, d'engager une concertation approfondie pour l'identification de ces politiques, en privilégiant celles qui favoriseraient un développement qualitatif et quantitatif du parc de logements locatifs. La piste de prêts à des conditions favorables pour l'amélioration ou la réhabilitation des logements pourra être explorée en priorité.

5.2. Le choix des parcs de logements concernés par la mesure ne peut être dissocié de la lisibilité de la mesure et du statut particulier du parc social

Le choix du périmètre de la mesure de sanctuarisation constitue un enjeu important du dispositif tant du point de vue de sa lisibilité que de son efficacité. Il s'inscrit dans un contexte de diversité des statuts juridiques des acteurs et des patrimoines dont il ne faut pas sous-estimer les conséquences pratiques.

Parc locatif par types de propriétaires		
	Parc locatif des bailleurs privés (1)	Parc locatif des bailleurs sociaux (2)
Nombre de logements	7.206.000 (dont 712.000 meublés)	4.926.000 (dont 86.400 non conventionnés des SEM)

Sources : (1) INSEE RP 2013 ; (2) Soes, RPLS 2016

L'activité locative destinée à l'habitation est organisée sous des régimes juridiques différents, qu'on peut regrouper sous quatre rubriques principales : le régime de la loi de 1989, le régime de droit commun des articles 1708 et suivants du Code civil, le régime de la loi de 1948 et le régime propre aux organismes locatifs sociaux, défini dans le CCH et qui relève pour partie de la loi de 1989 et de la loi de 1948.

Ces quatre régimes juridiques autorisent le versement d'un dépôt de garantie, mais les modalités qui l'encadrent ne relèvent pas exclusivement de l'article 22 de la loi de 1989.

Un socle principal de logements concernés à l'évidence par la sanctuarisation est constitué des locations occupées à titre de résidences principales soumises à la loi de 1989 et détenues par des personnes de droit privé ne relevant pas du secteur social. Les locations meublées, qui représentent environ 10 % du parc nous semblent avoir vocation à être soumises au même régime que les locations nues, dans la mesure où la loi du 26 mars 2014 a profondément modifié le régime juridique qui leur est applicable en le rapprochant des dispositions de droit commun protectrices des locataires. Il serait contradictoire, sur une disposition nouvelle, favorable aux locataires, de réinstaurer un élément de différenciation entre les deux statuts d'occupation.

En revanche, les locations libres du Code civil devraient en être exclues, compte tenu de leurs spécificités et de la diversité des situations qu'elles recouvrent. Il s'agit principalement des résidences secondaires, des logements de fonction, des locations de vacances, des résidences de tourisme, des gîtes, des sous-locations.

Enfin, les dépôts de garantie perçus hors location d'habitation n'ont pas vocation à entrer dans un système de sanctuarisation pour les mêmes motifs d'hétérogénéité des situations. C'est le cas, par exemple, des locaux sous bail professionnel ou commercial, des garages ou des locations de terrains (jardin, champ...).

Pour les logements relevant du parc social, la situation est plus complexe :

si la considération principale à prendre en compte est de choisir un périmètre qui permette de répondre à l'objectif de limiter la conflictualité, cela conduit à privilégier un périmètre large, englobant aussi bien le parc privé (logements meublés inclus) que le parc conventionné ou non des bailleurs sociaux ou des autres acteurs publics du logement (SEM, collectivités territoriales...).

En effet, des litiges existent dans les deux types de parcs, même s'il est avéré qu'ils sont beaucoup moins nombreux dans le parc social à atteindre le stade juridictionnel ou conciliatoire. Des associations de locataires nuancent ce constat en indiquant que le public logé dans ce parc leur semble moins en capacité de faire valoir ses droits, que le rapport entre les locataires et les bailleurs est plus inégal que dans le parc privé et que les pratiques d'état des lieux tendent à forfaitiser les montants imputés sur le dépôt de garantie et que cela explique en partie une conflictualité plus faible.

Du point de vue de l'objectif de réduction de la conflictualité, il serait donc légitime d'inclure le parc social dans le périmètre de la mesure. Il en va de même du point de vue de la lisibilité du dispositif par les locataires puisqu'ainsi tous les locataires et tous les logements seraient soumis à la même procédure, ce qui constituerait une réelle simplification pour les locataires. C'est d'ailleurs la règle suivie dans tous les pays européens ayant instauré la sanctuarisation.

Mais, inclure le parc social dans le dispositif de sanctuarisation aurait pour conséquence de priver ces organismes de la ressource permanente et stable que constituent les dépôts de garantie et donc de modifier le modèle économique et financier qui leur est propre. Par ailleurs, à la différence des bailleurs du parc privé, ces organismes sont soumis à des obligations et à des contrôles spécifiques qui garantissent leur solvabilité et leur respect de la réglementation. Enfin, les différences de régime juridique entre le parc privé et le parc social existent déjà : un traitement distinct du dépôt de garantie selon le type de bailleur ne serait pas une véritable nouveauté et constituerait simplement une différence supplémentaire.

4. La mission préconise que le logement social soit maintenu en dehors de l'éventuelle application du nouveau dispositif, dans la mesure, notamment, où la ressource est dans ce cas d'ores et déjà mobilisable. En contrepartie, les politiques publiques qui pourraient être mises en œuvre bénéficieraient exclusivement au logement locatif privé.

6. Un choix restreint de dispositifs envisageables du fait de la technicité de la mesure

La sanctuarisation des dépôts de garantie est une mesure à fort enjeu financier. Sa mise en œuvre ne peut être confiée qu'à un opérateur ayant une maîtrise avérée des opérations bancaires en gros volumes et apte à appréhender les fondamentaux de la gestion locative. Cette mission ne peut donc être confiée qu'à un nombre limité de prestataires, capables de garantir la pérennité d'un dispositif qui s'adresse à environ sept millions de ménages.

Après s'être intéressée aux dispositifs comparables existants dans les pays voisins, la mission a exploré les conditions dans lesquelles le secteur bancaire privé ou la Caisse des dépôts et consignations pourraient être en capacité d'assumer cette tâche pour le compte de l'État.

6.1. Le réseau bancaire

6.1.1. Un savoir-faire non contesté

Les exemples allemands et suisses montrent qu'un réseau bancaire national peut répondre à l'objectif de sanctuarisation des dépôts voulu par les pouvoirs publics.

Les représentants de la Fédération bancaire française, rencontrés par la mission, considèrent que le secteur bancaire français présente lui aussi toutes les sécurités et les expertises nécessaires pour mettre en place un tel dispositif. Ces professionnels estiment qu'il n'y a pas de raison de considérer qu'en France le secteur bancaire serait moins capable de mettre en place un tel dispositif que les autres banques européennes et ils voient dans la réussite du passage de 90 % du secteur bancaire français sous supervision unique³⁹, une raison supplémentaire de le penser.

En outre, plusieurs dispositions récentes adoptées à l'échelle de l'Union européenne confortent, à leurs yeux, la sécurité offerte par le secteur bancaire, comme la réforme en 2014 de la directive européenne sur la Garantie des dépôts bancaires ou l'entrée en vigueur, en 2015, de la directive européenne sur le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances (BRRD) fondée sur un principe d'anticipation des risques et la mise en place d'un fonds de résolution mobilisable en cas de défaillance.

Enfin, les banques françaises se caractérisent aujourd'hui par un renforcement global de leur solvabilité depuis la crise de 2008.

6.1.2. Un contexte défavorable

C'est le contexte atypique de taux d'intérêts très bas dans la zone euro qui paraît de nature à influencer fortement sur les conditions de mise en œuvre de la sanctuarisation du dépôt de garantie au sein du réseau des banques.

L'application depuis 2014 de taux d'intérêt négatifs (- 0,1 % initialement, puis jusqu'à -0,4% en mars 2016) par la BCE sur certains dépôts des banques auprès d'elle a, de

³⁹ Suite à la mise en place du Mécanisme de supervision unique (MSU) à partir du 4 novembre 2014, en application de la décision du Conseil européen des 28/29 juin 2012 créant l'Union bancaire.

fait, renchérit le coût des dépôts pour les banques et affecté leur rentabilité. Une étude du FMI⁴⁰ publiée en août 2016 confirme cette évolution et ces risques.

La question que pose cette situation est celle de la refacturation des taux négatifs aux déposants. Cette pratique existe déjà en France, par exemple, pour certaines grandes sociétés déposantes, mais également en Suisse, en Allemagne, en Suède ou au Japon pour certains particuliers. Elle n'a pas vocation à concerner les sommes déposées dans le cadre de la sanctuarisation des dépôts de garantie, mais, en revanche, du point de vue du réseau des banques, il semble inévitable que les comptes correspondants fassent l'objet d'une facturation de frais de gestion. Cela est d'autant plus vraisemblable que les banques considèrent que la mise en place de la sanctuarisation auprès d'elles nécessitera un ensemble de tâches nouvelles (connaissance des clients, mise à jour des données, opérations de sécurité, intervention sur les comptes) dont le coût est a priori élevé et permanent.

Enfin, le recours au réseau bancaire rend improbable l'utilisation en faveur de la politique du logement des fonds déposés. Pour que cela soit possible, il faudrait leur appliquer un statut réglementé particulier, de type Livret A, mais avec le risque d'affaiblir encore leur attractivité pour les banques. Aucun pays dont le dispositif de sanctuarisation du dépôt de garantie est fondé sur le réseau bancaire ne dispose des fonds collectés pour financer la politique du logement.

À ce stade, de nombreux préalables pèsent sur la possibilité de confier au secteur bancaire la responsabilité de la sanctuarisation des dépôts de garantie. Tout en estimant que les banques sont en capacité de le réaliser, les représentants de la profession ont donné à la mission le sentiment d'une grande réserve sur le projet lui-même, tant en ce qui concerne son opportunité sur le fond que son intérêt pour le réseau bancaire. Par ailleurs, ils ont justifié les raisons pour lesquelles un tel service ne pourrait être gratuit pour le client dans le contexte actuel de taux d'intérêt très bas.

Dans ces conditions, il ne paraît pas envisageable dans l'immédiat, et sans concertation supplémentaire, de retenir le réseau bancaire comme seul opérateur de la sanctuarisation des dépôts de garantie.

6.2. La Caisse des dépôts et consignations

6.2.1. Un opérateur dont l'expertise est avérée

6.2.1.1. L'expérience de la consignation

Compte tenu de son rôle historique en matière de consignation et de son statut d'unique dépositaire légal des consignations de toute nature⁴¹, pour un encours d'environ 4Mds €, la Caisse des dépôts et consignations apparaît naturellement comme un partenaire qualifié pour mettre en œuvre le projet de sanctuarisation des dépôts de garantie.

La consignation consiste en la réception et la conservation par un organisme public de sommes en valeurs (numéraire ou titres) dans des conditions prévues par la loi, le règlement, une décision administrative ou une décision de justice. C'est un service d'intérêt général qui répond à un besoin de sécurité juridique et financière dans la mise

⁴⁰ [Imf direct / La politique des taux négatifs de la BCE a été efficace mais fait face à des limites \(10 août 2016\)](#)

⁴¹ [Code monétaire et financier, article L518-17.](#)

en œuvre de certaines politiques publiques. Depuis sa création en 1816, il s'est adapté aux besoins des pouvoirs publics et au développement économique et social, passant de treize cas de consignations à cent quarante aujourd'hui, réparties en quatre grandes catégories :

– Les « *consignations-garanties* », pour assurer la bonne exécution d'une obligation ou garantir la solvabilité d'un professionnel à l'égard des tiers.

– Les « *consignations de sommes litigieuses* » pour immobiliser des sommes ou valeurs sur lesquelles se manifestent des intérêts contradictoires ou nécessitant une répartition entre plusieurs ayants-droit.

– Les « *consignations fonds de tiers* » pour se libérer de sommes ou valeurs disponibles pour leurs bénéficiaires mais qui n'ont pas pu leur être versées.

– Les « *consignations de fonds en déshérence* », non réclamés et détenus par des institutions publiques ou privées.

Le coût de gestion des consignations est gratuit et les fonds consignés sont bonifiés d'un intérêt dont le taux est fixé par la Caisse des dépôts et consignations . La déconsignation est effectuée dans un délai de dix jours.

La consignation est déjà utilisée dans le champ des relations locatives : le juge civil peut ainsi, en cas de litige entre un bailleur et un locataire, ordonner la consignation des loyers sur le fondement des dispositions de l'article L 518-17 du code monétaire et financier. En revanche, le locataire ne peut décider seul, sans décision du juge, de recourir à la consignation de ses loyers.

La consignation est également utilisée dans d'autres cas relevant des activités immobilières, par exemple la consignation en matière de saisie immobilière, d'indemnité d'expropriation, de construction de maisons individuelles, etc. Depuis 2010, l'encours des consignations progresse de 7 % par an.

6.2.1.2. Les développements récents de services en ligne pour le compte de l'État

Dans la période récente, la Caisse des dépôts et consignations s'est fortement engagée dans le développement des services numériques innovants et participe au déploiement de l'*e-administration* en étant fournisseur de solutions digitales qui contribuent à la modernisation et à la réforme de l'État.

La Caisse des dépôts et consignations a conçu la plate-forme en ligne du Compte personnel de formation, ouvert le 1^{er} janvier 2015, dont elle assure depuis la gestion et qui permet à toute personne, en activité ou en recherche d'emploi, de gérer ses droits et de pouvoir bénéficier d'heures de formation tout au long de sa vie professionnelle.

Elle s'est vu confier également la conception du site du [Compte personnel d'activités](#) ouvert depuis le 1^{er} janvier 2017 et qui permet à chaque salarié, grâce à un point d'entrée unique sur internet, d'accéder facilement à ses droits et de les mobiliser de façon autonome, par exemple pour financer une formation ou faire valider les acquis de son expérience.

Enfin, elle a mis en service, également le 1^{er} janvier 2017, le site des Comptes bancaires inactifs et des assurances-vie en déshérence ([CICLADE](#)) en application de la loi du 13 juin 2014.

Ces dispositifs nouveaux comportent de nombreux points communs en termes opérationnels avec le projet de sanctuarisation des dépôts de garantie : ils s'adressent à un vaste public, la relation clientèle est une composante essentielle de leur réussite et la complexité de leur gestion est réelle du fait de la diversité des situations, des impératifs de sécurisation des données et de vérification des informations transmises ou de l'importance des sommes concernées. Ils témoignent enfin d'une maîtrise par la Caisse des dépôts et consignations de systèmes d'information complexes qui s'ajoute à celle plus ancienne que nécessitent les activités traditionnelles de gestion des fonds de retraite et de solidarité, des fonds d'épargne ou du Programme d'investissements d'avenir.

6.2.2. Le dispositif proposé par la Caisse des dépôts et consignations

À la demande de la mission, la direction des services bancaires de la Caisse des dépôts et consignations a réfléchi aux modalités de réalisation d'un mécanisme de sanctuarisation des dépôts de garantie auprès d'elle (Annexe 5).

Elle a proposé un dispositif permettant la création d'un « compte personnel logement » activable à partir d'une plate-forme numérique dont elle assurerait la conception et la gestion. Ce service serait gratuit pour ses utilisateurs.

Le « compte personnel logement » fonctionnerait selon les principes suivants : centralisation des dépôts à la Caisse des dépôts et consignations, ouverture d'un compte séquestre au nom du locataire pour toute nouvelle location, paiement du dépôt par le locataire par virement bancaire exclusivement, possibilité de transmission du dépôt déjà versé sur le compte vers un nouveau bail.

La plate-forme numérique, dite « Pass location » constituerait l'unique interface avec les bailleurs et les locataires (en dehors d'un service d'assistance téléphonique) qui disposeraient chacun de droits d'accès distincts sur le compte. La Caisse des dépôts et consignations propose en outre que cette plate-forme s'inscrive dans une démarche évolutive plus large dont l'objectif serait de réaliser un portail d'information et de services associant d'autres partenaires intervenant dans le secteur du logement.

Concernant l'utilisation au profit de la politique du logement de la ressource collectée, la Caisse des dépôts et consignations a évoqué de manière non-exhaustive la possibilité de contribuer au financement de la rénovation énergétique des bâtiments, de mettre en place un dispositif financier d'avance des subventions de l'Anah ou de favoriser l'accès au logement par la création d'un mécanisme de facilités de paiement du dépôt de garantie pour les ménages aux revenus modestes.

À ce stade, il serait utile de préciser le type d'instrument d'intervention que la Caisse des dépôts peut mettre en œuvre. Il conviendra de préciser s'il s'agit de prêts, compléments de prêts ou bonification de prêts financés par la ressource ou de prêts, compléments de prêts ou bonification de prêts mobilisés grâce à la garantie que représente la ressource, ou encore de garantie, d'avance ou tout autre instrument, indépendamment de la destination ou de l'objectif de la politique publique visée. Les conditions et mécanismes juridiques, financiers et prudentiels à mettre en œuvre restent également à détailler.

Elle a également évoqué la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme de « portabilité » du dépôt de garantie pour éviter aux locataires d'avoir à déboursier le montant d'un nouveau dépôt de garantie tant que le précédent n'aurait pas été reversé par les bailleurs. Cette proposition est particulièrement intéressante en ce qu'elle contribue à conforter la solvabilité des locataires. Mais la mission n'est pas convaincue de sa faisabilité sans coût supplémentaire pour les locataires, compte tenu des délais légaux de restitution, sauf à considérer que le financement de cette « portabilité », qui est une forme d'avance de trésorerie ou d'autorisation de découvert, est à la charge de la Caisse des dépôts, rémunérée sur les fonds déposés. Comme cela ne semble pas être le sens de la proposition faite par la caisse des dépôts, il est nécessaire d'expertiser en détail ce mécanisme pour s'assurer d'une parfaite lecture commune de ses modalités de mise en œuvre.

Enfin, sur la question globale de la mise à disposition de ressources nouvelles en faveur de la politique publique du logement, il conviendra d'en préciser les modalités d'une part, pour que cette intention soit compatible avec la règle selon laquelle il n'y a pas de fléchage des ressources vers des emplois pour les fonds de la section générale (au sein de laquelle les montants des dépôts de garantie ont vocation à être déposés), et d'autre part, pour que les montants considérés sont bien ceux de la ressource, c'est-à-dire l'ensemble des fonds déposés (soit à terme environ 4Mds €) et non seulement ceux de la recette attendue de la rémunération de ces fonds (soit à terme environ 20M€ sur la base des taux d'intérêt actuels).

Il importe enfin d'obtenir l'assurance que les frais de gestion ne viendraient jamais amputer les dépôts de garantie. La proposition de la Caisse des dépôts mériterait d'être précisée sur les modalités de détermination des frais de gestion. La mission, attentive aux observations formulées récemment par la Cour des comptes sur les coûts de gestion de la Caisse des dépôts⁴², considère que cette question doit faire l'objet d'une attention particulière en raison de son impact large.

5. Avant toute décision, la mission recommande qu'une étude d'impact soit réalisée par la Caisse des dépôts et consignations afin d'établir les conditions financières du mécanisme de sanctuarisation et que sur cette base soit élaboré un cahier des charges précis définissant les obligations de la Caisse des dépôts et consignations pour une durée permettant au dispositif de monter en régime, mais compatible avec les obligations du droit européen. Il devra faire apparaître leur caractère d'obligations de service public et la nécessité de les réserver à une structure unique (économies d'échelle) et neutre (sans relation commerciale avec les parties).

6.2.3. La nécessaire conformité aux principes constitutionnels et aux règles européennes de la concurrence

Si la proposition de la Caisse des dépôts et consignations apparaît pertinente et réaliste à la mission, elle nécessite une attention particulière portée aux conditions de sa constitutionnalité et une vérification de sa compatibilité avec les règles européennes de la concurrence.

Sur le plan constitutionnel, la proposition de la Caisse des dépôts déroge au droit contractuel, de propriété et de liberté individuelle en instituant une obligation gérée par un monopole permettant l'emploi non rémunéré de deniers privés réglementés. Elle

⁴² référé du 23 décembre 2016, n°S2016-4091, Les dépenses de fonctionnement de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications>

doit donc être prévue par des dispositions législatives qui satisfassent aux conditions posées par la jurisprudence constitutionnelle. Celle-ci prévoit « *qu'il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et à la liberté contractuelle, qui découle de son article 4, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁴³, principe dont la méconnaissance aboutit à la censure de la disposition⁴⁴. Cette question devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'étude d'impact du dispositif.

Du point de vue du droit européen, la gestion des garanties locatives est une prestation de services et à ce titre se trouve dans le champ d'application de la directive « services ». Confier ce service exclusivement à une institution financière publique relève de la directive « transparence ».

Pour ces deux instruments, les principes généraux du droit européen s'imposent, à savoir l'ouverture à la concurrence, pas seulement française mais européenne, sauf à justifier d'un intérêt général.

Le fait de confier à une seule institution financière le dispositif de gestion des dépôts de garantie locatifs est assimilable à la création d'un droit exclusif⁴⁵ constituant une exception au principe de libre prestation de services qui ne peut être admise que si elle répond à des raisons impérieuses d'intérêt général et si elle respecte les principes de nécessité et de proportionnalité.

Parmi les raisons impérieuses d'intérêt général figurent notamment la protection des intérêts des créanciers, la protection des consommateurs et la lutte contre la fraude, au titre desquelles le projet de sanctuarisation pourrait justifier une exception aux règles de libre concurrence.

Mais, les obligations des États membres en matière de respect de la libre concurrence font l'objet d'une appréciation stricte de la part des autorités européennes.

C'est pourquoi, il paraît nécessaire de concevoir le projet de centralisation des dépôts de garantie comme un projet global (protection des créanciers, équilibre des rapports locatifs et financement d'une politique publique) pour justifier de l'intérêt général et répondre à la question de la plus-value apportée par la Caisse des dépôts, institution financière publique, par rapport au secteur bancaire commercial : la sanctuarisation des dépôts avec un objet unique de protection des créanciers n'est pas une raison suffisante à elle seule, puisqu'elle peut être assurée par les opérateurs privés.

Il conviendra, en amont du projet de faire valoir la dimension d'intérêt général caractérisée par la réforme de la politique du logement portée par la loi ALUR dans laquelle s'inscrit le dispositif de sanctuarisation. En aval du projet, il faudra justifier que la ressource constituée par la centralisation des dépôts de garantie sera mise à disposition de politiques publiques nationales et européennes et démontrer que la

⁴³ Cf. considérant n°5 de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2013, n°2012-660 DC, ou considérant n°6 de la décision du 13 juin 2013, n°2013-672 DC.

⁴⁴ Cf. considérant n°11 de la décision n°2013-672 précitée.

⁴⁵ Défini à l'article 2.f de la directive 2006/111/CE du 16 novembre 2016 : « Aux fins de la présente directive, on entend par « droits exclusifs », des droits accordés par un État membre à une entreprise au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif, qui lui réservent le droit de fournir un service ou d'exercer une activité sur un territoire donné; »

gestion confiée exclusivement à la Caisse des dépôts répond au principe de nécessité et de proportionnalité.

Cette justification devrait s'appuyer sur le modèle économique de la gestion des garanties locatives qui fasse apparaître, eu égard à la situation actuelle des taux d'intérêt, que la Caisse des dépôts est plus dans son activité d'intérêt général que dans son activité concurrentielle, dès lors que le secteur bancaire commercial a fait connaître son manque d'intérêt pour exercer ce service de gestion.

La mission considère que même en tenant compte de ces préconisations et pour parer à tout risque d'incompatibilité, il convient que le projet envisagé soit expertisé avec le ministère des finances et le cas échéant dans le cadre d'une consultation de l'Autorité de la concurrence.

6. La mission propose de soumettre le principe d'un dispositif de collecte centralisée auprès de la Caisse des dépôts à l'avis de l'Autorité de la concurrence afin d'en vérifier la conformité à la réglementation européenne (principes de nécessité et de proportionnalité).

Conclusion

Le logement locatif (40% des résidences principales, dont près des 3/5 pour le secteur privé) est un élément essentiel au bien-être des Français et au bon fonctionnement de l'économie nationale : il est donc très important que la relation bailleur/locataire soit la plus équilibrée possible et que le marché fonctionne au mieux, avec le moins possible de litiges et des modalités de règlement adaptées.

Dans ce cadre, la remise d'un dépôt de garantie entre les mains du seul bailleur, qui fait reposer sur une seule partie le dénouement normal de la relation contractuelle, fragilise ce principe d'équilibre et justifie l'étude de la sanctuarisation du dépôt auprès d'un tiers neutre.

La mission propose de retenir quatre critères principaux au regard desquels l'opportunité de l'instauration d'un mécanisme de sanctuarisation des dépôts de garantie doit être appréciée : l'équilibre des rapports locatifs, la réduction de la conflictualité, la fluidité du marché du logement locatif privé et la mise à disposition de ressources nouvelles en faveur de celui-ci.

En raison notamment de l'amélioration continue depuis 1982 des dispositions protectrices des droits des locataires en matière de dépôt de garantie et du caractère relativement limité des conflits portant sur ce sujet, la remise en cause de la détention de ce dépôt par les bailleurs et l'obligation généralisée de le placer sur un compte joint bloqué paraissent à la mission comme insuffisamment justifiés au regard des deux premiers critères.

Il est toutefois possible de considérer, en opportunité, que ce dispositif pourrait se justifier si l'ensemble des dépôts étaient réunis en un fonds unique au terme d'un processus de collecte souple, peu onéreux et efficace afin d'en utiliser une part significative au profit de politiques publiques visant notamment à la solvabilisation des locataires et à l'amélioration de la qualité des logements locatifs et favorisant ainsi le bon fonctionnement et l'élargissement du marché.

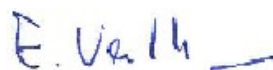
La place essentielle du logement locatif privé dans l'offre de logements justifie que cette piste soit approfondie et notamment que sa pertinence économique et sa faisabilité technique et juridique soient vérifiées, notamment au regard du droit européen. Compte tenu de l'absence de consensus, il importe que la décision définitive soit précédée d'une large concertation sur l'opportunité et le contenu de ces politiques publiques et de plusieurs études sur les conditions techniques, financières et juridiques de mise en place du nouveau dispositif. Les unes et les autres devront être menées simultanément afin d'assurer la parfaite cohérence du dispositif de sanctuarisation s'il est finalement décidé de le mettre en place.

Bruno Depresle



Administrateur général

Eric Verlhac



Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 010402-01



493-2015

MINISTÈRE DU LOGEMENT DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

*Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature*

Paris, le **- 3 DEC. 2015**

*Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Sous-direction de la Législation de l'Habitat
et Organismes Constructeurs
Bureau des rapports locatifs*

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

à

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de l'Environnement et
du Développement Durable

Affaire suivie par : Benoit Habert
Benoit.habert@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 0140819593
Objet : Lettre de mission dépôt de garantie

En matière de baux d'habitation, la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 prévoit la possibilité pour le bailleur de demander à la signature du contrat de bail le versement par le locataire d'un dépôt de garantie qui sert à couvrir les éventuels manquements à ses obligations locative. Le montant de ce dépôt représente un coût important lors de l'emménagement d'un locataire puisqu'il peut s'élever à un mois de loyer principal pour une location nue et à deux mois pour une location meublée. Le dépôt de garantie doit en principe être restitué dans un délai maximal de deux mois à compter de la remise des clés par le locataire, déduction faite le cas échéant des sommes dues au titre des loyers, charges, réparations locatives ou des dégradations dont il pourrait être tenu responsable.

Lors de l'examen de la loi n°2014-366 du 24 mars, 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les règles relatives au dépôt de garantie ont soulevé nombre de débats entre les parlementaires, et plus particulièrement s'agissant de deux sujets particuliers les modalités de restitution du dépôt de garantie et l'éventuelle révision de son montant au cours du bail.

Certains parlementaires ont donc souhaité introduire une mesure de « consignation » ou « de mise sous séquestre » des dépôts de garantie. Une telle mesure étant complexe à mettre en œuvre, le législateur a finalement prévu, à l'article 7 de la loi ALUR, la remise par le gouvernement d'un rapport dans les termes suivants : « Le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et débloable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur. »

.../...

Tour Séquoia -- 82055 La Défense cedex -- Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 -- Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

Je vous sollicite donc aujourd'hui afin de produire une contribution en vue de l'élaboration par le Gouvernement de ce rapport mais également, plus largement, d'alimenter les réflexions quant à l'instauration d'un mécanisme de consignation des dépôts de garantie.

Dans un premier temps, il conviendrait que la mission analyse les enjeux liés au dépôt de garantie et réalise un état des lieux des dispositifs de consignation (conflictualité, enjeux financiers) en vigueur dans d'autres pays (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Suisse etc.).

Dans un second temps, il conviendrait d'étudier les différentes options envisageables à chaque étape de la procédure de consignation (détermination du dépositaire, modalités de dépôt, effets de la consignation, traitement des litiges) et, au vu de ces éléments, préconiser différents scénarios de mise en œuvre d'un tel dispositif. La mission évaluera la possibilité pour l'Etat de mobiliser les fonds déposés et leur produit pour le financement de la politique publique du logement.

Par ailleurs, la mission fera toutes les recommandations utiles en application de ces travaux, notamment en termes de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

La mission pourra s'appuyer sur les services de la direction de l'habitat de l'urbanisme et de paysages dans la réalisation de ces travaux.

Vous voudrez bien me rendre votre rapport et vos conclusions au plus tard fin mai 2016.

Pour la ministre et par
délégation,

Le Directeur Général de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature



Paul DELDUC

2. Modèle de formulaire de garantie de contrat de bail (Suisse)



Relation bancaire

N° de compte

Nom, prénom et adresse **actuelle** du titulaire du compte

L'adresse du bien locatif ne correspond pas à celle du fournisseur de la caution ou du titulaire du compte.

Adresse
du bien
immobilier

Objet locatif

Bailleur

représenté par
Gérance

Rue/N°

NPA/Lieu

Début de la location

Garantie relative au contrat de bail

du

La garantie est déposée par



Nom

Prénom

Date de naissance

Nationalité

qui ouvre(nt) auprès d'UBS Switzerland AG (ci-après UBS) un compte d'épargne garantie loyer UBS libellé à son/leur nom(s).

1. Un montant de CHF est à verser sur le compte d'épargne garantie loyer UBS au titre de la garantie de loyer. S'agissant du montant crédité sur le compte d'épargne garantie loyer UBS, UBS établit un avis destiné au titulaire du compte, qui s'engage à en remettre une copie au bailleur en guise de **preuve du versement du dépôt**. Seul l'avis de crédit confirme le versement du dépôt de garantie.

2. La présente convention est annulée et le compte d'épargne garantie loyer UBS clôturé si le versement n'est pas effectué dans les trois mois après la signature de la convention par le/les titulaire(s) du compte.

3. Le dépôt est **nanti** afin de garantir au bailleur les prétentions découlant du contrat de bail et du décompte final.

4. Les intérêts sont crédités sur le compte chaque année au 31 décembre et ne sont pas nantis. A la fin de chaque année civile, le titulaire du compte reçoit un relevé de compte.

5. En cas de changement éventuel de bailleur ou de gérance, le contrat de location existant ainsi que la garantie correspondante sont en principe maintenus. Un document de légitimation à cet effet est à présenter à UBS.

6. Lorsque les rapports issus du contrat de bail ont pris fin et que le locataire a honoré toutes ses obligations, le bailleur est tenu, en avisant simultanément le locataire, de requérir immédiatement et par écrit d'UBS la libération du dépôt.

7. Le dépôt indiqué ci-dessus n'est remboursable qu'avec l'accord du titulaire du compte et du bailleur ou de la gérance, conformément à l'«Ordre de remboursement de la garantie loyer». Au surplus, les dispositions de l'art. 257e CO sont applicables.

8. Lorsqu'il y a pluralité de titulaires du compte, chacun d'eux est autorisé à disposer seul du dépôt, indépendamment de l'autre ou des autres titulaire(s) conformément au chiffre 7 ci-dessus.

9. Dispositions générales

Par la présente, les parties déclarent expressément avoir reçu les conditions générales.

Les parties confirment également avoir reçu et pris connaissance du contenu des conditions générales et d'en reconnaître le caractère juridiquement contraignant. En outre, à la première utilisation d'un service, elles reconnaissent et approuvent à nouveau l'engagement découlant de ses conditions.

10. Droit applicable et for judiciaire

La présente convention est régie par le droit matériel suisse. Le for exclusif pour toutes les procédures est Zurich ou le lieu d'établissement de l'agence gérant le compte. C'est en outre le lieu d'exécution ainsi que le lieu de poursuite pour les soussignés domiciliés à l'étranger.

Les fors impératifs prévus par la loi demeurent réservés.

3. Contentieux locatif

Contentieux locatifs devant la justice civile					
1. Demandes des bailleurs	(unité : affaire)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Total	158135	157270	158126	162928	177279
Procédures au fond	89425	87055	88673	92071	101269
Païement des loyers et/ou résiliation expul	79 982	78336	79644	82574	91580
Dom m ages-intérêts en fin de bail	1 852	2088	2274	2753	3243
Validité du congé-expulsion	3 473	2911	3048	3162	2808
Exécution d'obligation autre que paiement	3 380	3266	2842	2800	2693
Fixation judiciaire du loyer	738	426	629	473	483
Résiliation du bail pour abandon du domici	/	28	236	309	462
Référés	68710	70215	69453	70857	76010
Païement des loyers et/ou résiliation expul	64 999	67076	66088	67447	72379
Dom m ages-intérêts en fin de bail	23	39	41	55	39
Validité du congé-expulsion	2 452	2137	2194	2317	2687
Exécution d'obligation autre que paiement	1 217	953	1033	810	728
Fixation judiciaire du loyer	19	6	6	14	13
Résiliation du bail pour abandon du domici/		4	91	214	164
1. Demandes des locataires	(unité : affaire)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Total	14284	12907	10513	10251	11543
Procédures au fond	13572	12169	9887	9635	11005
Restitution du dépôt de garantie	10 118	8897	7082	6830	8066
Sanction du bailleur pour troubles de jouis	1877	1727	1521	1558	1616
Travaux à la charge du bailleur	1140	1095	898	865	969
Maintien dans les lieux	437	450	386	382	354
Référés	712	738	626	616	538
Restitution du dépôt de garantie	55	50	40	47	41
Sanction du bailleur pour troubles de jouis	144	172	146	144	139
Travaux à la charge du bailleur	456	460	406	372	322
Maintien dans les lieux	57	56	34	53	36

Source : « Références statistiques justice 2014 » ministère de la justice

4. Courrier de l'U.N.P.I.



Monsieur Eric VERLHAC
Inspecteur général CGEDD
Ministère de l'Ecologie, du
Développement Durable et
De l'Energie
Tour Sequoia
92055 LA DEFENSE Cedex

Le Président,

Objet : consignation des dépôts de garantie

Paris, le 5 avril 2016

Cher Monsieur,

Faisant suite à l'entretien que vous avez eu le 25 mars 2016 avec M. Paul Philippot, délégué général de l'UNPI, je vous confirme la position de notre Fédération sur la consignation des dépôts de garantie, pour que vous puissiez en faire état dans le cadre de la mission qui a été confiée au Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable, conformément à l'article 7 de la loi ALUR du 24 mars 2014.

Nous sommes tout-à-fait opposés à l'instauration d'un système de consignation (mise sous séquestre ou « sanctuarisation ») des dépôts de garantie, pour plusieurs raisons.

Aucun avantage objectif ne pourra en être tiré, puisqu'il faudrait mettre en place (ou désigner) une administration ad hoc pour gérer ces sommes, dégager un budget de fonctionnement etc... A l'heure où l'on parle de simplification, cette mesure apparaîtra comme une caricature de complexité et de gaspillage.

S'il s'agit de financer indirectement la politique publique du logement avec ces fonds, cette réforme sera aussi très mal perçue, compte tenu du niveau d'imposition dans notre pays des bailleurs, qui contribuent déjà largement par leurs impôts aux actions de la collectivité.

De plus, de multiples contentieux risquent de survenir à la fin des baux : c'est faire preuve d'angélisme (ou de mauvaise foi) que de penser que les locataires autoriseront le déblocage du dépôt de garantie à la fin du bail sans contrepartie, et il est évident qu'ils subordonneront leur accord au non-paiement du dernier mois.

Cette situation aboutira donc à supprimer toute garantie pour le bailleur.

Je me permets de vous alerter sans ambiguïté sur les conséquences de cette réforme, si elle était mise en œuvre : après la division par deux du montant du dépôt de garantie opérée il y a quelques années, cette réforme sera considérée comme une déclaration de guerre à l'égard du secteur locatif privé, qui loge, faut-il le rappeler, la majorité des locataires en France.

Nous espérons vivement que le Gouvernement renoncera à ce funeste projet.

Je vous prie de croire, Cher Monsieur, à l'expression de ma considération distinguée.

très cordialement

Jean Perrin

UNPI - 11, QUAI ANATOLE FRANCE • 75007 PARIS • Tél. : 01 44 11 32 42 • Fax : 01 45 56 03 17

5. Proposition CDC d'un dispositif



ÉTABLISSEMENT PUBLIC
DIRECTION DES CLIENTÈLES BANCAIRES

PROPOSITION

**Dispositif de centralisation
des dépôts de garantie de loyer
en appui des politiques publiques du
logement dans le parc privé**

1 mars 2017
Direction des clientèles bancaires

Caisse des dépôts et consignations

SOMMAIRE

- I- Le régime juridique actuel des dépôts de garantie**
- II- Une nouvelle gestion des dépôts de garantie au service des politiques publiques du logement**
 - A- L'intérêt d'un nouveau régime juridique**
 - 1- Le dépôt de garantie : source de conflits et frein aux parcours résidentiels*
 - 2- Modifications du régime juridique des dépôts de garantie*
 - B- Présentation du dispositif de gestion proposé par la Caisse des Dépôts**
 - 1- Création d'un compte personnel logement*
 - 2- Création d'une plateforme numérique*
 - C- La centralisation des dépôts de garantie au service des politiques publiques du logement**
 - 1- Des fonds au service des politiques publiques du logement*
 - 2- Les impacts de cette nouvelle gestion*
 - 3- L'effet de levier économique*

ANNEXES

Annexe n°1- Spécificité des organismes sociaux

Annexe n°2- Analyse juridique du dispositif

Annexe n°3- Les partenariats

Annexe n°4- Fiche relative à la plateforme numérique

Annexe n°5- Note sur le programme d'efficacité énergétique de la KFW

Annexe n°6 – Dispositifs de financements européens en faveur de la réhabilitation énergétique des logements privés

I- Régime juridique actuel des dépôts de garantie

L'article 22 de la loi du 06 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs dispose :
« Lorsqu'un dépôt de garantie est prévu par le contrat de location pour garantir l'exécution de ses obligations locatives par le locataire, il ne peut être supérieur à un mois de loyer en principal. Au moment de la signature du bail, le dépôt de garantie est versé au bailleur directement par le locataire ou par l'intermédiaire d'un tiers »

Le dépôt de garantie n'est pas obligatoire mais d'usage courant.
Pour être perçu par le propriétaire, il doit être mentionné dans le contrat de location, il constitue une somme d'argent remise par le locataire au propriétaire ; sa finalité est de garantir la bonne exécution de ses obligations locatives.
Cette somme est détenue par le propriétaire toute la durée du contrat de location.

Restitution du dépôt de garantie

Le dépôt de garantie doit être restitué dans un délai maximal de :

- 1 mois si l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée,
- 2 mois si l'état des lieux de sortie révèle des différences avec l'état des lieux d'entrée.

Toute retenue sur le dépôt de garantie doit être justifiée par le bailleur. Les conditions de retenue sur le dépôt de garantie sont variables selon que le logement est situé en copropriété ou non.

Pour les logements individuels :

Quelle que soit la date de signature du contrat de location, la loi permet au propriétaire de déduire du dépôt de garantie les sommes lui restant dues, notamment les impayés de loyers et de charges, les travaux locatifs, les dégradations.

Dans ce cas, le bailleur est tenu de justifier la retenue qu'il opère sur le dépôt de garantie par la remise au locataire de documents tels que l'état des lieux d'entrée et de sortie, les photos, les constats d'huissier, les devis, les lettres de réclamation des loyers impayés restées sans réponse.

Pour les logements en copropriété :

Outre les sommes mentionnées ci-dessus, le bailleur peut conserver une provision maximale de 20 % du dépôt de garantie jusqu'à l'arrêté annuel des comptes de l'immeuble. Pour ce faire, il doit procéder à un arrêté des comptes provisoire. La régularisation définitive et la restitution du solde (déduit des sommes restant dues au bailleur) doivent être faites dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes de l'immeuble. Rien n'empêche toutefois les parties de solder immédiatement l'ensemble des comptes sans attendre l'approbation des comptes de la copropriété.

Recours

Si le dépôt de garantie n'est pas restitué dans le délai imparti, le locataire doit mettre en demeure le propriétaire de restituer le dépôt de garantie par lettre recommandée avec avis de réception.

Si le propriétaire refuse de rembourser le dépôt de garantie malgré cette démarche, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation dont dépend le logement concerné. En cas d'échec de conciliation, le litige relatif aux dépôts de

garantie doit être portée devant le juge de proximité jusqu'à 4 000 € (au-delà de ce montant, le tribunal d'instance est compétent).

Volonté du parlement de réformer le régime juridique du dépôt de garantie (article 7 de la loi Alur)

La loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (LOI ALUR) du 24 mars 2014

visait à faciliter la régulation des marchés immobiliers, à encadrer les pratiques abusives, à favoriser l'accès au logement des ménages et à développer l'innovation et la transparence.

Dans son titre I intitulé « FAVORISER L'ACCÈS DE TOUS À UN LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE » et son Chapitre Ier visant à « Améliorer les rapports entre propriétaires et locataires dans le parc privé », l'article 7 de la loi Alur dispose :

« Le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur ».

La Caisse des Dépôts et Consignations propose, en sa qualité de banquier du service public et compte tenu de ses missions de dépositaire et de tiers de confiance, un dispositif global de sanctuarisation des dépôts de garantie qui réponde aux enjeux actuels des rapports locatifs dans le parc privé. Les organismes de logements sociaux sont exclus de notre proposition (cf annexe 1 : spécificités des organismes de logements sociaux)

II- Une nouvelle gestion des dépôts de garantie permettant d'accompagner les politiques publiques du logement

A- L'intérêt d'un nouveau régime juridique

Outre être une source de conflit entre propriétaire et locataire, le dépôt de garantie est un frein à la fluidité des parcours résidentiels en raison des difficultés de trésorerie qu'il peut engendrer pour les ménages modestes. Un nouveau régime juridique pourrait faciliter les rapports locatifs et faciliter les mobilités.

1- Le dépôt de garantie : source de conflits et frein aux parcours résidentiels

a. Le dépôt de garantie est une source récurrente de conflits dans les rapports locatifs.

Aujourd'hui, le dépôt de garantie constitue la 2nde source de litige entre bailleurs et locataires, il représente 38% des litiges (en dehors des impayés de loyer).

L'ANIL enregistre 27 000 demandes d'informations par an relatives au dépôt de garantie.

Les causes de conflits liées au dépôt de garantie sont multiples :

- 1) Le locataire décide de ne pas payer son dernier mois de loyer car il craint de ne pas récupérer son dépôt de garantie et il a besoin de trésorerie pour accéder à son nouveau logement, et cela sans tenir compte de l'état des

- lieux de sortie qui mettrait en exergue des dégradations à sa charge ou une régularisation des charges qui présenterait un débit.
- 2) Le propriétaire ne restitue pas le dépôt de garantie à son locataire soit sans aucune explication, soit en justifiant cette retenue de façon inéquitable voire illégale (confusion entre vétusté et mauvais entretien).
 - 3) Le propriétaire restitue partiellement le dépôt de garantie sans justificatif ou justificatif inexact
 - 4) Les travaux de valorisation du logement réalisés par le locataire sont rarement pris en compte lors du solde du compte.

b- Le dépôt de garantie est un frein à la fluidité des parcours résidentiels en raison des difficultés de trésorerie des ménages modestes

Les locataires rencontrent des difficultés de trésorerie lors d'un changement de logement, en raison notamment du décalage entre la restitution du dépôt de garantie et l'entrée dans le nouveau logement.

Outre les frais de déménagement, l'accès à un nouveau logement locatif est coûteux pour les ménages modestes (frais d'installation, dépôt de garantie, 1^{er} mois de loyer, décalage du versement de l'ALS, frais d'agence, frais liés à l'état des lieux d'entrée....) Cet état de fait peut dissuader certains ménages de déménager et d'accéder à un logement adapté à leurs besoins personnels ou professionnels.

Le changement de régime juridique du dépôt de garantie peut permettre de faciliter l'accès au logement et de pacifier les rapports locatifs.

2- Modifications du régime juridique des dépôts de garantie

Le régime juridique actuel, bien que modifié par la loi ALUR, ne permet pas de réduire et régler les litiges autour du dépôt de garantie et d'équilibrer les rapports locatifs. L'article 7 de la loi ALUR donne l'opportunité au législateur de réformer le cadre juridique du régime applicable au dépôt de garantie dans le parc privé.

a- Le nouveau régime juridique des dépôts de garantie

Ce régime juridique pourrait comporter les éléments suivants :

- Rendre obligatoire le dépôt de garantie
- Donner la qualification au dépôt de garantie de « dépôt » confié et géré par la Caisse des Dépôts afin qu'elle puisse sanctuariser des fonds déposés au nom des personnes physiques
- Ouvrir des comptes « séquestre » au nom des locataires
- Rattacher le dépôt de garantie au logement occupé par le locataire
- Transférer le dépôt de garantie de logement en logement pris à bail par le locataire (Pass location)
- Transférer le dépôt de garantie d'un commun accord entre le locataire et le propriétaire au logement suivant
- Réduire le délai dont dispose le propriétaire pour solder le compte en utilisant la dématérialisation (cf annexe 4- Portail numérique du Compte personnel logement)

La mise en place d'une obligation légale et centralisée du dépôt de garantie ne porterait pas atteinte à la liberté contractuelle (cf annexe n° 2 - analyse juridique)

Afin de réduire la conflictualité des rapports locatifs, d'autres dispositions législatives et réglementaires pourraient faire l'objet d'une réforme

b- Modification des dispositions juridiques relatives à l'état des lieux de sortie

Afin de favoriser l'accès au logement ou le changement de résidence principale, le délai dont dispose le propriétaire pour solder le compte de son locataire doit être réduit. Pour accompagner cette réforme juridique, il est nécessaire de s'appuyer sur les outils numériques et la dématérialisation. La Caisse des Dépôts, par le biais de la plateforme digitalisée permettrait aux locataires et aux propriétaires de se connecter pour formaliser leur accord de transfert du dépôt de garantie au nouveau logement pris à bail par le locataire (cf annexe 4- Portail numérique du Compte personnel logement)

c- Règles relatives au tiers payant des allocations logement dans le parc privé (ALS)

Aujourd'hui, l'allocation de logement sociale (ALS) est versée à terme échu et elle n'est pas versée pour le 1^{er} mois de location. Elle peut être réglée directement au propriétaire si ce dernier en fait la demande, et remplit le coupon contenu dans le dossier de demande d'allocation logement du locataire.

Ce processus de paiement de l'ALS nuit aux relations entre propriétaire et locataire et à la solvabilité des ménages, car d'une part le 1^{er} mois de location n'est pas couvert, et d'autre part le 2nd mois est versé à terme échu. Or, le loyer est dû dès le 1^{er} mois de location, son paiement est à échoir.

Afin de faciliter l'accès au logement et les parcours résidentiels, le régime du paiement des ALS (logement privé) pourrait être le même que celui de l'APL (Aide personnalisée au logement) qui est versée aux bailleurs sociaux, en l'espèce versement le 25 du mois en cours et tiers payant obligatoire.

d- Nouveau cas de consignation légale des loyers

Aujourd'hui, les loyers peuvent être consignés sur décision de justice (Article L 518-17 du code monétaire et financier). Le législateur pourrait créer un cas de consignation légale des loyers en cas de litige avéré entre le locataire et le propriétaire, afin d'éviter des suspensions de paiement de loyers avec un risque de dépenses par le locataire des montants correspondants. Cette disposition juridique et cette faculté offerte au locataire pourraient contribuer à la prévention des expulsions locatives et à assurer au propriétaire la solvabilité de son locataire lors de la déconsignation de ces loyers. Le caractère avéré du litige peut être formalisé par une attestation de non conciliation de la Commission départementale de conciliation (cf annexe 3 - Les partenariats)

B- Présentation du dispositif de gestion proposé par la Caisse des Dépôts : le compte personnel logement

Une nouvelle gestion du dépôt de garantie comportant 2 axes, la centralisation des dépôts de garantie auprès de la Caisse des Dépôts et la création d'une plateforme numérique répondant aux besoins de chacun des acteurs du logement, pourrait permettre d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement.

1- Création d'un compte personnel logement

Le compte personnel logement fonctionnerait de la façon suivante :

- *Centralisation des dépôts de garantie à la CDC*
- *Ouverture d'un compte séquestre au nom du locataire pour toute nouvelle location dans le parc privé*
- *Paiement du dépôt de garantie par le locataire par voies dématérialisées à la CDC*
- *Transmission d'un commun accord entre le propriétaire et le locataire du dépôt de garantie au nouveau logement pris à bail par le locataire.*

Ce **PASS location**, hébergé par le compte personnel logement, permettra d'ajuster à la hausse ou à la baisse le compte du locataire. En effet, en fonction du nouveau montant du dépôt de garantie, soit le locataire devra abonder son compte, soit la Caisse des Dépôts devra effectuer une restitution partielle. Il permettra également de tenir compte de l'éventuelle retenue des 20% pour les logements collectifs en attendant la régularisation des charges.

Il suppose trois facteurs : la réactivité du propriétaire pour solder le compte de son locataire, l'utilisation de la plateforme numérique pour permettre d'activer le Pass, l'abondement du compte par le locataire ou la restitution par la CDC d'une quote-part du dépôt de garantie au locataire avec l'accord du propriétaire.

🔗 En cas de litige :

Le locataire devra entièrement abonder son compte détenu par la CDC du montant du nouveau dépôt de garantie. L'orientation vers les services de résolution du litige, via la plateforme, pourra être activée, et ce n'est qu'une fois le litige résolu, soit par médiation, soit par décision de justice que le dépôt de garantie sera restitué soit au locataire, soit au propriétaire.

Parmi les usages de cette ressource, l'avance en trésorerie entre deux locations pourrait être examinée afin de fluidifier les parcours résidentiels.

- *Mise en place de façon dématérialisée du « Tiers payant » des allocations de logement sociales, toujours sous réserve que le logement soit « décent ».*

La création du « Compte personnel logement » suppose la construction d'une plateforme numérique pour héberger les services nécessaires à son efficacité.

2- Création d'une plateforme numérique

Cette plateforme numérique décrite en annexe n° 1 proposerait une offre de services digitalisés autour de la centralisation du dépôt de garantie permettant d'agréger les parties prenantes, acteurs publics et privés, et d'offrir leurs services sur la plateforme aussi bien aux locataires qu'aux propriétaires (cf annexe 3 : Les partenariats).

Des services pourraient être offerts aux locataires et aux propriétaires, et notamment :

- ❶ L'orientation vers des services de médiation ou de résolution des conflits
- ❷ Des facilités de paiement du dépôt de garantie pour un public ciblé de locataires
- ❸ L'orientation des propriétaires vers un fonds d'avance de subventions ANAH
- ❹ L'orientation vers des financements des travaux de rénovation énergétique pour un public ciblé de propriétaire-bailleur.

C- La centralisation des dépôts de garantie au service des politiques publiques du logement

L'emploi des fonds gérés à la Direction des clientèles bancaires sont des fonds privés de nature réglementée (contrairement au Fonds d'épargne qui fait l'objet d'un cadre de gestion) n'est pas fléché autrement que par l'objet même du Groupe CDC (soutien aux politiques publiques). Par conséquent, l'opportunité et le cadre d'un fléchage au regard du modèle de la CDC (Section générale) devrait être étudié préalablement et soumises à sa gouvernance, la Commission de surveillance étant en charge de la définition du modèle prudentiel

1- Des fonds au service des politiques publiques du logement

Le nouveau dispositif de centralisation des dépôts de garantie pourrait être au service des politiques publiques du logement.

Différentes pistes sont envisageables en fonction des ambitions et actions prioritaires identifiées.

PERIMETRE ET HYPOTHESES RETENUES

- Parc privé
- 6 800 000 logements dont 600 000 meublés
- Le loyer moyen (qui correspond au montant de la caution de garantie) est de 550€ pour les logements non meublés et 1100€ pour les logements meublés (la garantie des logements meublés correspond à 2 mois de loyer),
- Le turnover observé sur ces logements est d'environ 6 ans

Compte tenu de ces éléments, l'hypothèse d'encours est la suivante (avec un taux de pénétration du parc de l'ordre de 90%) :

Hypothèse: Bailleurs privés uniquement	Taille du marché	Taux de pénétration	Loyer mensuel moyen	Encours générés max.
Logements non meublés	6 200 000	90%	550 €	3 069 000 000 €
Logements meublés	600 000	90%	1 100 €	594 000 000 €
Total	6 800 000			3 663 000 000 €

A ce stade et sans connaissance précises des modalités de mise en œuvre de la loi et du rôle confié à la CDC, il apparaît difficile de simuler des projections de rentabilité. En effet, le modèle économique ne pourra être défini qu'une fois les éléments suivants définis :

- Périmètre de cette nouvelle mission (obligation de dépôts à la CDC ? Sous quelle échéance ? Accompagnement de quelles politiques publiques ?)
- Loi d'écoulement des encours transférés à la CDC (durée moyenne de conservation ? Saisonnalité des encours ? Répartition fonds immobilisés/besoins en trésorerie...)
- Investissements/ frais de gestion associés à cette nouvelle mission

L'ACCOMPAGNEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

➤ Ce tableau, non exhaustif et non sélectif, a pour objectif d'identifier les politiques publiques pour lesquelles, à travers la centralisation des dépôts de garantie des loyers, la Caisse des dépôts pourrait être un acteur dans le cadre de son plan d'accompagnement des transitions énergétique, territoriale et démographique.

Accélérer la rénovation énergétique des logements privés	Dans le cadre de la « mission sur l'aide globale à la rénovation énergétique » confiée par Madame Emmanuelle COSSE, Ministre du logement, le 29 novembre, à mesdames Anne-Marie LEVRAUT, vice-présidente du CGEDD et à Marie-Christine Lepetit, Cheffe de service de l'inspection générale des finances, la Caisse des Dépôts est partie prenante de ces travaux. Aussi, une réflexion sur l'articulation entre cette mission et la centralisation des dépôts de garantie comme 1^{er} brique d'une ressource d'accompagnement de cette politique publique pourrait être engagée. Dans le cadre de ses travaux d'accompagnement de la transition énergétique et écologique, la Caisse des Dépôts a étudié le dispositif allemand du programme d'efficacité énergétique sur le parc privé opéré par la KfW allemande (cf annexe n°4). Une étude partagée sur les enseignements à retenir pour une adaptation française pourrait être lancée entre le Ministère et la Caisse des Dépôts. Une expérimentation du dispositif pourrait être lancée sur des régions dont les acteurs locaux sont parties-prenantes de cette politique publique.
Favoriser l'accès au logement des étudiants et des	Des facilités de paiement du dépôt de garantie pourraient être accordées à une typologie de locataires, notamment les étudiants et les jeunes salariés pour faciliter leur mobilité

jeunes salariés	professionnelle.
Fluidifier le parcours résidentiel	Ce dispositif (Pass location) entièrement numérique permettrait de réduire les difficultés de trésorerie des ménages entre deux locations.
Adaptation du logement au vieillissement	Réflexion sur le financement de l'adaptation des logements des seniors qui permette le maintien à domicile, l'autonomie et la sécurité
Adaptation du logement au handicap	Réflexion sur le financement de l'adaptation des logements des personnes handicapées qui permette l'autonomie et la sécurité

➤ D'autres pistes ont émergé dans le cadre des réunions de travail avec le ministère du logement :

- **Avance des subventions ANAH**
Cette piste nécessitera de passer par une simplification du processus d'octroi des aides et probablement par la création d'un guichet unique visant à valider le plan de financement (subventions et prêts) et prévoir des moyens de contrôle de l'atteinte de la performance énergétique. La définition des ménages cibles et les caractéristiques de cette avance (durée, plafond, %...) nous permettront de définir la faisabilité et les conditions financières de ce service.
- **Bonification des prêts proposés par un réseau de banques commerciales ad hoc en direction d'une population ciblée ou pas .**
- **Portabilité du dépôt de garantie en cas de frottement entre le départ de son ancien logement et l'arrivée dans le nouveau avec suivi de la mobilité,** afin d'éviter que l'avance du nouveau dépôt de garantie soit supportée par le locataire et pèse sur sa trésorerie.

➤ **La création d'un observatoire du parc locatif privé**

La plateforme numérique pourrait permettre aux pouvoirs publics de disposer, d'une part d'un observatoire du parc locatif privé, et d'autre part de données facilitant le choix et la mise en oeuvre des politiques publiques.

Elle pourrait également s'articuler avec le Carnet numérique du logement prévu par la loi TECV pour lequel un appel à projets a été lancé en juin 2016. Douze lauréats ont été sélectionnés en novembre dans le cadre du Plan transition numérique du bâtiment.

L'ensemble de ces pistes pourra faire l'objet d'une réflexion approfondie avec une étude d'impact juridique et financière à la demande et en coordination avec le ministère.

2- Les impacts de cette nouvelle gestion

Cette nouvelle gestion confiée à la CDC lui permettra d'assurer une mission de tiers de confiance au profit des locataires et des propriétaires et un rôle d'ensemblier des dispositifs publics et privés qui peuvent faciliter les rapports locatifs.

Outre la nécessité de rééquilibrer les relations propriétaire/locataire, de sécuriser les démarches entre propriétaire et locataire et d'accompagner les politiques publiques du logement, ce nouveau dispositif contribuerait à :

- *Améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement*
- *Simplifier les démarches administratives*
- *Désencombrer les tribunaux (tribunal d'instance notamment)*
- *Améliorer la transparence*
- *Accompagner la transition numérique du logement*

Mais également :

- *Convaincre les propriétaires de remettre sur le marché des logements vacants*
- *Valoriser les biens immobiliers par la rénovation*

3- L'effet de levier économique

La création d'un fonds de financement de la rénovation énergétique adossé à la centralisation des dépôts de garantie de loyer permettrait de :

- Réduire la consommation d'énergie
- Réduire les émissions de gaz à effet de serre
- Augmenter le pouvoir d'achat des ménages
- Créer des emplois non « délocalisables »
- Réduire les dépenses publiques de l'Etat par l'optimisation des dispositifs d'incitation fiscale
- Réduire les dépenses de santé des ménages résidant dans des « passoires thermiques »
- Augmenter les recettes fiscales induites par le programme de rénovation

La Caisse des Dépôts propose au ministère de dédier une équipe projet pour approfondir les réflexions, d'une part sur le dispositif de centralisation des dépôts de garantie des loyers, et d'autre part sur l'accompagnement des politiques publiques en faveur du logement privé pour lesquelles une expérimentation territoriale pourrait être envisagée.

ANNEXE N°1

SPECIFICITE DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX ¹

La spécificité du parc public nous conduit à demander l'exclusion des bailleurs sociaux du périmètre de notre proposition.

Les spécificités sont, notamment, les suivantes :

- 1- Service d'intérêt général**
Les bailleurs sociaux disposent d'un agrément au titre du service d'intérêt général.
- 2- Contrôle des bailleurs sociaux**
L'ANCOLS (agence nationale de contrôle du logement social) créée par la loi ALUR est un outil de contrôle et d'évaluation du secteur du logement social, cette agence est née de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). Un rapport public est rendu annuellement avec un suivi des recommandations par l'agence.
- 3- Concertation avec les locataires**
Les OLS organisent une véritable concertation avec les représentants des locataires tant au niveau de leur gouvernance (représentation des locataires) que de leur gestion (plan de concertation locative)
- 4- Rapport locatif équilibré**
La capacité de mener des actions collectives appuyées par les représentants des locataires différencie le rapport de force et donc l'équilibre du rapport locatif.
- 5- Expertise des bailleurs sociaux**
Les bailleurs ont une connaissance précise de la législation en vigueur et des dispositifs existants contrairement aux bailleurs privés qui louent des logements individuels
- 6- Règlement amiable des litiges**
Les bailleurs sociaux sont dotés de services précontentieux qui permettent de régler les litiges à l'amiable et de mettre en place un accompagnement social des ménages
- 7- Modèle économique des OLS**
Les dépôts de garantie constituent des quasi fonds propres pour les OLS, leur soustraire ces fonds équivaldrait à déstabiliser leur modèle économique et donc la production de logements sociaux.

¹ La Caisse des Dépôts finance le service public du logement, à savoir le logement social, la rénovation urbaine et la politique de la ville. Elle propose des financements adaptés aux besoins des OLS. En mai 2016, en partenariat avec Action logement, la CDC et le ministère du logement ont lancé le prêt haut de bilan bonifié Caisse des Dépôts – Action Logement. Il s'agit d'un dispositif innovant permettant l'accélération des investissements des OLS. Le prêt peut avoir une durée de 30 à 40 ans avec un différé d'amortissement de 20 ans à taux 0 %.

ANNEXE N°1

SPECIFICITE DES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX ¹

La spécificité du parc public nous conduit à demander l'exclusion des bailleurs sociaux du périmètre de notre proposition.

Les spécificités sont, notamment, les suivantes :

- 1- Service d'intérêt général**
Les bailleurs sociaux disposent d'un agrément au titre du service d'intérêt général.
- 2- Contrôle des bailleurs sociaux**
L'ANCOLS (agence nationale de contrôle du logement social) créée par la loi ALUR est un outil de contrôle et d'évaluation du secteur du logement social, cette agence est née de la fusion de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS). Un rapport public est rendu annuellement avec un suivi des recommandations par l'agence.
- 3- Concertation avec les locataires**
Les OLS organisent une véritable concertation avec les représentants des locataires tant au niveau de leur gouvernance (représentation des locataires) que de leur gestion (plan de concertation locative)
- 4- Rapport locatif équilibré**
La capacité de mener des actions collectives appuyées par les représentants des locataires différencie le rapport de force et donc l'équilibre du rapport locatif.
- 5- Expertise des bailleurs sociaux**
Les bailleurs ont une connaissance précise de la législation en vigueur et des dispositifs existants contrairement aux bailleurs privés qui louent des logements individuels
- 6- Règlement amiable des litiges**
Les bailleurs sociaux sont dotés de services précontentieux qui permettent de régler les litiges à l'amiable et de mettre en place un accompagnement social des ménages
- 7- Modèle économique des OLS**
Les dépôts de garantie constituent des quasi fonds propres pour les OLS, leur soustraire ces fonds équivaldrait à déstabiliser leur modèle économique et donc la production de logements sociaux.

¹ La Caisse des Dépôts finance le service public du logement, à savoir le logement social, la rénovation urbaine et la politique de la ville. Elle propose des financements adaptés aux besoins des OLS. En mai 2016, en partenariat avec Action Logement, la CDC et le ministère du logement ont lancé le prêt haut de bilan bonifié Caisse des Dépôts – Action Logement. Il s'agit d'un dispositif innovant permettant l'accélération des investissements des OLS. Le prêt peut avoir une durée de 30 à 40 ans avec un différé d'amortissement de 20 ans à taux 0 %.

Annexe n°2- Analyse juridique du nouveau dispositif de centralisation

Dans le cadre d'une éventuelle réforme législative du régime relatif aux dépôts de garantie des loyers, deux questions juridiques ont été soulevées lors des réunions de travail avec le cabinet du ministère du logement :

1- Une réforme législative rendant obligatoire le versement d'un dépôt de garantie de loyer ne porterait-elle pas atteinte à la liberté contractuelle ?

Actuellement, le dépôt de garantie a pour but de s'assurer de la bonne exécution des obligations du locataire, ce qui explique d'une part que ce dépôt soit exigé dans la plupart des contrats de baux et d'autre part que le propriétaire en soit le détenteur. Aujourd'hui le dépôt de garantie est donc en faveur du propriétaire.

Le principe de la liberté contractuelle est posé à l'article 1102 du code civil qui dispose « Chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi. La liberté contractuelle ne permet pas de déroger aux règles qui intéressent l'ordre public ».

Compte tenu des dispositions de cet article, il est juridiquement possible que la liberté contractuelle soit limitée par la loi.

Aussi, la mise en place d'une obligation légale et centralisée du dépôt de garantie ne porterait pas atteinte à la liberté contractuelle.

Par ailleurs cette disposition légale ne semble pas devoir être censurée, à partir du moment où il est démontré qu'elle répond aux exigences suivantes :

➤ Respecter l'économie générale des contrats de location, l'introduction d'un dépôt de garantie obligatoire ne devant pas entraîner de déséquilibre dans les relations locatives. A cet égard, le dépôt de garantie ne constitue qu'un accessoire de l'obligation principale du locataire (paiement des loyers, absence de détérioration du bien loué etc.) et son caractère obligatoire ne serait pas, selon nous, disproportionné par rapport à celle-ci. De même le dépôt de garantie est la juste contrepartie de l'ensemble des obligations du propriétaire (obligation d'entretien, de fournir une jouissance paisible des lieux etc.).

➤ Avoir pour objectif de rééquilibrer les relations entre les parties contractantes en faveur du locataire notamment en fin de bail en introduisant dans le circuit un tiers de confiance chargé de sécuriser le dépôt de garantie.

➤ Participer à une meilleure fluidité du marché locatif en particulier pour les ménages modestes en facilitant la récupération du dépôt ou en permettant son éventuel transfert dans le cadre du prochain contrat de location.

2- Quelle serait la nature juridique des fonds issus de la centralisation des dépôts de garantie de loyer ?

Les dépôts de garantie déposés par les locataires, personnes privées, sont des fonds de nature privée. Leur centralisation et leur maniement par le Caissier général de la Caisse des Dépôts les rendraient assimilables à des fonds privés réglementés et bénéficieraient à ce titre d'un traitement comptable protecteur.

3- L'octroi à la CDC d'un droit exclusif porterait-il atteinte aux principes fondamentaux de libre concurrence et de libre circulation ?

L'octroi d'un droit exclusif pourrait être admis s'il répond à des raisons impérieuses d'intérêt général sous réserve du respect des principes suivants :

- Le principe de nécessité : la restriction doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit. En l'espèce, il doit être démontré qu'il existe une relation étroite de cause à effet entre la réglementation protectrice et l'intérêt général que l'Etat entend protéger.
- Le principe de proportionnalité : la restriction ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. En l'espèce, il convient de se demander s'il n'existe pas des mesures moins contraignantes qui permettraient d'atteindre les objectifs poursuivis.

Outre les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, la notion de raisons impérieuses d'intérêt général telle qu'entendue par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est évolutive et comprend notamment la protection des consommateurs, la lutte contre la fraude ou encore la protection des intérêts des créanciers.

L'objectif de garantie sur la solvabilité du propriétaire pourrait être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général puisqu'il pourrait être légitimement argué que la sanctuarisation des sommes permettrait d'assurer la protection du locataire, alors créancier du propriétaire, en cas d'insolvabilité de ce dernier. Il doit être ainsi relevé que le législateur européen a consacré la protection du créancier comme une raison impérieuse d'intérêt général.

En l'espèce, même si l'objectif de protection du créancier face au risque d'insolvabilité du propriétaire est légitime, il convient de se demander si la restriction conséquente du droit exclusif à la CDC est une mesure respectant de proportionnalité.

Or, même si les banques privées semblent se désintéresser du sujet, elles pourraient être en mesure de proposer un service de sanctuarisation des dépôts et d'offrir ainsi une garantie en cas d'insolvabilité du propriétaire.

En conséquence, eu égard aux principes de nécessité et de proportionnalité, l'invocation des objectifs poursuivis par le dispositif n'est pas de nature à justifier une dérogation aux principes fondamentaux de libre concurrence et de libre circulation. L'Etat pourra lancer un AO (appel d'offres) aux fins de sélectionner un prestataire chargé de récolter les Dépôts de garantie de loyer aux fins d'accompagner les politiques publiques du logement.

Concernant la possibilité de solliciter un avis préalable de la Commission européenne sur la conformité d'un droit exclusif à l'article 106 TFUE, aucune procédure de consultation n'est prévue par les textes européens (à la différence des procédures de notification en matière d'aide d'Etat).

Les problématiques de droit exclusif sont traitées a posteriori dans le cadre de contentieux devant le juge administratif ou auprès des institutions européennes (recours en manquement de la Commission).

Annexe n°3- Partenariats

La CDC devra mettre en œuvre un plan d'actions de développement du partenariat avec l'ensemble des parties prenantes, acteurs publics mais également acteurs privés, afin d'une part d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement et d'autre part de faciliter les démarches des propriétaires et des locataires (de la recherche du logement à la sortie des lieux, en passant par la signature du contrat de location et la durée de la location)

Le classement par thématique des partenaires (liste non exhaustive), présenté ci-dessous, illustre la capacité évolutive de la plateforme. *Cette plateforme pourrait constituer le portail numérique du ministère du logement et de l'habitat durable, la CDC assurant un rôle d'ensembliser des partenaires intervenant sur la chaîne de valeur en développant les partenariats nécessaires.*

En collaboration avec le ministère du logement, la Caisse des Dépôts pourrait développer les partenariats suivants :

➤ Sur le « Compte personnel Logement »

- CAF
- Action logement
- Locapass
- VISALE
- CNTGI (Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière)
- Agences immobilières
- Syndicats de copropriétaires
- Représentants des locataires
- Associations de consommateurs
- Assurances (garantie de loyers impayés)

➤ Médiation locative et résolution des conflits

- Ministère de la justice/ conciliateur de justice
- Tribunaux d'instance (juges de proximité)
- ANIL/ ADIL
- Notaires
- Huissiers de Justice
- Commission départementale de conciliation

➤ Rénovation énergétique des logements

- ANAH
- ADEME
- Partenaires bancaires
- Opérateurs publics

➤ Financements

- Partenaires bancaires

Annexe n°4- Portail numérique Compte personnel logement

Un projet d'innovation sociale et numérique pour le logement

Contexte :

Les usages du marché locatif privé sont aujourd'hui massivement numériques via les sites de professionnels de l'immobilier et relayés par les services en ligne des plateformes publiques.

De l'achat, du financement, du conseil, de la mise en relation à la gestion locative puis la résolution des contentieux locataires / propriétaires, de nombreux services sont accessibles sur service-public.fr

Les professionnels du marché locatif développent également un large éventail de services accessibles sur tous les supports pour les professionnels, les particuliers, entre professionnels et entre particuliers.

Les usages de banque en ligne enfin, touchent une part grandissante des foyers Français.

Fort de son expérience de conception et gestion du site des Comptes Bancaires Inactifs, du Compte Personnel d'Activités et du Compte Personnel de Formation, la proposition de la Caisse des Dépôts est de s'inscrire dans le contexte et les usages numériques du logement en développant l'offre de services publics déjà présente en ligne et en proposant une **plateforme numérique**, à destination des propriétaires, locataires et acteurs publics et privés du secteur de l'immobilier locatif.

Cette plateforme numérique, le **Pass Location**, a pour vocation de devenir un portail de référence pour faciliter la location et les relations entre propriétaires et locataires.

D'autres services en lien avec les services publics et privés du logement pourront dans un second temps être mis en avant sur la plateforme au bénéfice des locataires et propriétaires.

Afin de tenir compte des difficultés d'accès au numérique de certains ménages, certains services pourront également être accessibles via des canaux traditionnels (ex : accès téléphonique)

Périmètre & lotissement du projet :

Les services prévus dans une première version seront centrés sur la gestion avec des accès locataires et propriétaires / bailleurs :

Services identifiés : volet locataire	Services identifiés : volet propriétaires / bailleurs
• Ouverture d'un Compte Locataire • Espace personnel • Versement du dépôt de garantie de loyer • Remboursement du dépôt de garantie de loyer en cas de cessation du statut de locataire • Transmission du dépôt de garantie (nouvelle location) • Espace médiation regroupant tous les dispositifs de médiation existants (associations de consommateurs, commissions nationales et départementales de conciliation, conciliateur de justice etc.) • Conseil / FAQ • Espace financement	• Ouverture d'un Compte Propriétaire pour remboursement suite au solde du compte en sa faveur • Espace personnel • Suivi des dépôts pour un logement / groupe de logements • Validation du transfert du dépôt de garantie • Espace médiation regroupant tous les dispositifs de médiation existants (représentants des bailleurs, commissions nationales et départementales de conciliation, conciliateur de justice etc.) • Conseil / FAQ • Espace subventions ANAH et Financements

Tableau récapitulatif des services non exhaustifs pouvant être accessibles de la plateforme

Dans sa prestation, la Caisse des Dépôts concevra et exploitera la gestion des données des utilisateurs de la plateforme et sera en mesure de remonter aux pouvoirs publics des informations et analyses sur le marché locatif utiles pour adapter les politiques publiques aux besoins des citoyens.

Cette première version constitue un socle de service minimum et viable qui aura vocation à s'enrichir avec la participation de tous professionnels de l'immobilier, en particulier les fournisseurs de services publics, et la mise en œuvre de nouveaux services comme le transfert d'un dépôt de garantie de loyer d'un logement à un autre.



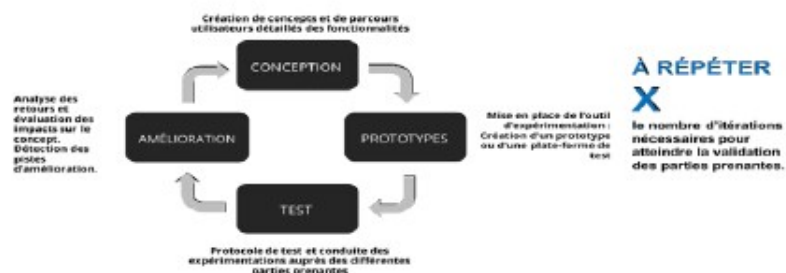
Exploitation des data dans la plateforme, en lien avec l'écosystème numérique

Démarche de conception :

Pour garantir une réponse satisfaisante aux attentes des utilisateurs, la Caisse des Dépôts propose une démarche d'innovation ouverte associant locataires, propriétaires, pouvoirs publics et professionnels de l'immobilier locatif pour la conception des services.

Une démarche de conception agile sera retenue, appuyée par des outils d'innovation ouverte et des principes forts :

- L'organisation du projet en cycles courts et itératifs, favorisant la productivité et l'adaptabilité
- La réalisation de concepts/produits intermédiaires et testables à chaque fin de cycle, favorisant l'empirisme et la mise à flot très rapide des services
- Un environnement de travail participatif avec des revues régulières en équipe et des temps de partage, favorisant la transparence



De plus, pour la conception de ce projet, la Caisse des dépôts pourra s'appuyer sur les retours d'expérience et la démarche de conception adoptée lors du projet Compte Personnel d'Activité et Compte Personnel de Formation, basé sur la collaboration (CDC CNAV) et l'intégration des règles de gestion du commanditaire.

Organisation du projet et participants :

La Caisse des Dépôts associera les utilisateurs de la plateforme et les acteurs de l'écosystème numérique pour optimiser sa conception et garantir l'adhésion des parties prenantes de l'écosystème.

Services publics et parapublics



Institutionnels



Acteurs privés



Annexe n°5 – Programme EBS de la KfW

Le programme d'efficacité énergétique pour la construction et la réhabilitation des bâtiments résidentiels (EBS) de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) a été initié en 1996. En 2015, il a bénéficié à 141 500 unités résidentielles pour les opérations de construction et 239 200 unités pour les opérations de réhabilitation. La réduction des émissions de CO₂ du secteur résidentiel obtenue grâce à ce programme est estimée à 8,2 millions de tonnes par an.

I. Le programme EBS est une composante de l'action transversale de la KfW pour la transition énergétique

1. Programmes de rénovation énergétique et de constructions efficientes sur le plan énergétique des bâtiments

Le programme EBS est conçu exclusivement pour les opérations de réhabilitation et de construction des bâtiments résidentiels et s'adresse à toutes les catégories d'acteurs (particuliers, bailleurs professionnels, entreprises, collectivités...) dès lors que l'opération concerne ce type de bâtiment. Les logements sociaux ne font l'objet d'aucune mesure spécifique mais peuvent bénéficier de ce programme au même titre que les autres catégories de logements. En effet, le modèle allemand n'a pas favorisé l'émergence d'acteurs spécialisés pour le logement social et s'appuie principalement sur la construction par des bailleurs privés, qui bénéficient en retour de subventions publiques ou de conditions fiscales favorables.

La KfW a progressivement développé une offre complémentaire pour les autres catégories de bâtiments. Ainsi, un programme spécifique a été créé pour les bâtiments commerciaux ou les sites de production des PME. De même, les municipalités et les institutions publiques bénéficient d'un programme équivalent au programme EBS pour la rénovation énergétique ou la construction de bâtiments publics efficientes sur le plan énergétique.

2. Programmes complémentaires pour la transition énergétique

Au-delà des programmes conçus pour la rénovation et la construction de bâtiments, la banque publique allemande propose un soutien à l'investissement pour l'efficacité énergétique dans les quartiers urbains. Cette offre comprend notamment une aide financière sous forme de subventions pour la conception et la mise en œuvre de mesures d'efficacité énergétique, ainsi que des prêts à taux bonifié pour l'amélioration de l'efficacité énergétique de l'approvisionnement énergétique de ces quartiers. La KfW œuvre également pour le développement des énergies renouvelables : elle dispose d'un programme de prêts à taux préférentiel pour les installations de production d'énergies renouvelables ainsi que d'un programme plus spécifique pour l'installation d'éoliennes *offshore*. Enfin, le programme d'initiative financière pour la transition énergétique (« *Financing Initiative for the Energiewende* ») créé en 2012, prévoit une offre de prêts pour l'investissement dans des nouvelles technologies permettant la réduction de la consommation finale d'énergie des grandes entreprises.

II. La progressivité des aides du programme EBS offre un cadre incitatif pour la rénovation énergétique

1. Une offre de prêts à taux bonifié ou de subvention directe pour les projets de réhabilitation

a) Caractéristiques des prêts à taux bonifié

Les prêts bonifiés sont proposés pour **une durée maximale de 30 ans** (à taux fixe sur 10 ans) **et un montant maximal de 100.000 € par unité résidentielle** (50.000 € si la réhabilitation porte sur des mesures individuelles). La bonification permet d'atteindre un **taux effectif de 0,75% pour les opérations de réhabilitation**. Ce taux d'intérêt effectif comprend également la marge retenue par les banques commerciales. Ce prêt est effectué avec une sûreté bancaire classique. L'emprunteur bénéficie également d'une **remise de dette, dont le montant dépend du niveau d'efficacité énergétique obtenu** après travaux.

	Partial debt relief
KfW-Efficiency House 55	27,5 %
KfW-Efficiency House 70	22,5 %
KfW-Efficiency House 85	17,5 %
KfW-Efficiency House 100	15,0 %
KfW-Efficiency House 115	12,5 %
KfW-Efficiency House Monument	12,5 %
Single measures	7,5 %

Ce niveau est apprécié au regard de la classification *KfW-Efficiency House* mise en place par la KfW. A chaque niveau d'efficacité énergétique correspond un pourcentage de remise de dette (détaillé dans le tableau ci-contre), calculé par rapport au montant global du prêt. Ainsi, pour un prêt du montant maximal de 100 000 euros, ayant permis d'atteindre le niveau d'efficacité énergétique le plus élevé, le pourcentage est de 27,5% et l'allègement de dette représente 27 500 €. Cette remise est effectuée à l'issue des travaux et après vérification du niveau d'efficacité énergétique obtenu.

b) Une offre alternative de subvention directe pour les particuliers

La KfW propose par ailleurs **une solution alternative de subvention pour les particuliers pouvant supporter directement le coût d'investissement des travaux de réhabilitation**, sans contracter de prêt. La demande de subvention s'effectue directement auprès de la KfW, sans l'intermédiaire des banques commerciales. Cette subvention, calculée en pourcentage par rapport au coût d'investissement (dans la limite du montant maximal applicable pour les prêts soit 100 000€), est versée à l'issue des travaux, et son montant dépend, comme pour la remise de dette proposée dans le cadre des prêts, du niveau d'efficacité énergétique obtenu, selon la classification *KfW-Efficiency House*. Les différents niveaux de subventions sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

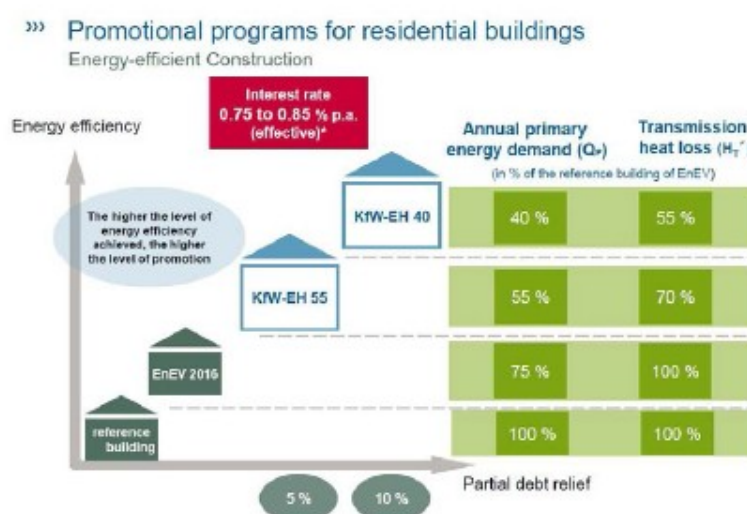
	Alternative: Grants for investment	
KfW-Efficiency House 55	30,0 %	max. 30 000 €
KfW-Efficiency House 70	25,0 %	max. 25 000 €
KfW-Efficiency House 85	20,0 %	max. 20 000 €
KfW-Efficiency House 100	17,5 %	max. 17 500 €
KfW-Efficiency House 115	15,0 %	max. 15 000 €
KfW-Efficiency House Monument	15,0 %	max. 15 000 €
Single measures	10,0 %	max. 10 000 €

20

2. L'offre de prêts à taux bonifié pour les projets d'achat ou de constructions neuves

Les projets de construction ou d'achat d'unités résidentielles neuves efficaces sur le plan énergétique bénéficient d'une offre de prêts similaire aux projets de réhabilitation, via les banques commerciales, avec un taux effectif compris entre 0,75% et 0,85%, pour un montant maximal de 100.000 € par unité résidentielle. La KfW ne propose pas d'offre de subvention directe pour les projets de construction ou d'achat de bâtiments neufs.

Si le niveau d'efficacité énergétique est plus élevé que le niveau de référence, les demandeurs peuvent bénéficier d'un allègement de dette de 5% à 10%. Ces niveaux sont détaillés dans le document ci-dessous :



3. Une subvention optionnelle pour les dépenses d'expertise

Une subvention pour les dépenses de planification et de mise en œuvre des mesures d'efficacité énergétique par un expert peut être accordée par la KfW, à hauteur de 50% des coûts et dans la limite de 4000 € par unité résidentielle. Cette aide optionnelle, utilisée principalement pour les projets importants, peut être combinée avec les programmes construction et réhabilitation.

4. Validation technique des projets et classification KfW Efficiency House :

L'octroi des prêts est conditionné à la validation de la conformité technique du projet *ex ante* par un expert thermicien. Pour pouvoir bénéficier du programme, les bâtiments neufs ou les projets de réhabilitation doivent permettre d'atteindre un niveau d'efficacité énergétique équivalent ou supérieur aux niveaux fixés par l'Ordonnance allemande sur les économies d'énergie (niveau « *EnEV* »). L'implication des experts à chaque étape du programme permet un suivi précis, limitant ainsi le risque de voir émerger des projets ne répondant pas aux standards d'efficacité énergétique requis.

Le niveau d'efficacité énergétique obtenu après travaux, également validé par des experts, détermine l'échelon d'allègement de dette (ou de subvention directe pour des projets de réhabilitation). Cette évaluation est basée sur le système de classification (*KfW Efficiency House*) développé par la banque publique allemande en 2009.

Les différents niveaux de la classification KfW sont calculés par rapport à deux critères : la demande primaire annuelle d'énergie (« *annual primary energy demand* ») et le niveau d'isolation thermique (« *transmission-heat-loss* ») des bâtiments neufs ou réhabilités par rapport au niveau de référence. Ainsi, une unité résidentielle classée KfW-Efficiency House 85 est une unité dont la demande annuelle primaire d'énergie représente 85% de la demande du niveau de référence et dont le niveau d'isolation thermique représente 100% du niveau de référence. Pour les projets de constructions neuves ou d'achats, trois niveaux ont été définis : les niveaux EnEV 2016, KfW-EH 50 et KfW-EH 40. Seuls les deux derniers permettent d'obtenir une remise de prêt.

	Annual primary energy demand (QP)	Transmission-heat-loss (H_T)
KfW-Efficiency House 55	55 %	70 %
KfW-Efficiency House 70	70 %	85 %
KfW-Efficiency House 85	85 %	100 %
KfW-Efficiency House 100	100 %	115 %
KfW-Efficiency House 115	115 %	130 %
KfW-Efficiency House Monument	160 %	-
Single measures		

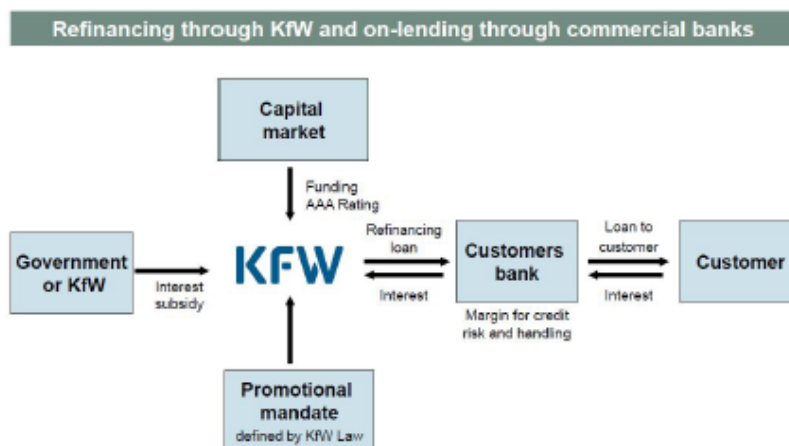
III. Le circuit de financement du programme EBS

1. Le circuit de financement des prêts à taux bonifié via les banques commerciales (« *on-lending principle* »)

Les prêts de la KfW sont réalisés par l'intermédiaire des banques commerciales qui bénéficient d'une commission pour la distribution des prêts et se refinancent auprès de

la KfW. La banque publique allemande, garantie à 100% par l'État allemand, bénéficie d'une notation « AAA » qui lui permet de se refinancer sur les marchés internationaux à coût relativement réduit et de limiter le coût de la bonification.

La KfW n'ayant pas de maillage territorial, ce sont les banques commerciales qui sont chargées, après évaluation du demandeur et de son projet, de faire une demande de prêt auprès de la KfW. Une fois la demande approuvée par la KfW, les banques s'occupent de la gestion du crédit et du versement des fonds refinancés par la KfW (*on-lending principle*) avec les bénéficiaires finaux. Ainsi, la KfW porte le risque pris par la banque commerciale et la banque commerciale porte le risque lié au bénéficiaire final du prêt, ce dernier étant un client de la banque commerciale et non de la KfW.



2. Le programme EBS bénéficie de fonds issus du budget fédéral

Le programme EBS est financé par le ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie, via le fonds « climat-énergie » (EPK). L'enveloppe consacrée à ce programme est d'environ 1,8 Mds€ par an. Ces fonds servent à obtenir une meilleure bonification des prêts et permettent de financer les allègements de dette ou les subventions directes proposées dans le cadre du programme.

Le niveau d'investissement global généré par les travaux de réhabilitation ou de construction doit permettre de compenser l'aide publique apportée par l'État fédéral : en 2015, le montant global des prêts et subventions était d'environ 10,5 Mds€ pour un niveau d'investissement global estimé à 38 Mds€. L'impact du programme sur l'activité des PME pour la même année a permis de créer ou de conserver environ 440 000 emplois.

Annexe n°6 – Dispositifs de financements européens en faveur de la réhabilitation énergétique des logements privés

❖ Présentation générale des FESI

Les États membres de l'Union européenne ont adopté la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Toutes les politiques européennes doivent participer à cette stratégie, avec un budget de 960 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Pour une plus grande efficacité, l'Union européenne a délégué trois de ses politiques aux États-membres. Ces trois politiques représentées ci-dessous sont financées par les « fonds européens structurels et d'investissement » (FESI) avec 4 Fonds.

- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), aussi appelés fonds structurels, financent la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ;
- Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), soutient le développement rural dans le cadre de la politique agricole commune ;
- Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), finance la politique de la pêche et des affaires maritimes.

Pour la période 2014-2020, l'enveloppe totale de la France est de 26,7 milliards d'euros dont le FEDER représente 9,5 milliards d'euros.

Dans le contexte national français de décentralisation, la gestion du FEDER est confiée aux conseils régionaux. Chaque conseil régional est ainsi l'autorité de gestion d'un programme FEDER.

En France, le FEDER intervient sur les thématiques suivantes :

- Investir dans la recherche, le développement technologique et l'innovation,
- Améliorer la compétitivité des PME,
- Favoriser le développement des technologies de l'information et de la communication,
- Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

❖ Les aides européennes en faveur de la rénovation énergétique

En 2015, le parlement européen validait les mesures du plan de relance européen dont notamment l'affectation de 400 millions d'euros d'investissement pour la rénovation énergétique de 40 000 logements privés en France. Ainsi, dans un contexte de contraction des budgets publics nationaux, cette source de financement européen est amenée à être sollicitée davantage.

➤ Les Fonds FEDER :

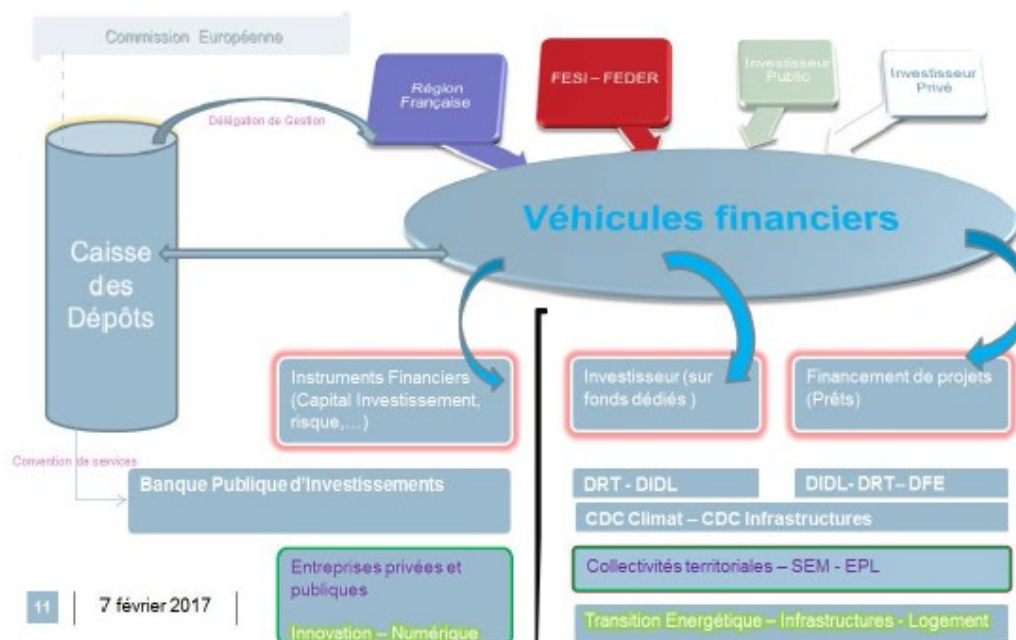
Les financements mobilisables pour la rénovation énergétique sont dispensés par différents fonds. Dans le cas des fonds structurels, il n'existe pas de financements dédiés. Toutefois, le FEDER, au titre du soutien aux mesures favorisant « la mutation vers une économie à faible teneur en carbone dans tous les secteurs » finance les projets visant à réduire la consommation énergétique des bâtiments, en priorité dans le secteur résidentiel et dans le tertiaire public.

Cet objectif de transition énergétique a vu ses moyens renforcés pour la période 2014-2020. Ainsi, en France, 1,711 milliards d'euros sont réservés pour ces projets.

Néanmoins, ce montant reste limité au regard des investissements nécessaires d'où il est essentiel d'avoir un effet de levier fort sur l'engagement de fonds privés.

▪ Les Nouveaux Instruments Financiers (NIF)

La Commission Européenne pousse à une utilisation accrue de ces fonds structurels sous forme d'« instruments financiers », c'est-à-dire des fonds proposant des prêts, des garanties ou de l'investissement en fonds propres, et dont la caractéristique est de recycler les revenus dégagés dans de nouveaux investissements.



Caisse des dépôts et consignations

Un autre moyen d'utiliser ces fonds est de subventionner les coûts relatifs au développement de dispositifs locaux et de projets d'investissements, en conditionnant la subvention à un effet de levier minimum sur les investissements générés.

Ce mode de financement est piloté au niveau européen par les dispositifs ELENA et MLEI PDA, pouvant être optimisés de façon plus large avec les fonds structurels européens.

❖ **Les dispositifs de financements européens gérés directement par la Commission Européenne :**

➤ *Le programme ELENA (European Local ENergy Assistance)*

Dispositif d'ingénierie financière destiné à aider à préparer des projets favorisant l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables. Les investissements effectués à chaque niveau de la structure peuvent prendre la forme de prêts, prise de participation et/ou garantie, suivant le type de montage et la nature des projets.

ELENA couvre 90 % au maximum du coût du soutien technique nécessaire pour préparer, mettre en œuvre et financer le programme d'investissement. Cette aide peut comprendre des études de faisabilité et de marché, la structuration de programmes, des audits énergétiques et la préparation d'appels d'offres.

En bénéficiant d'un soutien pour mettre en place des plans économique et technique solides, les promoteurs pourront obtenir des financements auprès de banques privées et d'autres sources, parmi lesquelles la BEI.

ELENA aide les collectivités locales à mettre leurs projets sur la bonne voie et à les rendre bancables, que ce soit en modernisant ou en intégrant des énergies renouvelables à des bâtiments publics et privés, des réseaux de chauffage et de refroidissement urbains économes en énergie ou bien des systèmes de transport innovants, durables et écologiques.

➤ *La Banque Européenne d'Investissement (BEI)*

Parmi les premiers investissements consentis par la BEI, un projet français en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments privés a été validé. D'un coût total de 800 millions d'euros, il bénéficiera ainsi de prêts de la BEI à hauteur de 400 millions d'euros, et permettra à quelque 40.000 logements de l'Hexagone de réduire leur facture de chauffage.

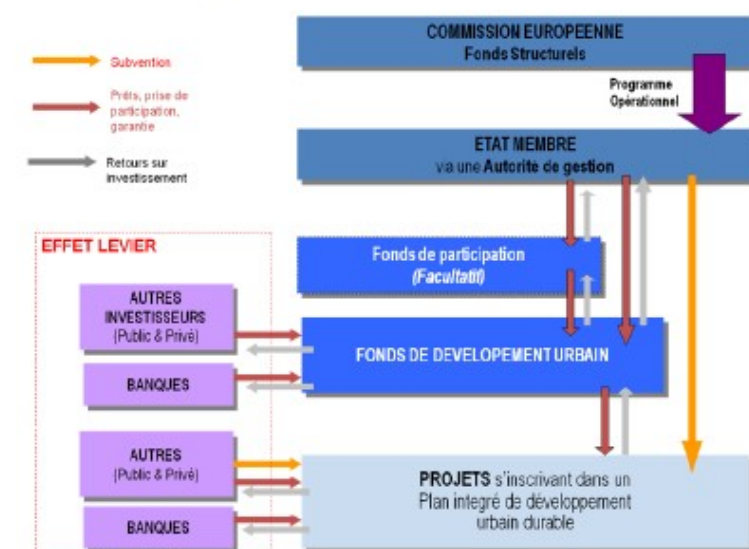
La BEI a ainsi développé de nombreux dispositifs pour le financement de la rénovation énergétique.

Au-delà d'un renforcement des compétences pour y accéder, les conditions d'octroi de ces aides, imposent une évolution des pratiques organisationnelles.

En effet, La BEI substitue une démarche d'investisseur à un accord de subventions. Plus encore que dans les programmes FEDER, la BEI recherche des projets d'«envergure », des projets d'investissement « bancables ».

Elle cherche à jouer un rôle levier pour attirer les investisseurs privés sur ces marchés.

- *Schéma type d'intervention Européen via la BEI : Exemple du Fonds de Développement Urbain avec descriptif des Acteurs et Structures*



Source : BEI

6. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
Mme Emmanuelle COSSE	Ministre du logement et de l'habitat durable
M. Thierry LAGET	Directeur adjoint du cabinet de la ministre du logement et de l'habitat durable
M. Frédéric BOUDIER	Sous-directeur DHUP
Mme Chloé LOMBARD	Cheffe de bureau DHUP
Mme Christel MARTENS	Cheffe de bureau DHUP
Mme Ahlem ANDRIVEAU-SMIDA	Adjointe cheffe de bureau DHUP
M. Benoît HABERT	Bureau des rapports locatifs DHUP
Mme Nathalie GILLY	Directrice des services bancaires de la Caisse des dépôts (jusqu'au 1 ^{er} septembre 2016)
Mme Elisabeth VIOLA	Directrice des services bancaires de la Caisse des dépôts (à partir du 1 ^{er} septembre 2016)
M. Kosta KASTRINIDI	Secrétaire général de la direction des services bancaires de la Caisse des dépôts
M. Jean-Philippe WILLER	Directeur des clientèles à la direction des services bancaires de la Caisse des dépôts
M. Cyril BERNARDIN	Département des clientèles (direction des services bancaires), Caisse des dépôts
Mme Behar BENAÏSSA	Chargée de mission à la direction des services bancaires de la Caisse des dépôts
Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI	Directrice générale de la Fédération bancaire française
M. Pierre BOQUET	Directeur de la banque de détail à la Fédération bancaire française
M. Dominique HOORENS	Directeur des études économiques et financières à l'Union sociale pour l'habitat
M. Stéphane DESCOLONGES	Chargé de la réglementation comptable et de la fiscalité à la Fédération des offices publics de l'habitat
M. Jérôme PUELL	Conseiller de la présidente de la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat
M. Géraud DELVOLVE	Délégué général de l'Union des syndicats de l'immobilier
Mme Emmanuelle BENHAMOU	Service juridique de l'Union des syndicats de l'immobilier
M. Paul PHILIPPOT	Délégué général de l'Union nationale de la propriété immobilière
M. David CHOURAQUI	Président de Plurience (Ass. grandes entreprises gestion et transaction immob.)
M. Henri DELIGNE	Délégué général de Plurience
M. Alain DUFFOUX	Président du Syndicat national des professionnels immobiliers
M. Steven ZUNZ	Délégué général du Syndicat national des professionnels

<i>Nom</i>	<i>Fonction</i>
	immobiliers
M. Michel FRECHET	Président de la Confédération générale du logement
M. Serge PAVLOVIC	Directeur général de la Confédération générale du logement
M. François CARLIER	Délégué général de la Confédération du logement et du cadre de vie
M. David RODRIGUES	Juriste à la Confédération du logement et du cadre de vie
Mme Géraldine CHALANCON	Directrice de l'Association nationale pour l'information sur le logement

7. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
ALUR	(loi pour l') Accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
BCE	Banque centrale européenne
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
CCA	Commission des clauses abusives
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Commission départementale de conciliation ou Caisse des dépôts et consignations (selon contexte)
CGL	Confédération générale du logement
CLCV	Confédération du logement et du cadre de vie
CPAS	Centre public d'action sociale (Belgique)
CSL	Conseil supérieur du logement (Belgique)
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France
FMI	Fonds monétaire international
FSL	Fonds de solidarité logement
IFM	International monetary fund
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MSU	Mécanisme de supervision unique
RMG	Revenu minimum garanti (Luxembourg)
RP	Recensement de la population
RPLS	Répertoire sur le parc locatif social
SEM	Société d'économie mixte
SOeS	Service de l'observation et des statistiques
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
UFC	Union fédérale des consommateurs
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière