

N° 1287

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI
maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la
variation annuelle des indices locatifs (n° 1262)

PAR M. THOMAS CAZENAVE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES MESURES LIÉES AUX DÉPENSES DE LOGEMENT DANS LA LOI « POUVOIR D'ACHAT » (ARTICLE 12)	7
A. LE PLAFONNEMENT DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICE DE RÉFÉRENCE DES LOYERS	7
1. Le dispositif initial	7
2. Les apports de la navette parlementaire conservés dans le texte définitif	8
3. Les conséquences financières estimées de la mesure	9
B. L'ANTICIPATION DE LA REVALORISATION DES PARAMÈTRES REPRÉSENTATIFS DE LA DÉPENSE DE LOGEMENT ET DES PARAMÈTRES DE RESSOURCES DES APL	9
II. LES MESURES LIÉES AUX LOYERS DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)	10
III. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LA DURÉE D'APPLICATION DU PLAFONNEMENT TEMPORAIRE DE L'ÉVOLUTION DES INDICES LOCATIFS	12
COMMENTAIRE DES ARTICLES	13
<i>Article 1^{er}</i> : Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises à 3,5 %	13
<i>Article 2</i> : Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice de référence des loyers à 3,5 %	17
EXAMEN EN COMMISSION	23
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	51

INTRODUCTION

La France connaît, depuis 2022, une inflation importante, liée notamment à la hausse des prix de l'énergie et des matières premières. Selon l'INSEE, l'inflation a ainsi atteint **5,2 %** en 2022, contre **1,6 %** en 2021 ⁽¹⁾.

Dès le début de la XVI^e législature, des mesures ont été prises à l'initiative du Gouvernement, au travers de la loi dite « pouvoir d'achat » ⁽²⁾ et d'un projet de loi de finances rectificative ⁽³⁾, afin de limiter les conséquences de cette inflation sur le pouvoir d'achat des Français. Elles ont été enrichies par les députés et les sénateurs au cours de la navette parlementaire.

La loi « pouvoir d'achat » comporte des mesures portant sur la protection du niveau de vie, sur la protection du consommateur et sur la souveraineté énergétique. En particulier, **son article 12 plafonne temporairement l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) à 3,5 %, jusqu'au deuxième trimestre de l'année 2023.** Cet indice s'applique aux révisions de loyer dans le parc privé et social. **Dans le même esprit, l'article 14 cette loi plafonne temporairement à 3,5 % la variation annuelle de l'indice des loyers commerciaux (ILC), jusqu'au premier trimestre 2023, pour les petites et moyennes entreprises.** Cet indice s'applique aux révisions de loyer des baux commerciaux. Ces deux articles visent donc à protéger les locataires, qu'ils soient particuliers ou commerçants, des hausses trop importantes de loyer liées à l'inflation, en leur apportant également de la prévisibilité sur ce poste de dépenses.

Ces mesures temporaires prennent fin à brève échéance. Or l'inflation reste encore élevée dans le pays, malgré les différentes mesures mises en place pour la juguler. L'inflation pourrait ainsi atteindre **4,9 %** en 2023, selon les prévisions données par le programme de stabilité du Gouvernement en avril dernier. Il convient donc de continuer à protéger le pouvoir d'achat des Français et nos TPE et PME. Pour rappel, **19,7 %** en moyenne des revenus d'un ménage (locataires et propriétaires) étaient consacrés au logement en 2017 (**28,6 %** pour les locataires du secteur libre et **24,1 %** pour les locataires du secteur social) ⁽⁴⁾. Quant aux charges de loyer d'un commerçant, elles pèsent généralement à hauteur de **5 % à 20 %** du chiffre d'affaires, avec une moyenne à **16 %** environ ⁽⁵⁾.

Dès lors, la présente proposition de loi a pour objet de prolonger les plafonnements temporaires de la variation de l'IRL et de l'ILC jusqu'au

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2122401#tableau-figure1>

(2) *Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.*

(3) *Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.*

(4) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371269?sommaire=5371304>

(5) *Selon les données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.*

premier trimestre 2024, dans les mêmes conditions que celles prévues par la loi pouvoir d'achat promulguée en août 2022.

I. LES MESURES LIÉES AUX DÉPENSES DE LOGEMENT DANS LA LOI « POUVOIR D'ACHAT » (ARTICLE 12)

L'article 6 du projet de loi « pouvoir d'achat », devenu l'article 12 dans la version définitive du texte de loi, comportait initialement 2 mesures liées aux dépenses de logement. Ces dispositions ont été enrichies au cours de la navette parlementaire.

A. LE PLAFONNEMENT DE L'ÉVOLUTION DE L'INDICE DE RÉFÉRENCE DES LOYERS

1. Le dispositif initial

En premier lieu, le projet de loi « pouvoir d'achat » comportait une mesure visant à **plafonner à + 3,5 % la variation, en glissement annuel, de l'indice de référence des loyers (IRL), entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023.**

Cette mesure avait vocation à protéger les locataires, tant du parc privé que du parc social : comme cela est détaillé *infra* dans le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi, **l'IRL joue un rôle en cas de réévaluation du loyer, soit en cours de bail, soit lors de son renouvellement**, ou encore en cas de relocation en zone tendue. L'IRL intervient également dans le calcul de certains paramètres définissant le barème des aides personnelles au logement (APL). **La mesure a enfin des conséquences sur le niveau général de l'inflation**, puisque l'augmentation des loyers est prise en compte dans le calcul de celle-ci.

Selon l'étude d'impact du projet de loi « pouvoir d'achat », l'IRL avait déjà augmenté de 2,48 % en variation annuelle au premier trimestre 2022 et les prévisions pour les trimestres suivants étaient estimées à 3,55 % pour le deuxième trimestre, puis 4,5 % à 5 % pour la fin de l'année 2022. Le plafonnement à 3,5 % correspondait donc quasiment à l'évolution attendue au T2 2022. Surtout, on constate que l'évolution de l'IRL aurait atteint plus de 6 % au premier trimestre 2023 si le plafonnement n'avait pas été appliqué.

Évolution de l'IRL en glissement annuel depuis 2018, hors mesure de plafonnement à compter du 3^e trimestre 2022

Trimestre considéré	Évolution annuelle de l'IRL (T/T-4) en %
2018 T1	1,05
2018 T2	1,25
2018 T3	1,57
2018 T4	1,74
2019 T1	1,70
2019 T2	1,53
2019 T3	1,20
2019 T4	0,95
2020 T1	0,92
2020 T2	0,66
2020 T3	0,46
2020 T4	0,20
2021 T1	0,09
2021 T2	0,42
2021 T3	0,83
2021 T4	1,61
2022 T1	2,48
2022 T2	3,60
2022 T3	4,78 hors plafonnement
2022 T4	5,69 hors plafonnement
2023 T1	6,26 hors plafonnement

Source : INSEE

Ce dispositif de soutien au pouvoir d'achat posait la question de son équilibre. En effet, plafonner l'évolution des loyers est susceptible de porter atteinte aussi bien au droit de propriété qu'au principe de liberté contractuelle, qui sont tous deux d'ordre constitutionnel. Il était donc nécessaire de s'assurer que cette atteinte était justifiée par **l'intérêt général** et que les mesures mises en œuvre étaient **proportionnées** à l'objectif poursuivi, tant dans le niveau de plafonnement choisi que dans sa durée d'application dans le temps.

2. Les apports de la navette parlementaire conservés dans le texte définitif

Le plafonnement de l'évolution de l'IRL a été complété par deux mesures complémentaires, adoptées en séance publique à l'Assemblée nationale :

– en premier lieu, un plafonnement pour les départements et régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution égal à **2,5 %**, justifié par un coût de la vie et une pauvreté plus importants dans ces territoires ⁽¹⁾ ;

– en second lieu, la possibilité de moduler la variation de l'IRL fixée à 3,5 % de **1,5 point de pourcentage supplémentaire en Corse**, sur décision du préfet et après avis de l'assemblée de Corse ⁽²⁾. Cette modulation doit prendre en

(1) [Amendement n° 993](#) de M. Charles de Courson.

(2) [Amendement n° 767](#) de M. Michel Castellani, sous-amendé par l'amendement n° 1154.

compte un certain nombre de critères liés à la démographie de la collectivité, à la tension sur le marché du logement et au niveau d'inflation constaté au sein de celle-ci. Un arrêté d'octobre 2022 a fixé le plafonnement en glissement annuel de l'IRL à 2 % en Corse.

3. Les conséquences financières estimées de la mesure

Selon l'étude d'impact du projet de loi « pouvoir d'achat », l'article 6 dans sa version initiale conduisait à un manque à gagner pour les bailleurs publics et privés de **705 millions d'euros (M€)** environ, en raison du plafonnement de la variation de l'IRL à 3,5 %.

Du côté des locataires, le plafonnement devait permettre de diminuer la revalorisation des loyers à hauteur de **536 M€** par an dans le parc privé et de **248 M€** dans le parc social. Ces estimations étaient calculées par rapport à une revalorisation fondée sur un IRL non plafonné de 4,5 % au T4 2022.

Enfin, l'IRL entre en compte dans le calcul des aides personnelles au logement (APL). Ce calcul dépend de 2 familles de paramètres : les paramètres représentatifs de la dépense de logement et les paramètres de ressources. Certains de ces paramètres de calcul sont indexés sur l'évolution de l'IRL (voir, *infra*, le commentaire de l'article 2 de la proposition de loi). Dès lors, le plafonnement de l'évolution de l'IRL conduit mécaniquement à modérer la revalorisation des APL : il était estimé qu'un IRL de 3,5 % plutôt que de 4,5 % conduisait à une baisse du montant total de l'APL afférente de **3,8 M€** dans le parc privé et de **23,8 M€** dans le parc social.

B. L'ANTICIPATION DE LA REVALORISATION DES PARAMÈTRES REPRÉSENTATIFS DE LA DÉPENSE DE LOGEMENT ET DES PARAMÈTRES DE RESSOURCES DES APL

L'article 12 de la loi « pouvoir d'achat » anticipe également la révision des paramètres représentatifs de la dépense de logement, qui sont l'une des composantes du calcul des APL. Cette révision a normalement lieu au 1^{er} octobre de chaque année. **Grâce à la loi « pouvoir d'achat », ces paramètres ont été revalorisés dès le 1^{er} juillet 2022, à hauteur de 3,5 %.** Par ailleurs, un décret du 29 juillet 2022 a réévalué deux autres paramètres qui sont pris en compte pour le calcul des APL : le paramètre R0 (abattement forfaitaire du barème locatif ordinaire) à 4 % et le forfait de ressources étudiant à 3,5 % ⁽¹⁾.

Le coût de cette mesure était estimé par l'étude d'impact du projet de loi :

– à **114 M€** pour l'État s'agissant de la revalorisation anticipée des paramètres de dépense au 1^{er} juillet à hauteur de 3,5 % ;

(1) [Décret n° 2022-1096 du 29 juillet 2022](#) relatif au calcul des aides personnelles au logement.

– à **55 M€** pour la revalorisation anticipée des paramètres de ressources.

II. LES MESURES LIÉES AUX LOYERS DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

L'article 14 de la loi « pouvoir d'achat » prévoit que pour les loyers dus par les petites et moyennes entreprises (PME) ⁽¹⁾ dans le cadre d'un bail commercial, la variation annuelle de l'indice des loyers commerciaux (ILC) ne puisse excéder **+3,5 %**, pour les trimestres compris entre le **deuxième trimestre 2022** et le **premier trimestre 2023**. Il est par ailleurs bien précisé qu'un tel plafonnement ne peut pas donner lieu à une récupération ultérieure des sommes perdues par les bailleurs.

Il s'agit donc de protéger les commerçants face à l'augmentation de leurs dépenses de loyer liée à l'inflation. En effet, dans le cadre d'un bail commercial, l'ILC est utilisé pour réévaluer le loyer en cours de bail ou en cas de renouvellement de celui-ci ; il peut aussi servir de référence à une clause d'échelle mobile. L'utilité d'une telle mesure se constate en observant l'évolution annuelle de ILC publiée par l'INSEE sur les derniers trimestres.

Évolution annuelle de l'ILC depuis 2018, hors mesure de plafonnement pour les PME

Trimestre considéré	Évolution annuelle en % (T/T-4)
2018 T1	2,20
2018 T2	2,35
2018 T3	2,41
2018 T4	2,45
2019 T1	2,48
2019 T2	2,33
2019 T3	1,90
2019 T4	1,84
2020 T1	1,39
2020 T2	0,18
2020 T3	0,09
2020 T4	-0,32
2021 T1	0,43
2021 T2	2,59
2021 T3	3,46
2021 T4	2,42
2022 T1	3,32
2022 T2	4,43
2022 T3	5,37
2022 T4	6,29

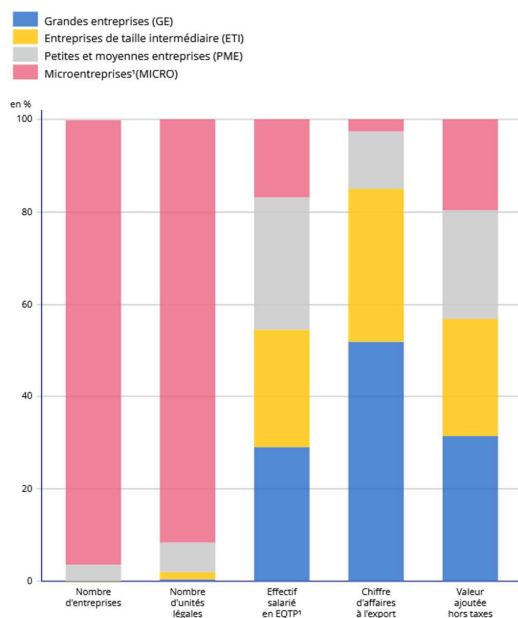
Source : INSEE

(1) Selon la définition donnée par l'annexe I au règlement (UE) 651/2014, il s'agit des entreprises de moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan annuel n'excèdent pas, respectivement, 50 M€ ou 43 M€.

Cet article ne figurait pas dans le projet de loi initial et a été introduit par amendement, en séance publique, au Sénat ⁽¹⁾. Le sujet d'un plafonnement de l'ILC avait émergé en séance publique à l'Assemblée nationale, plusieurs amendements ayant été présentés par les députés en ce sens. La ministre chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme avait alors rappelé qu'une réforme du mode de calcul de l'ILC venait d'aboutir à la suite des Assises du commerce, le rendant moins inflationniste (voir *infra*), et qu'il était par ailleurs nécessaire d'organiser une concertation avec les différentes parties prenantes (bailleurs, représentants des commerces, parlementaires). Le travail effectué entre le passage du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat avait permis d'aboutir à cette solution de plafonnement.

Comme pour l'IRL, il était nécessaire de rechercher une atteinte proportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle : c'est ce qui avait conduit à choisir d'appliquer le dispositif aux seules PME, qui représentent à la fois une composante déterminante du tissu économique local et sont plus vulnérables que des entreprises de taille plus importante face à l'augmentation de leurs charges.

Caractéristiques des entreprises par catégorie en 2020



Source : INSEE ⁽²⁾

(1) [Amendement n° 430](#) de M. Lemoine, sous-amendé par [l'amendement n° 455](#) du Gouvernement.

(2) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2016091>

III. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER LA DURÉE D'APPLICATION DU PLAFONNEMENT TEMPORAIRE DE L'ÉVOLUTION DES INDICES LOCATIFS

En l'absence des mesures prévues aux articles 12 et 14 de la loi « pouvoir d'achat », **la variation annuelle de l'IRL se serait établie à + 6,26 % au 1^{er} trimestre 2023, et celle de l'ILC à + 6,29 % au 4^e trimestre 2022.** Ces mesures de plafonnement temporaire des indices locatifs ont donc indéniablement protégé le pouvoir d'achat des Français et la viabilité économique de nos PME.

Or, comme cela a été rappelé en introduction, les prévisions d'inflation demeurent élevées pour la fin de l'année 2023. Selon les données transmises par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à votre rapporteur, l'INSEE estime que l'ILC augmentera d'environ 6,5 % au deuxième trimestre 2023, de 6 % au troisième trimestre, de 5 % au quatrième trimestre et de 4,5 % au premier trimestre 2024. En ce qui concerne l'IRL, le ministère chargé du logement indique que *« sur la base des prévisions de la Banque de France (et en assimilant IPC et IPC hors loyers et tabac, sachant que l'IRL est calculé sur la base de l'IPC hors loyers et hors tabac), la variation de l'IRL pourrait s'établir aux alentours de 6,1 % au T3 2023, 5,4 % au T4 2023 et 4,4% au T1 2024 »*.

C'est pourquoi il a paru essentiel à votre rapporteur et à l'ensemble des cosignataires de la présente proposition de loi de prolonger les dispositifs de plafonnement de l'IRL et de l'ILC jusqu'au premier trimestre 2024, afin de garantir une protection adéquate aux Français et aux PME face aux conséquences de l'inflation.

Votre rapporteur veillera à assurer tout à la fois un dispositif efficace et juridiquement robuste. L'équilibre doit être trouvé pour que la relation contractuelle entre bailleur et preneur ou bailleur et locataire permette de protéger efficacement les uns sans pénaliser démesurément les autres, notamment au regard des besoins d'investissement dans ce parc locatif – on peut aisément penser ici au défi majeur de la rénovation énergétique des bâtiments. Par ailleurs, comme cela a déjà été rappelé, il importe d'assurer la constitutionnalité de la mesure : c'est ce qui justifie sa prolongation pour quelques mois seulement, dans les mêmes conditions qui ont prévalu jusqu'alors.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises à 3,5 %

L'article 1^{er} prolonge jusqu'au premier trimestre 2024 le plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux pour les PME, dans le cadre d'un bail commercial. Le plafonnement demeure fixé à 3,5 % en variation annuelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DÉFINITION ET MODALITÉS DE CALCUL DE L'INDICE DES LOYERS COMMERCIAUX (ILC)

L'indice des loyers commerciaux (ILC) a été créé par la loi de modernisation de l'économie de 2008. Il est mentionné à l'article L. 112-2 du code monétaire et financier et défini par voie réglementaire, par un décret de 2008 ⁽¹⁾, récemment modifié par un décret en date du 14 mars 2022 ⁽²⁾. Il est publié sur une base trimestrielle par l'INSEE. L'ILC se calcule à partir de 2 composantes, qui sont pondérées différemment :

– **la moyenne de l'indice des prix à la consommation (IPCL)**, hors tabac et loyers, sur les 12 mois précédant l'ILC considéré, à hauteur de **75 %** ;

– **la moyenne de l'indice du coût de la construction (ICC)** sur les 4 trimestres précédant l'ILC considéré, à hauteur de **25 %**.

Le décret du 14 mars 2022 précité a constitué un changement important dans les paramètres de calcul de l'ILC. En effet, il supprime des composantes prises en compte pour ce calcul **l'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail (ICAVaCD)**. Dans la mesure où l'ICAVaCD intègre le chiffre d'affaires du secteur, y compris celui réalisé par la vente en ligne, cette suppression conduit concrètement à modérer la hausse de l'ILC. L'ICAVaCD était pondéré à 25 % pour le calcul de l'ILC (contre 50 % pour l'IPCL et 25 % pour l'ICC).

L'ILC est publié le dernier mois du trimestre qui suit celui pour lequel il s'applique. Il est publié au *Journal officiel* ⁽³⁾.

(1) [Décret n° 2008-1139](#) du 4 novembre 2008 relatif à l'indice national trimestriel des loyers commerciaux.

(2) [Décret n° 2022-357](#) du 14 mars 2022 modifiant le décret n° 2008-1139 du 4 novembre 2008 relatif à l'indice national trimestriel des loyers commerciaux.

(3) [Dernier ILC](#) publié au Journal officiel du 25 mars 2023.

B. PRISE EN COMPTE DE L'ILC DANS LES ÉVOLUTIONS DU LOYER D'UN BAIL COMMERCIAL

Les dispositions législatives applicables aux baux commerciaux sont prévues aux articles L. 145-1 et suivants de code de commerce. Les baux commerciaux sont conclus pour une durée minimale de 9 ans ⁽¹⁾. Le principe est la **libre fixation du loyer** entre le bailleur et le preneur. Ce dernier doit exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale.

Depuis la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 ⁽²⁾, l'ILC est utilisé pour encadrer les hausses de loyer en cas de révision de celui-ci en cours de bail ou de renouvellement du bail.

1. Référence à l'ILC en cas de renouvellement du bail

L'article L. 145-34 du code de commerce dispose que lors du **renouvellement** d'un bail commercial, **le taux de variation du loyer applicable ne peut excéder la variation de l'ILC**. L'ILC est utilisé pour les activités commerciales et artisanales ; pour les activités tertiaires, il est fait référence à un autre indice : l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT). La variation de l'ILC est calculée, sauf stipulation contractuelle contraire, sur la période de 9 ans qui précède le dernier indice publié.

2. Référence à l'ILC en cas de révision du loyer en cours de bail

L'ILC encadre également la **révision** du loyer en cours de bail commercial :

– l'article L. 145-38 du code de commerce prévoit qu'une demande de révision peut être formulée par l'une des parties, sur une base **triennale**. Dans le cadre de cette révision triennale, **l'évolution du loyer ne peut excéder la variation de l'ILC** (ou de l'ILAT, pour les activités concernées). Cette variation est calculée sur la période qui s'est écoulée depuis la dernière fixation du loyer. Cette règle de plafonnement ne s'applique pas en cas de modification matérielle des facteurs locaux de commercialité ou de changement d'activité, un plafonnement à 10 % du montant du loyer payé au cours de l'année précédente s'appliquant dans ces 2 situations spécifiques ;

– bailleur et preneurs peuvent également conclure une **clause d'échelle mobile**, qui prévoit que le montant du loyer varie en fonction d'un indice de référence, qui peut être l'ILC, l'ILAT ou l'ICC, selon la nature de l'activité et selon une périodicité qu'ils choisissent.

Que ce soit dans le cadre d'un renouvellement de bail ou d'une révision du loyer en cours de bail, l'ILC permet donc d'encadrer les hausses de loyer. À l'instar de l'IRL, son mode de calcul, qui prend en compte les variations de l'IPC et de

(1) Article L. 145-4 du code de commerce.

(2) [Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014](#) relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

l'ICC sur l'année écoulée, permet de **décaler** dans le temps et de **lisser** les effets de l'inflation.

C. LES DISPOSITIONS DÉROGATOIRES INTRODUITES PAR L'ARTICLE 14 LA LOI « POUVOIR D'ACHAT »

Comme cela a été rappelé en première partie du présent rapport, l'article 14 de la loi « pouvoir d'achat » dispose que pour les seules PME, la variation annuelle de l'ILC prise en compte pour la révision du loyer d'un bail commercial ne peut excéder 3,5 %, pour les trimestres compris entre le second trimestre 2022 et le premier trimestre 2023. Il ne sera pas possible, pour les bailleurs concernés, de récupérer ultérieurement le manque à gagner occasionné par une telle mesure.

Le choix de cibler le dispositif sur les PME permet de soutenir les entreprises les plus sensibles à ces hausses de loyers, afin d'assurer la proportionnalité de la mesure au regard de l'objectif poursuivi. Le taux de 3,5 % est le même que celui choisi pour le plafonnement de l'évolution de l'IRL.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette disposition, le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a publié un document ⁽¹⁾ expliquant comment les calculs doivent être réalisés pour tenir compte de ce plafonnement en cas de réévaluation du loyer d'un bail commercial.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi prolonge le dispositif de plafonnement de l'évolution de l'ILC pour les PME, pour la révision de leur loyer dans le cadre d'un bail commercial, jusqu'au premier trimestre 2024.

Une telle prolongation permettra de soutenir ces entreprises dans une période où l'inflation et les prévisions d'inflation pour les mois à venir demeurent élevées. Le choix du premier trimestre 2024 est en cela adapté, compte tenu de ces prévisions (voir *supra*).

Le taux de 3,5 % demeure inchangé : il s'agit simplement de **prolonger le dispositif dans le temps**.

Si cette mesure a été accueillie favorablement par les représentants des commerçants auditionnés par votre rapporteur, ces derniers ont émis le souhait qu'elle soit étendue aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), voire à toutes les entreprises, afin de protéger l'ensemble de ces commerces face aux hausses de loyers liées à l'inflation. À l'inverse, les représentants des bailleurs ne souhaitent pas que le dispositif soit étendu à d'autres catégories d'entreprises.

(1) [Foire aux questions – Plafonnement de l'indice des loyers commerciaux pour les PME, 23 septembre 2022.](#)

Définition des PME et des ETI

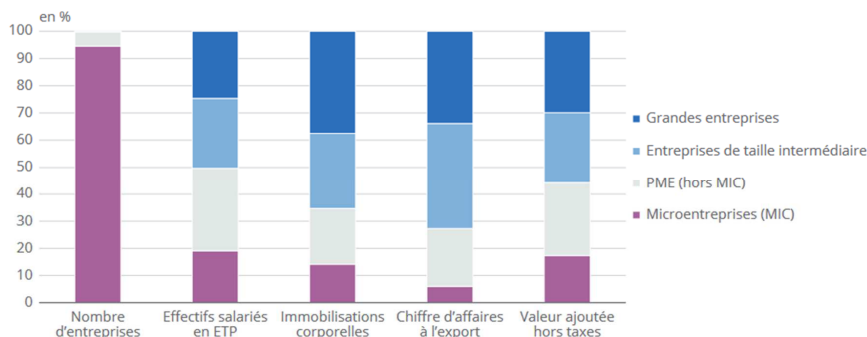
Une PME est une entreprise de **moins de 250 personnes** et dont le chiffre d'affaires ou le total de bilan annuel n'excèdent pas, respectivement, **50 M€** ou **43 M€** ⁽¹⁾.

Une ETI est, selon la définition donnée par l'INSEE, « *une entreprise qui a entre 250 et 4 999 salariés, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros, soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros. Une entreprise qui a moins de 250 salariés, mais plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et plus de 43 millions d'euros de total de bilan est aussi considérée comme une ETI* » ⁽²⁾.

Votre rapporteur rappelle que le choix de cibler le dispositif uniquement sur les PME avait été opéré dans un souci d'équilibre de la mesure au regard des relations contractuelles entre les bailleurs, d'une part, et les commerçants et artisans, d'autre part. Les bailleurs subissent aussi les conséquences de l'inflation. Certains sont d'ailleurs d'anciens commerçants, propriétaires des locaux, et qui le louent pour disposer d'un revenu complémentaire. La massification de l'effort de rénovation des bâtiments tertiaires pour diminuer de 40 % leur consommation énergétique d'ici 2030 par rapport à 2010, tel que prévu par la loi ELAN et par ses mesures réglementaires d'application, nécessite également de lourds investissements, alors même que le coût des matières premières demeure élevé.

Par ailleurs, alors que les PME représentent la quasi-totalité des entreprises dans le secteur du commerce, elles réalisent un peu plus de 40 % du total de la valeur ajoutée hors taxes de ce même secteur. À l'inverse, en 2020, les ETI et les grandes entreprises représentent 0,2 % du total des entreprises sur le secteur du commerce de détail, mais 51,3 % de son chiffre d'affaires ⁽³⁾.

Caractéristiques du commerce selon la catégorie d'entreprise en 2020



Source : INSEE, Les entreprises en France, 2022

(1) Annexe I au règlement (UE) 651/2014 précité.

(2) <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2034>

(3) Selon des données de INSEE pour les ETI et les grandes entreprises et fournies par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

Article 2

Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice de référence des loyers à 3,5 %

L'article 2 prolonge jusqu'au premier trimestre 2024 le plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice de référence des loyers. Le plafonnement demeure fixé à 3,5 % de variation en glissement annuel.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. DÉFINITION ET MODALITÉS DE CALCUL DE L'INDICE DE RÉFÉRENCE DES LOYERS

L'indice de référence des loyers (IRL) est défini à l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989⁽¹⁾. Il est publié trimestriellement par l'INSEE, dans le mois qui suit le trimestre pour lequel il est calculé. **Il se définit comme la moyenne, sur les 12 derniers mois, de l'évolution de l'indice des prix à la consommation, hors tabac et loyers.** Il a été créé, dans sa version actuelle, par la loi de 2008 pour le pouvoir d'achat⁽²⁾. Cet indice est, par ailleurs, publié au *Journal officiel*⁽³⁾.

Comme pour l'ILC, l'IRL suit donc, de manière décalée et lissée, l'évolution de l'indice des prix à la consommation : il constitue donc en soi un rempart contre toute répercussion immédiate d'une hausse brutale de l'inflation sur les loyers.

L'IRL joue un rôle important dans la réévaluation du loyer des ménages. Il est aussi pris en compte dans l'évolution de certains paramètres de calcul des APL.

(1) [Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989](#) tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) [Loi n° 2008-111 du 8 février 2008](#) pour le pouvoir d'achat.

(3) Dernier [avis](#) publié au Journal officiel du 16 avril 2023.

B. PRISE EN COMPTE DE L'IRL DANS LES MODALITÉS DE FIXATION, DE RÉVISION ET DE RENOUVELLEMENT DU LOYER

1. Parc privé de logements

Au sein du parc privé de logements, l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989 précitée pose le principe de la **libre fixation du loyer entre les parties**. Il existe cependant certaines atténuations à ce principe, décrites ci-après.

a. Évolution du montant du loyer en cas de nouvelle location

Hors zone tendue, le loyer demeure fixé librement lors de la relocation d'un logement. Toutefois, tant en zone tendue qu'en dehors de ces zones, **il n'est pas possible d'augmenter le loyer en cas de relocation d'un logement classé F ou G**, depuis le 25 août 2022 ⁽¹⁾.

De plus, **en zone tendue**, l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 et ses mesures réglementaires d'application ⁽²⁾ posent le principe de l'interdiction d'augmenter le loyer en cas de relocation, sauf dans certains cas :

– le loyer peut être révisé en fonction de la variation de l'IRL, s'il n'a pas été révisé dans les 12 mois précédant la conclusion du nouveau bail. La date de référence prise en compte pour la révision est alors celle du dernier IRL publié à la date de la signature du nouveau contrat ;

– en cas de réalisation de travaux d'un montant suffisamment important par le propriétaire, un mécanisme de plafonnement différent étant alors applicable ;

– si le loyer précédent était manifestement sous-évalué, le nouveau loyer doit être fixé en fonction de celui des logements comparables du voisinage.

Enfin, la loi dite « ELAN » ⁽³⁾ a mis en place une expérimentation d'encadrement des loyers dans certaines zones tendues, pour lesquelles un montant maximal de loyer est fixé par arrêté préfectoral.

b. Révision du loyer en cours de bail

La révision du loyer en cours de bail n'est possible que lorsque cela est prévu par le contrat de location. Le loyer est alors révisé annuellement, à une date prévue au contrat, ou, à défaut, à la date anniversaire du contrat. **L'article 17-1 de la loi de 1989 précise que cette évolution ne peut excéder, à la hausse, la variation de l'IRL**. Enfin, si le bailleur ne manifeste pas sa volonté d'appliquer une

(1) Disposition votée à l'article 159 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) [Décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017](#) relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1^{er} août 2022 au 31 juillet 2023, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

(3) [Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

telle révision de loyer, il est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette clause pour l'année écoulée.

Il est aussi possible de prévoir une clause expresse par accord entre les deux parties pour augmenter le loyer si des travaux d'amélioration du logement sont exécutés à l'initiative du bailleur.

Toutefois, ni une révision annuelle, ni une augmentation de loyer en cas de travaux ne sont possibles si le logement est classé F ou G.

c. Encadrement de l'évolution du loyer en cas de renouvellement du bail

Aux termes de l'article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989 précitée, **le loyer ne peut être modifié en cas de renouvellement du bail que s'il est manifestement sous-évalué**. Dans les zones tendues, des modalités complémentaires définies par voie réglementaire s'appliquent, notamment un plafonnement du montant de la réévaluation ⁽¹⁾.

Une telle évolution ne peut s'appliquer si le logement est classé F ou G.

2. Parc social de logements

Dans le parc social, le loyer est fixé librement par le bailleur, dans la limite d'un loyer maximal. L'IRL intervient à deux niveaux :

– le loyer maximal applicable est révisé chaque 1^{er} janvier en fonction de l'IRL du deuxième trimestre de l'année précédente ⁽²⁾ ;

– le loyer proprement dit est également révisé le 1^{er} janvier, **dans la limite** de la variation de l'IRL. La date de l'indice de référence prise en compte est celle du deuxième trimestre de l'année qui précède ⁽³⁾. Il est donc possible de procéder à une augmentation moins importante que celle de l'IRL.

Enfin, les loyers peuvent être augmentés au-delà de l'IRL, sur autorisation administrative, si des travaux de réhabilitation sont réalisés.

3. Fermage et location-accession

Dans le cadre du fermage, les loyers des locaux d'habitation sont révisés en fonction de la variation de l'IRL ⁽⁴⁾. Les contrats de location-accession prennent également en compte cette variation ⁽⁵⁾.

(1) Décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 précité.

(2) Article L. 335-9-2 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Articles L. 353-9-3 et L. 442-1 du même code.

(4) Article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime.

(5) Article 7 de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière

C. PRISE EN COMPTE DE L'IRL DANS LA REVALORISATION DES PARAMÈTRES DES APL

L'IRL est pris en compte dans le calcul de certains paramètres des aides personnelles au logement, notamment :

– pour les **paramètres de dépense du logement** définis à l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitation, qui sont indexés sur l'évolution de l'IRL. L'IRL pris en compte est celui du 2^e trimestre de l'année considérée, la révision du barème des APL ayant lieu chaque 1^{er} octobre ;

– pour les **paramètres de ressources du logement**, définis au niveau réglementaire, le montant forfaitaire R0 est revalorisé selon l'IPC hors tabac et le forfait de ressources étudiant est revalorisé sur la base de l'évolution de l'IRL. Ces deux valeurs sont revalorisées chaque année au 1^{er} janvier. Pour la revalorisation du forfait de ressources étudiant, l'IRL pris en compte est le dernier IRL connu au moment de la revalorisation, soit celui du 3^e trimestre de l'année qui précède.

D. LES DISPOSITIONS DÉROGATOIRES INTRODUITES PAR L'ARTICLE 12 LA LOI « POUVOIR D'ACHAT »

Comme cela a été rappelé en première partie du présent rapport, l'article 12 de la loi « pouvoir d'achat » dispose que la variation en glissement annuel de l'IRL, pour la fixation des IRL entre le troisième trimestre 2022 et le premier trimestre 2023, ne peut excéder 3,5 %. Ce plafonnement est abaissé à 2,5 % pour les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, et peut être modulé d'1,5 % supplémentaire en Corse.

Ce plafonnement temporaire a pour objectif de soutenir conjoncturellement le pouvoir d'achat des ménages face à l'inflation importante.

Il était important, comme pour les dispositions relatives à l'ILC, d'assurer la proportionnalité du dispositif. L'étude d'impact du projet de loi justifiait ainsi le choix de la durée de la mesure et du taux appliqué : *« L'atteinte au droit de propriété est ici proportionnelle à l'objectif poursuivi par la mesure en ce qu'elle est limitée dans le temps à une période très exceptionnelle de forte inflation et permet au propriétaire une revalorisation qui reste cohérente – quoiqu'inférieure – avec les niveaux d'inflation subie attendus ».*

Concernant les conséquences de cette disposition sur le parc social de logements, il est à noter qu'elle n'impactera celui-ci que pour les révisions qui interviendront le 1^{er} janvier 2024, étant donné que l'IRL de référence qui est utilisé dans ce cadre est celui du 2^e trimestre de l'année qui précède. Or le plafonnement n'a commencé à courir qu'à compter du 3^e trimestre 2022 – il ne pouvait donc pas être applicable pour les revalorisations du 1^{er} janvier 2023.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi prolonge le dispositif de plafonnement de l'évolution de l'IRL à 3,5 % jusqu'au premier trimestre 2024, à l'instar de ce qui est fait à l'article 1^{er} pour l'ILC. Le plafonnement spécifique applicable aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution et à la collectivité de Corse sont également prolongés pour la même durée.

Les raisons qui justifient ce choix (opportunité, temporalité, maintien des autres paramètres) rejoignent celles évoquées à l'article 1^{er} s'agissant de l'ILC, ici dans l'objectif de soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

Lors des auditions menées par votre rapporteur, les représentants des bailleurs et propriétaires ont déploré un dispositif déséquilibré, au détriment des propriétaires. S'agissant des représentants des locataires, certains souhaitent aller plus loin pour protéger les locataires, soit en gelant les loyers, soit en instaurant un niveau de plafonnement plus bas que 3,5 %, voire instaurer un IRL négatif.

Pour les raisons déjà évoquées précédemment, votre rapporteur rappelle qu'il est important de veiller à un dispositif équilibré et adapté à la situation. Si l'inflation a des conséquences sur les loyers et les charges afférentes payés par les locataires, elle touche aussi les bailleurs, à l'instar de ce qui a été souligné concernant l'indice des loyers commerciaux. Pour certains propriétaires, le loyer perçu constitue une source complémentaire de revenus non négligeable. De plus, comme pour les baux commerciaux, des investissements pour la rénovation énergétique des bâtiments sont demandés aux propriétaires. Ce sujet se rattache très directement à celui des conséquences de la hausse du prix des matières premières. Cela démontre la nécessité d'un plafonnement adapté à la situation, afin de ne pas pénaliser davantage le parc locatif, tant au regard du nombre de logements disponibles que de la qualité de ces derniers.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 31 mai 2023, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs (n° 1262) (M. Thomas Cazenave, rapporteur).

M. le président Guillaume Kasbarian. L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

Au tout début de la législature, nous avons voté deux dispositions, aux articles 12 et 14 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, prévoyant le plafonnement de l'indice des loyers commerciaux (ILC), pour les PME, et de l'indice de référence des loyers (IRL), pour les ménages. Cette mesure de plafonnement a fonctionné jusqu'à présent.

Adoptées à titre provisoire, ces dispositions arrivent à expiration le 1^{er} juillet prochain. Sans intervention rapide du législateur, les commerçants et les locataires risquent de subir une brutale hausse de loyer dans les prochaines semaines, en application du niveau actuel des deux indices de référence. Si nous ne faisons rien, le plafonnement que nous avons voté disparaîtra, ce qui ouvre la possibilité de hausses de loyers très importantes.

Aussi, la présente proposition de loi vise à prolonger le plafonnement jusqu'au premier trimestre 2024. Avec l'accord des secrétaires généraux des groupes politiques, il a été convenu la semaine dernière de l'examiner en urgence. Le rapporteur n'en a pas moins eu le temps d'auditionner une dizaine d'associations de propriétaires et de locataires.

La proposition de loi sera examinée en séance publique dès demain, à 21 h 30. La procédure d'examen simplifiée a été demandée, mais le groupe LFI-NUPES s'y est opposé. Le Sénat a accepté les mêmes contraintes de délais ; la proposition de loi y sera examinée dès le 7 juin.

Sur ce texte, vingt-trois amendements ont été déposés. Cinq d'entre eux ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution ; un amendement constituait un cavalier législatif ; deux sous-amendements contredisaient le sens des amendements auxquels ils s'appliquaient ; deux amendements ont été retirés par leurs auteurs. Nous avons donc quinze amendements à examiner.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. La présente proposition de loi, issue de la majorité, doit permettre de maintenir provisoirement un dispositif de plafonnement de la revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs.

J'ai pleinement conscience que ce texte est examiné dans des délais particulièrement restreints et inhabituels. Je remercie tous les groupes politiques d'avoir accepté que les débats se tiennent de manière très accélérée, compte tenu de l'urgence de la situation. Je remercie aussi les nombreux acteurs que nous avons auditionnés de s'être rendus disponibles dans un délai si bref. J'espère que nos débats et ceux du Sénat permettront de tomber rapidement d'accord sur un texte définitif, afin de protéger pour une année supplémentaire les commerçants et les locataires de hausses de loyers trop importantes, qu'ils pourraient subir en raison de l'inflation.

Contrairement à ce que j'ai entendu dire depuis le dépôt du texte, il s'agit de limiter la hausse des loyers prévue contractuellement dans les baux des commerçants et des ménages. Une telle intervention de l'État face à l'inflation est une exception française. Un tel bouclier a pour seul objectif de protéger les locataires. Il semble essentiel de le prolonger.

J'en viens aux raisons motivant l'examen de la proposition de loi. En 2022, face à l'importante inflation, qui s'est établie à 5,2 %, contre 1,6 % en 2021, nous avons adopté à l'été la loi d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, comportant des dispositions relatives à la protection du niveau de vie et des consommateurs ainsi qu'à notre souveraineté énergétique. Deux de ses articles nous intéressent ici.

Premièrement, l'article 12 prévoit un plafonnement de l'évolution de l'IRL à 3,5 % en glissement annuel, afin de protéger les locataires de hausses trop importantes de loyers lors de la revalorisation annuelle de ceux-ci. Ce plafonnement est ramené à 2,5 % pour les départements et régions d'outre-mer (Drom) et peut être modulé de 1,5 point de pourcentage supplémentaire en Corse. L'IRL, publié trimestriellement, est calculé à partir de l'indice des prix à la consommation (IPC) sur les douze mois qui précèdent. Il est donc structurellement construit pour amortir les effets de l'inflation, en les lissant dans le temps. De plus, la revalorisation annuelle du loyer fondée sur l'IRL n'est possible que si elle est expressément prévue dans le bail.

Deuxièmement, l'article 14, introduit en cours de navette parlementaire, plafonne l'évolution de l'ILC pour les seules PME, à hauteur de 3,5 % également. Cet indice est calculé à partir de l'IPC et de l'indice du coût de la construction (ICC). Il sert de référence pour la réévaluation des loyers, dans le cadre d'un bail commercial, pour les commerçants et pour les artisans. Il a fait l'objet d'une réforme importante et bienvenue par décret en mars 2022. L'indice du chiffre d'affaires du commerce de détail n'entre plus dans les paramètres de calcul de l'ILC, ce qui contribue à modérer sa hausse.

En l'état de la loi, ces mesures de plafonnement de l'évolution de l'IRL et de l'ILC ne s'appliqueront plus pour les indices publiés après le mois de juillet. Cela signifie que, si nous ne faisons rien, les loyers indexés sur ces indices pourraient recommencer à augmenter de manière plus importante, car l'inflation demeure très

élevée – le programme de stabilité (PSTAB) 2023-2027 du Gouvernement l’estime à 4,9 % pour l’année 2023.

L’objet de la proposition de loi est de prolonger ces mesures de plafonnement jusqu’au premier trimestre 2024. L’article 1^{er} les prolonge pour l’ILC et l’article 2 pour l’IRL, en conservant les dispositions spécifiques à la Corse et aux outre-mer.

Nous avons choisi l’échéance du premier trimestre 2024 car les estimations indiquent que l’ILC et l’IRL resteront à des niveaux élevés hors mesures de plafonnement. Ces indices s’établiraient à environ 6 % en glissement annuel pour le troisième trimestre 2023, pour ensuite décroître progressivement et passer sous la barre des 3,5 % au deuxième trimestre 2024. Par ailleurs, il s’agit de dispositions conjoncturelles et d’urgence : il convient de ne pas les prolonger trop longtemps, compte tenu de leur caractère dérogoire au droit commun.

La proposition de loi ne modifie ni le niveau, ni le périmètre du plafonnement retenu dans la loi dite pouvoir d’achat, soit 3,5 %. Ces dispositions visent à protéger le pouvoir d’achat des Français et la viabilité économique de nos commerçants et de nos artisans. Nous ne souhaitons pas que les locataires et les preneurs subissent l’intégralité des conséquences de l’inflation. L’intervention du législateur vise à assurer la poursuite de relations contractuelles aussi équilibrées que possible entre les bailleurs et les locataires.

S’il est indispensable de soutenir les locataires, nous ne pouvons pas totalement déséquilibrer la situation, au risque de pénaliser trop les propriétaires et les bailleurs. Eux aussi sont touchés par l’inflation, alors même que de lourds efforts d’investissements, notamment pour réussir le défi de la rénovation énergétique des bâtiments, leur sont demandés. Quant aux commerçants retraités, le loyer de leur ancien commerce, dont ils ont cédé le fonds, représente leur principale source de revenus. Le plafonnement, nonobstant l’inflation, représente déjà pour ces personnes un effort important.

Par ailleurs, nous intervenons dans une relation contractuelle et dans le droit de la propriété. Aussi faut-il le faire avec parcimonie et justesse. Il faut donc adopter des dispositions proportionnées aux objectifs que nous visons, pour conserver une logique économique à la mesure et pour nous prémunir – j’insiste sur ce point – de tout risque de censure par le Conseil constitutionnel, alors même que le temps presse. Je rappelle que le Conseil constitutionnel admet les atteintes aux droits de propriété et à la liberté contractuelle uniquement si elles sont justifiées par un motif d’intérêt général et proportionnées à l’objectif visé. Un gel complet des loyers ou une extension absolue des dispositions seraient certainement censurés.

Je souhaite donc que nous en restions à un taux de 3,5 %. D’abord, il a été adopté dans le cadre de la loi dite pouvoir d’achat ; il a donc fait l’objet de discussions et de réflexions en amont du dépôt du projet de loi et lors de son examen au Parlement. Ensuite, je sais que nous aurons le débat, lors de l’examen de

l'article 1^{er}, sur l'extension du plafonnement de l'évolution de l'ILC aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), voire aux grandes entreprises.

Pour les raisons que je viens d'avancer, je souhaite que nous en restions à un mécanisme ciblé sur les TPE et les PME, lesquelles sont les plus menacées par les conséquences de l'inflation et les moins bien armées pour renégocier leurs baux commerciaux, par comparaison avec de plus grandes entreprises ou de grandes enseignes. Par ailleurs, les PME, micro-entreprises incluses, constituent la quasi-totalité des entreprises du secteur du commerce.

Je vous propose donc d'adopter la proposition de loi telle qu'elle a été déposée, afin de nous en tenir strictement à une prolongation des mesures débattues l'été dernier, dont je pense que nul ne contestera l'utilité, sans préjudice du débat légitime que nous pouvons avoir sur leur caractère suffisant ou non. Sans ce plafonnement, la variation annuelle de l'IRL et de l'ILC aurait atteint, d'après les estimations, environ 6,3 % sur les derniers indices publiés. Il est donc nécessaire d'agir dès maintenant, afin de maintenir cette protection pour l'année à venir.

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Annaïg Le Meur (RE). Pour faire face à l'inflation, le Gouvernement et le Parlement se sont saisis de la question du pouvoir d'achat. Nous avons voté l'été dernier des mesures d'urgence et nous avons bien fait. Nous avons bien fait de voter ces mesures conjoncturelles, car la France a connu l'année dernière une inflation sans précédent, de l'ordre de 5,2 % en 2022, contre 1,6 % en 2021. Nous avons bien fait de voter ces mesures d'urgence, car elles ont permis de protéger le pouvoir d'achat de nos compatriotes, ainsi que nos commerçants et nos entreprises.

La présente proposition de loi vise à prolonger l'encadrement des indices locatifs pour protéger les Français. Nous avons plafonné temporairement à 3,5 % l'évolution de l'IRL, qui s'applique à la révision des loyers dans le parc privé et social, jusqu'au deuxième trimestre de l'année 2023. Nous avons également plafonné, jusqu'au premier trimestre 2023, la variation annuelle de l'ILC, qui s'applique à la révision des baux commerciaux pour les TPE et les PME. Grâce à ces mesures d'urgence, nous avons protégé les Français et nos entreprises. Sans ce plafonnement, la variation de ces indices aurait été de l'ordre de 6,3 % ; nous l'avons limitée à 3,5 %.

Ces mesures temporaires arrivent à échéance et l'inflation perdure. C'est pourquoi nous souhaitons proroger ces dispositions jusqu'au premier trimestre 2024. Elles seront utiles pour continuer de préserver le pouvoir d'achat des locataires, en plafonnant la hausse des loyers, et de protéger notre tissu de PME et de TPE. Nos artisans et nos commerçants connaissent encore de grandes difficultés financières. Même si leurs entreprises sortent progressivement la tête de l'eau, certaines restent fragiles. Si nous ne les protégeons pas, plus de 400 000 entreprises françaises risquent de se trouver en très grande difficulté.

Jusqu'à la semaine dernière, tous les groupes politiques étaient favorables à l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour et à son adoption. Nous étions d'accord sur un texte utile, bénéfique et équilibré. Il prolonge des mesures ayant permis de répartir le poids de l'inflation entre les acteurs et de protéger les acteurs les plus fragiles d'une hausse trop importante des loyers.

Au nom du groupe Renaissance, j'affirme mon plein soutien à ce texte consensuel, cohérent et respectueux de la Constitution, qui vise à prolonger le plafonnement des indices locatifs. Ceux qui s'y opposeront devront assumer une augmentation massive des loyers dans les prochains mois.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je remercie Annaïg Le Meur et le groupe Renaissance de mettre en avant l'urgence dans laquelle nous sommes et le bon fonctionnement du plafonnement des indices locatifs. Nous attendons de lui qu'il continue à fonctionner pour passer une bosse d'inflation, qui nous amènera au début de l'année 2024. Tout l'enjeu est de prolonger un peu le bouclier loyer, pour permettre aux locataires et aux entreprises de continuer à faire face à la pression de l'inflation, qui devrait refluer au début de l'année 2024.

M. Nicolas Meizonnet (RN). La proposition de loi dont nous allons débattre vise à maintenir le plafonnement des indices locatifs. Elle est la prorogation de dispositions adoptées dans le cadre de la loi dite pouvoir d'achat, qui expirent dans un mois.

Il est à noter que l'Assemblée nationale a été informée il y a moins d'une semaine du dépôt de la proposition de loi. Il est aussi à noter qu'elle émane d'un député et non du Gouvernement, ce qui peut signifier deux choses, chers collègues de la majorité : soit vous considérez qu'il est normal que l'opposition n'ait que deux jours pour travailler une proposition de loi, ce qui est une forme de mépris à l'égard de la représentation nationale, si caractéristique de la Macronie ; soit vous vous êtes réveillés à la dernière minute et vous venez de vous apercevoir que les mesures arrivent à échéance, alors même que l'inflation ne cesse de galoper et que les mesures prises par ce Gouvernement n'ont aucun effet déflationniste, bien au contraire, ce qui signe un amateurisme certain. Mépris ou amateurisme ? Peut-être un peu des deux, mon capitaine !

Depuis la crise sanitaire, notre économie connaît une inflation très forte, qui pèse de plus en plus sur la vie des Français. Aggravée par le conflit ukrainien mais aussi par un ensemble de décisions prises aux échelons national et européen, elle touche notamment le secteur de l'immobilier. Pour les ménages comme pour les TPE et les PME, le loyer représente une dépense souvent incompressible, de plus en plus difficile à assumer.

Nous soutenons donc la proposition de loi, qui vise à protéger les locataires de l'explosion du montant de leur loyer. Toutefois, nous regrettons que le Gouvernement n'ait aucun autre levier à proposer pour répondre à la crise du logement et de l'immobilier dans notre pays.

Dans le contexte financier actuel, les banques prêtent très difficilement, ce qui contraint les acheteurs potentiels à se rabattre sur la location. Par ailleurs, sous la menace des normes en matière de diagnostic de performance énergétique (DPE), une partie du parc immobilier français risque d'être interdite à la location d'ici quelques années, ce qui amplifierait la crise de manière exponentielle. L'inflation des prix de l'immobilier est donc entretenue par un climat législatif et financier. Des solutions plus concrètes doivent être prises pour que la situation s'améliore à long terme.

Nous émettons un avis favorable à la proposition de loi, car elle est un moindre mal dans cette période d'inflation des prix et de stagnation des salaires. Toutefois, nous n'oublions pas que l'inflation est en partie due à vos choix calamiteux, par exemple en matière de politique énergétique. Gouverner, c'est prévoir. Les Français attendent du Gouvernement des solutions à long terme pour améliorer la situation sur les fronts de l'immobilier, de l'inflation et du pouvoir d'achat.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Vous avez eu des mots très durs, affirmant qu'aucune mesure prise ces derniers mois n'a eu d'effet déflationniste. Celle que nous proposons de proroger offre un parfait contre-exemple. Si nous n'avions pas voté la protection consistant à plafonner l'évolution des indices locatifs pour les particuliers et pour les entreprises, l'augmentation des loyers aurait été de près du double. Voilà typiquement une mesure qui a permis de limiter les effets de l'inflation pour les locataires, les TPE et les PME !

M. William Martinet (LFI-NUPES). Nous nous sommes opposés à l'examen de la proposition de loi en procédure simplifiée, parce que nous considérons qu'elle est grave et mérite un débat politique complet. Elle est même sans doute, depuis la réforme des retraites, la loi la plus antisociale dont nous avons à discuter.

De quoi parlons-nous ? 3,5 % d'augmentation des loyers en 2023, après 3,5 % d'augmentation l'année dernière : depuis votre arrivée au pouvoir, chers collègues de la majorité, les loyers ont augmenté de plus de 7 % ! Il est particulièrement culotté de se présenter comme les défenseurs du pouvoir d'achat des locataires quand on a, en l'espace d'un an, augmenté de 7 % leur loyer ! Cela représente, en valeur absolue, un peu plus de 500 euros par an et par locataire en moyenne.

Rendez-vous compte : le logement est le principal poste de dépenses pour les catégories populaires ! Avec une telle augmentation, vous les mettez dans la détresse ! Ce sont des gens qui doivent sauter des repas pour payer leur loyer, parce qu'ils ont peur d'être en impayé et de se faire expulser. Voilà la réalité sociale que nous constatons sur le terrain et que vous allez aggraver en faisant le choix politique d'augmenter les loyers !

Si cette réalité humaine ne vous parle pas, on peut présenter les choses différemment. Du point de vue macro-économique, l'augmentation des loyers de 7 % représente dans le pays un transfert de 5 milliards d'euros, chaque année, de la poche des locataires à la poche des propriétaires. Or la propriété lucrative, dans notre pays, est très concentrée. Ces 5 milliards d'euros arrivent donc dans les poches d'une minorité de multipropriétaires, qui possèdent les biens mis en location. Précisément, 3,5 % des ménages récupéreront 2,5 milliards d'euros grâce à la loi que vous allez faire voter. J'espère que tout le monde se rend compte de ces proportions !

Il s'agit d'une mesure antisociale équivalente à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). J'imagine que cela ne vous dérangera pas : vous l'avez adoptée lors du précédent quinquennat ! Je m'adresse à nos autres collègues : vous prenez une décision qui n'est absolument pas neutre socialement et participe au contraire à la concentration des richesses dans les mains de quelques-uns.

J'en viens à l'argument avancé pour la justifier. Monsieur le rapporteur, vous avez beau jeu de dire que, si nous laissons faire, le mode de calcul de l'IRL provoquerait une augmentation des loyers plus importante. Chacun ici a conscience que le choc inflationniste rend caduc le mode de calcul de l'IRL. Nous défendrons un amendement visant à le refonder, car il est désormais inopérant.

Il s'agit de ne pas se cacher derrière son petit doigt et d'assumer le débat politique. La représentation nationale est appelée à voter pour choisir le montant des loyers. Il faut bien constater que, lorsque vous pouvez choisir, vous infligez une augmentation très importante.

Je vais même plus loin : quand il s'est agi d'augmenter les salaires, que nous vous avons proposé d'indexer sur l'inflation pour protéger le pouvoir d'achat des salariés, qu'avez-vous répondu ? Niet ! En revanche, quand il s'agit d'augmenter le montant des loyers pour préserver la rente locative de l'inflation, vous êtes au rendez-vous et déposez une proposition de loi. 3,5 plus 3,5, cela fait 7 % d'augmentation depuis que vous êtes arrivés !

Il faut assumer le débat. Vous n'êtes pas au service des gens qui travaillent dur. Vous êtes au service de la rente locative.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Monsieur Martinet, je ne vous ai pas entendu vous alarmer de la fin de la protection des loyers au 30 juin. On nous reproche de nous saisir d'une disposition visant à la prolonger, mais, jusqu'à présent, personne ne s'est exprimé !

Par ailleurs, vous êtes complètement à côté de la plaque. Vous dites que nous choisissons une politique d'augmentation des loyers ; nous faisons exactement le contraire. En l'absence de dispositions de protection, l'augmentation des loyers aurait atteint 6 %, que nous avons transformé en 3,5 %. Qui protège qui ?

Nous protégeons aussi les locataires. Nous leur avons évité une explosion du montant des loyers, et vous venez nous faire la leçon en disant que nous sommes du mauvais côté du manche ! Si nous vous écoutons et que nous ne faisons rien, le 1^{er} juillet, vous irez expliquer aux locataires et aux commerçants pourquoi leurs loyers augmentent de 6 %. Notre responsabilité, c'est de les protéger.

Quant à l'augmentation des loyers de 7 % que vous évoquez, les dispositions de plafonnement ont limité leur hausse à 3,5 % par an, et non à 7 %.

M. Dino Ciniéri (LR). La proposition de loi de notre collègue Thomas Cazenave vise à prolonger d'une année le plafonnement des loyers, qui doit bientôt prendre fin. Prévu par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, le plafonnement de la variation de l'IRL à 3,5 % expirera le 30 juin prochain. Cette mesure est destinée à limiter l'impact de la forte inflation sur les hausses de loyer et à rendre prévisibles les dépenses que les ménages et les commerçants consacrent à leur logement ou à leur local.

S'apercevant tardivement que la fin du bouclier loyers est proche, la majorité cherche désormais à le prolonger en urgence. La présente proposition de loi a été déposée dans la précipitation pour éviter le risque de hausses brutales des loyers dès l'été.

Le groupe Les Républicains ne s'opposera pas au principe de la proposition de loi. Toutefois, nous regrettons la précipitation dans laquelle nous devons l'examiner, consécutive au recours à la procédure d'examen simplifiée. Il s'agit d'un énième problème d'anticipation de la part du Gouvernement et de la majorité.

Certes, le plafonnement de la variation de l'IRL permet de préserver le pouvoir d'achat des locataires, mais il ne correspond pas à la réalité de l'inflation que subissent également les bailleurs. Pour eux, il s'agit d'un symbole négatif, au moment où on attend d'eux de lourds travaux de rénovation énergétique. Il serait plus juste que la mesure de plafonnement, qui exige un effort réel de la part des bailleurs, dont c'est le principal revenu, anticipe mieux la probable hausse de l'IRL.

Par ailleurs, la proposition de loi sert à bon compte la communication du Gouvernement et de la majorité, mais elle ne s'attarde pas sur la perte de recettes qu'elle induira pour les collectivités locales, ni sur les possibilités de contourner, telle que la hausse des loyers par un propriétaire avant l'arrivée d'un nouveau locataire. Le groupe Les Républicains considère qu'il serait préférable que la revalorisation des loyers soit effectuée sur la moyenne de l'IRL des quatre derniers trimestres, ce qui permettrait de tenir compte de l'inflation de façon plus juste tout en préservant l'équilibre de la mesure et la répartition de l'effort entre bailleurs et locataires.

Enfin, la proposition de loi, telle qu'elle est rédigée, prévoit de reconduire la mesure du bouclier loyers, mais laisse entendre que la progression des loyers sur deux ans ne sera pas limitée à 3,5 %.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Vous évoquez la juste répartition de l'effort entre les bailleurs et les locataires. Tel est précisément l'objet de la proposition de loi. Nous ne pouvons ni laisser les loyers s'envoler, abandonnant les locataires face à l'inflation, ni les geler, car les propriétaires bailleurs sont aussi exposés aux conséquences de l'inflation et supportent le coût des travaux de mise aux normes énergétiques.

Par ailleurs, notre action, n'en déplaise à certains, est encadrée non par la Constitution, mais par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui exige de démontrer, pour intervenir dans la liberté contractuelle, comme nous le faisons dans la proposition de loi, qu'il existe un motif d'intérêt général – il existe – et que la mesure est proportionnée. Une mesure consistant à geler les loyers serait certainement censurée. Il s'agit d'une proposition de loi d'équilibre, qui répartit l'effort entre les locataires et les bailleurs.

M. Mohamed Laqhila (Dem). La loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, qui a été adoptée l'été dernier à la suite des annonces du Président de la République, avait pour objet de limiter l'impact de la hausse des prix à la consommation sur le budget des ménages. Entre autres mesures, cette loi a plafonné l'ILC pour les PME et TPE, et l'IRL pour les ménages.

Le logement représente près de 30 % des dépenses de consommation des ménages et constitue le premier poste de dépenses des Français. Alors qu'il aurait pu augmenter de plus de 5,5 % en 2022 et de plus de 6,3 % en 2023, l'IRL a été plafonné par la loi à 3,5 %. Cet indice repose à 75 % sur l'inflation et à 25 % sur l'évolution du coût de la construction.

S'agissant des TPE-PME, le texte relatif au pouvoir d'achat a plafonné l'ILC à un même niveau de 3,5 % ; il aurait connu, à défaut, une hausse de 6,26 % en 2023. Si nombre de PME connaissent une sortie de crise inflationniste progressive, leur situation reste fragile. Une augmentation soudaine des loyers ferait peser un risque, en particulier, sur les 440 000 entreprises du commerce de détail.

Ce texte vise à reconduire à l'identique le plafonnement des indices. Nous considérons que ces mécanismes ont fait leur preuve. Le plafonnement de l'IRL a contenu la hausse des loyers dans un contexte de baisse de la construction de logements neufs et de hausse des taux d'intérêt, laquelle a réduit le nombre de transactions immobilières. Cette tendance risque d'entraîner une pression croissante sur les prix locatifs. C'est pourquoi le groupe Démocrate apportera son soutien plein et entier à ce texte, afin d'accompagner au plus près les Français pendant toute la durée du pic inflationniste.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je voudrais insister à mon tour sur la fragilité de notre tissu de commerçants indépendants, y compris en cette période de sortie de crise. Une revalorisation de leurs loyers de plus de 6 % les plongerait dans de grandes difficultés. La proposition de loi vise notamment à les protéger.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Nous ne pouvons que regretter l'urgence dans laquelle nous devons travailler, une fois de plus. On peut se demander ce que le Gouvernement aurait fait si notre rapporteur n'avait pas proposé ce texte. Il est heureux que, par rapport à la première version, les loyers locatifs aient été ajoutés au volet commercial. Cette évolution tardive témoigne sans doute des différences de priorités entre nous.

Les TPE et PME subissent les effets de l'inflation et de l'insuffisance du bouclier tarifaire énergétique. La hausse violente des loyers commerciaux aurait pour elles des conséquences catastrophiques. Pour leur part, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) sont exclues du dispositif et devront donc tenter de conclure des accords de gré à gré avec les bailleurs, qui, pour la quasi-totalité d'entre eux, ont refusé de les accompagner. Les hausses appliquées ont pu atteindre 15 % en deux ans.

Il convient d'instituer un mécanisme plus protecteur pour les propriétaires particuliers. Alors qu'une entreprise peut, en partie, répercuter ses coûts, un locataire est contraint par ses revenus. La hausse du loyer atteint directement son pouvoir d'achat. Le plafonnement de l'IRL à 3,5 % est bien trop élevé compte tenu de la hausse précédente de l'indice. Il paraît improbable que la hausse de la taxe foncière subie par un propriétaire bailleur dépasse le produit supplémentaire du loyer. Nous proposerons un amendement visant à geler l'évolution des loyers locatifs au cours de la période fixée par le rapporteur.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Le débat porte sur le bon niveau du plafond. C'est une question d'équilibre. L'inflation excède 6 %. Je ne crois pas qu'il faille geler les loyers pour deux raisons. D'une part, les bailleurs doivent faire face à des charges supplémentaires, qu'il s'agisse de la taxe foncière, qui a explosé dans un certain nombre de villes, du coût des travaux – affecté par la forte hausse du prix des matériaux – et des exigences de rénovation énergétique des logements. D'autre part, les propriétaires ne se réduisent pas aux grandes foncières. Les commerçants cèdent parfois leur bail tout en restant propriétaires des murs, par exemple pour constituer un complément de retraite. Il faut trouver un juste milieu entre 6,5 et 0. Je propose que l'on conserve le chiffre de 3,5 %, qui avait été défini l'été dernier à la suite des négociations.

M. Luc Lamirault (HOR). Nous examinons la proposition de loi visant à maintenir, jusqu'au premier trimestre 2024, le plafonnement de l'ILC et de l'IRL institué pour une durée d'un an par les articles 12 et 14 de la loi sur le pouvoir d'achat du 16 août dernier. Plus précisément, l'article 1^{er} vise à prolonger le plafonnement de 3,5 % de l'augmentation de l'ILC afin de permettre aux PME de garder la tête hors de l'eau et, ainsi, de préserver la diversité de notre tissu commercial. En effet, le contexte inflationniste pourrait entraîner des variations annuelles nettement plus élevées. Une hausse des charges frappant les entreprises pourrait se répercuter sur leurs prix de vente et entretenir l'inflation. Le loyer peut représenter jusqu'à 20 % du chiffre d'affaires de certains commerces.

Il me semble nécessaire d'aller plus loin et de mener une réflexion sur l'ILC. Cet indicateur devrait s'adapter aux commerces présents dans les petites communes, lesquels subissent parfois une augmentation de loyer sans proportion avec celle de leur chiffre d'affaires. On pourrait réfléchir à une régionalisation ou à une autre forme d'évolution de l'indice.

L'article 2 maintient le plafonnement temporaire de 3,5 % de l'IRL au bénéfice des ménages, afin de les aider à lutter contre l'inflation qui, selon l'Insee, devrait perdurer. Nous nous devons de légiférer pour protéger leur pouvoir d'achat.

Soucieux de défendre nos petites entreprises et nos concitoyens, le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de ce bouclier contre l'augmentation de loyer.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je crois également nécessaire de continuer à travailler sur l'ILC, qui a fait l'objet d'une réforme en mars 2022, mais la proposition de loi ne constitue pas le véhicule législatif adapté. Il convient aussi de mener un travail à l'échelon réglementaire sur la construction de cet indicateur.

Mme Cyrielle Chatelain (Écolo-NUPES). Pour beaucoup de familles et d'entrepreneurs, l'augmentation des loyers et, plus généralement, du coût de la vie, s'apparente à un mur. Nos compatriotes sont victimes d'un effet de ciseau : ils subissent une inflation de près de 6 %, et même de 19 %, en moyenne, pour les denrées alimentaires, mais leurs salaires ne suivent pas. Une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) de février 2023 montre qu'en 2022, en euros constants, l'indice du salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés a baissé de 2,2 %. Le mois dernier, les prestations et minima sociaux n'ont été relevés que de 1,6 %. À titre d'exemple, pour une famille avec deux enfants percevant le niveau d'aides maximal, l'allocation familiale n'a augmenté que de 2,24 euros.

Face à la hausse des prix, le loyer devient une charge de plus en plus insurmontable. C'est le premier poste de dépenses pour les ménages les plus modestes. Dans la conjoncture actuelle, de très nombreuses familles sont à un doigt de tomber dans la pauvreté, pour celles qui n'y sont pas déjà. Selon une étude d'Imodirect, le nombre d'impayés de loyers, qui est déjà élevé, connaît une augmentation constante en Île-de-France. Les professionnels parlent même d'un niveau alarmant. En mars 2022, près de 5 % des contrats de location étaient touchés par de petits impayés ; un an après, on en comptait 19 %. Les impayés supérieurs à un mois de loyer en Île-de-France sont passés, sur la même période, de 0,9 à plus de 3 % pour l'ensemble des locations. Pis, les bailleurs sociaux font état d'une hausse des impayés de 10 %. Comme le signale la Fondation Abbé Pierre depuis plusieurs années, on compte plus de 4 millions de personnes mal logées et 15 millions de personnes en situation de fragilité. Ces difficultés seraient accrues si on continuait à augmenter les loyers.

La situation exige des mesures structurelles, mais vous ne proposez rien. Vous avez fait adopter une loi honteuse, visant, selon vos termes, à « protéger les logements contre l'occupation illicite », par laquelle vous avez encore précarisé les locataires en situation d'impayés. Vous nous avez promis un grand chambardement du logement, avec le Conseil national de la refondation (CNR), mais les travaux annoncés ont été reportés. La majorité a également reporté l'examen de la proposition de loi sur la régulation des meublés touristiques, qui font pourtant enfler les prix à la location.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je ne comprends pas vos reproches. Je ne vous ai jamais entendue nous mettre en garde contre la fin du bouclier des loyers. Nous prenons cette initiative, que je pensais consensuelle, pour éviter une hausse des loyers de 6 % et, partant, protéger le pouvoir d'achat. De votre côté, vous nous appelez à prendre des mesures structurelles. La proposition de loi a pour objet de prolonger un bouclier qui a montré ses effets, non de réformer la politique du logement.

M. Stéphane Peu (GDR-NUPES). Je ne peux que regretter la précipitation avec laquelle nous examinons cette proposition de loi, qui a conduit M. Cazenave à faire l'impasse sur beaucoup de sujets dans son rapport. L'un d'entre eux est essentiel : l'inflation ne produit pas le même effet sur le bailleur et le locataire, puisque la forte augmentation des prix que nous connaissons se répercute tant dans le loyer, qui sera simplement encadré mais pas gelé, que dans les charges locatives, qui s'accroissent dans des proportions considérables. Les locataires, qui sont souvent des jeunes, des travailleurs modestes ou des retraités, subissent ainsi une double peine. Nous demandons un gel des loyers et non la préservation d'un illusoire équilibre entre le bailleur et le locataire, puisque ceux-ci subissent les effets de l'inflation de manière très inégale.

Dans la loi climat, vous avez prévu un gel des loyers pour encourager les propriétaires de passoires thermiques à effectuer des travaux. Pourquoi, dès lors, jugez-vous inopérant le gel des loyers que nous vous proposons ? La loi doit protéger les plus faibles et les plus modestes.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Nous devrions vous remercier, si j'ai bien compris, d'augmenter les loyers de 7 % en deux ans. Vous nous parlez de la bosse de l'inflation, mais c'est à votre politique que les gens se cognent. Les fins de mois sont de plus en plus difficiles. La dérégulation des tarifs du gaz, au 1^{er} juillet, frappera en premier lieu les locataires des bailleurs sociaux. Vous vous efforcez de pallier l'inconséquence, pour ne pas dire l'incompétence, du Gouvernement, qui avait oublié que son dispositif s'éteindrait au cœur de l'été. Votre politique n'est pas à la hauteur de la crise du logement. Rencontrez deux ou trois maires, ils vous diront les problématiques auxquelles ils sont confrontés pour satisfaire la demande de logement, prendre en compte les besoins des personnes dépendantes et en situation de handicap. Nous ne vous remercions pas pour votre inconséquence et votre incurie.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Je regrette de devoir rappeler que notre action s'inscrit dans un cadre constitutionnel. Il est incroyable de constater que vous balayez ces arguments d'un revers de main. On peut se faire plaisir en votant une loi qui sera censurée par le Conseil constitutionnel, mais pensez-vous que l'on aura ainsi protégé le pouvoir d'achat des Français ? Nous proposons une solution qui, contrairement au gel des loyers, respecte la jurisprudence du juge constitutionnel. La proposition de loi constitue un équilibre entre les intérêts des bailleurs et des locataires.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Il est temps d'ouvrir les yeux sur la situation que traversent les Françaises et les Français, singulièrement les classes moyennes et les ménages modestes. Voilà deux ans qu'ils subissent de plein fouet l'inflation, que le prix de leur caddie s'envole, que les loisirs leur deviennent inaccessibles. Et que dire des déplacements rendus parfois impossibles par la hausse du prix du carburant ? La situation est devenue largement insoutenable.

Réguler les marchés n'est certainement pas dans votre ADN, mais c'est pourtant une nécessité, comme en témoigne le bouclier loyer, introduit par la loi sur le pouvoir d'achat. Plafonner à 3,5 % la hausse des loyers pourrait être un moindre mal mais, pour les plus fragiles, c'est une augmentation considérable. Salaires et pensions sont loin de progresser à la même vitesse. Selon une étude de HelloSafe, dans seize départements, le loyer représente plus de 40 % du salaire net. Si on ajoute à cela que 41 % des Français ne parviennent plus à faire face à leurs dépenses d'énergie, comme le constate le Secours populaire, on comprend que le climat social soit explosif. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2021, près de 400 000 personnes ne bénéficient plus des aides personnalisées au logement (APL), ce qui paupérise un peu plus les ménages.

Bercy vient-il de découvrir que le bouclier loyer arrive à échéance fin juin ? Je regrette vivement que l'on traite ces questions d'urgence sociale dans de telles conditions. Vous proposez de maintenir le plafonnement, mais selon quelles modalités ? Le plafond de 3,5 % sera-t-il conservé jusqu'en mars prochain ? Pour limiter la casse, nous demandons au Gouvernement qu'il s'engage à revaloriser les APL à un niveau digne, à élargir le nombre de ménages qui y sont éligibles et à prolonger le bouclier loyer adapté aux outre-mer et à la Corse – je dis bien prolonger et non pas renouveler.

De même, la situation de nos PME reste fragile. Une nouvelle augmentation des loyers pourrait leur faire courir un risque insurmontable.

Votre proposition de loi est nécessaire mais certainement pas suffisante, car elle ne répond que partiellement à l'urgence sociale. Elle ne régule pas le niveau de charges par rapport aux revenus. Êtes-vous enfin prêts à sortir des mesures palliatives ?

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Le plafonnement de l'IRL et de l'ILC s'étendra bien jusqu'à la fin du premier trimestre 2024. En outre, nous conservons

deux dispositifs institués l'été dernier : le plafonnement à 2,5 % pour les départements d'outre-mer (DOM) et la possibilité de moduler le plafond de 1,5 % en Corse. Dans cette région, le préfet a d'ailleurs plafonné à 2 % l'évolution de l'IRL.

M. le président Guillaume Kasbarian. Je voudrais vous remercier pour votre flexibilité et votre compréhension. Vous avez été nombreux à accepter d'examiner en urgence cette proposition de loi, conscients, dans la majorité comme dans l'opposition, de la nécessité d'agir sans délai. Je partage les critiques qui ont été exprimées quant au caractère tardif de ce débat. Le sujet a été vu tardivement par le Gouvernement – même si Olivia Grégoire a relevé dès fin avril-début mai la difficulté à laquelle les entreprises seraient exposées. M. Cazenave, quant à lui, a appelé très tôt mon attention sur le problème qui surviendrait à partir du 1^{er} juillet. Vos critiques sont tout à fait valables, mais j'appelle chacun à faire son autocritique – je veux bien faire la mienne. Chaque groupe parlementaire est maître de l'ordre du jour de sa niche. Je rappelle que ces journées d'initiative réservée se sont tenues le 9 février pour le groupe Socialiste et apparentés, le 6 avril pour le groupe Écologiste-NUPES et le 4 mai pour le groupe Gauche démocrate et républicaine-NUPES. À cette occasion, vous n'avez pas présenté le moindre texte relatif au logement devant notre commission.

Je remercie le rapporteur de l'avoir fait. Si l'on n'adoptait pas sa proposition, on se trouverait confrontés, le 1^{er} juillet, à un blocage et à une explosion du montant des loyers qu'on aurait du mal à expliquer.

Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Grégoire de Fournas (RN). Ce n'est pas aux oppositions de faire le boulot du Gouvernement. Nous avons une journée de niche par an alors que, presque chaque mois, une semaine est consacrée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

Je voudrais souligner une des nombreuses incohérences de la gauche, qui concerne, en l'occurrence, le diagnostic de performance énergétique (DPE), lequel conduira à aggraver considérablement la crise du logement. Comment les propriétaires pourront-ils effectuer des travaux aussi importants alors que le coût des matériaux explose ? Ce dispositif nous inspire un grand scepticisme. Votre position traduit votre détestation de la propriété, ce qui vous rapproche du Gouvernement. En effet, celui-ci a fait le choix de supprimer intégralement la taxe d'habitation sans toucher à la taxe foncière. Pour notre part, nous souhaitons favoriser l'accession à la propriété pour tous.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Je vous remercie, Monsieur le président, d'avoir souligné l'incurie du ministre du logement sur ce sujet. Quant au Rassemblement national, il essaie de faire oublier qu'il s'apprête à voter avec la majorité une mesure qui se traduira par une augmentation de 7 % du loyer des locataires les plus fragiles. Nous avons fait de nombreuses propositions pour accompagner les propriétaires souhaitant effectuer la rénovation thermique de leur

logement. Nous suggérons par exemple de financer l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour qu'elle accompagne au plus près des territoires des opérations de renouvellement urbain en cœur de ville. Cela permettrait de maintenir des loyers modérés tout en étant exemplaire sur le plan environnemental.

M. Vincent Rolland (LR). Ce ne sont pas tant les économies d'énergie à réaliser et le DPE qui sont en cause mais le mode de calcul de celui-ci, qui est uniforme quels que soient la taille du logement et le lieu. Nombre d'opérateurs mais aussi de responsables de diagnostics énergétiques vous diront que ceux-ci ne sont ni faits, ni à faire.

M. Thibault Bazin (LR). Nous sommes face à un enjeu auquel il importe de répondre de la manière la plus juste possible, et pour les locataires, et pour les propriétaires, qu'il ne faut pas opposer. Si nous ne faisons rien, l'augmentation des loyers sera probablement brutale et les propriétaires, de leur côté, ne sont pas tous de grandes sociétés foncières. Comment les accompagner, alors que leurs charges augmentent ? Certains ont réalisé des investissements et ont emprunté. Avez-vous imaginé des crédits d'impôt ou la transformation d'une assurance perte de loyer en charge, ce qui reviendrait à réduire l'imposition ? Dans le cas contraire, les propriétaires peuvent être dissuadés de réaliser des investissements, notamment, en faveur de la rénovation énergétique.

M. Frédéric Descrozaille (RE). Notre discussion montre à quel point notre Constitution brime l'initiative parlementaire. De surcroît, nous manquons de moyens d'expertise et de contrôle alors que nous créons de nombreuses normes. Il est en l'occurrence assez piquant de devoir agir dans l'urgence.

De grâce, convenons-en, le dispositif en vigueur doit être maintenu ! Nous aurons par ailleurs l'occasion de débattre de la question du logement et d'évoquer les moyens permettant de protéger les locataires et les propriétaires.

M. Jean-Louis Bricout (LIOT). Le poids des loyers et des charges diffère considérablement selon les revenus et pèse à hauteur de 41 % de ceux des ménages les plus modestes. La détresse sociale est réelle. Or, cette proposition de loi n'y répond pas puisque ses effets sont uniformes et qu'elle ne régule en rien le poids des charges par rapport au revenu.

Article 1^{er} : Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice des loyers commerciaux pour les petites et moyennes entreprises à 3,5 %

Amendement CE21 de Mme Alma Dufour.

M. François Piquemal (LFI-NUPES). Je regrette le ton ironique de M. le président et une instrumentalisation politicienne.

Il convient de geler les loyers commerciaux pour les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont nous savons qu'elles connaissent des difficultés

pour payer leurs charges énergétiques, accéder aux matières premières et, pour certaines d'entre elles, payer leur loyer.

En outre, nombre d'entre elles sont locataires de foncières telles qu'Arthur Loyd ou Unibail, pour lesquelles je me suis un peu inquiété... Heureusement, elles se portent bien ; 2021 fut une année record puisque la première a réalisé un chiffre d'affaires de 73,4 millions et que celui de la seconde a augmenté de 21,2 % en 2022, avec 2,24 milliards. Voilà à qui bénéficiera cette hausse des loyers ! La création d'une caisse de péréquation, à laquelle contribueraient les grandes foncières, permettrait de rééquilibrer la situation au bénéfice des PME.

M. le président Guillaume Kasbarian. Je vous retourne votre propos, monsieur Piquemal. C'est vous qui instrumentalisez cette question. La semaine dernière, tous les partis politiques étaient d'accord pour prolonger cette mesure dans le cadre d'une procédure rapide que vous avez rejetée. De plus, vous voulez faire croire que ce dispositif augmentera les loyers alors qu'il n'en est rien puisque si cette proposition de loi n'était pas adoptée, vous devez au contraire expliquer aux locataires que les montants exploseront à partir du 1^{er} juillet. C'est vous qui êtes en train de faire de la « pol-pol » sur le dos des locataires.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. D'une part, vous souhaitez étendre ce bouclier aux ETI, dont je vous rappelle qu'il s'agit d'entreprises de moins de 250 salariés dont le chiffre d'affaires est de plus de 50 millions ou d'entreprises qui comptent entre 250 et 5 000 salariés dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 milliard. L'adoption de cet amendement reviendrait à étendre considérablement le bouclier, y compris à des entreprises qui peuvent négocier avec un bailleur, or, le problème se pose pour les PME et les très petites entreprises (TPE) qui, elles, ne le peuvent pas. Tel est le cas de 99 % des entreprises commerciales. La mesure que nous proposons est protectrice mais ciblée et urgente face à un risque économique auquel les ETI ne sont pas confrontées. Fortement dérogoire à la liberté contractuelle et au droit de propriété, elle se doit d'être proportionnée.

D'autre part, vous proposez le gel des loyers, lequel ne respecte pas le principe d'équilibre, or, nous devons trouver un compromis entre bailleurs et locataires, les uns et les autres étant touchés par l'inflation.

Il importe, également, de respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Avis défavorable.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Ce texte entraînera une augmentation des loyers des locataires, des PME et des ETI, au profit de grandes sociétés foncières qui n'en ont absolument pas besoin. Nous devrions au contraire nous pencher sur la manière dont elles peuvent contribuer davantage à la solidarité et au développement économique des commerces de proximité.

Vos propos, monsieur le président, sont inacceptables. Si nous devons travailler dans de telles conditions, c'est au Gouvernement que vous soutenez et à la prétendue majorité à laquelle vous appartenez que nous le devons. Elle a passé le printemps à amuser notre assemblée en défendant des textes sans intérêt pour les Français, par exemple le pavoiement des drapeaux européens. Balayez devant votre porte ! Vous êtes les seuls responsables des difficultés des petits commerçants.

M. Thibault Bazin (LR). Il n'y a pas que de puissantes sociétés foncières. Des petits propriétaires doivent également supporter des investissements. C'est d'ailleurs l'intérêt des PME hébergées dans leurs locaux commerciaux que ceux-ci soient rénovés, notamment sur le plan énergétique.

Une modération des loyers est certes bienvenue et l'équilibre réalisé me paraît plutôt intéressant, même s'il est toujours possible de discuter du montant de l'ajustement.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CE20 de Mme Alma Dufour.

M. François Piquemal (LFI-NUPES). Dans cet amendement de repli, nous proposons uniquement que le plafonnement de 3,5 % soit étendu aux entreprises de taille intermédiaire.

Selon la loi Kasbarian-Bergé visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, que je devrais plutôt appeler « loi Chenu » car il s'agit d'un plagiat d'un texte du Rassemblement national, un petit commerçant qui n'a pas de bail en bonne et due forme est considéré comme un occupant sans droit ni titre. Or, avec l'augmentation des baux commerciaux, nombre d'entre eux risquent d'être soumis à des procédures judiciaires.

De plus, il n'est pas question de placer sur un même plan des sociétés foncières qui disposent de millions de mètres carrés de bureaux ou de locaux commerciaux et les petits propriétaires. C'est pourquoi un système de péréquation aurait été bienvenu.

Enfin, 7 millions de mètres carrés de locaux commerciaux étant vides, une taxation s'imposerait peut-être afin de compenser, notamment, le gel des loyers que nous appelons de nos vœux.

M. le président Guillaume Kasbarian. La proposition de loi Kasbarian-Bergé n'a rien à voir avec d'autres textes puisque, au-delà de la question des squats, elle traite celle des loyers impayés, qui ne figurait dans aucune autre proposition de loi. J'ajoute qu'elle a été adoptée largement en première lecture au Sénat et qu'elle ne comprend aucun amendement du Rassemblement national.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Dans le secteur du commerce, les ETI et les grandes entreprises représentent moins de 0,2 % des entreprises mais 51 % du

chiffre d'affaires. En font partie de grands groupes internationaux, avec leurs filiales, par exemple dans le domaine de l'habillement. Ils sont parfaitement profitables et sont en situation de négocier. Avis défavorable.

M. Thibault Bazin (LR). Cet amendement de la NUPES favorise ce que celle-ci dénonce par ailleurs puisque les ETI sont plutôt constituées par de grands groupes et des enseignes internationales.

M. Grégoire de Fournas (RN). Un point d'équilibre s'impose et tel est le cas avec ce texte, que nous soutenons. Cet amendement y participe pour les ETI et nous sommes plutôt enclins à le voter.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 : *Prolongation du plafonnement temporaire de l'évolution de l'indice de référence des loyers à 3,5 %*

Amendements CE11 de M. William Martinet, CE1 de Mme Marie-Noëlle Battistel, CE5 de M. Stéphane Peu, CE10 de Mme Cyrielle Chatelain, CE12 de M. William Martinet, CE4 de M. Sébastien Jumel et sous-amendement CE23 de M. Thibault Bazin, et CE13 de M. William Martinet (discussion commune).

M. René Pilato (LFI-NUPES). Votre texte autorise une hausse supplémentaire de 3,5 % des loyers après l'avoir autorisée l'année dernière, ce qui représente une nouvelle hausse de 240 euros pour un loyer moyen de 600 euros par an et de 500 euros compte tenu de l'augmentation de l'an passé. Une telle hausse s'ajoute à toutes celles qui paralysent le pouvoir d'achat des Français et occasionnent une augmentation de 10 % des impayés de loyer en 2022 par rapport à 2021. D'après l'Observatoire des inégalités, les 10 % de nos compatriotes qui gagnent le moins consacrent 42 % de leurs revenus au logement. Il est dès lors aisé de se mettre à leur place et de comprendre l'effort supplémentaire auquel ils sont contraints, avec l'aval décomplexé du Gouvernement.

Vous augmentez l'indice de révision des loyers mais, en contrepartie, les Français se battent pour l'augmentation de leurs salaires. C'est ce que demandent les ouvrières de Vertbaudet, dont les salaires stagnent, au Smic, alors qu'elles ont parfois plus de vingt ans de maison.

Je propose d'indexer l'IRL sur l'indice de revalorisation des fonctionnaires. Si tel avait été le cas, il n'aurait pas été réévalué depuis 2010. Il aurait été ensuite légèrement relevé de 0,6 % en 2016 puis aurait augmenté de 3,5 % l'année dernière. Cela aurait été plus juste que de favoriser une augmentation drastique de tous les postes de la vie quotidienne. Pour les fonctionnaires locataires, c'est la triple peine.

Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC). Nous proposons le gel de l'indice de référence des loyers lors de la revalorisation annuelle du 1^{er} juillet 2023 jusqu'au premier trimestre de 2024.

Avec un loyer moyen de 723 euros, une hausse de 7,12 % représentera une charge supplémentaire de 51 euros par mois, soit 617 euros par an. Cela s'ajoutera aux charges, dont les hausses sont encore bien plus élevées. Nous proposons que le plafonnement à 3,5 % perdure.

M. Stéphane Peu (GDR-NUPES). Nous proposons également un gel des loyers jusqu'au premier trimestre de 2024. La quittance des locataires, même dans ce cas-là, augmente en moyenne de 7 % à 10 % en raison de l'explosion des charges locatives.

Il n'est pas possible de présenter la hausse de 3,5 % comme un point d'équilibre entre bailleurs et locataires puisque l'inflation ne les touche en rien de la même manière, le locataire supportant 80 % à 90 % de la charge inflationniste.

Mme Cyrielle Chatelain (Écolo-NUPES). Un gel des loyers s'impose, en effet, afin de protéger les locataires mais aussi les propriétaires car le taux de loyers impayés augmente considérablement. De plus, les propriétaires peuvent bénéficier de niches fiscales lorsqu'ils rénovent leurs biens. Une telle mesure permettrait de sécuriser tout le monde.

Nous avons d'ailleurs défendu un texte permettant de protéger les propriétaires de maisons individuelles et d'améliorer leur indemnisation en cas de fissures liées au gonflement des argiles. Les écologistes se soucient aussi d'eux.

M. le président Guillaume Kasbarian. Cette question est d'importance mais ce n'est pas notre commission qui en est saisie.

M. William Martinet (LFI-NUPES). Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt. M. le rapporteur a considéré qu'une mesure de gel des loyers serait censurée par le Conseil constitutionnel, or, sous le Gouvernement de Lionel Jospin, ils ont été gelés pendant deux ans et le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à y redire. En fait, vous n'assumez pas les décisions politiques que vous prenez, soit une augmentation des loyers de 7 %.

De plus, vous faites valoir une responsabilité collective pour voter en urgence cette proposition de loi. Or, ce n'est pas le cas. Au ministère du logement, nous avons affaire aux Pieds nickelés puisque le ministre ne s'est pas rendu compte que des dispositions de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat ne seraient plus applicables au prochain trimestre.

De notre côté, nous avons déposé une proposition de loi, il y a un mois, permettant de geler les loyers en prenant le relais de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, et vous avez refusé de l'inscrire à l'ordre du jour. Ne reprochez pas aux autres vos propres turpitudes !

Enfin, personne ne veut empêcher l'adoption de cette loi : nous voulons la voter en y incluant nos amendements.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Lorsque vous avez raboté l'aide personnalisée au logement (APL), un « Marcheur », avec une arrogance de classe typique, a osé dire : « Que voulez-vous faire avec 5 balles ? ». Avec la même assurance, le rapporteur considère qu'il protège les locataires parce qu'il limite l'augmentation à 7 %.

Lorsque vous revalorisez les bases cadastrales foncières de 7 %, lorsque les coûts de l'électricité, puis, du gaz, explosent, la répercussion est automatique sur les charges locatives. Les Français ne se heurtent pas à la « bosse » de l'inflation : ils la prennent en pleine tête et c'est vous les responsables.

M. Thibault Bazin (LR). Il faut s'interroger sur ce plafonnement à 3,5 %. Des évaluations économiques font état d'un nécessaire plafonnement à 6,29 %, voire, s'agissant de l'indice de référence des loyers, à un pourcentage plus élevé. Je propose en l'occurrence un plafonnement à 4 %.

Le gel des loyers n'est pas forcément une bonne solution. Certes, les charges locatives augmentent mais c'est d'autant plus le cas si les propriétaires ne font pas les travaux. Or, compte tenu de l'augmentation de la taxe foncière, du coût de la dette et des travaux, les propriétaires doivent bénéficier d'une incitation. Des revenus locatifs ont également été conçus comme des compléments à une retraite, notamment par des retraités dont les pensions sont modestes.

La revalorisation de l'aide au logement, enfin, permet d'accompagner les ménages.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NUPES). Depuis un an, nos discussions visent à définir qui paie l'inflation. En l'occurrence, ce sont les locataires, à hauteur de 80 % ou 90 %. Ils paient d'ailleurs dans tous les domaines, ce qui permet à la grande distribution et aux producteurs d'énergie d'accroître leurs marges.

Une double hausse de 3,5 % n'est en rien équilibrée. Nous demandons aux propriétaires une année blanche. Qu'ils ne prennent pas prétexte de l'inflation pour faire porter tous les efforts sur les locataires, lesquels n'en peuvent plus ! Qu'ils ne soient pas des profiteurs !

En tant que députés, nous avons un rôle important à jouer pour bloquer les prix, les primes d'assurance, les forfaits téléphoniques, les loyers. Ce sera la meilleure des justices sociales.

Il faut arrêter de dire que les propriétaires ont besoin de l'augmentation des loyers pour financer la rénovation thermique et énergétique. Notre assemblée a voté un amendement de 12 milliards pour qu'ils puissent le faire et vous vous y êtes opposés. Vous savez fort bien que les propriétaires bénéficient de niches fiscales pour financer les rénovations.

Cette bombe sociale qu'est la crise du logement est amorcée. Il faudra bien prendre la mesure des choses, en commençant par protéger les locataires.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Une baisse de l'IRL de 3,5 % a peu de chance d'avoir un effet quelconque. Un bailleur ne révisera jamais son loyer dans ces conditions.

Contrairement à ce que j'entends dire, nous n'autorisons pas une augmentation des loyers mais nous empêchons leur explosion. Avec un contrat prévoyant une révision du loyer en fonction de l'IRL, il n'est pas possible de faire autrement. J'insiste sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Vous vous référez d'ailleurs à une époque où les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) n'existaient pas. Un texte qui viserait à geler les loyers entraînerait immédiatement une saisine. J'ajoute que des propriétaires sont également soumis à des charges liées à l'inflation.

L'amendement CE1 conduirait à ne pas réviser les paramètres des APL, dont ceux permettant sa revalorisation. En outre, une application rétroactive du gel des loyers n'est évidemment pas possible. Nous nous immissons beaucoup dans la liberté contractuelle et le droit de propriété. Il importe d'autant plus de trouver un point d'équilibre.

Selon M. Peu, les propriétaires ne seraient guère touchés par l'inflation, or, ce n'est pas tout à fait exact compte tenu de l'augmentation de la taxe foncière ou du coût des travaux liés à la rénovation énergétique.

Le maintien, pour la Corse, de la modulation tarifaire de 1,5 % dans un contexte de gel des loyers emporterait une modulation négative de l'IRL.

Le gel des loyers jusqu'en 2025 serait une mesure disproportionnée. Le plafonnement de l'IRL à 1 % ne constitue pas une perspective équilibrée, pas plus qu'un plafonnement à 4 % ; 3,5 % me paraît donc être le bon équilibre.

S'agissant de l'année blanche, je me suis déjà exprimé. J'ajoute que la révision du loyer, pour un bailleur, n'est pas une obligation mais une possibilité. Vous donnez le sentiment que les gros bataillons des propriétaires sont constitués par les grandes sociétés foncières. J'ai cité l'exemple de ces commerçants qui cèdent leur bail mais gardent les murs et pour lesquels le loyer versé constitue un complément de retraite. Un gel des loyers entraînerait celui de leurs revenus.

Avis défavorable à tous les amendements.

Mme Aurélie Trouvé (LFI-NUPES). Nous ne proposons pas uniquement un gel des loyers, mais aussi de limiter la hausse de l'IRL à 1 %.

Monsieur le président, vous nous avez accusés de faire de la « pol-pol ». Cela nous laisse dubitatifs quant à l'impartialité de votre présidence.

La rente foncière est une question absolument centrale de notre politique économique depuis des siècles. Laisse-t-on les grands propriétaires continuer à concentrer les richesses grâce à elle alors même que 16 % des gens déclarent avoir faim et que les salaires réels ont baissé de 3 % en 2022 ? Savez-vous ce que disent les vrais libéraux, tels que James Mill ou David Ricardo, qui n'ont rien de commun avec les pseudo-libéraux au service des riches ? Ils disent que la rente foncière est la catastrophe de l'économie et qu'il faut s'y attaquer pour de bon, faute de quoi elle mange tout le reste, progressivement.

Je vais vous donner des chiffres : en 1960, l'alimentation représente 25 % du budget des ménages, contre 15 % de nos jours. Le logement, quant à lui, est passé de 10 % à 30 %. Voilà où sont passées les dépenses des ménages : dans le logement, au détriment notamment de l'alimentation ! Vos larmes de crocodile pour les grands propriétaires, vous feriez mieux de les garder pour le monde agricole, pour le reste de l'économie et pour les locataires !

M. Thibault Bazin (LR). Mme Trouvé parle des grands propriétaires, je parlerai des petits, sans savoir toutefois comment distinguer les uns des autres.

S'agissant du seuil de 3,5 %, il a été arrêté il y a un an sur la base de prévisions de l'Insee annonçant que l'IRL augmenterait de 4,5 % ou de 5 %. Forts des nouvelles prévisions dont nous disposons, nous pouvons nous demander s'il est opportun de le conserver. J'ai plutôt le sentiment que l'inflation, au cours des trois trimestres ayant suivi l'adoption du plafonnement des indices locatifs, a été plus élevée que prévu.

Pourquoi ne pas suivre un juste chemin entre ce seuil et les prévisions, sachant que l'indexation des loyers sur l'inflation est une possibilité et non une obligation ? Elle est d'ailleurs plutôt adoptée par les administrateurs de biens et dans le parc social. Il serait intéressant de prévoir des mesures d'accompagnement des bailleurs.

M. Thierry Benoit (HOR). Je voterai la proposition de loi, qui est une mesure d'urgence, non sans être sensible aux arguments des uns et des autres. Depuis un an, pour bon nombre de nos concitoyens, les fonctions vitales – se nourrir, se chauffer, se déplacer, se loger – sont difficiles à assurer dans des proportions très préoccupantes.

La mesure proposée vise à limiter la hausse de l'IRL. Il me semble que, par-delà la présente proposition de loi, le Gouvernement, qui m'entendra d'une façon ou d'une autre, devrait faire du sur-mesure et distinguer les petits propriétaires des grands. Je suis très sensible à la question des foncières commerciales et des aménageurs fonciers qui parviennent, notamment dans le secteur de la distribution, à présenter des marges réduites en versant des loyers à une holding. Il faut y mettre bon ordre. Ce travail incombe au Gouvernement. Il y a urgence.

M. Frédéric Descrozaille (RE). Je remercie les orateurs qui se concentrent sur le débat de fond et s'abstiennent d'enflammer les postures comme le font les

orateurs du groupe LFI-NUPES, dont l'un des amendements vise à instaurer un gel des loyers.

Je ne me retrouve pas du tout dans leur approche, qui consiste à catégoriser les choses, en l'espèce en opposant propriétaires et locataires, comme dans d'autres circonstances patrons et salariés. Certains salariés vivent dans l'aisance, certains patrons vivent très mal. De même, certains propriétaires sont dans une situation de rente, d'autres vivent chichement. Opérer une telle distinction, s'agissant d'une proposition de loi examinée en urgence et portant sur un sujet compliqué, cela m'échappe. Le gel des loyers que vous proposez prend le parti d'une catégorie – les locataires –, comme si l'autre catégorie – les propriétaires – n'avait pas besoin d'être soutenue.

Si nous voulons être justes, il faut entrer plus finement dans le détail. Dans l'urgence, le mieux que nous avons à faire est de maintenir l'existant, qui arrive à échéance le 1^{er} juillet.

M. Sébastien Jumel (GDR-NUPES). Monsieur le président, si vous preniez le temps de lire la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence pour protéger les locataires de la hausse des loyers et des charges, dont Stéphane Peu est cosignataire et que nous avons bien travaillée, vous constateriez que des propositions pour les locataires et les propriétaires, nous en avons à la pelle. Nous la tenons à votre disposition.

Je me contenterai de vous poser une question. Augmenter les loyers, même de 7 % en deux ans, a une conséquence sur les finances publiques : la sollicitation accrue du Fonds de solidarité pour le logement (FSL), dont le budget est abondé par les collectivités locales et par l'État. J'aimerais savoir si vous avez examiné la recevabilité de la présente proposition de loi au titre de l'article 40 de la Constitution. Je ne voudrais pas que nous créions un précédent vous amenant à faire l'impasse sur cet article qui, s'il était invoqué à chaque fois que nous examinons un texte, ne laisserait que peu de liberté à l'initiative parlementaire.

Le sous-amendement CE23 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendements CE14 et CE15 de M. William Martinet (discussion commune).

M. William Martinet (LFI-NUPES). Nous demandons un rapport portant sur la révision du mode de calcul de l'IRL. Notre discussion prouve à tout le moins que le choc inflationniste le rend inopérant. En 2008, le mode de calcul de l'IRL avait abouti à une hausse de 2,8 %, considérée comme déraisonnable par tous les acteurs du secteur, ce qui avait induit sa révision. Elle est encore davantage justifiée aujourd'hui.

Ouvrir une discussion sur le mode de calcul de l'IRL nous permet de revenir au débat de fond que nous avons depuis tout à l'heure. J'entends dire que nous catégorisons trop facilement en opposant locataires et propriétaires. Les

propriétaires occupants n'ont jamais fait partie du champ de cette discussion. Nous savons que de nombreux propriétaires occupants ont du mal entretenir leur logement et doivent être soutenus.

Le débat est centré sur les locataires et les propriétaires bailleurs, lesquels tirent une rente de la mise en location de leur logement. Certes, chacun peut donner un exemple d'un propriétaire bailleur plus ou moins modeste. Je propose que nous nous en tenions aux chiffres de l'Insee : 3,5 % des ménages détiennent la moitié des logements mis en location. Socialement, cela dit quelque chose.

Je ne dis pas qu'il n'existe pas de propriétaires pauvres qui louent à des locataires riches, mais, pour paraphraser Michel Audiard, c'est comme les poissons volants, ce n'est pas la majorité du genre. Nous devons mener une politique correspondant aux réalités sociales. Or, socialement, les locataires sont en majorité des personnes jeunes ou des travailleurs modestes. Inversement, les 3,5 % de ménages que j'ai évoqués mettent en location au moins cinq logements. Ils sont plutôt aisés, plutôt âgés et ont généralement hérité. Autrement dit, la revalorisation de l'IRL remplira principalement les poches des héritiers.

M. François Piquemal (LFI-NUPES). L'augmentation de 3,5 % des loyers, ajoutée à la précédente, conduira à une hausse globale d'un peu plus de 7 %. Autrement dit, une famille payant un loyer de 600 euros subira une augmentation annuelle de 504 euros, soit à peu près l'équivalent de cinq paniers alimentaires – dont le prix unitaire, je le rappelle, est de l'ordre de 105 euros. Le débat sur les multipropriétaires et la constitutionnalité du gel des loyers aurait mérité une discussion beaucoup plus longue. Il est regrettable que cette proposition loi affecte le pouvoir d'achat des ménages alors que d'autres solutions auraient été possibles. Il faut tendre vers une baisse des loyers. La part des revenus que l'on consacre au logement est passée de 13 %, en moyenne, en 1980, à 27 % aujourd'hui – voire à 41, ou même 50 % dans certaines zones tendues. Faut-il que l'on en arrive à 80 ou 90 % pour que le blocage des loyers soit assez constitutionnel à votre goût ? La loi contre l'occupation illicite de logements que vous avez votée va coûter cher au contribuable, car les nombreuses procédures d'expulsion seront payées par l'argent public.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Ne nous trompons pas de débat. Cette proposition de loi n'a pas l'ambition de résoudre la crise du logement, qui est bien réelle. Les difficultés sont nombreuses, que ce soit l'envolée des prix, la difficulté de construire, le nombre insuffisant de permis, le refus de la densité dans un certain nombre de villes, le fait que certains habitants soient repoussés de plus en plus loin... Le texte que nous vous proposons vise à reconduire une mesure d'urgence, que nous avons votée dans le paquet pouvoir d'achat d'urgence l'été dernier. La proposition de loi vise à aider les locataires à passer la bosse de l'inflation. Elle constitue une bonne nouvelle pour eux, vous ne pouvez pas dire le contraire.

Les amendements présentés portent sur les zones tendues, dans lesquelles la baisse de l'IRL de 10 % ne résoudrait en rien les difficultés de logement. Des dispositifs existent déjà, comme l'interdiction d'augmenter le loyer en cas de relocation ou l'expérimentation de l'encadrement des loyers dans certaines zones

tendues, dont certaines collectivités, comme Paris, Bordeaux ou Marseille, se sont saisies. Ce n'est pas par la révision, le plafonnement ou la baisse de l'IRL que l'on résoudra les problèmes existant dans ces zones. Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Elle adopte l'article 2 non modifié.

Après l'article 2

Amendement CE18 de M. William Martinet et sous-amendement CE22 de M. Thibault Bazin.

M. William Martinet (LFI-NUPES). J'ai déjà présenté cet amendement, qui demande un rapport sur la révision du mode de calcul de l'IRL. Monsieur le rapporteur, vous nous dites que la proposition de loi n'a pas pour objet de régler les problèmes de logement, mais quand nous proposera-t-on un texte visant à traiter ces difficultés ? Aucun projet de loi ne nous a été présenté sur le logement depuis le début de la législature. Nous avons eu droit à deux initiatives parlementaires – la célèbre loi Kasbarian-Bergé, qui facilite et accélère les expulsions locatives, et le texte en discussion – qui accentueront le mal-logement.

M. Thibault Bazin (LR). Pour le calcul de la révision de l'IRL, on aurait pu retenir la moyenne de l'indice sur les quatre derniers trimestres pour mieux prendre en compte l'inflation tout en préservant le caractère équilibré de la mesure et la répartition de l'effort entre bailleurs et locataires. Ce mode de calcul s'appliquait dans les années 1990.

M. Thomas Cazenave, rapporteur. Il faut s'en tenir, me semble-t-il, à l'objet de la proposition de loi, qui est la prolongation du dispositif de protection voté l'été dernier. Je ne crois pas que ce soit par ce texte que l'on puisse redéfinir les bases de la politique du logement. Je vous rappelle que les grandes orientations du CNR logement seront présentées la semaine prochaine. Avis défavorable.

M. Matthias Tavel (LFI-NUPES). Vous nous avez expliqué que nos amendements étaient trop larges, ou trop étroits, qu'il fallait établir une distinction entre les propriétaires, notamment en fonction du nombre de logements qu'ils détiennent, et faire la différence entre les PME et les structures liées à de grands groupes. Peut-être faudrait-il tenir les mêmes raisonnements au sujet de l'IRL ? Il n'est peut-être pas de bonne méthode d'appliquer le même indice au propriétaire d'un seul logement et à celui qui en détient dix ou à une foncière. En ce sens, la remise de ce rapport nous serait utile. La proposition de loi, combinée à la précédente augmentation, conduira à augmenter les loyers de 7 %, ce qui représente un treizième mois pour les bailleurs. La moindre des choses serait d'affiner le calcul. Vous ne pourriez plus, ainsi, mettre en avant le cas du petit propriétaire qui a

épargné toute sa vie pour protéger les grands héritiers et les grandes foncières, qui, eux, doivent payer plus pour que les locataires puissent se loger mieux.

*La commission **rejette** successivement le sous-amendement et l'amendement.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **sans modification**.*

M. Inaki Echaniz (SOC). Une de nos collègues s'est permis, tout à l'heure, une remarque empreinte de mépris et de paternalisme – ou de maternalisme, si vous préférez –, en me traitant de « petit merdeux ». Cela vous fait rire, semble-t-il, madame Marsaud. Il ne vous viendrait pas à l'esprit de vous excuser ? De quel droit me parlez-vous ainsi ? J'ai pourtant eu l'occasion de travailler avec vous et avec Mme Le Meur. Si j'employais les mêmes termes à votre égard, je pense que cela ferait un esclandre d'une autre ampleur !

M. le président Guillaume Kasbarian. Nous venons de vérifier, le compte rendu ne permet pas d'identifier exactement ces termes. Par ailleurs, le Règlement ne prévoit pas de fait personnel en commission. J'appelle au respect mutuel. On peut avoir des positions diamétralement opposées, mais exprimons-les de manière élégante et digne.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Par ordre chronologique

Audition commune :

Alliance du commerce *

M. Yohan Petiot, directeur général

Commerçants et artisans des métropoles de France (CAMF)

M. Éric Malézieux, directeur

M. Denis Favier, président

Confédération des commerçants de France

M. Francis Palombi, président

Mme Laure-Brunet-Ruinart de Brimont, déléguée générale

PROCOS

M. Emmanuel Le Roch, délégué général

Mme Chloé Jouglas, consultante

Audition commune :

Fédération des acteurs du commerce dans les territoires (FACT) *

M. Christophe Noël, délégué général

M. Dorian Lamarre, directeur des affaires publiques

Fédération des entreprises immobilières (FEI) *

Mme Delphine Charles-Péronne, déléguée générale

Audition commune :

Consommation logement cadre de vie (CLCV) *

M. David Rodrigues, juriste

M. Guillaume Aichelmann, chargé de mission logement social

Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)

M. David Rousset, secrétaire général

Confédération syndicale des familles (CSF)

M. Romain Biessy, secrétaire confédéral, secteur habitat et cadre de vie

Union nationale des propriétaires immobiliers (UNPI) *

M. Frédéric Pelissolo, administrateur national

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Confédération nationale du logement (CNL)

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) *

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*