

L'encadrement des loyers : quels effets redistributifs ?

G. Chapelle & G. Fack

Avril 2026

Evaluer l'encadrement des loyers

- L'encadrement des loyers mis en place par la loi ELAN en 2018 (après avoir été initié par la loi ALUR en 2014) est une **expérimentation**, qui doit prendre fin en novembre 2026.
 - Le dispositif, qui vise à modérer les loyers, prévoit la possibilité, pour les collectivités locales situées en zones tendues et qui en font la demande, de mettre en place un plafonnement des loyers des nouveaux baux.
 - La loi prévoit la remise d'un rapport d'évaluation du dispositif par le gouvernement au parlement : le gouvernement a choisi de confier la **mission d'évaluation** à des chercheurs avec le soutien de l'IGF et de l'IGEDD.
- **L'évaluation comporte 2 volets :**
1. Qualitatif : entretiens auprès des acteurs
 2. Quantitatif : mesure des effets sur les marchés immobiliers et analyse de leur impact redistributif

La mise en place de l'expérimentation

- Depuis 2019, **9 territoires ont mis en place l'expérimentation**, couvrant 870 000 logements et environ 1 milliard d'euros de loyers mensuels (12 milliards en annuel).
- Principe :
 - Dans ces zones, le **loyer de base** ne doit pas dépasser le loyer de référence.
 - **Loyer de référence** : loyer médian + 20 %.
 - Le bailleur peut appliquer un **complément de loyer**, qui doit être justifié par des conditions de location ou de confort.
- **Juillet 2019** : Paris
- **Mars 2020** : Lille
- **Juin 2021** : EPCI Plaine Commune
- **Décembre 2021** : EPCI Est Ensemble
- **Novembre 2021** : Lyon et Villeurbanne
- **Juillet 2022** : Montpellier et Bordeaux
- **Novembre 2024** : Pays Basque (hors analyse)
- **Janvier 2025** : Grenoble (hors analyse)

Contexte de la mise en place

- Les territoires concernés ont connu une hausse des prix marquée dans leurs centres ($\times 4$ entre 2000 et 2019) et une hausse des loyers plus modérée ($\times 1,6$ sur la même période), conduisant à une baisse de la rentabilité locative.
- L'expérimentation sur l'encadrement des loyers est un outil mis à disposition des collectivités locales dans ces zones tendues.
- Elle s'inscrit dans **un cadre législatif préexistant : l'encadrement de l'évolution des loyers**, plafonné à l'indice de référence des loyers (IRL) dans toutes les zones tendues.
 - Ce dispositif, qui n'est assorti d'aucune sanction, semble avoir été peu appliqué.

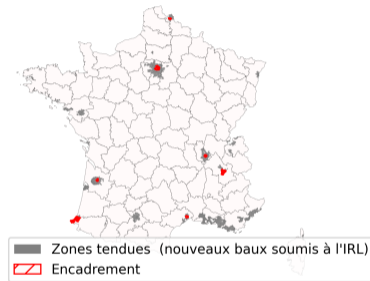


Figure – Zones d'application de l'encadrement des loyers

Que dit la littérature économique ?

D'un point de vue théorique, l'effet dépend du niveau de régulation

- **Modérée (en cours de bail)** : Effets contenus sur l'offre, rééquilibre la relation bailleur-locataire.
- **Stricte (entre deux baux ou plafond)** : Plus redistributif, mais risque élevé de perturbation du marché, avec contraction de l'offre, baisse de la qualité du parc et moindre mobilité.

Les constats empiriques :

- **À court terme (Espagne, Allemagne)** :
 - Modération effective des loyers.
 - Signalements d'une baisse de la qualité des logements (entretien).
 - Effets débattus sur l'offre.
- **À long terme (États-Unis)** :
 - Contraction de l'offre globale.
 - Baisse de la mobilité (sous-occupation des logements).
 - **Ciblage imparfait** : gain souvent capté par des ménages non prioritaires.

L'étude qualitative révèle les difficultés de mise en œuvre

Un pilotage institutionnel fragmenté

- Multiplicité des acteurs (État, EPCI, CDC) sans coordination centrale forte.
- Manque de moyens humains dédiés au contrôle (hors Paris).

Une fragilité juridique et procédurale

- Notion floue de « complément de loyer » laissant place à l'arbitraire.
- Charge du recours pesant sur le locataire (délais courts, complexité).

Un appareil statistique lacunaire

- Perte de visibilité sur le parc locatif (fin de la taxe d'habitation).
- Absence de répertoire exhaustif sur les loyers, obligeant à recourir à des méthodes de collecte coûteuses pour des échantillons peu représentatifs à un niveau géographique fin.
- Difficulté à identifier les dépassements de plafond et les infractions.

L'analyse montre une application partielle du dispositif

Zone	% dépassement
Paris	35,6 %
Est-Ensemble	41,3 %
Plaine Commune	42,1 %
Lille	39,2 %
Lyon-Villeurbanne	34,2 %
Bordeaux	43,5 %
Montpellier	26,3 %

- La mission a pu mobiliser les données fiscales (GMBI) pour évaluer le respect des plafonds : **plus d'un tiers des baux récents a un loyer supérieur au plafond.**
- Il n'est pas possible avec les données de distinguer la part des dépassements relevant d'une application **légitime** du dispositif de ce qui constitue des **compléments abusifs**, ou de l'évitement (par exemple via le recours aux baux civils).

Source : données GMBI

Analyse quantitative : méthode des doubles différences dynamiques

- **Le principe** : comparer l'évolution des loyers dans les villes soumises à l'encadrement à celle de villes similaires qui n'y sont pas soumises, avant et après l'entrée en vigueur du dispositif — pour isoler l'effet propre de la politique.

Hypothèse clé : sans encadrement, les villes concernées (groupe traité) auraient connu la **même évolution des loyers** que les villes non concernées (groupe de contrôle).

- Les villes de contrôle sont choisies parmi les villes centres classées en zone tendue. La méthode prend en compte les différences initiales de densité, de niveau de prix et de loyer, et la part de logements énergivores.
- Les analyses s'appuient sur un panel constitué avec **30 millions d'annonces** locatives collectées par Yanport sur la période 2015–2024.
- Pays Basque et Grenoble exclus (trop récemment couverts).

Résultats quantitatifs : une modération effective des loyers

- Analyse menée séparément sur 3 groupes de territoires : Paris, Seine-Saint-Denis et grandes métropoles de province.
 - Effets qualitativement similaires pour les loyers sur les 3 groupes : baisse de **2 % à 4 %** par rapport aux zones non régulées après 2 ans.
 - L'effet atteint **5 %** en fin de période.
- Confirme et étend les résultats des études précédentes du CESAER commanditées par l'APUR.
- Impact homogène sur toutes les tailles de logements.

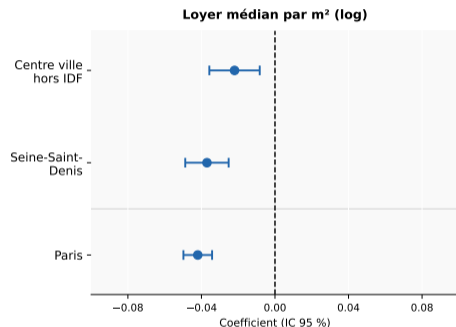
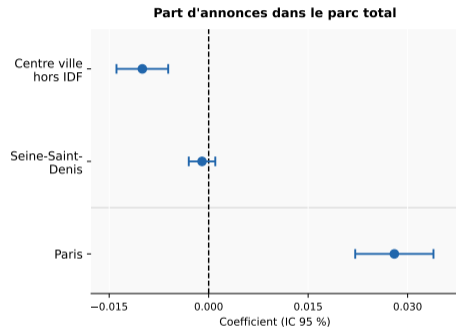


Figure – Impact causal sur les loyers — 5 semestres suivant l'application du dispositif

Impact sur l'offre : une baisse des annonces en province

Observations sur les flux

- **Province** : contraction marquée du flux d'annonces dans les métropoles régionales relativement aux villes du groupe de contrôle.
- **Paris** : situation atypique (étudiée par l'APUR) avec un rebond post-Covid lié au retour des logements touristiques sur le marché locatif.



L'analyse des annonces ne permet pas encore de conclure à une baisse réelle de l'offre. Elle peut refléter une **baisse de la mobilité** (locataires qui restent plus longtemps) ou un déplacement vers des **canaux hors-sites**. *L'exploitation des données du recensement est nécessaire pour trancher.* L'effet sur l'entretien n'a pas pu être mesuré.

Un tiers des transferts financé par l'État

Le principe de la simulation : comparer ce que paient réellement les locataires avec ce qu'ils auraient payé sans encadrement — estimé à 5 % de plus en moyenne.

- Chaque euro économisé par le locataire est un euro de revenu en moins pour le propriétaire.
- Mais comme les bailleurs sont en majorité fortement imposés, une partie de cette perte est absorbée par l'État et la sécurité sociale, qui perçoivent moins d'impôts et de cotisations sociales.

Enseignements :

- **Gain pour les locataires : 612 M€/an**
- **Propriétaires supportent 2/3 de l'effort** (moindre revenu net : -432 M€/an)
- **Environ un tiers est supporté par les finances publiques**, du fait de la fiscalité élevée des bailleurs les plus aisés : -181 M€/an.

400 M€/an

économisés par les locataires
parisiens

(~800€ par ménage)

162 M€/an

économisés dans les villes hors IDF
(~500€ par ménage)

50 M€/an

économisés par les locataires
de Seine-Saint-Denis

(~550€ par ménage)

Un ciblage social hétérogène

- **Seine-Saint-Denis** : bénéficie majoritairement aux plus modestes.
Pour 1€ distribué aux 10 % les plus modestes, 22 cts vont aux 10 % les plus aisés.
- **Paris** : les gains sont captés par les **ménages aisés** (7^e–10^e déciles).
Pour 1€ distribué aux plus modestes, 3€ vont aux plus aisés.
- **Villes hors IDF** : peu ciblé.
Pour 1€ distribué aux plus modestes, 70 cts vont à chacun des autres déciles.

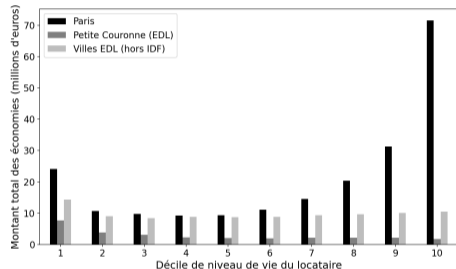


Figure – Économies de loyers par décile de revenu

- L'encadrement des loyers a conduit à une **modération de la croissance des loyers** dans tous les territoires où il a été mis en place, de l'ordre de 2 à 4 % et jusqu'à 5 % en fin de période.
- Il permet un **transfert des revenus** des propriétaires, majoritairement aisés, vers les locataires, mais l'effet redistributif est globalement mal ciblé.
- L'effet redistributif dépend du profil des locataires du parc privé : en Seine-Saint-Denis, les ménages modestes bénéficient plus ; à Paris, les ménages les plus aisés bénéficient plus ; dans les autres grandes villes, les gains sont distribués sur l'ensemble des ménages.
- **L'État finance un tiers de ce transfert** via une baisse des recettes fiscales.
- On observe une **baisse de l'offre d'annonces locatives** dans les grandes villes hors Île-de-France, mais l'effet sur l'offre et la composition des locataires reste à confirmer à moyen terme avec les données du recensement.

Recommandations et perspectives

Améliorer la transparence des données

- Créer un **Répertoire National des Loyers** exhaustif et accessible pour rétablir la transparence pour les locataires, propriétaires et évaluateurs.
- Pérenniser et renforcer la base GMBI (fiscale) pour le suivi dans le temps.

Élargir la boîte à outils

- L'analyse plaide pour limiter l'encadrement des loyers comme un outil **de court terme** et dans des territoires où le parc locatif joue un rôle de parc social de fait.
- L'encadrement devrait être combiné avec des **politiques structurelles** (offre, mobilisation du parc social) pour limiter les effets négatifs sur le marché.
- Envisager l'outil de **taxation de la rente foncière** plutôt que la régulation des prix d'un seul segment du marché, pour un effet redistributif moins distorsif.