



N° 1209

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 mai 2023.

PROPOSITION DE LOI

*visant à prendre des **mesures d'urgence pour protéger les locataires**
de la **hausse des loyers et des charges**,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

William MARTINET, les membres du groupe La France insoumise – NUPES ⁽¹⁾,
Mickaël BOULOUX, Fatiha KELOUA HACHI, Inaki ECHANIZ, Stéphane PEU,
Aurélien TACHÉ, Benjamin LUCAS, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS,
Jean-Claude RAUX, Marie-Charlotte GARIN,

députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Nadège Abomangoli, Laurent Alexandre, Gabriel Amard, Ségolène Amiot Farida Amrani, Rodrigo Arenas, Clémentine Autain, Ugo Bernalicis, Christophe Bex, Carlos Martens Bilongo, Manuel Bompard, Idir Boumertit, Louis Boyard, Aymeric Caron, Sylvain Carrière, Florian Chauche, Sophia Chikirou, Hadrien Clouet, Éric Coquerel, Alexis Corbière, Jean-François Coulomme, Catherine Couturier, Hendrik Davi, Sébastien Delogu, Alma Dufour, Karen Erodi, Martine Etienne,

Emmanuel Fernandes, Sylvie Ferrer, Caroline Fiat, Perceval Gaillard, Raquel Garrido, Clémence Guetté, David Guiraud, Mathilde Hignet, Rachel Keke, Andy Kerbrat, Bastien Lachaud, Maxime Laisney, Antoine Léaument, Arnaud Le Gall, Élise Leboucher, Charlotte Leduc, Jérôme Legavre, Sarah Legrain, Murielle Lepvraud, Éliisa Martin, Pascale Martin, Frédéric Mathieu, Damien Maudet, Marianne Maximi, Manon Meunier, Jean Philippe Nilor, Danièle Obono, Nathalie Oziol, Mathilde Panot, René Pilato, François Piquemal, Thomas Portes, Loïc Prud'homme, Adrien Quatennens, Jean-Hugues Ratenon, Sébastien Rome, François Ruffin, Aurélien Saintoul, Michel Sala, Danielle Simonnet, Ersilia Soudais, Anne Stambach Terrenoir, Andrée Taurinya, Matthias Tavel, Aurélie Trouvé, Paul Vannier, Léo Walter,

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les locataires sont confrontés à une augmentation continue du coût du logement. Depuis deux décennies, les loyers progressent significativement plus vite que les revenus. L'année 2023 marque une nette aggravation de ce phénomène pour deux raisons principales : l'augmentation de l'IRL de 3,5 % - un niveau exceptionnellement élevé - et l'explosion des charges locatives liée au prix de l'énergie. Rappelons que ces augmentations ont lieu dans un contexte inflationniste qui met déjà en grande difficulté les ménages.

La hausse brutale du coût du logement pour les locataires est une bombe sociale qu'il faut désamorcer de toute urgence.

La présente proposition de loi permet d'abroger des mesures gouvernementales récentes qui ont fragilisé les locataires et de prendre des décisions politiques volontaristes : IRL négatif ; augmentation du forfait charges de l'APL ; rétablissement du tarif réglementé de l'énergie pour le logement collectif ; interdictions des coupures d'énergie et des expulsions locatives. Enfin, la baisse des loyers des bailleurs sociaux sera compensée par une augmentation du budget du Fonds national d'aide à la pierre afin de ne pas affaiblir leur capacité à produire des logements.

Au-delà des mesures d'urgence évoquées ici, c'est toute une politique de démarchandisation du secteur et de production de logement abordable qui devra être mise en œuvre pour régler durablement la crise dont sont victimes les locataires.

La cherté du logement est un problème ancien. Les prix des loyers et des charges, qui ont évolué en moyenne de + 1,9 % par an entre 1998 et 2018, ont davantage augmenté que l'inflation (+ 1,4 % par an). Par conséquent, la part des revenus des locataires consacrée à leur logement a augmenté entre 2001 et 2013 de près de 5 points dans le parc privé et de 4 points dans le parc social. Cette tendance des 25 dernières années au renchérissement du logement appauvrit en général les familles et en particulier les locataires et les ménages les plus modestes. En effet, d'après l'Observatoire des inégalités, les 10 % les plus modestes consacrent en 2017 42 % de leurs revenus au logement, soit 10,7 points de plus qu'en 2001, tandis que les 10 % les plus aisés y consacrent 10,8 %, soit à peine 1 point de plus qu'en 2001.

La politique d'aides sociales au logement a été sacrifiée. Les aides personnalisées au logement, APL, ont "*progressivement perdu de leur*

capacité à solvabiliser les ménages les plus modestes, du fait notamment de sous-indexations chroniques et de non-revalorisation de certains paramètres et notamment du forfait charges” constate l’Union sociale pour l’habitat (USH). En effet, depuis 2017, des coupes budgétaires régulières sont opérées sur les APL (coupe des 5€, mise en place de la RLS, contemporanéisations, etc.) pour un total d’économies de 4,2 milliards € au détriment des locataires. Dans l’ensemble, la Fondation Abbé Pierre estime dans son 28^{ème} rapport sur l’état du mal logement en France que “le montant des aides au logement, exprimé en pourcentage de PIB, n’a jamais été aussi faible qu’en 2021 : 1,5 %, alors qu’il s’élevait à 2,2 % en 2010, une baisse équivalente à 15 milliards d’euros par an”.

Le décrochage entre les loyers et les revenus ainsi que l’affaiblissement de la politique d’aide sociale met les locataires dans une position critique. Indicateur de l’aggravation de leur difficulté à se loger, le nombre d’impayés de loyers de plus de trois mois a augmenté de 10 % en un an dans le parc social. Notre pays compte deux fois plus de personnes sans domicile fixe qu’en 2012. Le nombre d’expulsions locatives avec le concours de la force publique a atteint son record en 2018 avec 16 700 expulsions, un chiffre en hausse de 54 % par rapport à 2006. Après une accalmie salutaire pendant la crise sanitaire, elles ont repris de plus belle.

Dans ce contexte défavorable auquel il faut ajouter l’inflation galopante, la situation des locataires s’est aggravée en 2023 en conséquence de deux décisions gouvernementales : une augmentation à un niveau inédit de l’IRL et le refus d’appliquer aux logements collectifs un véritable bouclier tarifaire.

Depuis juillet 2022 le gouvernement a autorisé les bailleurs à enchérir les loyers de 3,5 % en cours de bail. Précisément, la loi du 16 août 2022 portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat fixe l’Indice de Référence des Loyers (IRL) à + 3,5 % entre juillet 2022 et juillet 2023. Créé en 2005, l’IRL encadre l’augmentation des loyers en cours de bail ainsi que, depuis 2012, l’augmentation des loyers à la relocation dans les zones tendues. La formule de l’IRL a été révisée en 2008 car, cette année-là, elle avait conduit à une augmentation des loyers de 2,79 %. En fixant un IRL à 3,5 % le gouvernement assume d’imposer une hausse des loyers sans précédent dont les locataires feront les frais.

L’explosion des prix de l’énergie constatée sur les marchés se répercute à travers la hausse des factures ainsi que l’augmentation des charges locatives dans le logement collectif. En septembre 2022, au plus fort de

l'envolée des prix, celui du gaz a été multiplié par 20 et celui de l'électricité par 10 sur une année.

Les locataires disposant d'un contrat individuel de fourniture de gaz ou d'électricité et donc de l'accès aux TRV (tarifs réglementés de vente) subissent une aggravation de leurs factures de 15 % depuis le début de l'année. Cette hausse a été fixée par le gouvernement dans le cadre du bouclier tarifaire mis en place depuis l'automne 2021. Rappelons que ce dispositif ne correspond pas à un blocage du prix de l'énergie mais à une subvention aux fournisseurs d'énergie. L'argent public comble le différentiel entre les prix de vente aux ménages et les prix du marché et finance ainsi directement les superprofits records que les fournisseurs parviennent à dégager.

Les locataires des logements collectifs - copropriétés ou logements sociaux - subissent quant à eux d'autant plus l'augmentation des prix de l'énergie qu'ils ne bénéficient pas du tarif réglementé et du bouclier tarifaire associé. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2016, les consommateurs achetant une puissance électrique de plus de 36 kVA ne peuvent plus être clients d'une offre aux TRV et ont l'obligation de souscrire à une offre de marché. C'est le cas de la majorité des bailleurs sociaux et des copropriétés, qui achètent pour le compte de l'ensemble de leurs locataires d'importantes quantités d'énergie. Ces derniers n'ont par conséquent pas accès au bouclier tarifaire puisqu'il ne concerne que les bénéficiaires des TRV. C'est une pénalité financière importante pour les familles en 2023 : tandis que l'évolution des TRV est plafonnée à + 15 %, l'Insee prévoit une inflation des prix de vente de l'électricité aux clients professionnels de + 84 % en moyenne annuelle.

Interpellés par les organismes représentatifs des bailleurs sociaux et des copropriétés, les pouvoirs publics ont réagi en mettant en place une aide à destination du logement collectif début 2022. Outre son insuffisante compensation du manque à gagner des locataires sur leurs factures de gaz, ce mécanisme omettait de corriger celui de l'électricité. Face à la défaillance de ce dispositif, un nouveau mécanisme a été mis en place par décret en décembre 2022, pour améliorer le précédent et prendre cette fois-ci en compte l'électricité. Il reste cependant largement insuffisant. D'abord, parce qu'il ne couvre pas l'écart entre les tarifs réglementés de vente et ceux auxquels se fournissent les bailleurs. Ensuite, parce que le montant de l'aide, en partie indexée sur les prix du marché, est imprévisible ce qui pousse les bailleurs à surestimer les provisions de charges. De ce fait, *“les bailleurs se voient dans la situation intenable de devoir choisir entre s'endetter un peu*

plus ou asphyxier financièrement les habitants. Ce n'est pas à eux de porter la responsabilité des carences de l'État", dénonce la CNL.

Les meilleures preuves de la faiblesse du dispositif appliqué au logement collectif sont les augmentations de charges massives annoncées par les bailleurs à leurs locataires. Par exemple, à Aulnay-sous-Bois, le bailleur social In'li explique une multiplication par deux des provisions de charges dans un courrier à ses locataires : *"jusqu'à la fin de l'année 2022, les tarifs négociés par In'li auprès des fournisseurs ont permis de limiter l'incidence de la crise énergétique sur vos charges locatives. Depuis le 1er janvier 2023 et malgré la mise en oeuvre de boucliers tarifaires, l'évolution des prix constatée va avoir un impact significatif sur vos prochaines régularisations de charges"*. Autre exemple, le 18 mars 2023, *"les locataires des 53, 59 et 61 rue Saint-Blaise [à Paris], dépendant de Paris-Habitat se mobilisent contre leur hausse de loyer de 2,9 % et l'explosion de leurs charges qui augmentent de 200 à 300 € de plus par mois"* rapporte l'association CLCV. L'Union sociale pour l'habitat estime que les bailleurs sociaux connaîtront en 2023 *« une augmentation très forte de leurs dépenses énergétiques (multipliées par 2 à 4) par rapport aux années précédentes »*.

Le renchérissement du logement, à travers les loyers, les factures d'énergie ou les charges, est une véritable bombe sociale.

Dans le cas d'un contrat individuel, les fournisseurs d'énergie peuvent engager des réductions d'ampérage et des coupures d'énergie, que le Médiateur national de l'énergie considère comme *"une mesure particulièrement brutale qui place les consommateurs concernés dans une situation encore plus précaire"*. Il plaide pour l'abolition pure et simple des coupures, *"dans le contexte de l'augmentation très forte de l'énergie et du développement de l'usage de l'électricité qui est un bien de première nécessité"*. Si EDF s'est engagé en novembre 2021 à mettre un terme aux coupures pour impayés, le médiateur considère que *"c'est aussi à la loi de le dire, afin que cette interdiction s'applique à tous les fournisseurs d'électricité"*. La réduction de puissance, si elle assure un minimum de survie, ne permet pas aux habitants de vivre décemment. Le voltage minimum d'1 KVa proposé par EDF rend impossible de se chauffer avec une installation électrique ou de se servir de nombreux appareils électroménagers. L'instauration en mars 2023 par le gouvernement d'une période minimale de réduction de puissance de 60 jours avant la coupure sèche est un pis-aller. Les familles ne peuvent se contenter d'un sursis de deux mois, il faut leur garantir une protection et un accompagnement

durables pour redresser leur situation. Les contentieux d'impayés doivent se régler auprès des tribunaux, sans que le droit à une vie digne ne soit atteint.

Dans le logement collectif et lorsque les contrats sont souscrits par le bailleur lui-même, le locataire est doublement pénalisé. D'abord, il ne peut moduler sa consommation d'énergie pour tenter de compenser la hausse des prix de l'énergie. Ensuite, les impayés de charges auprès du bailleur n'ont pas seulement comme conséquences une réduction d'ampérage ou une privation d'accès à l'énergie mais peuvent aussi déclencher une procédure d'expulsion.

Si rien n'est fait, l'augmentation du coût du logement alimentera les expulsions locatives et leurs conséquences sociales dramatiques. Elles condamnent les familles à une errance d'en moyenne 11 mois avant de retrouver un logement stable. Suite à un tel événement, 43 % des enfants subissent une détérioration de leur scolarité, 71 % des personnes expulsées souffrent de problèmes de santé ou de difficultés psychologiques liées à l'expulsion et 29 % n'ont pas pu poursuivre leur activité professionnelle en raison de l'expulsion. La Fondation Abbé Pierre en rappelle le coût social : *“l'expulsion touche souvent des foyers déjà précarisés qui font face à de nouvelles difficultés ainsi amplifiées. Tandis que le motif principal d'expulsion est la dette locative, celle-ci perdure souvent et rend le relogement extrêmement difficile”*. Pourtant, elles ont quadruplé depuis 40 ans et doublé ces dix dernières années d'après l'association Droit au Logement. Si l'expulsion n'est jamais une solution, elle détruit des familles et des vies. Elle doit donc s'accompagner systématiquement d'une solution de relogement.

Face à cette situation critique, la présente proposition de loi porte sur la mise en œuvre de mesures d'urgence pour protéger les locataires.

L'**article 1^{er}** vise à baisser les loyers, en revenant sur l'augmentation de 3,5 % de l'IRL induite par la loi du 16 août 2022 et le diminuant de 10 % en zone tendue. Pour ce faire, l'indice de référence des loyers est fixé à - 10 % en zones tendues au sens de la loi Alur de 2014 et à - 3,5 % sur le reste du territoire.

Le **II** de l'article 1^{er} prétend compenser le manque à gagner qui résulte de cette baisse des loyers auprès des bailleurs sociaux. La compensation se fera à travers le Fond national d'aide à la pierre.

L'**article 2** entend donner l'accès aux tarifs réglementés de vente du gaz et de l'électricité au logement collectif - bailleurs sociaux ou copropriétés.

Le **I.** de l'article 2 supprime le plafond de 36kW au-dessus duquel les consommateurs sont exclus de l'accès aux tarifs réglementés de gaz.

Le **II.** du présent article permet de réinscrire dans la loi les tarifs réglementés de vente de gaz dont l'extinction est prévue à partir du 1er juillet 2023.

Le **III.** tend à mettre en place, sur le modèle des tarifs réglementés de vente d'électricité tel que décrit au I., un TRV du gaz plus largement accessible.

L'**article 3** porte sur la revalorisation de 50 % du forfait charges de l'aide personnalisée au logement.

L'**article 4** entend interdire les expulsions locatives sans proposition de relogement.

L'**article 5** vise à abolir les coupures d'énergie et les limitations de puissance de la part des fournisseurs d'énergie.

L'**article 6** permet de gager cette proposition de loi en mettant à contribution les propriétaires immobiliers les plus aisés. Il s'agit donc d'augmenter le taux de l'impôt sur la fortune immobilière.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – La variation de l'indice de référence des loyers défini à l'article 17-1 de la 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 est fixée à – 10 % dans les zones tendues telles que définies par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové tendant à améliorer les rapports locatifs, ainsi qu'à – 3,5 % sur le reste du territoire, et ce entre le deuxième trimestre 2023 et le premier trimestre 2025.
- ② II. – La perte de recettes qui pourrait résulter pour les bailleurs sociaux de l'application du I du présent article est compensée à due concurrence par une majoration des subventions de l'État mentionnées au 3° du II de l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitat.

Article 2

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du premier alinéa du I de l'article L. 337-7, les mots : « pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères » sont supprimés ;
- ③ 2° L'article L. 445-3 du code l'énergie ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 445-3.* – Les tarifs réglementés de vente du gaz naturel et renouvelables sont définis en fonction des caractéristiques intrinsèques des fournitures et des coûts liés à ces fournitures. Ils couvrent l'ensemble de ces coûts à l'exclusion de toute subvention en faveur des clients qui ont exercé leur droit prévu à l'article L. 441-1. Ils sont harmonisés dans les zones de desserte respectives des différents gestionnaires de réseaux de distribution mentionnés à l'article L. 111-53. Les différences de tarifs n'excèdent pas les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel à haute pression. »
- ⑤ 3° L'article L. 445-4 est ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 445-4.* – Les tarifs réglementés de vente du gaz mentionnés à l'article L. 445-3 bénéficient, à leur demande :

- ⑦ « 1° Aux consommateurs finals domestiques, y compris les propriétaires uniques et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation ;
- ⑧ « 2° Aux consommateurs finals non domestiques ;
- ⑨ « 3° Aux organismes d'habitation à loyer modéré tels que définis par l'article « L. 411-2 du code de la construction et de l'habitat. »

Article 3

Le montant du forfait charges prévu au 2° de l'article L. 823-4 du code de la construction et de l'habitat est revalorisé de 50 % à compter du 1^{er} avril 2023.

Article 4

- ① Après l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, il est inséré un article L. 412-6-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 412-6-1.* – Aucun concours de la force publique ne peut être accordé lorsque la personne visée par la procédure d'expulsion locative mentionnée aux articles L. 412-1 à L. 412-6 et L. 611-1, L. 621-4, L. 631-6, L. 641-8 et qui ne serait pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens ou de s'y maintenir n'a pas obtenu de proposition de logement adapté à ses besoins et à ses capacités. »

Article 5

- ① Le troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :
- ② « Les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles. Les fournisseurs d'électricité ne peuvent procéder à une réduction de puissance ne garantissant pas des conditions convenables d'existence. Un décret définit les modalités d'application du présent alinéa. »

Article 6

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt annuel sur les actifs immobiliers, désigné sous le nom d'impôt sur la fortune immobilière, et institué par l'article 964 du code général des impôts.