

L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs

Rapport de la mission d'évaluation

Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack¹

Mai 2026

¹ Guillaume Chapelle, professeur d'économie à CY Paris Cergy Université et affilié au LIEPP. Gabrielle Fack, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine – PSL affiliée au CEPR, à l'IPP et à PSE.

Contributeurices

Catherine Aubey-Berthelot (IGEDD)

Claire Leplat (IGEDD)

Agathe Rosenzweig (responsable et responsable adjointe du pôle data de l'IGF)

Remerciements

Nous tenons à remercier également toutes les personnes ayant accompagné le travail de réflexion : Antoine Bozio, Pierre-Philippe Combes, Hyppolite d'Albis, Jean-Benoit Eymeoud Laurent Gobillon, Camille Hémet, Laurence Jacquet, Miren Lafourcade, Basile Pfeiffer, Anne Perrot, Mariona Segu, Alain Trannoy, Gregory Verdugo, Valentine Verzat et Etienne Wasmer. Nous tenons également à remercier Catherine Sueur et son pôle data, en particulier Sophie Maillard, pour leur contribution à l'accès et l'analyse des données. La mission remercie également les acteurs de l'immobilier qui ont accepté de partager leurs données pour mener cette évaluation, notamment la société Yanport.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
1. CHAPITRE 1 : L'EXPERIMENTATION SUR L'ENCADREMENT DES LOYERS	2
1.1. Le dispositif expérimental s'ajoute à des dispositifs préexistants peu appliqués	2
1.1.1. <i>L'encadrement du niveau des loyers prévu par la loi Alur est un dispositif expérimental.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les dispositifs préexistants aux lois Alur et Élan encadrant l'évolution des loyers sont peu entrés en application.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>Les territoires entrés dans l'expérimentation à des dates différentes n'ont pas les mêmes caractéristiques institutionnelles et socio- économiques.....</i>	<i>6</i>
1.2. Le dispositif est mis en place dans un contexte de métropolisation.....	7
1.2.1. <i>L'enrichissement relatif des communes-centres des plus grandes agglomérations est particulièrement marqué dans le parc locatif privé.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>L'augmentation plus forte des prix de vente que des loyers traduit une érosion de la rentabilité locative brute particulièrement marquée dans les communes- centre.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Le parc locatif privé recule au profit des résidences secondaires et des logements vacants.....</i>	<i>12</i>
1.2.4. <i>La structure du parc locatif se modifie, et présente une forte hausse de la location meublée.....</i>	<i>12</i>
2. CHAPITRE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION.....	15
2.1. Le dispositif est complexe à mettre en œuvre, notamment en raison du manque de données sur le parc locatif.....	15
2.1.1. <i>Les références locatives sont issues de dispositifs dispersés et onéreux, ce qui aboutit à une couverture incomplète du marché locatif.....</i>	<i>15</i>
2.1.2. <i>La méthode de calcul des plafonds est conforme au cadre légal mais contestée par les acteurs de l'immobilier.....</i>	<i>19</i>
2.1.3. <i>L'appareil statistique ne permet pas de suivre le respect des différents dispositifs d'encadrement des loyers.....</i>	<i>20</i>
2.1.4. <i>L'appareil statistique ne permet plus de suivre l'évolution de l'occupation du parc en temps réel.....</i>	<i>21</i>
2.2. L'hétérogénéité de l'application du dispositif semble résulter d'incertitudes juridiques, de la multiplicité des acteurs et d'un trop faible pilotage	22
2.2.1. <i>Le dispositif est fragilisé par des incertitudes juridiques.....</i>	<i>22</i>
2.2.2. <i>Le dispositif implique une multiplicité d'acteurs dont la coordination est variable et les moyens sont souvent limités.....</i>	<i>24</i>
2.2.3. <i>Le contournement de l'encadrement des loyers semble facilité par un pilotage et des contrôles trop distendus.....</i>	<i>26</i>
2.2.4. <i>Plus d'un tiers des baux récents présente un loyer hors charge supérieur au loyer plafond majoré.....</i>	<i>28</i>

3. CHAPITRE 3 : L'EVALUATION ECONOMIQUE.....	30
3.1. Les analyses menées par la mission s'appuient sur les apports de la littérature internationale.....	30
3.1.1. <i>Selon la théorie économique, l'encadrement des loyers est un dispositif de redistribution à court terme, qui engendre un rationnement de l'offre à long terme.....</i>	<i>30</i>
3.1.2. <i>Les analyses empiriques existantes montrent des effets différenciés en fonction du contexte et du type d'encadrement des loyers mise en place..</i>	<i>32</i>
3.1.3. <i>Dans le cas français, les évaluations se concentrent sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers à Paris</i>	<i>34</i>
3.2. La mission a conduit une nouvelle évaluation économétrique de l'encadrement des loyers.....	36
3.2.1. <i>L'analyse est effectuée à la maille de la commune (ou de l'arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille) et du semestre, sur la période 2015-2024.</i>	<i>39</i>
3.3. Des données longitudinales du marché immobilier, principalement agrégées par des acteurs privés, peuvent également être mobilisées.....	40
3.4. Les analyses effectuées par la mission permettent d'estimer, hors Paris, un effet de l'encadrement des loyers sur le montant des loyers de l'ordre de 2 à 4 %, et croissant au cours du temps.....	41
3.5. La mission a mesuré l'évolution du nombre d'annonces consécutive à la mise en place de l'encadrement des loyers.....	44
3.6. La mise en place de l'encadrement des loyers ne semble pas avoir eu d'effet à court terme sur les loyers dans les communes voisines.	47
3.7. La mission a estimé les effets du dispositif sur d'autres indicateurs du marché locatif.....	49
4. CHAPITRE 4 : L'ANALYSE REDISTRIBUTIVE	52
4.1. Les locataires du parc privé des territoires concernés sont appréhendés grâce aux données du recensement et aux données retraitées issues de la taxe d'habitation.....	52
4.1.1. <i>Les locataires du parc privé des territoires concernés par l'encadrement des loyers présentent des caractéristiques hétérogènes.....</i>	<i>52</i>
4.1.2. <i>Les locataires présentent des revenus élevés à Paris, très modestes en petite couronne et intermédiaires dans les villes hors Île-de-France</i>	<i>53</i>
4.2. Les propriétaires bailleurs des zones concernées par l'encadrement des loyers sont caractérisés par des revenus élevés.....	56
4.3. La méthodologie utilisée par la mission rend compte des gains et des pertes pour les locataires, les propriétaires bailleurs, ainsi que du coût budgétaire du dispositif.....	58
4.4. L'encadrement des loyers permet une redistribution des ménages les plus aisés vers des ménages plus modestes mais demeure assez mal ciblé dans les villes-centres.....	60
4.4.1. <i>Le montant estimé des transferts s'élève à environ 700 M€ par an, financés pour les deux tiers par les propriétaires bailleurs et pour un tiers par l'État</i>	<i>60</i>
4.4.2. <i>L'encadrement des loyers permet une redistribution des bailleurs aisés vers des locataires plus modestes et présente donc un profil progressif</i>	<i>62</i>
4.4.3. <i>Le soutien aux locataires engendré par l'encadrement des loyers demeure mal ciblé, en particulier à Paris.....</i>	<i>64</i>

4.4.4.	<i>L'extension du dispositif à l'ensemble des communes situées en zones tendues serait potentiellement coûteuse.....</i>	66
5.	CHAPITRE 5 : CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	68
5.1.	Conclusion	68
5.2.	Recommandations	69
5.2.1.	<i>Améliorer l'appareil statistique de suivi du parc locatif.....</i>	69
5.2.2.	<i>Évaluer l'opportunité de l'encadrement des loyers au regard de ses bénéfices en termes de redistribution et de ses coûts</i>	70
5.2.3.	<i>Consolider et évaluer les dispositifs préexistants</i>	70
5.2.4.	<i>En cas de pérennisation du dispositif, une amélioration du pilotage et une évaluation à moyen terme seraient nécessaire</i>	71
5.2.5.	<i>Taxer plutôt que de subventionner la rente foncière ou de réguler les prix</i>	71

INTRODUCTION

La loi Élan du 23 novembre 2018 sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique² a modifié le dispositif d'encadrement des loyers créé par la loi Alur du 24 mars 2014³ en le remplaçant par une expérimentation d'une durée initiale de cinq ans, prolongée de trois ans par la loi 3DS⁴ du 21 février 2022, jusqu'au 23 novembre 2026. Ce dispositif a pour objectif de modérer l'augmentation des prix dans les zones où a été constaté un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés d'accès au logement sur l'ensemble du parc.

A l'issue de cette expérimentation, l'article 140 de la loi Élan prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation du dispositif. En vue de la remise d'un tel rapport au Parlement, le Premier ministre a confié par lettres du 17 février 2025 à Mme Gabrielle Fack, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine, et à M. Guillaume Chapelle, professeur d'économie à CY Cergy Paris Université, le soin d'évaluer les effets de l'encadrement des loyers dans les collectivités qui l'ont mis en place, avec l'appui de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et de l'inspection générale des finances (IGF). Mmes Catherine Aubey-Berthelot et Claire Leplat (inspectrices générales à l'IGEDD) et Mme Agathe Rosenzweig (responsable adjointe du pôle science des données à l'IGF), ont été missionnées dans ce cadre. La lettre de mission rappelle les objectifs de l'article 140 de la loi Élan et précise que l'évaluation devra porter sur l'atteinte de ces objectifs, si possible sur chaque territoire, ce qui inclut les effets sur les prix, mais également sur l'offre et l'allocation spatiale des ménages.

Le rapport s'organise en cinq parties. La première présente le dispositif et le contexte dans lequel il s'inscrit. La deuxième en décrit la mise en œuvre, à partir des retours des acteurs de terrain. La troisième en propose une analyse économique : elle passe en revue la littérature existante sur les politiques d'encadrement des loyers et présente une étude économétrique originale permettant d'en estimer les effets sur les territoires concernés. La quatrième partie conduit une analyse redistributive du dispositif et chiffre les gains et pertes des différents acteurs (locataires, propriétaires bailleurs et État). Enfin, la conclusion tire le bilan de ces analyses et formule une série de recommandations.

² Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

⁴ 3DSLoi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

1. Chapitre 1 : l'expérimentation sur l'encadrement des loyers

1.1. Le dispositif expérimental s'ajoute à des dispositifs préexistants peu appliqués

1.1.1. L'encadrement du niveau des loyers prévu par la loi Alur est un dispositif expérimental

L'encadrement du niveau des loyers, qui avait déjà été prévu par la loi Alur, mais sans dispositif de sanction administrative, et appliqué à Paris du 1er août 2015 au 28 novembre 2017, a été repris par l'article 140 de la loi Élan sous la forme d'une expérimentation. Il concerne les locations des logements vides ou meublés (y compris les colocations avec baux multiples) en résidence principale ou à usage mixte (professionnel et d'habitation principale), ainsi que les locations sous bail mobilité⁵. Les logements du parc social⁶, les logements conventionnés par l'Anah⁷, les logements soumis à la loi de 1948, les locations saisonnières, les « baux code civil » (ne concernant pas la résidence principale) et les logements meublés situés dans certaines résidences avec services ne sont pas concernés par l'encadrement du niveau des loyers.

L'encadrement ne s'applique pas à l'ensemble des zones tendues mais seulement à certaines d'entre elles. En effet, la loi prévoit la possibilité pour les collectivités locales compétentes en matière d'habitat⁸ de demander la mise en place d'un encadrement du niveau des loyers dès lors que leur territoire remplit quatre conditions cumulatives :

- ◆ un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;
- ◆ un niveau de loyer médian élevé ;
- ◆ un faible taux de logements mis en construction, rapporté aux logements existants, sur les cinq dernières années ;
- ◆ des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

⁵ Créé par la loi Élan, le bail mobilité est un contrat de location d'une durée d'un à dix mois, non renouvelable et sans dépôt de garantie, pour des logements meublés destinés aux personnes en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage ou en mission temporaire dans le cadre de leur activité professionnelle

⁶ La loi exclut « les logements appartenant à ou gérés par des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de construction et de l'habitation ou appartenant à ou gérés par des sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 du même code, et faisant l'objet d'une convention mentionnée à l'article L. 351-2 dudit code », ce qui est potentiellement source d'ambiguïté, puisque tous les logements possédés par les bailleurs sociaux ne sont pas conventionnés

⁷ Articles L351- 2 et L831-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁸ Les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Rapport

L'encadrement des loyers est donc un outil au service des collectivités locales mais qui n'est ni obligatoire, ni automatique. Les services centraux de l'État vérifient, sur justificatifs, que les quatre critères cumulatifs d'éligibilité sont réunis, puis un décret en Conseil d'État délimite le territoire de la collectivité sur lequel l'encadrement du niveau des loyers est institué.

Le dispositif repose ensuite sur la fixation, chaque année, par arrêté préfectoral, de loyers de référence par mètre carré, par secteur géographique et catégorie de logements (mode de location vide ou meublée, nombre de pièces, période de construction, et dans certains cas, type de bien). Les arrêtés comprennent ainsi :

- ◆ un loyer de référence (LR), correspondant au loyer médian tel que mesuré par l'observatoire local des loyers compétent ;
- ◆ un loyer de référence majoré égal à 120 % du loyer de référence ;
- ◆ un loyer de référence minoré égal à 70 % du loyer de référence.

Le loyer de référence majoré permet de définir des plafonds à ne pas dépasser, tandis que le loyer de référence minoré sert de base à une éventuelle réévaluation, étant précisé que le loyer est défini comme comportant deux parties : le loyer de base et le complément de loyer. Le loyer de base ne peut dépasser le loyer de référence majoré, sauf si le bailleur décide d'appliquer un complément de loyer, ce dernier devant être justifié par des conditions de location ou de confort particulières (cf. encadré 1).

Les trois principales caractéristiques de l'encadrement des loyers en zones tendues sont ainsi :

- 1) la distinction entre loyer de base, plafonné par le loyer plafond majoré fixé par arrêté préfectoral, et le complément de loyer ;
- 2) le plafonnement des loyers en niveau ;
- 3) la possibilité pour le locataire de demander une diminution des loyers.

Dans les zones où l'encadrement des loyers ne s'applique pas, seule est prévue la réévaluation du loyer par le propriétaire.

Rapport

Encadré 1 : Conditions justifiant la fixation d'un complément de loyer

L'article 140 de la loi Élan prévoit que, dans les territoires où s'applique l'encadrement, un complément de loyer peut être ajouté au loyer de base, à condition que :

- le loyer de base ne soit pas inférieur au loyer de référence majoré ;
- le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique.

L'article 140 indique également que lorsqu'un complément de loyer est appliqué, « *le loyer s'entend comme la somme du loyer de base et de ce complément* ».

Le montant du complément de loyer et les caractéristiques du logement le justifiant, précisées à l'article 3 du décret du 10 juin 2015 et qui doivent être mentionnées au contrat de bail, sont les suivantes :

- elles n'ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence correspondant au logement : il ne peut donc s'agir ni du type de location (meublée ou vide), ni du nombre de pièces, ni de l'époque de construction ;
- elles sont déterminantes pour la fixation du loyer, notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ;
- elles ne donnent pas lieu à récupération par le bailleur (ni au titre des charges, ni à celui des travaux d'économie d'énergie).

La loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a également apporté des précisions et le complément de loyer est interdit si le logement a au moins une des caractéristiques suivantes : sanitaires sur le palier, signes d'humidité sur certains murs, DPE de classe F ou G, fenêtres laissant anormalement passer l'air (hors grilles de ventilation), vis-à-vis de moins de 10 mètres, infiltrations ou inondations provenant de l'extérieur, problèmes d'évacuation d'eau au cours des trois derniers mois, installation électrique dégradée, mauvaise exposition de la pièce principale.

Toutefois, cette loi ne précise pas qui, du locataire ou du propriétaire, doit apporter la preuve que ces nouvelles dispositions sont ou non respectées, alors que s'agissant des caractéristiques exceptionnelles justifiant le complément de loyer, il appartient au bailleur de les démontrer.

À la différence de la contestation du non-respect du loyer de référence majoré, qui peut être engagée par le locataire à tout moment (dans la limite de la prescription de droit commun de trois ans), la contestation du complément de loyer devant la commission de conciliation doit se faire dans un délai de trois mois à compter de la signature du bail.

Cette saisine préalable à celle du juge est obligatoire.

Source : Service juridique de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil).

1.1.2. Les dispositifs préexistants aux lois Alur et Élan encadrant l'évolution des loyers sont peu entrés en application

Avant la mise en place de l'encadrement du niveau des loyers par les lois Alur de 2014 et Élan de 2018, l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs⁹ prévoyait déjà la possibilité d'un encadrement dans les zones de tension du marché locatif privé (cf. encadré 2). Cet encadrement ne concernait que l'évolution des loyers, dans deux cas distincts :

- ◆ la mise sur le marché d'un nouveau bien ;
- ◆ le renouvellement d'un bail.

⁹ 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.

Rapport

En effet, la version de l'article 18 en vigueur du 8 juillet 1989 au 27 mars 2014 disposait qu'un décret annuel « peut fixer » le montant maximum d'évolution des loyers des logements vacants et des contrats renouvelés.

Jusqu'au 1^{er} août 2012, ce décret a été pris chaque année uniquement pour l'agglomération parisienne et n'encadrait la hausse du loyer qu'au stade du renouvellement du bail. Dans les autres agglomérations, l'évolution des loyers était plafonnée par l'indice de référence des loyers (IRL)¹⁰ lors de la révision annuelle du bail, mais pas entre deux locataires. En 2012 et 2013, le décret annuel a été étendu aux loyers à la relocation et à une liste définie de nouvelles agglomérations.

La mise en place d'un encadrement des loyers en niveau n'a pas fait disparaître l'encadrement de leur évolution qui, en 2014, devient au contraire obligatoire¹¹ et applicable à l'ensemble des zones tendues, désormais définies comme celles auxquelles s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV)¹². Jusqu'en 2017, les décrets d'application de l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 étaient abrogés et repris chaque année. Le décret du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail a ensuite été reconduit chaque année, et est toujours en vigueur.

Les deux dispositifs – encadrement de l'évolution des loyers et encadrement en niveau - se sont donc superposés sans que leur articulation ait été clairement définie par la loi. De surcroît, en ce qui concerne l'encadrement de l'évolution des loyers, la règle n'est assortie d'aucune sanction, elle est largement méconnue et peu contrôlée. En effet, alors que l'article 140 de la loi Élan définit les sanctions en cas de dépassement du loyer de référence, ni l'article 18 de la loi de 1989, ni ses décrets d'application ne prévoient de sanction concernant les règles fixées pour l'évolution des loyers.

Dans les zones d'encadrement des loyers, le nouveau dispositif prévu par la loi Élan semble avoir presque effacé le précédent. À Paris, les rapports annuels de l'Olap montrent que la limitation à l'IRL n'a été appliquée que de façon très partielle. De même, le rapport de Jean Bosvieux¹³ sur les effets de l'encadrement des loyers à Paris souligne que la hausse moyenne des loyers à la relocation est « *de ce fait, nettement supérieure à celle de l'IRL* »¹⁴. La mission a également pu constater, lors des entretiens qu'elle a menés, que plusieurs collectivités ou services de l'État, pourtant très investis dans la mise en place de l'encadrement des loyers prévu par la loi Élan, semblaient ignorer l'existence d'un encadrement de l'évolution des loyers, ou le juger insuffisant, voire inutile, car non contrôlé.

¹⁰ L'indice de référence des loyers, créé par l'article 35 de la loi 2005-841 du 26 juillet 2005, est calculé par l'Insee, et sert de référence à la révision des loyers.

¹¹ L'article 18 de la loi du 6 juillet 1989, dans sa version issue de la loi Alur, prévoit qu'un décret « fixe » le montant maximum d'évolution des loyers en zone tendue et non plus seulement qu'il « peut fixer » cette évolution.

¹² La liste des communes concernées est celle figurant dans le décret 2013-392 du 10 mai 2013 modifié relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

¹³ Rapport commandité par la Direction régionale interministérielle de l'hébergement et de logement (Drihl) : Jean Bosvieux, *Rapport sur les effets de l'encadrement des loyers à Paris de 2015 à 2022*, septembre 2023

¹⁴ *Ibid.*, page 12.

Rapport

Encadré 2 : Règles principales encadrant les loyers en zones tendues et en zones d'encadrement de la loi Élan

Dans les zones tendues, le bailleur peut :

- lors du renouvellement du bail, procéder à une augmentation au-delà de l'IRL à condition de démontrer que le loyer est sous-évalué. Cette augmentation est limitée à la plus élevée de deux limites : 50 % de la différence entre le « loyer du voisinage », c'est-à-dire « un loyer déterminé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables » et le dernier loyer, éventuellement révisé à l'IRL ; 15 % TTC du montant des travaux d'amélioration ou de conformité réalisés, à condition qu'ils représentent au moins le montant de la dernière année de loyer ;
- à la relocation d'un logement vacant de moins de 18 mois, procéder à une augmentation seulement si le loyer n'a pas été révisé depuis 12 mois, en cas de réalisation de travaux ou si le loyer est sous-évalué. L'augmentation est libre si les travaux représentent un an de loyer ; de 15 % TTC du montant des travaux s'ils représentent au moins 50 % du loyer annuel. En cas de sous-évaluation, elle est limitée à 50 % de la différence de loyer entre le « loyer du voisinage » et le dernier loyer, éventuellement révisé à l'IRL ;
- dans le cas d'une relocation d'un logement vacant depuis plus de 18 mois, fixer librement le montant du loyer.

Dans les zones d'encadrement de la loi Élan :

- ces prescriptions s'appliquent également mais à condition que le loyer de base reste inférieur au loyer de référence majoré, tout au moins à la conclusion du bail. Toutefois, l'encadrement des loyers ne s'applique pas aux baux reconduits tacitement postérieurement à son entrée en vigueur et ne prend effet sur les baux conclus ou renouvelés avant l'entrée en vigueur du dispositif qu'à compter de leur premier renouvellement postérieur à cette entrée en vigueur ;
- le locataire peut demander une diminution de loyer si le loyer de base fixé dans le bail (hors complément de loyer) est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de la proposition.

Source : art. 18 de la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs et ses décrets d'application ; art. 140 de la loi Alur.

1.1.3. Les territoires entrés dans l'expérimentation à des dates différentes n'ont pas les mêmes caractéristiques institutionnelles et socio-économiques

La durée de l'expérimentation prévue par la loi Élan et le délai pour présenter une demande ont été prolongés par la loi 3DS¹⁵ jusqu'au 24 novembre 2022. Les territoires concernés par l'encadrement des loyers sont aujourd'hui les suivants :

- ◆ Paris depuis le 1er juillet 2019¹⁶ ;
- ◆ Lille, Hellemes et Lomme, depuis le 1er mars 2020 ;
- ◆ l'EPCI de Plaine Commune (Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, La Courneuve, Saint-Denis et sa commune déléguée Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen-sur-Seine, Stains et Villetaneuse) depuis le 1er juin 2021 ;
- ◆ Lyon et Villeurbanne depuis le 1er novembre 2021 ;
- ◆ l'EPCI d'Est Ensemble (Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Montreuil, Noisy-Le-Sec, Pantin, Le Pré-Saint-Gervais, Romainville) depuis le 1er décembre 2021 ;
- ◆ Montpellier depuis le 1er juillet 2022 ;
- ◆ Bordeaux depuis le 15 juillet 2022 ;

¹⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

¹⁶ En application de la loi Alur, un premier dispositif d'encadrement des loyers parisiens a été mis en œuvre au 1^{er} août 2015 jusqu'au 28 novembre 2017, date de son annulation par décision du tribunal administratif de Paris (confirmée en appel en juin 2018 mais annulée en cassation par le conseil d'État le 5 juin 2019).

Rapport

- ◆ 24 communes de la communauté d'agglomération du Pays basque, dont Biarritz, Anglet et Bayonne, depuis le 25 novembre 2024 ;
- ◆ 21 communes de Grenoble-Alpes métropole depuis le 20 janvier 2025.

D'autres territoires ont déposé leur candidature sans être retenus à ce stade :

- ◆ l'établissement public territorial (EPT) du Grand-Orly Seine Bièvre ;
- ◆ l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir ;
- ◆ la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise ;
- ◆ la métropole d'Aix-Marseille-Provence ;
- ◆ la communauté d'agglomération d'Annemasse.

1.2. Le dispositif est mis en place dans un contexte de métropolisation

L'encadrement des loyers est un dispositif applicable dans des zones où le marché de l'immobilier est réputé tendu. À l'exception des communes du Pays Basque, l'ensemble des territoires appliquant ou ayant candidaté à ce dispositif expérimental appartient aux 25 plus grandes aires urbaines (AU) françaises. Dans la plupart des cas, il concerne la commune-centre et quelques communes limitrophes. Il semble ainsi nécessaire de caractériser les dynamiques de ces espaces urbains afin de comprendre leurs enjeux et les préoccupations des décideurs publics. L'analyse ci-après se concentre sur les évolutions des centres des grandes agglomérations, mais il faut également mentionner le cas spécifique de certains territoires comme le Pays Basque où le développement du tourisme affecte fortement les marchés immobiliers (cf. encadré 3).

Pour ce faire, la mission a collecté un grand nombre de sources de données permettant de décrire l'évolution du parc immobilier et de son peuplement. Les travaux de la mission s'appuient sur la littérature académique récente (voir par exemple Amaral et al (2024)), qui met en avant une certaine polarisation des marchés immobiliers et des espaces urbains. Dans cette analyse, seront étudiés séparément trois groupes d'agglomérations au sein desquelles on distinguera d'une part, les communes-centres et, d'autre part, les communes périphériques du pôle urbain :

- 1) **l'agglomération parisienne** : la ville de Paris, constituant le cœur de l'agglomération parisienne, a été la première commune à mettre en place l'encadrement des loyers. Elle a été rejointe par les deux EPCI de Plaine Commune et d'Est-Ensemble. Afin de cerner les enjeux particuliers à ces territoires on distinguera :
 - la commune de Paris ;
 - la petite couronne, composée des communes appartenant aux départements 92, 93 et 94, au sein de laquelle seront distingués les territoires soumis à l'encadrement des loyers (EDL) et les autres ;
 - la couronne urbaine, c'est-à-dire le reste des communes de l'unité urbaine, qui constitue un sous-échantillon de la grande couronne.
- 2) **les agglomérations plus de 700 000 habitants** dans lesquelles un encadrement des loyers a été mis en place avant 2025, c'est-à-dire Lille, Lyon, Bordeaux et Montpellier¹⁷, au sein desquelles on distingue :

¹⁷ L'inclusion de Grenoble, ayant rejoint le dispositif en 2025, ne change pas les résultats.

Rapport

- la commune-centre, soit le cœur historique des agglomérations concernées, qui concentrent en général la plus grande partie des emplois et où s'applique systématiquement l'EDL¹⁸;
 - les communes de la couronne urbaine, c'est-à-dire les autres communes appartenant à l'unité urbaine, dans lesquelles l'EDL s'applique parfois à quelques communes.
- 3) **les autres agglomérations de plus de 700 000 habitants**, où la même distinction est effectuée entre :
- la commune centre ;
 - les communes de la couronne urbaine.

Plusieurs constats caractérisant des dynamiques de polarisation des agglomérations françaises sur la période précédant la mise en place de l'expérimentation permettent de mieux comprendre les situations particulières des territoires ayant mis en place l'encadrement des loyers. Elles révèlent les dynamiques préexistantes à la mise en place de la politique, qui doivent être prises en compte pour évaluer l'effet du dispositif (cf. 3).

Encadré 3 : Le cas des zones touristiques telles que les communes du Pays Basque

La typologie territoriale retenue se concentre sur les grandes agglomérations pratiquant l'encadrement des loyers. Il convient de noter que le périmètre d'application a évolué.

Depuis janvier 2025, le dispositif a été étendu à un ensemble de communes du Pays Basque. Situées en zone tendue mais hors des grandes métropoles habituelles, ces communes présentent un profil de marché immobilier singulier, défini par quatre caractéristiques majeures :

- une offre locative privée restreinte : la part du parc locatif privé y est nettement inférieure à 25 %, un niveau bien plus faible que dans les autres territoires sous encadrement ;
- une forte prédominance de l'usage non permanent : le taux de résidences secondaires et de logements vacants dépasse les 25 %, ce qui correspond à une pression foncière exceptionnelle par rapport aux autres zones concernées ;
- un profil sociodémographique spécifique : on observe un enrichissement relatif des locataires du parc privé, plus marqué que dans les autres zones étudiées ;
- une dynamique de prix soutenue : les prix et les loyers connaissent une hausse continue, alimentée par l'attractivité du littoral. Ce phénomène s'est particulièrement intensifié après la crise sanitaire, renforçant la tension sur ce marché local.

Source : Mission.

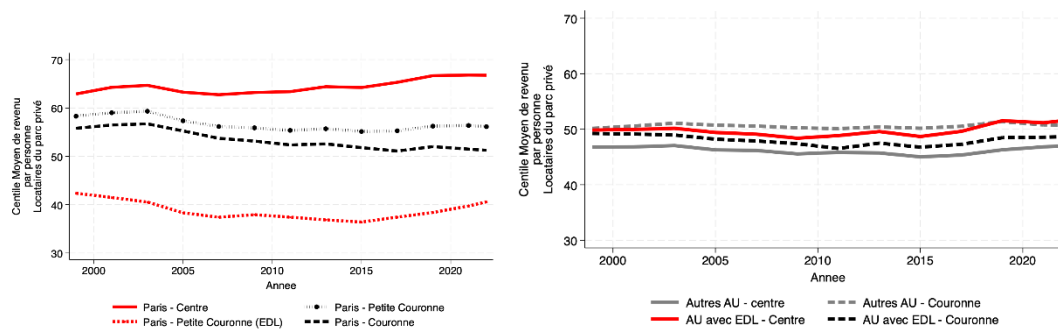
¹⁸ Pour la région lyonnaise, nous considérons ensemble Lyon et Villeurbanne.

1.2.1. L'enrichissement relatif des communes-centres des plus grandes agglomérations est particulièrement marqué dans le parc locatif privé

La mobilisation des données du fichier des logements à la commune (Filocom)¹⁹ permet de caractériser les revenus des ménages en fonction de leur statut d'occupation sur longue période. Pour comparer les territoires entre eux indépendamment de l'évolution nominale des revenus, l'indicateur retenu est le centile moyen de revenu disponible par commune. Cette approche facilite la comparaison entre territoires hétérogènes et révèle les dynamiques de déclassement ou de rattrapage, y compris lorsque le revenu moyen national évolue fortement. Nous présentons les analyses pour le parc locatif privé. En effet, en raison de son taux de rotation nettement plus élevé, le parc privé reflète plus rapidement les mutations sociodémographiques en cours²⁰.

À Paris et dans les grandes agglomérations ayant instauré un encadrement des loyers, les locataires des communes-centres sont en moyenne plus aisés que ceux des communes de leurs couronnes urbaines (cf. graphique 1). Cette relation est inversée dans les grandes aires urbaines n'ayant pas mis en place de dispositif d'encadrement.

Graphique 1 : Évolution du centile de revenu des locataires du parc privé



(a) Île-de-France

(b) autres agglomérations

Source : Filocom (Sdes) ; calculs des auteurs. Les revenus sont exprimés en centiles calculés sur l'ensemble de la population nationale.

Note de lecture : A Paris, en 1999, les locataires du parc privé appartenaient en moyenne au 62^e décile, en 2020 ils appartiennent en moyenne au 68^e décile.

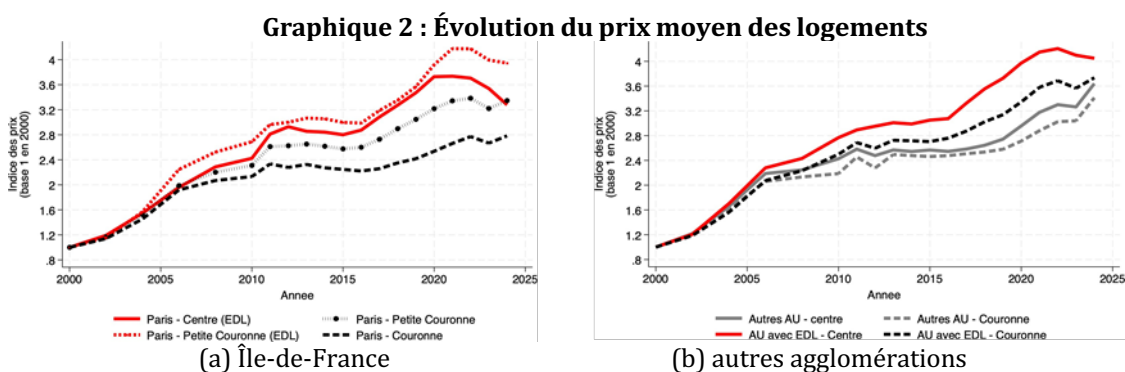
Il apparaît également que ces territoires suivent des dynamiques distinctes, qui sont particulièrement prononcées chez les locataires du parc privé. Dans les grandes agglomérations soumises à l'encadrement des loyers, les revenus des locataires des communes-centres ont progressé plus vite que ceux des locataires habitant dans les couronnes, en particulier depuis 2010, ce qui entraîne une polarisation à l'intérieur des territoires. Ce phénomène est particulièrement marqué en Île-de-France où les deux couronnes s'appauvrissent progressivement depuis les années 2000 par rapport à Paris. À l'inverse, dans les autres grandes aires urbaines, les communes-centres - initialement à revenus plus modestes - ont vu récemment les revenus de leurs locataires augmenter, ce qui a réduit l'écart avec leur périphérie.

¹⁹ Les données du fichier Filocom sont produites par le service des données et études statistiques (Sdes) du ministère de la transition écologique, à partir des fichiers de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, des propriétés bâties et du fichier des propriétaires.

²⁰ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/occupation-et-propriete-des-logements>

1.2.2. L'augmentation plus forte des prix de vente que des loyers traduit une érosion de la rentabilité locative brute particulièrement marquée dans les communes-centre

Les indices de prix au mètre carré générés à partir de différentes sources²¹ mettent en évidence la croissance particulièrement marquée des prix au mètre carré des territoires d'Île-de-France et des grandes agglomérations ayant adopté l'encadrement depuis 2000 (cf. graphique 2). Dans ces territoires, le prix a ainsi été multiplié par quatre entre 2000 et 2022, ce qui représente la progression la plus forte de l'ensemble du panel. Cette dynamique, dans les centres urbains régulés, tout comme dans le centre de Paris, s'avère nettement plus marquée que celle enregistrée dans leurs périphéries respectives, ce qui crée un écart de valorisation croissant entre les cœurs d'agglomération et leurs couronnes.



Source : bases notariales, DV3F ; calculs des auteurs.

Note de lecture : Les prix nominaux ont été multipliés par 3,6 en 2000 et 2020 à Paris

À l'inverse, ces trajectoires contrastent fortement avec celles des autres grandes aires urbaines hors du dispositif d'encadrement (représentées en gris, voir graphique 2), où la croissance globale est sensiblement plus faible. Dans ces agglomérations non encadrées, la divergence entre le centre et la périphérie est beaucoup moins prononcée que dans le bloc francilien ou les zones régulées, ce qui fait état d'un marché plus homogène.

Un rattrapage des prix dans les agglomérations non concernées par l'EDL semble néanmoins visible après la crise du covid. La période post-covid est en effet marquée par des changements dans les flux de déménagement, avec une augmentation marquée des départs de Paris²². De plus, la remontée rapide des taux d'intérêt à partir de 2022²³, qui a entraîné une baisse massive des recours aux crédits immobiliers, a pu rendre encore plus difficile l'achat des logements dans les zones qui avaient connu les plus fortes hausses de prix à la période précédente. Ces événements ont contribué à limiter la demande, notamment à Paris et dans les centres des grandes aires urbaines.

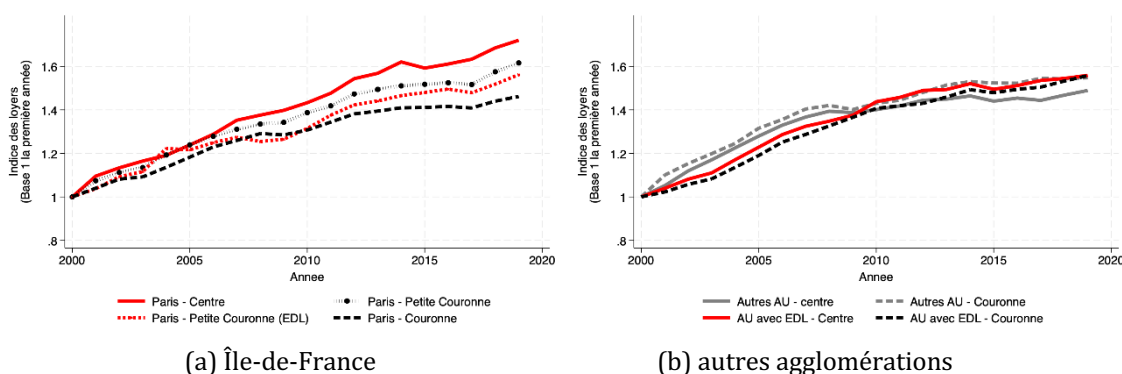
²¹ Calculs des auteurs à partir des indices agrégés calculés par Chapelle, Gobillon et Vignolles (2024) basés sur les bases notariales et les données DV3F. Les données DV3F sont issues des demandes de valeurs foncières (DVF), produites par les services de publicité foncière (SPF) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), enrichies des Fichiers fonciers.

²² Voir par exemple les résultats de l'étude « L'exode urbain ? Petits flux, grands effets. Les mobilités résidentielles à l'ère (post-)covid », *Popsu Territoires*, mars 2022

²³ Voir la note de la Banque de France « Panorama des prêts à l'habitat des ménages, 2024 (<https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/statistiques/panorama-des-prets-lhabitat-des-menages>)

Selon les données du site Clameur²⁴, complétées par les données des observatoires des loyers (OLL) lorsqu'elles sont disponibles, les loyers ont été globalement beaucoup moins dynamiques que les prix (cf. graphique 3). Les données publiées par l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) tendent à renforcer ce constat²⁵. Ainsi, de façon générale, les loyers ont été beaucoup moins dynamiques que les prix et ont connu des évolutions très similaires entre les agglomérations et en leur sein. On peut néanmoins observer que les loyers parisiens, qui avaient connu un premier épisode de contrôle des loyers à la suite de la loi Alur entre 2015 et 2017, sont ceux qui ont cru le plus vite entre 2010 et 2019, même si cette évolution a été beaucoup plus faible que celle des prix de vente.

Graphique 3 : Évolution du loyer moyen



Source : données communales publiées sur le site Clameur.fr jusqu'en 2019 ; calculs des auteurs.
Note de lecture : A Paris les loyers ont été multipliés par 1,6 entre 2000 et 2015.

Ces dynamiques très contrastées des prix et des loyers ont ainsi contribué à dégrader le ratio loyer/prix mesurant la rentabilité locative brute (hors fiscalité, dépréciation et plus-value) dans des territoires où elle était initialement plus faible dès le début des années 2000. Cette dégradation semble particulièrement marquée dans le centre de Paris et pour les agglomérations ayant eu recours à l'encadrement.

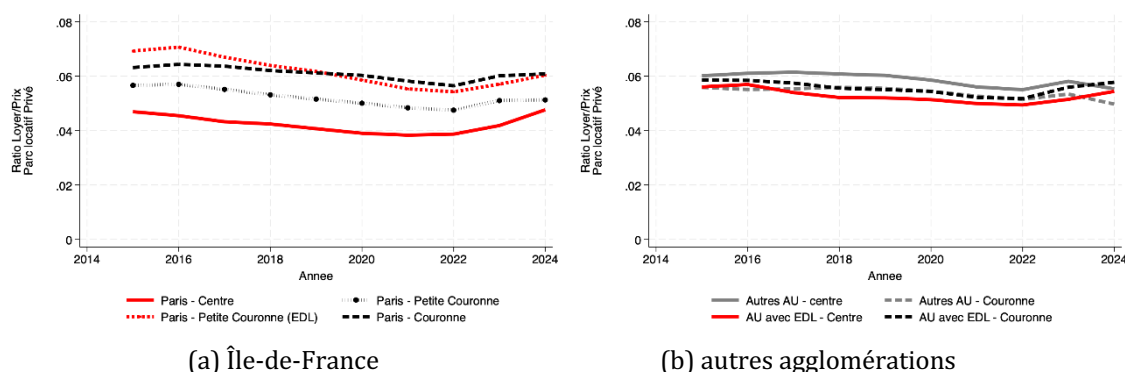
En mobilisant des données d'annonces et DV3F²⁶ pour analyser l'évolution du ratio loyer/prix sur la période la plus récente, il apparaît que la baisse récente des prix dans Paris a conduit à une augmentation du ratio, qui a retrouvé son niveau de 2015 (cf. graphique 4).

²⁴ Clameur agrège les données des gestionnaires de biens privés pour permettre l'observation de données de loyers.

²⁵ Evolution en 2024 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, Olap, août 2025

²⁶ Demandes de valeurs foncières enrichies des Fichiers fonciers (Cerema à partir des données DGFiP).

Graphique 4 : Évolution du ratio loyer-prix

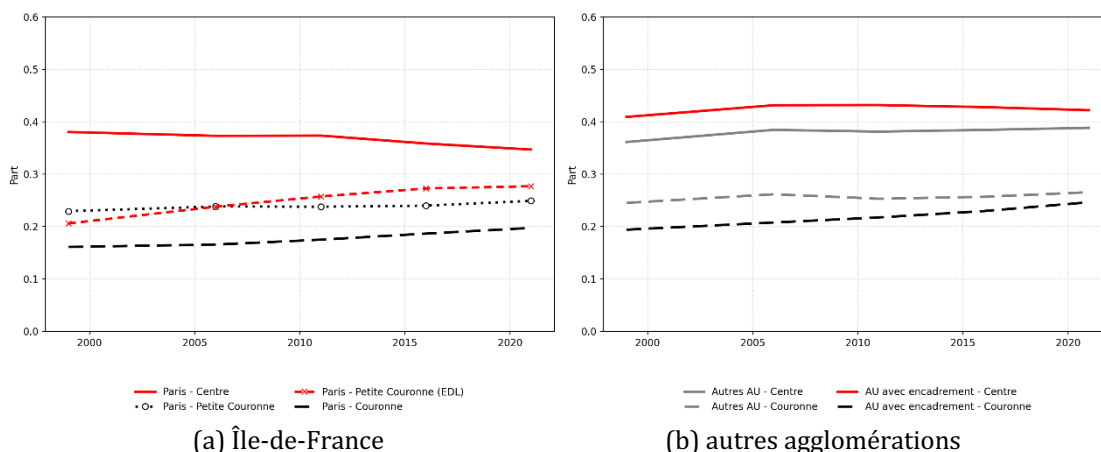


Source : données communales publiées sur le site Clameur.fr jusqu'en 2019, bases notariales, DV3F ; calculs des auteurs.

1.2.3. Le parc locatif privé recule au profit des résidences secondaires et des logements vacants

La faible rentabilité locative dans les centres-villes semble avoir été accompagnée par une érosion de la place relative du parc locatif privé dans le parc total de logements²⁷ (cf. graphique 5). Ainsi, le centre de Paris et celui des agglomérations assujetties à l'encadrement des loyers ont connu un recul de la part du logement locatif de l'ordre de respectivement trois et d'un point de pourcentage entre 2007 et 2021. Cette part semble stagner dans la petite couronne sur la période la plus récente sauf dans les territoires de Seine Saint Denis où elle augmente.

Graphique 5 : Évolution de la part de logements locatifs privés dans le parc de logements



Source : données du recensement (Insee) ; calculs des auteurs. *Note de lecture* : A Paris, en 1999, 38% des logements étaient loués sur le marché locatif privé, cette part était de 35% en 2021.

1.2.4. La structure du parc locatif se modifie, et présente une forte hausse de la location meublée

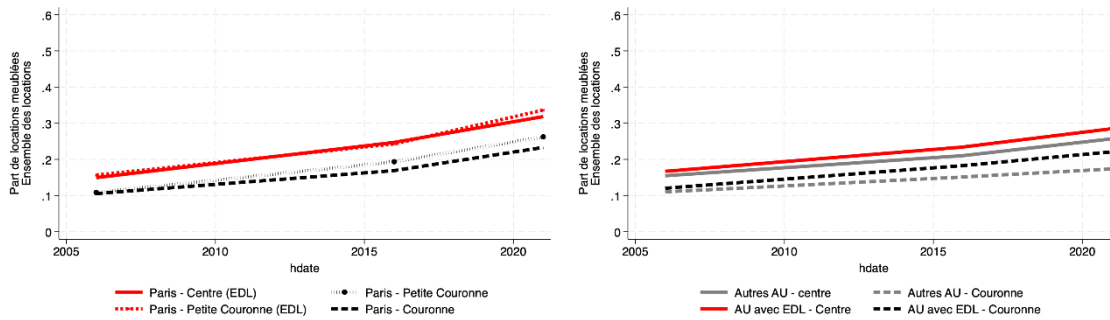
La part des logements loués meublés a très fortement augmenté au cours des dernières années. Cette hausse est vérifiée à partir de l'ensemble des sources de données à disposition de la mission.

²⁷ Le parc total de logements inclut tous les logements ordinaires, y compris logements vacants et résidences secondaires.

Rapport

Il est possible de suivre l'évolution de la part de meublés jusqu'en 2021 à partir du recensement (cf. graphique 6). Lorsque l'on regarde le stock de logements, la part de meublés est en forte progression sur l'ensemble des zones étudiées. Elle semble progresser dans l'ensemble des couronnes périurbaines. En 2021, elle dépasse 30 % à Paris et dans la petite couronne soumise à l'encadrement et 25 % dans le centre des grandes agglomérations. Ce phénomène est particulièrement marqué lorsque l'on suit les flux de locataires, c'est-à-dire les locataires ayant emménagé depuis moins d'un an, pour lesquels la part de meublés s'établit autour de 50 % à Paris.

Graphique 6 : Évolution de la part de meublés dans le parc locatif privé



Source : données du recensement (Insee) ; calculs des auteurs.

Note de lecture : A Paris, la part de logements locatifs privés loués meublés était de 18% en 2006, 25% en 2016 et de 31 % en 2021.

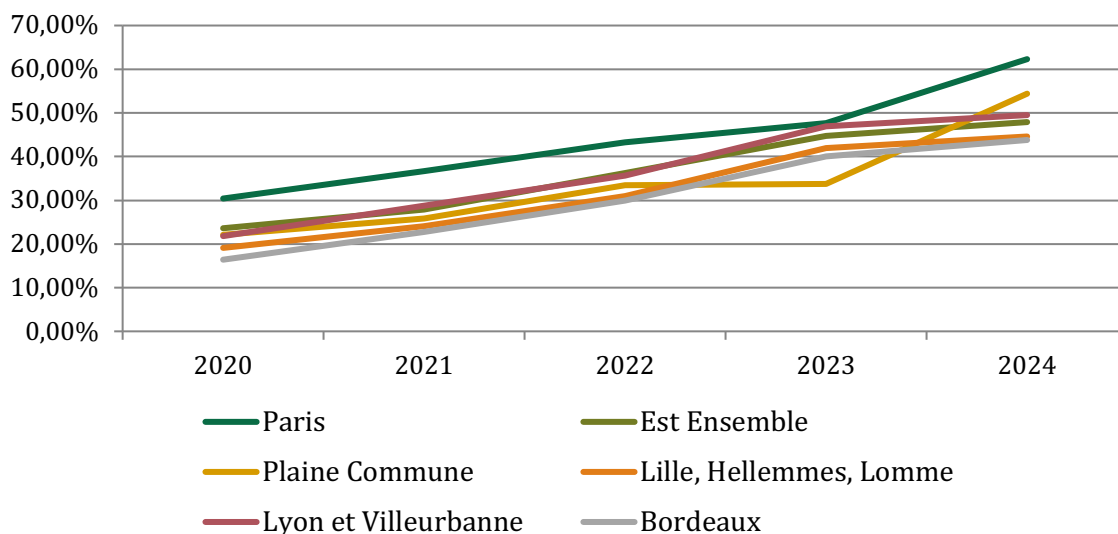
Cette tendance semble toujours à l'œuvre après 2021. Les données de loyers déclarées issues de l'appliquetif « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI)²⁸ illustrent une très forte hausse de la part de meublés pour les nouveaux logements loués (cf. graphique 7), qui passe de 30,4 % en 2020 à Paris, à 62,3 % en 2024. La part de baux concernant des logements loués meublés entre 2020 et 2024 augmente d'environ 25 points de pourcentage pour l'ensemble des zones ayant mis en place l'encadrement des loyers. Elle est particulièrement marquée pour Paris (+ 32,1 points de pourcentage).

Les nouveaux baux à Paris et pour l'EPCI de Plaine Commune témoignent d'une hausse massive de la part de biens loués meublés entre 2023 et 2024, ce qui pourrait être un effet consécutif à la hausse ponctuelle de la part des logements loués en meublés touristiques pendant les jeux olympiques de Paris 2024. Ce constat n'est toutefois pas vérifié pour l'EPCI d'Est-Ensemble, pour lequel la part de logements loués meublés augmente de façon continue entre 2020 et 2023, et présente une légère inflexion en 2024.

²⁸ Se référer à l'annexe I.

Rapport

Graphique 7 : Evolution de la part de nouveaux baux concernant des biens loués meublés, en fonction de l'année de signature du bail



Source : GMBI ; calculs des auteurs.

Ces tendances sont également corroborées par les données d'annonces fournies par l'agrégateur Yanport mais aussi par l'analyse des revenus fonciers déclarés dans la base statistique des déclarations d'impôts « pseudonymisées » produite par la DGFIP (base Pote).

La hausse de la part de logements loués meublés est à mettre en parallèle de l'aspect profitable des régimes de déclaration fiscale des revenus locatifs liés à des biens meublés (statut du loueur meublé professionnel (LMP), statut du loueur meublé non professionnel (LMNP)). Ces régimes fiscaux permettent en effet de déduire un ensemble de charges et de frais déductibles, y compris des meubles (cf. annexe II) de ses revenus locatifs et donc de son revenu fiscal de référence (RFR).

Les constats établis dans la présente section documentent la spécificité de l'évolution des marchés immobiliers qui ont mis en œuvre l'expérimentation du contrôle des loyers, reflétant des dynamiques différentielles d'attractivité entre les centres des grands pôles urbains et les autres territoires depuis les années 2010. Dans ces territoires, on observe avant la mise en place de l'encadrement des loyers une forte croissance des prix du logement et une évolution des loyers plus faible, ayant entraîné une baisse de la rentabilité locative. Le marché locatif semble s'ajuster, avec, pour la plupart des territoires, une stagnation voire une baisse de l'offre et une augmentation de la part des meublés, qui bénéficient sur la période d'une fiscalité attractive.

Dans la section suivante, nous analysons comment le dispositif a été mis en œuvre par les collectivités locales à partir de 2019.

2. Chapitre 2 : la mise en œuvre de l'expérimentation

Pour les collectivités locales qui se sont portées volontaires pour l'expérimentation et dont l'éligibilité a été approuvée par les services centraux, l'application de l'encadrement des loyers est pilotée au niveau local. Afin de comprendre comment l'encadrement des loyers est mis en œuvre en pratique, la mission a rencontré les acteurs chargés du pilotage du dispositif au niveau national et de son application dans chaque territoire²⁹. Malgré la mobilisation forte de la plupart des collectivités locales autour de cette expérimentation, la mission a constaté que son application était souvent difficile. D'une part, le manque de données sur le parc locatif complexifie le travail de fixation des loyers plafonds. D'autre part, une multitude d'acteurs avec des moyens souvent limités sont mobilisés dans ce processus, conduisant à une application hétérogène de l'encadrement. Enfin, un pilotage limité et des incertitudes juridiques fragilisent le dispositif.

2.1. Le dispositif est complexe à mettre en œuvre, notamment en raison du manque de données sur le parc locatif

2.1.1. Les références locatives sont issues de dispositifs dispersés et onéreux, ce qui aboutit à une couverture incomplète du marché locatif

L'observation des loyers à un niveau fin reste un angle mort du service de statistique public (SSP). Les deux sources principales produites par l'Insee sont l'enquête logement³⁰ et l'enquête loyers et charges³¹, qui reposent sur des petits échantillons ne garantissant qu'une représentativité des données au niveau national, ou régional dans certains cas.

Ainsi, ces sources ont été complétées par des initiatives privées et publiques qui sont directement impliquées dans le déploiement de la politique d'encadrement des loyers.

2.1.1.1. *Les observatoires locaux et Clameur sont les deux acteurs centraux de la collecte opérationnelle de données nécessaire à l'encadrement des loyers*

Le dispositif de l'encadrement des loyers nécessite le calcul d'un loyer de référence dans des strates homogènes (cf. 1.1), qui repose sur les données de deux acteurs principaux : le réseau des observatoires locaux des loyers (OLL), et Clameur.

Le réseau des observatoires locaux des loyers

En premier lieu, l'observation des loyers en France s'est structurée autour de l'expérience initiale de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap), fondé en 1987. Ce premier organisme a permis d'élaborer les protocoles de collecte et de traitement statistique nécessaires à l'analyse du marché locatif et de servir de référentiel technique lors de la décision des pouvoirs publics de mettre en œuvre ce suivi à l'échelle nationale au début des années 2010.

²⁹ Les personnes rencontrées sont citées en annexe au rapport.

³⁰ La cible de l'Enquête nationale Logement (EnL) 2023-2024 est de 22 000 ménages en métropole, et de 4 000 dans les Drom (source : conseil national de l'information statistique (Cnis)).

³¹ En métropole, selon le Cnis, la vague entrante est composée de 881 logements et l'échantillon trimestriel total d'environ 3 700 logements. L'échantillon total est de 400 à 500 logements par département et région d'outre-mer.

Rapport

Un réseau d'observatoires locaux s'est alors déployé, principalement dans les zones où le marché est considéré comme tendu et couvre aujourd'hui une cinquantaine d'agglomérations. Le pilotage de ce maillage territorial est assuré au niveau national par l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil). Cette agence joue un rôle pivot de coordination et assure le secrétariat du comité scientifique de l'observation des loyers³². À ce titre, l'Anil veille à la cohérence d'ensemble du dispositif et à l'application homogène des méthodes statistiques validées par le comité scientifique, garantissant ainsi que les données produites par les différentes structures locales soient comparables et fiables.

Les lois Alur et Élan conditionnent la mise en place de l'encadrement des loyers à l'existence d'un observatoire agréé. Dans les territoires habilités à appliquer cette mesure, l'observatoire local, sous la supervision méthodologique de l'Anil et du comité scientifique, fournit les données nécessaires aux services de l'État. Ces éléments permettent aux préfetures de fixer par arrêté les loyers de référence qui déterminent les plafonds légaux applicables aux nouveaux baux.

Les observatoires locaux disposent de différents jeux de données pour remplir leurs missions. D'une part, la production de statistiques sur les dynamiques locales peut reposer sur des données longitudinales avec de petits effectifs. D'autre part, le calcul des loyers de référence nécessite des volumes importants et les OLL ont alors recours :

- ◆ aux données versées par les professionnels de l'immobilier, notamment via le prestataire Clameur ;
- ◆ à des sondages téléphoniques auprès des bailleurs qui gèrent leur bien en direct, réalisés par des prestataires.

Clameur

L'observatoire Clameur³³ est une structure associative privée née de la volonté des professionnels de l'immobilier de disposer d'une vision précise et centralisée du marché locatif privé. Fondée à la fin des années 1990 pour pallier l'absence de statistiques relatives aux loyers, cette initiative a permis d'agréger les données des principaux syndicats, administrateurs de biens et grands réseaux d'agences. Au fil de son histoire, Clameur s'est imposé comme un acteur central, produisant des analyses régulières sur les tendances des prix et la fluidité du marché qui font souvent autorité auprès des acteurs économiques et des médias.

Dans le cadre spécifique du déploiement de l'encadrement des loyers, Clameur joue un rôle technique de premier plan en agissant comme une interface indispensable entre le secteur privé et la puissance publique. Si la définition des plafonds de loyers reste la prérogative exclusive du préfet, via les OLL agréés par l'État, ces organismes publics dépendent entièrement de la collecte de données réelles pour calculer les loyers de référence. Concrètement, l'association récupère de manière automatisée et standardisée les données saisies par certaines agences partenaires dans leurs logiciels de gestion, puis les transmet à l'Anil et aux observatoires locaux agréés. Ce mécanisme permet d'alimenter les bases de données nécessaires au calcul officiel des loyers de référence tout en simplifiant la charge administrative des agences, qui n'ont ainsi pas à effectuer de déclarations individuelles manuelles auprès des OLL. Certains acteurs locaux transmettent directement leurs données aux OLL.

³²Le comité scientifique de l'observation des loyers auprès du ministre du logement est composé de cinq personnalités qualifiées, nommées par arrêté ministériel.

³³ Clameur : « connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux »

2.1.1.2. Les références locatives fournies par les professionnels de l'immobilier sont partiellement exploitables en raison de l'hétérogénéité des systèmes d'information

Les observatoires locaux des loyers et les représentants de Clameur ont fait part à la mission de plusieurs préoccupations relatives à la collecte des données permettant le calcul des loyers de référence.

D'une part, la plupart des observatoires locaux ont indiqué des difficultés dans le traitement des références transmises par Clameur et les professionnels de l'immobilier.

En effet, les données semblent présenter des variables manquantes sur les caractéristiques des biens, qui rendent leur exploitation difficile. Par ailleurs, les données de Clameur ne sont pas exhaustives sur le champ des gestionnaires de biens, et par construction, ne contiennent pas d'information sur les particuliers qui louent leur bien en direct. Les données Clameur doivent donc être systématiquement complétées par des collectes auprès des réseaux locaux d'agences ainsi que par des collectes par sondages téléphoniques, confrontés à des taux croissants de non réponses, s'appuyant sur des prestataires externes (cf. 2.1.1.3).

D'autre part, Clameur a indiqué à la mission que le travail de collecte et d'homogénéisation des données s'avérait coûteux à mettre en place, en signalant l'absence de soutien financier à cette collecte.

2.1.1.3. Les collectes complémentaires de données sont coûteuses pour les observatoires locaux

Les limites de la qualité et de la couverture des données de Clameur et des réseaux locaux d'agences obligent les observatoires à compléter leurs bases de données via des sondages complémentaires. Ces sondages répondent ainsi à deux objectifs distincts :

- ◆ pallier les limites de champ et de qualité des données des gestionnaires de biens, en particulier s'agissant des biens loués meublés ;
- ◆ couvrir le marché de particulier à particulier.

Les entretiens avec les observatoires ont montré que ces sondages engendraient des coûts, estimés entre 50 000 et 100 000 € par territoire et par an. Par ailleurs, la collecte de données par sondage téléphonique semble complexe. Ainsi, la construction d'une base de données nationale exhaustive sur les loyers pourrait également garantir une plus forte homogénéité des données et en améliorer la qualité tout en réduisant le coût de gestion.

2.1.1.4. Les données utilisées par les OLL présentent certaines limites de couverture et de représentativité

Une partie des bases de données issues des deux types de collectes a pu être consultée par la mission. Les analyses statistiques réalisées par les auteurs et les entretiens avec les OLL et l'Anil rendent compte de deux points principaux d'attention.

En premier lieu, la part de biens loués meublés est anormalement faible dans les bases mobilisées. Ainsi, l'appareil statistique et la méthodologie de collecte de données des OLL ont été conçus dans une période où la part de meublée était très minoritaire et ils se sont concentrés sur la collecte de références locatives non meublées. Or, la méthode ne permet pas la prise en compte d'un changement dans la composition du parc locatif, et en particulier de la très forte progression des meublés mise en avant par la mission en s'appuyant sur les données fiscales, la base GMBI, les données du recensement et les données d'annonce.

Rapport

Les OLL sous-estiment ainsi la part de biens meublés par rapport aux biens loués vides. Par exemple, dans le recensement de la population, la part des meublés représente entre 30 % et 50 % des locations selon les territoires et l'ancienneté d'occupation des ménages, alors que la part de meublés dans les données collectées par les OLL ne dépasse pas 12 % du flux et 7 % du stock en dehors de l'agglomération parisienne. À Paris, les meublés ne représentaient que 10 % du stock et 18 % des flux d'après les chiffres fournis par l'Anil à la mission, alors que ces parts dépassent 30 % et 45 % dans le recensement.

En l'absence de données, les OLL estiment les loyers médians des biens meublés en s'appuyant sur des méthodes économétriques. De manière plus fondamentale, on peut s'interroger sur la représentativité de la base sur les segments dans lesquels les meublés sont désormais majoritaires. L'Anil et les OLL sont engagés dans un important chantier visant à faire évoluer leur méthodologie de collecte afin de renforcer le nombre de valeurs locatives meublées.

En second lieu, le nombre limité de références locatives ne permet pas de réaliser des statistiques à un niveau géographique fin. Malgré la multiplication des sources, les échantillons mobilisés par les OLL demeurent modestes à l'heure où les bases administratives exhaustives deviennent la norme dans de nombreux domaines. En effet, si le nombre de références est important (environ un million de références annuelles), le taux de sondage d'environ 14 % ne permet pas forcément une couverture fine du territoire.

Lorsque les données brutes sont insuffisantes pour établir des loyers médians, certains observatoires peuvent parfois calculer des références avec des observations appartenant à la même agglomération mais localisées hors des zones concernées. Dans ces cas de figure, les loyers de référence dépendent de modèles économétriques standards dans la littérature et dont la qualité a été validée par le conseil national de l'information statistique (Cnis) et le comité scientifique de l'observation des loyers. Il semble toutefois nécessaire de consolider l'appareil statistique d'observation des loyers afin de s'assurer de la représentativité de la base.

Par ailleurs, l'Anil dispose de références locatives fournies par la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), qui collecte de nombreux loyers privés, mais la convention actuelle ne lui permet pas de transmettre les données désagrégées aux OLL pour le calcul des valeurs locatives. Par ailleurs, la multiplication des sources soulève de nombreuses questions de dédoublement.

2.1.1.5. La mission recommande la mise en place d'un référentiel exhaustif de données de loyers

Au regard des éléments transmis par les acteurs, la mission recommande de mettre en place une collecte administrative et exhaustive, ainsi qu'un nettoyage centralisé des données. Ces données centralisées pourraient ensuite être retraitées par les observatoires afin de produire les références locales nécessaires à la mise en œuvre du dispositif. Ce système permettrait de pallier les difficultés rencontrées dans la collecte et d'améliorer nettement la qualité tout en réduisant son coût.

Les données issues de l'appli « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) semblent constituer un point de départ prometteur et montrent qu'une collecte de données massives de qualité sur le parc locatif privé est possible. Les observatoires interrogés se sont montrés très favorables au déploiement d'un tel système.

2.1.2. La méthode de calcul des plafonds est conforme au cadre légal mais contestée par les acteurs de l'immobilier

La mission n'a pas relevé d'anomalie dans le calcul des plafonds, lesquels apparaissent conformes au cadre légal en vigueur. Elle a toutefois rencontré les représentants des professionnels de l'immobilier ainsi que des associations de propriétaires, qui lui ont exprimé leur opposition au dispositif.

Le principe même de la fixation d'un plafond est contesté par les représentants des bailleurs et des professionnels. Les modalités de calcul font néanmoins également l'objet de critiques. Nous présentons ci-dessous ces arguments et les craintes exprimées, en les confrontant aux éléments chiffrés auxquels la mission a pu avoir accès.

Pour les professionnels de l'immobilier et les représentants des bailleurs, l'instauration d'un loyer plafond constitue un instrument contraignant, susceptible de peser sur la rentabilité locative, alors que les loyers mesurés par Clameur et par les OLL ont augmenté moins vite que l'inflation. Il convient toutefois de rappeler que la faible progression des loyers en cours de bail résulte des dispositifs légaux antérieurs aux lois Élan et Alur (cf. 1.1.2). L'analyse pertinente doit donc porter, pour la plupart des territoires concernés, sur la comparaison entre l'inflation et l'évolution des loyers des nouveaux baux.

Pour la période récente, ont été mobilisées les publications issues de l'Olap, les données de GMBI, ainsi que les loyers d'annonces collectées par l'agrégateur Yanport. Des indices hédoniques sont ensuite construits au niveau communal, puis agrégés au niveau des zones étudiées en pondérant chaque commune par la taille de son parc locatif en 2015. Les différentes sources conduisent à des résultats globalement cohérents en termes de croissance (cf. tableau 1). Il apparaît ainsi que, dans l'agglomération parisienne, la progression des loyers des nouveaux baux oscille entre 8 % et 11 % selon les sources et les zones considérées, soit un niveau inférieur à l'inflation hors tabac, qui s'est élevée à 14 % entre 2020 et 2024. Une croissance plus faible que l'inflation est également observée dans les centres des agglomérations concernées par l'encadrement des loyers (10 % à 12 % selon les sources). En revanche, dans le centre des grandes agglomérations non couvertes par l'EDL, les loyers croissent à un rythme égal ou supérieur à l'inflation.

Tableau 1 : Croissance estimée de nouveaux baux (2020-2024)

Territoire	GMBI	Annonces	OLL
Paris intramuros*	9 %	8 %	9 %*
petite couronne (EDL)	9 %	8 %	10 %*
petite couronne (hors EDL)	11 %	10 %	–
centre des agglomérations (EDL)	12 %	10 %	–
centre des agglomérations (hors EDL)	16 %	14 %	–

Source : calculs de la mission à partir de GMBI, Yanport et des données des OLL de province.

**Rapports annuels de l'OLAP (Table 6).*

Note de lecture : A Paris, entre 2020 et 2024 les loyers ont cru de 9% selon la base GMBI, 8% selon les annonces immobilières et 9% selon l'OLAP. Sur la même période, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) croît de 14 %.

Les professionnels ont également souligné que les loyers médians sont calculés sur un stock dont la révision annuelle est encadrée par l'indice de révision des loyers (IRL), ce qui peut introduire une hétérogénéité dans l'intensité de la contrainte selon la « fraîcheur » des références et le taux de rotation observé sur le segment considéré. L'examen des statistiques des OLL indique toutefois que la part de ménages ayant récemment emménagés est proche de celle observée dans les données du recensement et ne semble pas soulever, à ce stade, de difficulté particulière.

Certains acteurs considèrent que les zones définissant les contours de l'encadrement des loyers sont trop étendues pour être homogènes³⁴. La question de la taille des zones renvoie à une tension structurelle : plus une zone est restreinte, plus elle est homogène et moins on observe de dispersion autour de la médiane, donc moins de transactions susceptibles de dépasser le plafond (défini comme la médiane majorée de 20 %). À l'inverse, des zones plus larges accroissent l'hétérogénéité interne. Cette problématique est directement liée aux contraintes de taille d'échantillon évoquées précédemment : la granularité géographique est en pratique limitée par la disponibilité et la robustesse statistique des données.

Enfin, certains acteurs s'interrogent sur l'inclusion, dans le calcul des médianes, de loyers correspondant à des logements bénéficiant de dispositifs spécifiques avec des loyers modérés, tels que le prêt locatif intermédiaire (PLI) ou le « dispositif Pinel ». Lorsque les effectifs sont faibles, l'effet de l'inclusion de ces logements sur la médiane est en principe limité. Dans les échantillons transmis via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) par l'Anil, qui ne permettent toutefois pas de reproduire exactement les calculs des OLL, les logements identifiés comme conventionnés représentent environ 1 % des observations, les logements défiscalisés 3,5 % et les logements libres 34 %. Néanmoins, l'analyse rigoureuse de cette dimension se heurte à une difficulté majeure : la variable renseignant la catégorie de location est manquante pour environ 62 % des observations, avec des variations importantes selon les observatoires (77 % de valeurs manquantes à Lille et Lyon, et jusqu'à 100 % dans l'agglomération parisienne).

2.1.3. L'appareil statistique ne permet pas de suivre le respect des différents dispositifs d'encadrement des loyers

Un loyer peut légalement dépasser le plafond majoré si le bail stipule un complément de loyer séparé du loyer principal. Aujourd'hui, les caractéristiques des biens ouvrant droit à la mise en place d'un complément de loyer sont en partie encadrées par la loi, mais demeurent toutefois assez floues (cf. encadré 1)

Pour l'instant, les données mises à disposition des collectivités par les OLL ne recensent pas d'information sur les compléments de loyers, ce qui ne permet pas un suivi complet du dispositif d'encadrement des loyers sur leur territoire. En effet, il est impossible de déterminer si les dépassements observés se font en dehors du cadre légal ou si le propriétaire et le locataire ont signé un contrat prévoyant ce dépassement. De plus, l'appareil statistique actuel ne permet pas non plus de vérifier le respect du dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers à la relocation, qui nécessiterait un recueil systématique du loyer du bail précédent.

Cette absence de suivi rend possible le contournement du dispositif (cf. 2.2.3).

³⁴ Cette observation est la source de plusieurs des contentieux introduits par des propriétaires contre les arrêtés préfectoraux (cf. 2.2.1.2).

2.1.4. L'appareil statistique ne permet plus de suivre l'évolution de l'occupation du parc en temps réel

Il n'est plus possible de suivre l'évolution du parc locatif privé pour les périodes les plus récentes. En effet, le statut d'occupation des ménages était renseigné jusqu'en 2022 dans les données administratives et les bases constituées par l'Insee, essentiellement à partir des informations provenant de la taxe d'habitation. L'exonération de taxe d'habitation des résidences principales achevée en 2023 a entraîné la disparition de la source d'information la plus fiable permettant d'identifier les locataires du parc privé. La mission a donc travaillé avec différentes bases complémentaires, qui permettent d'apporter des éléments sur l'occupation du parc privé, mais ne permettant pas de suivre l'évolution des loyers de façon précise sur les territoires concernés par l'encadrement sur plusieurs années.

Les bases issues du cadastre et des fichiers de taxe d'habitation telles que les Fichiers fonciers, Filocom et Fideli (fichier démographique sur les logements et les individus) permettent de suivre l'occupation du parc locatif en distinguant les propriétaires occupants des locataires du parc social et du parc privé, jusqu'en 2022. **La mission se trouve donc dans l'impossibilité de suivre l'évolution du nombre de ménages dans le parc locatif privé après le 1^{er} janvier 2022.**

L'application « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) a été déployée par la DGFIP afin de pallier la suppression de l'exonération de la taxe d'habitation des résidences principales. Il s'agit d'une application sur laquelle les propriétaires déclarent les occupants de leurs logements et peuvent renseigner le loyer des biens loués. Sa montée en charge a été progressive, ce qui rend difficile son utilisation pour suivre l'évolution du parc de logement depuis la mise en place de l'encadrement des loyers. Il faut cependant souligner que, sur les périodes plus récentes, le nombre de baux déclaré semble assez proche de ceux reportés sur le rôle de la taxe d'habitation. **Ces éléments suggèrent que ces données pourraient constituer à terme une source d'information fiable sur l'occupation du parc privé (cf. 2.1.1.5).** La mission a également pu collecter un grand volume de loyers grâce à l'application.

Les enquêtes annuelles de recensement sont les seules sources d'enquête statistique qui permettent de suivre le parc locatif et son occupation en produisant des données représentatives à un niveau géographique fin (commune ou maille infra communale -îlot regroupé pour l'information statistique, Iris-). Le recensement permet de collecter des informations sur les occupants telles que le niveau de diplôme, la composition du ménage ou leur occupation. En revanche, il ne collecte pas de données sur les revenus ou sur les loyers des ménages. Depuis 2006, il repose sur une méthode de collecte en continu, dans laquelle les données sont recueillies chaque année sur des échantillons de de logements, puis agrégées sur plusieurs années pour produire des estimations robustes ; ce dispositif implique toutefois un décalage temporel, de sorte que les données relatives à une année donnée ne sont généralement publiées qu'avec un retard de l'ordre de trois à quatre ans. Par ailleurs, l'évolution du parc ne peut être réalisée qu'en comparant des millésimes espacés de cinq ans. Ainsi, il n'est pas possible de connaître les évolutions du parc ayant suivi la mise en place de l'encadrement des loyers puisque les données les plus récentes disponibles sont celles de 2021. Il faudra attendre quelques années pour que les données relatives à la période suivant l'encadrement soient mises à disposition.

Les difficultés rencontrées par la mission pour suivre l'occupation du parc comme suite à la suppression de la taxe d'habitation sont, à la connaissance de la mission, partagées par l'ensemble des administrations produisant des données. Pour pallier ces problèmes, l'Insee a lancé un projet pour constituer un répertoire statistique des individus et des logements (Résil), permettant à terme de suivre l'occupation du parc, essentiellement à partir de l'exploitation des données issues de GMBI croisées avec d'autres sources. Ce projet n'était cependant pas suffisamment opérationnel pour que des données puissent être transmises à la mission, et il ne prévoyait pas à notre connaissance de suivi des loyers.

2.2. L'hétérogénéité de l'application du dispositif semble résulter d'incertitudes juridiques, de la multiplicité des acteurs et d'un trop faible pilotage

L'encadrement des loyers repose principalement sur la capacité du locataire à faire valoir son droit lorsque le montant de son loyer ne correspond pas aux dispositions de la loi. En cas de litige, plusieurs circuits sont possibles, qui font intervenir la commission départementale de conciliation (CDC), l'autorité administrative (préfet ou collectivité locale en cas de délégation) et le juge judiciaire :

- ◆ si le litige porte sur le non-respect du loyer de référence à la signature du bail, le locataire peut directement saisir l'autorité administrative, sans nécessairement passer devant la commission de conciliation. Il a trois ans pour le faire et l'autorité administrative peut mettre le bailleur en demeure de se mettre en conformité avec la loi, prononcer une amende et exiger le reversement du trop-perçu au locataire ;
- ◆ dans les autres cas, comme la contestation du complément de loyer, la contestation d'une réévaluation ou une action en diminution du loyer, la saisine de la commission de conciliation ou celle du juge est nécessaire ;
- ◆ dans le cas de la contestation du complément de loyer, la saisine préalable de la CDC est obligatoire avant toute saisine du juge et le locataire n'a que trois mois après la signature du bail pour saisir la commission.

Par rapport à l'encadrement de l'évolution des loyers, la définition d'un plafond est a priori plus simple à vérifier qu'une évolution en pourcentage. Néanmoins, le système n'est pas forcément facile à appréhender, ni pour les locataires, ni pour les propriétaires, d'autant plus que son application dépend non seulement de la situation géographique du logement mais aussi de la date de signature du bail au regard de l'entrée des collectivités dans le dispositif. Toutes les collectivités rencontrées par la mission ont insisté sur l'importance des actions de communication, effectuées ou à prévoir (publicité, outils mis à disposition, accompagnement des locataires, etc.). La plupart ont mis des simulateurs à disposition des locataires, ainsi que des plateformes de signalement.

Néanmoins, les procédures demeurent complexes, devant souvent être précédées de mises en demeure préalables et assorties de délais différents, à tel point que les informations recueillies sur les sites des différentes instances ne sont pas toujours fiables³⁵. Or, même si l'objectif de l'encadrement n'est pas directement de produire du contentieux, il reste que son efficacité repose en grande partie sur l'effet dissuasif lié à ce contentieux.

2.2.1. Le dispositif est fragilisé par des incertitudes juridiques

Les interprétations de l'article 140 de la loi Élan posent deux types de problème :

- ◆ **d'une part, l'existence de questions juridiques non tranchées, concernant notamment les modalités d'application dans le temps de l'encadrement du niveau des loyers ;**

³⁵ La CDC Ile-de-France indique par exemple qu'à « l'exception d'un litige relatif à la réévaluation d'un loyer manifestement sous-évalué ou à la fixation du loyer dans le cadre d'un bail dit « de sortie de la loi de 1948 », le bailleur ou le locataire peut saisir la commission à tout moment », ce qui est inexact, puisque ce n'est pas le cas des litiges relatifs au complément de loyer et que sauf mention expresse, la prescription triennale s'applique.

La CDC du Nord explique quant à elle que la saisine de la commission est obligatoire pour « les litiges relatifs à l'encadrement des loyers (article 140 de la loi Élan) », alors que ce caractère obligatoire ne concerne que le complément de loyer.

- ◆ d'autre part, la persistance de contentieux en cours, avec des risques d'annulations rétroactives.

2.2.1.1. Les modalités d'application dans le temps de l'encadrement des loyers ne sont pas suffisamment claires

La question de savoir si l'encadrement s'applique au renouvellement ou à la reconduction tacite des baux conclus avant son entrée en vigueur reste incertaine. En d'autres termes, il reste à déterminer si l'EDL s'applique aussi au stock de baux existants et non seulement au flux. Cette question, qui s'était posée dès la loi Alur, a donné lieu à des dispositions transitoires mais n'a pas été clairement tranchée concernant l'article 140 de la loi Élan. La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a fait une réponse négative, considérant qu'en vertu de la non rétroactivité des lois et d'une décision du Conseil constitutionnel de 2014, le dispositif ne pouvait s'appliquer qu'au premier renouvellement expressément conclu après l'entrée en vigueur de la loi. En pratique, toutes les collectivités rencontrées par la mission n'appliquent pas la même règle, certaines considérant que, puisqu'elles ont à l'origine adopté une autre solution juridique, il convient de continuer. Cela nuit forcément à la lisibilité du dispositif mais aussi à son efficacité économique, puisque la réponse conditionne forcément une extension plus ou moins rapide du dispositif à toutes les locations de la zone concernée.

De même, il semble que l'indexation des loyers à l'IRL en cours de bail puisse conduire à un dépassement du montant du loyer de référence majoré applicable. Une incertitude juridique demeure sur ce point. Or, c'est fondamental car si c'est le cas (dépassement possible), l'évolution à long terme du niveau des loyers devrait se rapprocher de l'IRL, alors que dans le cas contraire (pas de possibilité de dépassement), sous l'hypothèse que les propriétaires respectent la loi, le niveau des loyers devrait peu évoluer à long terme.

Dès lors que le dispositif serait prolongé ou pérennisé, il conviendrait que la loi résolve la plupart des questions en suspens. Par ailleurs, une circulaire serait la bienvenue, de façon à uniformiser la doctrine et les informations mises à disposition du public sur les différents sites produits par l'administration. Un site internet unifié, comprenant l'ensemble des contours géographiques dans toutes les zones concernées, serait d'ailleurs préférable.

2.2.1.2. L'encadrement des loyers fait l'objet de contentieux encore en cours

Le dispositif de la loi Alur du 24 mars 2014, repris en 2018 par l'article 140 de la loi Élan sous forme d'expérimentation à compter du 1er juillet 2019, a été interrompu le 28 novembre 2017 en raison de l'annulation par le tribunal administratif de Paris des arrêtés préfectoraux de 2015, 2016 et 2017 mettant en œuvre l'encadrement des loyers à Paris. Le jugement a été confirmé par la cour administrative d'appel le 26 juin 2018, puis annulé par le Conseil d'État le 5 juin 2019.

S'agissant de l'encadrement prévu par la loi Élan, tous les recours directs devant le Conseil d'État contre les décrets ayant fixé les périmètres sur les territoires encadrés ont été rejetés, à commencer par ceux de Paris, de Lille, des EPT de Plaine commune et d'Est ensemble en mai 2022, puis ceux de Bordeaux, Lyon, Montpellier en mai 2023.

En revanche, les arrêtés préfectoraux annuels sont un facteur de fragilité. Plusieurs ont été contestés devant les tribunaux par les associations représentant les propriétaires ou les professionnels de l'immobilier³⁶ et à Paris, la succession des annulations, puis des appels et renvois par le Conseil d'État, a pu être qualifiée de « saga juridique ». La cour administrative d'appel de Paris doit encore se prononcer sur la légalité des arrêtés de 2019 et de 2023, la question portant principalement sur l'homogénéité de chacun des quatorze secteurs délimités, en termes de niveaux de loyers³⁷.

Dans le cas parisien, le jugement de 2025 du tribunal administratif annulant l'arrêté de 2023 n'avait pas été prononcé à titre rétroactif. En revanche, la Mairie de Paris a signalé à la mission que la contestation des arrêtés avait une incidence sur la possibilité des locataires de faire valoir leurs droits devant le juge judiciaire. En principe, il pourrait surseoir à statuer mais en pratique il ne le fait pas, choisissant plutôt de rejeter la demande des plaignants, ce qui les expose ensuite à la prescription triennale de droit commun.

Dans le Rhône, au contraire, l'annulation récente (14 octobre 2025) de l'arrêté préfectoral du 29 septembre 2023 fixant les loyers de référence à Lyon et Villeurbanne a été prononcée par le tribunal administratif à titre rétroactif, ce qui a conduit le ministre chargé du logement à faire appel et à demander le sursis à exécution du jugement. Un autre appel est en instance à Lyon concernant l'arrêté de 2021, ainsi qu'à Toulouse concernant l'arrêté de 2022 fixant les loyers de référence à Montpellier. Enfin, divers autres contentieux de première instance sont en cours à Lyon, Pau ou Montpellier.

A noter que les sanctions administratives contre les propriétaires sont également susceptibles de recours devant les tribunaux et que quelques arrêtés préfectoraux prononçant les sanctions sont contestés, dans une proportion qui reste toutefois assez faible : trois à Lyon, un à Lille. La DHUP tient à jour un tableau des litiges administratifs mais il n'est pas possible de quantifier les recours devant le juge judiciaire, dont l'administration et les collectivités n'ont pas forcément connaissance. Dans l'hypothèse d'une pérennisation du dispositif, un système de remontée de l'information serait nécessaire mais il est à noter que la nomenclature appliquée par les tribunaux n'est actuellement pas suffisamment fine pour distinguer ce qui relève de l'encadrement des loyers de ce qui concerne les autres litiges entre propriétaires et locataires.

2.2.2. Le dispositif implique une multiplicité d'acteurs dont la coordination est variable et les moyens sont souvent limités

L'encadrement des loyers peut concerner soit une commune, soit un EPCI (métropole ou communauté d'agglomération) et les communes (ou une partie des communes) qui lui sont associées. Sa mise en œuvre est subordonnée à l'existence d'un observatoire local des loyers qui est assuré soit par l'Adil, soit par l'agence d'urbanisme (ou Olap en Ile-de-France), et le territoire délimité par décret peut englober tout ou partie des circonscriptions administratives concernées. Au Pays basque, par exemple, si la communauté d'agglomération englobe 24 communes, le zonage est infra-communal pour quelques communes.

³⁶ Notamment l'Union nationale des propriétaires investisseurs (UNPI), la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) et l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS).

³⁷ L'article 2 du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers et modifiant l'annexe à l'article R.* 366-5 du code de la construction et de l'habitation précise en effet que « les secteurs géographiques délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif ».

Rapport

L'autorité administrative est le préfet, sauf si la collectivité a demandé la délégation du pouvoir de sanction ; le Préfet demeure alors néanmoins compétent pour l'arrêté annuel. Actuellement, seule la Ville de Paris a demandé et obtenu cette délégation. Sur le territoire de la Métropole de Lille (MEL), une convention tripartite a été signée entre la Ville de Lille, l'État et la MEL. La ville de Lille assure la réception des signalements et une pré-instruction des dossiers. De même, au Pays basque, la communauté d'agglomération (CAPB) et l'État ont signé un protocole : la CAPB réceptionne les demandes, rédige les rapports et les fait valider par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), puis les remet aux locataires, qui peuvent ensuite saisir la commission de conciliation (CDC). Sur certains territoires, l'organisation est moins formalisée et le point d'entrée est seulement l'Adil, alors que sur d'autres, l'Adil ne joue qu'un rôle de conseil et la prise en charge des locataires se fait principalement par les plateformes de signalement mises en place par les collectivités et via les associations, pour des publics spécifiques (jeunes ou publics précaires). Dans certains cas, les maires des communes associées semblent consultés, dans d'autres non.

La mise en œuvre de l'encadrement concerne aussi les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) qui assurent parfois le secrétariat des commissions départementales de conciliation³⁸, par exemple à Lille et à Lyon, et permettent le lien avec le volet habitat indigne et le permis de louer. Les directions départementales de la protection des populations (DDPP), compétentes concernant le contrôle des agences immobilières, sont également concernées mais elles ne sont pas toujours en relation avec les autres services. Les services judiciaires, quant à eux, sont parfois cités par les DDT(M) comme relativement impliqués ou très absents.

Il n'y a donc pas de modèle d'organisation et la plupart des services de l'État consultés ont fait part de leur manque de moyens, puisque l'instauration de l'encadrement des loyers n'a pas donné lieu à la création d'un ETP supplémentaire, ni dans les DDT, ni dans les DDETS qui assurent le secrétariat des commissions de conciliation. Par comparaison, la mairie de Paris est en cours de recrutement de cinq agents instructeurs. En Île-de-France, l'unité territoriale 93 (UT 93) compétente pour Plaine Commune et Est Ensemble, s'en remet en fait à l'UT 75 pour assurer les mises en demeure.

Cette faiblesse des moyens conduit à ce que l'autorité administrative est très rarement présentée comme pouvant faire l'objet d'une saisine directe. Les DDT(M) mettent en avant « l'intérêt de la solution amiable, toujours préférable », mais la réalité est souvent qu'elles n'auraient pas les moyens d'instruire un trop grand nombre de saisines directes et de mises en demeure. C'est d'autant plus problématique que les « solutions amiables » sont parfois un leurre, c'est-à-dire que le propriétaire peut accepter une diminution symbolique des quelques euros sur le complément de loyer, par exemple, de façon à ce que le locataire n'insiste pas. De fait, l'implication des CDC semble également très hétérogène. Certaines sont très réticentes à siéger sur l'encadrement des loyers, alors que d'autres ne traitent plus que de cette question, au détriment de leurs autres missions. Des différences de pratiques existent dans le traitement des dossiers et leurs avis sont parfois trop peu formalisés. **Dans l'hypothèse où l'encadrement des loyers serait pérennisé, il serait souhaitable de coordonner l'activité des CDC au niveau national.**

Au total, sauf dans les territoires qui ont déjà une pratique ancienne du travail en commun sur le logement, comme notamment au Pays basque du fait de l'implication des acteurs concernant les plateformes de location touristiques, les différents acteurs concernés par l'encadrement des loyers semblent parfois fonctionner un peu « en silo ». L'instauration de comités de pilotage du dispositif, distincts de ceux des OLL, dans chacun des territoires concernés serait souhaitable dans l'hypothèse d'une pérennisation du dispositif.

³⁸ Dans d'autres territoires, comme à Bordeaux, c'est la DDT(M) ou les unités territoriales (UT) de la Drihl en Île-de-France.

2.2.3. Le contournement de l'encadrement des loyers semble facilité par un pilotage et des contrôles trop distendus

Si le dispositif semble susciter une véritable adhésion dans certains territoires et conduit les services à une grande implication, l'encadrement des loyers apparaît comme un dispositif insuffisamment piloté ou cadré, en ce sens qu'il comporte beaucoup de points de fuite et de possibilités de contournement.

2.2.3.1. Le pilotage et les contrôles du dispositif semblent assez distendus

Dans les zones d'encadrement des loyers, la loi prévoit un certain nombre de mentions obligatoires dans les annonces de location de logements³⁹, qu'elles émanent de propriétaires ou d'agences immobilières (décomposition du loyer en loyer de base et complément de loyer, et, selon les cas, le montant du loyer du locataire précédent ou le montant des loyers de référence). Le contrôle de ces prescriptions est en principe assuré par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou plus précisément ses services déconcentrés, au sein des directions départementales de la protection des populations (DDPP). Ces contrôles sont opérés à l'occasion des contrôles des agences immobilières, qui ne concernent donc pas les particuliers, et la loi ne prévoit pas de sanctions. Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont estimé que les compétences des DDPP devraient être élargies au contrôle systématique du contenu des annonces, pour pointer le défaut de mentions obligatoires.

Le dispositif repose donc principalement sur les signalements et sur les moyens mis en œuvre par les collectivités, à travers la mise en place de plateformes *ad hoc* et d'un travail de communication de proximité à renouveler constamment.

Il est possible de décrire ces moyens⁴⁰ mais beaucoup plus difficile de juger de leur efficacité à travers les bilans produits par les collectivités ou de les comparer entre elles. D'une part, les bornes temporelles au cours desquelles l'encadrement des loyers a été en vigueur ne sont pas les mêmes et les bilans fournis ne le sont pas « par exercice ». D'autre part, on ne dispose pas de dénominateur pertinent et il est difficile de dire si le nombre d'amendes et le montant des régularisations mis en avant sont ou non significatifs sans les rapporter au parc considéré, au total des loyers couverts ou au coût du dispositif.

En revanche, on peut souscrire au fait que pour être efficace, l'encadrement des loyers doit reposer sur une solide information des propriétaires et des locataires afin d'assurer le caractère dissuasif de la réglementation.

Dans l'hypothèse d'une pérennisation du dispositif, un relais national des campagnes de communication locales pourrait être assuré et il conviendrait d'établir des tableaux de bord formalisés de remontée de l'information relative au nombre de signalements, de passages en commission, d'amendes, etc.

2.2.3.2. Divers contournements du dispositif sont possibles

L'encadrement des loyers est principalement contourné de deux façons différentes :

- ◆ d'une part, la fixation d'un complément de loyer (cf. encadré 1) ;
- ◆ d'autre part, les baux colocation, *coliving* et bail civil.

³⁹ Arrêté du 21 avril 2022 pris pour l'application de l'article 2-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

⁴⁰ Le document produit par les collectivités ayant mis en œuvre l'encadrement, *Pour la pérennisation de l'encadrement des loyers*, expertise des collectivités, juin 2025, comprend beaucoup d'informations à ce sujet.

Rapport

Le complément de loyer

Le complément de loyer (cf. encadré 1) a été cité par la plupart des interlocuteurs de la mission comme le principal moyen de contournement. Il est également mis en exergue par le rapport parlementaire⁴¹ de M. Inaki Echaniz et Mme Annaïg Le Meur sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, dont la plupart des propositions ont été reprises par la proposition de loi pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs, adoptée en première lecture le 11 décembre 2025 et transmise au Sénat.

Il est possible pour les propriétaires d'appliquer un complément de loyer pour des motifs non exceptionnels, tels que l'existence d'un balcon, d'une cheminée en marbre ou de parquet, par exemple. Certes, la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a interdit d'appliquer le complément de loyer dans certains cas énumérés par la loi (cf. encadré 1) mais cette loi ne précise pas s'il appartient au bailleur d'en apporter la preuve. Surtout, le délai pour contester le complément de loyer, de trois mois à compter de la signature du bail, est beaucoup trop court, d'autant plus que la saisine de la CDC est dans ce cas obligatoire avant tout passage devant le juge.

Sans entrer dans le détail des nombreuses propositions qui ont été faites par les parlementaires ou les collectivités ayant expérimenté le dispositif pour encadrer ou réguler le complément de loyer, la mission souligne néanmoins, d'une part, qu'un alignement des délais et des voies de contestation serait logique et, d'autre part, que dans les cas d'interdiction, s'ils devaient être maintenus, la sanction administrative devrait directement pouvoir s'appliquer, comme dans le cas d'un dépassement du loyer de référence majoré.

Le recours à des baux colocation, coliving, bail civil

D'autres formes de contournement, ou tout au moins l'existence d'angles morts, ont été soulignés par les collectivités et ont fait l'objet de propositions, notamment par le rapport parlementaire Echaniz-Le Meur. Ainsi, l'encadrement des loyers est difficile à appliquer dans les cas suivants :

- ◆ les colocations, notamment celles à baux multiples ;
- ◆ le *coliving*, qui permet de facturer des services en plus du loyer, comme dans une résidence gérée ;
- ◆ les baux civils échappent à l'encadrement car ils ne concernent pas en principe la résidence principale.

Dans certains cas, des précisions pourront être apportées par circulaire afin que les interprétations juridiques soient identiques sur tout le territoire. En revanche, émettre un avis sur l'élargissement éventuel du champ couvert par l'encadrement des loyers ne relève pas de la mission.

Pour évaluer dans quelle mesure l'encadrement des loyers était contourné, la mission a cherché à estimer la part des nouveaux baux supérieurs aux plafonds majorés par territoire.

⁴¹ Inaki Echaniz, Annaïg Le Meur, *Mission « flash » sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers, communication à l'Assemblée nationale, 24 septembre 2025*

Rapport

2.2.4. Plus d'un tiers des baux récents présente un loyer hors charge supérieur au loyer plafond majoré

La mission a utilisé les données issues du traitement des informations du service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), mis en place par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), pour évaluer le respect de l'encadrement des loyers pour les baux effectivement signés sur une période récente dans les communes entrées dans le dispositif expérimental avant 2024. L'analyse repose sur environ 270 000 déclarations de loyers hors charge issues de la plateforme GMBI de la DGFIP, relatives à des baux conclus entre 2020 et 2024.

Ces données ont été croisées avec les fichiers fonciers du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour caractériser les logements, ainsi qu'avec les données de loyers plafonds majorés transmises par plusieurs acteurs locaux (cf. annexe II pour une description précise de la méthode et de l'échantillon). Bien que l'échantillon ne couvre qu'une partie du parc locatif privé, il constitue la meilleure source disponible sur les baux récemment signés, avec les informations précises sur les caractéristiques des logements qui entrent dans le calcul des plafonds de loyer (nombre de pièces, année de construction, type de bien et statut meublé ou non).

Les résultats montrent qu'au niveau agrégé, toutes zones confondues, plus d'un tiers des logements observés affiche un loyer supérieur au plafond majoré. Ce dépassement peut s'expliquer :

- ◆ par l'application légale d'un complément de loyer pour des caractéristiques exceptionnelles de confort ou de localisation ;
- ◆ par un non-respect effectif de la réglementation ;
- ◆ par la mise en place d'un contrat de location pour lequel l'encadrement ne s'applique pas (par exemple, une résidence secondaire).

À l'échelle territoriale, les situations sont contrastées (cf. tableau 2). Paris se distingue par une proportion élevée de loyers proches du plafond (19,2 % dans une fourchette de tolérance de 5 % autour du loyer plafond majoré), ce qui pourrait refléter une meilleure connaissance du dispositif du fait de son ancienneté dans la capitale. Les EPCI franciliens (Plaine Commune, Est-Ensemble) et Bordeaux enregistrent les taux de dépassement les plus importants, au-delà de 40 %. À l'inverse, Montpellier présente des loyers déclarés en moyenne nettement inférieurs aux plafonds et un taux de dépassement plus faible (environ 26 %), ce qui s'explique en partie par des zonages plus étendus intégrant des secteurs périphériques aux loyers plus bas.

Tableau 2 : Dépassement de l'encadrement, entre l'entrée en vigueur du dispositif et le 31 décembre 2024

Variable	Inférieur	Autour (5% de tolérance)	Supérieur
Paris	45,2 %	19,2 %	35,6 %
Est Ensemble	43,2 %	15,5 %	41,3 %
Plaine Commune	42,5 %	15,3 %	42,1 %
Lille, Hellemmes, Lomme			
Avant 2024	49,6 %	17,6 %	32,8 %
Après 2024	44,9 %	15,9 %	39,2 %
Lyon et Villeurbanne			
Avant 2023	53,3 %	17,0 %	29,7 %
Après 2023	48,5 %	17,3 %	34,2 %
Montpellier	54,1 %	19,6 %	26,3 %
Bordeaux	38,8 %	17,7 %	43,5 %

Rapport

Source : GMBI, Fichiers fonciers, contours de l'encadrement des loyers.

Note de Lecture : A Paris 45,2 % des baux signés sont inférieurs à leur plafond, 19,2 % aux environs de leur plafond et 35,6 % sont supérieurs à leur plafond.

Les données de GMBI confirment que l'encadrement des loyers est plus contraignant à Paris pour les surfaces les plus petites, comme l'avaient déjà montré Malard et Poulhès en 2020⁴². La part de loyers déclarés supérieurs aux loyers plafonds majorés est de 41 % pour les studios parisiens, contre environ 30 % pour les autres types de logements. *A contrario*, pour l'EPCI de Plaine Commune, ainsi que pour les agglomérations de Lille, Bordeaux et Montpellier, les plafonds de l'encadrement des loyers semblent plus contraignants pour les biens de quatre pièces ou plus. À titre illustratif, 51 % des logements de quatre pièces et plus présentent un loyer déclaré supérieur aux plafonds, contre 36 % des studios dans l'EPCI de Plaine Commune. Enfin, dans toutes les zones, les loyers majorés sont plus souvent dépassés pour les biens proposés à la location meublée que pour les biens vides⁴³.

Bien qu'il ne soit pas possible de déterminer dans les données si les dépassements correspondent à des situations légales, **ces analyses confirment que, sur l'ensemble des territoires concernés par l'expérimentation, la part de nouveaux baux signés avec loyer supérieur au loyer plafond majoré reste importante.**

Au-delà des contournements observés, l'efficacité globale du dispositif se mesure à son effet sur le niveau moyen des loyers et l'offre de logements locatifs, qui sera présenté dans la section suivante.

⁴² Malard, L. et Poulhès, M. (2020). Encadrement des loyers à Paris : les logements à petites pièces plus contraints que les autres. *Économie & prévision*, 217(1).

⁴³ Se référer à l'annexe II pour le détail des analyses menées à partir de GMBI.

3. Chapitre 3 : l'évaluation économique

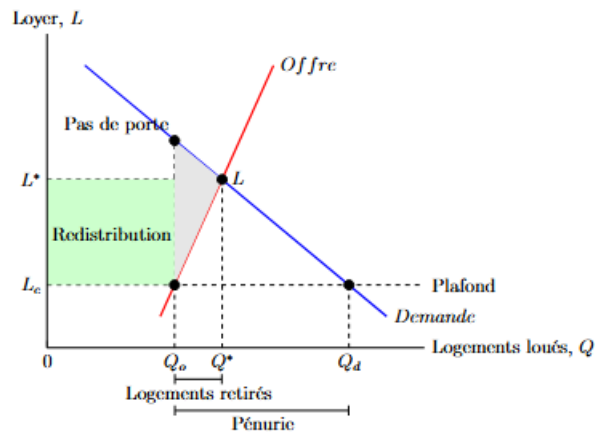
3.1. Les analyses menées par la mission s'appuient sur les apports de la littérature internationale

3.1.1. Selon la théorie économique, l'encadrement des loyers est un dispositif de redistribution à court terme, qui engendre un rationnement de l'offre à long terme

Dans la théorie économique, l'encadrement des loyers est un instrument redistributif à court terme, mais générateur de rationnement, de pertes de bien-être et de mauvaise allocation à long terme, dont les effets dépendent fortement de son intensité et de sa mise en œuvre institutionnelle.

L'effet de l'encadrement des loyers est traditionnellement analysé en économie par le prisme d'un modèle classique en équilibre partiel (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Représentation du modèle classique en équilibre partiel



L'encadrement des loyers y est présenté comme un prix maximum. Dans ce cadre, la fixation d'un plafond de loyer (L_c) en dessous du niveau d'équilibre concurrentiel (L^*) entraîne un excès de demande de logements locatifs (pénurie, $Q_d - Q_o$) et un surplus non réalisé (perte sèche). En d'autres termes, un contrôle des loyers contraignant entraînant une déviation de l'équilibre de marché induit :

- ◆ une baisse des loyers officiels générant une redistribution des bailleurs vers les locataires ;
- ◆ une raréfaction de l'offre locative générant un excès de demande (c'est-à-dire une pénurie) ;
- ◆ une perte de bien-être, c'est-à-dire une diminution de la taille du marché locatif, matérialisée par la zone grise correspondant au montant des loyers perdus ;

Rapport

Il est également possible de voir émerger des marchés parallèles, proposant des loyers beaucoup plus élevés que la réglementation. On parle souvent de « *key money* » ou « pas-de-porte » qui désigne un paiement initial effectué par le locataire au propriétaire (ou parfois au locataire sortant) pour avoir accès à un logement, en dehors du loyer officiel. De plus, dans ce cadre, l'effet d'un plafonnement des loyers ne se limite pas à une réduction de la quantité de logements disponible, mais peut également se traduire par une dégradation de leur qualité. En l'absence d'ajustement possible par les prix, les propriétaires peuvent réduire les dépenses d'entretien, de rénovation ou de service, conduisant à un parc locatif de moindre qualité.

Enfin, ce modèle « classique » a été raffiné par Glaeser et Luttmer (2003) qui suggèrent que l'analyse microéconomique standard sous-estime la perte de bien être en faisant l'hypothèse que les logements restants demeurent alloués aux ménages qui les valorisent le plus. Or, l'encadrement des loyers génère également une mauvaise allocation en réduisant notamment la mobilité. Ainsi, ces dispositifs pourraient engendrer un mauvais appariement entre les ménages et les logements en générant notamment de la sous et suroccupation ou en éloignant les ménages de leur lieu de travail et augmentant les temps de trajet (Chapelle, Wasmer et Bono 2021).

Toutefois, ce modèle classique -utilisé pour évaluer les contrôles dits de « première génération », correspondant à un gel strict des loyers comme celui instauré pendant la Première Guerre mondiale- a fait l'objet de nombreuses critiques. Plusieurs auteurs ont souligné que les asymétries d'information peuvent perturber le fonctionnement du marché locatif privé en générant des tensions entre propriétaires et locataires (Whitehead 2008). Une régulation des relations entre ces deux parties peut alors se révéler nécessaire. Ainsi, Arnott (1995) a montré que la forte hétérogénéité des logements favorise une forme de concurrence monopolistique au bénéfice des propriétaires. Dans ce contexte, Arnott et Igarashi (2000) soutiennent qu'un encadrement modéré des loyers -intégrant des exceptions pour les constructions neuves et permettant des hausses annuelles indexées pendant le bail et un réajustement entre deux locataires- peut contribuer à rééquilibrer la relation contractuelle tout en améliorant l'efficacité économique du marché locatif. Dans cette perspective, il est pertinent d'interpréter le passage, dans certaines villes françaises, du cadre législatif antérieur à la loi Élan vers le dispositif actuel comme un renforcement du contrôle des loyers. En effet, selon la littérature économique, le cadre légal français, qui indexe la revalorisation du loyer sur l'indice de référence des loyers (IRL) est déjà considéré comme un encadrement proche des mécanismes soutenus par Arnott (1995). En effet, la limitation de la revalorisation des loyers entre deux locataires successifs prévue dans les zones tendues (cf. 1.1.2) constitue déjà un durcissement proche des mécanismes de plafonnement critiqués par la littérature. Ce cadre restait relativement plus souple que la politique d'encadrement puisqu'il ne s'appliquait ni aux loyers des logements neufs, ni aux premiers baux.

L'instauration, avec la loi Élan, d'un plafonnement plus systématique des loyers, y compris pour les nouveaux contrats, sans exemption pour les constructions récentes, marque un glissement vers un régime de régulation plus contraignant, s'inscrivant dans les dispositifs de « première génération » dans la typologie économique classique. Ce durcissement du cadre peut alors avoir des effets plus marqués sur l'offre locative, la qualité des logements et l'efficacité du marché, comme le suggèrent les modèles théoriques évoqués précédemment.

3.1.2. Les analyses empiriques existantes montrent des effets différenciés en fonction du contexte et du type d'encadrement des loyers mise en place

Une méta analyse récente (Khodolin, 2024) rend compte de l'état des connaissances des études empiriques sur les différents dispositifs d'encadrement des loyers. Si le but de ces études est de quantifier les effets redistributifs et de documenter la baisse des loyers, en la comparant aux pertes de bien-être générées par la contraction du marché locatif, il existe néanmoins peu de travaux apportant une réponse globale à ces questions. Par ailleurs, leur qualité peut varier tant dans leur méthodologie que dans les données mobilisées. La présente section est restreinte aux études majeures publiées dans les revues économiques internationales dont la qualité scientifique est reconnue, et aux études les plus récentes mobilisant principalement des approches en double différences.

3.1.2.1. Les baisses des loyers encadrés provisoires sont parfois compensées par des hausses dans les secteurs exemptés

Effet sur les loyers contrôlés

Les évaluations de l'effet de l'encadrement des loyers sur les évolutions des loyers du parc contrôlé varient selon les dispositifs, leur durée et les pays concernés. Cependant, il semble que dans la plupart des marchés, l'effet ne soit pas persistant pour des raisons différentes.

Si un large nombre d'études fait état de loyers du parc contrôlé bien inférieurs aux marchés libres lorsqu'ils résultent de dispositifs anciens (à l'image des loyers de la loi 1948), les dispositifs mis en place au cours des années 2010 semblent baisser les loyers à court terme, avec un effet de moins en moins marqué à moyen terme. Ainsi, en Allemagne, Mense, Michelsen et Kholodilin (2023) font le constat d'une baisse des loyers contrôlés de 4 % l'année qui a suivi l'introduction (2016) par rapport aux zones non contrôlées. Une baisse similaire d'environ 5 % est observée en Catalogne (Jofre-Monseny, Martínez-Mazza et Segú 2023) suite à l'introduction d'un dispositif similaire en 2020. En revanche, la fin du dispositif catalan, déclaré inconstitutionnel, semble avoir été suivie d'un rattrapage immédiat des nouveaux baux par rapport aux zones non encadrées. Si les dispositifs allemands sont restés plus longtemps en vigueur, leur effet semble avoir tout de même disparu au bout de deux ans, les propriétaires apprenant les conséquences limitées d'une violation du contrôle des loyers (Breidenbach, Eilers et Fries 2022). Des effets similaires étaient observés lors de la mise en place du premier encadrement des loyers parisiens avec une réaccélération des loyers au bout d'un an (voir plus loin la discussion de l'étude de Malard et Poulhès (2020)).

Effet sur les loyers non régulés

La littérature économique prédit que lorsqu'un secteur régulé coexiste avec un secteur non régulé, la pénurie engendrée par l'encadrement dans le secteur régulé a un effet positif sur le prix du secteur dérégulé. Cette hypothèse a été confirmée dans le cas allemand où les loyers des nouveaux logements ont augmenté de 4 % de plus que dans les communes encadrées, générant également une augmentation des prix des terrains.

Effet sur les prix

Des études montrent également un effet négatif du plafonnement des loyers sur les prix qui peuvent se traduire par une baisse de la richesse foncière de l'ensemble des propriétaires des territoires concernés (Ahern et al. 2026). Une étude sur l'encadrement des loyers en France trouve également un effet négatif sur les prix sans trouver d'effet sur les loyers (Toussaint et Simon 2025) ce qui apparaît comme un résultat surprenant.

3.1.2.2. Les effets redistributifs de l'encadrement des loyers sont souvent mal ciblés et favorisent les locataires installés, souvent moins mobiles

Plusieurs études empiriques mettent en évidence que, si le contrôle des loyers produit des effets redistributifs en faveur des locataires, ces effets sont souvent mal ciblés. L'analyse la plus complète des effets redistributifs est celle de Diamond, McQuade et Qian (2019) à San Francisco. L'étude montre que le dispositif bénéficie principalement aux locataires déjà installés dans les logements, qui profitent de loyers inférieurs aux loyers du marché et d'une plus grande stabilité résidentielle. Or, ces locataires ne correspondent pas nécessairement aux ménages les plus modestes : ils tendent à être plus âgés, plus établis et relativement aisés, ce qui limite la portée redistributive vers les ménages les plus vulnérables. Si les auteurs constatent que le dispositif a permis à certaines minorités de rester dans leur logement à San Francisco, l'augmentation des loyers et des prix des logements non contrôlés a davantage contribué à creuser les inégalités au sein de la ville. Il n'existe à notre connaissance aucune étude qui dispose de données sur les propriétaires bailleurs permettant de faire une analyse redistributive complète de l'encadrement des loyers sur l'ensemble des acteurs impliqués, au-delà de son effet redistributif au sein des ménages résidant dans un territoire.

3.1.2.3. La baisse de l'offre locative et de la qualité des biens loués est plus marquée à long terme ou lorsque le contrôle est très contraignant

Le second effet anticipé de l'encadrement des loyers est un retrait de l'offre de logements locatifs et l'apparition d'une pénurie. En effet, les logements peuvent être revendus ou redirigés vers des marchés alternatifs. L'expérience catalane ne montre pas d'effet prononcé sur le nombre de mises en locations à court terme (Jofre-Monseny, Martínez-Mazza et Segú 2023), même si les études ne semblent pas toutes s'accorder sur le sujet, et que certaines équipes de recherche établissent des signes de raréfaction (Monràs et García Montalvo 2025).

En Allemagne, l'effet de l'encadrement des loyers sur les mises en location n'a pas fait l'objet d'études particulières, mais il faut rappeler que les logements neufs étaient dérégulés. En revanche, un encadrement des loyers plus fort a été mis en place à Berlin, fixant un loyer maximum à 9,8 € par mètre carré. Cet encadrement a quant à lui généré un effondrement des locations, le nombre moyen d'annonces par semaine passant de 1 500 en 2019 à 300 en 2020 (Hahn et al. 2024). À long terme, des études américaines ont montré que l'encadrement des loyers, tel qu'il avait été appliqué à San Francisco ou dans le Massachussets, avait effectivement généré une raréfaction de l'offre locative et une disparition progressive du segment contrôlé.

Rapport

Ces constats objectivés par des articles de recherche suggèrent ainsi qu'à court terme, un encadrement des loyers proche des loyers du marché peut avoir un impact relativement faible sur les mises en location. En revanche, un encadrement brutal ou prolongé amenant à une trop forte divergence entre le loyer contrôlé et le loyer de marché peut progressivement réduire l'offre locative. Ainsi, les dispositifs les plus récents déployés en Allemagne (en dehors du cas berlinois) n'étant pas forcément respectés, ils n'ont probablement pas provoqué une pénurie trop importante de logements locatifs. Par ailleurs, ces raréfactions de l'offre semblent être accompagnées d'une baisse de la qualité des biens mis en location en Allemagne (Breidenbach, Eilers et Fries 2022) et d'une dégradation du parc locatif dans le Massachusetts induisant des externalités négatives sur les logements environnants

3.1.3. Dans le cas français, les évaluations se concentrent sur la mise en œuvre de l'encadrement des loyers à Paris

3.1.3.1. L'encadrement des loyers mis en place à Paris entre 2014 et 2019 semble avoir modéré les loyers différemment selon les segments

Un article de Louis Malard et Mathilde Poulhès publié en 2020 s'intéresse à la première expérience de mise en place de contrôle des loyers à Paris entre août 2015 et novembre 2017. Son objet est d'en évaluer l'effet à court terme sur le niveau des loyers parisiens, en exploitant un échantillon de baux du secteur privé loués vides, issu des collectes effectuées par l'Olap dans le cadre de la loi Alur, pour les années 2015, 2016 et 2017. Les auteurs montrent qu'en moyenne, 20 % des nouveaux contrats signés pendant la première période d'application de la politique parisienne ont un loyer qui dépasse le plafond. Cependant, le niveau de dépassement est très largement déterminé par la surface par pièce et par le type de logement : ce sont les logements qui ont une petite surface par pièce, en particulier les studios, qui ont le taux de dépassement le plus élevé. Cette hétérogénéité s'explique en grande partie par la méthode de calcul des plafonds de l'encadrement des loyers, qui est plus contraignante pour les logements ayant de petites pièces. Les auteurs s'intéressent ensuite à l'évolution des loyers avant et après la mise en place des plafonds de loyer. Ils prédisent avec un modèle statistique contrefactuel que la part des nouveaux baux ayant un loyer supérieur au loyer plafond aurait été supérieure de 5 points de pourcentage entre 2015 et 2017 à la part observée, suggérant que la mise en place de la politique a pu avoir un effet sur les loyers les plus élevés, même si l'effet moyen sur le niveau des loyers n'est pas significatif. Ce sont les petits logements ayant de petites pièces qui semblent avoir le plus ajusté leurs loyers à la baisse. Cependant, l'effet semble être de courte durée, les loyers repartant à la hausse dès 2016.

Cette première étude s'appuie sur une analyse statistique robuste qui permet de montrer de façon très convaincante que le contrôle des loyers mis en place à Paris n'exerce pas la même contrainte sur tous les segments du marché immobilier. Le choix des critères pour établir les loyers plafonds apparaît comme un élément déterminant de la politique, qui peut conduire à contraindre certains segments du marché locatif plus que d'autres. En revanche, les enseignements de cet article relatifs à l'effet global de la politique sont plus limités :

- ◆ l'étude s'intéresse à une période où le contrôle des loyers a été temporaire, et a pu être perçu comme tel par les acteurs. La hausse des loyers observée en fin de période pourrait ainsi s'expliquer par une anticipation par les propriétaires de la remise en cause de la politique par les décisions de justice.

Rapport

- ◆ il est difficile de mesurer l'effet causal de la politique puisqu'il est difficile de construire le contrefactuel de l'évolution des loyers en l'absence de politique, avec des données qui portent uniquement sur Paris. En particulier, il est difficile d'isoler l'effet de la mise en place de la politique de l'effet d'autres évolutions concomitantes du marché immobilier⁴⁴.
- ◆ l'équipe de recherche ne dispose pas de données pour mesurer l'effet sur l'offre de logements et la taille du parc locatif, ou encore sur les caractéristiques des locataires.
- ◆ l'effet mesuré est à très court terme, et ne permet pas d'estimer l'impact économique global de la politique à moyen terme.

3.1.3.2. L'encadrement des loyers mis en place à partir de 2019 semble avoir modéré la croissance des loyers à Paris et dans les villes centres

Deux rapports successifs réalisés dans le cadre d'un partenariat entre chercheurs et institutions publiques (Breuillé et al. 2024 ; Breuillé, Grivault et al. 2025), prolongés par une publication scientifique (Breuillé, Le Gallo et al. 2025), proposent une évaluation empirique des effets de l'encadrement des loyers⁴⁵. Ce partenariat s'inscrit dans une logique d'appui à l'évaluation des politiques publiques, en mobilisant des données privées d'annonces immobilières (groupe Aviv) et les données de l'Olap afin de documenter les évolutions des marchés locatifs.

Sur le plan méthodologique, ces travaux reposent principalement sur des approches en doubles différences appliquées aux loyers d'annonce. Le premier rapport se concentre sur Paris, en comparant l'évolution des loyers avant et après la réintroduction de l'encadrement en juillet 2019 à celle observée dans un groupe de villes de contrôle (Aix-en-Provence, Grenoble, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon et Toulouse).

Le second rapport étend l'analyse à plusieurs villes ayant adopté le dispositif (Lille, Lyon, Villeurbanne, Bordeaux et Montpellier), en mobilisant des modèles à adoption échelonnée (*staggered difference in difference*). En parallèle, une analyse de l'effet du dispositif sur le volume d'annonces est conduite pour Paris. Les résultats issus de ces travaux apparaissent globalement cohérents et empiriquement crédibles. Ils mettent en évidence une modération significative des loyers dans les zones traitées. À Paris, la baisse estimée des loyers d'annonce est comprise entre 3,7 % et 4,2 % entre 2019 et 2023 dans le premier rapport, et atteint environ 5,2 % dans la version actualisée jusqu'en 2024. Comme le soulignent Breuillé, Grivault et al. (2025), entre juillet 2019 et juin 2024, l'effet de modération de la hausse des loyers imputable au dispositif d'encadrement des loyers à Paris est de -5,2 %. Ces effets apparaissent croissants dans le temps et sont également observés dans les autres villes concernées, ce qui renforce la crédibilité de l'interprétation causale des résultats.

⁴⁴L'année 2015 correspond en effet à un point de retournement sur le marché immobilier parisien, avec un prix repartant à la hausse.

⁴⁵ L'encadrement des loyers a également fait l'objet d'un rapport commandité par la Direction régionale interministérielle de l'hébergement et de logement (Drihl) : Jean Bosvieux, *Rapport sur les effets de l'encadrement des loyers à Paris de 2015 à 2022*, septembre 2023.

Rapport

Ces travaux présentent ainsi un intérêt important, en mobilisant des données riches et en s'appuyant sur des méthodes économétriques standard dans la littérature d'évaluation des politiques publiques. L'extension à plusieurs villes dans le second rapport constitue en particulier un élément de robustesse essentiel, en permettant de dépasser le seul cas parisien. Une réserve importante concerne toutefois l'interprétation des résultats pour Paris. L'identification repose sur l'hypothèse de tendances parallèles entre zones traitées et zones de contrôle, hypothèse particulièrement exigeante dans le cas de la capitale, dont les dynamiques de marché sont très spécifiques. Avant même la mise en œuvre du dispositif, les loyers parisiens suivaient une trajectoire distincte de celle des autres grandes villes françaises. Par ailleurs, la période étudiée coïncide avec des chocs majeurs, notamment la pandémie du covid-19, qui a pu affecter de manière différenciée la demande de logement à Paris. Les départs de ménages vers d'autres territoires et la baisse relative de la demande locative dans la capitale sont susceptibles d'avoir contribué à la modération des loyers indépendamment de la politique. Enfin, certaines limites tiennent aux données mobilisées, issues d'annonces en ligne postées sur les sites du groupe SeLoger, dont la représentativité peut être discutée pour certains segments du marché puisque le marché de particulier à particulier est exclus. L'analyse du volume d'annonces, conduite uniquement sur Paris, produit également des résultats ambigus dans un contexte marqué par des chocs multiples.

Au total, ces travaux apportent des éléments empiriques solides et crédibles en faveur d'un effet modérateur de l'encadrement des loyers, en particulier lorsque l'on considère l'ensemble des villes étudiées. Néanmoins, le cas parisien, en raison de son caractère atypique et des chocs concomitants observés sur la période, appelle à une interprétation plus prudente des résultats en termes strictement causaux. Une étude plus récente de Toussaint et Simon (2025) basée sur les données de CLAMEUR ne corrobore pas les résultats sur les loyers mais trouve un effet sur les prix de l'immobilier à Lyon et Lille. Ce résultat sur les loyers peut apparaître surprenant et montre la nécessité d'effectuer de nouvelles analyses avec des données plus représentatives du marché du logement sur l'ensemble des territoires soumis à l'encadrement que les données de CLAMEUR.

3.2. La mission a conduit une nouvelle évaluation économétrique de l'encadrement des loyers

La mission a analysé l'effet à court terme de la mise en place de l'encadrement des loyers sur le niveau des loyers mais aussi sur des indicateurs de tension de l'offre immobilière.

La méthodologie statistique utilisée reprend celle du rapport de Breuillé, Grivault et al. (2025), mais s'en distingue par trois points, qui rendent les résultats inédits :

- ◆ l'échantillon d'analyse inclut l'ensemble des territoires sur lesquels s'est appliqué l'encadrement des loyers jusqu'en 2024, y compris les communes de Seine-Saint-Denis ;
- ◆ l'hétérogénéité des situations des marchés immobiliers est prise en compte, en détaillant des estimations spécifiques par catégorie de territoire ;
- ◆ enfin et surtout, la mission a pu mobiliser et apparier des sources de données inédites, pour obtenir une vision plus complète des évolutions à court terme du marché immobilier après la mise en place de l'encadrement.

Rapport

Pour mesurer l'effet de la mise en place de l'encadrement, la mission a mobilisé la méthode des doubles différences dynamiques, qui exploite l'introduction progressive de la politique d'encadrement des loyers depuis 2019 dans certaines communes, appelées communes « traitées ». Cette méthode permet de comparer l'évolution des variables immobilières d'intérêt⁴⁶ entre le semestre précédant la mise en place de l'encadrement et les semestres suivants, dans le groupe de communes « traitées » par rapport au groupe de municipalités n'ayant pas mis en place cette politique, dénommé groupe « de contrôle »⁴⁷.

Cette stratégie d'estimation repose sur l'hypothèse des tendances parallèles, qui suppose que, si l'expérimentation n'avait pas eu lieu, les communes soumises à l'encadrement auraient connu des dynamiques semblables aux communes du groupe de contrôle n'ayant pas mis en place la politique d'encadrement (cf. encadré 5).

Les résultats principaux suivent l'évolution des marchés immobiliers jusqu'à cinq semestres après la mise en place de l'encadrement des loyers. En effet, pour les communes ayant mis en place l'encadrement des loyers en 2022, il n'est pas possible d'effectuer un suivi plus long avec les données mobilisées, qui s'arrêtent en 2024. Ce choix permet de s'assurer que l'effet de l'encadrement des loyers est mesuré pour toutes les communes sur une même durée⁴⁸.

⁴⁶ Les variables d'intérêt désignent celles des variables dont on cherche à expliquer les variations par opposition à d'autres variables, dites explicatives.

⁴⁷ L'estimation est faite au moyen de l'estimateur proposé par De Chaisemartin et d'Haultfoeuille (2020) et Chaisemartin et D'Haultfoeuille (2024), et des tests de robustesse sont également effectués avec l'estimateur proposé par Callaway et Sant'Anna (2021). Les résultats, présentés dans le document de travail associé (Chapelle et al. 2026), sont très similaires.

⁴⁸ Pour la ville de Paris, il est possible de mener une analyse sur plus longue période (voir Chapelle et al. 2026)

Encadré 4 : Hypothèse des tendances parallèles et constitution du groupe de contrôle

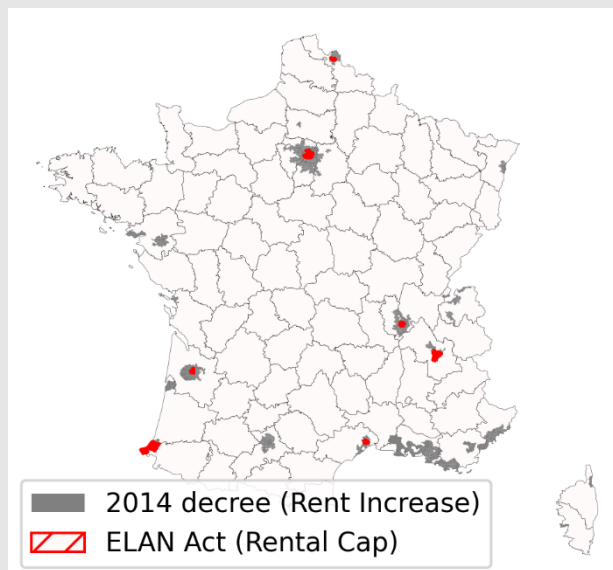
Sous l'hypothèse des tendances parallèles, si une divergence s'observe dans les dynamiques du marché immobilier après la mise en place de l'encadrement des loyers, elle peut être attribuée à celui-ci. La validité de la stratégie d'estimation repose donc en grande partie sur la sélection d'un groupe de communes de contrôle pour lesquelles l'hypothèse des tendances parallèles est crédible.

Pour constituer un groupe de communes de contrôle présentant des dynamiques similaires aux communes traitées avant la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, la mission a choisi les communes respectant les caractéristiques suivantes :

- des communes n'ayant pas mis en place l'encadrement des loyers avant 2024 ;
- situées en zone tendue et soumises à l'encadrement de la croissance des loyers à l'IRL au moment de la relocation ou du renouvellement du bail depuis 2014⁴⁹;
- situées dans des zones urbaines similaires aux communes traitées, au sens de la typologie des aires d'attraction de l'Insee, c'est-à-dire dans les centres des pôles.

Les communes du groupe de contrôle se situent principalement dans le Sud-Est, et en périphérie des zones encadrées (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Répartition géographique des communes comprises dans l'analyse



Note de lecture : les communes grisées représentent les zones tendues qui n'ont pas été introduites dans le dispositif expérimental, et constituent ainsi un groupe de contrôle. Les communes en rouge sont les communes dont les loyers sont encadrés en niveau par la loi Élan.

Source : Mission.

⁴⁹ Décret n° 2014-854 du 30 juillet 2014 relatif à l'évolution de certains loyers, appliqué à la liste de communes fixées par le décret du 2013-392 du 10 mai 2013 modifié (relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.)

3.2.1. L'analyse est effectuée à la maille de la commune (ou de l'arrondissement pour Paris, Lyon et Marseille) et du semestre, sur la période 2015-2024

Les communes de Grenoble-Alpes métropole et du Pays Basque, qui ont mis en place le contrôle des loyers entre fin 2024 et début 2025, sont considérées comme non traitées. La mise en place de l'encadrement des loyers dans ces territoires est en effet trop récente pour être évaluée avec les données disponibles.

La méthode d'estimation retenue permet également de comparer l'évolution des variables immobilières d'intérêt sur plusieurs années avant la mise en place de l'expérimentation dans les villes des groupes de traitement et de contrôle, afin de s'assurer que les marchés immobiliers des communes des deux groupes avaient bien des évolutions similaires avant l'encadrement des loyers. Sont également inclus dans chaque modèle de régression les variables de contrôle suivantes, pour prendre en compte le fait que les variables d'intérêt peuvent évoluer différemment en fonction des caractéristiques de la commune en début de période :

- ◆ la densité de population communale en 2015, issue des données du recensement ;
- ◆ le niveau des prix issu de DV3F et des loyers de la commune en 2015 calculés à partir des données d'annonces ;

La part de passoires thermiques dans la commune issue des données de l'Ademe⁵⁰ est également incluse pour prendre en compte le fait que la mise en place graduelle de l'interdiction de location des logements ayant un mauvais diagnostic de performance énergétique, annoncée en 2021 par la loi Climat et résilience, a pu avoir un effet spécifique sur certains marchés immobiliers.

Pour prendre en compte l'hétérogénéité des situations ayant conduit à la mise en place de l'encadrement des loyers, les analyses sont menées séparément sur trois groupes distincts :

- 1) Les communes traitées des centres de grandes villes hors Île-de-France : Bordeaux, Lille, Lyon-Villeurbanne et Montpellier ;
- 2) les municipalités des EPCI d'Est Ensemble et Plaine Commune en Île-de-France ;
- 3) Paris intramuros.

Dans toutes les analyses statistiques, les observations sont pondérées par la taille du marché immobilier, pour prendre en compte le fait que les communes sont de tailles différentes⁵¹. Le choix des communes de contrôle varie en fonction du groupe de communes traitées. Pour les communes hors Paris, les résultats de deux modèles de régression distincts sont présentés pour tester la robustesse des résultats.

Dans le modèle 1, chaque commune ou arrondissement du groupe traité est comparé uniquement aux communes du groupe de contrôle qui ont les mêmes caractéristiques en termes de densité, de niveau de loyer, de prix de vente des logements, de la part de passoires thermiques en 2015. Cette stratégie, qui conduit à retenir uniquement un petit nombre de communes dans le groupe de contrôle, vise à s'assurer que les communes de ce groupe ont les marchés immobiliers les plus similaires possibles à ceux du groupe traité⁵².

⁵⁰ Agence de la transition écologique.

⁵¹ Les résultats principaux sont présentés en pondérant chaque commune par le nombre de logements locatifs privés en 2015 mais les résultats sont robustes à l'utilisation d'autres pondérations, comme le nombre total de logements en 2015 (voir Chapelle et al. 2026).

⁵² Des analyses supplémentaires, menées en conservant l'ensemble des communes des pôles centres des grandes aires urbaines, et en contrôlant de façon paramétrique les caractéristiques des municipalités, sont présentées dans Chapelle et al. (2026). Elles donnent des résultats qualitativement similaires

Dans le modèle 2, chaque commune du groupe traité est uniquement comparée à des communes non traitées des pôles de la même aire d'attraction. Par exemple, l'évolution du marché immobilier à Lille est comparée uniquement à celle des communes voisines du pôle de l'aire d'attraction de Lille classées en zone tendue. Ce modèle vise à s'assurer que les dynamiques locales propres à chaque marché du logement sont bien prises en compte dans le groupe de contrôle. Cependant, cette stratégie n'est valide que si le contrôle des loyers n'a pas d'effet de débordement sur les autres communes de l'aire urbaine, ce que nous avons également étudié (cf. 3.6).

Pour Paris, le choix du groupe de contrôle est plus compliqué, dans la mesure où le marché immobilier dans la capitale est spécifique, avec une construction très faible et des niveaux de loyers et de prix très élevés en début de période. Le cas parisien ayant déjà été étudié par Breuillé, Le Gallo et al. (2025), la mission a retenu le même groupe de contrôle que dans leur analyse, en présentant un seul modèle de régression, appelé modèle 3, qui consiste à comparer Paris aux municipalités d'Aix-en-Provence, Grenoble, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, Toulouse, et à inclure les variables de contrôle précédemment citées. Il faut cependant noter que le marché de la location parisien, qui avait été soumis à un premier contrôle des loyers entre 2015 et 2017, se caractérise par une forte croissance des loyers entre 2017 et 2019 et il est difficile de trouver des communes avec des évolutions parfaitement comparables.

3.3. Des données longitudinales du marché immobilier, principalement agrégées par des acteurs privés, peuvent également être mobilisées

Pour mener à bien ses analyses quantitatives, la mission a sélectionné les sources permettant d'assurer un suivi longitudinal de longue période et une représentativité suffisante au niveau communal du marché immobilier.

En France, l'analyse du marché locatif privé est compliquée par l'absence de données statistiques disponibles sur les baux signés qui soient représentatives à un niveau géographique fin sur longue période. Cette difficulté a conduit la mission à travailler à partir des annonces immobilières, croisées avec d'autres sources de données, en particulier des données plus récentes sur les baux signés.

La source principale consiste donc en une base de données agrégeant l'information des annonces immobilières proposées sur les principaux sites immobiliers actifs en France et collectées par la société Yanport⁵³. Ces données renseignent sur le loyer et la durée d'affichage de chaque annonce, ainsi que sur les caractéristiques principales du bien, notamment le nombre de pièces et le caractère meublé ou non. Elles permettent de constituer un panel représentatif de la situation du marché immobilier par semestre pour chaque commune (ou arrondissement) sur la période 2015-2024, à partir de la base comprenant environ 30 millions d'annonces uniques sur l'ensemble du territoire.

⁵³ Yanport effectue plusieurs collectes journalières des données d'annonces sur les principaux sites d'annonces immobilières (16 portails), notamment les sites du groupe Se Loger (seloger.com, bellesdemeures.com), Leboncoin et PAP. Une analyse statistique est ensuite menée pour identifier les annonces figurant sur plusieurs sites et constituer une base d'annonces « uniques ».

Rapport

Les analyses préalables que nous avons effectuées au niveau agrégé montrent que l'évolution des loyers d'annonces est similaire à l'évolution des loyers des baux signés dans les données Clameur et GMBI (cf. tableau 1), ce qui suggère que les évolutions mesurées dans les annonces constituent une bonne approximation de l'évolution des loyers des baux nouvellement signés. L'utilisation de données d'annonces pour la connaissance du marché locatif en France a par ailleurs été déjà expertisée dans la littérature scientifique (voir Chapelle et Eyméoud (2022)). Le rapport de Breuillé et al. (2025) utilise également des données d'annonces, mais qui correspondent à un nombre limité de sites immobiliers et donc représentent une part plus faible de l'offre⁵⁴. L'utilisation de données provenant de la collecte d'un grand nombre de sites immobiliers nous assure une meilleure représentativité, non seulement pour l'analyse des loyers, mais également et surtout pour l'étude du volume d'annonces.

L'analyse peut être complétée avec des informations permettant d'appréhender la place prise par l'hébergement touristique de courte durée sur les marchés immobiliers analysés. En l'absence de données exhaustives sur les résidences faisant l'objet d'une location touristique, la mission a mobilisé les données collectées par la société AirDNA, qui récupère et traite les données issues des plateformes AirBnB et Vrbo. Ces données permettent d'appréhender l'évolution de la location courte durée pour les différentes communes sur la période d'analyse.

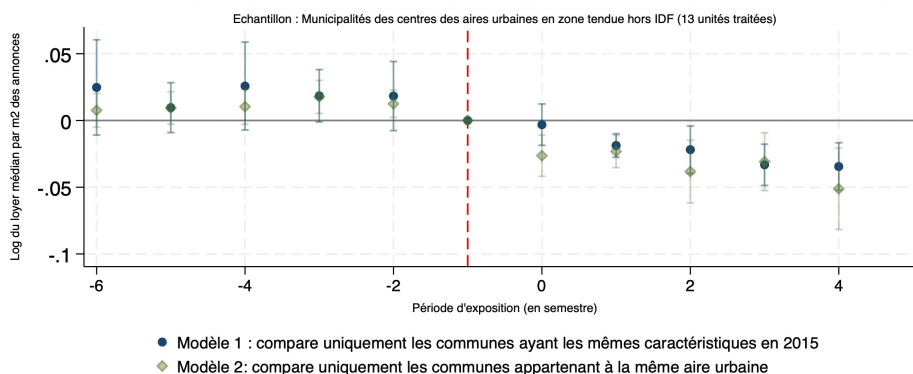
3.4. Les analyses effectuées par la mission permettent d'estimer, hors Paris, un effet de l'encadrement des loyers sur le montant des loyers de l'ordre de 2 à 4 %, et croissant au cours du temps

Les estimations en différences de différences mettent en évidence une baisse significative des loyers comme suite à la mise en place de l'encadrement dans les communes « traitées », avec des éléments suggérant que ces effets s'intensifient au fil du temps. Les loyers médians dans les communes traitées situées en dehors de Paris - y compris les grands centres-villes et les communes de banlieue parisienne - évoluaient de façon similaire à ceux des villes de contrôle avant la mise en œuvre de l'encadrement des loyers, et ils commencent à baisser dès l'instauration du plafond. La baisse moyenne des loyers médians des annonces publiées dans les communes traitées par rapport aux unités de contrôle est de 0,022 à 0,034 points de logarithme pour les villes hors Île-de-France, soit une réduction de 2 à 3 % des loyers (cf. graphique 10), et de l'ordre de 3 à 4 % pour les communes de la Seine Saint Denis (cf. graphique 11). Cet effet semble se renforcer avec le temps dans les villes hors Île-de-France, atteignant environ 5 % après deux ans.

⁵⁴ Les données utilisées par Breuillé, Le Gallo et al. (2025) correspondent uniquement aux sites du groupe Se Loger, et manquent une part potentiellement importante des annonces, en particulier celles des particuliers, qui peuvent utiliser d'autres sites comme PAP ou Leboncoin.

Rapport

Graphique 10 : Effet de l'encadrement sur les loyers (logarithme du loyer médian par mètre carré), dans les villes hors Île-de-France

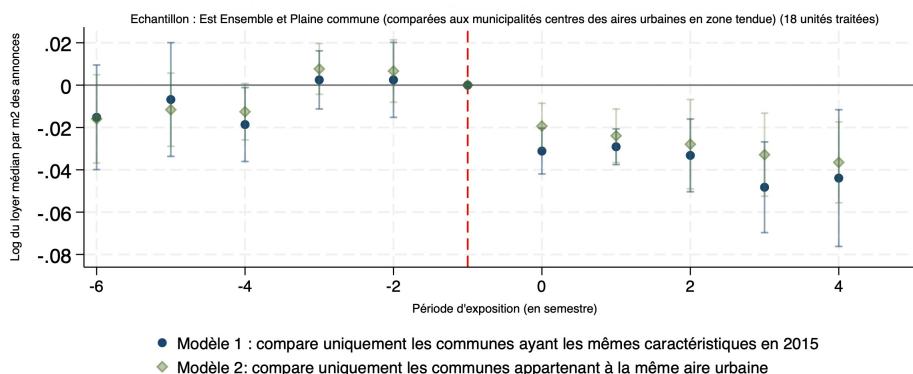


Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôles entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 2.684. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est -0.022 (0.007) pour le modèle 1 et -0.034 (0.010) pour le modèle 2. Les municipalités contrôles sont sélectionnées parmi celles classées en zone tendue (décret 2014) (214 municipalités). Les variables de contrôle mesurées au niveau des municipalités en 2015 incluent les terciles de densité, de loyer, de prix de vente, et la part de logements classés comme passoires en 2015 (en quartiles).

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : Les coefficients représentent l'écart de loyers entre zones traitées (sous encadrement) et zones de contrôle, relativement à la période précédant la mise en œuvre. L'absence de tendance différenciée avant la réforme et l'écart négatif observé après indiquent une modération des loyers qui s'établit à d'environ 5 % dans les zones encadrées après 5 semestres d'application.

Graphique 11 : Effet de l'encadrement sur les loyers (logarithme du loyer médian par mètre carré), dans les villes de Seine-Saint-Denis



Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôles entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 3.017. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est -0.037 (0.006) pour le modèle 1 et -0.028 (0.007) pour le modèle 2. Les municipalités contrôles sont sélectionnées parmi celles classées en zone tendue (décret 2014) (521 municipalités). Les variables de contrôle mesurées au niveau des municipalités en 2015 incluent les terciles de densité, de loyer, de prix de vente, et la part de logements classés comme passoires en 2015 (en quartiles).

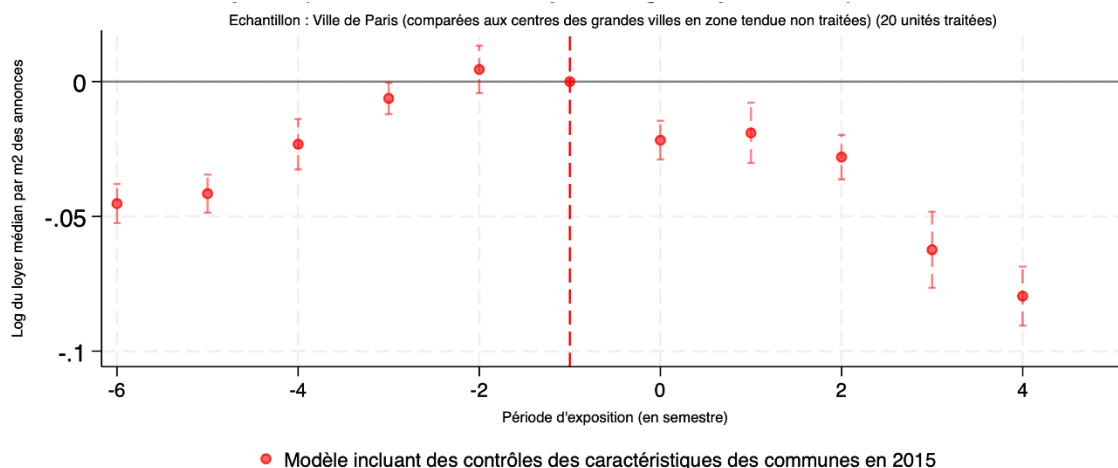
Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : Les coefficients représentent l'écart de loyers entre zones traitées (sous encadrement) et zones de contrôle, relativement à la période précédant la mise en œuvre. L'absence de tendance différenciée avant la réforme et l'écart négatif observé après indiquent une modération des loyers qui s'établit à d'environ 5 % dans les zones encadrées après 5 semestres d'application.

Rapport

La difficulté d'identifier un groupe de contrôle approprié pour Paris est illustrée par le fait que les loyers dans la capitale ont augmenté plus rapidement que dans toute autre ville avant 2019 (cf. graphique 12). On observe une baisse significative des loyers à Paris après la mise en œuvre de l'encadrement, qui s'accroît au cours du temps. Il est cependant difficile d'attribuer avec certitude la totalité de cette baisse à la mise en place de la politique d'encadrement. En effet, le marché immobilier parisien a connu des évolutions spécifiques consécutives à la pandémie de Covid-19, avec une augmentation particulièrement marquée des départs des ménages hors du centre-ville⁵⁵, qui semble s'accompagner d'une baisse de la demande sur le marché immobilier.

Graphique 12 : Comparaison du logarithme du loyer médian par mètre carré, à Paris, avant et après l'entrée en vigueur de l'encadrement



Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôlées entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est -0,042 (0,004). Les municipalités contrôlées sont Grenoble, Aix en Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, Toulouse (23 municipalités). Les variables de contrôle au niveau des municipalités incluent la densité, les loyers, les prix, la part de logements classés comme passoires en 2015. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 3.443

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : Les coefficients représentent l'écart de loyers entre zones traitées (sous encadrement) et zones de contrôle, relativement à la période précédant la mise en œuvre. On note une tendance différenciée avant la réforme suggérant une progression plus rapide des loyers dans Paris par rapport aux zones contrôlées avant la mise en place de l'encadrement puis l'écart négatif observé après indiquent une modération des loyers qui s'établit à environ 5 % dans les zones encadrées après 4 semestres d'application.

Les effets estimés (voir les effets agrégés, cf. tableau 3), demeurent cohérents lorsque l'on utilise un indice hédonique des loyers ajusté des caractéristiques des logements⁵⁶.

Tableau 3 : Effets agrégés de l'encadrement sur les loyers

Variable	Communes hors Île-de-France				Est Ensemble Plaine Commune				Paris intramuros	
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
-	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.
Indice hédonique du loyer	-0,027	0,005	-0,028	0,007	-0,021	0,006	-0,016	0,005	-	-
Log du loyer médian par m2	-0,022	0,007	-0,034	0,010	-0,037	0,006	-0,028	0,007	-	-
Indice hédonique du loyer	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,047	0,004

⁵⁵ Voir par exemple les résultats de l'étude « L'exode urbain ? Petits flux, grands effets. Les mobilités résidentielles à l'ère (post-)covid », Popsu Territoires, mars 2022

⁵⁶ Les résultats additionnels présentés dans le document de travail associé (Chapelle et al. 2026) montrent que ces effets sont robustes à un changement de pondération ou à l'utilisation de méthodes d'estimations alternatives.

Rapport

Variable	Communes hors Île-de-France				Est Ensemble Plaine Commune				Paris intramuros			
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Log du loyer médian par m2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,042	0,004

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : l'indice hédonique des loyers est un indice qui tient compte des caractéristiques observables du logement. Les résultats présentés ici sont des estimateurs en doubles différences dynamiques (De Chaisemartin et al., 2024), pondérés par le nombre de logements du parc locatif privé selon le recensement.

La mission a étudié l'hétérogénéité des résultats selon les types de logements mis en location, notamment le nombre de pièces et le caractère meublé ou non du logement (cf. tableau 4). **L'effet de l'encadrement est assez similaire sur l'ensemble du parc, avec des baisses moyennes qui sont pour la plupart comprises entre 2 et 4 % sur la période.** En particulier, il ne semble pas que les logements les plus petits connaissent une baisse plus forte de leurs loyers que les plus grands logements : le coefficient estimé est plus large pour les logements de cinq pièces, mais les différences ne sont pas statistiquement significatives.

Tableau 4 : Effets de l'encadrement sur les loyers en fonction des caractéristiques des biens

Variable	Communes hors Île-de-France				Est Ensemble et Plaine Commune				Paris intramuros	
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
-	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.
<i>Nombre de pièces</i>										
1	-0,027	0,011	-0,040	0,011	-0,030	0,002	-0,032	0,007	-0,050	0,005
2	-0,021	0,006	-0,036	0,002	-0,034	0,010	-0,028	0,008	-0,049	0,004
3	-0,038	0,012	-0,035	0,010	-0,035	0,008	-0,031	0,008	-0,049	0,006
4	-0,041	0,013	-0,046	0,015	0,027	0,022	0,004	0,015	-0,035	0,008
5	-0,126	0,045	-0,050	0,058	-0,125	0,069	-0,098	0,080	-0,063	0,027
<i>Type de location</i>										
Meublée	-0,031	0,007	-0,018	0,010	-0,026	0,018	-0,017	0,002	-0,046	0,005
Vide	-0,011	0,005	-0,021	0,007	-0,036	0,002	-0,025	0,008	-0,034	0,003

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : la variable d'intérêt est le logarithme du loyer médian au mètre carré, par commune. Les résultats présentés ici sont des estimateurs en doubles différences dynamiques (De Chaisemartin et al., 2024), pondérés par le nombre de logements du parc locatif privé selon le recensement.

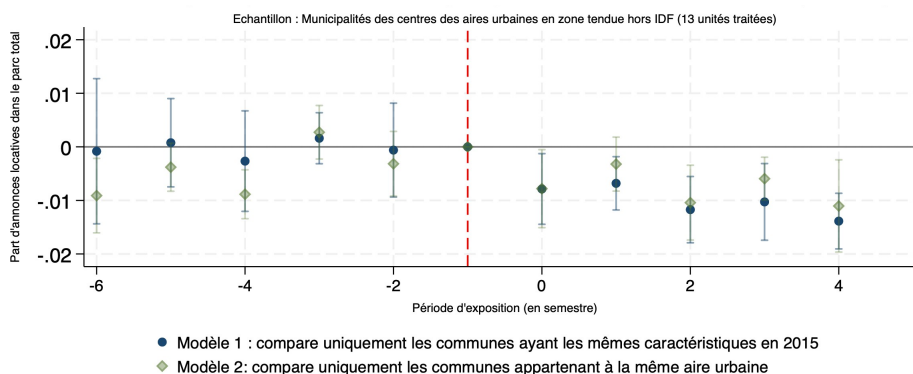
3.5. La mission a mesuré l'évolution du nombre d'annonces consécutive à la mise en place de l'encadrement des loyers

Les données Yanport permettent d'analyser l'effet de l'encadrement des loyers sur le flux de nouvelles annonces publiées sur les principaux sites immobiliers par semestre. Les résultats montrent des effets contrastés, avec une baisse des annonces dans les communes hors Île-de-France après la mise en place de l'expérimentation, et dans une moindre mesure, dans les communes de Seine-Saint-Denis, mais une évolution inverse à Paris.

Le flux de nouvelles annonces par semestre, exprimé en part du stock de logements total dans la commune, qui évoluait de façon similaire dans les communes traitées hors Île-de-France et les communes du groupe de contrôle avant l'encadrement des loyers, baisse significativement d'environ 0,8 à un point de pourcentage après sa mise en place (cf. graphique 13). Cela correspond à une baisse d'environ 8 % par rapport au niveau initial.

Rapport

Graphique 13 : Effet de l'encadrement sur les loyers sur le ratio annonces locatives sur nombre de logements, dans les villes hors Île-de-France



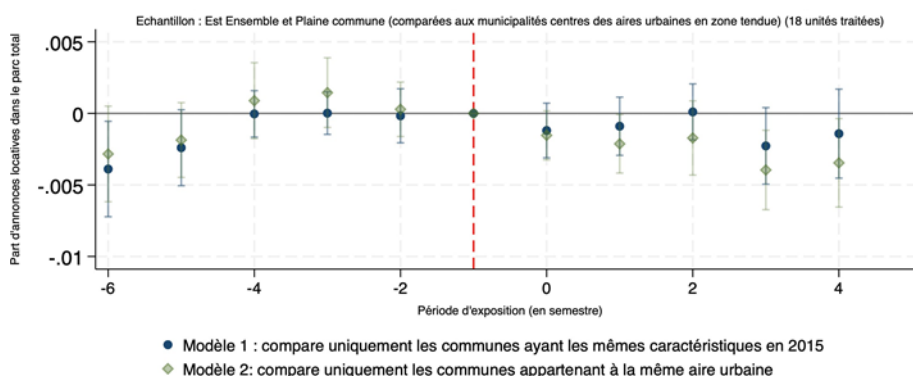
Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôles entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 0.120. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est -0.010 (0.002) pour le modèle 1 et -0.008 (0.002) pour le modèle 2. Les municipalités contrôles sont sélectionnées parmi celles classées en zone tendue (décret 2014) (214 municipalités). Les variables de contrôle mesurées au niveau des municipalités en 2015 incluent les terciles de densité, de loyer, de prix de vente, et la part de logements classés comme passoires en 2015 (en quartiles).

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Note de lecture : Les coefficients mesurent l'écart du ratio annonces/logements entre les zones encadrées et les zones de contrôle, par rapport à la période précédant la réforme. L'absence de divergence avant la mise en œuvre suggère des tendances comparables. Après l'introduction du dispositif, l'écart devient négatif et atteint environ -0,01 après cinq semestres, soit une annonce en moins pour 100 logements dans les zones encadrées.

Une baisse plus faible en valeur absolue (de l'ordre de 0,01 à 0,03 point) s'observe également dans les communes de Seine-Saint-Denis ayant mis en place le contrôle des loyers (cf. graphique 14), et l'effet semble moins robuste.

Graphique 14 : Effet de l'encadrement des loyers sur le ratio annonces locatives sur nombre de logements, dans les communes de Seine Saint Denis



Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôles entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 0.023. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est -0.001 (0.001) pour le modèle 1 et -0.003 (0.001) pour le modèle 2. Les municipalités contrôles sont sélectionnées parmi celles classées en zone tendue (décret 2014) (521 municipalités). Les variables de contrôle mesurées au niveau des municipalités en 2015 incluent les terciles de densité, de loyer, de prix de vente, et la part de logements classés comme passoires en 2015 (en quartiles).

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

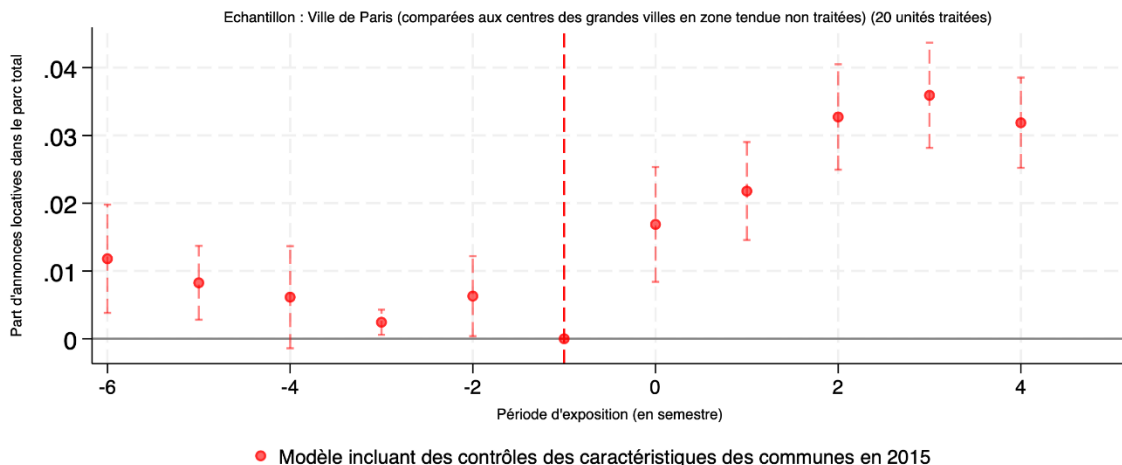
Note de lecture : Les coefficients mesurent l'écart du ratio annonces/logements entre les zones encadrées et les zones de contrôle, par rapport à la période précédant la réforme. L'absence de divergence avant la mise en œuvre suggère des tendances comparables. Après l'introduction du dispositif, l'écart devient négatif et atteint environ -0,005 après cinq semestres, soit une annonce en moins pour 200 logements dans les zones encadrées.

La baisse du nombre d’annonces peut avoir plusieurs explications, qu’il n’est pas possible, avec les données actuellement disponibles, d’identifier précisément. En effet, cette baisse pourrait être causée par une diminution de l’offre locative mais aussi par une augmentation de la durée d’occupation des logements par les locataires consécutive à la mise en place de l’encadrement, également susceptible de faire baisser durablement le flux de nouveaux logements remis en location chaque année. Par ailleurs, il est possible que cette baisse, observée sur les principaux sites immobiliers, puisse en partie provenir d’une évolution de la part de marché de ces différentes plateformes, cette part pouvant baisser par rapport à d’autres formes de mise en location, comme les interactions directes entre particuliers sur les réseaux sociaux ou encore les locations avec services proposées par des entreprises spécialisées dans la colocation.

En l’absence de données sur l’évolution des baux signés et sur la durée d’occupation des logements, ces différentes explications ne peuvent pas être distinguées. Lorsqu’elles seront disponibles pour une période plus récente, les données du recensement permettront d’analyser l’évolution du nombre de locataires et de leur durée d’occupation, afin de mieux comprendre l’origine de cette baisse.

L’analyse de l’évolution des annonces à Paris intramuros montre en revanche une évolution inverse (cf. graphique 15). Le flux d’annonces locatives a augmenté depuis la mise en place du contrôle des loyers, avec une croissance de la part de nouvelles annonces par rapport au parc total de 0,028 point entre 2019 et 2022 soit près de 50 % de plus par rapport à la période initiale. Là encore, les évolutions spécifiques au marché parisien sont susceptibles d’expliquer cette évolution. En particulier, le retour sur le marché de la location standard des biens mis en location de courte durée pendant la baisse temporaire du tourisme durant la pandémie de Covid-19 peut expliquer une partie de cette évolution. Même s’il n’est pas possible de séparer l’effet de la mise en place du contrôle des loyers de ces tendances spécifiques au marché parisien, ces analyses ne mettent pas en évidence de contraction de l’offre locative sur la période récente dans la capitale.

Graphique 15 : Comparaison du annonces locatives sur nombres de logements, à Paris, avant et après l’entrée en vigueur de l’encadrement :



Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l’arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l’évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôle entre la période d’intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L’intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. L’effet moyen estimé pour la variable d’intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est 0.028 (0.003). Les municipalités contrôles sont Grenoble, Aix en Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, Toulouse (23 municipalités). Les variables de contrôle au niveau des municipalités incluent la densité, les loyers, les prix, la part de logements classés comme passoires en 2015. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 0.052

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Rapport

Note de lecture : Les coefficients mesurent l'écart du ratio annonces/logements entre les zones encadrées et les zones de contrôle, par rapport à la période précédant la réforme. L'absence de divergence avant la mise en œuvre suggère des tendances comparables. Après l'introduction du dispositif, l'écart devient positif et atteint environ 0,03 après cinq semestres, soit 3 annonces en plus pour 100 logements dans les zones encadrées.

Les résultats agrégés montrent que les effets sont qualitativement similaires lorsqu'on mesure la variation des flux en logarithme, avec une baisse du nombre d'annonces de l'ordre de 0,1 à 0,15 log points hors Paris, une baisse un peu plus faible en Seine-Saint-Denis et une augmentation dans la capitale (cf. tableau 5).

Les résultats sur l'évolution de la durée médiane de diffusion des annonces corroborent les constats effectués (cf. tableau 5). La durée médiane, qui était initialement d'environ 26 jours en 2015 pour les collectivités traitées hors Paris, ne change pas de façon significative après la mise en place de l'encadrement des loyers pour les villes hors Ile-de-France. Dans la région parisienne, elle baisse légèrement dans les collectivités traitées de Seine-Saint-Denis (d'environ 3 jours). En revanche, elle augmente significativement à Paris. Ainsi, la durée médiane de diffusion des annonces locatives, qui y était d'à peine 20 jours en 2015, passe à 30 jours en moyenne après l'encadrement des loyers (+50 %). Cette augmentation est un marqueur de plus suggérant que le marché parisien, qui était particulièrement tendu au début de la période, a connu une accalmie après le début de la pandémie de Covid-19.

Tableau 5 : Effets de l'encadrement sur les variables d'intérêt relatives aux annonces

Variables	Communes hors Île-de-France				Est Ensemble et Plaine Commune				Paris intramuros	
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
-	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.
Nombre d'annonces (en log.)	-0,109	0,027	-0,159	0,037	-0,072	0,027	-0,115	0,026	-	-
Part d'annonces dans le parc total	-0,010	0,002	-0,008	0,002	-0,001	0,001	-0,003	0,001	-	-
Durée médiane de diffusion	-3,19	1,445	-2,97	0,917	-0,82	1,079	-1,82	0,472	-	-
Nombre d'annonces (en log.)	-	-	-	-	-	-	-	-	0,374	0,026
Part d'annonces dans le parc total	-	-	-	-	-	-	-	-	0,028	0,003
Durée médiane de diffusion	-	-	-	-	-	-	-	-	9,619	1,174
Nombre d'annonces (en log.)	-0,109	0,027	-0,159	0,037	-0,072	0,027	-0,115	0,026	-	-

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

3.6. La mise en place de l'encadrement des loyers ne semble pas avoir eu d'effet à court terme sur les loyers dans les communes voisines.

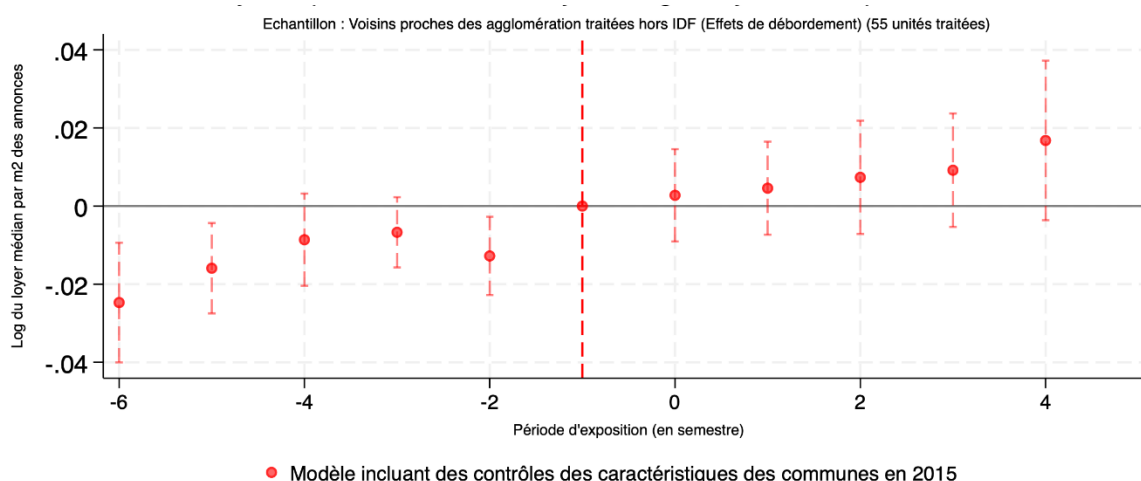
La mission a également étudié si la mise en place de l'encadrement des loyers avait un effet sur les marchés locatifs des communes voisines de celles où s'est appliqué le dispositif, pour les villes hors Île-de-France, en comparant l'évolution des loyers et celle du flux de nouvelles annonces dans les communes limitrophes des collectivités traitées et contrôlées.

Rapport

Pour chaque commune ayant mis en place l'expérimentation, les communes limitrophes non soumises à l'encadrement sont identifiées, puis l'évolution de leur marché immobilier est comparée à celle des marchés des communes limitrophes des centres-villes des aires urbaines de taille équivalente n'ayant pas mis en place l'expérimentation avant 2024 (Grenoble, Aix-en-Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon et Toulouse).

Les résultats suggèrent que les effets de la mise en place de l'encadrement des loyers ont été limités sur les communes voisines, dans lesquelles les loyers n'augmentent pas de façon significative (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Effet de l'encadrement des loyers sur les loyers médians par mètre carré des villes voisines



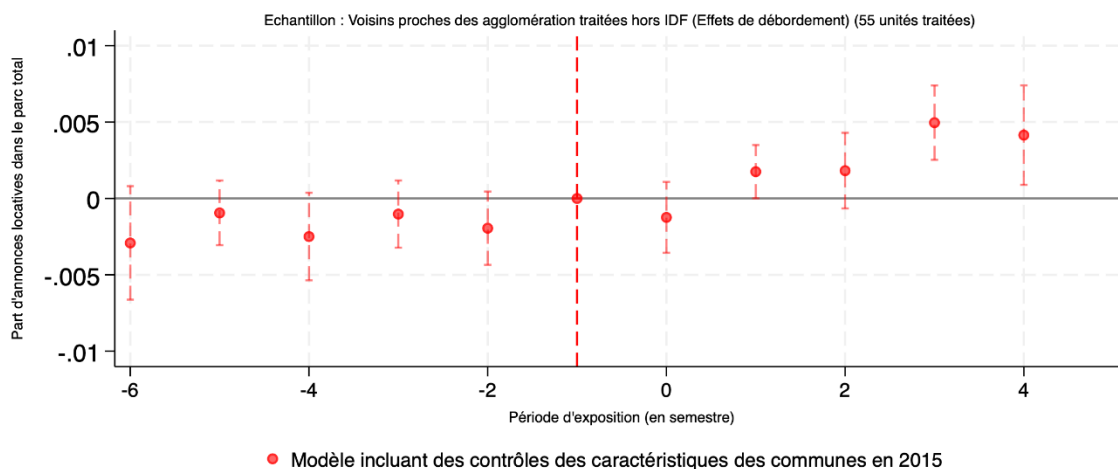
Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôle entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. L'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est 0.008 (0.006). Les municipalités contrôles sont Grenoble, Aix en Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, Toulouse (80 municipalités). Les variables de contrôle au niveau des municipalités incluent la densité, les loyers, les prix, la part de logements classés comme passoires en 2015. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 2.535

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Une petite augmentation dans les flux d'annonces est observée, de l'ordre de 0,002 point de pourcentage, ce qui correspond à une augmentation d'un peu moins de 4 % (cf. graphique 17). Là encore, l'absence de données sur les baux signés ne permet pas de vérifier si cette augmentation des flux est due à une augmentation de l'offre ou à un changement dans la rotation du parc locatif.

Rapport

Graphique 17 : Effet de l'encadrement des loyers sur la part d'annonces dans le parc total des villes voisines



Note: Estimation à partir du modèle de différence de différences de De Chaisemartin et al. (2020) au niveau de l'arrondissement / municipalité. Les régressions sont pondérées avec pondération par logement locatifs privés en 2015. Chaque point représente l'évolution différentielle des loyers dans les villes traitées par rapport aux villes contrôle entre la période d'intérêt et la période de référence (qui correspond au dernier semestre avant la mise en place du contrôle des loyers). L'intervalle de confiance à 95% est indiqué autour de chaque coefficient estimé. l'effet moyen estimé pour la variable d'intérêt pour les 5 semestres suivants la mise en place du contrôle des loyers est 0.002 (0.001). Les municipalités contrôles sont Grenoble, Aix en Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon, Toulouse (80 municipalités). Les variables de contrôle au niveau des municipalités incluent la densité, les loyers, les prix, la part de logements classés comme passoires en 2015. Période -1 omise (référence). Moyenne de la variable dans le groupe traité en 2015 : 0.056

Source : Yanport ; calculs des auteurs.

Globalement, ces résultats suggèrent que la mise en place de l'encadrement des loyers dans les communes des centres-villes ne semble pas avoir eu d'effet à court terme sur les loyers dans les communes voisines.

3.7. La mission a estimé les effets du dispositif sur d'autres indicateurs du marché locatif

La mission a également essayé d'appréhender les possibles marges d'évitement du dispositif que pourrait permettre un changement de statut du bien, par exemple de non meublé à meublé, ou alors de location longue durée à location touristique de courte durée. La tendance à la conversion des logements locatifs en meublés date d'avant la mise en place de l'encadrement des loyers, encouragée par une fiscalité particulièrement attractive (cf. annexe II). Bien que les logements meublés soient également soumis à l'encadrement des loyers, leur loyer plafond est supérieur à ceux des logements non meublés, ce qui pourrait inciter les bailleurs à changer le statut de leur bien.

La part des meublés dans les annonces n'a pas augmenté dans les villes où l'encadrement des loyers a été mis en place (cf. tableau 6). Les résultats montrent des effets nuls ou faiblement négatifs, suggérant que la mise en place de l'encadrement des loyers n'a pas affecté le phénomène de conversion des logements en meublés, même si ces derniers se sont fortement développés dans toutes les villes sur la période étudiée.

Tableau 6 : Effets de l'encadrement sur la part de meublés et de locations touristiques

Variable	Communes hors Île-de-France		Est Ensemble et Plaine Commune				Paris intramuros			
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3	
	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.	Coef.	Err st.
-										

Rapport

Variable	Communes hors Île-de-France				Est Ensemble et Plaine Commune				Paris intramuros	
Part de locations touristiques actives dans le parc	-0,001	0,003	-0,003	0,001	0,004	0,001	0,004	0,001	-	-
Part de locations touristiques uniques dans le parc	-0,006	0,003	-0,013	0,003	0,005	0,001	0,004	0,001	-	-
Part de meublés dans les annonces	-0,004	0,011	-0,033	0,011	-0,017	0,012	-0,018	0,009	-	-
Part de locations touristiques actives dans le parc	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,004	0,002
Part de locations touristiques uniques dans le parc	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,018	0,005
Part de meublés dans les annonces locatives	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,021	0,008

Source : Yanport, AirDNA ; calculs des auteurs.

La location de courte durée, qui s’est développée depuis les années 2010 et l’arrivée de plateformes de mises en relation entre particuliers, peut également être envisagée comme une façon d’échapper à l’encadrement des loyers. Les données d’AirDNA permettent de calculer la part de logements proposés sur ces plateformes⁵⁷, rapportés au nombre total de logement dans le parc en 2015, ainsi que la part de logements actifs (pour lesquels au moins une réservation a été enregistrée sur la période). La possibilité pour les bailleurs de mettre leur bien en location de courte durée constitue une opportunité fiscalement avantageuse sur la période, qui contribue indéniablement à augmenter la pression sur le parc locatif des résidences principales. Les données indiquent un développement rapide de la location de courte durée depuis 2015, particulièrement marqué dans les zones touristiques, comme Paris ou Bordeaux, dans lesquelles les données suggèrent que la part de logements offerts à la location touristique représente en 2019 de 9 à 10 % du parc total, et même 14 % dans les communes du Pays Basque. Dans les centres des autres grandes métropoles comme Lille ou Lyon-Villeurbanne, la part est de 5 à 6 % à la même période. Elle est plus faible dans les communes des EPCI de Seine-Saint-Denis, mais s’élève tout de même à 2 % en 2019.

La mise en place du contrôle des loyers n’a pas conduit à une accélération de la hausse du nombre de logements proposés à la location de courte durée dans la plupart des territoires concernés (cf. tableau 6). Au contraire, on observe plutôt une relative stagnation, voire une baisse de la part des locations touristiques post-pandémie dans les centres-villes (le coefficient est négatif mais pas toujours significatif), avec un rattrapage des communes périphériques par rapport aux communes des centres-villes. Les communes d’Est-Ensemble et de Plaine Commune sont les seules dans lesquelles la part de meublés touristiques augmente relativement plus vite que dans les collectivités du groupe de contrôle, mais il est difficile de séparer l’effet de l’encadrement des loyers de celui lié au contexte spécifique de l’organisation des Jeux olympiques de 2024, dont une partie importante des épreuves s’est tenue dans ce territoire⁵⁸.

⁵⁷ AirDNA effectue un dédoublement des données collectées via plusieurs sites.

⁵⁸ Airbnb mentionne par exemple un partenariat entre Seine-Saint -Denis Tourisme et la plateforme pour développer l’attractivité touristique du territoire à l’occasion des Jeux olympiques, <https://news.airbnb.com/fr/airbnb-sengage-aupres-de-seine-saint-denis-tourisme>

Rapport

Enfin, les analyses sur les prix immobiliers à la vente suggèrent que les communes qui ont mis en place l'encadrement des loyers ont aussi connu des baisses plus fortes de prix que les communes du groupe de contrôle après la mise en place de la politique. Ce résultat est cohérent avec une capitalisation dans les prix de la baisse des loyers, mais son ampleur reste difficile à estimer précisément et à séparer des effets de la crise immobilière récent. En effet, les centres-villes qui avaient connu les augmentations de prix les plus rapides sont celles où la correction est également la plus forte.

Il est important de souligner que les résultats sur les changements structurels de l'offre à court terme peuvent être différents des résultats à long terme. En effet, la décision, pour un bailleur, de changer le statut de son logement nécessite a priori d'attendre la fin du bail. De plus, le contexte spécifique post-covid, avec une forte augmentation des taux d'intérêt qui s'est accompagnée d'une baisse du nombre de ventes et d'une baisse significative des prix immobiliers (cf. 1.2.2) en particulier dans la région parisienne, a pu avoir un impact de premier ordre sur les décisions des bailleurs. Pour bien évaluer les effets sur l'offre, il sera nécessaire de mener une étude sur une plus longue période lorsque les données seront disponibles.

A partir de données longitudinales caractérisant les marchés locaux du logement et de leurs évolutions, la mission a estimé l'effet de l'entrée en vigueur de la loi Élan sur les loyers, d'une part, et sur les annonces locatives, d'autre part. Si la présente section a pu mesurer l'effet du dispositif sur les loyers et sur l'offre locative pour les communes hors Paris, il demeure particulièrement difficile de conclure précisément sur l'effet de la politique d'encadrement à Paris en raison de l'absence de villes comparables.

La croissance plus faible des loyers dans les communes concernées engendre des effets redistributifs qu'il convient de prendre en compte dans le cadre d'une évaluation globale du dispositif. Elle entraîne un transfert de revenu des propriétaires-bailleurs vers les locataires, mais également une baisse des recettes fiscales de l'État collectées via l'impôt sur le revenu.

La section suivante propose une quantification des gains et des pertes engendrées par le dispositif, pour les locataires du parc privé et les propriétaires bailleurs, ainsi que du coût budgétaire supporté par l'État.

4. Chapitre 4 : l'analyse redistributive

La mise en œuvre de l'encadrement des loyers induit nécessairement des effets redistributifs :

- ◆ d'une part, pour les locataires du parc privé :
 - les locataires qui ont accès à un logement dont le loyer est diminué par l'encadrement toutes choses égales par ailleurs présentent une hausse de leur revenu disponible, et donc de bien-être;
 - les locataires qui se verraient priver de l'accès à un logement à cause de la raréfaction de l'offre induite par l'encadrement des loyers présentent une baisse de bien-être ;
- ◆ d'autre part, les propriétaires bailleurs dont les revenus locatifs diminuent du fait de l'encadrement des loyers présentent également une perte de bien-être.

Enfin, le dispositif a un coût en termes de finances publiques, puisque la moindre hausse des revenus locatifs des propriétaires bailleurs engendre une moindre hausse des recettes d'impôts sur le revenu.

L'analyse redistributive menée par la mission cherche à inclure l'ensemble de ces facteurs dans l'évaluation du dispositif, afin d'estimer précisément son effet sur l'ensemble des acteurs. Pour ce faire, la mission s'est attachée à caractériser précisément les différentes populations concernées et les conséquences du dispositif sur leur bien-être.

4.1. Les locataires du parc privé des territoires concernés sont appréhendés grâce aux données du recensement et aux données retraitées issues de la taxe d'habitation

4.1.1 Les locataires du parc privé des territoires concernés par l'encadrement des loyers présentent des caractéristiques hétérogènes

Il est possible de s'appuyer sur les données les plus récentes du recensement pour dresser un portrait statistique des locataires du parc privé sur les territoires étudiés. Ce profil révèle des structures de peuplement contrastées, opposant une capitale de cadres diplômés, une petite couronne plus familiale et précaire et des villes de province marquées par une forte présence étudiante (cf. tableau 7).

Les locataires parisiens se caractérisent par un niveau de qualification exceptionnel (71,8 % de diplômés du supérieur⁵⁹) et une forte insertion professionnelle (72,3 % d'actifs occupés). Ils vivent principalement seuls ou en couple (1,64 personne par ménage) et les logements qu'ils occupent sont majoritairement de petites surfaces (73 % de logements d'une pièce ou deux).

Les locataires de la petite couronne (Plaine Commune et Est Ensemble) présentent des caractéristiques différentes, plus hétérogènes, avec une population moins favorisée au sein de laquelle on observe la plus forte proportion de personnes peu diplômées (43,6 %), une part de chômeurs plus élevée (13,6 %) et une part de personnes immigrées deux fois supérieure à celle de Paris (52,5 %), ainsi que des ménages plus grands (2,22 personnes).

⁵⁹ La part de résidents en Île-de-France ayant terminé leurs études supérieures est de 35 % de la population adulte, contre 23 % hors Île-de-France, [L'Île-de-France, capitale des étudiants et des diplômés du supérieur - Insee Analyses Île-de-France - 19](#).

Rapport

Enfin, dans les villes concernées par l'encadrement des loyers hors Île-de-France, le parc privé joue un rôle de sas pour la jeunesse et la mobilité : en moyenne sur l'ensemble des villes, plus d'un tiers des locataires ont moins de 24 ans. Cela entraîne un renouvellement rapide des occupants avec près de 30 % de nouveaux arrivants installés depuis moins de deux ans, alors qu'il y a davantage de logements de trois pièces et plus (35,7 %) par rapport au centre de l'agglomération parisienne.

Tableau 7 : Caractéristiques des locataires du parc privé dans les villes concernées par l'encadrement des loyers

Indicateurs	Paris	Petite couronne	Villes hors Île-de-France
Nombre de logements (estimé)	493 890	111 489	384 201
Appartement (%)	95,3	87,3	93,9
loué vide (%)	71,5	77,1	77,0
<i>Nombre de pièces</i>			
1 pièce (%)	38,2	29,6	30,6
2 pièces (%)	35,0	34,6	33,7
3 pièces (%)	16,5	23,2	22,0
4 pièces (%)	6,5	9,1	9,2
5 pièces et plus (%)	3,8	3,5	4,5
<i>Âge du référent</i>			
Moins de 24 ans (%)	15,5	10,3	34,7
25 à 54 ans (%)	64,3	71,0	51,8
55 à 64 ans (%)	9,7	10,6	6,0
65 ans et + (%)	10,6	8,0	7,5
<i>Statut d'activité</i>			
Actif occupé (%)	72,3	68,2	58,2
Chômage (%)	7,9	13,6	9,7
Retraité (%)	9,0	7,2	7,4
Étudiant (%)	7,7	3,9	21,3
<i>Niveau de diplôme</i>			
< Bac (%)	14,8	43,6	16,8
Bac (%)	13,4	17,8	26,0
> Bac (%)	71,8	38,5	57,2
<i>Ancienneté emménagement</i>			
< 2 ans (%)	26,0	22,6	35,3
2-4 ans (%)	34,2	35,4	38,6
5-9 ans (%)	16,6	19,8	14,3
10 ans+ (%)	23,2	22,2	11,8
Garage (%)	14,9	28,7	38,6
Immigré (%)	25,2	52,5	15,5
Taille moyenne du ménage	1,64	2,15	1,58

Source : Recensement (Insee) ; calculs des auteurs. Note de lecture : A Paris, on dénombre 493 890 logements locatifs privés dans le recensement en 2021. 38,2% de ces logements n'ont qu'une pièce.

4.1.2 Les locataires présentent des revenus élevés à Paris, très modestes en petite couronne et intermédiaires dans les villes hors Île-de-France

La mesure des revenus des locataires du parc privé constitue un exercice délicat. La mission a pu mobiliser deux bases de données exhaustives permettant de rapprocher l'ensemble des logements des foyers fiscaux des personnes qui les occupent. Ces bases convergent avec le recensement pour estimer le nombre de logements mis en location dans les différents territoires.

Rapport

Le fichier des logements à la commune (Filocom), produit par le Service des études et des statistiques à partir des fichiers issus de la taxe d'habitation (cf. annexe I) permet notamment d'associer chaque logement à l'âge d'un de ses occupants. La distribution des âges obtenue est globalement proche de celle observée dans le recensement, même si la part de jeunes locataires semble sensiblement plus faible que celle mesurée par le recensement sur l'ensemble du territoire. S'agissant des revenus, les distributions obtenues à partir de Filocom et des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli), apparaissent très similaires. Il convient toutefois de noter qu'une part non négligeable des ménages locataires ne peut être associée à un revenu dans ces bases. Cette situation persiste malgré les dispositifs permettant de prendre en compte la multi-localisation des individus dans les données Fideli. En pratique, il n'a pas toujours été possible d'identifier précisément le foyer fiscal correspondant au logement occupé, notamment lorsque l'occupant est déclaré dans un autre foyer fiscal, par exemple celui de ses parents dans le cas des étudiants. Les revenus manquants sont ainsi en grande partie associés à des ménages jeunes, dont la personne de référence a moins de 30 ans. Ils peuvent également correspondre à des étrangers résidant provisoirement en France. Les analyses menées ci-dessous ont été réalisées à partir des logements pour lesquels l'information sur les revenus des locataires est disponible et elles excluent de fait les ménages qui habitent dans un logement sans avoir de déclaration de revenus en propre (cf. encadré 4)

La distribution des revenus des ménages locataires présente des profils assez contrastés selon les territoires (cf. tableau 8) Paris se distingue par une concentration massive de hauts revenus : près de 30 % des locataires appartiennent aux deux derniers déciles nationaux (les 20 % les plus riches), tandis que la part des ménages très modestes (premier décile) y est la plus faible, à environ 10,1 %. À l'opposé, la petite couronne présente un profil de vulnérabilité sociale marquée, avec près de la moitié des ménages (42 %) situés parmi les 30 % les plus pauvres au niveau national, et une proportion de très bas revenus qui atteint le maximum de 23 %, soit le double de la capitale. Entre ces deux extrêmes, les territoires appliquant l'encadrement en dehors de l'Île-de-France affichent une structure intermédiaire mais avec une prépondérance du bas de la distribution (26 % parmi les 30 % les plus modestes), ce qui peut refléter la présence importante d'étudiants et de jeunes actifs. Enfin, il convient de souligner que la part de logements pour lesquels les revenus des occupants sont manquants est particulièrement élevée en province (31 %) et à Paris (23 %). Ce résultat semble corrélé avec la présence de populations étudiantes ou non résidentes.

Tableau 8 : Caractéristiques des locataires du parc privé dans les villes concernées par l'encadrement des loyers

	Paris	petite couronne	Villes hors Île-de-France
Nombre d'observations (N)	472 435	90 706	349 476
loyer par m2	31,9	20,3	15,9
<i>Âge</i>			
15-24 (%)	8,4	4,1	26,0
25-30 (%)	23,3	14,7	24,1
31-54 (%)	43,5	56,1	33,8
55-64 (%)	10,4	12,4	6,6
65+ (%)	12,3	10,8	8,0
Valeur manquante (%)	2,1	1,9	1,5
<i>Décile de revenu disponible, source : Fideli</i>			
1 ^{er} (%)	10,1	22,7	12,0
2 ^{ème} (%)	5,0	11,8	7,5
3 ^{ème} (%)	4,4	9,3	6,8
4 ^{ème} (%)	4,1	7,3	6,9
5 ^{ème} (%)	4,1	6,5	6,5
6 ^{ème} (%)	4,7	5,9	6,3
7 ^{ème} (%)	5,9	6,1	6,3

Rapport

	Paris	petite couronne	Villes hors Île-de-France
8 ^{ème} (%)	8,1	5,9	6,2
9 ^{ème} (%)	11,2	5,4	5,8
10 ^{ème} (%)	19,2	3,4	4,8
valeur manquante (%)	23,1	15,6	30,9
<i>Décile de revenu disponible, source : Filocom</i>			
1 ^{er} (%)	7,5	17,8	10,2
2 ^{ème} (%)	5,1	12,3	7,7
3 ^{ème} (%)	4,4	9,3	6,9
4 ^{ème} (%)	4,5	7,8	7,1
5 ^{ème} (%)	4,2	6,4	6,4
6 ^{ème} (%)	4,8	6,1	6,3
7 ^{ème} (%)	6,2	6,4	6,8
8 ^{ème} (%)	8,8	6,5	6,9
9 ^{ème} (%)	12,9	6,0	6,6
10 ^{ème} (%)	20,9	3,5	5,5
valeur manquante (%)	20,8	18,0	29,7
<i>Type de propriétaire</i>			
personne physique (direct) (%)	66,8	61,9	76,8
personne physique (SCI) (%)	12,1	18,0	13,2
personne morale (%)	21,2	20,1	10,0

Source : Fideli (Insee), Filocom (Sdes) ; calculs des auteurs.

Note de lecture : A Paris, on dénombre 472 435 logements locatifs privés dans les bases fiscales en 2022. 10,1% des locataires de ces logements appartiennent au 1^{er} décile de niveau de vie.

Encadré 4 : Le défi méthodologique de l'intégration des étudiants dans la distribution des revenus

L'attribution d'un niveau de revenu aux occupants du parc locatif privé se heurte à des limites structurelles dans les sources administratives, particulièrement concernant les ménages jeunes.

1) **Une part significative de revenus non identifiés** : pour 15 % à 30% des logements du parc locatif privé, les bases fiscales ne permettent pas d'associer de revenu au ménage occupant. Cette absence d'information peut résulter de l'occupation par des ménages ne payant pas d'impôts en France (par exemple, des résidents étrangers) ou de difficultés techniques de rattachement d'un locataire à son foyer fiscal.

2) **Le biais du rattachement fiscal des étudiants** : il ressort des analyses qu'une part importante de ces logements à « revenus manquants » correspond à des ménages jeunes, très probablement étudiants. Si la base de données Fideli prévoit la possibilité d'associer un individu à plusieurs logements (résidence principale et logement d'étude), elle n'associe que très rarement les étudiants à leur logement locatif dans les faits, maintenant leur rattachement exclusif au foyer fiscal des parents. Il est donc souvent impossible d'isoler les ressources réelles du foyer de référence pour ces logements.

3) **L'hétérogénéité des situations financières** : de manière générale, il est complexe d'imputer un revenu par défaut à ces étudiants, car leur situation ne correspond pas systématiquement à une forme de pauvreté monétaire. Un étudiant soutenu par ses parents et logé dans le parc privé devrait normalement être rattaché au revenu de ses parents, mais les configurations sont trop variées pour qu'un jeu d'hypothèses unique soit satisfaisant. Si la précarité du logement étudiant est un enjeu majeur, l'appareil statistique actuel ne permet pas de la quantifier précisément via les seules bases fiscales.

4) **Un impact limité sur les grandes masses** : étant donné le volume d'effectifs concernés, les tendances globales de l'analyse demeurent probablement valables. Inclure uniformément l'ensemble des étudiants dans le premier décile de revenu (le plus pauvre) constituerait un biais méthodologique : dans les grandes agglomérations, une part importante des étudiants logés dans le parc privé est issue de familles aisées. Faute de pouvoir identifier précisément ces transferts familiaux, leur exclusion des statistiques de revenus évite de fausser artificiellement la mesure de la pauvreté dans le parc privé. Cela revient à faire l'hypothèse que le revenu des étudiants et de leurs parents suit celui des ménages du parc privé du territoire concerné. D'autres hypothèses imputant de manière différentes un revenu aux étudiants pourraient être explorées dans des travaux ultérieurs.

Source : Mission.

4.2. Les propriétaires bailleurs des zones concernées par l'encadrement des loyers sont caractérisés par des revenus élevés

Le recensement ne permet pas de décrire les caractéristiques des propriétaires bailleurs. En revanche, la mission a mobilisé les données de Filocom, Fidéli et de la base de la propriété foncière⁶⁰ (BPFon) pour caractériser les propriétaires bailleurs physiques ou possédant des logements via une société civile immobilière (SCI). L'analyse se concentre donc sur les ménages propriétaires de logements locatifs. Sont ainsi exclues les personnes morales pour lesquelles il n'est pas possible d'identifier un propriétaire individuel (comme certaines sociétés anonymes) mais également les acteurs institutionnels intervenant sur le parc locatif privé, tels que certaines entreprises parapubliques (par exemple la SNCF ou la Banque de France), ainsi que certains bailleurs sociaux ou sociétés d'économie mixte.

⁶⁰ Publiée pour la première fois en 2025, la base de la propriété foncière rend compte des liens de propriété entre les logements et les ménages et elle est établie à partir des fichiers Majyc de la DGFIP, du registre national des entreprises (RNE) et du registre des bénéficiaires effectifs (RBE).

Rapport

Parmi les ménages propriétaires retenus, la détention des biens se fait très majoritairement en direct (entre 83 % et 89 % selon les territoires), la détention via une SCI est minoritaire et les autres formes juridiques sont marginales (cf. tableau 9). Le nombre moyen de logements locatifs détenus par ménage se situe entre 1,2 et 1,5 selon les zones. La structure par âge met en évidence une population relativement âgée, avec une part importante de propriétaires de 65 ans ou plus, particulièrement à Paris et en petite couronne. Enfin, les distributions de revenu montrent une forte concentration dans les déciles supérieurs : près de la moitié des ménages propriétaires appartiennent au décile de revenu le plus élevé à Paris et dans les villes de province selon les sources Fideli ou Filocom, tandis que cette concentration est un peu moins marquée dans la petite couronne. Il est à noter que lorsqu'un propriétaire physique est identifié, il est presque toujours possible de lui associer un revenu fiscal.

La mission a également pu analyser le type de régime fiscal et les montants déclarés pour les revenus fonciers de l'ensemble des propriétaires, à partir des données anonymisées des déclarations fiscales sur la France entière (fichier Pote). Les analyses montrent qu'au niveau national, seulement 8 % des propriétaires déclarent un déficit foncier en 2023, pour un montant total qui représente moins de 8% du montant total estimé des loyers⁶¹. Ces déficits proviennent des régimes fiscaux aux frais réels, dans lesquels les charges et autres frais sont déduits des revenus fonciers imposables.

Globalement, même si certains ménages, en particulier parmi les plus aisés, réussissent à arbitrer entre les différents régimes proposés pour limiter leur charge fiscale, ces chiffres montrent que la part des ménages déclarant un déficit foncier et ne payant donc pas d'impôts sur leurs revenus fonciers reste très minoritaire. A ce jour, les données à disposition de la mission ne permettent pas d'associer directement les loyers déclarés dans GMBI aux revenus de chaque propriétaire bailleur pour mener des analyses spécifiques dans les territoires soumis à l'encadrement des loyers. L'hypothèse retenue est donc que les constats établis pour la France entière s'appliquent également aux propriétaires des grands centres urbains concernés par l'expérimentation. Pour la plupart des propriétaires, les revenus locatifs sont imposés au régime de l'impôt sur le revenu, avec un taux correspondant à leur taux marginal (qui s'établit en moyenne à 30 %) auquel s'ajoutent 17,2 % de prélèvements sociaux ainsi que la cotisation foncière des entreprises pour les revenus provenant de la location de biens meublés.

Tableau 9 : Caractéristiques des propriétaires bailleurs des villes concernées par l'encadrement des loyers

Variable	Paris	Petite couronne	Villes hors Île-de-France
Nombre de foyers de propriétaires (N)	283 606	48 504	230 787
<i>Type de propriétaire</i>			
Personne physique (direct) (%)	85,1	83,4	88,5
Personne physique (SCI) (%)	11,0	15,4	10,0
Personne morale (%)	3,9	1,2	1,4
Nombre de logements locatifs moyen	1,2	1,5	1,3
<i>Âge</i>			
15-24 (%)	0,6	0,3	0,5
25-30 (%)	2,5	2,4	2,4
31-54 (%)	35,9	47,0	39,4
55-64 (%)	20,9	22,2	23,1
65+ (%)	38,9	26,4	33,8
Valeur manquante (%)	1,3	1,6	0,9

⁶¹ Le montant total des déficits s'élève à 4,3 milliards d'euros pour 60 milliards de loyers estimés dans les comptes du logement. Les analyses détaillées et la méthodologie sont présentées dans l'annexe II du rapport.

Rapport

Variable	Paris	Petite couronne	Villes hors Île-de-France
<i>Décile de revenu disponible, source : Fideli</i>			
1 ^{er} (%)	4,8	7,4	3,3
2 ^{ème} (%)	2,3	4,8	2,0
3 ^{ème} (%)	2,4	5,0	2,3
4 ^{ème} (%)	2,6	4,7	2,8
5 ^{ème} (%)	3,0	5,0	3,5
6 ^{ème} (%)	3,8	5,8	4,7
7 ^{ème} (%)	5,2	7,1	6,7
8 ^{ème} (%)	8,0	9,7	10,2
9 ^{ème} (%)	14,6	14,7	18,1
10 ^{ème} (%)	51,8	34,5	45,4
valeur manquante (%)	1,4	1,2	1,0
<i>Décile de revenu disponible, source : Filocom</i>			
1 ^{er} (%)	3,0	5,6	2,1
2 ^{ème} (%)	2,4	5,3	2,1
3 ^{ème} (%)	2,5	4,9	2,5
4 ^{ème} (%)	2,8	4,9	3,0
5 ^{ème} (%)	3,0	5,1	3,7
6 ^{ème} (%)	3,9	5,6	4,9
7 ^{ème} (%)	5,2	7,5	7,1
8 ^{ème} (%)	8,1	9,5	10,7
9 ^{ème} (%)	15,1	15,3	18,8
10 ^{ème} (%)	50,7	32,4	42,6
valeur manquante (%)	3,4	3,9	2,4

Source : Fideli (Insee), Filocom (Sdes) ; calculs des auteurs.

Note de lecture : A Paris, on dénombre 283 606 de ménages propriétaires de logements locatifs. 4,8% de ces ménages appartiennent au premier décile de niveau de vie.

4.3. La méthodologie utilisée par la mission rend compte des gains et des pertes pour les locataires, les propriétaires bailleurs, ainsi que du coût budgétaire du dispositif

L'objectif de la présente section est de mesurer, à court terme, la répartition monétaire des effets de l'encadrement des loyers entre locataires, propriétaires et finances publiques. L'exercice repose sur un cadre comptable simple. Le parc locatif est supposé fixe à court terme et il n'y a pas d'ajustement de l'offre ni de réallocation des logements. Dans ce cadre, une baisse de loyer correspond simultanément à :

- ◆ un gain pour le locataire occupant le logement ;
- ◆ une perte de revenu pour le propriétaire ;
- ◆ une diminution des recettes fiscales du fait de la fiscalité sur les revenus locatifs.

Rapport

Encadré 5 : Décomposition comptable des effets de l'encadrement des loyers

Pour chaque logement i , on note r_i le loyer observé sous encadrement et \hat{r}_i le loyer contrefactuel estimé en l'absence d'encadrement.

La baisse de loyer associée au dispositif est alors mesurée par :

$$\Delta y_i = \hat{r}_i - r_i$$

Lorsque Δy_i est positif, le logement bénéficie effectivement d'une baisse de loyer liée à la régulation. Cette baisse constitue le transfert monétaire élémentaire au cœur de l'exercice.

La somme de ces baisses de loyers sur l'ensemble des logements mesure le gain total pour les locataires, noté G^{loc} .

$$G^{loc} = \sum_i \Delta y_i$$

Ce même montant G^{loc} correspond à la perte brute de revenu locatif pour les propriétaires. Toutefois, comme les revenus locatifs sont imposés, une partie de cette perte correspond également à une diminution des recettes fiscales. Si l'on note τ_i le taux marginal d'imposition applicable au propriétaire du logement i , la baisse de loyer se décompose entre :

$$\text{Perte nette du propriétaire} = (1 - \tau_i)\Delta y_i$$

$$\text{Perte de recettes fiscales} = \tau_i \Delta y_i$$

Dans la suite du rapport, cette décomposition est présentée par groupe de revenu (centiles de revenus nationaux). Pour chaque groupe q , sont calculées la somme des gains des locataires, la perte nette des propriétaires et la perte de recettes fiscales associées (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Décomposition comptable des effets de l'encadrement des loyers

Groupe de revenu q	Gain des locataires	Perte nette des propriétaires	Perte de recettes fiscales
Quantile ou décile q	$n_q^{loc} \overline{\Delta y_{loc,q}}$	$n_q^{prop} (1 - \tau_q) \overline{\Delta y_{prop,q}}$	$n_q^{prop} \tau_q \overline{\Delta y_{prop,q}}$

Source : Mission.

où n_q^{loc} représente le nombre de logements occupés par des locataires appartenant au groupe de revenu q ;

n_q^{prop} désigne le nombre de logements détenus par des propriétaires appartenant au groupe q

Δy_q correspond à la baisse moyenne de loyer associée à l'encadrement pour les logements appartenant au groupe considéré ;

τ_q correspond au taux marginal d'imposition applicable aux revenus locatifs des propriétaires du groupe de revenu q .

La littérature propose une méthode alternative partant de l'impact sur les prix et la richesse immobilière (Ahern et Giacoletti ; 2026). Cette approche permet de prendre en compte l'effet de la régulation sur les propriétaires occupants dont la valeur des biens diminue mais au prix d'hypothèses supplémentaires sur le taux d'escompte et ignore l'impact sur les finances publiques. Nous avons fait le choix de réaliser une analyse à court terme en nous focalisant sur les trois parties prenantes principales : les locataires, les bailleurs et l'Etat.

Source : Chapelle et al, 2026.

Rapport

La mise en œuvre empirique de cet exercice nécessite plusieurs éléments. Il faut d'abord mesurer, pour chaque logement, le loyer observé et le loyer contrefactuel en l'absence d'encadrement afin d'estimer la baisse de loyer (cf. encadré). Il faut ensuite identifier les revenus des locataires et des propriétaires afin de répartir les gains et les pertes par groupe de revenu. Enfin, il est nécessaire de disposer d'une mesure du taux d'imposition applicable aux revenus locatifs des propriétaires afin de distinguer la part des pertes correspondant à une diminution du revenu privé de celle correspondant à une perte de recettes fiscales.

Cet exercice est calibré empiriquement à partir de la situation du marché locatif en 2022. L'analyse est restreinte aux logements occupés par un locataire dont le revenu est connu et dont au moins un propriétaire physique a été identifié. Sont ainsi également exclus de l'analyse les logements du parc locatif détenus par des institutions possédant des logements

Les loyers observés proviennent de l'extraction GMBI mise à disposition de la mission.

Comme ces loyers ne sont disponibles que pour une partie du parc locatif, les loyers au mètre carré manquants sont imputés à partir des biens localisés dans le même immeuble ou, à défaut, dans la même section cadastrale et ayant le même nombre de pièces. Le loyer contrefactuel sans encadrement est ensuite construit à partir des estimations en différences de différences reportées précédemment. La différence entre ces deux loyers mesure la baisse de loyer associée au dispositif. On retient ainsi une baisse relative de loyer de 5 %, ce qui correspond à l'effet mesuré en fin de période dans les analyses empiriques.

Pour calculer le montant de la baisse des recettes fiscales associées à cette baisse de revenus locatifs, on applique à cette différence de loyers un abattement de 30 %, puis les taux marginaux d'imposition applicables aux propriétaires en fonction de leur centile de revenu calculés à partir des données fiscales Pote, ainsi que le taux associé aux prélèvements sociaux (17,2 %).

4.4. L'encadrement des loyers permet une redistribution des ménages les plus aisés vers des ménages plus modestes mais demeure assez mal ciblé dans les villes-centres

4.4.1. Le montant estimé des transferts s'élève à environ 700 M€ par an, financés pour les deux tiers par les propriétaires bailleurs et pour un tiers par l'État

Les simulations sont effectuées sur trois échantillons dont le volume est croissant :

- ◆ le premier échantillon des logements étudiés est restreint aux seuls logements pour lesquels les revenus des locataires et des propriétaires sont connus dans les données Fideli (panel A) ;
- ◆ le deuxième échantillon est étendu à l'ensemble des logements dont le revenu des propriétaires est connu, sans restriction sur la connaissance des revenus des locataires (panel B) ;
- ◆ enfin, dans le troisième échantillon, sont également inclus les logements locatifs privés dont les revenus des propriétaires sont inconnus ainsi que ceux possédés par des personnes morales, comme les investisseurs institutionnels, pour lesquels le taux marginal d'imposition est fixé au taux de l'impôt sur les sociétés (25 %) (panel C).

Rapport

Dans l'ensemble des échantillons, les gains agrégés des locataires augmentent mécaniquement avec l'élargissement du périmètre des logements considérés (cf. tableau 11). **Lorsque l'analyse est limitée aux logements pour lesquels les revenus des locataires et des propriétaires sont observés (panel A), les économies annuelles pour les locataires s'élèvent à environ 213 M€ à Paris, 29 M€ dans les communes de la petite couronne couvertes par l'encadrement et 98 M€ dans les autres villes étudiées.** Lorsque l'échantillon est élargi aux logements dont le revenu des propriétaires est connu (panel B), les gains des locataires atteignent respectivement 270, 34 et 133 M€. Enfin, lorsque l'ensemble des logements locatifs privés est pris en compte (panel C), les économies totales des locataires s'élèvent à environ 400 M€ à Paris, 50 M€ dans la petite couronne et 162 M€ dans les autres villes couvertes par le dispositif.

Tableau 11 : Simulation des transferts selon les périmètres retenus

	Logements	Gains des locataires (en M€)	Pertes des propriétaires (en M€)	Pertes fiscales (en M€)
<i>Panel A : revenus des propriétaires et des locataires observés</i>				
Paris	260 319	213	-144	-69
petite couronne (EDL)	53 436	29	-21	-8
Villes EDL (hors IDF)	199 976	98	-67	-31
<i>Panel B : revenus des propriétaires observés</i>				
Paris	342 028	270	-183	-87
petite couronne (EDL)	64 105	34	-25	-10
Villes EDL (hors IDF)	290 266	133	-91	-42
<i>Panel C : Ensemble des logements</i>				
Paris	472 435	400	-282	-118
petite couronne (EDL)	90 702	50	-37	-14
Villes EDL (hors IDF)	349 474	162	-113	-49

Source : GMBI, Pote (DGFIP) ; Fideli et BPFON (Insee) ; calcul des auteurs. ; Panel A) : Analyse restreinte aux logements dont les revenus sont observés pour les locataires et les propriétaires dans FIDELI. Panel B : étend le panel A) en incluant tous les logements dont les revenus des propriétaires sont observés. Panel C : étend le panel B) à l'ensemble du parc locatif privé, incluant les logements dont les propriétaires ne sont pas observés (succession, résidents étrangers) et appartenant aux personnes morales dont les bénéficiaires effectifs ne sont pas identifiables. EDL : Encadrement des loyers. Les gains et les pertes sont exprimées en Millions d'Euros
Note de lecture : Panel A : A Paris, on dénombre 280 319 logements locatifs dont les revenus des propriétaires et des locataires sont connus, sur ce champ, la modération des loyers résultant du dispositif génère une économie de loyer représentant 213 Millions d'euros par an. Elle est financée par une baisse des revenus nets des bailleurs de 144 millions d'euros et une baisse des recettes fiscales de 69 millions d'euros. . L'échantillon du panel C inclut l'ensemble du parc locatif privé, y compris les propriétaires non observés (succession, résidents étrangers) et les personnes morales.

Les deux premiers échantillons, dans lesquels le taux marginal d'imposition des propriétaires peut être estimé de manière relativement précise, conduisent à des résultats très similaires en termes de répartition des pertes. Si le volume global des transferts augmente avec l'élargissement du périmètre des logements considérés, la distribution de ces transferts entre propriétaires et finances publiques demeure stable. **Dans ces configurations, l'État supporte environ un tiers du coût total de la baisse des loyers, le reste étant assumé par les bailleurs.**

Cette contribution relativement élevée des finances publiques s'explique par la concentration des propriétaires bailleurs dans les centiles supérieurs de la distribution des revenus, pour lesquels les taux marginaux d'imposition sont plus élevés (cf. annexe II). Dans ce contexte, une réduction du revenu locatif entraîne non seulement une perte pour les propriétaires, mais également une diminution des recettes fiscales associées.

Rapport

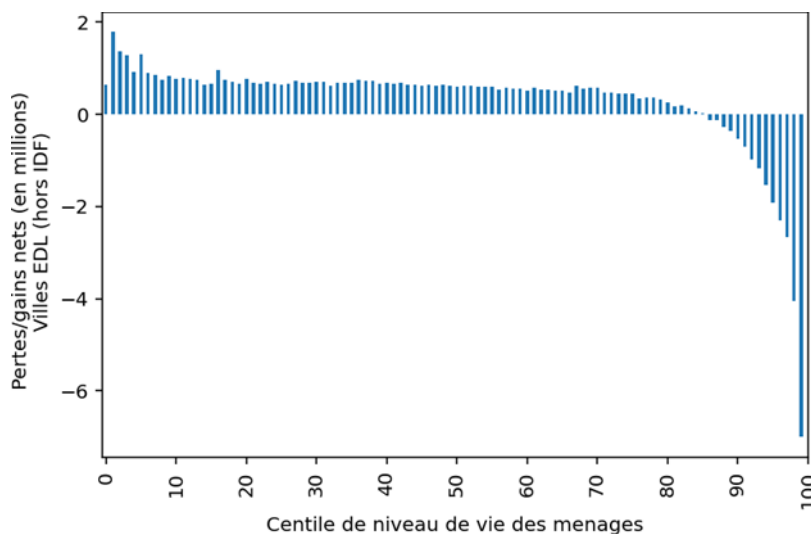
Lorsque l'on élargit l'analyse, dans le troisième échantillon en incluant les logements détenus par des propriétaires dont les revenus ne sont pas observés, ainsi que ceux appartenant à des personnes morales ou à des propriétaires domiciliés à l'étranger, la part des pertes supportée par l'État diminue légèrement. Cette évolution reflète l'application d'un taux d'imposition effectif plus faible pour ces catégories de bailleurs, notamment lorsqu'ils sont soumis à l'impôt sur les sociétés plutôt qu'à l'impôt sur le revenu.

4.4.2. L'encadrement des loyers permet une redistribution des bailleurs aisés vers des locataires plus modestes et présente donc un profil progressif

Le profil redistributif global de la politique d'encadrement des loyers sur les trois territoires est étudié grâce aux données de l'échantillon du premier panel (panel A). Les gains nets sont définis comme la différence entre les économies réalisées par les locataires d'un centile donné et les pertes de revenus locatifs supportées par les propriétaires appartenant à ce même centile après prise en compte de la fiscalité.

Dans les villes encadrées hors Île-de-France, l'encadrement des loyers apparaît nettement progressif (cf. graphique 18). Ainsi, les centiles de revenu les plus modestes bénéficient de gains nets positifs, qui diminuent progressivement avec l'augmentation du revenu. Les gains restent positifs pour la majorité de la distribution, jusqu'aux alentours du 80^{ème} centile. À partir de ce niveau, le solde devient progressivement négatif, reflétant la concentration des propriétaires bailleurs dans les centiles supérieurs de revenu.

Graphique 18 : Profil redistributif agrégé de la politique d'encadrement des loyers dans les villes concernées, hors Île-de-France (champ : panel A)

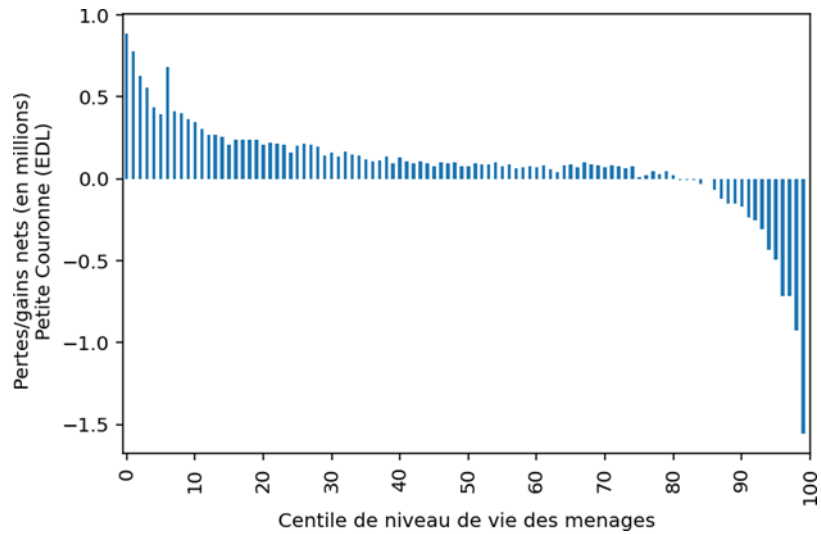


Source : GMBI, Pote (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

Dans la petite couronne francilienne, le profil redistributif est qualitativement similaire mais plus marqué (cf. graphique 19). Les gains nets sont plus élevés pour les premiers centiles, traduisant à la fois une présence importante de locataires à revenus modestes et un niveau de loyers relativement élevé dans ces territoires. Comme dans les villes hors Île-de-France, les gains nets diminuent progressivement avec le revenu et deviennent légèrement négatifs dans les centiles supérieurs. Les pertes se concentrent de nouveau fortement dans les derniers centiles, ce qui reflète la forte concentration de la propriété locative parmi les ménages les plus aisés.

Rapport

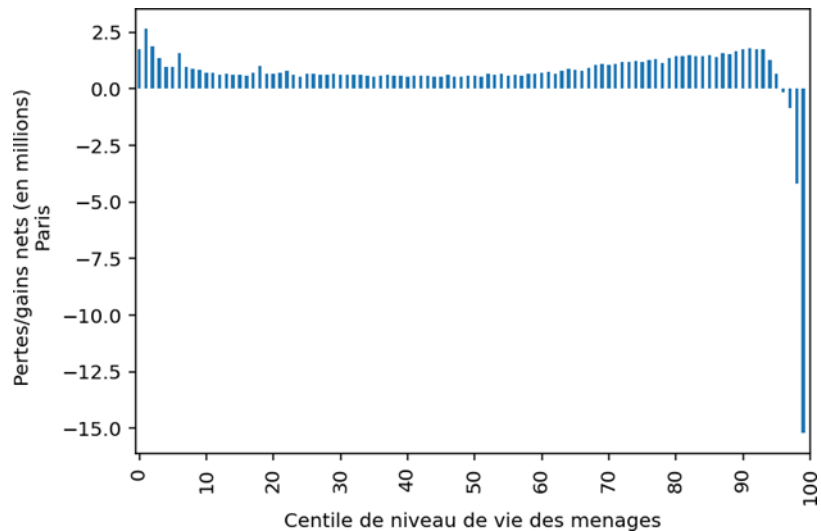
Graphique 19 : Profil redistributif agrégé de la politique d'encadrement des loyers, dans les villes concernées, en Seine-Saint-Denis (champ : panel A)



Source : GMBI, Pote (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

Enfin, à Paris, le profil redistributif apparaît sensiblement différent. Les gains nets restent positifs pour une très grande partie de la distribution des revenus, y compris dans de nombreux centiles relativement élevés (cf. graphique 20). Cette configuration s'explique par la structure particulière du marché parisien, caractérisée par une forte proportion de locataires à tous les niveaux de revenu et par une concentration encore plus marquée de la propriété locative dans les tout derniers centiles. Par conséquent, les pertes nettes se concentrent presque exclusivement dans les tout derniers centiles de revenu.

Graphique 20 : Profil redistributif agrégé de la politique d'encadrement des loyers à Paris (champ : panel A)



Source : GMBI, Pote (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

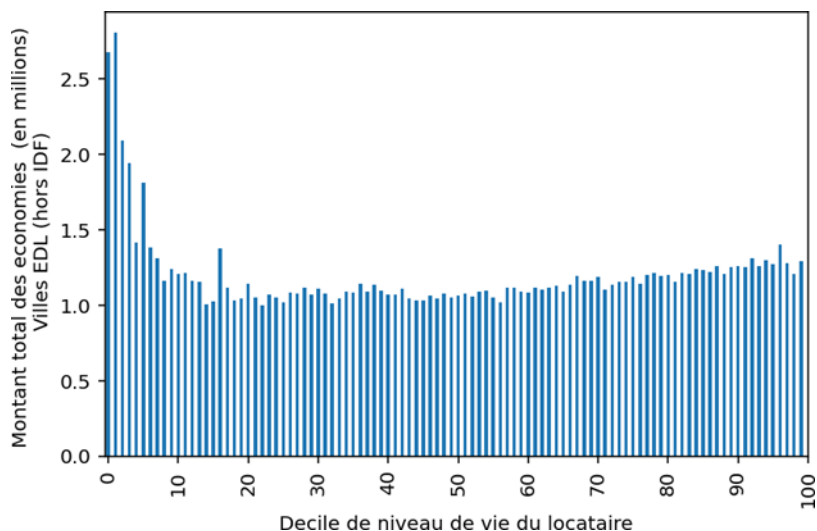
Dans l'ensemble, ces résultats mettent en évidence le caractère redistributif du dispositif : les gains sont principalement captés par les ménages situés dans le bas et le milieu de la distribution des revenus, tandis que les pertes sont concentrées parmi les ménages les plus aisés, qui sont aussi ceux qui détiennent la majorité du parc locatif privé. Cependant, le ciblage du dispositif varie en fonction du niveau de revenu des locataires dans les différents territoires.

4.4.3. Le soutien aux locataires engendré par l'encadrement des loyers demeure mal ciblé, en particulier à Paris

L'encadrement génère des gains de pouvoir d'achat pour les locataires du parc privé qui, sur une base annuelle, se chiffrent à environ 300 millions d'euros à Paris, 50 millions en petite couronne et 162 millions dans les communes de province. Rapportés au nombre de ménages locataires dans ces zones, ces montants représentent des gains individuels moyens qui demeurent modérés à l'échelle du budget annuel des foyers allant de 500 euros dans les villes de province à 800 euros à Paris. Pour mieux évaluer le ciblage de ces transferts nous explorons à présent la distribution des gains agrégés des locataires par centile de niveau de vie dans les différents territoires couverts par l'encadrement des loyers. Cette distribution rend compte des caractéristiques précises des locataires des zones concernées par l'encadrement des loyers.

Dans les villes concernées par l'encadrement des loyers hors Île-de-France, la distribution des gains apparaît homogène (cf. graphique 21). Les montants totaux transférés sont relativement homogènes sur une grande partie de la distribution des revenus. Cette configuration reflète l'hétérogénéité plus importante de la population locataire dans ces territoires. En conséquence, l'effort budgétaire associé au dispositif se trouve plus dispersé entre les différents groupes de revenu, ce qui tend à atténuer le caractère redistributif du dispositif. En effet pour deux euros distribués aux 10 % les plus modestes, un euro est redistribué aux 10% les plus aisés.

Graphique 21 : Économies de loyers des locataires par centile de revenus engendrée par l'encadrement des loyers, pour les communes hors Île-de-France concernées (champ : panel A)

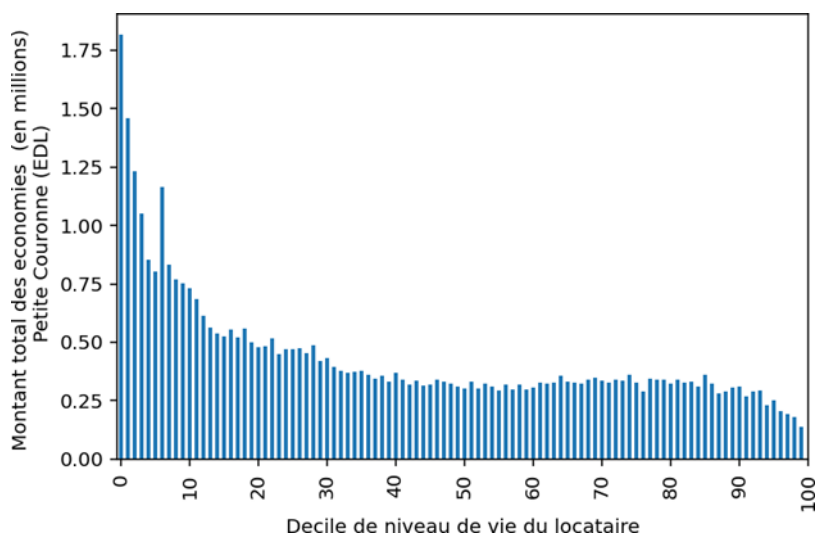


Source : GMBI, POTE (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

En Seine-Saint-Denis, le profil des économies induites par l'encadrement des loyers est progressif (cf. graphique 22) : les gains agrégés sont fortement concentrés dans les premiers centiles de revenu et diminuent régulièrement à mesure que l'on progresse dans la distribution. Cette structure reflète la composition sociale particulière du territoire, caractérisé par une forte proportion de locataires à revenus modestes. Dans ce contexte, les transferts induits par l'encadrement des loyers bénéficient principalement aux ménages situés dans le bas de la distribution des revenus, ce qui confère au dispositif un profil redistributif marqué.

Rapport

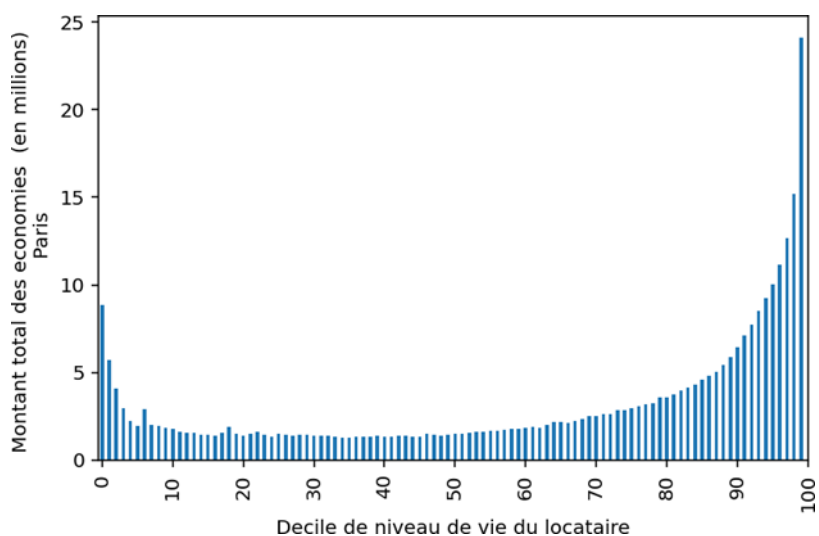
Graphique 22 : Économies de loyers des locataires par centile de revenus engendrée par l'encadrement des loyers, pour les locataires des communes de Seine-Saint-Denis concernées (champ : panel A)



Source : GMBI, POTE (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

Enfin, à Paris, les gains agrégés apparaissent fortement concentrés dans le haut de la distribution des revenus (cf. graphique 23). **La majorité des transferts bénéficie aux ménages appartenant aux centiles supérieurs, en particulier entre le 70^{ème} et le 100^{ème} centile. Ce résultat reflète d'abord la structure de la population locataire parisienne, composée en grande partie de ménages relativement aisés.** Ce phénomène est en outre renforcé par la conception même du dispositif : le plafonnement des loyers est exprimé en euros par mètre carré. Or, les ménages à revenus plus élevés occupent en moyenne des logements plus grands et acquittent des loyers plus élevés en valeur absolue. Dès lors, la réduction de loyer induite par l'encadrement génère pour ces ménages des gains monétaires plus importants, ce qui accentue la concentration des transferts dans le haut de la distribution des revenus.

Graphique 23 : Économies de loyers des locataires par centile de revenus engendrées par l'encadrement des loyers à Paris (champ : panel A)



Source : GMBI, POTE (DGFIP) ; Fideli (Insee) ; calcul des auteurs.

Encadré 5 : Pourquoi utiliser des centiles de niveau vie calculés au niveau national ?

Pour évaluer qui bénéficie réellement de l'encadrement des loyers, on fait le choix d'utiliser les centiles de niveau de vie calculés à l'échelle nationale. Un centile est une unité de mesure statistique qui résulte du classement de toute la population française, des revenus les plus modestes aux plus aisés, sur une échelle de 1 à 100. Chaque « barreau » de cette échelle (un centile) représente 1 % de la population. Le 1^{er} centile regroupe les revenus les plus bas, tandis que le 100^{ème} regroupe les plus hauts, permettant ainsi de situer précisément un ménage par rapport au reste du pays.

Il serait techniquement possible de calculer ces centiles uniquement au sein des territoires encadrés, comme Paris ou Bordeaux, ce qui modifierait sensiblement la perception de la situation des locataires. Dans une métropole où le coût de la vie est très élevé, un locataire du parc privé peut en effet paraître « relativement pauvre » s'il est comparé exclusivement aux propriétaires occupants de son voisinage ou à la population locale très aisée. Ainsi, sur une population locale plus riche que la moyenne nationale, les seuils de revenus des centiles seraient mécaniquement beaucoup plus hauts : un ménage situé dans le haut de la distribution à l'échelle de la France entière apparaîtrait davantage comme un ménage moyen comparé aux autres résidents parisiens.

Trois arguments fondamentaux justifient le maintien de ce référentiel national pour l'analyse :

- **la mobilité du patrimoine** : si le logement régulé est situé dans un périmètre précis, son propriétaire peut résider n'importe où en France. Limiter l'analyse au territoire local reviendrait à ignorer une grande partie des bailleurs et à fausser la mesure du transfert de richesse qui s'opère réellement entre les individus ;
- **l'impact sur les finances de l'État** : l'encadrement des loyers réduit mécaniquement les recettes fiscales (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux). Ce manque à gagner pour le budget public est supporté par l'ensemble des contribuables français. Le coût d'opportunité de cette politique concerne donc la nation entière, ce qui justifie une évaluation à cette échelle ;
- **l'équité territoriale et la lutte contre la ségrégation** : dans des zones urbaines denses, des territoires aux niveaux de richesse très disparates se côtoient, comme la Seine-Saint-Denis et Paris, désormais reliés en quelques minutes de métro. Utiliser des échelles différentes reviendrait à traiter différemment deux ménages ayant le même revenu selon leur adresse. Subventionner, via le contrôle des prix, le maintien de ménages aisés dans les centres-villes les plus chers reviendrait à financer des préférences résidentielles des ménages aisés au risque de figer la ségrégation spatiale vis-à-vis des ménages réellement modestes des communes voisines.

Source : Mission.

4.4.4. L'extension du dispositif à l'ensemble des communes situées en zones tendues serait potentiellement coûteuse

La mission s'est attachée à chiffrer les conséquences d'une extension du dispositif à l'ensemble des zones tendues. Il apparaît que cette extension, si elle avait des effets similaires à ceux observés sur les territoires étudiés, concernerait deux millions de logements (chiffrés à partir des observations du panel C), et engendrerait un gain supplémentaire pour les locataires estimé à 1,1 Md€, supporté à hauteur de 320 M€ par l'État (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Simulations des transferts selon le périmètre des logements, sous l'hypothèse d'adoption du dispositif dans toutes les zones tendues

	Logements	Gains des locataires (en M€)	Pertes des propriétaires (en M€)	Pertes fiscales (en M€)
<i>Panel A : revenus des propriétaires et des locataires observés</i>				
Zones tendues non concernées par l'EDL aujourd'hui	1 426 448	744	-520	-224
Paris	260 319	213	-144	-69
petite couronne (EDL)	53 436	29	-21	-8
Villes EDL (hors IDF)	199 976	98	-67	-31

Rapport

	Logements	Gains des locataires (en M€)	Pertes des propriétaires (en M€)	Pertes fiscales (en M€)
<i>Panel A : revenus des propriétaires et des locataires observés</i>				
Zones tendues non concernées par l'EDL aujourd'hui	1 426 448	744	-520	-224
<i>Panel B : revenus des propriétaires observés</i>				
Zones tendues non concernées par l'EDL aujourd'hui	1 712 150	868	-607	-261
Paris	342 034	270	-183	-87
Petite couronne (EDL)	64 104	34	-25	-10
Villes EDL (hors IDF)	290 267	133	-91	-42
<i>Panel C : Ensemble des logements</i>				
Zones tendues non concernées par l'EDL aujourd'hui	2 114 576	1 107	-787	-320
Paris	472 435	400	-282	-118
Petite couronne (EDL)	90 702	50	-37	-14
Villes EDL (hors IDF)	349 474	162	-113	-49

Source : GMBI, POTE (DGFIP) ; Fideli et BPFON (Insee) ; calcul des auteurs.

Note de lecture : Panel A) : analyse restreinte aux logements dont les revenus sont observés pour les locataires et les propriétaires dans Fideli. Panel B : étend le panel A) en incluant tous les logements dont les revenus des propriétaires sont observés. Panel C : étend le panel B) à l'ensemble du parc locatif privé, incluant les logements dont les propriétaires ne sont pas observés (succession, résidents étrangers) ou appartenant aux personnes morales dont les bénéficiaires effectifs ne sont pas identifiables. Les gains et les pertes sont exprimés en millions d'euros.

5. Chapitre 5 : conclusion et perspectives

5.1. Conclusion

L'évaluation menée dans ce rapport permet de tirer les conclusions suivantes.

D'une part, l'encadrement des loyers conduit à une baisse des loyers, estimée entre 2 et 4 % en moyenne pour les premières années de sa mise en place. Le dispositif transfère donc à court terme une partie du revenu locatif des propriétaires, généralement parmi les ménages les plus aisés, aux locataires.

D'autre part, l'encadrement des loyers est une mesure difficile à mettre en œuvre, dont l'effet redistributif n'est pas ciblé vers les ménages les plus modestes et qui induit un coût fiscal important pour l'État. L'évaluation a ainsi montré que cet instrument présentait d'importantes limites.

La première tient à sa mise en œuvre. Malgré une mobilisation forte de la plupart des collectivités locales pour l'application du dispositif, celui-ci repose aujourd'hui sur une architecture institutionnelle et statistique fragile : multiplicité des acteurs, coordination imparfaite, incertitudes juridiques persistantes, contrôles limités, faible lisibilité des procédures pour les locataires comme pour les bailleurs, et absence d'un appareil statistique national permettant de suivre de façon homogène les loyers, les relocations, les compléments de loyer et le respect effectif des règles. Ces fragilités de gouvernance ne sont pas subsidiaires : elles affectent directement la crédibilité, l'appropriation par les acteurs et l'efficacité du dispositif.

La deuxième limite réside dans le trop faible ciblage du caractère redistributif du dispositif. Si les propriétaires bailleurs appartiennent en moyenne aux groupes les plus aisés, les locataires bénéficiaires ne présentent pas tous des revenus limités. Dans plusieurs zones concernées, et tout particulièrement à Paris, une part substantielle des gains bénéficie à des ménages appartenant aux centiles élevés de revenu. Le rapport montre ainsi que le caractère redistributif du dispositif dépend étroitement de la structure locale de la population locataire. L'encadrement des loyers redistribue donc bien de la rente foncière, mais il ne le fait pas toujours au bénéfice prioritaire des ménages les plus modestes.

La troisième limite concerne les effets de moyen et long terme sur le fonctionnement du marché locatif. Ces effets n'ont pas pu être mesurés précisément par la mission, qui n'a pu mener qu'une analyse à court terme et n'a pas pu accéder à des données fiables pour mesurer l'évolution de l'offre de logement effectivement loués sur la période récente. Les analyses menées par la mission suggèrent une baisse du nombre d'annonces locatives à court terme dans certains territoires, mais il n'est pas possible à ce stade d'évaluer si elle traduit une contraction réelle de l'offre ou s'explique par d'autres évolutions. La revue de la littérature économique effectuée rappelle néanmoins que les effets de l'encadrement des loyers peuvent être progressifs et cumulatifs : baisse de la rotation, allocation non optimale croissante du parc, stratégies d'évitement, arbitrages vers d'autres usages du logement. Ces facteurs ne doivent pas être négligés dans un contexte où la part du parc locatif privé tend à se contracter. Les d'inefficacité économique à plus long terme doivent donc être sérieusement envisagés et évalués.

Enfin, cette politique a un coût pour les finances publiques, au-delà du coût direct de mise en œuvre du dispositif. En effet, la baisse des loyers entraîne mécaniquement une baisse des revenus fonciers imposables, qui fait baisser les recettes fiscales. D'après les estimations de la mission sur le taux d'imposition des revenus locatifs des propriétaires, pour un euro de baisse de loyer, environ un tiers est financé par l'État via une baisse des recettes fiscales, pour deux tiers qui sont supportés par les bailleurs via une baisse de leur revenu après impôt.

En définitive, l'encadrement des loyers apparaît dans ce rapport comme un instrument de régulation aux effets ambivalents. D'un côté, il contribue à modérer les loyers observés et organise, à court terme, un transfert de revenus depuis des bailleurs souvent situés dans les centiles supérieurs de la distribution des revenus vers les ménages locataires. De l'autre, il demeure imparfaitement ciblé, difficile à piloter et insuffisamment documenté statistiquement. Par ailleurs, il pourrait à terme peser sur le fonctionnement du marché locatif et sur les conditions d'accès au logement des ménages qui en dépendent.

C'est dans cette perspective que les recommandations formulées dans la section suivante insistent à la fois sur le renforcement de l'appareil statistique, sur l'évaluation des dispositifs existants, sur l'amélioration du pilotage et, plus largement, sur la nécessité de traiter les causes structurelles des tensions du marché locatif, notamment par des politiques d'offre, de mobilité résidentielle, de meilleure mobilisation du parc social et, le cas échéant, par des instruments fiscaux plus directement ciblés sur la rente foncière.

5.2. Recommandations

Les recommandations formulées sont de trois ordres. Premièrement, la mission montre, qu'indépendamment même de l'évaluation du contrôle des loyers, l'État ne dispose pas des données statistiques nécessaires au suivi rigoureux de l'ensemble des politiques mises en place sur le marché locatif. L'amélioration de l'appareil statistique de suivi du parc locatif apparaît donc comme un préalable nécessaire pour piloter les politiques du logement. Deuxièmement, dans la perspective où le contrôle des loyers serait maintenu, il semble indispensable d'en améliorer le fonctionnement et d'en limiter la durée. Enfin, au regard du coût significatif du contrôle des loyers pour l'État, il apparaît que des solutions fiscales moins distorsives pourraient être envisagées pour une politique du logement plus équitable et plus efficace.

5.2.1. Améliorer l'appareil statistique de suivi du parc locatif

La mission souligne en premier lieu la nécessité de renforcer l'appareil statistique permettant de suivre l'évolution du parc locatif privé, tant en volume qu'en niveau de loyers. L'analyse conduite dans le présent rapport montre l'importance de disposer de sources exhaustives et homogènes pour documenter le fonctionnement du marché locatif et évaluer les politiques publiques. En effet, la suppression de la taxe d'habitation a considérablement diminué la capacité des administrations à suivre l'évolution de l'occupation des logements et en particulier du parc locatif.

Dans cette perspective, la base GMBI apparaît comme un point de départ particulièrement prometteur si la collecte des informations sur le loyer est pérennisée. Cette base administrative constitue aujourd'hui une source extrêmement riche et homogène, susceptible d'être appariée avec d'autres bases portant sur les logements, les propriétaires et les ménages. Le développement d'un répertoire statistique national reposant sur cette source permettrait de disposer d'un système d'information cohérent couvrant l'ensemble du territoire, tout en limitant les coûts élevés de collecte des données de loyer actuellement supportés par l'administration.

La mission recommande ainsi d'envisager la mise en place d'un dispositif national exhaustif reposant notamment sur une obligation d'enregistrement des informations relatives aux locations (niveau de loyer, date de signature du bail) et le numéro fiscal du logement. Une telle architecture permettrait de disposer d'une connaissance précise et actualisée du parc locatif.

Dans ce cadre, l'exploitation et la production de statistiques à l'échelle locale à partir du répertoire national pourraient être confiées aux observatoires locaux des loyers, dont l'expertise et l'ancrage territorial constituent un atout important. Un système statistique national unifié pourrait ainsi s'appuyer sur ces structures pour produire des diagnostics territorialisés et assurer le suivi des dynamiques locales du marché locatif mais aussi permettre de suivre le respect des dispositifs appliqués au marché.

5.2.2. Évaluer l'opportunité de l'encadrement des loyers au regard de ses bénéfices en termes de redistribution et de ses coûts

L'analyse économique invite à analyser l'encadrement des loyers comme une politique redistributive : elle réduit les inégalités, mais au prix de potentielles pertes d'efficacité. Il s'agit donc de peser les bénéfices redistributifs du dispositif face à ses coûts - directs et en termes d'efficacité économique - pour en tirer des enseignements opérationnels.

- ◆ **les effets négatifs s'accumulent au cours du temps.** La littérature économique montre que les effets de l'encadrement des loyers sur l'offre locative et la répartition des locataires s'accumulent avec la durée de mise en œuvre de la politique. Des mesures limitées dans le temps présentent donc moins de risques de déstabiliser durablement les marchés immobiliers ;
- ◆ **les gains redistributifs sont concentrés dans les zones où les locataires du parc privé sont les plus modestes.** De fait, ces gains sont plus limités dans les centres-villes aisés comme Paris. Dans les territoires où les locataires sont majoritairement à faibles revenus, l'encadrement des loyers peut constituer un instrument d'urgence temporaire, utile pour répondre à de fortes tensions locatives dans l'attente de réformes plus structurelles. Sa mise en place devrait alors être conditionnée à l'activation simultanée de leviers complémentaires s'attaquant aux causes structurelles des tensions, notamment l'augmentation de l'offre de logements, comme l'assouplissement de certaines règles d'urbanisme (hauteurs maximales, emprise au sol, permis de construire) et une meilleure mobilisation du parc social pour y orienter en priorité les ménages les plus vulnérables.
- ◆ **l'efficacité de l'encadrement des loyers doit être comparée à celle d'autres politiques redistributives.** Rapporté à son coût fiscal, l'encadrement des loyers s'avère aussi onéreux pour l'État que des politiques de redistribution directe via l'impôts et les transferts sociaux, mais avec des possibilités de ciblage plus limitées. Le choix entre les différentes politiques redistributives devrait donc reposer sur une évaluation rigoureuse de leurs effets respectifs sur le bien-être des ménages, les inefficacités qu'ils peuvent générer et leur impact sur les finances publiques.

5.2.3. Consolider et évaluer les dispositifs préexistants

Pour éviter la superposition des dispositifs, une autre piste serait de renforcer le suivi et l'évaluation de l'encadrement de l'évolution des loyers entre deux baux, dont la hausse est en théorie déjà plafonnée à l'IRL dans l'ensemble des zones tendues. Ce mécanisme est en théorie un peu plus flexible que l'encadrement des loyers par un plafond. Il laisse notamment aux nouveaux investisseurs et aux propriétaires ayant réalisé des travaux importants la liberté de fixer le loyer initial en cohérence avec la rentabilité attendue de leur investissement, en garantissant un rendement minimum tout en limitant les hausses excessives lors des relocations. Son application est par ailleurs théoriquement plus simple dès lors que les loyers sont connus, car elle n'implique pas d'arbitrage sur le montant du complément de loyer.

La mission a toutefois constaté que ce dispositif n'a jamais été véritablement appliqué. La loi ne prévoit aucune sanction en cas de manquement, et les acteurs considèrent largement cette disposition comme insuffisante, voire inutile. Pour qu'elle puisse jouer un rôle modérateur sur les loyers, deux conditions seraient nécessaires :

- ◆ d'une part, prévoir un suivi de son application afin de s'assurer du respect effectif des règles ;
- ◆ d'autre part, rendre facilement accessible l'information sur le loyer précédemment pratiqué pour un logement donné, afin de permettre un contrôle concret. Le développement d'un répertoire national des loyers constituerait à cet égard un levier décisif.

Il convient toutefois de noter que si l'on s'appuie sur la littérature économique, cette catégorie de dispositif, appliquée de façon stricte est également susceptible d'avoir des effets négatifs à long terme sur l'offre et la qualité des logements locatifs. Une phase d'évaluation rigoureuse de ces ajustements serait indispensable pour évaluer les effets du dispositif et s'assurer qu'il répond aux objectifs de modération du marché sans en gripper les dynamiques.

5.2.4. En cas de pérennisation du dispositif, une amélioration du pilotage et une évaluation à moyen terme seraient nécessaire

Si l'expérimentation devait être poursuivie ou le dispositif pérennisé, de nombreux ajustements devraient être envisagés afin d'en améliorer le fonctionnement. La mission renvoie à cet égard aux propositions formulées par les collectivités locales dans le rapport de juin 2025 « Pour la pérennisation de l'encadrement des loyers ; Expertise des collectivités »⁶².

Par ailleurs, il semble nécessaire de prévoir une évaluation à moyen terme des dispositifs d'encadrement des loyers, lorsque de nouvelles données seront disponibles, afin d'apprécier plus précisément leurs effets sur les loyers, la mobilité résidentielle et le fonctionnement global du marché locatif.

5.2.5. Taxer plutôt que de subventionner la rente foncière ou de réguler les prix

L'encadrement des loyers apparaît avant tout comme une politique redistributive visant à réduire les revenus des propriétaires bailleurs, relativement plus aisés, en diminuant les loyers acquittés par leurs locataires. Si l'idée de mobiliser la rente foncière comme levier redistributif renvoie à une tradition bien établie dans la littérature économique, la redistribution de cette rente par le biais d'un encadrement des prix peut susciter des réactions de la part des acteurs du marché. Ces ajustements peuvent engendrer des stratégies d'évitement et conduire à des pertes de bien-être, notamment sous la forme de phénomènes de sous-occupation ou de suroccupation des logements, ainsi que de l'allocation non optimale dans de nombreux contextes empiriques.

⁶² https://cdn.paris.fr/paris/2025/06/10/expertise_des_collectivites_encadrement_des_loyers_juin_2025-TAHz.pdf

Par ailleurs, il existe un risque réel de contraction du parc locatif privé si certains bailleurs choisissent de réorienter leurs biens vers des segments jugés plus rentables, tels que l'accession à la propriété ou les locations de courte durée. Ce risque intervient dans un contexte où l'offre locative privée est en recul depuis plus d'une décennie dans la plupart des territoires concernés, à l'exception notable de la petite couronne francilienne, qui bénéficie d'investissements publics massifs avec le développement du Grand Paris express (GPE). En effet, l'augmentation plus rapide des prix immobiliers que des loyers dans les grandes métropoles françaises sur la période 2015-2022, couplée à une fiscalité qui ne favorise pas la location des biens sur le secteur libre par rapport à d'autres types d'usages, a contribué à faire baisser les rendements locatifs.

Dans ce contexte, la remise à plat des différents régimes de taxation des revenus fonciers pour supprimer les niches fiscales associées aux locations touristiques et meublées et s'assurer que la fiscalité associée aux revenus locatifs pour des baux résidentiels sur longue durée ne soit pas désincitative apparaît comme une première étape de bon sens. La limitation des abattements fiscaux pour les meublés touristiques introduits par la loi Le Meur constitue une première avancée, mais il existe encore des possibilités d'arbitrages fiscaux entre les différents régimes (notamment la déduction des amortissements du prix d'achat des biens dans le cas des meublés⁶³) qui peuvent contribuer à inciter les propriétaires à proposer leurs biens en meublé plutôt qu'à la location longue durée.

De façon plus générale, la littérature économique rappelle que lorsque l'offre est caractérisée par une forte inélasticité comme en France (Chapelle, Eymeoud et Wolf 2023; Cavalleri, Cournède et Özsögüt 2019), les subventions versées aux consommateurs ou aux producteurs de logements tendent à générer des effets inflationnistes sans parvenir à améliorer la qualité des logements ou stimuler la production (Fack 2006 ; Grislain-Letrémy et Trevien 2023 ; Eriksen et Ross 2015 ; Chapelle, Vignolles et Wolf 2018). De plus, les résultats de ce rapport prolongent une littérature, à la fois empirique (André et Meslin 2021 ; André et Meslin 2025) et théorique (Arnott et Stiglitz 1979 ; Bonnet *et al.* 2021), qui met en évidence la forte augmentation et la concentration de la richesse foncière dans l'économie et l'opportunité fiscale qu'elle constitue. Cette concentration dépasse largement le seul champ des bailleurs du parc locatif privé. Ces travaux soulignent qu'une taxation plus directe de la richesse foncière pourrait constituer un instrument efficace pour financer des politiques redistributives ou alléger d'autres formes d'imposition (voir notamment Trannoy et Wasmer 2022). Elle complète des travaux récents qui démontrent que le recours à l'outil fiscal permet d'optimiser l'utilisation du parc en mobilisant notamment les logements vacants (Segú 2020).

Dans cette perspective, une réforme de la fiscalité foncière en France consistant à réduire notamment la fiscalité pesant sur les transactions immobilières tout en renforçant celle portant sur la détention du patrimoine foncier pourrait offrir un levier plus efficace pour redistribuer la rente foncière vers les ménages modestes. Une telle approche serait moins régressive et moins coûteuse pour les finances publiques que les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement immobilier. Elle permettrait également de financer des dispositifs de soutien ciblés sans recourir à des mécanismes d'encadrement des loyers susceptibles de perturber le fonctionnement du marché locatif.

⁶³ Se référer à l'annexe II pour le détail des frais et charges déductibles aux régimes du loueur meublé professionnel (LMP) et non professionnel (LMNP).

Bibliographie

- Ahern, K.R. and Giacoletti, M., 2026. The redistribution of housing wealth caused by rent control, *Journal of Urban Economics*, 152, p.103845.
- André, Mathias et Olivier Meslin. 2025. *Le bonheur est dans le prix : estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives*, rapport technique, Insee.
- André, Mathias et Olivier Meslin. 2021 *Et pour quelques appartements de plus : étude de la propriété immobilière des ménages et du profil redistributif de la taxe foncière*, documents de travail, N°2021-004, Insee.
- Amaral, Francisco, Martin Dohmen, Sebastian Kohl, and Moritz Schularick. 2024. "Interest Rates and the Spatial Polarization of Housing Markets." *American Economic Review: Insights* 6 (1): 89–104.
- Arnott, Richard. 1995. "Time for Revisionism on Rent Control?" *Journal of Economic Perspectives* 9 (1): 99-120.
- Arnott, Richard et Masahiro Igarashi. 2000. "Rent control, mismatch costs and search efficiency". *Regional Science and Urban Economics* 30 (3): 249-288. [https://doi.org/10.1016/S0166-0462\(00\)00033-8](https://doi.org/10.1016/S0166-0462(00)00033-8).
- Arnott, Richard J et Joseph E Stiglitz. 1979. "Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size". *The quarterly journal of economics* 93 (4): 471-500.
- Bonnet, Odran, Guillaume Chapelle, Alain Trannoy et Etienne Wasmer. 2021. "Land is back, it should be taxed, it can be taxed". *European Economic Review* 134 : 103696.
- Breidenbach, Philipp, Lea Eilers et Jan Fries. 2022. "Temporal dynamics of rent regulations – the case of the German rent control". *Regional Science and Urban Economics* 92 : 103737. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2021.103737>.
- Breuillé, Marie-Laure, Camille Grivault, Julie Le Gallo, Yoann Morin et Martin Regnaud. 2025. *Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2024, actualisation de l'évaluation et extension à 5 autres villes régulées*. Rapport technique 276, Apur.
- Breuillé, Marie-Laure, Camille Grivault, Yoann Morin et Martin Regnaud. 2024. *Les effets de l'encadrement des loyers à Paris, première évaluation depuis la mise en œuvre du dispositif en 2019*, rapport technique 247. Apur.
- Breuillé, Marie-Laure, Julie Le Gallo, Yoann Morin et Martin Regnaud. 2025. "PARIS2019 : The impact of rent control on the Parisian rental market". *Journal of Housing Economics*, 102101.
- Callaway, Brantly et Pedro HC Sant'Anna. 2021. "Difference-in-differences with multiple time periods". *Journal of econometrics* 225 (2) : 200-230.
- Cavalleri, Maria Chiara, Boris Cournède et Ezgi Özsögüt. 2019. "How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates".
- Chaisemartin, Clément de et Xavier D'Haultfœuille. 2024. "Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects". *The Review of Economics and Statistics* (février) : 1-45. Issn : 0034-6535. https://doi.org/10.1162/rest_a_01414. eprint : https://direct.mit.edu/rest/article-pdf/doi/10.1162/rest_a_01414/2332912/rest_a_01414.pdf. https://doi.org/10.1162/rest_a_01414.
- Chapelle, Guillaume, Jean-Benoit Eymeoud et Clara Wolf. 2023. *Land-use regulation and housing supply elasticity : evidence from France*. Rapport technique. THEMA working paper.

Rapport

Chapelle, Guillaume et Jean-Benoît Eyméoud. 2022. "Can big data increase our knowledge of local rental markets ? A dataset on the rental sector in France". *PloS one* 17 (1) : e0260405.

Chapelle, Guillaume, Etienne Wasmer et Pierre Henri Bono. 2021. "An urban labor market with frictional housing markets : theory and an application to the Paris urban area". *Journal of Economic Geography* 21 (1) : 97-126.

Chapelle, Guillaume, Gabrielle Fack et Agathe Rosenzweig. 2026. *Redistributing with regulation ? Evidence from rent control in France*. Rapport technique. CEPR discussion paper.

Chapelle, Guillaume, Laurent Gobillon et Benjamin Vignolles. 2025. *Building without income mixing : Public housing quotas in France*. Rapport technique. IZA Discussion Papers.

Chapelle, Guillaume, Benjamin Vignolles et Clara Wolf. 2018. "Impact of a housing tax credit on local housing markets : Evidence from France". *Annals of Economics and Statistics/Annales d'Économie et de Statistique*, n° 130, 101-131.

De Chaisemartin, Clément et Xavier d'Haultfoeuille. 2020. "Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects". *American economic review* 110 (9) : 2964-2996.

Diamond, Rebecca, Timothy McQuade et Franklin Qian. 2019. "The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality : Evidence from San Francisco". *American Economic Review* 109 (9) : 3365-3394. <https://doi.org/10.1257/aer.20181289>.

Eriksen, Michael D et Amanda Ross. 2015. "Housing vouchers and the price of rental housing". *American Economic Journal : Economic Policy* 7 (3) : 154-76.

Fack, Gabrielle. 2006. "Are housing benefits an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France". *Labour Economics* 13 (6) : 747-771.

Glaeser, Edward L. et Erzo F. P. Luttmer. 2003. "The Misallocation of Housing Under Rent Control". *American Economic Review* 93 (4) : 1027-1046.

Grislain-Letrémy, Céline et Corentin Trevien. 2023. *Housing subsidies : a smaller upward impact on rents if supply adjusts*. Rapport technique. Banque de France.

Hahn, Anja M., Konstantin A. Kholodilin, Sofie R. Walzl et Marco Fongoni. 2024. "Forward to the Past : Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin". *Management Science* 70 (3) : 1901-1923. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4775>.

Jofre-Monseny, Jordi, Rodrigo Martínez-Mazza et Mariona Segú. 2023. "Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies". *Regional Science and Urban Economics* 101 : 103916. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2023.103916>.

Malard, Louis et Mathilde Poulhès. 2020. "Encadrement des loyers à Paris : les logements à petites pièces plus contraints que les autres". *Économie & Prévision*, no 217, 1-41. <https://doi.org/10.3917/ecop1.217.0003>.

Mense, Andreas, Claus Michelsen et Konstantin A. Kholodilin. 2023. "Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation : Evidence from a Large-Scale Policy Intervention". *Journal of Urban Economics* 134 : 103513. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2022.103513>.

Monràs, Joan et José García Montalvo. 2025. *The Effect of Rent Controls along the 'Excess' Price Distribution*. CEPR Discussion Paper 20018. Centre for Economic Policy Research, mars.

Segú, Mariona. 2020. "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France". *Journal of Public Economics* 185 : 104079.

Toussaint, Guillaume et Simon, Arnaud. 2025, Does rent control increase rental returns? A causal analysis of the French rent control on rents, prices and rental returns, <https://ssrn.com/abstract=5603186>

Rapport

Trannoy, Alain et Étienne Wasmer. 2022. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines : et pourquoi c'est une bonne nouvelle !* Odile Jacob.

Whitehead, Christine M. E. 2008. *Rent regulation: An international perspective*. Wiley Blackwell.