



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Paris, le 01/07/2025

L'encadrement des loyers à l'épreuve des faits Une analyse critique des incohérences systémiques

Ce mardi 1er juillet, les représentants de l'UNPI (Union nationale des propriétaires immobiliers), de l'UNIS (Union des syndicats de l'immobilier) et du SNPI (Syndicat national des professionnels immobiliers) ont souhaité prendre la parole sur le dispositif d'encadrement des loyers, alors que l'expérimentation arrive à son terme. Un rapport, fruit du travail commun des trois organisations, a été présenté.¹

L'encadrement des loyers : des objectifs initiaux louables

L'encadrement des loyers a été instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014, sous l'impulsion d'une volonté politique de rendre le logement plus abordable pour les ménages modestes, en particulier dans les zones dites "tendues". La loi ELAN du 23 novembre 2018, a supprimé la pérennité du dispositif, en le retirant de la loi du 6 juillet 1989, et créant via son article 140, un dispositif expérimental : une phase d'expérimentation sur cinq ans, prolongée par la loi 3DS du 21 février 2022 jusqu'en 2026. C'est cette expérimentation qui doit être remise en question, et a minima ses paramètres.

La philosophie de ce dispositif parfaitement compréhensible : mieux réguler le marché locatif

Un dispositif dont la mise en application a généré des effets pervers et contraires aux objectifs initiaux

Pourtant, là où il a été appliqué, l'encadrement des loyers a généré des effets inverses à ceux escomptés, contredisant les objectifs initiaux. S'il ne s'agit nullement de rejeter par principe toute régulation des loyers, l'UNIS, l'UNPI et le SNPI ont souhaité, exemples à l'appui, pointer les dysfonctionnements majeurs du dispositif dans ses applications locales toujours approximatives, souvent dogmatiques et par conséquent contraire aux principes de notre démocratie, dont celui de l'égalité fiscale. Ce faisant, ils ont pu souligner les effets pervers du dispositif sur le marché locatif.

¹ Le rapport "L'encadrement des loyers à l'épreuve des faits – Une analyse critique des incohérences systémiques" ainsi que ses annexes sont joints à ce communiqué.

Contact presse UNPI : Anne-Sandrine Di Girolamo | presse@unpi.fr | 06 58 91 74 60
Contact presse UNIS : Charlotte Eckerl | presse@unis-immo.fr | 01 55 32 01 14



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Les imprécisions d'un dispositif appliqué de façon aléatoire et opaque sur le territoire

Aux sources des difficultés, un premier ecueil : l'absence de définition de ce qu'est un loyer "abusif" ou "excessif". Comment un dispositif peut-il, dans ces conditions, se déployer de façon juste et équilibrée ? Consécutivement, l'ensemble des règles concernant la fixation du loyer, les critères déterminant les zonages et les compléments de loyer souffrent d'imprécisions préjudiciables à l'ensemble de nos concitoyens, locataires et propriétaires. Aussi, et pour exemple, l'encadrement en vient à s'appliquer dans des zones où les loyers sont raisonnables, ou sur des biens dont le loyer ne présenterait aucun caractère "excessif" au regard de la qualité réelle du logement.

Au surplus, inadapté à la diversité des marchés, le dispositif repose sur des données non vérifiables, partielles et incohérentes laissant toute la place à des interprétations floues. Pour exemple, alors que les loyers de référence sont exprimés en euros par mètre carré, les grilles transmises aux préfets ne précisent pas les surfaces moyennes associées aux différentes typologies de logements. Le T1 correspond-il à un bien de 20m², ou à un bien entre 20 et 30 m², voire davantage ? Aucune réponse. Le silence reste tout aussi pesant quand il s'agit de savoir comment appliquer le dispositif à certaines typologies spécifiques de biens : studios, T1 bis, mezzanines ou lofts... Fondements imprécis et illisibilité ont compromis les résultats attendus du dispositif. Ils ont aussi et surtout contribué à aggraver l'attrition du marché locatif.

Les propriétaires démobilisés et démunis, l'investissement locatif découragé

Les loyers ont-ils augmenté au point de grever le budget logement des ménages ? Rien n'est moins sûr. On sait, en effet, que les loyers ont évolué certes, mais en deça de l'inflation et moins rapidement que l'indice IRL. Plus sûrement, rappelons que les salaires ont augmenté moins vite que l'inflation, paupérisant ainsi les locataires. L'encadrement des loyers, mis en place dans un contexte de dégradation de l'économie générale, manque ainsi de fondement et fait peser sur les propriétaires bailleurs une mesure injuste aux conséquences néfastes pour la vitalité du parc locatif.

Avec l'augmentation générale des charges fiscales (dont la taxe foncière), de copropriété et d'énergie, la revalorisation des charges d'assurance, l'augmentation importante des charges de gestion et des coûts d'entretien, et la mise en place de nouvelles réglementations environnementales, les propriétaires bailleurs privés sont découragés. Certains retirent le bien du marché de la location, d'autres choisissent d'autres voies : meublé de tourisme, vente du bien.... Des logements autrefois proposés à la location classique sortent ainsi du marché, en particulier dans les zones déjà tendues. En cause ? Une rentabilité en nette baisse, désormais placée sous le seuil de l'acceptabilité. En bloquant le loyer, on altère le revenu des propriétaires bailleurs sur qui repose pourtant une ambition forte de rénovation du parc locatif, on gèle le marché, on prive les locataires d'une offre en quantité et en qualité, et on décourage à l'entrée les candidats investisseurs.

Contact presse UNPI : Anne-Sandrine Di Girolamo | presse@unpi.fr | 06 58 91 74 60
Contact presse UNIS : Charlotte Eckerl | presse@unis-immo.fr | 01 55 32 01 14



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Une évaluation rigoureuse et transparente du dispositif est-elle envisageable ?

Face à ce constat préoccupant, nos trois organisations demandent au gouvernement de conduire une évaluation rigoureuse et transparente de l'expérimentation de l'encadrement des loyers. Il est impératif que la politique du logement soit repensée en cohérence avec les objectifs de rénovation énergétique et de décarbonation du parc immobilier, sans sacrifier l'équilibre du marché locatif.

Elles réaffirment leur opposition à ce dispositif inadapté et appellent à l'élaboration de solutions plus pragmatiques, capables d'assurer à la fois la protection des locataires et la préservation d'une offre locative suffisamment large, de qualité et économiquement viable.

Des pistes alternatives pour une régulation juste et efficace

Plutôt que de rejeter toute forme d'encadrement, les professionnels et représentants des propriétaires souhaitent aujourd'hui ouvrir le débat sur des solutions plus équilibrées, plus ciblées, et réellement efficaces pour **répondre aux tensions locatives sans asphyxier l'offre ni décourager l'investissement.**

▶ Remettre le bon sens au cœur du dispositif

Il est essentiel de :

- reconnaître que tous les marchés locaux ne se valent pas,
- tenir compte de la qualité réelle des logements,
- encourager les propriétaires qui investissent, entretiennent, rénovent.

Cela suppose un cadre modulable, qui laisse une marge d'appréciation, plutôt qu'une grille rigide et uniforme.

▶ Rendre possible une modulation intelligente des loyers

Propositions concrètes :

- intégrer un bonus de loyer encadré en cas de rénovation énergétique significative ;
- reconnaître explicitement des compléments de loyer standardisés, pour certaines caractéristiques clairement définies (terrasse, vue, double exposition, standing...),
- simplifier les procédures de justification, pour éviter le contentieux systématique.

▶ Mettre fin à l'insécurité juridique

Une réforme doit viser à :

- clarifier les règles, en publiant un guide opposable aux parties et aux juges,
- garantir la stabilité des règles pendant toute la durée du bail (éviter les effets rétroactifs),
- instaurer un droit au complément de loyer justifié, contrôlé en amont et non révisable a

Contact presse UNPI : Anne-Sandrine Di Girolamo | presse@unpi.fr | 06 58 91 74 60

Contact presse UNIS : Charlotte Eckerl | presse@unis-immo.fr | 01 55 32 01 14



COMMUNIQUÉ DE PRESSE

posteriori sauf fraude manifeste.

▶ Encourager la rénovation plutôt que la pénaliser

Il est urgent d'articuler les objectifs de transition énergétique avec ceux de la politique du logement :

- autoriser un ajustement du loyer plafonné en fonction de l'investissement réalisé (avec justificatifs à l'appui),
- renforcer les dispositifs incitatifs, mais surtout, en permettre l'amortissement locatif.

▶ Renforcer la transparence plutôt que la contrainte

Enfin, plutôt qu'un encadrement autoritaire, pourquoi ne pas :

- développer des observatoires locaux ouverts et régulièrement mis à jour,
- inciter les professionnels à publier des fourchettes de loyers par quartier, en lien avec les DPE, la qualité de l'immeuble, etc.,
- valoriser les bailleurs exemplaires, plutôt que de les mettre tous dans le même panier.

Verbatim (Des portraits sont à votre disposition sur demande)

- « *L'encadrement des loyers décourage l'investissement immobilier, freine la construction nouveaux logements et aggrave à terme la pénurie locative* » souligne Alain Duffoux, Président du SNPI
- « *Pour de nombreux propriétaires bailleurs, l'encadrement des loyers constitue la goutte d'eau de trop. Il s'ajoute à une accumulation de contraintes : fiscalité toujours plus lourde, exigences croissantes en matière de rénovation énergétique... Fondé sur des approximations, ce dispositif produit des effets pervers qui ne peuvent qu'accentuer le désengagement des propriétaires — au pire moment, alors que la crise du logement atteint un niveau inédit.* » indique Sylvain Grataloup, Président de l'UNPI
- « *Le dispositif d'encadrement des loyers aurait dû être irréprochable. Il ne l'est pas. L'expérimentation doit cesser.* » Danielle Dubrac, Présidente de l'UNIS

Lien vers le rapport complet et ses annexes :

https://drive.google.com/drive/folders/1wo8CV95v1060Ce739w9AUN-9G5NW5FnQ?usp=drive_link

Contact presse UNPI : Anne-Sandrine Di Girolamo | presse@unpi.fr | 06 58 91 74 60
Contact presse UNIS : Charlotte Eckerl | presse@unis-immo.fr | 01 55 32 01 14

L'ENCADREMENTS DES LOYERS À L'ÉPREUVE DES FAITS

UNE ANALYSE CRITIQUE DES
INCOHERENCES SYSTEMIQUES



PREMIER SYNDICAT FRANÇAIS
DE L'IMMOBILIER
DEPUIS 1963



Les professionnels
de l'immobilier



UNION NATIONALE DES PROPRIÉTAIRES IMMOBILIERS

Juillet 2025

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
Genèse du dispositif.....	5
Objectifs affichés	5
Une idée théoriquement pertinente, mais mal adaptée au terrain	5
Pourquoi ce rapport ?	5
PREAMBULE – Incohérence et perversité d'un système	7
Un rejet croissant chez les acteurs de terrain.....	7
Une bataille juridique acharnée : succès, déceptions et espoirs	7
Mobilisation et alertes : une crise du logement amplifiée	7
L'heure du bilan a sonné	8
I.- L'incohérence et l'inadaptation du dispositif.....	9
1.1 Plafonds de loyers : principes de fixation – Le Loyer Médian	9
Sur quelles bases repose le calcul du « loyer de référence » pour l'encadrement ?	11
Des critères juridiques peu opérationnels.....	12
1.2 Les critères sélectionnés pour les grilles d'encadrements des loyers	15
Une définition floue du "loyer abusif"	15
1.3 le complément de loyers	16
Ce qui dit la loi.....	16
Ce que nous constatons.....	17
1.4 Loyers, charges, et pouvoir d'achat : Un dispositif qui s'écarte de sa finalité	18
Charges de copropriété : un poids croissant pour les propriétaires.....	19
CONCLUSION : les encadrements ont été, volontairement ou pas, mal appliqués.....	20
Un dispositif mal ciblé dès l'origine.....	20
Des outils d'information disparates selon les territoires.....	21
Une logique politique plus que technique.....	21
II. Un dispositif aux ambitions vertueuses mais aux effets contreproductifs : la diminution de l'offre locative	22
2.1 Une application détournée de son but initial	22
Un outil devenu un symbole politique.....	22
Des effets contre-productifs sur le terrain.....	22
Une confusion entre encadrement et fixation autoritaire des loyers	23
Un détournement de la vocation initiale du dispositif.....	23
2.2 Un effet d'annonce devenu une contrainte	23
Une mesure plus médiatique qu'efficace.....	23
Une complexité administrative croissante	23
Une pression croissante sur les propriétaires privés	24
Des effets collatéraux inquiétants.....	24

2.3 L'encadrement : une contrainte supplémentaire parmi blocages, gels, taxes et plafonnements	24
La superposition d'encadrements des loyers	25
2.4 Encadrement des loyers : pas de compensation en vue !	26
2.5 Rentabilité en déclin : des effets pervers sur l'offre locative	27
Un découragement massif des bailleurs privés	27
Une baisse de rentabilité dissuasive	27
2.6 Evaluation de l'impact économique des dispositifs d'encadrement	29
Des travaux différés voire abandonnés	30
Des logements vacants de plus en plus nombreux	30
Une mesure contraire à l'objectif de rénovation du parc	31
Des investissements non valorisables	31
Un frein à la transition écologique	31
Un non-sens dans la hiérarchie des priorités publiques	31
Une discrimination paradoxale	32
Un rejet croissant chez les acteurs de terrain	32
Une mesure perçue comme technocratique et déconnectée	32
2.6 L'altération des biens immobiliers liée à la perte de revenu	32
2.7 Une extension désorganisée de l'expérimentation	33
III.- La place des bailleurs dans le système économique français	34
3.1. Le logement privé, pilier incontournable pour répondre à la crise du logement	34
3.2. Bailleurs privés : des acteurs clés pour l'économie du pays	34
3.3 Logement privé : une charge allégée pour l'État comparé au logement social	35
3.4. Assurer une rentabilité durable pour le bailleur	35
3.5 Les bailleurs privés : qui sont-ils ?	35
a) Qui sont les bailleurs privés en France ?	35
b) La situation de l'investissement locatif en France	36
c) Les profils des investisseurs locatifs en France ?	37
d) L'investissement locatif reste-t-il attractif ?	37
e) Critères Essentiels pour un Investissement Locatif Réussi	38
f) Quels freins rencontrent les investisseurs locatifs aujourd'hui ?	38
3.6. Une défiance grandissante chez les propriétaires et les professionnels	39
Un malaise dans la profession immobilière	39
Un malaise dans la profession immobilière	39
Une perte de confiance généralisée	39
CONCLUSION Entre dogme et réalité : les limites flagrantes de l'encadrement des loyers	41
Des pistes alternatives pour une régulation juste et efficace	42
Remettre le bon sens au cœur du dispositif	42
Rendre possible une modulation intelligente des loyers	42

Mettre fin à l'insécurité juridique	42
Encourager la rénovation plutôt que la pénaliser	42
Renforcer la transparence plutôt que la contrainte.....	42

*

INTRODUCTION

Genèse du dispositif

L'encadrement des loyers a été instauré par la loi ALUR du 24 mars 2014, sous l'impulsion d'une volonté politique de rendre le logement plus abordable pour les ménages modestes, en particulier dans les zones dites "tendues". Il a été renforcé par la loi ELAN du 23 novembre 2018, qui a prévu une phase d'expérimentation sur cinq ans, prolongée par la loi 3DS du 21 février 2022 jusqu'en 2026. Derrière ce dispositif, l'idée semble simple : plafonner les loyers pour éviter les abus, mieux réguler le marché locatif et garantir aux locataires un accès plus équitable au logement.

Objectifs affichés

Les textes fondateurs présentaient l'encadrement comme un outil au service de la justice sociale, permettant de :

- Lutter contre les hausses excessives de loyers dans les grandes agglomérations,
- Proposer un loyer "de référence" raisonnable,
- Empêcher les pratiques abusives tout en maintenant une offre locative suffisante.

Une idée théoriquement pertinente, mais mal adaptée au terrain

Plusieurs années après sa mise en place, les constats s'accumulent : à Paris, Lille, Lyon ou encore Bordeaux, les effets pervers du dispositif sont tangibles. Le dispositif, conçu comme temporaire et ciblé, s'est étendu sans évaluation préalable suffisante, générant de fortes tensions sur le parc locatif privé.

Au lieu de réguler, l'encadrement a contribué à raréfier l'offre, à complexifier les locations et à faire porter sur les bailleurs privés une part disproportionnée des contraintes liées à la politique du logement.

Pourquoi ce rapport ?

Nous¹, représentants des bailleurs privés et des professionnels de la gestion locative, avons souhaité prendre la parole au moment où l'expérimentation arrive à son terme.

Si ce rapport voit le jour aujourd'hui, c'est parce que les effets réels de l'encadrement des loyers, observés sur le terrain par les professionnels de l'immobilier et les propriétaires, s'éloignent de manière significative des objectifs affichés à son origine.

Depuis sa mise en œuvre, de nombreuses alertes ont été émises par les acteurs de terrain : désengagement des investisseurs, gel des projets de rénovation, raréfaction de l'offre locative dans certaines zones, confusion réglementaire, insécurité juridique... autant de signaux faibles devenus

¹ Parmi les représentants du secteur, l'UNPI (Union Nationale des Propriétaires Immobiliers) d'une part, l'UNIS (Union des Syndicats de l'Immobilier) et le SNPI (Syndicat National des Professionnels Immobiliers) d'autre part, ont séparément ou par des actions communes, joué un rôle de premier plan dans la contestation de cette mesure. VOIR ANNEXE 3.2 (les recours contentieux).

aujourd'hui des réalités tangibles. Pourtant, ces constats sont trop souvent ignorés par les instances décisionnelles.

À travers ce rapport, nous voulons :

- Démontrer, exemples à l'appui, les dysfonctionnements majeurs du dispositif,
- Souligner ses conséquences concrètes sur le marché locatif,
- Proposer une alternative réaliste et constructive à une mesure qui, sous couvert de justice sociale, contribue à fragiliser le logement en France.

Il ne s'agit pas ici de rejeter par principe toute régulation des loyers, mais de **dénoncer un mécanisme mal calibré**, appliqué à une réalité de marché qu'il ne prend pas en compte.

Nous voulons porter dans le débat public une vision **responsable, pragmatique et constructive**, fondée sur l'expérience de terrain et le respect du droit de propriété.

Le logement est un pilier de la stabilité sociale et économique. Il mérite mieux qu'un dispositif bancal, déconnecté du terrain et porteur d'effets pervers. Ce rapport est une alerte, mais aussi un appel au dialogue et à la réflexion collective.

PREAMBULE – Incohérence et perversité d'un système

Un rejet croissant chez les acteurs de terrain

Depuis sa mise en place, l'encadrement des loyers suscite une **adhésion limitée, voire une opposition franche**, de la part des principaux acteurs du logement privé. Agents immobiliers, administrateurs de biens, syndicats, investisseurs, propriétaires particuliers : tous partagent un constat commun, **fondé sur l'expérience quotidienne du terrain**.

Parmi les représentants du secteur, l'UNPI (Union Nationale des Propriétaires Immobiliers) d'une part, l'UNIS (Union des Syndicats de l'Immobilier) et le SNPI (Syndicat National des Professionnels Immobiliers) d'autre part, ont séparément ou par des actions communes, joué un rôle de premier plan dans la contestation de cette mesure considérée contre-productive ². Ces organisations regroupent des professionnels et des propriétaires privés engagés dans la défense du marché locatif et militent activement contre une réglementation qu'ils estiment préjudiciable à la vitalité du secteur immobilier.

Une bataille juridique acharnée : succès, déceptions et espoirs

Dès que les premiers arrêtés mettant en place l'encadrement des loyers ont été pris, ces organisations ont engagé de nombreux recours contentieux aux fins de faire annuler ces dispositifs dans les communes et agglomérations concernées. Ces recours ont permis d'obtenir des victoires significatives en première instance, reconnaissant ainsi l'illégalité de certaines mesures restrictives mises en place. Toutefois, les cours d'appel ont censuré ces décisions et réintroduit ou maintenu ces encadrements.³

Pour autant, des pourvois en cassation ont été formés et plusieurs arrêts ont censuré les juridictions d'appel et renvoyé devant la Cour administrative d'appel de renvoi (CAA de Paris)⁴. Cette étape décisive pourrait marquer un tournant en faveur de la reconnaissance des limites et des incohérences de l'encadrement des loyers tel qu'il est conçu et appliqué aujourd'hui.

Mobilisation et alertes : une crise du logement amplifiée

Parallèlement à ces actions contentieuses, l'UNPI, l'UNIS et le SNPI ont multiplié les alertes à destination des pouvoirs publics et de l'opinion publique et multiplié les communiqués de presse, des dossiers argumentés et des conférences organisées conjointement ou séparément. Par un travail analytique et approfondi, il a clairement été démontré que l'encadrement des loyers contribue à accentuer la crise du logement en dissuadant les investisseurs privés et en limitant l'offre locative.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* (ELAN) a finalement opté pour une vision expérimentale de l'encadrement des loyers suite aux questionnements soulevés et aux procédures engagées à son encontre.

² Voir [Annexe xxx](#)

³ Voir infra, Annexe 4-2

⁴ Notamment : Conseil d'Etat, arrêt du 18 nov.2024 sur requête commune Fnaim, Unis, Unpi. [Voir annexe](#)

L'heure du bilan a sonné

Au regard des années d'application de l'encadrement des loyers, et fort de tous les combats et des expériences sur le terrain, l'UNPI, l'UNIS et le SNPI estiment qu'il est désormais temps de tirer un bilan objectif et éclairé, sans ignorer les conséquences de cette politique sur le marché locatif, tant en termes d'offres que de pratiques locatives. Toutefois, plutôt que de se limiter à une critique, et dans un esprit constructif, l'UNPI, l'UNIS et le SNPI contribuent à l'évaluation de ce dispositif, en tant que représentants des propriétaires bailleurs et des professionnels de l'immobilier.

C'est pourquoi l'UNPI, l'UNIS et le SNPI appellent à l'établissement d'un bilan rigoureux et transparent, capable de prendre en compte les ajustements nécessaires pour concilier à la fois les objectifs d'accessibilité au logement et la pérennité du marché locatif.

Seul un dialogue ouvert et une évaluation juste permettront d'orienter les décisions futures dans le bon sens.

I.- L'incohérence et l'inadaptation du dispositif

L'examen du dispositif conduit à examiner successivement les règles concernant la fixation du loyer, les critères déterminant les zonages, les compléments de loyers ; et la manière dont ces règles ont été appliquées. Premier poste de dépense des ménages, l'approche globale du pouvoir d'achat est également une question clé.

1.1 Plafonds de loyers : principes de fixation – Le Loyer Médian

L'encadrement des loyers est né de constats légitimes : à Paris, notamment, les loyers de certaines petites surfaces atteignaient des niveaux excessifs, rendant l'accès au logement difficile pour les ménages modestes⁵. Pourtant, au lieu de cibler précisément ces dérives, le dispositif s'est progressivement étendu à l'ensemble du parc privé, sans distinction du type de logement, du profil des locataires, ni de la situation locale.

Dès 2012, une réponse ciblée avait été proposée sous la forme d'une taxe sur les micro-logements (moins de 14 m²), appliquée jusqu'en 2019, visant les abus les plus manifestes⁶. Ce précédent montrait qu'une régulation pouvait être spécifique, mesurée et justifiée. En 2014, la loi ALUR a pourtant introduit un système beaucoup plus large, sans définir de manière précise ce qu'est un loyer « abusif » ou « excessif ».⁷

La loi ALUR⁸, puis la loi ELAN⁹, ont défini plusieurs conditions pour qu'un territoire soit éligible à l'encadrement des loyers, selon l'article 140 de la loi Elan :

- Écart important entre loyers sociaux et privés,
- **Loyer médian élevé,**
- Faible rythme de construction,
- Perspectives limitées de production.

Mais ces critères ne concernent pas les logements eux-mêmes. Ils s'appliquent à des dynamiques globales, macroéconomiques, sans lien direct avec les caractéristiques du bien loué. Résultat : l'encadrement s'impose même dans des zones où les loyers sont déjà raisonnables, ou sur des biens qui ne présentent aucun caractère « excessif ».

⁵ Capital.fr - 10/3/2011 – « L'effet d'annonce du gouvernement sur les loyers excessifs des studios ».

⁶ Loi de finances pour 2012. Article 234 du CGI.

⁷ Etude d'impact (loi Alur) p.12 : « Cette tension sur les prix est d'autant plus palpable dans les grandes agglomérations, et surtout dans l'agglomération parisienne. Au 1^{er} janvier 2013, le niveau des loyers au m² demeure deux fois plus élevé à Paris et sa proche banlieue qu'en province ».

⁸ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014

⁹ Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018

On rappellera que le « loyer médian » est celui en dessous duquel se situent la moitié des loyers. Ce loyer est déterminé par chaque Observatoire local des loyers (OLL).

Le montant du « **loyer médian** » définit automatiquement la notion de « **loyer de référence** », lequel entraîne mathématiquement la fixation d'un plafond (**loyer de référence majoré, +20%**) et un plancher (**loyer de référence minoré, -30%**).

En amont, deux agrégats interviennent sur ces notions de loyers :

- La base de données des loyers observés
- La détermination des différentes zones d'encadrement d'une commune, chaque zone ayant son propre loyer médian.

On le voit, cette première phase d'observation et de détermination du zonage est fondamentale. Ce qui entraîne plusieurs questions :

- Le nombre de données de loyers disponibles, par type de biens (selon des critères : taille, ancienneté etc.)
- Le découpage d'une commune par zone avec la question de l'homogénéité de chaque zone.

Chacun sera en droit de s'interroger : les données sont-elles suffisantes et de même nature ? les zones sont véritablement homogènes ?

- **Ce que nous observons :**
 - Les arrêtés préfectoraux d'encadrement présentent des écarts de contenu importants selon les territoires. Certains distinguent maisons et appartements, d'autres non. Certaines communes définissent des sous-zones très précises, d'autres se contentent de découpages grossiers et arbitraires.
 - Par exemple¹⁰, à Lyon, un même arrondissement peut être divisé en quatre sous-zones avec des loyers de référence très différents, sans justification économique ou sociale claire. À Lille, l'arrêté a été annulé car la décision relevait de la métropole, pas de la commune. Roubaix, pourtant avec des loyers élevés, n'est pas concernée. Ce manque de logique nuit à la crédibilité du dispositif.

Sur ces deux points, nous avons diligenté plusieurs actions de vérification :

- **Interrogation des Observatoires locaux de loyers sur la consistance des leurs bases de données**
 - Les réponses obtenues ont révélé des approximations et des biais méthodologiques, renforçant notre conviction que ces indicateurs ne sont pas toujours en adéquation avec la réalité du marché. En l'absence d'une rigueur scientifique et d'une impartialité dans l'élaboration des médianes, il devient inacceptable d'imposer aux propriétaires des plafonds qui ne reflètent pas fidèlement l'évolution du marché locatif.

¹⁰ Voir Annexe 3.2 : comment se présentent les encadrements des loyers

- **Action en justice devant les juridictions administratives, qui sont dotés d'un pouvoir de contrôle :**
 - CONSEIL CONSTITUTIONNEL¹¹ : « 25. *Considérant que le loyer de référence, exprimé par un prix au mètre carré de surface habitable, sera fixé par catégorie de logement et par secteur géographique ; qu'en application du troisième alinéa de l'article 17 de la loi du 6 juillet 1989, les catégories de logement et les secteurs géographiques sont déterminés « en fonction de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire local des loyers » prévu à l'article 16 de cette même loi ; **qu'il appartiendra à l'autorité administrative de définir, sous le contrôle de la juridiction compétente, les catégories de logement et les secteurs géographiques avec une précision suffisante pour permettre que la définition du loyer de référence soit en adéquation avec l'ensemble des caractéristiques qui déterminent habituellement la fixation du montant du loyer ;** »*
 - CONSEIL D'ÉTAT¹²: « Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour écarter le moyen tiré de ce que les secteurs géographiques délimités par l'arrêté contesté ne constitueraient pas des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés, la cour s'est fondée sur les seuls écarts entre les loyers de référence déterminés par cet arrêté entre différentes catégories de logement, notamment eu égard à la période de construction de l'immeuble, au sein d'un même secteur. En statuant ainsi, alors que des écarts entre ces loyers, qui résultent de l'arrêté contesté et sont au demeurant déterminés à partir des loyers médians observés, ne sauraient renseigner sur la dispersion des loyers pratiqués pour des biens similaires au sein de ces secteurs pour apprécier le caractère homogène de ces derniers, la cour a commis une erreur de droit. »

Sur quelles bases repose le calcul du « loyer de référence » pour l'encadrement ?

Le loyer de référence est calculé à partir de la **somme des données de loyers** fournies par les professionnels (35% du parc) et les bailleurs de plus de 50 logements (5% du parc) au sein du parc privé. Pour autant, ce ne sont pas que des **loyers « libres »**. Sont également intégrés dans la masse des données les **loyers inférieurs aux loyers libres** : notamment ceux des **logements conventionnés** et des PLS-privé (baisse de 20% du loyer médian). On y trouve aussi les **loyers qui sont déjà bloqués** à la relocation, les loyers qui sont **gelés** (F et G), les loyers dont l'indexation IRL a été plafonnée par les lois Pouvoir d'achat¹³.

Autrement dit, le système d'encadrement s'inscrit dans une dynamique baissière. Il n'agit pas simplement pour cantonner des hausses, mais il s'attache à **tirer tous les loyers vers le bas**.

Par exemple, ce différentiel a pu être de -30 % lors de la fixation des loyers par les arrêtés dont l'évolution est plus basse que celle de l'IRL.

¹¹ Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014

¹² Sur l'arrêté d'encadrement 2019 à Paris : **Conseil d'Etat, 18 novembre 2024 (n°489856)**,

¹³ Loi portant « mesures d'urgences pour la protection du pouvoir d'achat » du **16 août 2022**, et Loi n° 2023-568 du **7 juillet 2023** maintenant provisoirement un dispositif de plafonnement de revalorisation de la variation annuelle des indices locatifs

Le résultat : les loyers encadrés ont évolué de manière moindre que l'IRL : 78% de moins que cet indice, pourtant construit spécifiquement pour le secteur.

La détermination du loyer de référence a des conséquences lourdes.

En effet, une fois entré dans le dispositif, le loyer n'a plus aucune possibilité d'évoluer¹⁴ :

- L'indexation à l'IRL est rabotée systématiquement dès que le plafond d'encadrement est atteint
- Un autre plafond va également s'imposer : celui des arrêtés annuels successifs.
- Le loyer de relocation est également fixé dans la limite du loyer du bail précédent.

De ce fait, le loyer de référence

Résultat : Le bailleur qui respecte l'encadrement lors de la signature du bail tombera dans l'illégalité à un moment dans le cours de la vie du bail, ou de voir stagner le loyer par le jeu du plafonnement, malgré l'évolution de l'indice.

Cette situation n'est pas convenable, et, de ce fait, la question de l'assiette des données qui vont déterminer le niveau du loyer de référence constitue une question fondamentale.

Nous avons donc interrogé les Observatoires locaux des loyers (OLL) sur les données locatives retenues dans l'assiette servant à fixer les loyers de référence. La plupart soulignent que tous les types de loyers sont intégrés dans la base servant à fixer les loyers de référence.¹⁵

Des critères juridiques peu opérationnels

L'encadrement des loyers repose sur un système censé être à la fois simple et rigoureux : chaque logement se voit attribuer un loyer de référence, assorti d'un plafond à ne pas dépasser, sauf justification exceptionnelle. En pratique, ce système se heurte à **de graves limites juridiques et techniques**, qui le rendent difficilement applicable et souvent arbitraire.

Des paramètres trop simplistes

Les loyers de référence sont fixés selon :

- la **typologie du bien** (studio, T2, T3, etc.),
- l'**époque de construction**,
- la **zone géographique**,
- et le **type de location** (vide ou meublée).

Ces critères, bien que quantifiables, **ne reflètent pas la qualité réelle du logement** : un appartement entièrement rénové avec des matériaux haut de gamme, une vue dégagée, une orientation plein sud ou encore un étage élevé sans vis-à-vis peut se retrouver encadré au même niveau qu'un logement basique, au rez-de-chaussée, en mauvais état.

¹⁴ Voir infra : Annexe 2.3

¹⁵ Voir infra : Annexe 3.3

Des majorations très limitées

La loi prévoit la possibilité d'appliquer une "complément de loyer" si le logement présente des caractéristiques « exceptionnelles ». Mais :

- la notion **reste floue et subjective**,
- il existe des exceptions empêchant l'application d'un complément de loyer toutes aussi floues,
- les commissions de conciliation sont **peu enclines à les valider**,
- les juridictions n'en reconnaissent la légitimité qu'au compte-gouttes.

Résultat : les propriétaires **n'osent plus appliquer de compléments**, même lorsque ceux-ci seraient pleinement justifiés, de peur d'un contentieux.

Des recours complexes et dissuasifs

Le dispositif prévoit que les locataires puissent contester un loyer abusif dans les **3 mois suivant la signature du bail**. Mais :

- l'information sur ce droit est souvent partielle ou mal comprise,
- les commissions de conciliation, pourtant non contraignantes, deviennent une **forme de "tribunal de fait"**,
- les délais de traitement et l'incertitude sur l'issue poussent à l'abandon des recours ou à la résignation.

Pour les propriétaires, toute contestation devient une **source d'insécurité**, avec le risque de devoir **rembourser des sommes importantes** plusieurs mois après la mise en location, sans faute manifeste.

Un outil inadapté à la diversité des marchés

Enfin, les références utilisées pour fixer les loyers médians sont calculées à partir d'observatoires qui **ne couvrent pas toujours toutes les catégories de biens**, ni les marchés de niche (logements familiaux de qualité, biens atypiques, etc.). Il en résulte des **écarts importants entre les loyers autorisés et les prix de marché** réellement pratiqués¹⁶.

Exemple : A **Lyon**, entre l'arrêté de 2023 et celui de 2024 : -0,8% pour le loyer de référence d'un logement de 2 pièces, d'avant 1946 en zone 4, et +9,5% pour le loyer de référence d'un logement de 1 pièce, d'après 1990 en zone 3 !

L'analyse du dispositif d'encadrement des loyers met également en lumière un certain nombre d'incohérences dans les données de référence utilisées, qui fragilisent la lisibilité et l'efficacité du mécanisme.

- Les loyers de référence sont exprimés en **euros par mètre carré**, mais les grilles transmises aux préfets ne précisent pas clairement les **surfaces moyennes associées** aux différentes typologies de logement : qu'entend-on exactement par un T1 — moins de 20 m², entre 20 et 30 m², ou au-delà ?
- En outre, certaines typologies spécifiques comme les studios, T1 bis, mezzanines ou lofts ne sont pas prises en compte, laissant place à des **interprétations floues**.

- D'autres incohérences concernent les **logements récents** : pourquoi des logements construits après 2005 affichent-ils des loyers de référence inférieurs à ceux construits dans les années 1990, malgré des performances techniques et énergétiques supérieures ?
- La publication annuelle des données, souvent **décalée d'un an**, ajoute à la confusion, notamment pour les investisseurs qui souhaitent estimer la valeur locative réelle au moment de l'achat.
- Par ailleurs, les **logements classés F ou G** sont inclus dans les mêmes statistiques que ceux plus performants, faussant ainsi les comparaisons.
- Enfin, le **zonage** retenu est à la fois **incomplet et peu lisible** : il ne tient pas compte de l'impact du logement défiscalisé dans certaines zones, et les délimitations géographiques sont parfois arbitraires (avenue traversant plusieurs arrondissements, différences à l'intérieur d'un même arrondissement), voire incohérentes à l'échelle d'un même arrondissement, comme c'est le cas à Lyon 3 (Lyon 3 préfecture, Lyon 3 Villeroy, Lyon 3 Part-Dieu, Lyon 3 Montchat ...).

Ces imprécisions nuisent à la transparence du dispositif et compliquent son application sur le terrain.

La base est ainsi faussée et le système actuel s'apparente, dans ses effets, à celui de la loi de 1948 qui avait provoqué pour des décennies et jusqu'à aujourd'hui une paupérisation des bailleurs.

L'encadrement des loyers souffre d'une **inefficacité structurelle**. Ses **fondements imprécis** en compromettent les résultats.

Le dispositif est perçu comme **illisible** et **source d'insécurité juridique**, tant pour les bailleurs que pour les locataires. Sa complexité alimente une forte incompréhension : le manque de clarté sur les règles à appliquer expose certains propriétaires à des situations de non-conformité non intentionnelles, simplement par défaut d'information.

Des éléments essentiels comme la **définition des typologies de logements** (T1, T2, etc.) varient d'une commune à l'autre, certaines allant jusqu'à établir leurs propres critères faute de cadre unifié.

De même, l'absence de précision sur la **date de construction du bien**, ou sur les conditions d'application de **compléments de loyers**, accentue la confusion.

Ce flou réglementaire fragilise l'ensemble du dispositif, qui peine à atteindre ses objectifs tout en créant un **climat de défiance chez les acteurs du marché**.

1.2 Les critères sélectionnés pour les grilles d'encadrements des loyers

Certains aspects clés du dispositif demeurent opaques, notamment en ce qui concerne la méthode d'élaboration des grilles de loyers encadrés : sur quels critères reposent-elles ? Quelles données sont mobilisées ? Et selon quelle logique sont-elles justifiées ? À ce jour, aucune réponse claire et détaillée n'a été apportée notamment sur :

- **L'ancienneté de l'immeuble** (date de construction) ne résulte pas de données publiques suivies (cf. Les AFULs n'ont pas ces bases de manière suffisante).
- **Les quartiers** définis n'ont pas de réalité autre que géographique ; le découpage est artificiel et insuffisamment affiné au regard de critères d'existence de services publics, transports en commun, emplacements de stationnement, rues commerçantes, tranquillité ou animation du quartier etc. Le découpage est arbitraire et injustifié.
- **Les typologies** ne sont pas pertinentes ; un F3 dans tel quartier peut être la norme ; mais est l'exception dans d'autres.
- **Grille des meublés** : quelle est la justification de l'augmentation unitaire par rapport à la location nue ?
- La **structuration du loyer** n'est pas prise en compte par le préfet.
- Le **DPE**, opposable depuis le 1^{er} juillet 2021, n'est pas encore pris en compte dans la grille.
- NB : l'argument de l'absence de « compétence territoriale » a été dans un premier temps admis par le juge et a justifié les annulations des premiers arrêtés à Lille et à Paris. Mais la loi Elan a « corrigé » le texte de loi : l'argument ne prospère donc plus.
Un **discours** du premier ministre de l'époque, Manuel Valls, déclarant limiter l'encadrement des loyers à Paris, a été « annulé » par le Conseil d'État, qui a considéré cette déclaration comme étant un acte réglementaire éligible à un recours contentieux.

Il serait également pertinent de comparer les grilles de loyer issues de l'encadrement avec celles des dispositifs d'investissement locatif tels que Pinel, Cosse ou Denormandie. Existe-t-il une réelle corrélation entre ces différents référentiels ? Les découpages territoriaux et les niveaux de loyers sont-ils cohérents d'un dispositif à l'autre ? À ce jour, ces questions restent sans réponse claire.

Une définition floue du "loyer abusif"

Au cœur de l'encadrement des loyers se trouve une notion censée en justifier l'existence : celle de "**loyer abusif**". Pourtant, cette expression, souvent employée dans le débat public, **n'a pas de définition juridique claire**. Le dispositif actuel repose sur des plafonds théoriques calculés à partir de loyers médians de référence, sans qu'il soit établi **en quoi un dépassement constitue, en soi, un abus**.

Le caractère flou de cette notion soulève plusieurs problèmes majeurs :

- **Absence de lien avec la réalité du bien** : Le loyer médian de référence ne prend que très partiellement en compte les caractéristiques individuelles d'un logement (vue, étage, prestations, rénovation énergétique, qualité de gestion, etc.).
- **Raisonnement circulaire** : est considéré comme abusif tout loyer dépassant un seuil défini... sans justification autre que ce dépassement lui-même.
- **Application rigide** : les majorations pour caractéristiques exceptionnelles sont possibles, mais elles sont strictement encadrées, peu comprises, rarement accordées par les commissions de conciliation ou les juges.

Dans les faits, cette définition floue laisse place à **une insécurité juridique constante** pour les bailleurs :

- Un **loyer négocié librement** entre un propriétaire et un locataire peut être contesté plusieurs mois après la signature du bail.
- Le propriétaire, même de bonne foi, **ne sait jamais avec certitude** si le loyer fixé sera ultérieurement considéré comme conforme ou "abusif".
- Le caractère rétroactif des sanctions, avec obligation de remboursement, **accroît le sentiment d'injustice** chez les bailleurs et fragilise la confiance dans le droit.

À cela s'ajoute une **instrumentalisation politique** du concept de loyer abusif, utilisé pour justifier un contrôle renforcé, voire une stigmatisation des propriétaires, **sans réel débat de fond** sur les facteurs économiques qui structurent le marché locatif.

Enfin, cette imprécision affaiblit les recours juridiques : les décisions varient selon les juridictions, **accentuant l'insécurité et les disparités territoriales**

1.3 le complément de loyers

Une disposition permet de déroger au plafonnement : le complément de loyer.

Ce qui dit la loi

Initialement, à l'issue de son adoption par le Parlement, la loi ALUR du 24 mars 2024 énonçait qu'« *un complément de loyer **exceptionnel** peut être appliqué au loyer de base (...) pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort **exceptionnelles par leur nature et leur ampleur** par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* » (article 3 modifiant l'article 17, II, B de la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation).

Cependant, dans le cadre d'un contrôle « a priori », le **Conseil constitutionnel** a, dans ce texte, censuré les termes « *exceptionnel* » et « *exceptionnelles par leur nature et leur ampleur* ».

Les Sages ont en effet jugé que, « *en réservant la faculté d'un complément de loyer à des caractéristiques « exceptionnelles », le législateur a entendu interdire qu'un tel complément de loyer puisse être appliqué du seul fait que le logement présente des caractéristiques **déterminantes** pour la fixation du loyer qui ne sont pas prises en compte par la définition précitée des catégories de logements et des secteurs géographiques ; qu'il a ainsi porté à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* » (Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014 | Conseil constitutionnel, considérant n°26)

L'article 140, III, B de la **loi ELAN** du 23 novembre 2018 a repris mot pour mot la définition issue de la loi ALUR, telle qu'amendée par le Conseil constitutionnel :

« *Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base (...) pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* ».

Dans la continuité de la décision rendue par le Conseil constitutionnel, le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 (modifié après la loi ELAN) précise que « *l'application d'un complément de loyer, prévu au B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, peut être justifiée par les caractéristiques de localisation ou de confort d'un logement, lorsque ces caractéristiques réunissent les conditions suivantes :*

- 1° Elles n'ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence correspondant au logement ;*
- 2° Elles sont **déterminantes** pour la fixation du loyer, notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ;*
- 3° Elles ne donnent pas lieu à récupération par le bailleur au titre des charges, ni à la contribution pour le partage des économies d'énergie pour les travaux réalisés par le bailleur, prévues respectivement par les articles 23 et 23-1 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ».*

En sens inverse, depuis la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, l'article 140, III, B de la loi ELAN exclut tout complément de loyer « *lorsque le logement présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :*

- *des sanitaires sur le palier,*
- *des signes d'humidité sur certains murs,*
- *un niveau de performance énergétique de classe F ou de classe G au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation,*
- *des fenêtres laissant anormalement passer l'air hors grille de ventilation,*
- *un vis-à-vis à moins de dix mètres,*
- *des infiltrations ou des inondations provenant de l'extérieur du logement,*
- *des problèmes d'évacuation d'eau au cours des trois derniers mois,*
- *une installation électrique dégradée*
- *ou une mauvaise exposition de la pièce principale ».*

Ce que nous constatons

Les critères d'exclusion pour l'application du complément de loyer, notamment celui lié au vis-à-vis inférieur à 10 mètres, posent des défis d'appréciation significatifs. En effet, de nombreuses rues dans les centres historiques de villes comme Paris, Lyon et Bordeaux présentent des largeurs réduites, rendant cette condition difficile à appliquer de manière uniforme.

- Voir les exemple, en Annexe

Des tentatives de définition précises par certaines communes n'ont pas permis de lever les ambiguïtés et interprétations.

La jurisprudence ne permet pas davantage de cerner précisément quelles sont les caractéristiques pouvant justifier un complément de loyer, ni le montant du complément de loyer qui peut, en raison de ces caractéristiques, être ajouté au loyer de base.

Il en résulte une grande insécurité juridique pour le bailleur.

1.4 Loyers, charges, et pouvoir d'achat : Un dispositif qui s'écarte de sa finalité

Progressivement, un dispositif destiné à protéger des ménages modestes et le pouvoir d'achat des locataires¹⁷ de logements de petites surfaces, à Paris, est parvenu à s'étendre dans 9 métropoles en s'appliquant à tous les biens, tous les ménages, tous les bailleurs, sans nuances, sans réelles études d'impacts locales.

L'affirmation selon laquelle les loyers ont explosé au point de grever le budget « Logement » des ménages est inexacte. En effet, les loyers ont évolué de manière très raisonnable, moins rapidement que l'indice IRL, et très en-dessous de l'inflation¹⁸.

En revanche, c'est bien la « part » du coût du logement dans le budget d'un ménage qui a augmenté. Et cela pour une raison assez simple : les salaires ont augmenté moins vite que l'inflation¹⁹. Les salariés locataires sont ainsi paupérisés.

C'est donc bien l'économie générale du pays qui est en cause. Ce sont les choix des politiques publiques sur l'emploi, l'industrie, les services, l'énergie etc. qui ont conduit à un décrochage des salaires par rapport à l'inflation.

Alors au nom de quoi la correction de l'effet de ces politiques publiques doit-elle peser sur les bailleurs qui en seraient une variable d'ajustement ?

On rend les bailleurs comptables du déséquilibre de l'économie générale, on les rendrait presque responsables aussi de la dérive du déficit de l'État.

¹⁷ Etude d'impact de la loi Alur,

p.8 : [Titre I, Chap. I, I : Diagnostic, 1) Des difficultés à se loger de plus en plus grandes pour les personnes les plus modestes. a) Le coût du logement creuse les inégalités] : (...) *On constate donc depuis plusieurs années une dégradation de la capacité à se loger décemment pour les **personnes les moins favorisées**, de manière prépondérante pour les locataires. Dans le même temps, il est devenu plus facile pour les ménages aisés de se loger confortablement. C'est donc bien un creusement des inégalités par le logement qui s'est opéré. En effet, si la situation des accédants à la propriété et des locataires pouvait être comparable en 1985 aux vues de cet indicateur, la dégradation pour le locataire s'est accentuée de manière évidente.*

p.42 : [Titre I, Chap. I, IV : Impact des dispositions envisagées, 2) Impact économique sur le corps social. a) Sur les locataires] : *Les mesures introduites ou modifiées de la loi du 6 juillet 1989 auront un impact économique sur les locataires puisqu'elles tendent à **améliorer leur pouvoir d'achat** en limitant les dépenses contraintes liées au logement. [...] D'après les données fournies par l'OLAP, il est possible de **simuler la part des logements de l'agglomération Parisienne** qui seront progressivement concernés par le dispositif. Comme le dispositif s'applique à la relocation et au renouvellement de bail, 40% des baux seront concernées dès la fin de la première année suivant la promulgation de la loi (22% de relocations et 17% de renouvellement). On considère qu'à la fin de la 2ème année, 75 à 80% du parc sera inclus dans le dispositif, puis 100% à la fin de la 3ème année (les baux ayant une durée maximum de 3 ans). Ce scénario **devrait être sensiblement le même dans les agglomérations** concernées par le dispositif.*

¹⁸ Clameur, avril 2025 (infra : Annexe 1.1)

¹⁹ Statista.fr - 2/7/2024, T.Gaudiaut : "Les salaires ont-ils rattrapé l'inflation en France ?"

On assiste à une dénonciation des propriétaires bailleurs dans des communications agressives²⁰, alors que **les loyers médians représentent toujours moins du tiers des revenus médians**²¹.

Charges de copropriété : un poids croissant pour les propriétaires

Avec l'augmentation générale des coûts, les charges de copropriété connaissent une hausse significative, impactant directement les propriétaires bailleurs. Ce phénomène, amplifié par l'inflation et les nouvelles exigences environnementales, pose de nombreuses difficultés aux investisseurs immobiliers qui voient leur rentabilité se réduire.

Plusieurs facteurs expliquent cette hausse des charges de copropriété :

- L'augmentation du **coût de l'énergie** : Les factures de chauffage collectif et individuel, d'électricité et d'eau ont grimpé en flèche ces dernières années, affectant directement les dépenses communes et individuelles malgré les boucliers mis en place. Certains fournisseurs d'énergie ont même procédé à la résiliation de contrats avec des syndicats de copropriétaires conduisant ces derniers à conclure des contrats à des prix exorbitants.
- Les nouvelles **réglementations environnementales** : La loi Climat et Résilience impose des rénovations énergétiques, obligeant les copropriétés à réaliser des travaux coûteux.
- L'augmentation des **coûts d'entretien et de gestion** : Les contrats d'entretien des ascenseurs, des espaces verts et des parties communes sont soumis à des hausses tarifaires liées à l'inflation et à la hausse des salaires des prestataires.
- La revalorisation des **taxes et assurances** : Les assurances des immeubles et les taxes locales augmentent, pesant davantage sur le budget des copropriétés.

En outre, à la charge des seuls bailleurs, **l'augmentation des taxes foncières** – en compensation de la suppression de la taxe d'habitation – a généré un à-coup préjudiciable sur leurs trésorerie.

- Par exemple, à **Paris**, la hausse de la taxe foncière a été de + 52 % en 2024²²

²⁰ Par exemple : "Crise du logement : si on ne peut plus se loger à Paris, c'est à cause des multipropriétaires" (Marianne, 4/10/2024) - "En France, 3,5 % des ménages possèdent plus de cinq biens immobiliers. Souvent situés dans les grandes agglomérations, ces logements ne sont pas toujours loués de manière pérenne, ce qui constitue un défi pour les villes" (Le Monde, I. Deroeux 3/6/2024)

²¹ INSEE, 21/11/2024 - Revenus et patrimoine des ménages : "En 2023, 27,3 % de la dépense de consommation finale des ménages est allouée au service de logement."

²² Empruntis, 13.11. 2024 : « *Immobilier parisien : l'effondrement de l'offre locative* ». <https://www.empruntis.com/financement/actualites/immobilier-parisien-effondrement-offre-locative-19107.php>

CONCLUSION : Les encadrements ont été, volontairement ou pas, mal appliqués

Un dispositif mal ciblé dès l'origine

L'encadrement des loyers part d'un constat en apparence simple : dans certaines grandes villes, les loyers seraient devenus excessifs et mettraient en difficulté les locataires modestes. Pourtant, cette analyse souffre d'un **biais majeur** : elle **confond niveau de loyer élevé et loyer abusif**, sans distinction des réalités économiques locales, de la qualité des logements, ou encore des efforts consentis par les bailleurs.

Le dispositif repose sur une hypothèse implicite : **le marché locatif serait dérégulé** et les propriétaires exerceraient une pression excessive sur les prix. Or, cette vision caricaturale ne résiste pas à l'épreuve des faits :

- Dans les zones tendues, les loyers sont **plutôt stables** depuis plusieurs années, hors biens d'exception ou cas particuliers.
- Les propriétaires sont confrontés à des **charges croissantes** : taxe foncière, inflation des coûts d'entretien, rénovation énergétique obligatoire, vacance locative.
- Les loyers plafonds sont parfois **inférieurs au niveau du marché** pour des logements correctement entretenus, voire rénovés selon les normes environnementales les plus récentes.

En s'appuyant sur une cartographie administrative (zone tendue) sans tenir compte des **dynamiques micro-locales**, le dispositif frappe indistinctement :

- des secteurs très prisés et hyperdenses,
- et d'autres quartiers plus modestes, déjà fragiles, où l'investissement locatif devient économiquement dissuasif.

Cette approche uniforme produit une **injustice structurelle** : les bailleurs qui jouent le jeu de la qualité et de l'entretien sont traités de la même manière que ceux qui louent des logements vétustes ou surévalués. Autrement dit, **l'encadrement pénalise la vertu autant que l'excès**.

En imposant un cadre rigide dans des marchés très hétérogènes, l'État **réduit mécaniquement l'offre locative** et décourage les rénovations.

Le résultat ?

Un paradoxe : les locataires censés être protégés voient les logements se raréfier, les conditions d'entrée se durcir et les propriétaires privilégier d'autres stratégies (meublé, location courte durée, vente...).

Malgré des condamnations lourdes de bailleurs par les tribunaux, les dépassements restent importants²³.

²³ Note APUR n° 247, avril 2024 : "Les effets de l'encadrement des loyers à Paris. Première évaluation depuis la mise en oeuvre du dispositif en 2019" - PAGE 6.

Nous pouvons toutefois nous interroger sur les confusions qui peuvent exister, dans l'appréciation des loyers figurant sur les annonces, entre les différentes notions : loyer brut, loyer hors charges, compléments de loyers.

Chaque étape de la fixation du montant du loyer et son application soulève une difficulté ; depuis l'assiette des données jusqu'aux grilles des arrêtés et leur application.

L'encadrement des loyers, présenté comme un dispositif vertueux destiné à lutter contre les loyers excessifs, n'est en réalité qu'une fixation administrative des loyers.

A partir de là, il ne faut pas se leurrer : le byzantinisme de la mesure ne peut pas miraculeusement produire les effets escomptés.

Des outils d'information disparates selon les territoires

La mise à disposition d'outils pour les propriétaires et locataires varie grandement selon les préfectures. À Paris, un simulateur en ligne permet de calculer son loyer de référence ; ailleurs, seuls des tableaux PDF sont publiés, peu lisibles, parfois sans les grilles meublées.

Cette hétérogénéité crée de la confusion et pénalise les bailleurs qui veulent se mettre en conformité. Le risque de commettre une erreur involontaire dans le calcul du loyer est réel — et les sanctions sont lourdes (jusqu'à 5 000 € d'amende pour une personne physique).

Une logique politique plus que technique

Derrière l'encadrement des loyers, on observe souvent une logique électorale : dans plusieurs grandes villes, la mesure est affichée comme un symbole de justice sociale, sans réelle étude d'impact locale. Ce positionnement politique crée un fossé entre les intentions affichées et les effets concrets. La généralisation désordonnée du dispositif, sa complexité administrative et son application inégale renforcent le sentiment d'arbitraire. Pour les bailleurs, il s'agit désormais d'une contrainte forte, imprévisible et difficilement justifiable.

En imposant un mécanisme complexe, flou et souvent injustifié, l'État a créé un climat de défiance. Les bailleurs privés, pourtant indispensables au bon fonctionnement du marché locatif, se retrouvent soumis à des règles instables, changeantes, souvent déconnectées de la réalité du terrain.

Le dispositif d'encadrement des loyers, censé répondre à une dérive localisée, a été étendu sans discernement. Il repose sur des bases incertaines, produit des effets inéquitables et contribue à décourager l'investissement locatif.

II. Un dispositif aux ambitions vertueuses mais aux effets contreproductifs : la diminution de l'offre locative

L'esprit de la loi initiale (Alur) a été détourné : la cible n'a pas été atteinte. L'encadrement s'est rajouté aux dispositifs de blocage préexistants, de manière autoritaire, sans incitation ni compensation. Le résultat était évident : désintérêt pour l'investissement locatif et par suite, une baisse de l'offre ; dégradation de la qualité du parc et mur d'investissement face aux obligations de rénovation énergétique et de décarbonation. La mesure, médiatique et populaire, et reprise dans des programmes électoraux locaux, a généré la multiplication des encadrements malgré l'absence de mesure des impacts sur les expérimentations initiales. Une situation dont on aura du mal à se sortir. L'encadrement du loyer est un fusil à un coup, produisant des effets de long terme.

2.1 Une application détournée de son but initial

L'encadrement des loyers avait été présenté comme **un outil ponctuel**, destiné à **lutter contre les abus manifestes** dans certaines zones tendues et à **protéger les locataires les plus fragiles**. Mais au fil du temps, son application s'est éloignée de cette logique ciblée pour devenir **un mécanisme généralisé de contrainte**, souvent à contresens de ses objectifs initiaux.

Un outil devenu un symbole politique

Plutôt que de rester un dispositif technique au service d'un équilibre entre parties, l'encadrement des loyers est devenu **un marqueur idéologique** :

- utilisé pour afficher une volonté de "justice sociale",
- sans prise en compte des effets concrets sur l'offre locative,
- et sans dialogue réel avec les professionnels du secteur.

Cette dérive a conduit à **rigidifier la mesure**, à l'étendre dans des zones parfois peu pertinentes, voire **contre l'avis des acteurs locaux**.

Des effets contre-productifs sur le terrain

Loin de protéger les locataires modestes, l'encadrement a entraîné :

- un **retrait progressif des investisseurs privés**, jugés trop exposés au risque juridique,
- une **baisse des mises en location**, au profit de la vente ou de la location touristique,
- une **hausse des exigences de sélection des locataires**, qui pénalise ceux précisément que la mesure prétendait aider (revenus instables, jeunes, familles nombreuses...).

Loin de fluidifier le marché, le dispositif a donc **durci les conditions d'accès au logement**.

Une confusion entre encadrement et fixation autoritaire des loyers

Dans l'esprit de nombreux acteurs publics, l'encadrement est désormais perçu comme un levier de maîtrise générale des prix, voire de **gel des loyers à long terme**. Or, cela va **bien au-delà de la logique de modération initialement avancée**. On observe ainsi :

- des tentatives d'**imposer des loyers très en dessous du marché**,
- des refus d'admettre des compléments de loyer légitimes,
- des injonctions administratives disproportionnées dans certains cas.

Un détournement de la vocation initiale du dispositif

Le système, censé **encadrer les abus**, est devenu un moyen **de fixation administrative du prix du logement**, sans tenir compte des coûts réels, de l'évolution du bâti, ni des efforts de rénovation. Le risque est grand que cette mécanique décourage **l'investissement dans l'entretien, l'innovation et la qualité**, au détriment des locataires eux-mêmes.

2.2 Un effet d'annonce devenu une contrainte

L'encadrement des loyers s'est d'abord imposé dans le débat public comme **un signal politique fort**, une réponse visible à la hausse perçue des loyers dans certaines métropoles. Mais ce qui devait être **un effet d'annonce rassurant pour les locataires** est rapidement devenu **une contrainte lourde pour l'ensemble du marché locatif**, sans résoudre les déséquilibres structurels de l'offre et de la demande.

Une mesure plus médiatique qu'efficace

Le dispositif a d'abord séduit par sa simplicité apparente : un plafonnement visible, lisible, présenté comme une barrière contre les abus. Mais en réalité :

- il ne concerne qu'une **fraction du parc locatif privé** (souvent les baux neufs ou renouvelés),
- il **n'agit pas sur les causes réelles de la tension locative** : pénurie de logements, lenteur des autorisations de construire, hausse des coûts de construction et de rénovation.

Le **décalage entre la promesse politique et les résultats concrets** a progressivement miné la crédibilité du dispositif.

Une complexité administrative croissante

Ce qui avait été présenté comme un encadrement simple a généré :

- des **annonces de mise en location** et des **formulaires de bail complexes** avec obligations de mention du loyer de référence, majoré, minoré, etc.,
- une **multiplication des contrôles**, parfois contradictoires entre services (préfecture, DGCCRF, mairies),
- des **litiges nouveaux**, liés à l'interprétation des critères d'exception ou aux compléments de loyer.

La charge administrative est d'autant plus lourde pour les propriétaires particuliers, peu formés au droit, qui se retrouvent **pris au piège d'un dispositif opaque**.

Une pression croissante sur les propriétaires privés

L'effet de communication s'est transformé en pression normative. Les bailleurs sont aujourd'hui confrontés à :

- des obligations de **respect strict des seuils**, sous peine de sanctions financières,
- des risques de **remboursement rétroactif de loyers perçus**,
- une **injonction à prouver leur bonne foi** pour justifier un complément, même légitime.

Ce durcissement progressif du cadre a produit **un climat de méfiance** et un désengagement croissant des investisseurs privés, pourtant indispensables au fonctionnement du parc locatif.

Des effets collatéraux inquiétants

Loin d'apaiser le marché, l'encadrement des loyers a contribué à :

- **réduire la fluidité locative**,
- **ralentir les travaux de rénovation** (jugés non rentables),
- **aggraver la pénurie de logements disponibles**, notamment pour les profils modestes.

Ainsi, ce qui fut un **outil de communication politique** s'est mué en **frein à l'investissement et à l'innovation** dans le logement locatif privé.

2.3 L'encadrement : une contrainte supplémentaire parmi blocages, gels, taxes et plafonnements

La loi de 1948, instaurée pour réguler les loyers après la Seconde Guerre mondiale, visait à protéger les locataires en limitant drastiquement les augmentations. Toutefois, loin de résoudre les problèmes locatifs, elle a placé de nombreux bailleurs en difficulté, freinant l'entretien et la rénovation des immeubles faute de rentabilité.

Selon le « Pacte locatif citoyen pour bâtir (enfin) le statut du bailleur privé » de l'Institut Janus²⁴, cette loi a entraîné une dégradation progressive du parc immobilier et une inégalité flagrante entre les locataires bénéficiant de loyers dérisoires et ceux soumis au marché libre.

L'encadrement des loyers actuel apparaît comme une résurgence de cette politique, risquant de reproduire les mêmes effets : ventes de biens dégradés par des propriétaires en difficulté, désengagement des investisseurs et, paradoxalement, une pénurie de logements, compliquant encore davantage l'accès au logement pour les locataires.

²⁴ Mars 2025

La superposition d'encadrements des loyers

Aujourd'hui, les bailleurs font face à une superposition d'obligations et d'interdictions mettant à mal leur investissement locatif comme le souligne le Pacte locatif citoyen pour bâtir (enfin) le statut du bailleur privé de l'Institut Janus.

Ils doivent respecter la combinaison de deux dispositifs d'encadrement des loyers :

- **L'encadrement des loyers résultant d'un arrêté** pris par le préfet dans une commune volontaire, ayant obtenu l'agrément du ministère du logement par décret ;
- **Le blocage fixé par décret** publié chaque année fin juillet concernant les zones d'urbanisation continue de plus de 50.000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (i.e. : *Décret n° 2017-1198 du 27 juillet 2017 relatif à l'évolution de certains loyers dans le cadre d'une nouvelle location ou d'un renouvellement de bail applicable du 1er août 2024 au 31 juillet 2025, pris en application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989*).

Ainsi, lorsque le logement loué se situe dans une commune concernée par ces deux mécanismes d'encadrement, en cas de location à un nouveau locataire, le bailleur doit fixer le loyer dans la limite du loyer de référence majoré fixé par l'arrêté, éventuellement assorti d'un complément de loyer justifié

Aussi, le loyer de relocation, en sus d'être fixé dans la limite du loyer de référence majoré, ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire. Ce loyer appliqué au nouveau locataire peut être révisé, en fonction de l'IRL, sauf si une révision est intervenue au cours des douze mois qui précèdent la conclusion du nouveau bail.

Par exception, en cas de travaux ou de sous-évaluation, le loyer du nouveau contrat de location peut être réévalué sous les conditions et limites suivantes, dès lors qu'il ne dépasse pas le loyer de référence majoré, éventuellement accompagné d'un complément de loyer justifié :

- Lorsque le bailleur a réalisé, depuis la conclusion du bail initial avec le précédent locataire, ou depuis son dernier renouvellement au cas où le bail a été renouvelé, des travaux d'amélioration ou des travaux exigés pour la décence du logement portant sur les parties privatives ou communes d'un montant au moins égal à la moitié de la dernière année de loyer, la hausse du loyer annuel ne peut excéder 15 % du coût réel des travaux toutes taxes comprises ;
- Lorsque le dernier loyer appliqué au précédent locataire est manifestement sous-évalué, la hausse du nouveau loyer ne peut excéder la moitié de la différence entre le montant d'un loyer déterminé par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables et le dernier loyer appliqué au précédent locataire, révisé compte tenu de l'Indice de Référence des Loyers, sauf si une révision est intervenue au cours des douze mois qui précèdent la conclusion du nouveau bail.

En revanche, le loyer relatif à un logement qui a fait l'objet depuis moins de six mois de travaux d'amélioration d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer peut être librement réévalué.

Il convient de souligner que l'augmentation de loyer n'est possible que lorsque le logement est classé de A à E, pour les baux conclus, renouvelés ou tacitement reconduits depuis le 24 août 2022.

Une attention toute particulière doit être apportée lorsque le dernier loyer appliqué au précédent locataire est supérieur au loyer de référence majoré, le bailleur n'aura pas d'autre choix que de diminuer le loyer de base à appliquer à la location afin d'atteindre le montant correspondant au loyer de référence majoré.

Les exceptions au respect du dernier loyer du précédent locataire en cas de relocation sont au nombre de trois :

- le logement fait l'objet d'une première location ;
- Ou il est inoccupé par un locataire depuis plus de dix-huit mois ;
- Ou il a fait l'objet de travaux d'amélioration depuis moins de six mois d'un montant au moins égal à la dernière année de loyer.

De plus, la loi Pouvoir d'achat, adoptée le 16 août 2022, a instauré un plafonnement de l'Indice de Référence des Loyers (IRL) afin de limiter la hausse des loyers face à l'inflation. Ce mécanisme, prolongé jusqu'au 1er trimestre 2024 par la loi du 7 juillet 2023, a empêché les propriétaires bailleurs d'appliquer pleinement les revalorisations de loyer basées sur l'évolution de l'IRL capé à 3.5 %.

S'il a permis de protéger les locataires contre des hausses excessives, il a également réduit la rentabilité locative des bailleurs en sus de la hausse de leurs charges en particulier de la taxe foncière dans de nombreuses communes de France accentuée par la suppression de la taxe d'habitation et la formation augmentation du coût des charges de copropriété.

2.4 Encadrement des loyers : pas de compensation en vue !

Tous les dispositifs ayant l'objectif d'une modération volontaire des loyers sont accompagnés par des mesures fiscales incitatives pour le bailleur : parc social, Loc'Avantages, logements intermédiaires, ex-Pinel etc.

Par comparaison, aucune mesure compensatoire n'a été mise en place pour les bailleurs soumis à une limitation artificielle de leurs loyers en raison du dispositif d'encadrement.

Cette situation soulève des interrogations quant à son équité et sa justification, notamment au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

En outre, la performance énergétique des logements n'est pas prise en compte parmi les critères d'encadrement : que des travaux de rénovation aient été réalisés ou non, les plafonds de loyers demeurent identiques.

Dans ce contexte, les incitations à conserver ou à développer une activité de location sont limitées.

Cela favorise un report vers la location meublée et amène les bailleurs à privilégier le régime fiscal le moins contraignant, entre location nue, location meublée professionnelle (LMP) ou non professionnelle (LMNP).

Il convient de noter que ces régimes eux-mêmes font l'objet d'instabilités, comme en témoigne la récente modification de l'assiette des plus-values immobilières applicable au LMNP dans la dernière loi de finances pour 2025.

2.5 Rentabilité en déclin : des effets pervers sur l'offre locative

L'un des paradoxes les plus flagrants de l'encadrement des loyers est qu'il prétend **protéger l'accès au logement**, tout en provoquant **une raréfaction progressive de l'offre**. Ce mécanisme, pourtant bien identifié par les économistes, est aujourd'hui observable sur le terrain : l'effet d'éviction des bailleurs est réel, constant et préoccupant.

Un découragement massif des bailleurs privés

Face aux contraintes juridiques, au plafonnement des loyers et à l'alourdissement des charges, de nombreux propriétaires préfèrent :

- **ne plus louer du tout,**
- ou **basculer vers des usages alternatifs** : meublé de tourisme, location à la nuitée, ou tout simplement vente du bien.

Résultat : des logements autrefois proposés à la location classique sortent progressivement du marché, en particulier dans les zones déjà tendues.

Une baisse de rentabilité dissuasive

L'encadrement ne tient pas compte :

- de l'inflation des coûts (travaux, impôts, frais de gestion),
- des obligations nouvelles (rénovation énergétique, DPE, normes),
- ni du risque locatif croissant (impayés, contentieux).

Dans de nombreux cas, la rentabilité nette s'effondre **en dessous du seuil d'acceptabilité**, poussant les propriétaires à arbitrer en faveur d'autres formes de placements ou à se retirer purement et simplement.

« Entre janvier 2021 et septembre 2024, l'offre locative a chuté de 55 % alors que la demande a augmenté de 100 % sur le marché parisien. Trouver un logement en location dans la capitale est devenu un réel casse-tête. [...]»²⁵.

Plusieurs facteurs expliquent cette tendance :

²⁵ Empruntis, 13.11. 2024 : « Immobilier parisien : l'effondrement de l'offre locative ».

<https://www.empruntis.com/financement/actualites/immobilier-parisien-effondrement-offre-locative-19107.php>

- *l'encadrement des loyers ;*
- *l'interdiction de louer les logements dont le diagnostic de dépenses énergétiques est classés G dès janvier 2025 ;*
- *la hausse de la taxe foncière (+ 52 % en 2024) ; »*

On peut aussi s'interroger : pourquoi des propriétaires laissent des **logement vides** ?

Le faible rendement de la location nue par rapport aux meublés touristiques. D'où un report de l'offre dans ces territoires. Ailleurs, faute de demande touristique, la vacance reste une solution qui s'impose de fait. On ne choisit pas la vacance ; elle est le résultat de l'absence d'autre solution.

2.7.3. Les modélisations montrent une rentabilité nettement supérieure de la location meublée touristique sur la location meublée et nue

Les modélisations effectuées par la mission avec la méthodologie et les hypothèses présentées supra aboutissent à plusieurs constats clairs, valables pour toutes les villes étudiées :

- un avantage constant de la location meublée sur la location nue en termes de bénéfices retirés de la location d'un même appartement ;
- un avantage constant du régime réel sur le régime micro, que cela soit en régime foncier ou BIC, et que ce soit en location nue, meublée ou meublée de courte durée, avec une exception notable pour le régime micro BIC « classé », qui est moins imposé (par l'abattement dérogatoire de 71 %) donc plus rémunérateur que le BIC réel lui-même ;
- une rémunération beaucoup plus forte en location courte durée, même avec un taux d'occupation du logement de l'ordre de 60 %.

Ces résultats ne sont pas une surprise. Le rapport IGF / IGEDD sur la location meublée notait déjà en 2016 que « *la rentabilité après impôt de la location meublée classique d'un bien est toujours supérieure à celle de la location nue du même bien* ». Par ailleurs, selon ce même rapport, « *le surcroît de rentabilité de la location meublée dépend toutefois du régime fiscal du propriétaire, le régime réel offrant des taux de rentabilité très supérieurs* ».

Tableau 17 : Estimation du taux de rentabilité d'un investissement locatif (hors plus-value) sur 12 ans en fonction du mode de location et de l'imposition du ménage investisseur

Profil	Location nue libre		Location meublée classique		Location meublée de courte durée		
	Réel	Micro-foncier	Réel	Micro-BIC	Réel	Micro-BIC non classé	Micro-BIC classé
Montpellier							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,8 %	1,7 %	2,2 %	1,9 %	3,9 %	3,2 %	3,9 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,1 %	0,9 %	1,7 %	1,2 %	3,3 %	2,0 %	3,2 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	-0,2 %	-0,4 %	0,5 %	-0,1 %	1,9 %	0,3 %	1,9 %
La Rochelle							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,8 %	1,8 %	2,4 %	2,2 %	3,4 %	2,7 %	3,3 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,2 %	1,1 %	2,0 %	1,6 %	2,9 %	1,7 %	2,7 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	-0,2 %	-0,2 %	0,8 %	0,3 %	1,7 %	0,2 %	1,5 %
Annecy							
Ménage modeste (TMI 11%)	1,9 %	1,9 %	2,7 %	2,4 %	4,4 %	3,8 %	4,5 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,3 %	1,3 %	2,2 %	1,9 %	3,6 %	2,8 %	3,9 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	0,0 %	0,1 %	1,1 %	0,7 %	2,2 %	1,1 %	2,6 %
Paris 13ème arrondissement							
Ménage modeste (TMI 11%)	2,4 %	2,5 %	3,1 %	3,0 %	5,6 %	5,2 %	6,0 %
Ménage moyen (TMI 30%)	1,6 %	1,9 %	2,6 %	2,4 %	4,6 %	4,0 %	5,3 %
Ménage très aisé (TMI à 45% et IFI 0,7%)	0,3 %	0,6 %	1,4 %	1,2 %	3,0 %	2,2 %	3,9 %

Source : Mission.

L'échec constaté de l'expérimentation et les nombreuses causes identifiées appellent à des décisions claires.

- Il apparaît nécessaire d'y mettre un terme sans chercher à en prolonger ou corriger les mécanismes, tant ceux-ci reposent sur une multitude de paramètres complexes et difficilement maîtrisables.
- Il est temps de revenir à l'essentiel : reconnaître pleinement le rôle central des bailleurs privés, acteurs économiques majeurs du marché locatif, trop souvent relégués au second plan.
- L'objectif prioritaire devrait désormais être de renforcer et développer le parc locatif privé afin de répondre durablement à la demande de logement.

2.6 Evaluation de l'impact économique des dispositifs d'encadrement

Quelles conséquences sur l'offre ? Quelles conséquences sur la transitions énergétique ? : en tous points, elles sont négatives.

Si l'encadrement des loyers vise à réguler le marché locatif et à favoriser l'accès au logement pour les ménages modestes, ses effets concrets révèlent des conséquences parfois inverses à ses intentions initiales.

- Le marché du logement est aujourd'hui marqué par un profond **déséquilibre entre l'offre et la demande**. Cette situation se traduit notamment par une saturation des dossiers de candidature, les biens disponibles étant très largement insuffisants pour répondre aux besoins croissants des demandeurs. En conséquence, de nombreux futurs locataires expriment un fort mécontentement face à la difficulté d'accéder à un logement, en raison de l'augmentation significative des délais de recherche. Ce contexte tendu repousse l'accès effectif au logement pour de nombreuses

personnes, aggravant ainsi la précarité résidentielle et renforçant les inégalités d'accès à un habitat.

- L'encadrement **bénéficie aux ménages les plus solvables**. En effet, les recettes locatives étant plafonnée, le bailleur aura le réflexe de s'assurer du bon paiement des loyers. Ainsi, pour éviter le risque d'impayés seront écartés de fait les ménages les moins solvables. Ceux précisément que le dispositif entendait protéger. L'encadrement **bénéficie donc aux plus aisés** : ils sont davantage solvables et accèdent donc plus facilement au parc locatif. Ils bénéficient en outre d'un loyer encadré.
- **Attrition du parc locatif** : Inversement, les bailleurs, dont les recettes locatives ont baissé du fait des encadrements, se paupérisent. Ils interrogent donc leur stratégie patrimoniale. Nombreux sont ceux qui vendent le bien, ou le reprennent pour l'habiter eux-mêmes ou loger un proche, faute **d'un rendement qui de modeste est devenu nul voire négatif**.
- Encadrer une partie seulement d'une zone géographique entraîne une **augmentation des loyers dans les zones limitrophes** non encadrées (*Cité par Clameur, avril 2025*)
- **Chute des biens gérés mis à dispositions des Français** : Avec l'entrée en vigueur de la loi Climat et Résilience, les logements classés G sont interdits à la location dès janvier 2025. En Île-de-France, jusqu'à **55 % des baux** concernent des **logements classés E, F ou G**, posant un enjeu majeur de rénovation et d'accès au logement. (*Clameur, avril 2025*)

Des travaux différés voire abandonnés

Dans un contexte d'encadrement rigide, les bailleurs hésitent à investir :

- **dans la rénovation thermique**, non valorisable dans le loyer,
- **dans l'entretien courant**, perçu comme non rentable,
- voire **dans la remise en location**, faute de perspective de rentabilité suffisante.

Ce gel des investissements contribue à **la dégradation progressive du parc locatif**, y compris dans des zones pourtant qualifiées de "tendues".

Des logements vacants de plus en plus nombreux

À contre-courant de la volonté politique de "mobiliser le parc vacant", l'encadrement pousse certains propriétaires à **laisser leur logement vide**. Cette stratégie de retrait temporaire est parfois utilisée :

- en attente d'un changement législatif,
- d'une opportunité de vente,
- ou pour éviter les contraintes locatives perçues comme trop lourdes.

Ainsi, **le dispositif aggrave le phénomène qu'il prétend combattre** : la pénurie de logements accessibles dans les zones les plus demandées.

Une mesure contraire à l'objectif de rénovation du parc

Alors que l'État affiche des ambitions élevées en matière de **transition énergétique** et de lutte contre les "passoires thermiques", l'encadrement des loyers envoie un **signal contradictoire** aux propriétaires bailleurs. En fixant des plafonds rigides sans prendre en compte les efforts de rénovation, il **désincite fortement** à engager les travaux pourtant nécessaires à l'amélioration du parc.

Des investissements non valorisables

Les rénovations énergétiques (isolation, changement de chaudière, remplacement des fenêtres, etc.) représentent **des coûts lourds et croissants (30 000 € à 50 000 € pour une rénovation globale)**, que le dispositif ne permet **pas de répercuter sur le loyer**, même en cas de gain de performance énergétique.

Un propriétaire qui dépense plusieurs dizaines de milliers d'euros pour améliorer son logement :

- **ne peut pas dépasser le plafond de loyer,**
- **ne peut pas appliquer un complément de loyer** pour "caractère exceptionnel",
- **ne bénéficie d'aucune sécurité juridique** quant à la reconnaissance de la qualité ajoutée à son bien.

Le retour sur investissement devient incertain, voire inexistant.

Un frein à la transition écologique

L'effet pervers est majeur : en bloquant le loyer, on bloque également **l'amortissement économique des travaux**, pourtant encouragés par ailleurs par des aides publiques (MaPrimeRénov' faisant actuellement l'objet d'une suspension espérons le temporaire, CEE, etc.). Or :

- sans levier locatif, **les aides sont insuffisantes à elles seules,**
- et les contraintes réglementaires (DPE, interdiction de louer certains logements dès 2025) deviennent de plus en plus lourdes.

Au lieu d'accélérer la rénovation, **l'encadrement la retarde**, faute d'un modèle économique soutenable.

Un non-sens dans la hiérarchie des priorités publiques

Alors que la France s'est engagée à :

- **réduire ses émissions de CO₂,**
- **rénover 500 000 logements par an,**
- **éradiquer les passoires thermiques** du parc locatif d'ici à 2028,

le maintien d'un encadrement rigide des loyers, déconnecté des niveaux d'investissement nécessaires, constitue **un obstacle structurel** à la réalisation de ces objectifs.

Une discrimination paradoxale

Les bailleurs les plus vertueux, qui rénovent, qui entretiennent, qui investissent dans le confort thermique de leurs locataires, se retrouvent **traités de la même manière que ceux qui n'engagent aucun effort**.

En ne valorisant pas les travaux, l'encadrement crée **une prime à l'inaction et une forme d'injustice réglementaire**.

Un rejet croissant chez les acteurs de terrain

Depuis sa mise en place, l'encadrement des loyers suscite une **adhésion limitée, voire une opposition franche**, de la part des principaux acteurs du logement privé. Agents immobiliers, administrateurs de biens, syndics, investisseurs, propriétaires particuliers : tous partagent un constat commun, **fondé sur l'expérience quotidienne du terrain**.

Une mesure perçue comme technocratique et déconnectée

Les professionnels de l'immobilier regrettent un dispositif :

- élaboré **sans concertation réelle**,
- souvent **incompréhensible pour les usagers**, tant propriétaires que locataires,
- **difficile à expliquer, à justifier, à appliquer** dans les cas concrets.

Il est perçu comme un **instrument rigide**, imposé d'en haut, ignorant les subtilités du marché local, des attentes des locataires, ou des efforts consentis par les bailleurs.

2.6 L'altération des biens immobiliers liée à la perte de revenu

La période 2014-2020 de mise en place des encadrements a précédé la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (Loi Climat et résilience)* qui a érigé la **performance énergétique** en critère de **décence** locative et qui définit les critères permettant de louer un bien ou non à compter de 2023/2025/2028 pour les passoires énergétiques (G et F).

Les bailleurs, dont les recettes locatives ont donc baissé sur 10 ans²⁶, se voient soudainement contraints à l'accélération des obligations de rénovation de leur bien. Cela consiste à demander un effort financier à celui dont on a réduit les recettes.

Les bailleurs ont été trompés dès le début par un **système en décalage avec les réalités** : Hors-sol pour la fixation des loyers et sur les compléments de loyers²⁷. Hors-sol concernant le DPE (critère différentiel pas pris en compte). Hors sol pour l'IRL. Hors-sol par rapport aux objectifs de rénovation (bailleurs ont besoin de recettes). Hors-sol quant à l'offre locative.

²⁶ Voir CLAMEUR, avril 2025 (infra / annexe 1.1)

²⁷ Voir infra : Annexe 2.5

Face à cette situation, où les objectifs de l'encadrement des loyers se heurtent à une réalité contrastée, les bailleurs réagissent comme ils le peuvent, adaptant leurs stratégies patrimoniales pour limiter les pertes et préserver la rentabilité de leurs biens.

La puissance publique peut compter sur eux à condition de modifier les règles, de **modifier la Norme** :

- Revoir voire supprimer ce **dispositif d'encadrement**
- Sortir les **logements de F à A** de l'encadrement
- Revoir ou ajuster la norme de l'indécence énergétique : distinguer l'habitabilité d'un bien (décence) et la performance énergétique du bien. **Il faut sortir la performance énergétique du bien des critères de décence**, on maintiendrait l'accès au parc locatif – le droit au logement, et l'on traiterai par ailleurs la question de la performance.

2.7 Une extension désorganisée de l'expérimentation

Ce qui devait être une mesure ciblée et temporaire est devenu une règle quasi-généralisée²⁸. À ce jour, plusieurs grandes agglomérations ont rejoint le dispositif, parfois seulement quelques mois avant la fin de l'expérimentation nationale, comme Grenoble (2025) ou l'outre-mer (2025)²⁹. Comment tirer un bilan sérieux d'une mesure qui n'a pas été appliquée uniformément ni évaluée sur une période suffisante ?

Les arrêtés préfectoraux sont eux-mêmes très hétérogènes, certains distinguant maisons et appartements, d'autres non. Le zonage est parfois incohérent : certains quartiers à forte tension sont exclus, tandis que des secteurs calmes et abordables sont encadrés. Cela crée une inégalité de traitement flagrante entre propriétaires, selon la commune, l'arrondissement ou même la rue.

²⁸ Voir Annexe 3.1 : liste des communes encadrées

²⁹ Loi du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.

III.- La place des bailleurs dans le système économique français

3.1. Le logement privé, pilier incontournable pour répondre à la crise du logement

Le marché locatif privé représente une part essentielle de l'offre de logements en France, particulièrement face à un besoin croissant de solutions de logement. Environ 22,9 % des Français sont locataires dans le parc privé (contre 17,4 % dans le parc public), ce qui montre l'importance de ce secteur pour répondre à la demande, en particulier dans les grandes villes et les zones tendues où l'offre de logements sociaux est insuffisante. Le secteur privé contribue ainsi à pallier les déficits dans la construction de logements sociaux, rendant les bailleurs privés indispensables à l'équilibre du marché.



Source INSEE LE PARC DE LOGEMENTS Paru le 12/09/2024

3.2. Bailleurs privés : des acteurs clés pour l'économie du pays

Les bailleurs privés jouent un rôle significatif dans l'économie française, à la fois en termes de revenus générés et de contributions fiscales. En effet, les loyers versés par les locataires privés alimentent l'économie nationale, tout en participant au financement de diverses collectivités par le biais des taxes foncières et autres impôts notamment lors de l'acquisition. En outre, les investissements dans le secteur locatif génèrent de l'emploi, notamment dans les secteurs de la construction, de la transaction immobilière et de la gestion immobilière et des services liés à l'entretien des biens immobiliers.

3.3 Logement privé : une charge allégée pour l'État comparé au logement social

Contrairement aux logements sociaux, qui nécessitent des financements publics pour leur construction, entretien et gestion, les logements privés sont financés par les bailleurs eux-mêmes, souvent par le biais de crédits ou d'investissements personnels. Les bailleurs privés ne bénéficient pas d'aides directes à la construction (sauf dans le cadre de certains dispositifs de défiscalisation comme la réduction d'impôt Pinel) et ne demandent généralement pas de subventions pour l'entretien ou la rénovation de leurs biens. Ils répondent ainsi à une part importante de la demande de logements sans mobilisation de fonds publics.

3.4. Assurer une rentabilité durable pour le bailleur

Pour encourager le développement du parc locatif privé, il est essentiel de maintenir un intérêt financier pour les bailleurs. Cela passe par des dispositifs fiscaux attractifs (comme la loi Pinel, Denormandie, ou les réductions d'impôts liées aux travaux de rénovation) ou par la création d'un "statut du bailleur privé", généralisant par exemple la possibilité d'amortir la valeur du bien ou de déduire un déficit foncier sur l'ensemble des revenus du contribuable. Inversement, si les conditions économiques et fiscales deviennent trop contraignantes, cela dissuade les investisseurs, réduisant ainsi l'offre locative et augmentant la pression sur les logements sociaux comme l'illustre la situation actuelle.

3.5 Les bailleurs privés : qui sont-ils ?

Qui sont les bailleurs privés en France ?

Les bailleurs privés en France sont des personnes physiques ou morales qui mettent en location des biens immobiliers dans le cadre d'un investissement locatif. Ils représentent une part importante du marché de la location, notamment dans le secteur privé, qui coexiste avec les bailleurs publics (comme les HLM). Ces bailleurs privés peuvent être des :

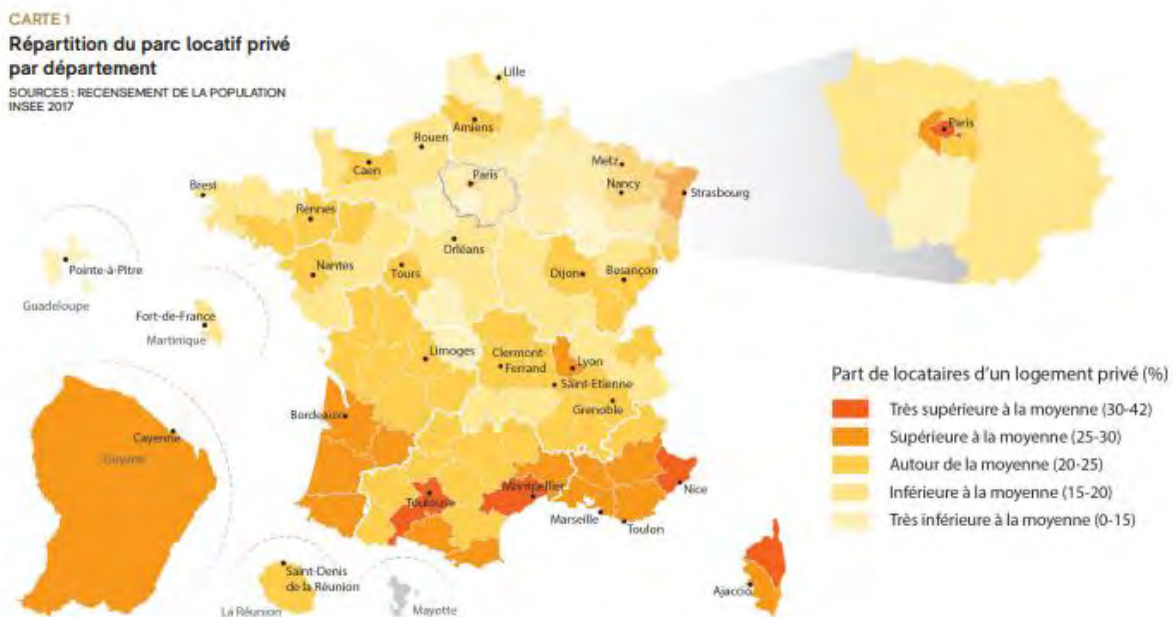
- **Particuliers** : Des investisseurs qui achètent un bien immobilier pour en tirer des revenus locatifs.
- **Sociétés civiles de placement immobilier (SCPI)** : Des sociétés qui collectent des fonds auprès d'investisseurs pour investir dans des biens immobiliers à louer.
- **Sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)** : Des entreprises cotées en bourse qui investissent dans l'immobilier et distribuent les revenus locatifs sous forme de dividendes.

Les bailleurs privés ont généralement pour objectif de générer un revenu passif à travers la location de leurs biens tout en profitant de la valorisation potentielle de l'immobilier à long terme.

La situation de l'investissement locatif en France

L'investissement locatif en France a connu des périodes d'intenses fluctuations au cours des dernières décennies, notamment influencées par des facteurs économiques, politiques et fiscaux. L'immobilier reste l'un des secteurs les plus prisés des Français en matière d'investissement, malgré une concurrence accrue avec d'autres types d'investissements comme les actions, les obligations ou les cryptomonnaies.

Les zones les plus populaires pour l'investissement locatif se concentrent principalement dans les grandes villes comme Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, ou encore Nantes, mais également dans certaines villes moyennes où la demande locative reste forte. La loi Pinel et d'autres dispositifs fiscaux tels que le dispositif Denormandie ou le statut de Loueur en Meublé Non Professionnel (LMNP) ont favorisé l'investissement locatif, en offrant des réductions fiscales ou des avantages en matière de gestion des revenus locatifs.



Source MARCHÉS LOCAUX DE L'HABITAT : COMPLÉMENTARITÉ DES PARCS LOCATIFS PRIVÉ ET PUBLIC
 Décembre 2021

Toutefois, en raison des récentes réformes ayant impacté l'immobilier (encadrement des loyers, critère de décence de la performance énergétique pour la location) et de la situation économique du pays ces dernières années, l'investissement locatif n'a plus le même attrait pour les Français.

Les profils des investisseurs locatifs en France ?

Les investisseurs dans l'immobilier locatif en France sont variés :

- **Les particuliers** : Majoritaires, ils représentent environ 60% des investissements locatifs. Ils investissent souvent dans des appartements ou des maisons pour un complément de retraite ou pour préparer l'avenir de leurs enfants. Les investisseurs sont souvent dans des tranches d'âge plus élevées, cherchant à constituer un patrimoine durable.
- **Les jeunes investisseurs** : Depuis quelques années, on observe une tendance à la hausse des jeunes (25-35 ans) qui investissent dans des petites surfaces en ville pour tirer parti de la rentabilité élevée de ces biens.
- **Les investisseurs étrangers** : La France continue d'attirer les investisseurs étrangers, surtout dans les grandes villes où la demande locative est stable et où la rentabilité locative peut être intéressante, notamment dans les secteurs du logement meublé ou saisonnier.

L'investissement locatif reste-t-il attractif ?

L'investissement locatif en France reste attractif, mais la situation a évolué ces dernières années, et certaines tendances laissent penser que cette forme d'investissement pourrait être moins séduisante à l'avenir³⁰ :

- **Rendement en baisse** : Dans certaines zones très tendues, les rendements locatifs ont diminué en raison de l'augmentation des prix de l'immobilier et de la réglementation plus stricte en matière de location.
- **Pression fiscale** : La fiscalité sur les revenus fonciers a été renforcée, et les mesures telles que l'encadrement des loyers ou la mise en place de taxes supplémentaires peuvent décourager certains investisseurs.
- **Difficulté d'accès au crédit** : La hausse des taux d'intérêt, ces dernières années, a restreint l'accès au crédit immobilier, ce qui a freiné une partie des investisseurs potentiels.
- **Nouvelles obligations de performance énergétique des logements** : Beaucoup de bailleurs se retrouvent frappés de plein fouet par les obligations de performance énergétique et par le calendrier à très court terme pour l'exclusion des passoires thermiques.

Cependant, l'immobilier reste un placement relativement sûr et tangible, ce qui continue d'attirer des investisseurs recherchant de la stabilité, surtout en période d'incertitude économique mais les récents

³⁰ <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html>

chiffres publiés par la FPI interrogent comme l'illustre la baisse de 11.7 % des ventes de logements neufs aux investisseurs particuliers³¹

Critères Essentiels pour un Investissement Locatif Réussi

Un bon investissement locatif peut être défini de plusieurs manières, mais il existe quelques critères à prendre en compte pour qu'il soit rentable et durable :

- **Emplacement** : L'emplacement reste la règle d'or. Un investissement dans une ville ou un quartier où la demande locative est forte garantit une rentabilité plus stable. Les villes universitaires, les quartiers proches des transports en commun et ceux en pleine revitalisation sont des bons choix.
- **Type de bien** : Les petites surfaces (studio, T2) sont souvent privilégiées dans les grandes villes où la demande locative est importante. En revanche, dans certaines zones, les maisons familiales peuvent offrir de meilleurs rendements.
- **Rentabilité** : Un bon investissement locatif doit offrir un rendement locatif brut supérieur à 5% dans de nombreuses régions pour être considéré comme rentable. Il convient de calculer les charges (travaux, taxes, assurance) pour obtenir une estimation nette de rentabilité.
- **Diversification** : Il est aussi important de diversifier ses investissements pour réduire les risques. Par exemple, investir dans des biens meublés ou dans des immeubles de rapport peut permettre de limiter les aléas liés à l'inoccupation ou à l'évolution du marché locatif.

Quels freins rencontrent les investisseurs locatifs aujourd'hui ?

L'investissement locatif en France fait face à plusieurs obstacles qui compliquent l'entrée sur le marché ou la rentabilité des projets :

- **L'évolution de la réglementation** : L'encadrement des loyers dans certaines villes comme Paris ou Lille, la législation sur la location meublée ou encore les nouvelles normes énergétiques qui imposent des rénovations importantes dans certains logements (par exemple, les passoires thermiques), ajoutent une couche de complexité pour les investisseurs.
- **La hausse des taux d'intérêt** : Depuis 2022, les taux d'intérêt ont augmenté, ce qui rend l'accès au crédit plus coûteux. Cela a un impact direct sur la rentabilité des investissements et peut dissuader certains investisseurs potentiels.
- **La concurrence accrue** : La demande locative reste forte, mais les prix des biens immobiliers dans certaines zones continuent de grimper, ce qui rend l'investissement plus difficile pour les petits investisseurs, notamment dans les grandes métropoles où la rentabilité locative nette est plus faible.

³¹ *Source LES CHIFFRES DU LOGEMENT NEUF 4e TRIM 2024 ET BILAN ANNUEL - Observatoire de l'immobilier de la FPI - 13.02.2025

- **Les coûts de rénovation et d'entretien** : Le coût de la rénovation des anciens biens, notamment pour se conformer aux nouvelles normes énergétiques, peut également peser lourd sur la rentabilité, surtout pour les investissements dans l'ancien.

L'investissement locatif en France reste une option populaire pour ceux qui cherchent à diversifier leur patrimoine et à générer des revenus passifs. Cependant, il existe de nombreux défis liés à la rentabilité, la réglementation, et l'accès au financement. Un investissement locatif réussi dépendra de plusieurs facteurs, dont l'emplacement, le type de bien et la capacité à s'adapter aux évolutions du marché immobilier. Bien que l'immobilier continue d'attirer, il est crucial de faire des choix éclairés et de bien évaluer les risques et opportunités avant de se lancer dans un projet d'investissement locatif.

3.6. Une défiance grandissante chez les propriétaires et les professionnels

Un malaise dans la profession immobilière

De nombreux bailleurs expriment aujourd'hui :

- leur **épuiement face à l'instabilité réglementaire**,
- leur **inquiétude juridique permanente**,
- leur **frustration d'être assimilés à des "marchands de sommeil"**, alors qu'ils proposent des logements entretenus, conformes, et à des loyers raisonnables.

Le résultat est un **désengagement progressif**, qui touche autant les petits propriétaires que les investisseurs institutionnels.

Un malaise dans la profession immobilière

Les agents et gestionnaires de biens sont souvent placés dans une **position intenable** :

- entre l'obligation de conseiller les propriétaires sur un cadre qu'eux-mêmes jugent impraticable,
- et le risque de contentieux avec les locataires ou les autorités de contrôle,
- tout en gérant l'ensemble des autres contraintes (baux, diagnostics, états des lieux, charges...).

Le dispositif **accroît leur charge mentale et administrative**, sans valeur ajoutée pour la relation locative.

Une perte de confiance généralisée

Ce rejet n'est pas idéologique. Il naît de l'expérience : celle de **voir un dispositif censé protéger le marché l'affaiblir**, de constater que les mesures d'exception deviennent la norme, que les efforts de qualité sont invisibilisés, que la règle sanctionne plus qu'elle n'encourage.

Ce rejet s'exprime aujourd'hui :

- dans les remontées des fédérations professionnelles,
- dans les constats des associations de propriétaires,
- dans la voix des praticiens, de plus en plus nombreux à **renoncer à exercer dans des zones soumises à l'encadrement.**

CONCLUSION ET PROPOSITIONS

Entre dogme et réalité :

les limites flagrantes de l'encadrement des loyers

CONCLUSION

Loin de nier les tensions sur le marché locatif, ce rapport appelle à une régulation fondée sur **l'écoute du terrain, la reconnaissance des efforts des bailleurs, et la cohérence avec les autres politiques publiques**. L'encadrement tel qu'il existe aujourd'hui **rate sa cible, affaiblit le parc locatif privé**, et freine les dynamiques vertueuses.

Il est temps de **refonder les règles**, pour qu'elles protègent sans pénaliser, incitent sans contraindre, et construisent un marché du logement **plus juste, plus lisible et plus durable**.

L'encadrement des loyers, voulu comme un levier pour améliorer l'accès au logement, n'a pas produit les résultats escomptés. Loin de faciliter la location pour les ménages, ce dispositif a contribué à fragiliser l'offre locative, complexifiant l'accès au logement et introduisant des déséquilibres préjudiciables sur le marché.

Pour les locataires, les bénéfices attendus demeurent illusoires : files d'attente à rallonge lors des visites, critères de sélection durcis, et ralentissement de la fluidité du marché, y compris dans le secteur social, sont autant de symptômes des effets contre-productifs de cette mesure.

Par ailleurs, le cumul des contraintes, entre l'encadrement des loyers, les limitations imposées à la relocation et les nouvelles exigences de performance énergétique, aggrave la crise du logement. L'exclusion progressive des logements énergivores, sans accompagnement suffisant pour les propriétaires, provoque le retrait massif de biens du parc locatif privé, accentuant ainsi la pénurie de logements accessibles.

Face à ce constat préoccupant, nous demandons au gouvernement de conduire une évaluation rigoureuse et transparente de l'expérimentation de l'encadrement des loyers. Il est impératif que la politique du logement soit repensée en cohérence avec les objectifs de rénovation énergétique et de décarbonation du parc immobilier, sans sacrifier l'équilibre du marché locatif.

Nous réaffirmons notre opposition à ce dispositif inadapté et appelons à l'élaboration de solutions plus pragmatiques, capables d'assurer à la fois la protection des locataires et la préservation d'une offre locative suffisamment large, de qualité et économiquement viable.

Des pistes alternatives pour une régulation juste et efficace

Plutôt que de rejeter toute forme d'encadrement, les professionnels et représentants des propriétaires souhaitent aujourd'hui **ouvrir le débat sur des solutions plus équilibrées**, plus ciblées, et réellement efficaces pour répondre aux tensions locatives **sans asphyxier l'offre ni décourager l'investissement**.

Remettre le bon sens au cœur du dispositif

Il est essentiel de :

- reconnaître que **tous les marchés locaux ne se valent pas**,
- tenir compte de **la qualité réelle des logements**,
- encourager les propriétaires qui investissent, entretiennent, rénovent.

Cela suppose **un cadre modulable**, qui laisse une marge d'appréciation, plutôt qu'une grille rigide et uniforme.

Rendre possible une modulation intelligente des loyers

Propositions concrètes :

- intégrer un **bonus de loyer encadré** en cas de rénovation énergétique significative ;
- reconnaître explicitement des **compléments de loyer standardisés**, pour certaines caractéristiques clairement définies (terrasse, vue, double exposition, standing...),
- simplifier les procédures de justification, pour éviter le contentieux systématique.

Mettre fin à l'insécurité juridique

Une réforme doit viser à :

- **clarifier les règles**, en publiant un guide opposable aux parties et aux juges,
- garantir **la stabilité des règles pendant toute la durée du bail** (éviter les effets rétroactifs),
- instaurer **un droit au complément de loyer justifié**, contrôlé en amont et non révisable a posteriori sauf fraude manifeste.

Encourager la rénovation plutôt que la pénaliser

Il est urgent d'articuler les objectifs de transition énergétique avec ceux de la politique du logement :

- autoriser un **ajustement du loyer plafonné en fonction de l'investissement réalisé** (avec justificatifs à l'appui),
- renforcer les **dispositifs incitatifs**, mais surtout, **en permettre l'amortissement locatif**.

Renforcer la transparence plutôt que la contrainte

Enfin, plutôt qu'un encadrement autoritaire, pourquoi ne pas :

- développer des **observatoires locaux ouverts et régulièrement mis à jour**,
- inciter les professionnels à **publier des fourchettes de loyers par quartier**, en lien avec les DPE, la qualité de l'immeuble, etc.,
- **valoriser les bailleurs exemplaires**, plutôt que de les mettre tous dans le même panier.

L'ENCADREMENTS DES LOYERS À L'ÉPREUVE DES FAITS

ANNEXES

ANNEXES	2
I.- Evolution du marché locatif privé	3
II - Les incohérences des loyers encadrés et de références	5
2.1- Exemple 1 - A surface égale, un T2 se loue moins cher qu'un studio !.....	5
2.2- Exemple 2 - Les loyers de références augmentent-ils différemment de l'IRL ?.....	6
2.3 - Exemple 3 - Les loyers du parc privé augmentent moins que l'IRL.....	7
2.4 - Exemple 4 - Un report vers la location meublée touristique des lofts	9
2.5 - Exemple 5 - Le complément de loyers	13
III-La fixation des loyers	17
3.1- Tableau de fixation des loyers selon les baux et les zones.....	17
3.2- Comment se présente l'encadrement des loyers ?	18
3.3-Quelles sont les données collectées - interrogation des OLL.....	26
IV-Historique des encadrements.....	28
4.1 -Liste des communes encadrées.....	28
4.2- Les recours contentieux contre les arrêtés préfectoraux.....	31
4.3 L'encadrement des loyers en France : une régulation nécessaire ou un frein à l'équilibre du marché locatif ? Analyse comparée et effets économiques d'une politique interventionniste	33

ANNEXES

I- Evolution du parc locatif privé

1.1- Evolution du marché locatif privé (état des lieux) : communiqué de presse CLAMEUR (avril 2025)

II- Les aberrations (ou incohérences) des loyers de référence

2.1- Exemple 1 : à surface égale de 40 m², un T2 doit être loué moins cher qu'un studio si l'on veut respecter l'encadrement des loyers

2.2- Exemple 2 : Les loyers de référence augmentent beaucoup moins que l'IRL

2.3- Exemple 3 : Les loyers du parc privé augmentent moins que l'IRL

2.4- exemple 4 : Encadrement des loyers : des conséquences inattendues sur le marché locatif (location meublée touristique, loft etc.)

2.5- Exemple 5 : les compléments de loyers

III- La fixation des loyers

3.1-Tableau des différents cas de fixation de loyers selon les baux et les zones

3.2- Un encadrement des loyers, à quoi ça ressemble ?

3.3- -Les données collectées pour fixer les loyers de référence

IV - Historique des encadrements

4.1-liste des communes ayant mis en place l'encadrement des loyers

4.2-Contentieux

I.- Evolution du marché locatif privé

Entre stabilité des loyers et baisse de la mobilité dans le parc de logements, quel impact de la réglementation climat et de l'encadrement des loyers (le cas de Grenoble) ?

Communiqué de presse (avril 2025)

<https://clameur.fr/>

CLAMEUR dévoile son dernier état des lieux du marché locatif privé en France, basé sur les données actualisées de baux signés jusqu'au 4e trimestre 2024. Grâce à la mise en œuvre de son nouveau dictionnaire de données, la plateforme propose une analyse plus fine et encore plus fiable du marché.

Des loyers qui augmentent moins que l'inflation

Sur les deux dernières années, les loyers ont progressé de **2,53 % en moyenne**, bien en deçà de l'**Indice de Référence des Loyers (IRL)**, qui atteint +7 % sur la même période. Cette hausse contenue s'explique notamment par une stabilité des loyers des maisons (+1,18 %) et une évolution plus dynamique des studios (+3,66 %) et grands appartements (+3,62 %).

Diminution continue de la vacance locative

La **vacance locative – durée entre deux baux – a chuté de 12 jours en 10 ans**, témoignant d'un marché tendu dans de nombreuses zones. Paris, bien que toujours attractif, voit sa rotation ralentir, notamment par des travaux de rénovation énergétique liés aux nouvelles exigences du DPE.

Un marché de moins en moins mobile

Le **taux de rotation, indicateur de la mobilité des locataires, est en recul marqué : -7,29 %** sur 10 ans. Cette tendance à la stabilisation des ménages locataires reflète un **accès plus difficile à la propriété** dans certaines zones, mais aussi des effets liés à la régulation des loyers.

Rendements locatifs bruts en baisse sur la décennie

Alors que les loyers ont augmenté de +12,36 % sur 10 ans, les prix immobiliers ont grimpé de +20,39 %, entraînant une **baisse des rendements locatifs bruts de 4,79 % à 4,47 %**. Cette baisse de rendement est fortement **accentuée par la fiscalité**. Toutefois, une légère remontée est observée depuis mi-2023.

Une France locative à plusieurs vitesses, les disparités territoriales restent marquées

Paris atteint 29,85 €/m², contre 7,74 €/m² dans la Creuse, le rendement locatif théorique (hors vacance locative) varie de 3,7 % à Paris à 11,77 % dans la Nièvre, les villes comme Rennes et Brest se démarquent avec des hausses de loyers importantes sur les petites surfaces (+10,22 % et +9,17 % respectivement).

Encadrement des loyers : premiers impacts à Grenoble

Mis en place début 2025, **l'encadrement des loyers à Grenoble soulève des questions méthodologiques** : les références administratives semblent sous-estimer les loyers réels, et la segmentation spatiale complexe du marché local est peu prise en compte.

Le défi du DPE et de la loi Climat

Avec l'entrée en vigueur de la loi Climat et Résilience, les logements classés G seront interdits à la location dès janvier 2025. En Île-de-France, **jusqu'à 55 % des baux concernent des logements classés E, F ou G**, posant un enjeu majeur de rénovation et d'accès au logement.

Jean Michel CAMIZON, Président de CLAMEUR

 CLAMEUR



II - Les incohérences des loyers encadrés et de références

2.1- Exemple 1 - A surface égale, un T2 se loue moins cher qu'un studio !

L'encadrement des loyers : Comment ça marche ?

L'encadrement des loyers est défini par la loi ELAN dans son article 140. Aussi, lorsque l'encadrement des loyers est mis en place par arrêté préfectoral sur un secteur d'une commune classée en zone tendue, les loyers des nouveaux baux conclus, renouvelés et reconduits ne doivent pas dépasser un plafond défini par arrêté préfectoral. **C'est le « loyer de référence majoré. »** L'arrêté fixe aussi des loyers de référence minorés qui permettent aux bailleurs de réévaluer leurs loyers lors du renouvellement des baux, lorsque le loyer pratiqué est inférieur au loyer minoré.

Les loyers de référence sont définis par m² de surface habitable et calculés à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers et varient selon les secteurs géographiques, le nombre de pièces et l'époque de la construction.

Toutefois, l'interprétation de la règle de calcul des loyers de référence ainsi que leurs déclinaisons majorées et minorées donnent lieu à des imprécisions et incohérences dommageables.

Prenons l'exemple d'un T2 de 40 m² comparé à un T1 de même surface. Ces deux logements sont situés dans le même immeuble et loués non meublés. En appliquant les valeurs des loyers de référence majorés pour les logements 1 pièce et 2 pièces à la surface de 40 m², on obtient le graphique présenté ci-dessous.

Si cet immeuble se situe, par exemple, au 18bis Boulevard de la Bastille à Paris 12eme, alors le T1 se louera 1.228 €/mois hors charges alors que le T2 se louera 1.180 €/mois hors charges.

Cet exemple se vérifie quel que soit le secteur sur le territoire national où un arrêté d'encadrement des loyers a été pris. Il apparaît l'incohérence suivante : si on applique la règle des loyers de référence majorés, un T2 de 40m² se loue donc moins cher qu'un studio de 40m², ce qui bien évidemment est contraire à la réalité du terrain. En effet, à surface identique, le loyer d'un appartement est normalement variable à la hausse en fonction du nombre de pièces eu égard au confort apporté par une pièce dédiée au sommeil.

En bref ;

En pratique, à conditions égales et hors application du dispositif de l'encadrement des loyers, le loyer d'un logement 2 pièces de 40m² est toujours plus élevé que celui d'un logement 1 pièce de 40m² (et ce en raison notamment du gain de confort). Or le dispositif de l'encadrement des loyers conduit à inverser la logique lorsqu'il est applicable sous l'effet d'un arrêté préfectoral.

Cette incohérence a été constatée pour toutes les superficies et quel que soit le type de logement. Ainsi le loyer de référence majoré d'un T3 de 60m² est inférieur à celui d'un T2 de 60 m². Le loyer de référence majoré d'un T4 de 75 m² est inférieur à celui d'un T3 de 75 m². Aberrant non ?

2.2- Exemple 2 - Les loyers de références augmentent-ils différemment de l'IRL ?

Est-ce que les loyers de références augmentent moins vite que l'IRL ?

La question est pertinente, car un administrateur de bien a remarqué que des logements conformes à l'encadrement des loyers lors du précédent renouvellement de bail se trouvait non conforme 3 ans plus tard lors de l'échéance suivante.

Pour **Paris**, nous avons saisi les loyers de références de l'arrêté préfectoral de **2019**, et celui de **2023**.

- Pour comparer, nous avons pris la moyenne de ces 224 loyers de références :
14 zones X 4 types X 4 périodes de construction. Sur les 2 années concernées.

Présentation et interprétation sommaire des résultats :

- Il en ressort que : entre 2019 et 2023 l'augmentation moyenne des loyers de références sur ces 14 zones est de **4,7 %** alors que l'évolution de l'IRL connu à la date de signature de l'arrêté préfectoral (1er trimestre), augmente de **7,1%**. On peut donc en déduire que les bailleurs dont le loyer du logement était égal au loyer de référence majoré lors de la mise en place de l'encadrement, ont été pénalisés et que le montant du loyer maximum en 2023 est inférieur de 2,4 % à ce qu'il devrait être.

Pour **Bordeaux** :

L'arrêté préfectoral fixant les loyers de référence pour le 15/7/**2022** correspond à une collecte des loyers réalisée en 2021, et celui de **2023** à une collecte de 2022, celui de **2024** à une collecte de 2023.

Les administrateurs de biens et agents immobiliers appliquent systématiquement l'indexation des loyers. Les données issues des administrateurs de biens représentent entre 91 et 94% des données collectées. En conséquence, les loyers collectés devraient refléter l'indexation des loyers (puisque les loyers collectés sont presque tous indexés).

Quelle est l'indexation des loyers qui a été pratiquée entre la collecte réalisée en 2021 et celle réalisée en 2022 ? Si l'on considère que la collecte s'est étalée sur l'année entière, alors l'indexation a pu être réalisée de début 2021 à fin 2022. Il faut donc prendre en compte la moyenne de l'évolution des IRL entre début 2021 par rapport à 2020, et fin 2022 par rapport à 2021, soit une moyenne de 2,0% alors que l'évolution des loyers de référence est de 1,5% (1,0% pour la médiane).

Sur la base de cette première étude, sur la seule ville de Bordeaux, il est possible d'écrire qu'il est étrange que la médiane des loyers de référence n'augmente que de 1,0% alors que les IRL augmentent de **2,0%**.

Les loyers de références de l'arrêté pris en **juin 2024** pour Bordeaux augmentent de **2,6%** seulement alors que les IRL ont augmenté de **3,5%**.

2.3 - Exemple 3 - Les loyers du parc privé augmentent moins que l'IRL

Pour le parc privé, indépendamment de l'encadrement, l'évolution des loyers est inférieure à celle de l'IRL (CLAMEUR, mai 2022, nov.2023). De ce fait, pourquoi les encadrer ?

Alors que les loyers du parc privé sont revalorisés chaque année par indexation à l'Indice de référence des loyers (IRL), les mesures d'encadrement ont pour effet d'augmenter les loyers médians dans une proportion moindre que cet indice. Autrement dit : Même encadré lors de la signature du bail, un loyer ne pourra pas progresser au rythme de l'IRL.

Tel est l'effet apparemment assumé de cette politique mise en place depuis la loi Alur.

Les grilles d'encadrement annuelles, par exemple à Paris, ne progressent d'ailleurs pas non plus selon l'indexation spécifique des loyers. En effet, chaque année, les données recueillies par les OLL intègrent des loyers déjà bloqués, plafonnés, rabotés, les locations F et G dont les loyers sont gelés, et autres dispositifs de modération : les loyers médians sont donc contraints.

Ainsi l'encadrement atteint-t-il apparemment son but. Selon l'APUR¹: *“L'encadrement mis en œuvre a un effet de modération de la hausse des loyers à Paris, qui lui est propre et qui est distinct de l'inflation, de l'évolution de l'IRL et de la conjoncture. Cet effet est de -4,2 % entre juillet 2019 et juin 2022, par rapport à la hausse qui serait intervenue en l'absence d'encadrement.”*

Selon l'UNPI :

- **Entre 2019 et 2023** : Les bailleurs dont le loyer du logement était égal au loyer de référence majoré lors de la mise en place de l'encadrement, ont été pénalisés et que **le montant du loyer maximum en 2023 est inférieur de 2,4 % à ce qu'il devrait être.**
- **Entre 2023 et 2024** : Les **loyers de référence** augmentent en moyenne sur les 14 zones de **1,78%**. Le bailleur est-il pénalisé ? Oui car le loyer de référence augmente seulement de 1,78% en moyenne alors que le dernier IRL connu à la date de publication de l'arrêté de 2024 (T1) augmente de **3,4 %**, soit près du double (+91%)

La contraction artificielle des loyers choque donc d'un point de vue économique :

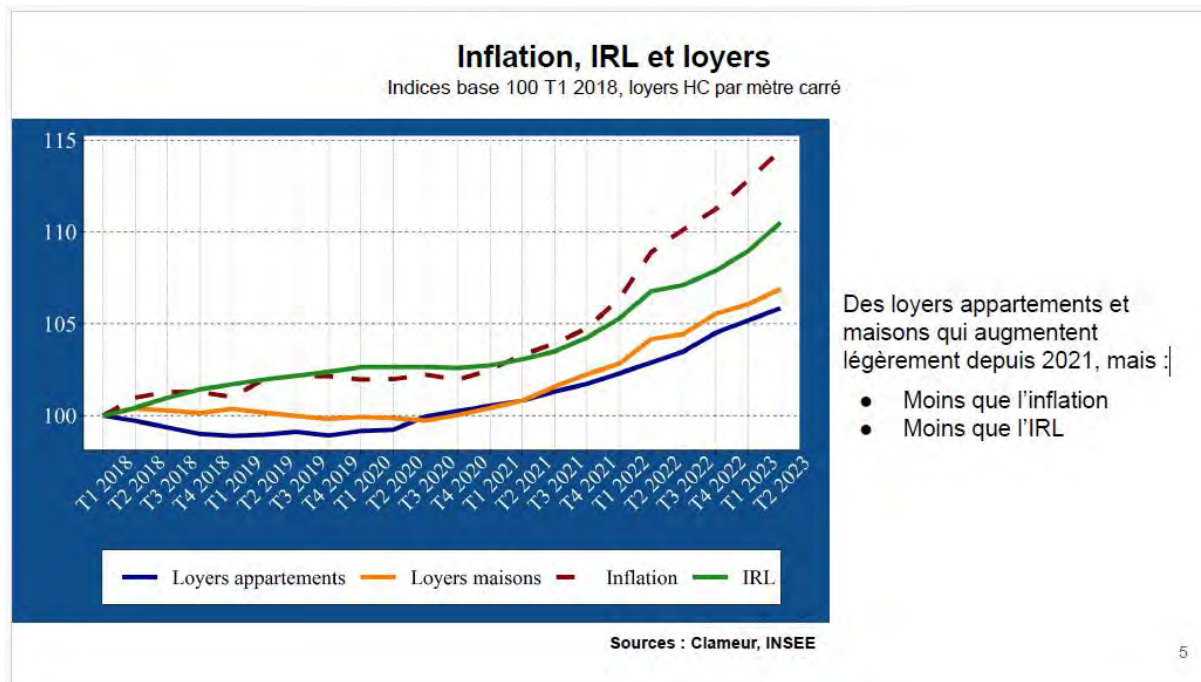
- Les **loyers les plus bas**, ceux de petits appartements, ceux des ménages modestes, ont été augmentés lorsqu'ils se situaient sous la barre de loyers de référence minoré. A l'inverse, pour des **surfaces plus grandes** où logent des ménages plus aisés, les loyers ont été diminués à hauteur des références majorées.
- Les **coûts d'entretien et des charges** incombant aux propriétaires bailleurs ont poursuivi leur progression au rythme de l'inflation. L'observatoire des taxes foncières mis en place par l'UNPI fait même état de l'explosion de leur montants dans de nombreuses communes.

Conséquences : le parc locatif privé s'étirole et se dégrade. Dès lors, la **rentabilité** de l'investissement locatif s'en trouve largement affectée, jusqu'à atteindre des rendements faibles, très faibles voire négatifs (**rapport Le Meur**, Réforme de la fiscalité locative xxx).

¹ APUR, note n° 247 avril 2024 : « Les effets de l'encadrement des loyers à Paris. Première évaluation depuis la mise en œuvre du dispositif en 2019 ».

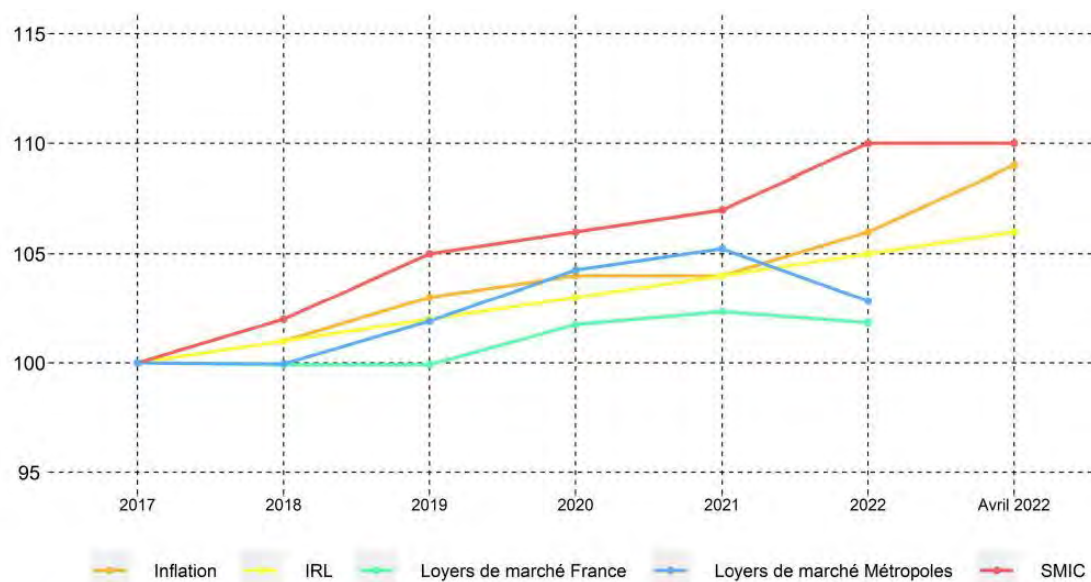
SOURCES

CLAMEUR nov 2023



5

CLAMEUR Mai 2022



- Ensemble de la France : loyers courus et de marché augmentent moins que l'IRL et l'inflation
- Métropoles :
 - loyers courus : augmentent moins que l'IRL et l'inflation
 - loyer de marché : augmentent au rythme de l'IRL et de l'inflation

2.4 - Exemple 4 - Un report vers la location meublée touristique des lofts

Alors que l'ensemble des modes d'évaluation et de valorisation d'un logement se fonde sur sa surface, ce critère est totalement absent du dispositif d'encadrement des loyers.

Le critère de la Taille du logement selon le **nombre de pièces** a été préféré à la surface du logement.: T1, T2, T3, T4 et + ; La surface n'est pas un critère². Pour les professionnels, ce choix étonne dans la mesure où le loyer est normalement fixé, quel que soit le domaine (privé, social, intermédiaire, investissement locatifs, vente, achat, construction), selon un prix par mètre carré.

Conséquences sur les **logement de petites tailles** : La frontière entre un studio (1pièce), un loft (1 grande pièce multi-usages avec mezzanine) et un 2 pièce est très ténue. Un loft, matériellement composé d'une pièce aménagée en plusieurs espaces sera considéré comme un T1. Le loyer de référence sera donc le moins élevé de la grille, malgré sa surface plus élevée qu'un studio. Il existe en outre un décalage entre les loyers, encadrés, et les prix de vente qui ont augmenté. Le **rendement de l'investissement** s'est considérablement réduit, voire est négatif (Rapport Le Meur). Par conséquent, l'affectation du logement est plus adaptée à un propriétaire occupant qu'à un propriétaire bailleur. Ces logements sortent donc du parc locatif au profit de l'accession, de la location meublée (dont la grille à **Paris** est de +11% que la location nue) et de la location touristiques (ce qui a provoqué l'adoption de la loi Meur).

Par exemple à **Lyon** a été observée une perte de 12.000 logements sortis de la location de longue durée (source : Unis Lyon Rhône, déc. 2024) :

- Sur un marché locatif déjà en crise, la **pénurie des biens** s'expliquerait par une lassitude et un désintérêt des propriétaires bailleurs, pris en tenaille entre l'encadrement des loyers et la rénovation énergétique (effet contre-productif pour les villes encadrées, augmentation des frais de déplacement pour les locataires, vente des logements, gestion directe, ...).
- **Déséquilibre entre l'offre et la demande** (saturation des dossiers de candidature, mécontentement des futurs locataires, augmentation des délais de recherches, accès au logement reporté, augmentation du nombre de faux dossiers, ...).
- Ne plus opposer les bailleurs et les locataires (tout le monde est perdant).

LES EFFETS DE L'ENCADREMENT DES LOYERS

- Baisse des loyers de locations et de relocations des petites surfaces (T1 et T2).
- Disparition de certaines typologies : studio, alcôve, mezzanine, loft...
- Pas de valorisation des constructions récentes (RE2020).
- Vieillesse du parc locatif dans les villes encadrées (perte de rentabilité).
- Incompréhension des propriétaires bailleurs (même surface, typologie différente).
- Performance énergétique non retenue.
- Les références publiées des valeurs des loyers décalées (entre 10 et 19 mois).

Le calcul est mathématique. Le propriétaire qui n'a pas d'intérêt à louer en longue durée réorientera son investissement ailleurs. Pour disposer d'un parc locatif, il est évidemment nécessaire de disposer de bailleurs. Or la vocation d'un propriétaire à être bailleur n'est pas automatique.

² 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

SOURCES

1.- 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

Article 2 modifié par Décret n°2021-872 du 30 juin 2021 - art. 8

Les catégories de logement et les secteurs géographiques mentionnés au II de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique sont déterminés selon les modalités suivantes :

1° Les catégories de logement sont déterminées en fonction au moins des caractéristiques du logement relatives au type de location, meublée ou non meublée, au nombre de pièces principales au sens de l'article R. 111-1 du code de la construction et de l'habitation et à l'époque de construction ;
2° Les secteurs géographiques délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif.

Exemple PARIS – arrêté du 28 mai 2024 (extraits)

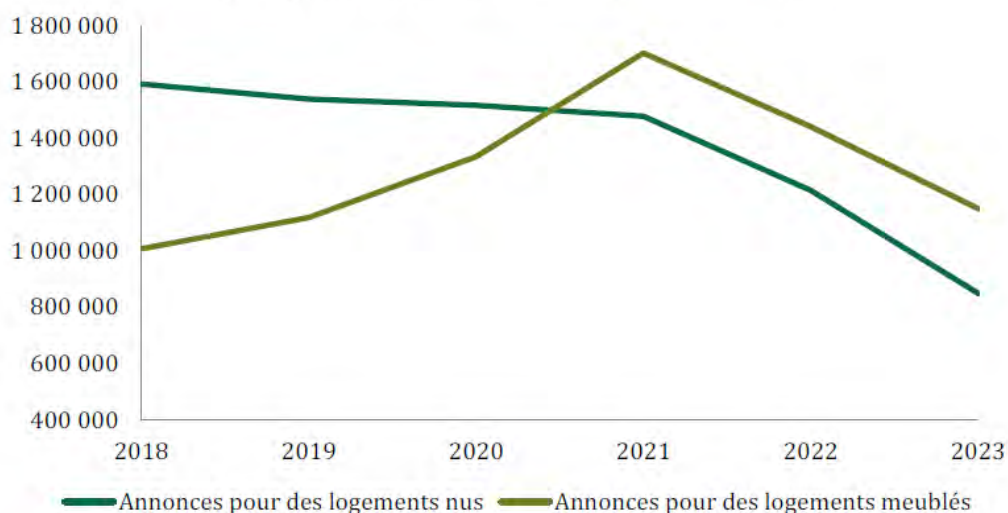
Annexe 2 : loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés (en euros par mètre carré de surface habitable) pour les locations nues ou meublées									
Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations vides			Locations meublées			
			Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré
1	1	< 1946	23,4	33,4	40,1	4,7	26,7	38,1	45,7
		1946-1970	24,2	34,6	41,5	4,8	27,6	39,4	47,3
		1971-1990	23,3	33,3	40,0	4,7	26,6	38,0	45,6
		> 1990	25,0	35,7	42,8	5,0	28,5	40,7	48,8
	2	< 1946	20,7	29,6	35,5	4,1	23,6	33,7	40,4
		1946-1970	20,9	29,8	35,8	4,2	23,8	34,0	40,8
		1971-1990	19,9	28,4	34,1	4,0	22,7	32,4	38,9
		> 1990	21,6	30,8	37,0	4,3	24,6	35,1	42,1
	3	< 1946	19,6	28	33,6	3,9	22,3	31,9	38,3
		1946-1970	19,5	27,8	33,4	3,9	22,2	31,7	38,0
		1971-1990	19,9	28,4	34,1	4,0	22,7	32,4	38,9
		> 1990	20,9	29,8	35,8	4,2	23,8	34,0	40,8
	4 et +	< 1946	20,6	29,4	35,3	4,1	23,5	33,5	40,2
		1946-1970	18,0	25,7	30,8	3,6	20,5	29,3	35,2
		1971-1990	18,3	26,1	31,3	3,7	20,9	29,8	35,8
		> 1990	21,4	30,6	36,7	4,3	24,4	34,9	41,9

2.- Hausse du nombre de locations meublées - Rapport Le Meur (fiscalité locative)³

« L'étude plus récente, non pas du stock de logements, mais du flux d'annonces publiées sur les principaux sites web d'annonces immobilières, montre que le nombre d'annonces pour des logements meublés a augmenté de 70 % entre 2018 et 2021, alors que les annonces pour des logements nus diminuaient de 8 % dans le même temps (cf. graphique *infra*). La proportion d'annonces pour des logements meublés est donc passée de 36 % à 50 % sur cette période de 3 ans. On assiste ensuite, depuis 2022, à une diminution du nombre d'annonces pour le logement nu et le logement meublé, illustrant la « crise locative » actuelle. Le nombre d'annonces pour des logements meublés reste néanmoins bien supérieur (de 26 %) à celui des annonces pour la location nue. Ces chiffres sont néanmoins à remettre dans ce contexte de tarissement de l'offre locative : le stock global d'offres publiées a diminué. Les logements loués nus, dont le taux de rotation est plus faible, ont été davantage touchés. Les logements loués meublés, au taux de rotation traditionnellement plus fort (cf. *infra*), ont davantage été remis sur le marché, expliquant leur bonne santé relativement au nu. L'amplification de cette crise de l'offre locative, depuis 2022, voit le flux d'annonces diminuer dans les mêmes proportions pour le logement nu et le logement meublé. »

³ Propositions de réforme de la fiscalité locative, mai 2024 – publié en juillet 2024

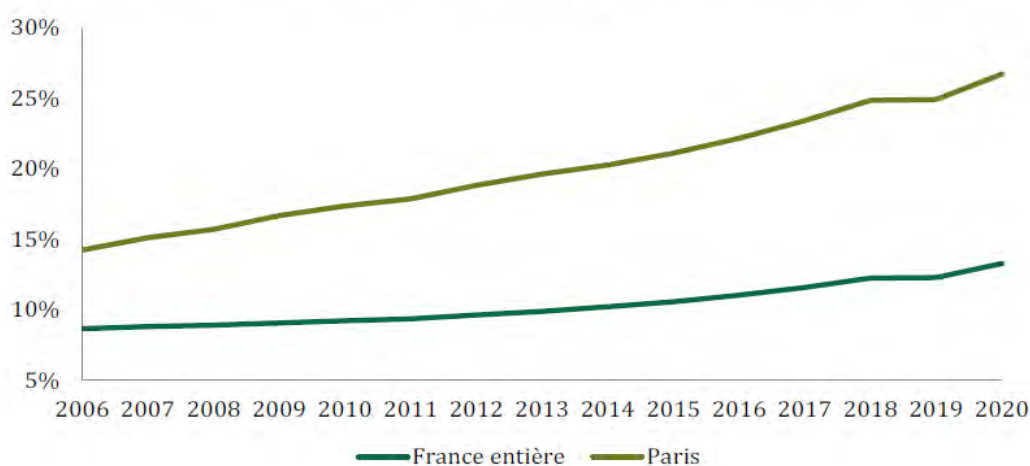
Graphique 3 : Nombre d'annonces pour des logements loués nus et meublés, parues sur les principaux sites internet d'annonces immobilières



Source : Mission d'après carte des loyers, traitement ANIL 2024.

L'augmentation du nombre et de la proportion de meublés est encore plus forte dans les agglomérations, et notamment dans les départements de la première couronne francilienne.]

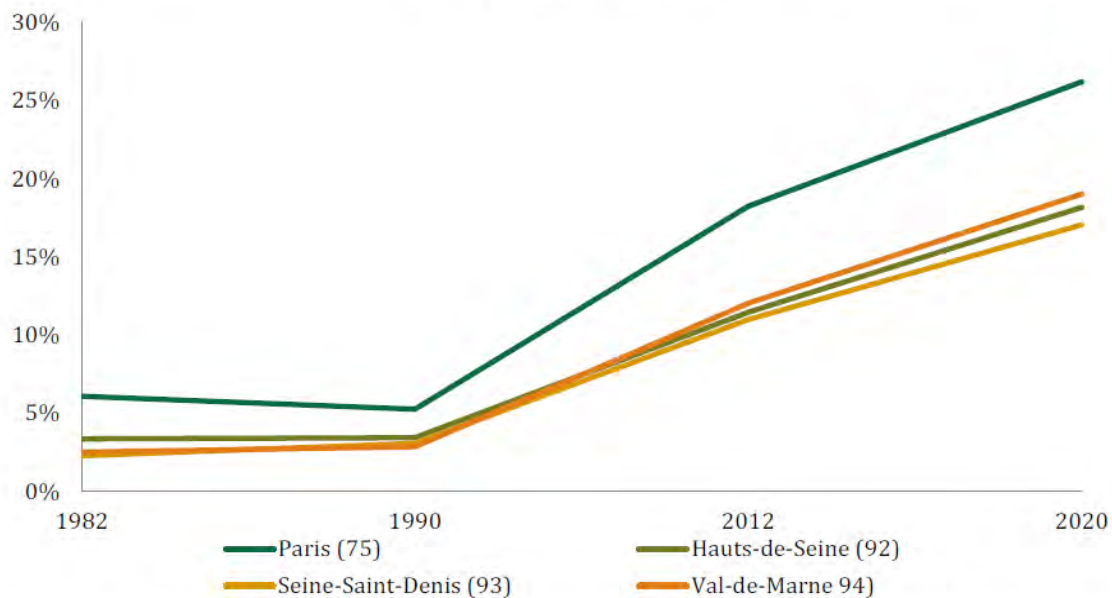
Graphique 4 : Proportion de logements meublés dans le parc locatif diffus, en France entière et à Paris (75)



Source : Mission d'après Insee, recensements de la population.

« De même que pour la France entière, l'augmentation beaucoup plus forte du nombre de déclarants de revenus en bénéfices industriels et commerciaux (BIC) – issus de la location meublée – que de revenus fonciers – issus de la location nue – laisse deviner une accélération encore plus forte de cette tendance depuis 2020. La proportion de meublés à Paris et en petite couronne pourrait donc atteindre, à la date du présent rapport, respectivement 30 % et 22 %. A Paris, selon cette tendance, un tiers de l'offre locative privée sera donc bientôt proposée meublée. »

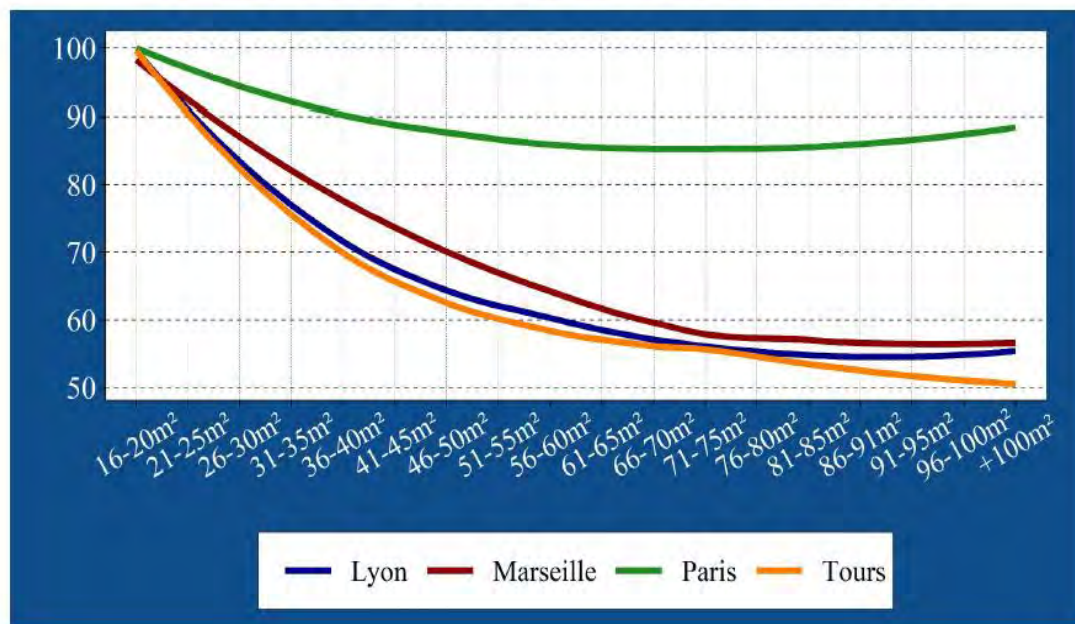
Graphique 5 : Evolution de la part de logements meublés diffus dans l'offre locative privée à Paris et en petite couronne



Source : Insee, données harmonisées des recensements de la population 1968-2012 et 1968-2020, exploitations complémentaires par sondage.

3.- CLAMEUR – loyers et surfaces – nov.2023

Courbes de loyers au m² selon la surface



2.5 - Exemple 5 - Le complément de loyers

Le complément de loyer suppose-t-il des caractéristiques exceptionnelles ou simplement déterminantes ?

Initialement, à l'issue de son adoption par le Parlement, la loi ALUR du 24 mars 2015 énonçait qu'« *un complément de loyer **exceptionnel** peut être appliqué au loyer de base (...) pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort **exceptionnelles par leur nature et leur ampleur** par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* » (article 3 modifiant l'article 17, II, B de la loi du 6 juillet 1989 sur les baux d'habitation).

Cependant, dans le cadre d'un contrôle « a priori », le **Conseil constitutionnel** a, dans ce texte, censuré les termes « *exceptionnel* » et « *exceptionnelles par leur nature et leur ampleur* ».

Les Sages ont en effet jugé que, « *en réservant la faculté d'un complément de loyer à des caractéristiques « exceptionnelles », le législateur a entendu interdire qu'un tel complément de loyer puisse être appliqué du seul fait que le logement présente des caractéristiques **déterminantes** pour la fixation du loyer qui ne sont pas prises en compte par la définition précitée des catégories de logements et des secteurs géographiques ; qu'il a ainsi porté à l'exercice du droit de propriété et à la liberté contractuelle une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi* » ([Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014 | Conseil constitutionnel](#), considérant n°26)

L'article 140, III, B de la **loi ELAN** du 23 novembre 2018 a repris mot pour mot la définition issue de la loi ALUR, telle qu'amendée par le Conseil constitutionnel :

« Un complément de loyer peut être appliqué au loyer de base (...) pour des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ».

Dans la continuité de la décision rendue par le Conseil constitutionnel, le décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 (modifié après la loi ELAN) précise que « *l'application d'un complément de loyer, prévu au B du III de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, peut être justifiée par les caractéristiques de localisation ou de confort d'un logement, lorsque ces caractéristiques réunissent les conditions suivantes :*

- 1° Elles n'ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence correspondant au logement ;*
- 2° Elles sont **déterminantes** pour la fixation du loyer, notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique ;*
- 3° Elles ne donnent pas lieu à récupération par le bailleur au titre des charges, ni à la contribution pour le partage des économies d'énergie pour les travaux réalisés par le bailleur, prévues respectivement par les articles 23 et 23-1 de la loi du 6 juillet 1989 susvisée ».*

En sens inverse, depuis la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, l'article 140, III, B de la loi ELAN exclut tout complément de loyer « *lorsque le logement présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :*

- *des sanitaires sur le palier, des signes d'humidité sur certains murs,*
- *un niveau de performance énergétique de classe F ou de classe G au sens de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation,*
- *des fenêtres laissant anormalement passer l'air hors grille de ventilation,*
- *un vis-à-vis à moins de dix mètres,*
- *des infiltrations ou des inondations provenant de l'extérieur du logement,*
- *des problèmes d'évacuation d'eau au cours des trois derniers mois,*
- *une installation électrique dégradée*
- *ou une mauvaise exposition de la pièce principale ».*

Les critères d'exclusion pour l'application du complément de loyer, notamment ceux liés au vis-à-vis inférieur à 10 mètres, posent des défis d'appréciation significatifs. En effet, de nombreuses rues dans les centres historiques de villes comme Paris, Lyon et Bordeaux présentent des largeurs réduites, rendant cette condition difficile à appliquer de manière uniforme.

À **Paris**, par exemple, le Sentier des Merisiers dans le 12^e arrondissement est considéré comme la rue la plus étroite de la ville, avec une largeur moyenne d'un mètre et seulement 87 centimètres en son point le plus resserré.

De même, la rue du Chat-qui-Pêche dans le 5^e arrondissement mesure 1,80 mètre de large.

Extrait de l'Atlas de l'espace public parisien - Janvier 2017 :



À **Lyon**, des quartiers historiques tels que le Vieux Lyon, la Presqu'île et les Pentes de la Croix-Rousse sont caractérisés par des ruelles étroites, souvent issues de l'urbanisme médiéval et Renaissance. Ces passages, parfois appelés traboules, sont emblématiques de la ville et présentent fréquemment des vis-à-vis inférieurs à 10 mètres.

De même, à **Bordeaux**, le centre historique regorge de rues étroites, héritage de son passé médiéval. Ces ruelles, bien que pittoresques, offrent souvent des distances entre bâtiments inférieures à 10 mètres.

Un tel critère d'exclusion du complément de loyer à des logements présentant des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant dans un contexte urbain et conformes aux standards locaux.

Cette situation souligne la nécessité d'une approche nuancée, tenant compte des spécificités architecturales et historiques de chaque ville, afin d'éviter des exclusions qui pourraient sembler déconnectées de la réalité du terrain.

A ce jour, il a par exemple été jugé :

- que pouvait justifier un complément de loyer « *une vue dégagée sur l'église (...), monument historique prestigieux et emblématique du quartier de (...), caractéristique qui est propre au logement en cause du fait de sa localisation à proximité immédiate de l'église à laquelle il fait face et de sa situation au quatrième étage de l'immeuble* » (CA Paris, ch. 4-4, 30 janv. 2024, n° 21/15356, [Décision - Cour d'appel de Paris : RG n°21/15356 | Cour de cassation](#));

- que ne pouvait justifier un complément de loyer la présence d'une cuisine équipée, d'un parquet en points de Hongrie et d'une cheminée en marbre, dès lors qu'il est établi que ces éléments n'ont pas été loués dans un état irréprochable (CA Paris, ch. 4-3, 25 mai 2023, n° 17/04761, [Décision - Cour d'appel de Paris : RG n°17/04761 | Cour de cassation](#)).

A elles seules, ces décisions ne permettent pas de cerner précisément quelles sont les caractéristiques pouvant justifier un complément de loyer et quel est le montant du complément de loyer qui peut, en raison de ces caractéristiques, être ajouté au loyer de base.

On remarque d'ailleurs que le même type de caractéristique (notamment une vue dégagée) peut, en fonction du contexte, être pris en compte ou au contraire être exclu.

Par exemple, à l'inverse de la décision précitée du 30 janvier 2024, il a été jugé que « *si les consorts [B] font valoir que l'appartement, qui avait été entièrement rénové, est en duplex, au dernier étage, doté d'une terrasse de 23 m² orientée au sud, avec vue sur la Tour Eiffel et le Sacré-Cœur et comporte un niveau d'équipement exceptionnel (menuiseries neuves, chambres équipées de dressing, douches à l'italienne, WC suspendus,...), ils ne prouvent pas que ces caractéristiques n'ont pas été prises en compte pour la détermination du loyer de référence, étant rappelé que le loyer de référence in fine retenu est le loyer de référence majoré, ni qu'elles sont déterminantes pour la fixation du loyer, notamment par comparaison*

avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique » (CA Paris, pôle 4 ch. 3, 2 mai 2024, n° 18/05238, [Décision - Cour d'appel de Paris : RG n°18/05238 | Cour de cassation](#)).

Il existe donc une grande insécurité juridique sur ce sujet, et toutes les tentatives de définition du complément de loyer proposées par telle ou telle collectivité (voir par exemple <https://www.communaute-paysbasque.fr/logement-et-urbanisme/lencadrement-des-loyers>) sont purement indicatives.

Certaines sont même fallacieuses, laissant entendre qu'un complément de loyer ne serait possible qu'en présence de circonstances « exceptionnelles » alors que, comme nous l'avons vu, le Conseil constitutionnel et le décret modifié du 10 juin 2015 visent des caractéristiques simplement « déterminantes » pour la fixation du loyer.

Sans doute le législateur a-t-il eu conscience du risque de contentieux important à propos du complément de loyer. Aussi a-t-il soumis la contestation des compléments de loyer à une prescription très courte. Ainsi, « *le locataire qui souhaite contester le complément de loyer dispose d'un délai de trois mois à compter de la signature du bail pour saisir la commission départementale de conciliation* ». De même, « *en l'absence de conciliation, le locataire dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de l'avis de la commission départementale de conciliation pour saisir le juge d'une demande en annulation ou en diminution du complément de loyer* » (article 140, III, B de la loi ELAN du 23 novembre 2018).

III-La fixation des loyers

3.1- Tableau de fixation des loyers selon les baux et les zones

	TEXTES APPLICABLES	CHANGEMENT DE LOCATAIRES		RENOUVELLEMENT DE BAIL	EN COURS DE BAIL	
		- 1 ^{ERE} MISE EN LOCATION -Logements inoccupés depuis + de 18 mois - Travaux d'amélioration = à 1 an de loyer depuis moins de 6 mois *	RELOCATION DES LOGEMENTS VACANTS (= logements inoccupés depuis moins de 18 mois)		REVISION ANNUELLE	TRAVAUX D'AMELIORATION Majoration en cours de bail par accord exprès des parties
ZONES TENDUES : BLOCAGE						
	Art. 18 L1989 + Décret annuel de blocage	Hypothèses exclues du décret de blocage Fixation libre	<u>Loyer du nouveau contrat = dernier loyer appliqué % variation annuelle IRL (sauf si une révision est intervenue au cours des 12 mois précédents la conclusion du contrat)</u> <u>+ Si 15 % coût réel TTC des travaux amélioration ou décence sur PP ou PC ; pour un montant = à ½ année de la dernière année de loyer (! inapplicable si DPE F ou G)</u> <u>+ ou si dernier loyer appliqué manifestement sous-évalué = ½ de la différence entre le dernier loyer appliqué et loyer habituellement constatés dans le voisinage</u>	<u>Loyer du nouveau contrat = dernier loyer appliqué</u> ET SI loyer manifestement sous-évalué : <u>+ Si 15 % coût réel TTC des travaux amélioration ou décence sur PP ou PC, pour un montant = la dernière année de loyer (! Inapplicable si DPE F ou G)</u> <u>+ ou si dernier loyer appliqué manifestement sous-évalué : ½ de la différence entre le dernier loyer appliqué et loyer habituellement constaté dans le voisinage</u> Saisine CDC préalable obligatoire à la saisine du juge	<u>Art.17-1-I L.1989</u> Toutes zones : Indexation selon l'IRL Attention : doit être prévue par une clause du bail ! Le bailleur doit demander la révision dans un délai d'1 an à compter de sa prise d'effet A défaut, le bailleur est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette clause	<u>Art.17-1-II L.1989</u> Toutes zones : Accord des parties : • Clause du bail • Ou avenant au bail Pour travaux <u>amélioration</u> du bailleur A noter : cette majoration acceptée par le locataire ne peut valablement ouvrir droit à une action en diminution du loyer !
RESTE DU TERRITOIRE	Art. 17 ; art. 17-2 L.1989	Libre	Libre	Action en réévaluation du bailleur si loyer manifestement sous-évalué selon loyers habituellement constatés dans le voisinage	*** à compter du 25 août 2022 (application de la loi Climat et Résilience art. 159) <u>Gel des loyers des logements avec DPE F ou G depuis pour les baux conclus, renouvelés ou tacitement reconduits</u>	
Communes soumises à l'ENCADREMENT des loyers						
	Article 140 loi ELAN + Décret annuel de blocage en cas de relocation + Arrêté du <u>Préfet</u> fixant les loyers de référence	<u>Le loyer de base ne pas excéder le loyer de référence majoré</u> <u>+ complément de loyer à justifier</u> en raison des caractéristiques de confort et de localisation (à condition que le loyer de base ne soit pas inférieur au loyer de référence majoré)	<u>Loyer du nouveau contrat = dernier loyer appliqué % variation annuelle IRL (sauf si une révision est intervenue au cours des 12 mois précédents la conclusion du contrat) : cf. supra pour les possibilités de déplafonnement</u> Limite : Ce loyer <u>ne doit pas excéder le loyer de référence majoré,</u> Un <u>complément de loyer</u> est possible si le loyer de base correspond au loyer de référence majoré. Mais, ne peut pas être demandé si le loyer de base est inférieur au loyer de référence majoré	<u>Action en diminution du locataire (si loyer supérieur au loyer de référence majoré) – préavis de 5 mois avant le terme du bail</u> <u>Action en réévaluation du bailleur (si loyer est inférieur au loyer de référence minoré – Hors complément de loyer) - préavis de 6 mois avant le terme du bail</u> Saisine CDC préalable obligatoire à la saisine du juge Application de la hausse par 1/3 ou par 1/6		

3.2- Comment se présente l'encadrement des loyers ?

Ce dispositif se matérialise par un arrêté préfectoral qui détermine les loyers de référence en fonction de la typologie des biens immobiliers, tels que les appartements ou maisons, ainsi que des critères spécifiques comme l'année de construction du bien.

Toutefois, **cette mise en place peut varier selon les préfets** notamment dans la définition des typologies de biens, ce qui engendre une certaine hétérogénéité et complique l'application uniforme du dispositif.

De même, les **outils d'information mis à la disposition du public divergent selon les territoires** : certaines communes ou préfectures proposent des cartes interactives détaillées, tandis que d'autres se contentent de simples listes de rues ou d'un site internet qui, parfois, manque de clarté ou d'ergonomie. Ces disparités dans les modalités de présentation et d'accès à l'information peuvent créer des inégalités dans l'application de l'encadrement des loyers, rendant difficile pour les propriétaires comme pour les locataires de naviguer dans ce système de manière cohérente et transparente.

L'encadrement des loyers est une mesure visant à réguler les loyers dans certaines zones tendues en France, notamment à Paris, Lyon, Villeurbanne et dans 24 communes du Pays Basque. Les arrêtés préfectoraux définissent des grilles de loyers de référence en fonction de critères tels que la localisation, le type de logement, le nombre de pièces et l'époque de construction.

Voici des exemples de grilles de loyers pour ces zones :

Paris : Les loyers de référence à Paris sont établis par quartier, type de location (meublé ou non), nombre de pièces et époque de construction. Par exemple, pour un studio non meublé construit avant 1946, le loyer de référence peut varier selon l'arrondissement.

Exemple de grille de loyers à Paris : Arrêté préfectoral du 28 mai 2024

Annexe 2 : loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés (en euros par mètre carré de surface habitable) pour les locations nues ou meublées									
Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations vides			Locations meublées			
			Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence minoré	Loyer de référence	Loyer de référence majoré
1	1	< 1946	23,4	33,4	40,1	4,7	26,7	38,1	45,7
		1946-1970	24,2	34,6	41,5	4,8	27,6	39,4	47,3
		1971-1990	23,3	33,3	40,0	4,7	26,6	38,0	45,6
		> 1990	25,0	35,7	42,8	5,0	28,5	40,7	48,8
	2	< 1946	20,7	29,6	35,5	4,1	23,6	33,7	40,4
		1946-1970	20,9	29,8	35,8	4,2	23,8	34,0	40,8
		1971-1990	19,9	28,4	34,1	4,0	22,7	32,4	38,9
		> 1990	21,6	30,8	37,0	4,3	24,6	35,1	42,1
	3	< 1946	19,6	28	33,6	3,9	22,3	31,9	38,3
		1946-1970	19,5	27,8	33,4	3,9	22,2	31,7	38,0
		1971-1990	19,9	28,4	34,1	4,0	22,7	32,4	38,9
		> 1990	20,9	29,8	35,8	4,2	23,8	34,0	40,8
	4 et +	< 1946	20,6	29,4	35,3	4,1	23,5	33,5	40,2
		1946-1970	18,0	25,7	30,8	3,6	20,5	29,3	35,2
		1971-1990	18,3	26,1	31,3	3,7	20,9	29,8	35,8
		> 1990	21,4	30,6	36,7	4,3	24,4	34,9	41,9

Lyon et Villeurbanne : À Lyon et Villeurbanne, l'encadrement des loyers est également en place. Les loyers de référence sont déterminés en fonction de la zone géographique, du type de logement, du nombre de pièces et de l'année de construction.

Exemple de grille de loyers à Lyon - Arrêté préfectoral du 22 octobre 2024

Annexe 1 : Loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés mentionnés aux I et IV de l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (en euros par mètre carré de surface habitable)

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées			Locations meublées			
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
1	1	1 - avant 1946	17,0	20,4	11,9	2,2	19,2	23,0	13,4
		2 - 1946-1970	17,0	20,4	11,9	2,2	19,2	23,0	13,4
		3 - 1971-1990	18,0	21,6	12,6	2,3	20,3	24,4	14,2
		4 - 1991-2005	18,9	22,7	13,2	2,5	21,4	25,7	15,0
		5 - après 2005	18,9	22,7	13,2	2,5	21,4	25,7	15,0
	2	1 - avant 1946	14,7	17,6	10,3	1,9	16,6	19,9	11,6
		2 - 1946-1970	13,6	16,3	9,5	1,8	15,4	18,5	10,8
		3 - 1971-1990	14,5	17,4	10,2	1,9	16,4	19,7	11,5
		4 - 1991-2005	15,1	18,1	10,6	2,0	17,1	20,5	12,0
		5 - après 2005	15,2	18,2	10,6	2,0	17,2	20,6	12,0
	3	1 - avant 1946	12,8	15,4	9,0	1,7	14,5	17,4	10,2
		2 - 1946-1970	12,6	15,1	8,8	1,6	14,2	17,0	9,9
		3 - 1971-1990	13,1	15,7	9,2	1,7	14,8	17,8	10,4
		4 - 1991-2005	13,2	15,8	9,2	1,7	14,9	17,9	10,4
		5 - après 2005	13,5	16,2	9,5	1,8	15,3	18,4	10,7
	4 et plus	1 - avant 1946	12,3	14,8	8,6	1,6	13,9	16,7	9,7
		2 - 1946-1970	11,8	14,2	8,3	1,5	13,3	16,0	9,3
		3 - 1971-1990	11,6	13,9	8,1	1,5	13,1	15,7	9,2
		4 - 1991-2005	12,7	15,2	8,9	1,7	14,4	17,3	10,1
		5 - après 2005	12,7	15,2	8,9	1,7	14,4	17,3	10,1

Pays basque : Arrêté préfectoral du 21 novembre 2024 Depuis le 25 novembre 2024, l'encadrement des loyers est en vigueur dans 24 communes du Pays basque. Les loyers de référence sont fixés en fonction de la localisation, du type de location, du type de bien, du nombre de pièces et de l'époque de construction du logement

ANNEXE 1 – Tableaux des loyers de référence par catégorie de logement et par secteur géographique¹

Pour les appartements

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées			Locations meublées			
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
Zone 1	1	avant 1946	17,9	21,5	12,5	1,6	19,5	23,4	13,7
		1946-1970	15,5	18,6	10,9	1,4	16,9	20,3	11,8
		1971-1990	17,7	21,2	12,4	1,6	19,3	23,2	13,5
		après 1990	16,4	19,7	11,5	1,5	17,9	21,5	12,5
	2	avant 1946	14,3	17,2	10,0	1,3	15,6	18,7	10,9
		1946-1970	12,6	15,1	8,8	1,1	13,7	16,4	9,6
		1971-1990	12,8	15,4	9,0	1,2	14,0	16,8	9,8
	3	après 1990	13,1	15,7	9,2	1,2	14,3	17,2	10,0
		avant 1946	11,5	13,8	8,1	1,0	12,5	15,0	8,8
		1946-1970	11,1	13,3	7,8	1,0	12,1	14,5	8,5
	4 et plus	1971-1990	11,6	13,9	8,1	1,0	12,6	15,1	8,8
		après 1990	11,5	13,8	8,1	1,0	12,5	15,0	8,8
		avant 1946	10,3	12,4	7,2	0,9	11,2	13,4	7,8
		1946-1970	9,8	11,8	6,9	0,9	10,7	12,8	7,5
	4 et plus	1971-1990	10,5	12,6	7,4	0,9	11,4	13,7	8,0
		après 1990	10,8	13,0	7,6	1,0	11,8	14,2	8,3

Pour les arrêtés préfectoraux en p44 et s., j'ai relevé ceux-ci avec des présentations différentes :

Lille :

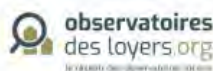
<https://adilnfdc.fr/site/pdfs/AP%2029.01.2025%20Encadrement%20loyer%20Lille-avec%20compression.pdf>

Annexe 1 : Loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés mentionnés aux I et IV de l'article 140 de loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (en euros par mètre carré de surface habitable)

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées			Locations meublées			
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
1	1	1 - Avt 1946	19,1	22,9	13,4	1,4	20,5	24,5	14,4
		2 - 1946-70	17,7	21,2	12,4	1,3	19,0	22,8	13,3
		3 - 1971-90	17,1	20,5	12,0	1,3	18,4	22,1	12,9
		4 - après 1990	18,0	21,6	12,6	1,4	19,4	23,3	13,6
	2	1 - Avt 1946	14,8	17,8	10,4	1,1	15,9	19,1	11,1
		2 - 1946-70	14,1	16,9	9,9	1,1	15,2	18,2	10,6
		3 - 1971-90	14,3	17,2	10,0	1,1	15,4	18,5	10,8
		4 - après 1990	15,0	18,0	10,5	1,1	16,1	19,3	11,3
	3	1 - Avt 1946	12,4	14,9	8,7	0,9	13,3	16,0	9,3
		2 - 1946-70	12,2	14,6	8,5	0,9	13,1	15,7	9,2
		3 - 1971-90	12,1	14,5	8,5	0,9	13,0	15,6	9,1
		4 - après 1990	12,9	15,5	9,0	1,0	13,9	16,7	9,7

Grenoble :

<https://www.isere.gouv.fr/contenu/telechargement/76673/598917/file/3%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20ANIL.pdf>



Loyers de référence majorés et loyers de référence minorés (€/m²) - Grenoble Alpes Métropole

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées			Locations meublées				
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	
Zone 1	1	avant 1946	16,7	20,0	11,7	1,2	17,9	21,5	12,5	
		1946-1970	16,1	19,3	11,3	1,1	17,2	20,6	12,0	
		1971-1990	15,9	19,1	11,1	1,1	17,0	20,4	11,9	
		après 1990	16,0	19,2	11,2	1,1	17,1	20,5	12,0	
	2	avant 1946	12,8	15,4	9,0	0,9	13,7	16,4	9,6	
		1946-1970	12,5	15,0	8,8	0,9	13,4	16,1	9,4	
		1971-1990	13,3	16,0	9,3	0,9	14,2	17,0	9,9	
		après 1990	13,8	16,6	9,7	1,0	14,8	17,8	10,4	
	3	avant 1946	11,3	13,6	7,9	0,8	12,1	14,5	8,5	
		1946-1970	11,3	13,6	7,9	0,8	12,1	14,5	8,5	
		1971-1990	11,3	13,6	7,9	0,8	12,1	14,5	8,5	
		après 1990	11,7	14,0	8,2	0,8	12,5	15,0	8,8	
	4	avant 1946	10,1	12,1	7,1	0,7	10,8	13,0	7,6	
		1946-1970	10,6	12,7	7,4	0,7	11,3	13,6	7,9	
			1971-1990	10,8	13,0	7,6	0,8	11,6	13,9	8,1

Bordeaux : arrêté du 20 juin 2024

ANNEXE 1 : loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés (en euros par mètre carré de surface habitable) pour les appartements

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Appartements vides			Appartements meublés			
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
Zone 1	1	1 - Avant 1946	18,5	21,1	13,0	2,8	21,3	25,6	14,9
		2 - 1946-70	17,7	21,2	12,9	2,7	20,4	24,5	14,3
		3 - 1971-90	18,0	21,8	12,6	2,7	20,7	24,8	14,5
		4 - Après 1990	16,9	22,7	13,2	2,8	21,7	25,0	15,2
	2	1 - Avant 1946	14,7	17,6	10,3	2,2	16,9	20,3	11,8
		2 - 1946-70	13,8	16,6	9,7	2,1	15,9	19,1	11,1
		3 - 1971-90	13,7	16,4	9,6	2,1	15,8	19,0	11,1
		4 - Après 1990	13,9	16,7	9,7	2,1	16,0	19,2	11,2
	3	1 - Avant 1946	12,2	14,6	8,5	1,8	14,0	16,8	9,8
		2 - 1946-70	11,2	14,4	7,8	1,7	12,9	15,5	9,0
		3 - 1971-90	11,6	13,9	8,1	1,7	13,3	15,0	9,4

ANNEXE 2 : loyers de référence, loyers de référence majorés et loyers de référence minorés (en euros par mètre carré de surface habitable) pour les maisons

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Maisons vides					Maisons meublées			
			Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence _appartement	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
Zone 1	1	1 - Avant 1946	2,0	18,5	20,5	24,6	14,4	3,1	23,6	28,3	16,5
		2 - 1946-70	1,9	17,7	19,6	23,5	13,7	2,9	22,5	27,0	15,8
		3 - 1971-90	2,0	18,0	20,0	24,0	14,0	3,0	23,0	27,6	16,1
		4 - Après 1990	2,1	18,9	21,0	25,2	14,7	3,2	24,2	29,0	16,9
	2	1 - Avant 1946	1,6	14,7	16,3	19,6	11,4	2,4	16,7	22,4	13,1
		2 - 1946-70	1,5	13,8	15,3	18,4	10,7	2,3	17,6	21,1	12,3
		3 - 1971-90	1,5	13,7	15,1	18,2	10,6	2,3	17,5	21,0	12,3
		4 - Après 1990	1,3	13,9	15,4	18,5	10,8	2,3	17,7	21,2	12,4
	3	1 - Avant 1946	1,1	12,2	13,5	16,2	9,5	2,0	15,5	18,6	10,9
		2 - 1946-70	1,2	11,2	12,4	14,9	8,7	1,9	14,3	17,2	10,0
		3 - 1971-90	1,1	11,6	12,9	15,5	9,0	1,9	14,5	17,4	10,4

Pays-Basque : arrêté du 21/10/2024

ANNEXE 1 – Tableaux des loyers de référence par catégorie de logement et par secteur géographique¹

Pour les appartements

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées			Locations meublées			
			Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
Zone 1	1	avant 1946	17,9	21,5	12,5	1,6	19,5	23,4	13,7
		1946-1970							
		1971-1990							
	2	avant 1946							
		1946-1970							
		1971-1990							

Pour les maisons

Secteur géographique	Nombre de pièces	Époque de construction	Locations non meublées				Locations meublées			
			Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré	Majoration unitaire du loyer de référence	Loyer de référence	Loyer de référence majoré	Loyer de référence minoré
Zone 1	1	avant 1946	1,4	19,3	23,2	13,5	1,7	21,0	25,2	14,7
		1946-1970	1,2	16,7	20,0	11,7	1,5	18,2	21,8	12,7
		1971-1990	1,4	19,1	22,9	13,4	1,7	20,8	25,0	14,6
		après 1990	1,3	17,7	21,2	12,4	1,6	19,3	23,2	13,5
	2	avant 1946	1,1	15,4	18,5	10,8	1,4	16,8	20,2	11,8
		1946-1970	1,0	13,6	16,3	9,5	1,2	14,8	17,8	10,4
		1971-1990	1,0	13,8	16,6	9,7	1,2	15,0	18,0	10,5
		après 1990	1,0	14,1	16,9	9,9	1,3	15,4	18,5	10,8
	3	avant 1946	0,9	12,4	14,9	8,7	1,1	13,5	16,2	9,5
		1946-1970	0,9	12,0	14,4	8,4	1,1	13,1	15,7	9,2

Pour **Lille et Grenoble**, un même tableau pour les appartements et les maisons alors qu'à **Bordeaux et au Pays basque**, il y a deux tableaux distincts.

Ces exemples sont donnés à titre indicatif. Pour obtenir les grilles complètes et les informations les plus récentes, il est recommandé de consulter les arrêtés préfectoraux correspondants ou les sites officiels des collectivités locales concernées.

*

Cartographie de certaines zones soumises à l'encadrement des loyers

Carte géographique de l'encadrement des loyers à Paris :

2. SÉLECTIONNEZ LA PÉRIODE SOUHAITÉE

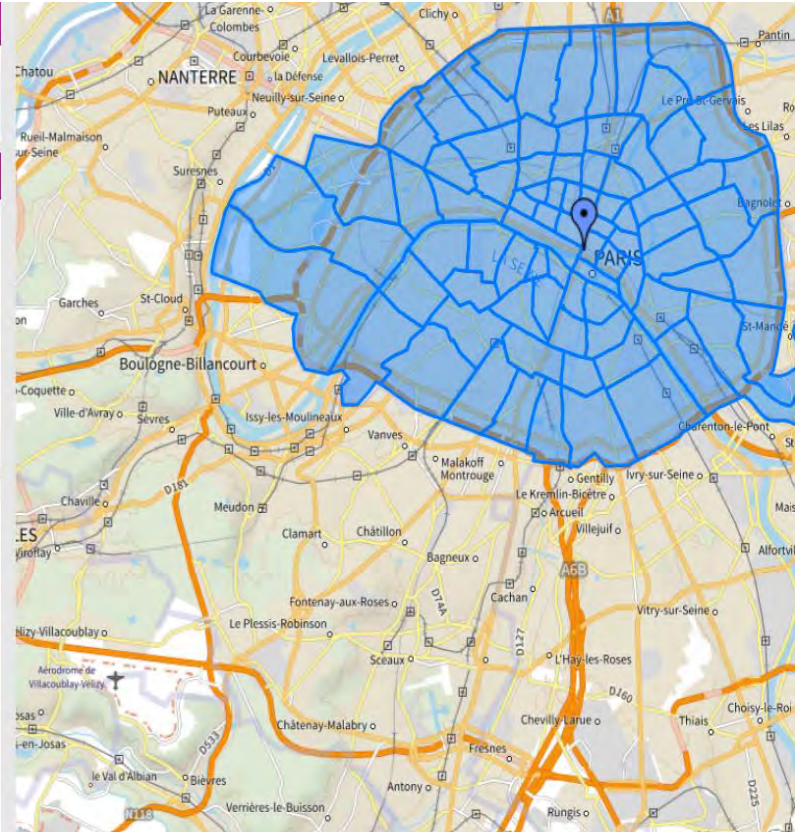
Période: * Du 1er juillet 2024 au 30 juin 2025

3. CLIQUEZ SUR LA CARTE OU SAISISSEZ L'ADRESSE

Adresse : Recherchez une adresse ...

Valider

*: champs obligatoires

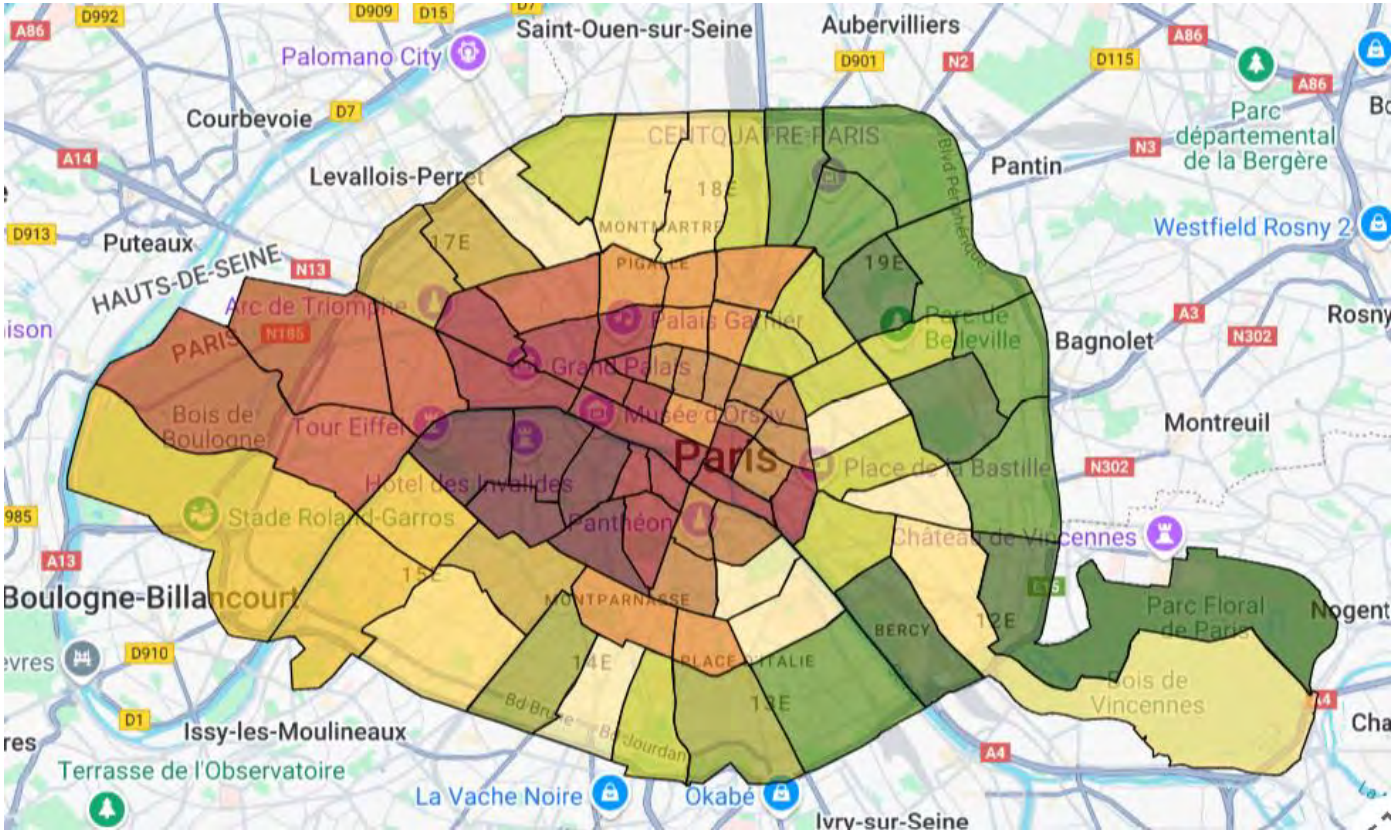


Quartier 13 - Saint-Merri (secteur géographique 2)

Du 1er juillet 2024 au 30 juin 2025

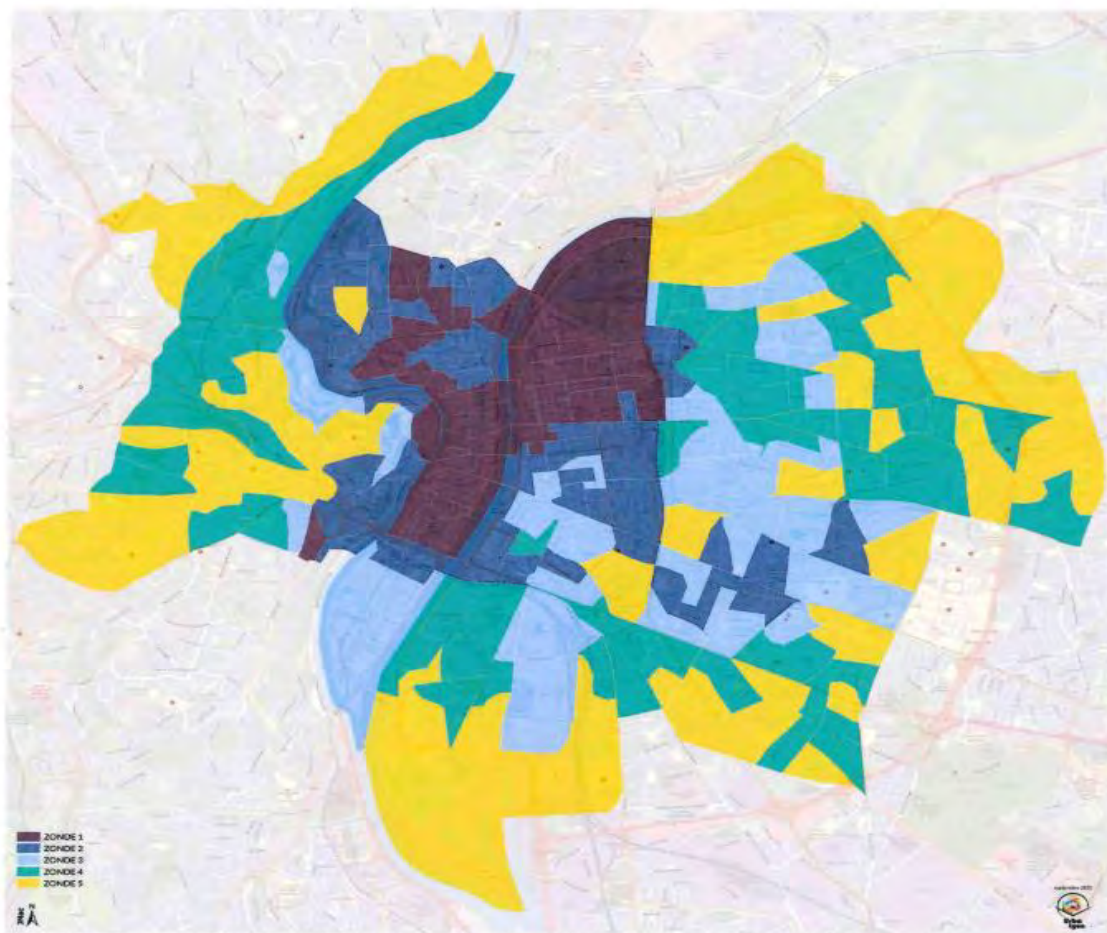
Non meublée, 1 pièce, Construction : avant 1946

Loyer de référence minoré :	Loyer de référence :	Loyer de référence majoré :
23.8 €/m ²	34 €/m ²	40.8 €/m ²



Carte géographique de l'encadrement des loyers à **Lyon et Villeurbanne** :

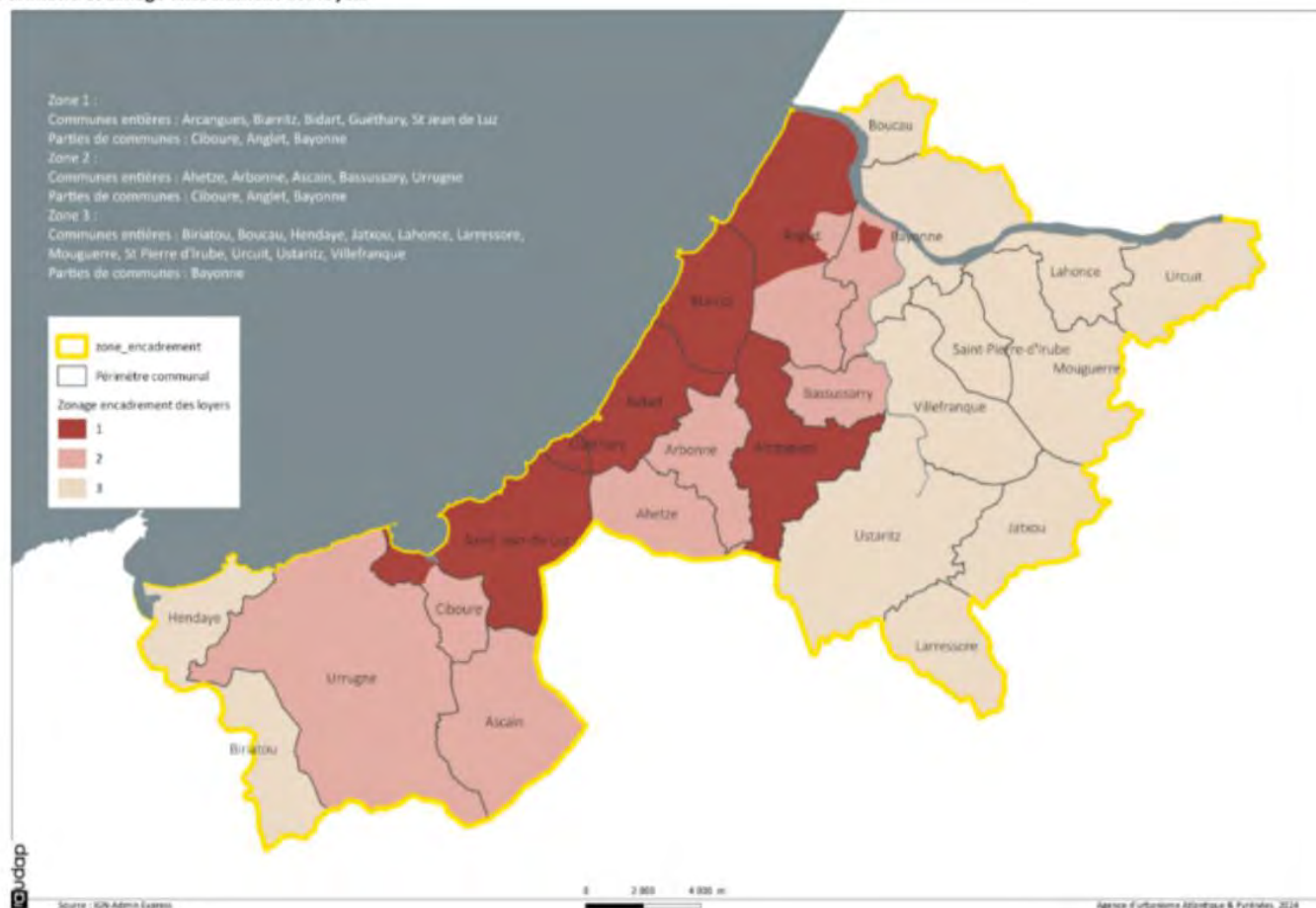
Annexe 2 : Cartographie des secteurs géographiques – Vue d'ensemble



Source : Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise (Urba Lyon)

Carte géographique de l'encadrement des loyers au Pays-Basque :

Périmètre et zonage encadrement des loyers



3.3-Quelles sont les données collectées - interrogation des OLL

L'UNPI, l'UNIS et le SNPI ont également demandé aux observatoires des loyers de justifier leurs données, notamment les modalités de détermination des médianes retenues pour fixer les plafonds imposés aux bailleurs. A travers plusieurs courriers officiels, il était attendu la transparence sur les méthodes de calcul employées⁴.

*

[Madame la Présidente, Monsieur le Président,]

L'observatoire local des loyers que vous présidez permet à la Métropole de [.....] de fixer par arrêté préfectoral l'encadrement des loyers prévu par l'article 140 de la loi ELAN.

A ce titre nous avons des observations à vous remonter qui nous interpellent et auxquelles nous souhaiterions avoir des réponses.

A titre liminaire, rappelons que III de l'article 140 de la loi ELAN dispose que « Dans les territoires où s'applique l'arrêté mentionné au I, **le loyer de base des logements mis en location est fixé librement entre les parties lors de la conclusion du contrat de bail, dans la limite du loyer de référence majoré.** »

Votre observatoire recueille des données relatives au parc des logements locatifs privés pour servir notamment à fixer les loyers de référence du dispositif d'encadrement des loyers. Ce parc locatif compte notamment des logements, qui appartenant à des bailleurs privés, sont soit conventionnés avec l'ANAH, soit bénéficient d'un dispositif fiscal dit de défiscalisation.

Or, conformément aux dispositifs auxquels ces locations conventionnées ou défiscalisées sont soumises, à la signature du contrat de location le loyer n'est pas fixé librement mais dans la limite du plafond de loyer édicté par voie réglementaire et applicable à chacun de ces dispositifs.

Toutefois, il semblerait que la collecte des données effectuée par votre observatoire, et servant à la fixation des loyers de référence pour l'encadrement des loyers, ne distingue pas entre les loyers pratiqués dans le secteur dit « libre » de ceux pratiqués en conventionnement ANAH ou en défiscalisation.

Si cela était effectivement le cas, vous conviendrez que force serait alors de constater que les loyers de référence fixés par l'arrêté préfectoral sont tirés vers le bas et ne sont pas déterminés par des loyers libres effectivement pratiqués.

Par ailleurs, il nous a été indiqué que les données collectées par certains observatoires ne se cantonnaient aux loyers effectivement pratiqués et constatés dans les baux conclus, mais également ceux issus des annonces des offres de location publiées sur des sites d'annonces.

Dans ces conditions, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir :

- Nous préciser la source exacte des données collectées par votre Observatoire servant à la fixation des loyers de référence ;
- Nous indiquer la part des logements conventionnés et défiscalisés du parc locatif retenu dans le cadre de l'enquête annuelle de votre Observatoire ;
- Nous préciser, dans les rapports des années antérieures, la part de ces logements conventionnés et défiscalisés retenue dans l'échantillon observé.

⁴ Voir les annexes

Dans cette attente, nous vous prions de recevoir, [Madame la Présidente, Monsieur le Président,] l'assurance de nos salutations sincères.

Adressées à :

- *Urba - Bordeaux*
- *AURG -Grenoble*
- *OLAP (agglo parisienne)*
- *ADIL Nord Pas de Calais*
- *ADIL Hérault*
- *Urba - Lyon*
- *AUDAP Pays Basque*

La plupart des courriers concluent que prendre en compte les baux conventionnés a peu d'influence sur la médiane. Cela souligne donc que tous les types de loyers sont intégrés dans la base servant à fixer les loyers de référence.

Ainsi, très clairement, tout concorde à atteindre un objectif de tirer les loyers vers le bas. Par exemple à Paris, la médiane des loyers était au prix du marché, et pourtant les loyers de référence sont descendus à -20% sous la médiane.

Cette baisse nous semble avoir été réalisée de manière artificielle.

*

IV-Historique des encadrements

4.1 -Liste des communes encadrées

A.- Le processus de décision et d'encadrement des loyers

Le processus de décision pour la mise en place de l'encadrement des loyers repose sur plusieurs étapes impliquant à la fois le gouvernement, les collectivités locales et le préfet. Voici les principales étapes du processus, illustrées par l'exemple du Pays Basque :

1. Cadrage légal et possibilité d'application locale

L'encadrement des loyers est rendu possible par la loi ALUR (2014) puis par la loi ELAN (2018), qui permettent aux collectivités locales de demander son application sous certaines conditions. Il ne s'agit pas d'une obligation automatique, mais d'une possibilité offerte aux territoires où le marché immobilier est considéré comme tendu.

2. Demande d'expérimentation par la collectivité locale

- Une collectivité territoriale (généralement une intercommunalité, comme la Communauté d'Agglomération Pays basque) peut déposer une demande d'expérimentation de l'encadrement des loyers.
- Cette demande doit être motivée par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, entraînant une hausse excessive des loyers.
- La collectivité s'appuie sur les données des observatoires des loyers pour justifier sa demande.

3. Analyse et validation par le ministère du Logement

- Le ministère du Logement examine la demande et vérifie qu'elle répond aux critères fixés par les lois ALUR puis ELAN (notamment le caractère « tendu » du marché immobilier).
- S'il juge la demande recevable, il donne son accord pour que la procédure soit poursuivie.

4. Élaboration d'un arrêté préfectoral

- Une fois l'accord gouvernemental obtenu, c'est le préfet du département concerné (ici, le préfet des Pyrénées-Atlantiques) qui prend un arrêté mettant en place l'encadrement des loyers.

- Cet arrêté définit les loyers de référence (médian, minoré et majoré, par secteur, année de construction, nombre de pièce / grille différenciée : location nue / meublée) sur la base des données fournies par l'Observatoire local des loyers.
- Le préfet s'appuie donc sur des études statistiques pour fixer les niveaux de loyers acceptables dans chaque zone concernée.

5. Publication et entrée en vigueur

- L'arrêté préfectoral est publié et entre en vigueur à la date fixée.
- Il impose aux bailleurs de respecter les plafonds de loyer sous peine de sanctions. (Baux conclus, renouvelés ou reconduits à compter de la date d'entrée en vigueur.)
- L'application de l'encadrement est suivie et évaluée tout au long de la période d'expérimentation (en principe 5 ans).

6. Suivi et réévaluation

- Un bilan de l'impact de l'encadrement des loyers est régulièrement établi.
- Si les effets sont jugés insuffisants ou problématiques, la collectivité peut demander des ajustements ou la fin de l'expérimentation.

Ce processus montre que la mise en place de l'encadrement des loyers est une décision conjointe entre le niveau local (collectivités) et le niveau national (gouvernement et préfet). Cependant, son efficacité et son adéquation avec la réalité du marché restent fortement débattues, notamment en raison des effets pervers constatés sur l'offre locative.

LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EXPERIMENTAL PREVU PAR LA LOI ELAN

Article 140 loi ELAN	Objet	Texte : délibération - décret - arrêté
Art. 140 I alinéa 1	Demande EPCI Du, de 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	Délibération de l'EPCI (Ou, des territoires expressément visés par la loi) L'expérimentation est prévue pour une durée de 5 années
Art. 140 I al 2 à 6	Détermination du périmètre du territoire de la collectivité demandeuse sur lequel s'applique le dispositif, lorsque les conditions suivantes sont réunies : 1° 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 ; 2° Un niveau de loyer médian élevé ; 3° Un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ; 4° 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.	La proposition du demandeur doit être transmise au Ministère dans un délai de 2 ans à compter de la publication de la loi pour qu'un décret détermine le périmètre du territoire de la collectivité demandeuse
Art. 140 I al 7	Le Préfet fixe, un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et par secteur géographique.	Arrêté du Préfet (chaque année)
Art. 140 I al 8	Evaluation de l'expérimentation	Rapport du Gouvernement au Parlement au plus tard 6 mois avant le terme de l'expérimentation
Art. 140-VIII	Sanctions – Amende 15 000/personne morale	Décret n° 2019-437 du 13 mai 2019 relatif aux modalités d'application de la mise en demeure en cas de non-respect du dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers et au recouvrement des amendes administratives dans le cadre des rapports locatifs - lire l'article UNIS
Art. 140. VIII	Modalités d'application de l'article 140	

B. Les encadrements décidés : les communes déjà encadrées

- **Paris**
 - **ALUR : effectif depuis le 1er août 2015** (arrêtés préfectoraux 2015 -2016- 2017 -2018)
 - **ELAN: effectif depuis le 1^{er} juillet 2019** : décret n° 2019-315 du 12.4.19 : JO du 13.4.19 ; puis arrêtés préfectoraux annuels ;
- **Lille, Lomme, Hellemmes,**
 - **ALUR : effectif depuis le 1^{er} février 2017** (arrêtés préfectoraux 2017 - 2018 - 2019)
 - **ELAN: effectif depuis le 1^{er} mars 2020** : décret n° 2020-41 du 22.1.20 : JO du 24.1.20 ; puis arrêtés préfectoraux annuels ;
- **Plaine commune** (Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Villetaneuse, Stains, L'Île-Saint-Denis, la Courneuve et Saint-Ouen)
 - **effectif depuis le 1^{er} juin 2021** : décret n° 2020-1619 du 17.12.20 : JO du 19.12.20 ; puis arrêtés préfectoraux annuels ;
- **Etablissement Public Territorial Est Ensemble** (Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville),
 - **effectif depuis le 1^{er} décembre 2021** : décret n° 2021-688 du 28.5.21 : JO du 30.5.21 ; puis arrêtés préfectoraux annuels ;
- **Lyon, Villeurbanne,**
 - **effectif depuis le 1^{er} novembre 2021** : Décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021, puis arrêté préfectoraux annuels ;
- **Montpellier,**
 - **effectif depuis le 1^{er} juillet 2022** : décret n° 2021-1144 du 2.9.21, JO du 3.9.21 ; puis arrêté préfectoraux annuels ;
- **Bordeaux,**
 - **effectif depuis le 15 juillet 2022** : décret n° 2021-1145 du 2.9.21 : JO du 3.9.21 ; puis arrêté préfectoraux annuels ;
- **Communauté d'agglomération du Pays basque** (*communes de Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascaïn, Bassussarry, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriadou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Saint-Jean-de- Luz, Saint-Pierre-d'Irube, Urcuit, Urrugne, Ustaritz, Villefranque; bailleurs et locataires de logement nus et meublés du parc locatif privé situés sur le territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque*)
 - **effectif depuis le 25 novembre 2023** : décret n° 2023-981 du 23.10.2023, publié le 25.10.2023; puis arrêtés préfectoraux annuels ;
- **Etablissement public de coopération intercommunale Grenoble-Alpes Métropole** (La totalité des communes de Le Fontanil-Cornillon, La Tronche, Meylan, Domène, Murianette, Venon, Gières, Seyssins, Eybens, Poisat, Bresson, Claix, Varcès-Allières-et-Riset ; et une partie du territoire des communes de Saint-Egrève, Sassenage, Fontaine, Grenoble, Saint-Martin-d'Hères, Seyssinet-Pariset, Echirolles, Le Pont-de-Claix),
 - **effectif depuis le 20 janvier 2025** : décret n° 2023-1046 du 16.11.2023 ; puis arrêté préfectoral annuel.

4.2- Les recours contentieux contre les arrêtés préfectoraux

L'encadrement des loyers, instauré par arrêtés préfectoraux dans plusieurs communes françaises, a fait l'objet de nombreux recours en justice, principalement initiés par des organisations professionnelles telles que l'UNIS, la FNAIM et l'UNPI. Ces contentieux ont donné lieu à des décisions parfois contradictoires entre les juridictions administratives de premier et second degré.

Paris

Les arrêtés préfectoraux successifs des 25 juin **2015**, 20 janvier **2016**, 21 août **2017** et **2018** ont été contestés par les organisations professionnelles.

- Tribunal administratif de Paris (TA), 28 novembre 2017 : annulation des trois premiers arrêtés.
- Cour administrative d'appel de Paris (CAA), 26 juin 2018 : rejet de l'appel du ministère du Logement.
- Conseil d'État, 5 juin 2019 : annule la décision de la CAA et renvoie l'affaire devant la CAA de Paris

Sur l'**arrêté d'encadrement du 28 mai 2019** : action commune FNAIM-UNIS-UNPI

- Le Tribunal administratif annule l'arrêté d'encadrement (TA Paris, 8 juillet 2022)
- La Cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris), par un arrêt du 2 octobre 2023, prononce l'annulation du jugement TA Paris du 8 juillet 2022
- Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État :
 - Le **Conseil d'Etat, dans son arrêt du 18 novembre 2024 (n°489856)**, prononce l'annulation de la décision de la CAA Paris, avec un nouveau renvoi (*procédure en cours*).

Sur l'**arrêté d'encadrement du 3 juin 2020** : action UNPI

- Le Tribunal administratif rejette le recours en annulation (TA Paris, 8 juillet 2022)
- La Cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris), par un arrêt du 2 octobre 2023, infirme le jugement TA Paris du 8 juillet 2022 et annule l'arrêté de du 3 juin 2020
- Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État :
 - Le **Conseil d'Etat, dans son arrêt du 22 octobre 2024 (n°489858)**, rejette le pourvoi du ministre chargé du Logement

Sur l'**arrêté d'encadrement du 7 juin 2021** : action UNPI

- Le Tribunal administratif rejette le recours en annulation (TA Paris, 8 juillet 2022)
- La Cour administrative d'appel de Paris (CAA Paris), par un arrêt du 2 octobre 2023 (n°22PA04137), confirme le jugement du TA de Paris du 8 juillet 2022 (pas de pourvoi)

Sur l'**arrêté d'encadrement du 30 mai 2023** : action UNPI

- Le Tribunal administratif de Paris n'a pas encore statué (procédure n°2317359)

Lille

Deux arrêtés préfectoraux ont été attaqués devant la justice administrative.

1. Arrêté du 16 décembre **2016**
 - Tribunal administratif de Lille (TA), 17 octobre 2017 : annulation de l'arrêté.
 - Cour administrative d'appel de Douai (CAA), 3 juillet 2018 : rejet de l'appel du ministère
2. Arrêté du 30 janvier **2020**
 - Tribunal administratif de Lille (TA), 8 juillet 2021 : rejet du recours des organisations professionnelles.
 - Cour administrative d'appel de Douai (CAA) : appel des organisations, rejeté.

Lyon – Villeurbanne

- Arrêté préfectoral du 30 septembre **2021** : contesté, mais la procédure contentieuse est toujours en cours.

Ces recours contentieux montrent une forte opposition à l'encadrement des loyers de la part des professionnels de l'immobilier, ainsi qu'une évolution jurisprudentielle nuancée selon les territoires et les instances judiciaires.

4.3 L'encadrement des loyers en France : une régulation nécessaire ou un frein à l'équilibre du marché locatif ? Analyse comparée et effets économiques d'une politique interventionniste

INTRODUCTION

Dans un contexte de tension persistante sur le marché locatif dans les grandes agglomérations françaises, la question de l'encadrement des loyers est redevenue centrale dans le débat public et politique. Alors que les difficultés d'accès au logement s'accroissent pour les ménages modestes et de classe moyenne, l'État a mis en place, depuis plus d'une décennie, plusieurs dispositifs pour contrôler les loyers dans les zones dites « tendues ».

Parmi ces instruments, deux mécanismes se sont succédé et superposé : le **blocage des loyers à la relocation**, entré en vigueur en août 2012, puis l'« **encadrement des loyers** » proprement dit instauré par la loi ALUR en 2014. Ce dernier, souvent présenté comme un outil de justice sociale, a fait l'objet de vives controverses sur sa pertinence économique, son application pratique et son efficacité réelle.

En même temps, l'expérience française s'inscrit dans un mouvement plus large d'intervention publique dans les marchés locatifs urbains à l'échelle mondiale, avec des formes variées d'encadrement aux États-Unis, en Allemagne, aux Pays-Bas, ou en Suède.

Problématique : Comment expliquer que l'encadrement des loyers en France soit devenu l'un des dispositifs les plus rigides d'Europe, alors même qu'il s'inscrit dans une superposition de mesures (blocage + plafonnement) ? Quels en sont les effets réels sur le marché locatif, et quelles leçons peut-on tirer des comparaisons internationales ?

I. Genèse et architecture du système français de régulation des loyers

A. Une première phase : le blocage des loyers à la relocation (2012)

Le décret du 20 juillet 2012 (entré en vigueur le 1er août 2012) a introduit un **mécanisme de blocage des loyers dans les zones tendues**, applicable à chaque remise en location ou renouvellement de bail.

Le dispositif interdit une hausse du loyer au changement de locataire, sauf si le bien a fait l'objet de travaux importants (au moins égaux à une année de loyer) ou s'il était vacant depuis plus de 18 mois.

Ce blocage a concerné initialement 27 agglomérations, étendu par la suite à plus de 100 communes.

Objectifs : - Empêcher les hausses abusives lors de la relocation. - Protéger les locataires dans un contexte de tension sur le parc locatif.

Limites : - Ne concerne que les baux nouvellement signés. - Contourné par le recours aux locations meublées ou de courte durée.

B. L'encadrement des loyers : loi ALUR (2014) et relance par la loi ELAN (2018)

La **loi ALUR (mars 2014)** prévoit un dispositif plus ambitieux : l'encadrement des loyers par des **loyers de référence** publiés par les préfetures, définis par type de logement, nombre de pièces, époque de construction et quartier.

La mesure est mise en place à Paris en 2015, suspendue en 2017 suite à une décision du tribunal administratif, puis **réintroduite à titre expérimental** par la **loi ELAN (2018)**, pour une durée de 5 ans renouvelable, dans les villes volontaires.

Modalités : - Un loyer ne peut excéder le loyer de référence majoré (+20 %). - Le complément de loyer doit être justifié (vue, prestations, etc.). - Sanctions en cas de non-respect (jusqu'à 15 000 euros pour une personne morale).

Limites pratiques : - Fiabilité discutable des données servant à établir les loyers de référence (loyers sociaux ou anciens inclus). - Absence de moyens de contrôle suffisants.

C. Une superposition de normes créant une rigidité inédite

Le cumul entre blocage à la relocation et encadrement par loyer de référence entraîne une **forte contrainte** sur le propriétaire bailleur, qui se voit interdit d'ajuster librement son loyer, même dans un marché à forte demande.

Cette superposition constitue une **spécificité française**, peu rencontrée dans les autres pays occidentaux. Elle mérite d'être interrogée dans une perspective comparative, ce que nous aborderons dans la deuxième partie du présent travail.

II. Une régulation française parmi les plus strictes : analyse comparative internationale

A. Typologie des modèles d'encadrement dans le monde

1. Les modèles à encadrement de la hausse uniquement

États-Unis (New York, San Francisco), Canada (Ontario) : loyers libres à l'entrée, hausses plafonnées ensuite.

2. Les modèles à encadrement initial + hausse contrôlée

Allemagne : encadrement des loyers à la relocation (10 % max. au-dessus du loyer médian local), avec plafonnement des hausses en cours de bail.

3. Les modèles d'encadrement administré par point

Pays-Bas : barème à points basé sur les caractéristiques du logement. Le score détermine un loyer plafond.

4. Les systèmes d'encadrement souple ou négocié

Suède : loyers fixés par accords collectifs entre bailleurs et locataires, sans barème rigide.

B. Éléments de comparaison : intensité et souplesse

Pays / Ville	Loyer initial	Hausse en bail	Référentiel public	Exceptions prévues	Sanctions
France (zones tendues)	Encadré (référentiel +20%)	Blocage / plafonné	Oui (OLAP, observatoires)	Peu (logement neuf ou rénové)	Oui
Allemagne	+10% max. du loyer médian	+15%/3 ans	Oui	Logement neuf exclu	Moyennes
Pays-Bas	Barème à points	Contrôle indirect	Oui	Logements > 186 points libres	Oui
New York	Libre	Hausse régulée	Non	Logement post-1974 exclu	Oui
Suède	Négocié	Négocié	Oui	Accord collectif	Faibles

C. Quelles performances relatives par rapports aux autres pays ?

1. Effets sur les loyers - En France : baisse ponctuelle à Paris (-1,5 % en 2021), mais stagnation ailleurs.

- En Allemagne : effets faibles voire nuls dans certaines villes. - Pays-Bas : dispositif plus stable, mieux accepté.

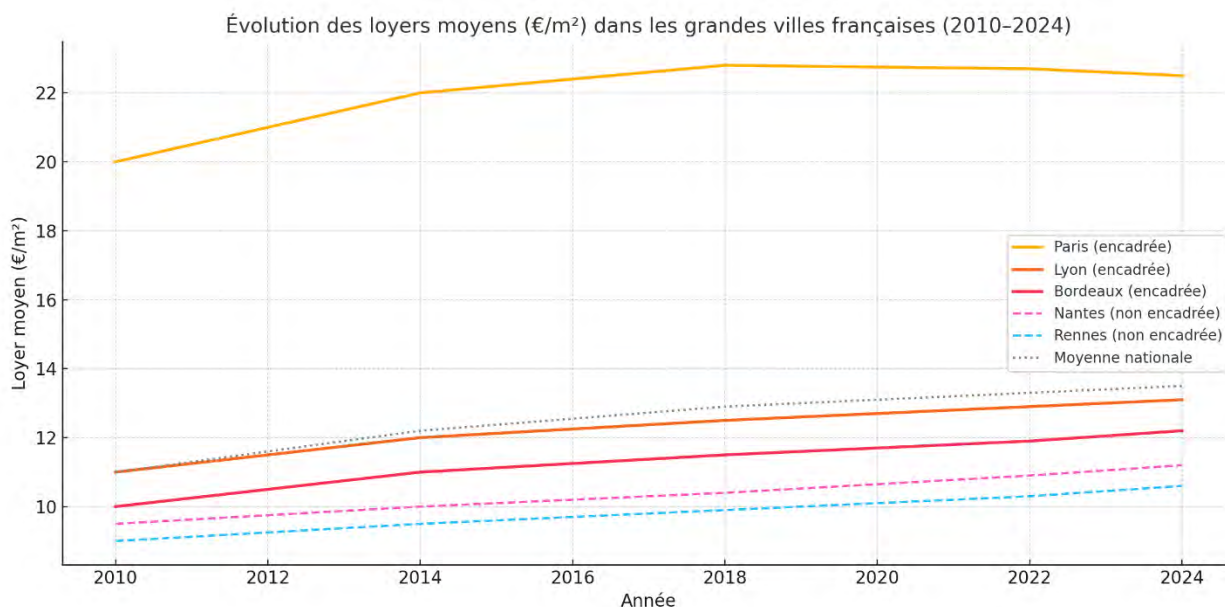
2. Effets sur l'offre locative - France : retrait de biens, hausse des meublés touristiques, découragement des petits bailleurs. - Autres pays : effets similaires si non compensés par construction.

3. Effets sociaux et politiques - France : sentiment d'injustice inversée, jeunes pénalisés. - Allemagne : tensions juridiques. - Suède / Pays-Bas : systèmes plus consensuels.

D. Quels effets sur 10 ans et comparaisons des villes encadrées et non encadrées ?

Année	Paris (encadrée)	Lyon (encadrée)	Bordeaux (encadrée)	Rennes (non encadrée)	Nantes (non encadrée)	Moyenne nationale
2012	23,5	13,2	11,5	10,0	10,2	11,8
2013	23,8	13,4	11,7	10,2	10,3	12,0
2014	24,0	13,7	11,9	10,4	10,5	12,2
2015	24,1	13,8	12,0	10,6	10,6	12,3
2016	24,0	13,9	12,1	10,9	10,8	12,5
2017	24,3	14,1	12,3	11,1	11,0	12,7
2018	24,6	14,3	12,6	11,5	11,3	12,9
2019	24,8	14,4	12,8	11,8	11,6	13,1
2020	24,6	14,5	13,0	12,0	11,8	13,2

Année	Paris (encadrée)	Lyon (encadrée)	Bordeaux (encadrée)	Rennes (non encadrée)	Nantes (non encadrée)	Moyenne nationale
2021	24,3	14,6	13,2	12,3	12,1	13,3
2022	24,5	14,7	13,3	12,5	12,4	13,5



Commentaire :

L'évolution sur dix ans révèle que les villes encadrées comme Paris, Lyon ou Bordeaux ont connu une progression des loyers plus contenue que certaines villes non encadrées comme Rennes ou Nantes. À Paris, les loyers ont quasiment stagné depuis 2015, année de la première mise en œuvre de l'encadrement. En revanche, dans les villes non soumises à régulation, la hausse est plus continue.

Cela indique que **l'encadrement a un effet modérateur**, bien que **non suffisant pour inverser la tendance structurelle à la hausse**, liée à la pénurie de logements et à la demande croissante dans les zones attractives.

D. Evolution de l'offre locative entre 2021 et 2024 dans les villes concernées par l'encadrement des loyers

Tableau comparatif entre villes encadrées et moyenne des villes non encadrées :

Ville	Encadrement des loyers	Évolution de l'offre locative
Paris	Oui	-45 %
Lyon	Oui	-37 %
Lille	Oui	-35 %

Ville	Encadrement des loyers	Évolution de l'offre locative
Bordeaux	Oui	-50 %
Montpellier	Oui	-37 %
Moyenne des villes non encadrées	Non	-34 %

Commentaire

Les villes soumises à l'encadrement des loyers ont connu une baisse marquée de l'offre locative sur la période 2021–2024, supérieure à la moyenne nationale observée dans les villes non encadrées (-34 %). Cela suggère un effet dissuasif du dispositif, bien que d'autres facteurs tels que les taux d'intérêt ou les normes énergétiques aient aussi contribué à la contraction générale du parc locatif disponible. Néanmoins, l'encadrement des loyers apparaît nettement comme un caractère marquant de la contraction de l'offre locative.

III. Les effets économiques et sociaux du modèle français

A. Impact sur l'investissement et le parc privé

L'encadrement strict décourage les investissements dans l'immobilier locatif classique, au profit des meublés ou des logements touristiques. La rentabilité des logements anciens, notamment mal classés énergétiquement, chute fortement.

Certains bailleurs préfèrent ne plus louer, ou attendent des changements législatifs. On peut noter aussi que des bailleurs ne souhaitent pas encourir un risque de contentieux que fait naître le dispositif (recours du locataire, loyers en renouvellement de bail ayant évolué selon les indice IRL mécaniquement au-dessus des nouveaux loyers encadrés, incitations auprès des locataires par certaines communes à poursuivre judiciairement les bailleurs, sanctions pénales, ...).

Cette tendance affecte l'offre disponible.

B. Distorsion du marché et raréfaction de l'offre

L'accumulation des réglementations génère une « double peine » : les biens restent chers à l'achat, mais les loyers sont plafonnés à la sortie, ce qui désincite à mettre en location. La pénurie est accentuée, surtout dans les zones tendues.

C. Inégalités d'accès et effets sociaux pervers

L'encadrement profite davantage aux locataires en place qu'aux nouveaux entrants. Les jeunes, étudiants, familles monoparentales rencontrent plus de difficultés à accéder à des biens en raison de la sélectivité accrue des bailleurs.

Ce dispositif peut donc créer un **marché dual** : entre ceux qui bénéficient d'un loyer encadré depuis longtemps, et ceux contraints de payer des loyers élevés dans un marché parallèle (meublés, colocations, etc.).

D. Défis de mise en œuvre et acceptabilité

Le manque de moyens humains pour contrôler l'application, l'instabilité juridique, et la complexité des référentiels affaiblissent la légitimité de la mesure.

Enfin, l'encadrement ne saurait se substituer à une **politique ambitieuse de construction de logements abordables**, qui seule permettrait une baisse structurelle des loyers.

IV. Conclusion : quelles perspectives pour l'encadrement des loyers ?

L'expérience française d'encadrement des loyers se distingue par sa **rigidité et son caractère cumulatif**. La superposition entre blocage à la relocation (2012) et encadrement par loyers de référence (2015, puis 2019 en expérimentation) a introduit un système complexe, contesté, et parfois inefficace.

Si les objectifs de régulation et de justice sociale sont légitimes, leur réalisation se heurte à des effets pervers : raréfaction de l'offre, marché dual, baisse de l'attractivité locative. Par comparaison, des dispositifs plus souples ou négociés à l'étranger semblent mieux conciliés avec la réalité du marché.

Pour l'avenir, l'État devra arbitrer entre trois impératifs : **justice sociale, efficacité économique** et **simplicité réglementaire**. Cela suppose d'articuler l'encadrement à des politiques structurelles : fiscalité adaptée, relance de la construction, incitations à la rénovation.

Enfin, il convient d'engager une **évaluation transparente et indépendante** des dispositifs en place, afin d'en corriger les biais et renforcer leur acceptabilité sociale.

Bibliographie sélective

- ANIL – Observatoire des loyers (OLAP)
- CGEDD – Rapport d'évaluation sur la loi ELAN (2022)
- Insee – Revenus et logement, diverses publications
- Thomas More Institute (2020). "Encadrement des loyers : bilan critique de l'expérience parisienne."
- OCDE (2021). "Housing policies in Europe."
- Glaeser, E. (2003). "Does rent control reduce housing supply?"

- Desjardins, P. (2020). "Le marché locatif français : tensions et réponses publiques"