

...la proposition de loi

sur le plafonnement de la variation annuelle des indices locatifs



Le Sénat est saisi en urgence de [la proposition de loi](#), déposée à l'Assemblée nationale par le député Thomas Cazenave, visant au maintien du plafonnement de la revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs décidé à l'été 2022.

Cette PPL a pour objet de prolonger, jusqu'au premier trimestre 2024, le plafonnement de la hausse de l'indice de référence des loyers d'habitation, l'IRL, et de l'indice des loyers commerciaux, l'ILC, à hauteur de 3,5 % qui avait été décidé respectivement jusqu'au deuxième et premier trimestre de cette année dans la [loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat](#).

La commission a décidé de rejeter le texte tant pour des raisons de méthode que de fond, le plafonnement des indices ne pouvant dispenser le Gouvernement d'une vraie politique en faveur du logement et du pouvoir d'achat des Français.

1. LA MÉTHODE : UNE LÉGISLATION À LA SAUVETTE

Concernant la méthode tout d'abord, la commission a fait un quintuple **constat d'impréparation, de précipitation, d'absence évaluation, de manque de concertation et de non-accompagnement financier des mesures édictées**.

Premièrement, alors que les délais sont connus depuis l'an passé et que l'encadrement de l'ILC est juridiquement déjà échu, puisqu'il s'achevait au premier trimestre 2023, c'est en janvier ou février que le Parlement aurait dû être saisi d'un projet de loi et non début juin **dans la précipitation avec des délais anormaux**. De fait, cette PPL a été déposée le 23 mai. Elle a été examinée par la commission des affaires économiques de l'Assemblée moins d'une semaine plus tard et le lendemain en séance, le 31 mai dernier. Dans cette course de vitesse législative, la commission a été contrainte de l'examiner moins de sept jours plus tard. La PPL sera examinée dès le 7 juin en séance publique.

Ces délais n'ont pas permis un travail parlementaire approfondi et respectueux des personnes auxquelles le texte va s'appliquer. Il a été impossible d'organiser des auditions et une véritable consultation des différentes parties prenantes. En effet, ces différents acteurs ont été pour la plupart placés devant le fait accompli. À la différence du projet de loi

sur la protection du pouvoir d'achat débattu l'été dernier, **aucune véritable concertation n'a été organisée pour rechercher un compromis**. Ce texte va même contre la parole donnée selon laquelle la « loi pouvoir d'achat » était un dispositif exceptionnel qui ne serait pas reconduit.

« En choisissant de passer par le faux-nez d'une proposition de loi, le Gouvernement se dispense en outre de toute étude d'impact. »

Pourtant, l'an passé, **le coût pour les propriétaires du plafonnement de la hausse de l'indice de référence des loyers d'habitation, l'IRL, pendant trois trimestres avait été évalué à 705 millions d'euros. Il pourrait cette fois-ci s'élever à 490 millions d'euros supplémentaires**. Concernant l'indice des loyers commerciaux, dont la hausse avait été plafonnée par un amendement de Jean-Baptiste Lemoyne, elle n'avait pas donc pas fait l'objet d'une étude d'impact. Le passage par une proposition de loi privera de nouveau le Parlement de tout chiffrage. Mais, l'été dernier, cela résultait au moins d'une concertation.

Enfin, en passant par une proposition de loi, le Gouvernement se dispense de prendre les indispensables mesures d'accompagnement financier et d'apporter un certain nombre de garanties aux bailleurs comme aux locataires. **L'an passé, le projet de loi de protection du pouvoir d'achat accompagnait la mesure de plafonnement des indices d'une hausse des aides personnelles au logement (APL). Tel n'est pas le cas aujourd'hui**, puisque dans une proposition de loi ou par amendement, ce serait contraire à l'article 40 de la Constitution qui interdit l'aggravation des charges publiques.

2. LES FRANÇAIS ATTENDENT UNE VRAIE POLITIQUE DU LOGEMENT ET DU POUVOIR D'ACHAT

Limiter la hausse des loyers face à une inflation élevée n'est pas la martingale, mais une réponse partielle et à court terme à un problème beaucoup plus large. En bloquant un des maillons de la chaîne, on prend le risque d'effets pervers à court, moyen et long termes.

Concernant le logement, face à une crise violente de la construction qui fait craindre de très graves conséquences pour le futur, il convient de relancer l'investissement et l'accession. Mais comment inciter à l'investissement locatif lorsqu'on envoie le message aux propriétaires que leur plan de remboursement d'emprunt peut-être modifié et amputé sans concertation ?

« Comment encourager la location de logements contre la location saisonnière lorsqu'on envoie le message que les indices de références ne seront pas respectés alors que les loyers saisonniers ne sont pas régulés ? »

De plus, les charges pesant sur les propriétaires ne sont pas allégées. La revalorisation des valeurs locatives sur l'inflation pour le calcul de la taxe foncière n'a pas été plafonnée. L'Union nationale des propriétaires immobiliers, l'UNPI, la chiffre à 3 milliards d'euros. En outre, la rénovation énergétique des logements est à la charge des propriétaires qui doivent faire face à d'importantes hausses du coût des travaux.

L'impact du plafonnement n'est pas moins lourd de conséquences pour les bailleurs sociaux. En effet, l'inflation se répercute sur les bailleurs sociaux à travers leurs emprunts de long terme, dont le taux varie en fonction du taux du livret A, et les coûts des travaux et de la construction. Avec un encours de dette de l'ordre de 150 milliards d'euros et un taux du livret A passé de 0,5 % à 3 % en un an, les charges d'intérêts des organismes de logement social se trouvent alourdies de 3,75 milliards d'euros en année pleine, impactant très fortement leurs résultats d'exploitation et leur capacité à investir. Le taux du livret A pourrait être porté à plus de 4 % en août. Or, normalement, cette hausse se répercute également dans l'IRL, et donc les loyers, mais aussi dans les APL et les salaires. **En bloquant ce mécanisme, sans compensation, le Gouvernement impose une nouvelle ponction aux**

baillleurs sociaux alors que la réduction de loyer de solidarité, la RLS, représente déjà 1,3 milliard d'euros par an. Comment espérer ensuite que les bailleurs sociaux puissent répondre « présents » en matière de rénovation comme de construction de nouveaux logements sociaux alors que la demande est croissante ?

En prolongeant le plafonnement de la hausse des loyers, **le Gouvernement n'apporte qu'une réponse partielle à la baisse du pouvoir d'achat, que ce soit dans le logement ou dans le commerce.**

L'été dernier, le projet de loi s'accompagnait d'une garantie de revalorisation des APL sur l'IRL. Ce n'est pas le cas dans ce texte. Au cours des années passées, la hausse des APL a été le plus souvent déconnectée de l'IRL. En effet, les APL sont calculées à partir d'un loyer plafond qui n'a pas été revalorisé aussi rapidement que les loyers réels. La différence est de l'ordre de 20 %. Il en est de même du forfait de charges dont l'augmentation a été deux fois moins rapide que la dépense réelle. Il ne couvre plus que 40 % des charges effectives. **Rien ne garantit aujourd'hui que les APL seront revalorisées à due concurrence et qu'un rattrapage sera effectué.** D'ailleurs, en matière de charge, il est frappant de constater que l'on aura dépensé bien plus en deux années à travers des boucliers qu'en dix ans en matière de rénovation énergétique des logements !

Enfin, **la limitation de la hausse des loyers ne peut exonérer d'une réflexion sur la hausse des salaires.** Les commerces connaissent une situation difficile en raison de la perte de pouvoir d'achat des Français. La fréquentation des commerces non alimentaires aurait reculé de 20 %. Selon les chiffres publiés en avril dernier par l'INSEE, les achats alimentaires ont baissé de 10 % sur un an et la baisse est beaucoup plus importante sur certaines catégories de produits. Limiter la hausse des loyers ne permettra pas de redonner vraiment du pouvoir d'achat aux Français et elle en prend à d'autres qui sont les propriétaires.



EN SÉANCE

Lors de sa séance du 7 juin 2023, le Sénat n'a pas adopté la proposition de loi.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Après l'échec de la commission mixte paritaire, le 12 juin 2023, l'Assemblée nationale a adopté le texte sans modification en nouvelle lecture le 20 juin.

Également saisie en nouvelle lecture, la commission des affaires économiques a examiné la proposition de loi le 21 juin et ne l'a pas adoptée.

POUR EN SAVOIR +

- [Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines



**Dominique Estrosi
Sassone**

Rapporteur

Sénateur
des Alpes-Maritimes

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl_22-667.html



