

N° **XX**

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le **xx** 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

Voir le numéro : **1262**.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 4 |
| 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 % | 16 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 21 |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES | 23 |

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⁾.

(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.

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

PROJET

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 |

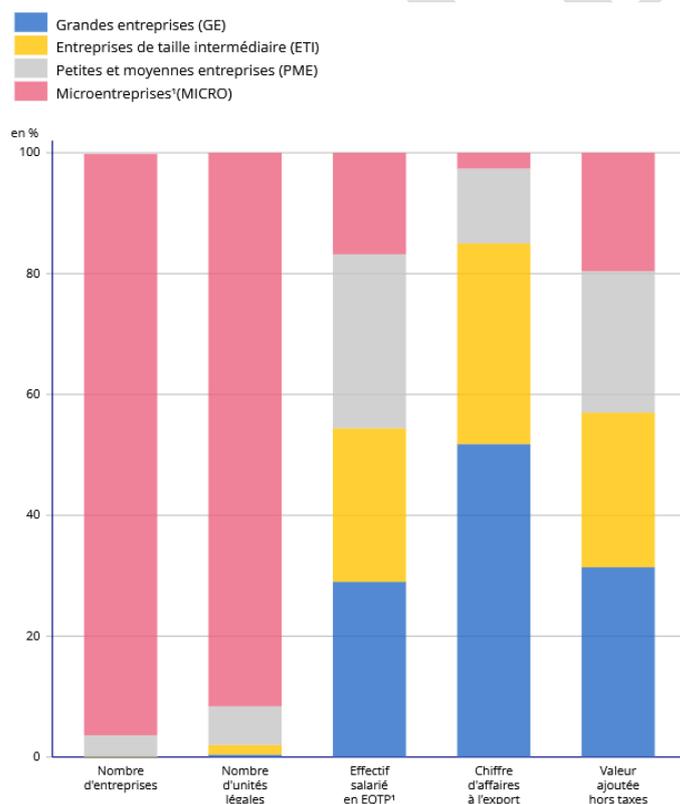
Source : INSEE

(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. Lemoyne, 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 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.](#)

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 bailleurs et commerçants.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

*
* *

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 l'évolution de l'IRL.**

(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.

Enfin, si le bailleur ne manifeste pas sa volonté d'appliquer une 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.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

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.*