Cour des comptes

L'ENCADREMENT DES LOYERS

Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale

Octobre 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **9**

RECOMMANDATIONS **15**

INTRODUCTION **17**

CHAPITRE I UNE EXPÉRIMENTATION S'AJOUTANT AU DISPOSITIF EXISTANT D'ENCADREMENT DES LOYERS **19**

I - LE CONTEXTE D'UN MARCHÉ DU LOGEMENT SOUS TENSION **19**

A - Une demande soutenue face à une offre insuffisante 19
B - Des dépenses de logement qui représentent une part substantielle des revenus des ménages 21

II - LE CHOIX D'UN ENCADREMENT SUPPLÉMENTAIRE EN INSTAURANT UN PLAFONNEMENT DES LOYERS **24**

A - L'encadrement de l'évolution des loyers, des droits du locataire étendus (1982-1989-2014) 24
B - De l'encadrement général du montant des loyers de la loi ALUR à l'expérimentation territorialisée de la loi ÉLAN (2014-2026) 25

III - UNE EXPÉRIMENTATION DÉPLOYÉE DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE DANS NEUF COLLECTIVITÉS TERRITORIALES VOLONTAIRES ET ENCADRÉE PAR L'ÉTAT **26**

A - Une expérimentation initiée localement, régulée par l'État 26
B - Un contrôle limité de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'attribution d'un nouveau pouvoir de sanction au préfet 33
C - Des dynamiques locales de mise en œuvre variables 36

CHAPITRE II UN DISPOSITIF COMPLEXE, MARQUÉ PAR DE FORTES CONTRAINTES MÉTHODOLOGIQUES ET SOURCE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE **41**

I - UNE FIXATION DES LOYERS DE RÉFÉRENCE FRAGILE ET IMPARFAITE **41**

A - Une représentativité des données des observatoires locaux des loyers ne pouvant être garantie 41
B - Des loyers de référence ne restituant qu'imparfaitement la diversité du marché locatif 44
C - Une exception parisienne fragilisant les loyers de référence 53

II - LES INSÉCURITÉS JURIDIQUES INDUITES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION **56**

A - Les difficultés d'interprétation du mécanisme lui-même 57
B - De multiples contentieux sur des arrêtés préfectoraux fragilisent la sécurité juridique du dispositif 61
C - Un cumul des dispositifs d'encadrement des loyers à l'articulation complexe et incertaine 64
D - Des mécanismes multiples et inintelligibles de règlement des litiges entre locataires et bailleurs 67

III - LES DONNÉES LACUNAIRES NE PERMETTANT PAS DE RENDRE COMPTE DE LA SITUATION DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ **74**

A - Les données issues des plateformes d'annonces immobilières 75
B - Les données issues de la collecte auprès des professionnels 75
C - Les données issues de l'INSEE 76
D - Les données issues de l'administration fiscale 76

CHAPITRE III LES EFFETS INCERTAINS ET DIFFICILES À MESURER DE L'ENCADREMENT DES LOYERS OUVRANT SUR DEUX SCÉNARIOS POSSIBLES 81

I - DES EFFETS SPÉCIFIQUES DIFFICILES À MESURER 81

A - À court terme, une modération de la hausse du montant des loyers 81

B - À moyen et long terme, de possibles effets indirects sur l'offre 85

II - DEUX SCÉNARIOS ALTERNATIFS QUANT À L'AVENIR DU DISPOSITIF 86

A - Scénario 1 : procéder à une nécessaire réforme structurelle d'amélioration et de simplification de l'encadrement des loyers dans le cadre de la prolongation de l'expérimentation 88

B - Scénario 2 : une fin de l'expérimentation au profit d'un renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers 93

III - UN NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT PAR UNE POLITIQUE STRUCTURELLE DE STIMULATION DE L'OFFRE LOCATIVE DE LONGUE DURÉE 94

LISTE DES ABRÉVIATIONS 97

ANNEXES 99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour[1] ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par lettre du 24 septembre 2025, d'une demande d'enquête relative à l'encadrement des loyers. Le Premier président a répondu par un courrier du 23 octobre 2025, validant cette demande en l'attribuant à la cinquième chambre. La présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente a acté les trois grands axes de l'enquête dans un courrier transmis au Président de la Commission des finances le 21 janvier 2026.

[1] La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

En premier lieu, l'enquête a porté sur l'analyse du dispositif d'encadrement des loyers instauré à titre expérimental par la loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite loi « ÉLAN », la phase d'expérimentation ayant été prolongée jusqu'au 24 novembre 2026. Il s'est agi de s'assurer de l'articulation cohérente entre les dispositifs d'encadrement et de plafonnement existants. Le cadre géographique a été circonscrit à la France métropolitaine dans la mesure où la loi n° 2025-534 du 12 juin 2025, instaure l'expérimentation de l'encadrement des loyers en outre-mer pour cinq ans. L'analyse repose sur l'examen des différents mécanismes d'encadrement des loyers existants en se fondant sur la littérature économique, les exemples historiques, comme la loi de 1948, et les comparaisons internationales.

En deuxième lieu, l'enquête a porté sur les conditions de la mise en œuvre effective de l'encadrement des loyers dans les neuf territoires métropolitains l'ayant expérimenté, en effectuant un examen approfondi de la question des compléments de loyers.

Enfin, la Cour s'est attachée à déterminer l'efficacité et l'efficience du système d'encadrement des loyers au regard des objectifs qui lui ont été assignés à sa création. L'objectif était de mesurer l'effectivité et le coût global de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle de ce dispositif et, dans la mesure du possible, d'apprécier l'effet de l'encadrement des loyers sur l'ensemble de l'écosystème local du logement.

Au regard de ces différents constats, il a été demandé à la Cour de formuler le cas échéant des recommandations.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié le 9 février 2026 à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Compte-tenu du champ étendu de l'enquête, quatre groupes d'acteurs clefs, déterminants dans la mise en œuvre du dispositif expérimental, tant au niveau national que local, ont également fait l'objet d'une notification : les administrations centrales, les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et les observatoires locaux des loyers.

Au niveau national, les rapporteurs ont conduit des entretiens et recueilli des données par questionnaires.

Au niveau local, trois groupes d'acteurs ont été officiellement auditionnés :

- les représentants de l'État sur les neuf territoires ayant souhaité participer à l'expérimentation ;
- les élus et l'administration des neuf territoires sur lesquels s'est déployée l'expérimentation ;

- la partie la plus complexe de l'instruction de l'enquête a conduit les rapporteurs à rencontrer des observatoires locaux des loyers, qui ont un statut associatif. Ces structures fixent les montants des loyers médians applicables dans le cadre de l'encadrement des loyers, qui constituent les loyers de référence établis par arrêté préfectoral. L'observatoire local de l'agglomération parisienne (OLAP), association régie par la loi du 1er juillet 1901 et agréée par le ministère chargé du logement, a déjà fait l'objet d'un contrôle spécifique de la Cour en 2017[2]. La compétence de la Cour a été constatée en application du code des juridictions financières et notamment de ses articles L. 111-6 et L. 133-3. Les autres observatoires locaux des loyers ne disposent pas d'une personnalité juridique et sont adossés soit à des agences d'urbanisme (pour cinq d'entre eux[3]), soit à des agences départementales d'information sur le logement (ADIL) pour les quatre autres[4] et sont dotés d'un statut associatif. Les notifications subséquentes ont été effectuées en fonction des retours des données budgétaires et financières de chaque entité et des questions juridiques posées par chaque cas. Les notifications ont été effectives par lettres du 20 mars 2026, puis des 9 avril 2026 et 6 mai 2026.

Par ailleurs, les rapporteurs ont auditionné plus de 170 parties prenantes : les trois députés auteurs de propositions de lois sur l'encadrement des loyers ; les représentants des associations de locataires et de propriétaires ; des professionnels de l'immobilier ; des économistes.

De plus, une analyse approfondie de la qualité des données produites par les observatoires locaux des loyers et de la méthode de fixation des loyers de référence a été conduite à partir des bases de données des dix observatoires des loyers sur la période 2019-2025 et une analyse contrefactuelle avec trois collectivités non expérimentatrices de l'encadrement des loyers (Toulouse, Rennes et Nice) a été diligentée.

⁂

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 14 septembre 2026, par la cinquième chambre présidée par Mme Thibault, présidente de chambre, et composée de M. Cabourdin, conseiller maître, président de section, Mme Lajus, conseillère maître et MM. Vareille, Maquart, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs de Mmes Magnier et Barbara, conseillères référendaires, Mme Chenkier, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Raymond, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, de M. Keïta, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné et approuvé, le 6 octobre 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, Rapporteur général, Mme Camby, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, M. Glimet, présidentes et présidents de chambre, Mme de Mazières, M. Allain, présidente et président de chambre par intérim, MM. Albertini, Vught, Roux, Mmes Daussin-Charpantier, Renet, Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

[2] Rapport non publié n° R 2017-0006 relatif à la gestion de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.
[3] Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise, observatoire des loyers de la Gironde, observatoire local des loyers du Pays Basque et du Sud des Landes, observatoire local des loyers de la région grenobloise, observatoire local des loyers de l'agglomération toulousaine.
[4] Observatoire local des loyers de l'agglomération lilloise, observatoire local des loyers de l'agglomération de Montpellier et de Sète, observatoire des loyers des Alpes-Maritimes, observatoire local des loyers de l'Ille et Vilaine.

Synthèse

Le dispositif expérimental d'encadrement des loyers institué par la loi ÉLAN du 23 novembre 2018[5] s'inscrit dans le contexte d'un marché du logement durablement déséquilibré dans les « zones tendues[6] ». Une demande locative soutenue, alimentée par la croissance des pôles urbains, par la réduction de la taille des ménages et par la saturation du parc social, se heurte à une offre insuffisante, que le ralentissement de la construction et le choc inflationniste de 2022 ont encore contractée. En conséquence, la part du logement s'accroit dans le budget des ménages. En 2024, les locataires du parc privé consacraient en moyenne 25 % de leur revenu disponible à leurs dépenses de logement. Ce taux atteint des niveaux nettement plus élevés pour les ménages modestes et pour ceux qui résident dans les agglomérations les plus tendues[7].

Pour répondre à ces tensions, le législateur a ouvert la possibilité aux collectivités locales volontaires d'expérimenter un plafonnement des loyers en plus du dispositif d'encadrement déjà existant.

Une expérimentation d'encadrement des loyers s'ajoutant aux instruments existants

Neuf territoires ont progressivement mis en œuvre cette expérimentation : Paris, Lille, les établissements publics territoriaux (EPT) Plaine Commune et Est Ensemble, Lyon-Villeurbanne, Montpellier, Bordeaux, la communauté d'agglomération du Pays Basque et Grenoble. Au total, le dispositif concerne 1,2 million de locataires, sur les 7,7 millions du parc locatif privé. L'appropriation du dispositif, les moyens mobilisés et le recours aux contrôles et aux sanctions sont toutefois variables selon les territoires.

Cette expérimentation de plafonnement du montant des loyers, qui s'achève le 24 novembre 2026, s'ajoute dans ces territoires à l'indice de référence des loyers (IRL), qui depuis 2006 encadre en France hexagonale son niveau d'évolution[8].

---

[5] Loi n° 2028-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

[6] Les zones tendues sont des « *zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant* » - Article 22 de la loi ALUR.

[7] INSEE Première n° 2128, septembre 2026. Sont considérées les dépenses totales liées à l'habitation principale (remboursements d'emprunt, taxe foncière et charges de copropriété pour les propriétaires ; loyers et charges locales pour les locataires ; dépenses en eau, en énergie et assurance habitation pour tous les ménages). Le taux d'effort rapporte le montant de ces dépenses, minorées des éventuelles aides au logement perçues, au revenu disponible.

[8] Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Des méthodes de fixation des plafonds de loyers fragiles et imparfaites

Dans chaque territoire expérimentateur, un arrêté préfectoral annuel fixe un loyer de référence pour chaque catégorie de logement et secteur géographique, exprimé en euros par mètre carré de surface habitable, calculé à partir du loyer médian constaté par l'observatoire local des loyers. Ce loyer, majoré de 20 %, constitue le plafond à ne pas dépasser, sous réserve d'un éventuel complément de loyer.

L'encadrement transforme ainsi un indicateur statistique, à savoir la médiane des loyers observés localement, en une norme juridiquement opposable. Cela nécessite une donnée sous-jacente fiable ainsi qu'une méthode de calcul qui rendent compte de la structure réelle du marché locatif privé, de sorte que des logements soumis à un même plafond puissent être effectivement comparés.

Les analyses de la Cour, qui a pu accéder directement aux données des observatoires locaux des loyers, montrent que la fixation des loyers de référence demeure imparfaite et fragile. Trois observations majeures ressortent de l'exploitation de ces bases qui souffrent de biais structurels ne permettant pas d'en garantir la représentativité.

Les critères retenus par les arrêtés préfectoraux[9] définissent des catégories de logement qui ne sont pas homogènes. Au sein d'une même catégorie, la moitié des loyers se situent en général au-delà d'une plage équivalente à 25 % autour du loyer médian. De surcroit, ces critères n'expliquent qu'environ 48 % de la variation des loyers au mètre carré[10]. En particulier, le critère du zonage considéré seul ne rend compte que de 15 % environ des écarts de loyers.

Un biais de surface affecte par ailleurs les petits logements, conduisant à sous-estimer le prix de marché des petites surfaces, notamment les studios, et à surestimer celui des grandes[11].

Enfin, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne met en œuvre une procédure statistique qui contraint en partie ses loyers de référence à suivre la trajectoire de l'IRL selon une méthode non conforme aux prescriptions du comité scientifique prévu par le décret relatif aux observatoires. Cette méthode soulève des difficultés de transparence et de conformité, ainsi que, plus fondamentalement, de validité des indicateurs produits.

Une application juridique confrontée à quatre principales difficultés

La notion de complément de loyer engendre des difficultés d'interprétation dans la mesure où sa définition législative, insuffisamment précise, donne lieu à une jurisprudence abondante et hétérogène.

[9] À savoir le secteur géographique, le nombre de pièces et l'époque de construction. Un coefficient correcteur permet par ailleurs de distinguer logement meublé et logement vide, ainsi que maison et appartement le cas échéant.

[10] Autrement dit, sur 100 € d'écart de loyer entre deux logements pris au hasard, 48 € s'expliquent en moyenne par le fait qu'ils diffèrent par le secteur géographique, le nombre de pièces ou l'époque de construction, les 52 € d'écart restants tenant à d'autres facteurs.

[11] À nombre de pièces donné, le loyer au mètre carré décroît fortement avec la surface : les charges fixes d'un logement (cuisine, salle de bains, etc.) se répartissent sur une surface plus grande, ce qui réduit mécaniquement le coût par mètre carré à mesure que la superficie augmente. La prise en compte de la surface expliquerait 11 % supplémentaires d'écarts de loyers, soit presque autant que le zonage.

L'articulation incertaine du cumul des deux dispositifs, d'encadrement, l'expérimental et celui fondé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), se révèle complexe. L'IRL a pour objectif de limiter l'évolution des loyers dans le temps à l'échelle nationale, alors que le dispositif expérimental de l'encadrement vise à plafonner localement le niveau des loyers. Leur combinaison peut notamment soulever des difficultés lorsqu'une révision liée à l'IRL en cours de bail conduit à dépasser le loyer plafond.

La contestation des arrêtés préfectoraux devant les juridictions administratives créée une insécurité juridique pour les parties prenantes. Le dispositif a suscité un contentieux important devant le juge administratif. Sur une soixantaine de décisions rendues, principalement relatives aux modalités de fixation des loyers de référence, cinq sont des décisions d'annulation dont trois à Paris et deux à Lyon. Parallèlement, cinq recours sont encore en instance au niveau des tribunaux administratifs et quatre autres devant les cours administratives d'appel.

Enfin, les mécanismes multiples et inintelligibles de règlement des litiges, qui font peser les démarches sur le locataire, constituent une source supplémentaire d'insécurité. Trois voies de recours distinctes peuvent ainsi être mobilisées – commission départementale de conciliation, juge judiciaire et préfet –, selon des règles et des délais variables, conduisant à huit cas possibles de saisine.

Des effets incertains et difficiles à mesurer

Aux difficultés spécifiques de mise en application du dispositif, s'ajoute une problématique méthodologique plus large, relative à la qualité et à la fiabilité des données mobilisées pour assurer le suivi des effets de l'encadrement des loyers, et plus largement la connaissance statistique du secteur locatif privé, déjà mentionnée par la Cour dans le passé[12]. Les données des plateformes d'annonces, complétées par des enquêtes et des sondages ne sont que très partielles et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui servait de base d'échantillonnage jusqu'en 2023, a conduit à une perte d'informations significative. L'administration fiscale, qui devrait disposer de la source la plus fiable avec la collecte de 7,18 millions de loyers déclarés à travers la plateforme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), ne peut pas encore en 2026 fournir cette information exhaustive.

Compte tenu des fragilités méthodologiques et des incertitudes entourant la qualité et la fiabilité des données utilisées, les évaluations disponibles doivent être interprétées avec prudence. Une analyse économique internationale réalisée à partir de 196 études nationales sur l'encadrement des loyers, mentionne à moyen et long termes, une baisse de l'offre locative et du volume de construction, une dégradation de la qualité des logements due au sous-investissement et une réduction de la mobilité résidentielle. En France, trois études récentes ont traité des effets à court terme, faute de recul, de cette expérimentation. L'étude économétrique la plus récente est l'évaluation réalisée à la demande du Premier ministre par deux économistes, transmise au Parlement le 26 mai 2026. Elle conclut que l'effet de l'encadrement des loyers est « *assez similaire sur l'ensemble du parc avec des baisses moyennes pour la plupart comprises entre 2 et 4 %* »[13]. Elle relève une exception pour le marché parisien, dont la complexité ne permet pas d'imputer totalement cette évolution à l'expérimentation. Une autre analyse menée par l'atelier parisien d'urbanisme

[12] Cour des comptes, *Le rôle des observatoires dans la connaissance des loyers – Exercices 2017 à 2019 (non publié)*.
[13] Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, *l'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs*, mai 2026.

conclut que l'effet direct sur les loyers aurait minoré la hausse des loyers de 5 % à Paris entre 2019 et 2025, cet effet étant plus marqué sur les petites surfaces. Une dernière, produite par l'observatoire privé Clameur, réalisée sur les territoires expérimentaux hors Paris, conclut que la baisse des prix des loyers serait inférieure à 1 %.

Face à l'incertitude des effets mesurés et aux lacunes méthodologiques identifiées, la Cour formule une recommandation générale pour la politique du logement, portant sur la fiabilisation de la collecte et de l'exploitation statistique des données relatives au secteur locatif privé. Les données issues de l'administration fiscale seront rendues plus fiables, notamment pour celles tirées de l'application GMBI, actuellement renseignées à hauteur de 65 %, qui seront collectées de façon obligatoire à compter de la campagne 2028. Les autres sources comme les données et les analyses de l'INSEE devraient également être mobilisées.

Par ailleurs, la Cour propose deux scénarios quant à l'avenir du dispositif.

Les deux scénarios alternatifs identifiés par la Cour

Un des deux scénarios consiste en une prolongation de la loi d'expérimentation, à périmètre constant sans inclure de nouvelles collectivités, afin de disposer du recul nécessaire permettant d'évaluer à plus long terme les effets de l'encadrement des loyers, notamment dans les territoires où l'application est très récente (plus de sept années à Paris mais moins de deux ans à Grenoble).

Cette prolongation nécessite, selon l'analyse de la Cour, une profonde réforme du dispositif prenant en compte les exigences de rigueur méthodologique et statistique comme d'harmonisation juridique, notamment en termes de :

- fiabilisation des données et de leur analyse en enrichissant la base des loyers de marché utilisée pour la fixation des loyers de référence afin qu'elle soit plus représentative ;
- précision et cohérence des catégories réglementaires de logement (surface, zonage, époque de construction, etc.) ;
- renforcement de la transparence et de l'homogénéité des méthodes d'élaboration des loyers de référence, des modalités de vérification du respect des prescriptions du comité scientifique, ainsi que publication des indicateurs statistiques descriptifs des données utilisées ;
- précision et clarification du cadre juridique du dispositif concernant les compléments de loyer, les catégories de baux, les nouveaux baux et les colocations ;
- simplification et meilleure accessibilité des voies de recours des locataires.

À défaut, un second scénario propose de ne pas poursuivre l'expérimentation actuelle au profit d'un renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers préexistant en utilisant le mécanisme de l'IRL. Pour en accroître l'efficacité, il est proposé de renforcer l'information des locataires et de prévoir des sanctions en cas de non-respect de l'évolution de l'IRL.

Ce scénario repose sur une double analyse.

Le fait que les loyers hors charges France entière mesurés par l'indice des loyers d'habitation de l'INSEE sur longue période augmentent moins vite que l'IRL suggère que l'encadrement de l'évolution des loyers permet effectivement de maîtriser leur progression.

La simplicité, la lisibilité et la disponibilité publique des données de référence pour les locataires comme pour les propriétaires de ce mode d'encadrement déjà existant le rend parfaitement opérationnel. Cette approche, plus claire pour les personnes concernées, moins « lourde » administrativement, a le mérite de la simplification et évite les distorsions liées aux fixations approximatives des loyers de référence et, par conséquent, aux risques de contentieux. Cela dit, afin d'accroître l'efficacité de ce dispositif, il est proposé de renforcer l'information des locataires et de prévoir des sanctions en cas de non-respect de l'évolution de l'IRL. De même certaines clarifications rédactionnelles de la loi du 6 juillet 1989 sont proposées ainsi que des mesures d'amélioration du fonctionnement des commissions départementales de conciliation.

En tout état de cause, les différents travaux des juridictions financières convergent pour souligner que la réponse à la crise du logement repose notamment sur un accroissement durable de l'offre[14], une simplification des procédures du droit de la construction et de l'urbanisme[15] ainsi qu'une mise en cohérence de la fiscalité immobilière[16].

[14] Cour des comptes, *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé,* observations définitives, mai 2025. CRC Île-de-France, *L'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux*, rapport thématique régional, mars 2025.
[15] Cour des comptes, *La délivrance du permis de construire, un parcours complexe dans un cadre instable*, rapport public thématique, septembre 2024.
[16] CPO, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023.

Recommandations

1. Fiabiliser la collecte et l'exploitation statistique des loyers et des logements correspondants notamment à partir des données de l'application GMBI (*ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, 2026*).
2. Procéder à une réforme structurelle d'amélioration et de simplification du dispositif dans le cadre de la prolongation de l'expérimentation, supposant notamment :

- la fiabilisation des données utilisées pour le calcul des loyers de référence ;
- la précision et la cohérence des catégories réglementaires de logement ;
- le renforcement de la transparence et de l'homogénéité des méthodes appliquées ;
- la clarification du cadre juridique de l'encadrement des loyers ;
- ainsi que la simplification et l'harmonisation des voies de recours ouvertes aux locataires.

(*Scénario de prorogation, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 2026*).

3. À défaut, garantir, par une modification de la loi du 6 juillet 1989, l'effectivité du respect des règles d'évolution des loyers en référence à l'IRL (*Scénario de simplification, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 2026*).

Introduction

L'encadrement des loyers d'habitation a été instauré à titre expérimental, par la loi ÉLAN[17] de 2018, après une première tentative avec la loi ALUR[18] de 2014. La phase d'expérimentation, qui devait prendre fin au 24 novembre 2023, a été prolongée par la loi 3DS du 21 février 2022[19], jusqu'au 24 novembre 2026. L'article 140 de la loi ÉLAN, prévoit qu'« *au plus tard, six mois avant son terme, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation* ». Le rapport de la mission a été remis au Gouvernement le 20 avril 2026 et ce dernier l'a remis au Parlement le 26 mai 2026[20].

La régulation des relations entre les bailleurs et locataires constitue l'un des outils de la politique publique du logement locatif[21]. L'encadrement des loyers mobilise quatre catégories d'acteurs : les locataires, les bailleurs privés, l'État et les collectivités territoriales.

En premier lieu, les locataires de leur résidence principale représentent 40,4 % des ménages en 2025, 22,8 % relevant de bailleurs privés et 17,6 % de bailleurs publics. Dans presque un cas sur deux, ce sont des personnes seules, à la différence des ménages propriétaires de leur logement, qui comprennent le plus souvent deux, trois ou quatre personnes[22]. Si la part des locataires est stable depuis 1983, la tendance de long terme est une diminution de la part des bailleurs privés. Le nombre de ménages locataires du secteur privé n'a ainsi augmenté que de 18 % de 1984 à 2024, alors que celui des locataires du parc social croissait de 73 % sur la même période. Les ménages locataires du parc privé sont relativement plus jeunes que dans le parc locatif social, 45,5 ans en moyenne, contre 53,5 ans, et 60,3 ans pour les propriétaires occupants.

Au total, les locataires du parc privé représentent 7,7 millions de ménages.

En deuxième lieu, parmi les 27,6 millions de propriétaires, seuls « *9,7 millions de personnes, soit un tiers, possèdent au moins deux logements* »[23]. Ces multipropriétaires, susceptibles ou non de mettre en location un de leurs logements, sont en moyenne plus âgés et plus aisés que les mono-propriétaires.

En troisième lieu, il revient à l'État de définir un zonage (« zone tendue ») dans lequel l'encadrement des loyers peut être expérimenté. Les zones tendues sont « *des zones d'urbanisation continues de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre*

---

[17] Loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018.
[18] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
[19] Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.
[20] Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, *l'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs*, mai 2026.
[21] Les deux autres outils sont, en dépenses, le financement du logement social, ainsi que le système des aides au logement (16,6 Md€ pour ce dernier), et en dépenses fiscales – la défiscalisation, qui représente un volume de 16 Md€.
[22] INSEE, *Tableau de bord de l'économie française*, 2026.
[23] 27,6 millions de personnes sont propriétaires seules ou en commun de 29,2 millions de logements. Source : INSEE Première, n° 2046, 2 avril 2025.

l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant »[24]. Un premier décret d'application de la loi ALUR[25] a établi une liste de 1 149 communes réparties sur 28 agglomérations de France métropolitaine comme ayant ce statut de zones tendues. Cela représentait près de 4,6 millions de logements.

La notion de zone tendue s'est progressivement élargie. Aujourd'hui, 1 434 communes réparties sur 47 agglomérations de France métropolitaine et d'outre-mer relèvent du statut de zones tendues.

Neuf collectivités territoriales font actuellement partie de l'expérimentation[26], avec 1,16 million de locataires du parc privé. Le présent rapport se concentre sur l'expérimentation en métropole, puisqu'une expérimentation spécifique a démarré dans les départements d'outre-mer (DOM) en juin 2025.

Le rapport expose les fondements et la mise en œuvre du dispositif expérimental d'encadrement des loyers, déployé dans ces zones tendues, et son articulation avec les outils déjà existants (I). Ensuite, il s'attache à analyser l'application du dispositif d'expérimentation au plan opérationnel, juridique et financier (II). Enfin, au moment où l'expérimentation arrive à son terme, après une première analyse des éléments d'évaluation disponibles des effets économiques de l'encadrement des loyers, il propose deux scénarios d'évolution (III).

[24] Article 22 de la loi ALUR.
[25] Décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif d'encadrement du niveau de certains loyers.
[26] Paris, Lille, les établissements publics territoriaux (EPT) Plaine Commune et Est Ensemble, Lyon-Villeurbanne, Montpellier, Bordeaux, la communauté d'agglomération du Pays Basque et Grenoble.

Chapitre I

Une expérimentation s'ajoutant au dispositif existant d'encadrement des loyers

L'encadrement du niveau des loyers a été institué à titre expérimental dans les zones tendues par la loi ÉLAN du 23 novembre 2018[27] en réponse à un marché du logement structurellement déséquilibré (I). Dernière étape d'une régulation des loyers construite en France par ajouts successifs depuis les années 1980 (II), ce dispositif est laissé à l'initiative des collectivités territoriales sur la base d'une candidature appréciée par l'État. Sa mise en œuvre est différenciée selon les territoires et suppose une articulation avec les autres mécanismes de régulation (III).

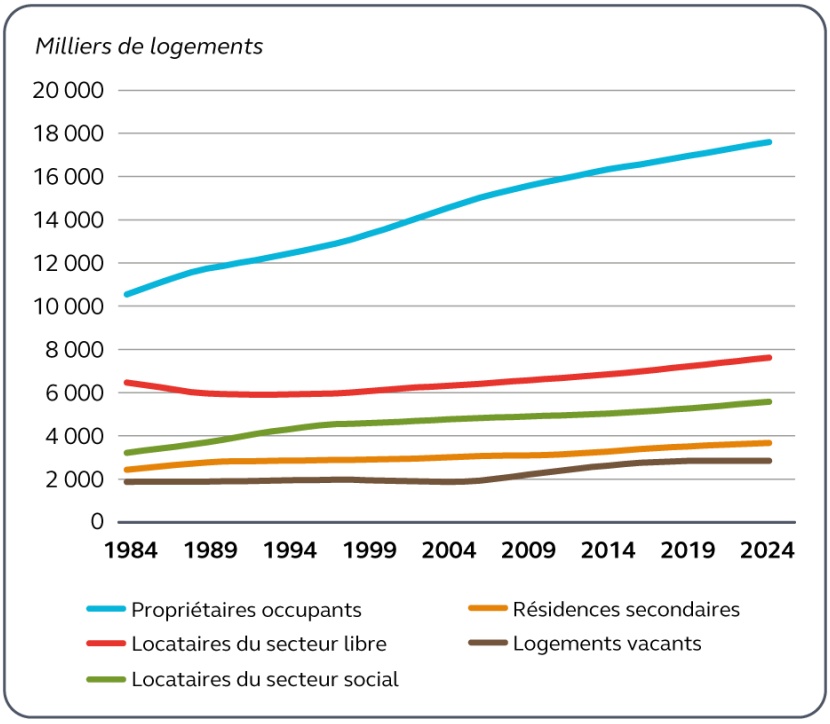
I - Le contexte d'un marché du logement sous tension

A - Une demande soutenue face à une offre insuffisante

On dénombre 38,4 millions de logements au 1er janvier 2025 en France hors Mayotte, dont 31,7 millions de résidences principales. Au sein de ce parc, 23 % des ménages sont locataires de bailleurs privés, contre 57 % de propriétaires occupants et 18 % de locataires du parc social[28]. Ces pourcentages masquent toutefois des disparités territoriales importantes : dans les zones tendues de France métropolitaine, la part des locataires du parc privé atteint 31 % des résidences principales. Le parc locatif privé y est composé à 87 % d'appartements (contre 56 % ailleurs), à 22 % de logements de moins de 30 m² (deux fois plus qu'en zone non tendue) et à 18 % de logements meublés (contre 9 % en zone non tendue)[29].

[27] Loi n° 2028-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.
[28] 2,2 % des ménages sont par ailleurs logés gratuitement. INSEE, *estimations annuelles du parc de logement (EAPL)*, France hors Mayotte, juillet 2026. https://www.insee.fr/fr/statistiques/series/103212763.
[29] Les zones tendues s'entendent ici au sens de la taxe sur les logements vacants. Cour des comptes d'après INSEE, *recensement de la population*, 2022, France métropolitaine.

Graphique n° 1 : évolution du parc de logements en France métropolitaine entre 1984 et 2024



Source : Cour des comptes, d'après INSEE et service des données, études et statistiques (SDES), estimations annuelles du parc de logements (au 1er juillet). Logements ordinaires en France métropolitaine

Plusieurs tendances structurelles alimentent la demande locative dans les grandes agglomérations.

Entre 2015 et 2021, la population des pôles urbains a augmenté de 0,5 % par an, soit deux fois plus vite que celle des espaces ruraux[30]. La taille moyenne des ménages, passée de 3,1 occupants par résidence principale en 1968 à 2,15 en 2022[31] sous l'effet du vieillissement de la population et de la transformation des structures familiales, accroît mécaniquement les besoins en logement[32]. Par ailleurs, les grandes villes concentrent une population étudiante et jeune active dont le parcours résidentiel débute presque systématiquement par la location.

La saturation du parc social en zone tendue amplifie en outre le report de demande sur le parc privé. Fin 2024, le système national d'enregistrement comptait environ 2,8 millions de ménages en demande d'un logement social en France, en hausse de 28 % depuis 2019, tandis que les attributions reculaient à 384 000 logements, au plus bas depuis dix ans[33]. Ces chiffres surestiment toutefois la demande réelle en raison de doublons, de demandes non radiées après abandon ou attribution, et

[30] INSEE, recensement de la population, https://www.insee.fr/fr/statistiques/7726965.
[31] INSEE, recensement de la population, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381486.
[32] Hausse des séparations, mise en couple plus tardive, diminution des familles nombreuses, etc. Cf. « Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits », *INSEE Première,* n° 1663, août 2017, pour une analyse rétrospective et les projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 publiées par le service des données et des études statistiques (SDES) du ministère du logement pour une approche prospective.
[33] Union Sociale pour l'Habitat, *La demande et les attributions de logement social à fin 2024*.

surtout de la présence d'environ un tiers de demandeurs déjà logés dans le parc social et en attente d'une mutation plutôt que d'un premier accès à un logement[34]. Autour des grandes agglomérations, les délais moyens d'attribution s'échelonnent entre 16 et 60 mois.

En parallèle, la croissance du parc résidentiel a ralenti, à 0,9 % par an en moyenne entre 2018 et 2025 contre 1,2 % entre 2000 et 2009[35]. Depuis 2017, le cycle de la construction s'est renversé, atteignant son point le plus bas en 2024 avec 251 000 unités mises en chantier[36].

La location touristique de courte durée soustrait par ailleurs une fraction du parc résidentiel à l'offre permanente dans les territoires cumulant attractivité touristique et tension locative, sans qu'il soit toutefois possible d'en documenter précisément l'ampleur[37].

À ces tensions structurelles s'est ajouté depuis 2022 la remontée rapide des taux d'intérêt qui a réduit la capacité d'emprunt des ménages et provoqué un fort recul de l'activité immobilière en 2023 et 2024[38] : les permis de construire ont chuté de 22 % en France métropolitaine entre 2022 et 2023 et les mises en chantier de 31 % entre 2022 et 2024[39]. Le recul de l'accession à la propriété maintient une partie des ménages dans le parc locatif et accentue la pression dans les zones tendues.

Enfin, plusieurs évolutions réglementaires sont susceptibles de restreindre davantage l'offre de logements : l'interdiction progressive de mise en location des logements les moins performants énergétiquement (dont la portée a toutefois été réduite par des modifications successives du diagnostic de performance énergétique) ainsi qu'à plus long terme, l'objectif de zéro artificialisation nette (lui-même assoupli par le législateur).

B - Des dépenses de logement qui représentent une part substantielle des revenus des ménages

La dépense courante de logement, qui intègre à la fois les loyers et les charges associées, est le premier poste du budget des ménages, pesant pour 27,8 % de leur consommation finale en 2024, loin devant l'alimentation (15,6 %) et les transports (12,7 %)[40]. Elle représente en moyenne 11 500 € annuels pour un locataire du secteur privé, dont 7 900 € de loyer, contre 9 500 € dans le parc social et 14 800 € pour les propriétaires occupant leur résidence principale (ce montant inclut 10 300 € de loyers imputés)[41].

---

[34] Cour des comptes, *faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires*, rapport public annuel, mars 2026.

[35] INSEE, EAPL, *ibid.* et *INSEE Focus* n° 359 « Le parc de logements en France au 1er janvier 2025 ».

[36] Cour des comptes d'après SDES, Sitadel, estimations en date réelle, France métropolitaine.

[37] Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de l'administration, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, juin 2022.

[38] Les transactions dans l'ancien ont diminué de 23 % en 2023 et 13 % en 2024. L'investissement en logements neufs a baissé de 7 % puis 13 % sur ces deux années. SDES, comptes du logement 2023 et 2024.

[39] Cour des comptes d'après SDES, Sitadel, estimations en date de prise en compte, France métropolitaine.

[40] La dépense courante de logement regroupe les loyers réels et imputés, les dépenses d'énergie et d'eau des occupants, ainsi que les charges annexes allant de l'entretien courant du logement et des parties communes aux services d'assurance. INSEE, comptes nationaux, https://www.insee.fr/fr/statistiques/8612568

[41] SDES, *rapport du compte du logement 2024*, novembre 2025. https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rapport-du-compte-du-logement-2024.

Les loyers du parc locatif privé non meublé ont progressé plus rapidement entre 2000 et 2022 que les prix à la consommation[42]. La tendance s'est ensuite inversée entre fin 2022 et 2024, les hausses de loyers ayant été limitées par un mécanisme plafonnant l'évolution de l'indice de référence des loyers[43]. Depuis, les loyers ont accéléré dans le secteur libre (+ 1,9 % en 2024, après + 1,6 % en 2023 et + 0,9 % en 2022), alors que les prix à la consommation ont ralenti (+ 2,0 % en 2024, après + 4,9 % en 2023 et + 5,2 % en 2022)[44].

Sur longue période, le logement représente une part croissante de la dépense des ménages. Entre 2001 et 2013, le taux d'effort moyen des ménages locataires du secteur libre est passé de 23,6 % à 28,4 %, une hausse plus marquée que pour les locataires du parc social (de 20,2 % à 24,1 %) et les propriétaires accédants (de 23,3 % à 26,6 %). Le mouvement s'est ensuite inversé après 2014, grâce à la suppression de la taxe d'habitation et à une progression des loyers plus faible en moyenne que celle des revenus[45]. En 2024, les locataires du secteur libre consacrent en moyenne 25,4 % de leur revenu disponible à leur logement. Ce taux d'effort est plus élevé que pour les propriétaires accédants (23,3 % en moyenne), les locataires du parc social (24,0 %) et les propriétaires non accédants (7,4 %) qui n'ont ni prêt à rembourser ni loyer à payer. La situation est plus dégradée pour les ménages modestes : parmi le quart de ménages locataires du parc privé aux revenus les plus faibles, le taux d'effort moyen s'établit à 40,1 %[46].

Par ailleurs, il convient de souligner que pour les ménages, la réalité de la dépense relative au logement ne se limite pas aux seuls loyers. Si celui-ci demeure, en valeur absolue, le principal poste de dépense, d'autres composantes, d'un poids relatif plus limité – fiscalité (taxe foncière ou TEOM), charges de copropriété, dépenses d'entretien ou encore coûts liés à l'énergie – peuvent connaître des progressions sensiblement plus rapides. Depuis 2015, la taxe foncière moyenne acquittée par les ménages bailleurs a augmenté de 29 %[47].

[42] Pour les loyers, le champ considéré ici est celui du secteur libre en France métropolitaine. Les loyers sont hors charges et le champ recouvre l'ensemble des résidences principales, louées vides, dont l'usage principal est l'habitation. L'indice est construit de manière à mesurer une évolution des prix à qualité constante. Il diffère donc de l'IRL, dont l'évolution annuelle détermine l'augmentation maximale que le propriétaire peut appliquer au loyer en cours de bail. https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010600351. L'indice des prix à la consommation (IPC) est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages. Il est pris ici hors tabac. https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001763852.

[43] L'indice de référence des loyers est en effet le maximum légal autorisé pour la revalorisation des loyers en cours de bail. Il a été plafonné à 3,5 % en métropole, 2 % en Corse et 2,5 % dans les départements d'outre-mer. Sans cela, il aurait atteint 6,3 % au 1er trimestre 2023.

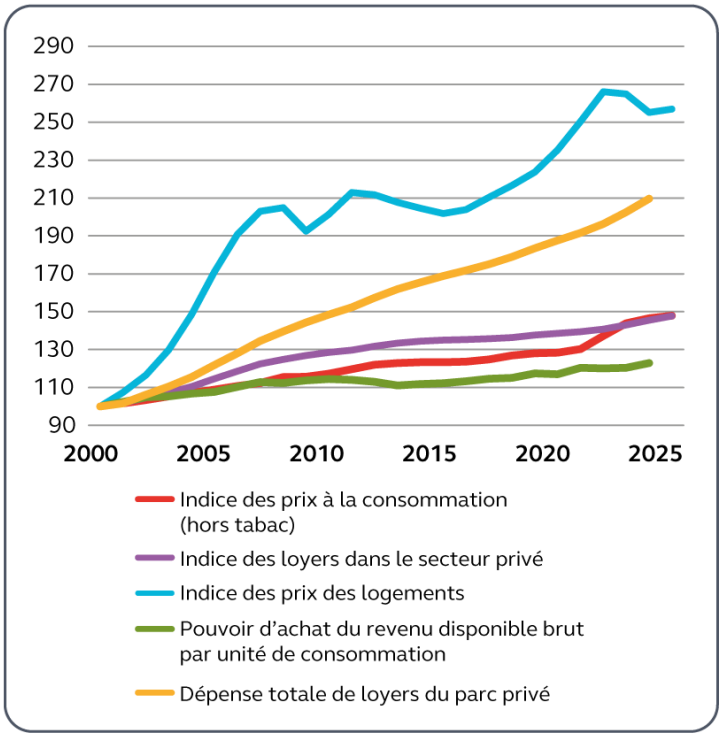
[44] SDES, *compte du logement 2024*, novembre 2025.

[45] Le taux d'effort en logement rapporte les dépenses liées à l'habitation principale aux revenus. Les dépenses comprennent, pour les propriétaires, les remboursements d'emprunt pour l'achat du logement, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et les charges locatives. Pour tous les ménages, elles incluent les dépenses en eau et en énergie (nettes des aides de l'État ou d'une collectivité territoriale, comme le chèque énergie), l'assurance habitation et la taxe d'habitation (jusqu'à sa suppression). Le taux d'effort est net, c'est-à-dire calculé en déduisant du montant des dépenses les aides au logement.

[46] INSEE Première n° 2128, septembre 2026.

[47] "En 2025, la taxe foncière progresse de 2,4 %", DGFIP statistiques n°46, mai 2026, https://www.impots.gouv.fr/taxe-sur-le-foncier-bati-et-non-bati.

Graphique n° 2 : évolution de différents indicateurs relatifs aux dépenses de logement des ménages entre 2000 et 2025



Source : Cour des comptes d'après INSEE et SDES
Note de lecture : base 100 en moyenne annuelle 2000. Indice des prix à la consommation : Ensemble des ménages – France – Ensemble hors tabac. Indice des loyers d'habitation : Secteur libre (privé) – France métropolitaine. Indice des prix des logements des logements neufs et indices Notaires-INSEE des prix des logements anciens – Brut – France métropolitaine. Dépense totale de loyers du parc privé : Consommation de service de logement – Loyers (OEO11) hors charges – Locataires du secteur libre – Comptes du logement. Le pouvoir d'achat du revenu disponible brut par unité de consommation est un indicateur issu de la comptabilité nationale. Il est calculé comme le revenu effectivement disponible pour consommer ou épargner, corrigé de l'inflation et de la composition des ménages.

La conjonction d'une demande soutenue et d'une offre structurellement insuffisante se traduit par une hausse des prix à l'achat comme à la location et par une progression de la dépense de logement excédant nettement celle des revenus. Face à ce constat, le législateur a fait le choix d'instituer un dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers dans les zones tendues, en sus des instruments existants.

II - Le choix d'un encadrement supplémentaire en instaurant un plafonnement des loyers

Historiquement, l'encadrement des loyers accompagne des périodes de crise du logement. Il se traduit par une succession de réponses normatives conjoncturelles à la pénurie de logements, oscillant entre blocage strict, libéralisation du marché et tentatives de régulation. Il vise à concilier durablement incitation à la construction de logements, maintien de l'offre locative et accessibilité sociale des loyers (cf. annexe n° 2). Cette approche n'est pas propre à la France, dans la mesure où elle s'est répandue en Europe[48] et dans le monde (cf. annexe n° 10).

Depuis les années 1980, le dispositif français s'est construit par étapes successives : à l'encadrement de l'évolution des loyers s'est ajouté, dans le cadre d'une expérimentation territorialisée, un encadrement du niveau des loyers.

A - L'encadrement de l'évolution des loyers, des droits du locataire étendus (1982-1989-2014)

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs[49] instaure un droit du locataire en règlementant strictement les baux d'habitation et en introduisant des principes de modération de la progression des loyers au regard des taux d'inflation. Ces dispositions seront modulées et complétées au fil des trente années qui vont suivre, et constituent le fondement de notre droit positif actuel.

L'article 17 de la loi de 1989 pose les bases d'un encadrement de l'évolution des loyers des résidences principales, selon la situation du logement et la temporalité du bail :

- le bail initial est librement déterminé, qu'il s'agisse d'une première location ou d'une « relocation » (sauf exceptions) ;
- en cours de bail, la hausse du loyer ne peut excéder l'indice national de référence (indice du coût de la construction, ICC puis indice de référence des loyers, IRL), lorsque le contrat le prévoit (article 17-1) ;
- lors du renouvellement du bail, la hausse ne peut excéder l'indice national, sauf travaux réalisés (à justifier au cas par cas) ou loyer manifestement sous-évalué[50] (article 17-2) ;
- Si le logement est de classe F ou G, la révision annuelle du loyer, sa réévaluation au renouvellement du bail ou à la relocation sont interdites.

[48] Au sein de l'Union Européenne, environ un cinquième de la population est logée dans le parc locatif privé (21,5 %). Au total, la moitié des pays de l'Union Européenne a recours à différents types d'encadrement des loyers.
[49] Et portant modification de la loi n°86-120 du 23 décembre 1986 (Mermaz-Malandain).
[50] À ce titre, l'augmentation est encadrée par des règles de comparaison avec les loyers de référence habituellement constatés dans le voisinage pour des logements comparables. Les locataires peuvent contester les hausses qui leur sont imposées devant de nouvelles structures de résolution des conflits précontentieux (les futures commissions départementales de conciliation). Des instruments de mesure et d'observation du marché du logement sont créés (rapport annuel au Parlement, puis création du premier observatoire des loyers, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, OLAP, en 1987).

L'indice de référence des loyers (IRL), publié par l'INSEE, est calculé à partir de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. À l'inverse, l'ICC (indice du coût de la construction), également publié par l'INSEE, mesure l'évolution du coût des constructions neuves à usage principal d'habitation à partir des prix observés sur les marchés de la construction, intégrant notamment les coûts des matériaux, de l'énergie, de la main-d'œuvre et des équipements. La substitution de l'IRL à l'ICC[51] en 2006, a ainsi permis d'adosser la révision des loyers à l'inflation supportée par les ménages plutôt qu'à un indice sectoriel particulièrement volatile, contribuant à une évolution plus modérée et plus prévisible des loyers.

L'article 18 de la loi de 1989 instaure en outre un dispositif plus contraignant qui a vocation à s'appliquer en cas de « situation anormale du marché locatif » (ce qui deviendra les zones dites « tendues »). Pour ces zones, un décret en Conseil d'État peut être pris afin de fixer annuellement l'évolution maximale des loyers des logements vacants de moins de 18 mois et lors des renouvellements de baux ou des relocations (bail initial d'un nouveau locataire). En vertu de ce décret, le loyer ne peut excéder le dernier loyer appliqué au précédent locataire, éventuellement révisé de l'évolution de l'IRL, sauf travaux réalisés (à justifier).

Seule la région parisienne a eu recours dès 2001 à ce dispositif, limité aux renouvellements de baux, avec un plafonnement de l'évolution à l'indice national de référence en cours de bail (ICC puis IRL).

Cet encadrement de l'évolution des loyers applicable dans les zones tendues va être complété par un second mécanisme de régulation portant non plus sur l'évolution des loyers mais sur leur niveau. Le plafonnement des loyers vient donc s'additionner à la limitation de leur évolution.

B - De l'encadrement général du montant des loyers de la loi ALUR à l'expérimentation territorialisée de la loi ÉLAN (2014-2026)

La période 2014-2018 marque une première étape dans la construction de l'encadrement des loyers, avec la loi ALUR du 24 mars 2014, qui introduit un dispositif général de plafonnement des loyers, applicable dans les zones tendues, mais dont la mise en œuvre effective est demeurée limitée à Paris et à Lille entre 2015 et 2017 et a été fragilisée par les contentieux relatifs aux arrêtés préfectoraux fixant les loyers de référence. Les annulations prononcées en 2017 par les tribunaux administratifs de Paris et de Lille, notamment au motif que le périmètre d'encadrement ne pouvait être limité à ces seules communes mais devait couvrir l'ensemble de la zone tendue, ont mis en évidence les difficultés juridiques et opérationnelles du dispositif. Ces contentieux, ainsi que l'impossibilité pour le Gouvernement d'en restreindre unilatéralement l'application, ont contribué à faire évoluer le cadre juridique (cf. annexe n° 3).

La loi ÉLAN du 23 novembre 2018 opère à cet égard un changement de nature : sans remettre en cause l'encadrement de l'évolution des loyers applicable dans les zones tendues, elle institue, sur le fondement d'une habilitation législative explicite, une expérimentation

[51] La substitution a été opérée par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de cohérence sociale, à compter de janvier 2006.

territorialisée de l'encadrement du niveau des loyers. Celle-ci vise désormais à agir sur les niveaux de loyers jugés excessifs dans les marchés locatifs les plus tendus, en s'appuyant sur les données produites par les observatoires locaux des loyers. L'encadrement issu de la loi ÉLAN constitue ainsi moins une rupture qu'une évolution du dispositif initial de la loi ALUR, en introduisant une logique d'expérimentation, d'évaluation et de territorialisation qui structure désormais le dispositif.

III - Une expérimentation déployée de manière différenciée dans neuf collectivités territoriales volontaires et encadrée par l'État

L'encadrement des loyers s'inscrit dans une logique expérimentale à l'initiative des collectivités territoriales, dont la candidature est appréciée par l'État. Son champ d'application est précisément défini et s'accompagne d'un dispositif de sanction administrative en cas de non-respect.

La mise en œuvre du dispositif présente toutefois des déclinaisons différenciées selon les territoires (dates d'entrée en vigueur variables, périmètres géographiques ajustés au sein des zones tendues, dynamiques locales contrastées dans l'application du dispositif) ainsi qu'une nécessaire articulation avec d'autres mécanismes régulateurs.

A - Une expérimentation initiée localement, régulée par l'État

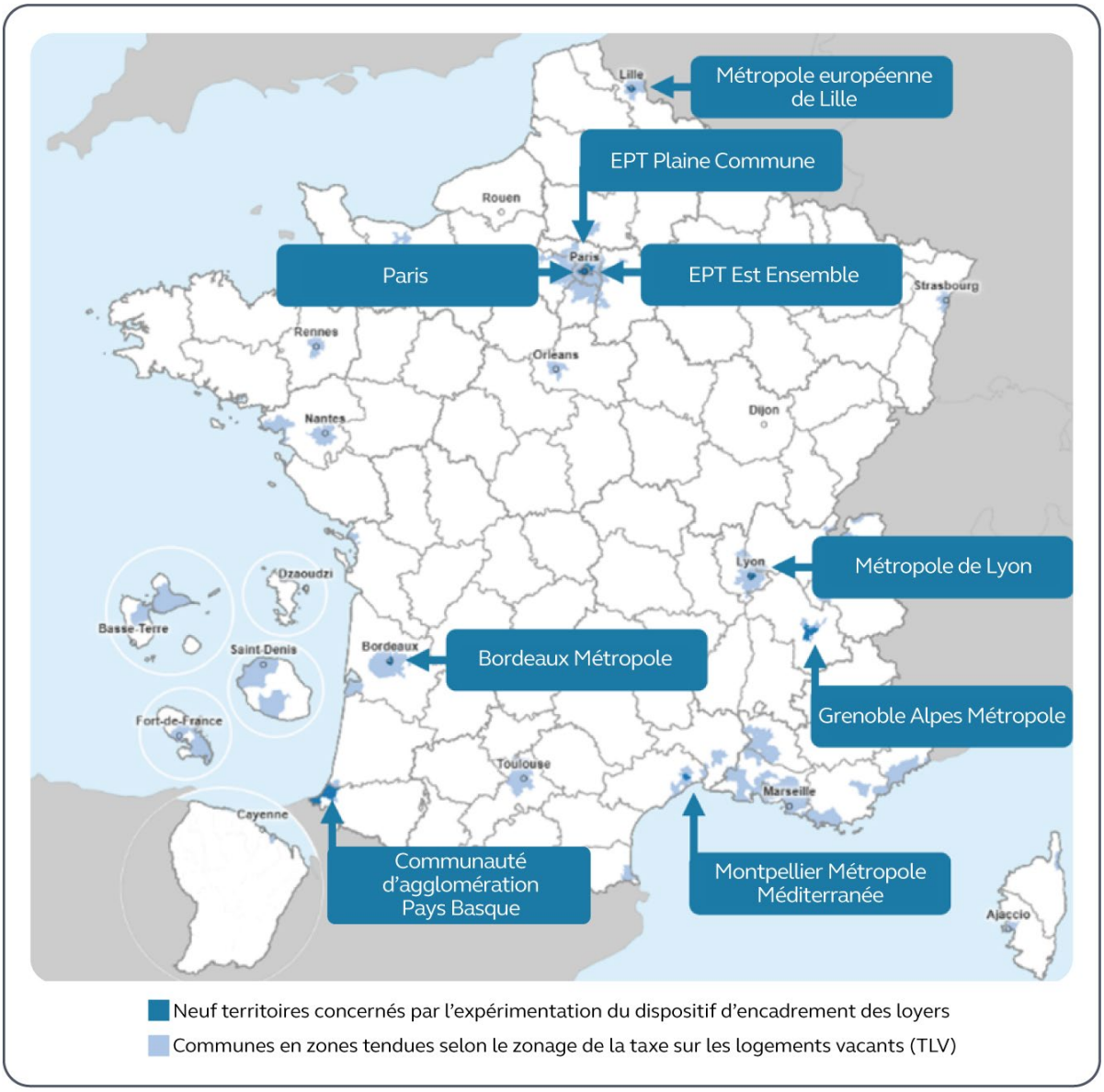
1 - L'économie générale de l'expérimentation

a) Les dates clés

L'article 140 de la loi ÉLAN prévoit un encadrement expérimental des loyers pour une durée initiale de cinq ans, prolongée de trois années supplémentaires par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS).

Dans ce cadre, deux phases d'appel à candidatures ont été conduites par le ministère chargé du logement et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) (cf. annexe n° 4). Au cours de ces huit années d'expérimentation, le dispositif s'est déployé de manière progressive et échelonnée dans les neuf territoires retenus .

Carte n° 1 : zonage de la taxe sur les logements vacants (TLV) illustrant les communes en zone tendue selon le décret du 22 décembre 2025[52]



Source : Cour des comptes d'après l'Observatoire des territoires, ANCT 2025 - zonage de la taxe sur les logements vacants (TLV)

[52] Décret n° 2025-1267 du 22 décembre 2025 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

Tableau n° 1 : les dates clés de l'expérimentation de l'encadrement des loyers

Loi	Procédure	Dates	Durée
Loi ÉLAN du 23 novembre 2018 (art. 40)	Mise en place de l'expérimentation pour 5 ans	24 novembre 2018 au 24 novembre 2023	8 ans d'expérimentation
	Candidatures examinées par la DHUP	Novembre 2018 à 2020	
	Fin du dépôt des candidatures	Fin novembre 2020	
Loi 3 DS du 21 février 2022 (art 85)	Prolongation de l'expérimentation pour 3 ans	24 novembre 2023 au 24 novembre 2026	
	Nouvelle phase de candidatures examinées par la DHUP	22 février / fin novembre 2022	
	Fin de dépôt des candidatures de la nouvelle phase	Fin novembre 2022	
Loi ÉLAN du 23 novembre 2018	Un rapport d'évaluation est remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation	Avant le 24 mai 2026	
	Fin de l'expérimentation	**24 novembre 2026 inclus**	

Source : Cour des comptes

b) Les grandes étapes du processus de l'expérimentation de la loi ÉLAN

L'économie générale de l'expérimentation de l'article 140 de la loi ÉLAN

L'initiative locale de la demande de l'expérimentation

L'article 140 de la loi ÉLAN, dispose que « *à titre expérimental et pour une durée de huit ans à compter de la publication de la loi, dans les zones mentionnées à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 […] les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence peuvent demander qu'un dispositif d'encadrement des loyers régi par le présent article soit mis en place* ».

Les conditions cumulatives pour entrer dans le dispositif

Les EPCI peuvent demander qu'un dispositif d'encadrement des loyers soit mis en place dès lors que leur territoire est situé en zone tendue et s'ils remplissent les quatre conditions cumulées suivantes :

- « *un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;*
- *un niveau de loyer médian élevé ;*
- *un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;*

- 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 ».

L'instruction de la demande et la délimitation du périmètre expérimental

La demande de l'EPCI ou de la collectivité est accompagnée d'une proposition de périmètre qui est instruite par la DHUP, et si elle est acceptée, déterminée par décret. La date d'entrée en vigueur de l'expérimentation correspond à la date du premier arrêté préfectoral.

Les modalités concrètes d'application de l'expérimentation

Pour chaque territoire, un arrêté préfectoral fixe, chaque année, un loyer de référence, 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.

Les catégories de logement sont déterminées en fonction des caractéristiques du logement relatives au type de location, meublée ou non meublée, au nombre de pièces principales et à l'époque de construction, tandis que les secteurs géographiques délimitent des zones homogènes en termes de niveaux de loyer constatés sur le marché locatif par l'observatoire local des loyers [53].

L'arrêté préfectoral est pris annuellement, mais sa période d'application s'étend en pratique sur deux portions d'années civiles (cf. annexe n° 6).

Un complément de loyer, répondant à des conditions strictes, peut éventuellement être mis en place par le propriétaire.

Outre les voies classiques de règlement des différends entre locataires et bailleurs, telles que la saisine de la commission départementale de conciliation ou du juge civil, la loi ÉLAN a instauré un dispositif de sanction administrative qui permet au préfet d'intervenir lorsque le plafond du loyer réglementé n'est pas respecté. Le préfet peut ainsi mettre en demeure le bailleur, d'une part, de mettre le contrat de bail en conformité avec les règles d'encadrement des loyers et, d'autre part, de restituer au locataire les loyers indûment perçus. À défaut de régularisation, le bailleur s'expose à une amende administrative pouvant atteindre 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

Une action en diminution de loyer peut être engagée par le locataire si le loyer de base prévu dans le contrat de bail est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature de ce contrat.

Le champ d'application de l'expérimentation : les résidences principales

Sont concernés : les baux d'habitation ou mixtes (professionnel et d'habitation) à usage de résidence principale[54], qu'ils portent sur des logements meublés ou non meublés découlant de la loi de 1989 (bail d'habitation de trois ans pour les logements nus, bail d'un an pour les logements meublés et bail mobilité de dix mois).

[53] Cf. décret du 10 juin 2015, actualisé en 2019 et 2021.
[54] La résidence principale est définie à l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 comme le logement occupé au moins huit mois par an.

Sont exclus : les baux relevant de la loi de 1948, les baux civils découlant des articles 1714 à 1762 du code civil, les logements appartenant ou gérés par des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM) conventionnés (notamment ceux ouvrant droit à l'APL), les résidences secondaires, les locations de courte durée telles que les meublés de tourisme, les logements-foyers, logements de travailleurs saisonniers, logements de fonction ou à usage d'occupation par une personne morale, les résidences meublées avec services telles que définies par le code général des impôts (par exemple, les résidences privées étudiantes ou pour séniors), les baux commerciaux et professionnels[55].

Les nouvelles formes d'habitation, telles que la colocation et le « *co-living* », issues de l'évolution des pratiques résidentielles

La colocation[56] relève du dispositif depuis la loi 3DS dès lors que le logement constitue la résidence principale du ou des locataires. La somme des loyers perçus auprès de l'ensemble des colocataires ne peut alors excéder le loyer applicable au logement pris dans son ensemble, ce qui impose de vérifier le plafond au niveau du bien et non seulement de chaque contrat.

Le « *co-living* »[57] est soumis à l'encadrement des loyers si les logements sont loués à des fins de résidence principale, comme rappelé dans la réponse du ministre de la ville et du logement à la question écrite n° 8053 du 27 janvier 2026 du député Inaki Echaniz.

L'article 140 de la loi ÉLAN précise que ses dispositions s'appliquent aux « *contrats conclus ou renouvelés* » après l'entrée en vigueur de la loi (cf. II. du Chapitre II *infra*).

L'évaluation de l'expérimentation

Un rapport d'évaluation est remis par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, afin d'apprécier ses effets et d'envisager une éventuelle reconduction ou adaptation du dispositif

Cette présentation appelle deux observations complémentaires.

L'initiative de la demande de participation à l'expérimentation est confiée par le législateur à des collectivités précisément identifiées, au premier rang desquelles figurent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'« habitat », c'est-à-dire qui exercent la « politique locale de l'habitat » ou l'« équilibre social de l'habitat » au titre des articles L. 5214-16, L. 5216-5 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Pour les territoires de droit commun, seuls ces EPCI sont habilités à déposer une demande de participation, la commune n'ayant pas vocation à candidater isolément lorsque cette compétence est exercée au niveau intercommunal, même si elle ne concerne que le territoire

[55] L'encadrement expérimental des loyers commerciaux, prévu par l'article 159 de la loi du 22 août 2021 de lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi Climat et Résilience), n'a pas été mis en œuvre, il n'est pas abordé dans le rapport.

[56] « *Sans définition légale ni statut juridique propre, le « co-living » désigne habituellement un type d'hébergement de moyen-long terme qui se présente, dans la grande majorité des cas, sous la forme de grandes colocations, combinant des espaces privatifs individuels organisés autour d'espaces, d'équipements et de services communs ou partagés. Il ne répond pas à la définition de la colocation, ni de la location meublée, ni de la location saisonnière, ni des résidences services* » (source : DGCCRF).

[57] Forme alternative de colocation, où les occupants disposent d'espaces privés et partagent des espaces à vivre équipés, des espaces de travail ou de sport avec d'autres colocataires.

communal[58]. Le texte réserve également cette faculté, dans des cas particuliers, à la commune de Paris, aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, ainsi qu'aux métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence. Ce choix traduit la logique même de l'expérimentation, conçue à l'échelle de bassins de logement cohérents, où les politiques de l'habitat sont principalement définies et mises en œuvre au niveau intercommunal.

La notion de « zone tendue » n'est pas définie explicitement dans la loi ÉLAN mais elle renvoie, en début d'article 140[59], à l'article 17 de la loi de 1989 qui se réfère elle-même au mécanisme de la taxe annuelle sur les logements vacants, instauré par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 modifié[60].

Ainsi un deuxième décret[61] a enrichi en 2023 la liste de plus de 150 communes en zone tendue, marquant l'intensification du phénomène et en 2025, un autre décret a pris en compte les évolutions territoriales et juridiques intervenues[62].

Les propositions de périmètre de l'expérimentation ont été instruites entre fin 2018 et 2022 par la DHUP, qui a analysé, pour chacune des candidatures déposées, leur recevabilité (compétence juridique, géographique et temporelle) et la condition de satisfaction des quatre critères cumulatifs fixés par l'article 140 précité de la loi ÉLAN (cf. annexe n° 4).

[58] Par exemple, ce sont bien les métropoles européennes de Lille, la métropole de Lyon, Montpellier Méditerranée métropole ou Bordeaux métropole qui ont candidaté respectivement pour la commune de Lille, de Lyon et Villeurbanne, de Montpellier ou Bordeaux.
[59] « *Dans les zones mentionnées à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989* ».
[60] Il recense chaque année les communes concernées par la taxation sur les logements vacants qui figurent dans une annexe.
[61] Décret n° 2023-822 du 25 août 2023.
[62] Décret n °2025-1267 du 22 décembre 2025.

Tableau n° 2 : périmètres et dates de mise en œuvre de l'expérimentation de la loi ÉLAN

Territoires	Communes concernées	Décrets de fixation du périmètre d' expérimentation	Dates de mise en œuvre
Ville de Paris (une commune)	Paris	Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019	1er juillet 2019
Métropole européenne de Lille (1 sur 95 communes)	Lille (Hellemmes, Lomme, communes « associées »)	Décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020	1er mars 2020
Métropole du Grand Paris -EPT Plaine Commune (8 communes)	Saint-Denis, Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, Saint-Ouen-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Stains, Villetaneuse	Décret n° 2020-1619 du 17 décembre 2020	1er juin 2021
Métropole du Grand Paris-EPT Est Ensemble (9 communes)	Montreuil, Bagnolet, Pantin, Bobigny, Les Lilas, Noisy-le-Sec, Bondy, Romainville, Le Pré-Saint-Gervais	Décret n° 2021-688 du 28 mai 2021	1er décembre 2021
Métropole de Lyon-collectivité territoriale à statut particulier (2 sur 59 communes)	Lyon, Villeurbanne	Décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021	1er novembre 2021
Montpellier Méditerranée Métropole (1 sur 31 communes)	Montpellier	Décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021	1er juillet 2022
Bordeaux Métropole (1 sur 28 communes)	Bordeaux	Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021	15 juillet 2022
Communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) (24 sur 158 communes)	24 communes : Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussary, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriatou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Urrugne, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre d'Irube, Urcuit, Ustaritz et Villefranque.	Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023	25 novembre 2024
Grenoble-Alpes Métropole (21 sur 49 communes)	21 communes dont 13 sur la totalité de la commune (Bresson, Claix, Domène, Eybens, Le Fontanil-Cornillon, Gières, Meylan, Murianette, Poisat, La Tronche, Seyssins, Varces-Allières-et-Risset et Venon) et sur une partie de 8 communes (Grenoble, Fontaine, Échirolles, Le Pont-de-Claix, Saint-Egrève, Saint-Martin-d'Hères, Sassenage et Seyssinet-Pariset)	Décret n° 2023-1046 du 16 novembre 2023	20 janvier 2025

Source : Cour des comptes

c) La validation de l'expérimentation après des recours

Le Conseil d'État, par quatre décisions rendues le 10 mai 2022, a écarté l'ensemble des moyens invoqués par des organisations représentant les propriétaires privés, tant sur la procédure d'adoption du décret que sur sa conformité aux principes protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. Il a ainsi rejeté les requêtes dirigées contre les décrets fixant les périmètres d'expérimentation de la ville de Paris, de la métropole européenne de Lille ainsi que des EPT Plaine Commune et Est Ensemble.

La haute juridiction a considéré que les décrets litigieux ne créaient pas un nouveau régime de fixation des prix et ne nécessitaient donc pas la consultation préalable de l'Autorité de la concurrence. Elle a estimé que l'atteinte portée au droit de propriété demeurait proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi, au demeurant limité dans le temps pour une durée de cinq ans, et visait à répondre aux difficultés financières d'accès au logement dans les zones caractérisées par une forte tension du marché locatif.

Le Conseil d'État a également rejeté le moyen tiré d'une rupture d'égalité entre territoires, en estimant que les différences d'application du dispositif résultaient du choix des collectivités compétentes de solliciter ou non l'expérimentation, et non des dispositions législatives elles-mêmes. Enfin, il a jugé que les critères exigés par la loi ÉLAN étaient réunis, compte tenu du niveau élevé des loyers, du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ainsi que des faibles perspectives de construction.

Dans la continuité de cette décision, le Conseil d'État a confirmé par trois décisions rendues le 25 mai 2023, la légalité des décrets étendant l'expérimentation de l'encadrement des loyers aux territoires de la métropole de Lyon, de Bordeaux Métropole et de Montpellier Méditerranée Métropole (cf. annexe n° 7).

B - Un contrôle limité de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'attribution d'un nouveau pouvoir de sanction au préfet

Le dispositif institué par l'article 40 de la loi ÉLAN encadre les rapports entre deux personnes privées, le bailleur et le locataire, au moyen d'une réglementation préfectorale annuelle fixant les niveaux de loyers applicables. Son architecture de contrôle et de sanction présente un caractère hybride, dans la mesure où son effectivité repose principalement sur l'initiative du locataire, tandis que l'intervention de l'administration, notamment de la DGCCRF, demeure relativement limitée.

L'une des principales innovations de la loi ÉLAN réside ainsi dans l'attribution au préfet d'un pouvoir de sanction administrative, pouvant être analysé comme l'expression d'un véritable pouvoir de police administrative spéciale[63] du bail.

1 - Un contrôle de la DGCCRF contraint

La DGCCRF intervient principalement dans le cadre de ses pouvoirs en matière de protection économique du consommateur, tels que prévus par le code de la consommation, c'est à dire en matière d'information précontractuelle ou de détection de pratiques commerciales trompeuses, et ce uniquement sur des offres de biens proposées par des professionnels.

Les annonces publiées sur les plateformes en ligne sont plus difficiles à contrôler par la DGCCRF, les gestionnaires de ces plateformes étant considérés, au regard du droit européen[64] et de la jurisprudence[65], comme des fournisseurs de services de la société de l'information. Leur responsabilité ne peut être engagée du seul fait de la présence d'annonces irrégulières, sauf absence de retrait après signalement des contenus litigieux.

La règlementation de la consommation[66] prévoit que toute publicité effectuée par un professionnel relative à la location ou à la sous-location non saisonnière d'un bien déterminé, doit, quel que soit le support utilisé, indiquer le montant du loyer de référence majoré précédé de la mention « *loyer de référence majoré (loyer de base à ne pas dépasser)* », le montant du loyer de base précédé de la mention « *loyer de base* » et, le cas échéant, le montant du complément de loyer exigé, précédé de la mention « *complément de loyer* ». Ces montants doivent être précédés de la mention « *zone soumise à encadrement des loyers* ».

Lorsque le professionnel a apporté son concours à l'établissement d'un contrat de bail comportant un niveau de loyer établi en méconnaissance de l'encadrement des loyers, la DGCCRF considère cela comme une pratique commerciale trompeuse : l'agent immobilier étant soumis à une obligation de conseil et d'expertise envers son client.

La DGCCRF a, depuis 2023, diligenté une enquête nationale annuelle dite « *entremise immobilière* » sur le dispositif d'encadrement de la loi ÉLAN mais elle n'a pas la possibilité de mobiliser systématiquement tous les départements chaque année, puisqu'elle ne dispose que de 70 ETPT environ, au plan national, pour déployer ce type de contrôles.

---

[63] Le pouvoir de police administrative spéciale désigne l'ensemble des compétences attribuées par un texte particulier à une autorité administrative afin de réglementer une activité ou un domaine déterminé dans un objectif de prévention des atteintes à l'ordre public. Contrairement à la police administrative générale, qui vise le maintien global de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publique, la police spéciale intervient dans un champ précisément défini par la loi ou le règlement, selon des procédures et des finalités propres. Elle peut ainsi concerner, par exemple, la police des immeubles menaçant ruine, des installations classées, des établissements recevant du public ou encore certaines réglementations du logement.

[64] Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE.

[65] CJUE, Arrêt du 19 décembre 2019, *Airbnb Ireland* (C-390/18).

[66] Arrêté du 26 janvier 2022 ayant modifié l'arrêté du 10 janvier 2017 relatif à l'information des consommateurs par les professionnels intervenant dans une transaction immobilière.

En pratique, les suites et sanctions effectivement prononcées demeurent limitées, notamment s'agissant des procès-verbaux administratifs, tandis qu'aucun procès-verbal pénal, n'a, à ce jour, été dressé. L'action de l'administration est ainsi davantage dissuasive que répressive.

2 - Un pouvoir de police administrative spéciale du préfet

Outre les voies classiques de règlement des différends entre locataires et bailleurs, telles que la saisine de la commission départementale de conciliation, d'un conciliateur de justice ou du juge civil (cf. partie 2 *infra*), la loi ÉLAN (article 140 VII) a instauré un dispositif de sanction administrative qui permet au préfet d'intervenir lorsque le contrat de bail ne respecte pas les dispositions de son arrêté fixant les loyers de référence, les loyers de référence majorés et les loyers de référence minorés. Il peut dès lors :

- adresser au bailleur une mise en demeure de mettre le contrat de bail en conformité dans un délai de deux mois, et, le cas échéant de restituer les loyers trop perçus ;
- informer le bailleur des sanctions encourues et de la possibilité de présenter, dans un délai d'un mois à compter de la mise en demeure, ses observations ;
- prononcer, si la mise en demeure est infructueuse, une amende administrative à l'encontre du bailleur, pouvant atteindre 5 000 € pour une personne physique et 15 000 € pour une personne morale.

L'amende, fixée par arrêté préfectoral, est perçue par les services de l'État et peut faire l'objet d'un recours contentieux.

Les préfets, en exerçant leur pouvoir de sanction administrative, doivent respecter les grands principes issus de la jurisprudence du Conseil d'État et du droit administratif tels que la proportionnalité de la sanction, l'instruction contradictoire et la motivation de leur décision.

Le décret du 13 mai 2019[67] est venu préciser le cadre contradictoire de l'intervention préfectorale. À chaque étape de la procédure de mise en demeure, le préfet dispose d'une marge d'appréciation au regard des éléments du dossier et des observations éventuellement fournies par le propriétaire.

La loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) prévoit que cette « *attribution* » peut être déléguée, à leur demande, aux présidents des intercommunalités concernées par l'expérimentation.

La ville de Paris est la seule collectivité à avoir demandé et obtenu cette délégation de compétence du préfet depuis le 1er janvier 2023 (cf. *infra*).

Ainsi, hormis Paris, la charge de l'instruction des signalements et l'application des sanctions repose presque systématiquement sur les services de l'État, alors que les expérimentations sont lancées à l'initiative des collectivités territoriales.

[67] Décret n° 2019-437 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.

Le préfet se voit ainsi reconnaître une compétence s'apparentant à un pouvoir de police administrative spéciale du bail, ce qui est atypique dans la mesure où le contrat de bail ne régit qu'un rapport de droit privé et où le préfet intervient traditionnellement davantage dans la sphère du droit public et des atteintes à l'ordre public.

C - Des dynamiques locales de mise en œuvre variables

Les modalités de gouvernance, les circuits de traitement des signalements ainsi que les pratiques de contrôle et de sanction diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre, traduisant des degrés variables d'appropriation politique, de mobilisation administrative et de moyens consacrés au dispositif.

1 - Une gouvernance partenariale

La Ville de Paris se distingue par un investissement de longue date dans la mise en œuvre du dispositif. Elle a mis en place dès 2020 un comité technique de suivi co-présidé par le préfet et le maire de Paris, réunissant notamment la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL), l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de Paris et le tribunal judiciaire de Paris. Cette gouvernance a l'avantage d'inclure le juge judiciaire. Elle assure le suivi du dispositif, des contentieux et des sanctions administratives, tout en s'appuyant sur des échanges réguliers avec les associations de défense des locataires. Les échanges sont également réguliers avec la DHUP dans le cadre de la délégation du pouvoir de sanction.

D'autres collectivités ont également développé des formes de gouvernance locale structurées avec des réunions régulières de comités de pilotage (COPIL) ou de comités de pilotage technique (COTECH) rassemblant toutes les parties prenantes. La communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), bien qu'entrée plus récemment dans l'expérimentation, joue un rôle important d'impulsion et de coordination locale en lien étroit avec les services de l'État. Un comité territorial du logement, co-présidé par le préfet et le président de la CAPB, ainsi qu'un comité de lutte contre les baux frauduleux assurent le suivi des signalements et des procédures. Un protocole a également été conclu avec l'ADIL 64 et les services préfectoraux pour la gestion des sanctions. La métropole de Lyon et la métropole européenne de Lille présentent une organisation similaire.

Les observatoires locaux des loyers constituent un niveau partenarial complémentaire. Ces structures associatives, portées par des ADIL ou des agences d'urbanisme, incluent dans leurs instances les principaux acteurs concernés à l'échelle locale, au niveau des services de l'État et des collectivités ainsi que des parties prenantes du marché locatif. Les comités tenus au sein des observatoires sont l'occasion de présenter aux différents partenaires locaux le cadre méthodologique de production des loyers de référence et de restituer des éléments d'évaluation du dispositif, à partir des données produites par les observatoires. Montpellier Méditerranée Métropole appuie ainsi son pilotage sur les instances de son observatoire local, en plus de comités de pilotage réguliers.

Les difficultés d'implication des professionnels de l'immobilier rencontrées dans certains territoires comme à Lille et à Lyon fragilisent cependant en partie cette gouvernance.

D'autres métropoles, comme Bordeaux Métropole ou Grenoble Alpes Métropole se caractérisent par ailleurs par un moindre niveau d'implication de la préfecture.

2 - Un accompagnement spécifique des usagers

Les collectivités territoriales ont toutes mis en place une information étoffée à destination des usagers sur l'encadrement des loyers, au moyen de supports variés : pages spéciales sur leurs sites internet, campagnes d'affichage, outils pédagogiques ou encore réunions d'information. Les préfectures, notamment par le biais des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), ont également développé des dispositifs comparables.

Ces différentes pages renvoient, de manière complémentaire, vers les ressources et acteurs compétents en matière d'information et d'accompagnement des usagers tels que les ADIL, qui tiennent des permanences juridiques.

Elles ont également développé, pour la plupart, un simulateur de loyers qui permet aux locataires de vérifier le respect du loyer de référence majoré et de générer une fiche récapitulative.

Elles peuvent également s'appuyer, le cas échéant, sur des outils développés par les services de l'État, tels que le simulateur mis en place par la DRIHL pour le territoire de l'EPT Plaine Commune.

Certaines ont créé des plateformes de signalement sur lesquelles les locataires peuvent déposer directement un signalement en cas de dépassement, telles que la plateforme *Mon Paris*.

Les difficultés d'un chiffrage du coût du dispositif

Le chiffrage du coût de l'encadrement des loyers pour les collectivités publiques est difficile à établir. Lors de l'instruction, il a été demandé à chaque acteur d'isoler les moyens spécifiquement consacrés à l'expérimentation. Les éléments reçus sont disparates, notamment dans la mesure où une comptabilité analytique n'est pas mise en œuvre par l'ensemble des structures. Par ailleurs, ces éléments ne sont que déclaratifs. Enfin, dans la mesure où il s'agit d'une expérimentation, les collectivités territoriales ont précisé que le dispositif était mis en œuvre à moyens constants (sauf à Paris où 6,5 ETPT sont affectés spécifiquement).

Les dépenses les plus importantes se trouvent dans la catégorie animation et communication, en raison des campagnes d'information et des dépenses liées à l'instauration de simulateurs informatiques sur les sites (431 105 € pendant la période de l'expérimentation pour l'ensemble des territoires expérimentateurs). Les observatoires locaux des loyers exercent à titre principal une mission de connaissance du marché locatif privé au sein de laquelle l'activité de détermination des loyers de référence est difficile à isoler dans leurs comptes. Une partie des coûts de mise en œuvre de l'encadrement des loyers provient des collectes supplémentaires de données qui représentent entre 50 000 € et 100 000 € par observatoire. Au total, les OLL ont en 2025 un budget de fonctionnement de 2 M€ (par rapport à 1,5 M€ en 2019).

Par ailleurs, l'ANIL indique consacrer 3% de son budget à la mission de suivi d'encadrement des loyers.

Enfin, les préfectures participant au dispositif expérimental d'encadrement des loyers considèrent que le nombre d'ETPT mobilisé serait passé de 6 en 2019 à 13 en 2025, en corrélation avec l'entrée successive de nouveaux territoires dans le dispositif. Toutefois, les dépenses liées aux nombreux recours administratifs, aux commissions de conciliation, ne sont pas prises en compte.

Au total, la Cour considère, d'une part, que les coûts sont sous-évalués car les dépenses liées aux contentieux ne sont pas intégrées, de même que les délais et le temps passé, qui ont un coût en termes de bien-être global. D'autre part, ces montants sont croissants compte tenu du déploiement échelonné de l'expérimentation.

3 - Des signalements et des sanctions hétérogènes

Si le préfet est compétent pour appliquer les sanctions prévues par la loi ÉLAN, leur mise en œuvre dépend des moyens locaux et de la coordination entre services de l'État et acteurs concernés. Certains territoires développent une politique de contrôle active, tandis que d'autres appliquent plus rarement les sanctions, révélant des inégalités dans l'effectivité du dispositif.

Concernant la ville de Paris qui a reçu délégation de pouvoir de sanction de la part du préfet, depuis 2023, le dispositif repose sur un parcours gradué, déclenché par les locataires à travers la plateforme *Mon Paris.*

Paris : les sanctions à la suite de signalements

Entre 2023 et 2026, 4 559 signalements ont été déposés et instruits par les services de la Ville de Paris, contre 210 cas seulement entre 2019 et 2022, période durant laquelle la compétence relevait de l'État (DRIHL UD75 / préfecture et commission de conciliation de Paris).

Après constat d'un dépassement de loyer, une mise en demeure est adressée au bailleur, qui dispose de deux mois pour régulariser la situation. Il peut également présenter des observations, solliciter une audition et demander la communication du dossier. Le locataire est systématiquement informé par courriel. Ce dispositif a généré près de 7 000 mails et 24 auditions entre décembre 2024 et janvier 2026.

Sur la période 2023-2025, 1 346 mises en demeure ont été effectuées. Le dépassement moyen constaté est de 188 € par mois, pour un remboursement moyen de 3 476 €. Ainsi, 648 dossiers ont abouti à une régularisation, soit un taux de 48 % de mises en demeure fructueuses. Par ailleurs, 28 % des dossiers ont été considérés inéligibles et 15 % irrecevables. La moitié des mises en demeure concerne des logements meublés, plus de 50 % des T1 et un tiers des T2. Les 11ème, 18ème et 20ème arrondissements sont les plus concernés, et 80 % des logements relèvent d'immeubles construits avant 1946.

En cas de non-respect de la mise en demeure, la procédure se poursuit par l'envoi d'un courrier d'information préalable à l'amende, adressé au bailleur et dont le locataire reçoit copie. Ce courrier indique le montant d'amende encouru, proportionné au manquement, et ouvre un nouveau délai d'un mois pour régularisation.

À défaut de mise en conformité, la ville de Paris prononce un arrêté d'amende notifié par LRAR. Les sanctions peuvent atteindre 5 000 € pour les personnes physiques et 15 000 € pour les personnes morales. Entre 2023 et 2026, 17 amendes ont été prononcées, pour un montant total de 73 387 €, soit une moyenne de 4 317 €. Elles concernent 13 personnes physiques (49 970 € au total, moyenne de 3 844 €) et 4 personnes morales (23 417 € au total, moyenne de 5 854 €).

Après notification, la ville transmet le dossier à la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement – Unité départementale de Paris (75). (DRIHL-UD75) pour contrôle, puis la direction générale des finances publiques (DGFIP) assure le recouvrement à travers l'émission d'un titre de perception. Toutefois, ce circuit de recouvrement reste selon la ville de Paris marqué par un manque de fluidité entre l'État et la ville, entraînant une visibilité limitée sur le devenir effectif des amendes. Le préfet conserve par ailleurs une marge d'appréciation sur la mise en recouvrement, sans critères toujours explicités, ce qui peut conduire à des divergences d'appréciation entre les services préfectoraux et municipaux.

Le cas parisien illustre ainsi l'émergence d'un modèle de gouvernance partagée de la régulation locative, dans lequel la collectivité locale assure une fonction opérationnelle déterminante en maîtrisant toutes les étapes de l'application du dispositif jusqu'à assumer le pouvoir de police administrative spéciale de l'État.

La métropole européenne de Lille constitue l'un des territoires les plus actifs après Paris, avec une répartition des rôles entre la ville, la métropole et les services de l'État en matière de signalement de pré-instruction des dossiers, prévue dans une convention partenariale. Selon les données de la DDTM[68], sur 455 signalements réceptionnés depuis l'été 2021, dont les deux tiers concernent la seule ville de Lille, 123 ont donné lieu à une mise en demeure. Ces procédures ont conduit à 72 restitutions de loyers trop-perçus et 33 mises en conformité des baux. Douze amendes ont été prononcées, notamment dans des situations de colocations à baux multiples.

La métropole de Lyon se distingue également par une mise en œuvre particulièrement active du dispositif. Depuis 2023, sur les 418 procédures de mise en demeure arrivées à leur terme, 389 ont abouti à une régularisation du bail accompagnée d'une restitution des loyers indûment perçus, pour un montant total de 872 340 €, soit en moyenne 2 242 € par dossier. Ainsi, 93 % des procédures finalisées ont conduit à une mise en conformité effective. Par ailleurs, 29 amendes administratives ont été prononcées par arrêté préfectoral depuis 2023, pour un montant cumulé de 152 000 €. Toutes ont donné lieu à une pré-instruction des sanctions ainsi qu'à un traitement coordonné avec les services préfectoraux et la DRFIP.

À l'inverse, plusieurs territoires se caractérisent par une utilisation très limitée, voire inexistante, du pouvoir de sanction. La communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB), bien qu'effectuant une pré-instruction des sanctions, compte tenu de son entrée récente dans le dispositif, n'a adressé à ce jour que deux mises en demeure à des bailleurs privés dans le cadre de renouvellements de bail, sans qu'aucune amende n'ait été prononcée par le préfet. Aucune sanction administrative n'a jusque-là été prise à Montpellier Méditerranée Métropole, Bordeaux Métropole ou Grenoble Alpes Métropole. Les établissements publics territoriaux Plaine Commune et Est Ensemble présentent également un recours marginal aux amendes, celles-ci demeurant très peu nombreuses au regard du nombre de signalements traités, les procédures aboutissant majoritairement à des phases de conciliation ou de régularisation sans sanction pécuniaire effective.

[68] Arrêtées au 5 décembre 2025.

CONCLUSION

Le dispositif expérimental d'encadrement des loyers trouve son origine dans la persistance en zones tendues d'une situation de déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements. Dans ce contexte, le législateur a considéré depuis 2014, que les seuls mécanismes de marché ne permettaient pas de garantir un accès satisfaisant au logement pour l'ensemble des ménages et notamment les plus modestes. Il a prévu un dispositif expérimental, qui vise à prévenir la fixation de loyers supérieurs aux niveaux de référence définis dans chacun des territoires concernés. Ce dispositif est mis en œuvre en zones tendues sur la base du volontariat par neuf collectivités territoriales, avec toutefois des appropriations, des moyens mobilisés et un recours aux contrôles et aux sanctions variable selon les territoires.

L'expérimentation se cumule avec le système d'encadrement de l'évolution des loyers issu de la loi du 6 juillet 1989 qui lui préexistait. Ces deux dispositifs répondent à des logiques distinctes : le plus ancien, tend à encadrer l'évolution du loyer dans le temps, tandis que le second, en cours d'expérimentation, instaure un plafonnement du loyer pratiqué.

Chapitre II

Un dispositif complexe, marqué par de fortes contraintes méthodologiques et source d'insécurité juridique

La mise en œuvre du dispositif expérimental d'encadrement des loyers soulève d'importantes difficultés d'application. La fixation des loyers de référence repose sur des fondements méthodologiques fragiles (I) tandis que le cadre juridique, complexe, est source d'insécurité (II). Le dispositif pâtit en outre de l'absence de données robustes sur le secteur locatif privé, ce qui en limite le suivi et l'évaluation (III).

I - Une fixation des loyers de référence fragile et imparfaite

A - Une représentativité des données des observatoires locaux des loyers ne pouvant être garantie

Les observatoires locaux des loyers ont été formellement mis en place en France par la loi ALUR du 24 mars 2014, dans le but de combler une lacune persistante dans la connaissance statistique des loyers du parc privé à une maille géographique fine. L'enquête nationale logement de l'INSEE n'est en effet pas exploitable à une échelle infranationale, tandis que le recensement de la population ne donne pas d'information sur les niveaux de loyers.

En l'absence d'alternative à l'époque, ce sont donc les observatoires locaux des loyers qui ont été désignés par le législateur pour la mise en œuvre de l'encadrement des loyers. Leur champ couvre l'ensemble du parc locatif privé sur leur périmètre d'observation (logements vides et meublés, en gestion directe comme en gestion intermédiée, à l'exclusion du parc social) et porte sur le stock de baux en cours, quelle que soit l'ancienneté du locataire, et non sur les seuls emménagements récents.

La production de la donnée d'observation locale des loyers repose sur des prescriptions méthodologiques communes établies par un comité scientifique placé auprès du ministère chargé du logement, qui précisent les règles d'échantillonnage, de contrôle et de redressement. Les observatoires assurent la collecte locale des données et un centre national de traitement

contrôle, harmonise, redresse et restitue les bases de données exploitables. L'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)[69] joue ce rôle pour l'ensemble des observatoires, à l'exception de l'agglomération parisienne (voir *infra*). Cette architecture centralisée permet de garantir l'homogénéité des pratiques, ce qui facilite en particulier la comparabilité entre les territoires, et d'assurer une seconde vérification de la qualité des données collectées. La procédure d'agrément vise par ailleurs à formaliser que l'observatoire est en mesure de respecter les prescriptions méthodologiques établies par le comité. Tous les observatoires situés dans les territoires faisant l'objet de l'expérimentation d'encadrement des loyers sont agréés par la DHUP.

L'enquête de la Cour a porté sur les sept observatoires des territoires concernés par l'expérimentation d'encadrement des loyers, ainsi que sur trois autres observatoires de zones tendues non soumises à l'encadrement[70] sur la période 2019-2025. La partie 1 de l'annexe n° 5 présente les objectifs, la méthodologie et les résultats complets de cette enquête.

Les analyses confirment que le dispositif permet de produire une donnée d'ensemble de bonne tenue. Les contrôles de cohérence appliqués par la Cour aboutissent à de très faibles taux d'anomalies résiduelles. Les variables structurantes, notamment pour le calcul des loyers de référence, sont bien renseignées (géolocalisation fine, type d'habitat, époque de construction, nombre de pièces, surface, type de gestion, loyer mensuel). En revanche, la base de données est plus lacunaire sur les informations optionnelles, comme le diagnostic de performance énergétique (19 % en moyenne sur l'ensemble des observatoires sur la période étudiée) ou les variables introduites pour le dispositif du suivi d'encadrement (complément de loyer, bail mobilité), ce qui limite la capacité d'objectivation et de suivi des effets de cette politique. Ces lacunes tiennent en grande partie à des transmissions incomplètes de la part des professionnels de l'immobilier.

Pour autant, les données d'observation locale des loyers présentent des faiblesses en termes de représentativité.

La principale fragilité méthodologique tient au mode de collecte. Celle-ci est organisée autour de deux régimes distincts portant des sources de biais que le redressement statistique – c'est-à-dire la pondération appliquée aux observations pour corriger les déséquilibres de l'échantillon par rapport au parc réel – ne peut résoudre qu'imparfaitement[71].

---

[69] Cour des comptes, *L'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)*, rapport public thématique, février 2026.

[70] Observatoire des loyers des Alpes-Maritimes ; Observatoire local des loyers de l'agglomération toulousaine ; Observatoire des loyers de la Gironde ; Observatoire local des loyers de l'agglomération de Montpellier ; Observatoire des loyers d'Ille-et-Vilaine, sur le périmètre de Rennes Métropole uniquement ; Observatoire local des loyers de la région grenobloise ; Observatoire des loyers de la métropole européenne de Lille ; Observatoire local des loyers du Pays Basque et Sud Landes ; Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise ; Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), constitué de deux bases de données distinctes concernant respectivement Paris même et le reste de l'agglomération hors Paris.

[71] Le redressement, en distinguant les deux modes de gestion directe et déléguée, ne résout pas non plus les biais liés à l'hétérogénéité interne de chacun de ces segments. Le multi-propriétaire gérant dix biens et le particulier qui loue un studio hérité ne présentent pas le même comportement de fixation et de révision des loyers, ni les mêmes taux de réponse, ni les mêmes pratiques de mise en location. Les regrouper sous une seule modalité « gestion directe » dans le redressement de la base de données brute est une simplification dont l'impact réel est difficile à mesurer. Cela vaut aussi pour les biens loués par l'intermédiaire de professionnels.

Les données sont recueillies auprès des professionnels de l'immobilier pour représenter le segment intermédié des locations immobilières. Ce premier segment de collecte repose sur l'obligation légale de transmission auprès d'un observatoire agréé, en application de l'article 5 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par l'article 139 de loi ÉLAN du 23 novembre 2018. Tout professionnel intervenant dans la gestion locative, ainsi que tout bailleur détenant une part significative du parc de référence, est tenu de transmettre annuellement les informations sur les baux qu'il administre à l'observatoire agréé compétent suivant un format normalisé. L'exhaustivité théorique masque cependant des pratiques variables selon les partenariats locaux. Certaines agences transmettent de manière tardive ou incomplète leurs données et les observatoires doivent consacrer un temps important à leur contrôle et à leur traitement. Le volume est généralement suffisant pour que la collecte redressée par pondération soit robuste sur ce segment. Celle-ci couvre dans les faits entre 35 % et 70 % du parc intermédié selon les territoires pour les observatoires audités.

En parallèle, l'observatoire effectue des enquêtes directes auprès de locataires ou bailleurs qui louent à titre privé, sans passer par un intermédiaire. Ce segment est essentiel parce qu'il représente, selon les estimations à dire d'expert, environ la moitié du parc locatif privé dans la plupart des territoires concernés et qu'il affiche des loyers structurellement différents de ceux du segment intermédié (locataires plus anciens, application moins systématique de la revalorisation à l'IRL (cf. 1.2 en annexe n° 8).

C'est aussi la donnée la plus fragile, puisqu'elle cumule plusieurs biais. Faute de liste exhaustive des logements locatifs en gestion directe, les fichiers d'appel sont constitués à partir de sources diverses qui ne représentent pas les mêmes profils de bailleurs. Le tirage n'y est pas aléatoire puisque seuls sont retenus ceux qui acceptent de répondre à l'enquête. Or la non-réponse présente un risque d'être corrélée aux loyers pratiqués : un bailleur au loyer atypique ou non conforme peut éviter de répondre ; un bailleur avec un locataire de longue date au loyer en-dessous du marché peut ne pas voir l'intérêt de répondre. La collecte par enquête téléphonique se heurte par ailleurs à des difficultés opérationnelles croissantes (érosion de l'usage du téléphone fixe, lassitude des démarchages) qui font tomber les taux de réponse sous 50 % dans les grandes métropoles. Dans les territoires encadrés, certains interlocuteurs signalent en outre une moindre disposition des bailleurs à répondre, par défiance vis-à-vis du dispositif ou de l'utilisation qui pourra être faite de la donnée collectée. Face à ces difficultés, les leviers actionnés par les observatoires pour maintenir leur portefeuille de contacts[72] sont plutôt de nature à accroître les défauts de représentativité.

Dans les faits, la location en gestion directe reste très minoritaire dans les échantillons collectés par les observatoires, autour de 7,5 % en moyenne, alors qu'elle est estimée représenter de 40 à 60 % du marché locatif privé. Le redressement statistique permet de redonner un poids plus proche de la réalité à ces observations, mais amplifie aussi mécaniquement les risques de biais précédemment cités. La « sur-collecte » pratiquée par les observatoires d'un territoire concerné par l'encadrement des loyers ne permet pas non plus d'échapper à cet écueil. Un logement en gestion directe pèse ainsi en moyenne près de 20 fois plus qu'un logement en gestion déléguée dans les bases de données finales des observatoires.

[72] Démarchage des personnes venues pour une consultation en agence d'information pour le logement, partenariats avec des associations de propriétaires, campagnes de communication sur les sites des caisses d'allocation familiales ou des intercommunalités, etc.

De façon corollaire, les observations à poids extrêmes (top 1 % des poids) correspondent presque exclusivement à des logements en gestion directe. Toute fragilité sur la collecte de ce segment se trouve donc concentrée sur des références qui pèsent le plus dans le calcul des médianes (pondérées). En particulier dans les catégories de logement correspondant aux arrêtés préfectoraux, les médianes de loyers sont sensibles dans une part non négligeable de cas à une poignée de biens très fortement pondérés, qui ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble du segment direct de cette catégorie.

B - Des loyers de référence ne restituant qu'imparfaitement la diversité du marché locatif

Dans chaque territoire soumis à l'encadrement des loyers, un arrêté préfectoral annuel fixe un loyer de référence exprimé en euros par mètre carré distinct pour chaque catégorie de logement entendue comme le croisement de la zone géographique, du nombre de pièces du logement et de son époque de construction[73]. Ce loyer de référence est déduit de la médiane des loyers constatés empiriquement chaque année par les observatoires locaux des loyers dans la catégorie réglementaire correspondante. Une fourchette d'application entoure cette valeur médiane : le loyer majoré, plafond autorisé, se situe 20 % au-dessus ; le loyer minoré se situe 30 % en dessous. Un coefficient correcteur s'applique par ailleurs pour distinguer les logements meublés des logements loués vides et dans certains cas les maisons individuelles des appartements.

La médiane est un choix robuste pour résumer un marché locatif dans la mesure où elle est insensible aux loyers aberrants. Comme toute statistique synthétique d'une distribution, elle opère une réduction de l'information individuelle. Cette réduction est nécessaire à la production d'une norme opposable, mais il est attendu en contrepartie que les niveaux de prix des logements auxquels cette norme s'applique soient correctement résumés par un unique loyer et plafond de référence. Les catégories qui résultent du croisement des critères réglementaires doivent donc représenter des sous-marchés relativement homogènes, regroupant des logements aux loyers comparables.

Les sections suivantes s'appuient sur une analyse des bases de données des dix observatoires locaux des loyers précédemment cités entre 2019 et 2025. Le champ de l'analyse inclut délibérément des observatoires dont les données n'ont pas servi à établir des arrêtés d'encadrement (les métropoles de Rennes et Toulouse et le département des Alpes-Maritimes) afin de documenter la robustesse du dispositif statistique et d'offrir un point de comparaison avec les autres territoires. Les résultats détaillés et les précisions méthodologiques sont fournis en partie 2 de l'annexe n° 5. Les critères réglementaires retenus pour chacun des arrêtés préfectoraux d'encadrement des loyers au cours de la période sous revue sont précisés en annexe n° 6.

[73] Cf. annexe à l'article R.*366-5 du code de la construction et de l'habitation.

1 - Les critères réglementaires décrivent un peu moins de la moitié de l'hétérogénéité des logements

Les critères réglementaires de l'encadrement des loyers expliquent une part minoritaire de la structuration du marché locatif et définissent des catégories de logement qui restent substantiellement hétérogènes.

Le croisement du secteur géographique, du nombre de pièces et de l'époque de construction explique environ 48 % de la variation des loyers au mètre carré (en médiane entre observatoires, pour les logements loués vides[74]). Dit autrement, un peu plus de la moitié des écarts de prix entre logements demeure inexpliquée par les trois critères permettant de définir les catégories réglementaires pour le calcul des loyers de référence.

La dispersion décrit la façon dont les loyers d'une catégorie réglementaire se répartissent autour de la médiane : plus elle est faible, plus la catégorie est homogène et mieux le loyer de référence la résume. Mesurée par l'écart entre le premier et le troisième quartile rapporté à la médiane, elle s'établit à 25 % en médiane sur les territoires. Concrètement, pour une catégorie dont le loyer médian est de 12 €/m², la moitié des logements se loue entre environ 10,5 € et 13,5 €/m². Entre deux logements loués vides de 45 m² situés aux deux extrémités de cette fourchette, cela représente un écart de l'ordre de 130 € par mois. Dans 3,6 % des cas, la dispersion dépasse 50 % du loyer médian, un niveau au-delà duquel la catégorie réglementaire concernée peut être considérée comme fortement hétérogène.

Ces moyennes d'ensemble recouvrent des situations territoriales contrastées. Le pouvoir explicatif des trois critères réglementaires oscille selon les observatoires et les années entre 31 % et 61 %, tandis que la dispersion des loyers varie en médiane entre 20 % et 30 %.

[74] Hors meublés et maisons individuelles, qui font l'objet d'une estimation économétrique, voir *infra*.

Tableau n° 3 : principaux indicateurs de dispersion et de pouvoir explicatif des critères réglementaires de l'encadrement des loyers

Indicateur	Médiane des observatoires	Interprétation
Part de variance (R^2) des loyers au m² expliquée par la seule variable de zone	15 %	Le zonage seul rend compte de 15 % des écarts de loyers entre les logements. Sur 100 € d'écart de loyer entre deux logements pris au hasard, 15 € en moyenne s'expliquent par le simple fait qu'ils ne sont pas dans la même zone. Les 85 € restants tiennent à d'autres facteurs (surface, époque, état, etc.).
Part de variance (R^2) des loyers au m² expliquée par l'ensemble des critères réglementaires (zone × pièces × époque, avec interactions)	48 %	En croisant les trois dimensions réglementaires des arrêtés préfectoraux (secteur géographique, pièces, époques), on rend compte de 48 % des écarts de loyers entre les logements. Autrement dit, sur 100 € d'écart de loyer entre deux logements pris au hasard, 48 € s'expliquent en moyenne par le fait qu'ils diffèrent au moins sur l'un des critères : secteur géographique, nombre de pièces ou époque de construction.
Écart interquartile relatif au sein d'une catégorie réglementaire	25 %	Au sein d'une catégorie réglementaire donnée (zone, pièces, époque), la moitié des loyers s'étale typiquement autour de la valeur centrale sur une fourchette équivalente à 25 % du loyer médian. Concrètement, pour une catégorie dont le loyer médian est de 12 €/m², la moitié des logements se loue entre environ 10,5 et 13,5 €/m².
Part des catégories réglementaires dont le rapport entre le 90e et le 10e percentile est supérieur à 2	15 %	Dans 15 % des cas, le loyer au m² des 10 % de logements les plus chers est plus du double de celui des 10 % les moins chers.
Part des catégories réglementaires présentant une distribution bimodale	6 %	On observe dans 6 % des cas la coexistence de deux sous-marchés distincts au sein d'une même catégorie réglementaire : la distribution des loyers ne se concentre pas autour d'une valeur centrale unique mais présente deux « pics » distincts.

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL 2019-2025 ; logements loués vides. Note : « catégorie réglementaire » s'entend comme le croisement zone x nombre de pièces x époque de construction x année pour chaque observatoire. On calcule ensuite les indicateurs médians par observatoire. Méthode détaillée en annexe n°5.

Les médianes résument donc des distributions de loyers qui restent substantiellement dispersées au sein d'une même catégorie réglementaire.

Ce résultat est en partie prévisible. Le loyer au mètre carré d'un logement dépend de nombreuses caractéristiques que les catégories réglementaires ne prennent pas en compte : l'étage, l'exposition, l'état de rénovation, le standing de l'immeuble, la qualité des équipements,

la vue, la proximité immédiate de nuisances ou d'aménités. Ces caractéristiques forment la qualité non observée du parc locatif. Elles varient à l'intérieur d'un même immeuble, voire d'un même palier, et aucun découpage par secteur géographique, nombre de pièces et époque de construction ne peut les saisir. Le niveau de variance inexpliquée est ainsi élevé mais pas anormal pour des données de marché locatif avec un nombre limité de variables explicatives[75]. Dans cette perspective, la dispersion résiduelle au sein des catégories de logement retenues pour l'encadrement des loyers n'est pas nécessairement une défaillance méthodologique, mais le reflet normal de la variété qualitative des logements.

C'est également le corollaire d'une tension structurelle entre précision et robustesse statistique. Affiner les catégories en multipliant les zones ou en ajoutant des critères supplémentaires isolerait des logements plus comparables et réduirait la dispersion. Mais cela se ferait au prix d'un nombre d'observations par catégorie plus faible, fragilisant les médianes calculées, ou bien au prix de collectes supplémentaires dont le coût risquerait d'excéder le bénéfice de l'amélioration attendue. Viser une dispersion trop faible serait au demeurant vain, une part irréductible de la variation des loyers tenant à la qualité non observée des logements. Par ailleurs, la finesse du découpage géographique sera toujours limitée techniquement par la plus petite maille élémentaire disponible dans la statistique publique nationale pour redresser les données collectées par les observatoires par rapport à une référence externe fiable – en l'occurrence le découpage en IRIS de l'INSEE[76].

Il y a donc un arbitrage à résoudre entre des catégories réglementaires suffisamment larges pour s'appuyer sur des estimations robustes d'une part, et suffisamment resserrées d'autre part pour que l'hétérogénéité interne reste tolérable au regard des effets juridiques attachés au loyer de référence, tout en faisant en sorte que le dispositif demeure lisible et opérationnel.

Ces difficultés méthodologiques sont en partie absorbées par la conception même des loyers de référence : en autorisant une variation de 50 % autour de la valeur médiane (de - 30 % à + 20 %), le législateur reconnaît implicitement qu'une dispersion résiduelle des loyers entre logements « réglementairement équivalents » est inévitable.

Cette fourchette couvre largement la dispersion typique mesurée dans les données, l'écart interquartile relatif s'établissant en médiane à 25 % au sein des catégories réglementaires. Pour reprendre l'exemple d'une catégorie dont le loyer médian est de 12 €/m² et d'une dispersion de 25 %, la fourchette de 10,5 € à 13,5 €/m² au sein de laquelle la moitié des logements sont loués se situe en-deçà du loyer de référence majoré, égal à 14,4 €/m². En revanche, lorsque la dispersion atteint 50 %, dans ce même exemple, la moitié des logements se louent entre 9 € et 15 €/m², si bien que plus d'un quart des logements de la catégorie affichent un loyer supérieur au loyer de référence majoré. Plus la dispersion est élevée, et donc plus la catégorie réglementaire est hétérogène, plus il y aura de logements au-delà du plafond de loyer. En tout

[75] Les modèles hédoniques basés sur les enquêtes nationales atteignent 74–78 % de variance expliquée sur le parc locatif privé collectif en y incluant notamment des variables de confort du logement (ascenseur, balcon, état) et de statut socio-économique infra-communal. Cf. études citées en annexe.

[76] Les IRIS (Îlots Regroupés pour l'Information Statistique) constituent le découpage infra-communal de référence de l'INSEE mobilisé pour le recensement. Chaque IRIS regroupe environ 2 000 habitants et présente une homogénéité relative en termes d'habitat. Les communes de moins de 10 000 habitants ne sont généralement pas découpées en IRIS et constituent elles-mêmes une unité statistique unique. À titre d'illustration de leur superficie, on dénombre près d'un millier d'IRIS sur la seule commune de Paris et de l'ordre de quelques centaines à Lyon et Bordeaux.

état de cause, une partie de ces dépassements relève de l'effet recherché par le dispositif d'écrêter les loyers les plus élevés, regardés comme excessifs au regard du niveau médian de la catégorie.

2 - Le zonage n'explique que faiblement les écarts de loyers

Chaque territoire soumis à l'encadrement des loyers est divisé en un petit nombre de secteurs géographiques, de trois à cinq dans la plupart des cas, jusqu'à quatorze à Paris. À l'inverse de la surface, du nombre de pièces et de l'époque de construction, qui sont des caractéristiques du logement observées directement, ce découpage est construit à partir d'un traitement statistique appliqué aux données elles-mêmes. Si la tension décrite précédemment entre granularité et fiabilité concerne l'ensemble des critères réglementaires de l'encadrement, le zonage en est le terrain d'application le plus exposé. Ses frontières résultent de choix méthodologiques qui peuvent être discutés voire contestés en justice (voir *infra*).

Sur le principe, la méthode de construction des zonages est sérieuse et bien fondée. Aux termes des prescriptions méthodologiques nationales actuelles, les secteurs géographiques ne correspondent pas nécessairement à des zones administratives préexistantes. Ils regroupent des unités spatiales relativement fines (des IRIS la plupart du temps) et suffisamment proches en termes de prix « toutes choses égales par ailleurs ». Dans la mesure où le zonage est construit à partir des données des observatoires, il hérite mécaniquement de leurs biais éventuels. Cette limite est cependant difficile à neutraliser.

a) Le zonage est un facteur secondaire de différenciation des loyers

Considéré seul, le secteur géographique explique en médiane 15 % de la variation des loyers au mètre carré sur un territoire, avec des valeurs comprises entre 8 % pour l'agglomération montpelliéraine et 24 % pour la métropole de Rennes. On constate par ailleurs de façon constante qu'à l'intérieur d'un même territoire, la dispersion des loyers varie peu d'une zone à l'autre.

Ce faible pouvoir discriminant peut interroger au regard de l'importance que le débat public accorde au critère de localisation. Deux lectures non exclusives sont possibles. La première y voit le reflet d'un marché locatif spatialement homogène, où même un zonage parfait ne pourrait expliquer qu'une part limitée des écarts de loyers. C'est une interprétation plausible pour des agglomérations de taille modérée et de tension moindre sur le marché locatif, qui pourraient être relativement peu différenciées spatialement. À l'inverse, une seconde interprétation pourrait être que ce résultat signale un zonage mal calibré, dont les frontières sépareraient des quartiers aux loyers proches et regrouperaient des quartiers hétérogènes. Un autre découpage serait alors plus discriminant[77].

[77] Les zonages des observatoires sont construits en suivant une méthodologie hédonique-résiduelle (estimation économétrique qui isole la composante géographique du loyer en neutralisant les autres caractéristiques du logement) qui cherche à maximiser la séparation des niveaux de loyer. Un zonage conçu avec un autre objectif (minimiser la variance intra-zone, par exemple) donnerait sans doute d'autres frontières. Il est toutefois difficile de prédire si ces frontières produiraient des cellules sensiblement plus homogènes, et un recalibrage de ce type pourrait entraîner des inconvénients statistiques non négligeables en matière d'objectifs de collecte et de calage sur marges.

Les données ne permettent pas de trancher entre ces deux hypothèses, mais elles suggèrent en creux que le pouvoir discriminant atteignable par le critère géographique demeure limité. Des tests de séparabilité, qui vérifient si les loyers diffèrent réellement d'une zone à l'autre une fois tenu compte des autres caractéristiques des logements, apportent un éclairage partiel : les cas de zones non distinctes statistiquement sont limités, signe que les découpages géographiques apportent une information sur les niveaux de loyers *a minima* significative, même si modeste par ailleurs. Les révisions de zonage intervenues au cours de la période affichent par ailleurs des améliorations de faible amplitude (de l'ordre d'un à deux points de variance expliquée supplémentaire). Un dernier élément est révélateur : lorsque le découpage géographique est restreint aux communes-centres des agglomérations, son pouvoir discriminant chute nettement. À Lyon par exemple, le zonage explique 4 % des variations de loyers sur les seules communes de Lyon et Villeurbanne, contre 15 % sur la métropole entière. Cet écart reflète le fait que c'est surtout entre la ville-centre et ses communes périphériques que le contraste des niveaux de loyers est le plus fort.

b) Le décalage entre périmètre d'observation et périmètre d'encadrement n'est pas problématique

Le zonage des observatoires est construit sur un périmètre généralement plus large que celui de l'encadrement des loyers. Sauf découpage défini spécifiquement sur le territoire encadré, ce qui est rare dans les faits (cf. tableau n° 20 en section 2.4 de l'annexe n° 5), certains secteurs géographiques se situent « à cheval » entre des communes encadrées et des communes qui ne le sont pas.

Si le zonage est bien conçu, ce décalage n'emporte pas de conséquences. Les quartiers extérieurs à l'encadrement qui se trouvent dans un même secteur géographique que des quartiers concernés par l'encadrement ont par construction des niveaux de loyer comparables. Les loyers de référence qui en découlent restent donc en théorie représentatifs. Construire le zonage sur un périmètre élargi présente même l'avantage d'atteindre un volume plus important d'observations par zone, ce qui stabilise les médianes. Le raisonnement suppose toutefois que les secteurs géographiques soient effectivement homogènes : s'ils regroupent des micro-quartiers distincts entre communes encadrées et non encadrées, la médiane des loyers sur ces secteurs cesse d'être représentative.

L'examen empirique conduit à constater que lorsque les loyers sont recalculés sur les seules observations du périmètre encadré, les loyers de référence s'écartent majoritairement de moins de 2 % des valeurs officielles[78]. La structure du parc locatif privé dans les bases des observatoires reste de surcroît représentative sur ce périmètre en termes de typologies d'habitat (collectif vs. individuel, nombre de pièces, époques de construction).

[78] Font exception les zones qui se situent très largement en dehors du périmètre encadré, pour lesquelles l'écart peut atteindre 5 à 10 %. Cela concerne certaines zones périphériques montpelliéraines, bordelaises et lilloises, et plus systématiquement les deux établissements publics territoriaux de banlieue parisienne (Plaine Commune et Est Ensemble), dont les secteurs géographiques comportent en médiane plus de 70 % d'observations issues d'autres communes de la petite couronne. Mais dans ces cas-là, l'instabilité de la médiane ainsi recalculée peut difficilement être interprétée autrement que comme un effet du dépeuplement des observations. Cela ne signifie pas qu'avec davantage d'observations dans les communes encadrées, on n'aurait pas abouti *in fine* à des résultats comparables.

Le décalage de périmètre est ainsi un choix méthodologique défendable. Il convient cependant de rester vigilant quant au risque de divergence entre les territoires encadrés et leurs périphéries en suivant dans le temps les écarts entre médianes, particulièrement dans les configurations à faible recoupement, en vue de déclencher au besoin une révision du zonage.

3 - L'époque de construction et le nombre de pièces du logement sont des caractéristiques déterminantes mais imparfaites des niveaux de loyers

Les caractéristiques intrinsèques du logement que sont le nombre de pièces et l'époque de construction structurent de façon prépondérante les loyers au mètre carré. Ces deux critères apportent à eux deux une trentaine de points supplémentaires d'explication de la variation des loyers au-delà du zonage seul. L'hétérogénéité des prix des logements est ainsi logiquement caractérisée d'abord par ce qu'ils sont plutôt que par leur localisation.

a) Les logements construits entre 1946 et 1990 présentent une forte hétérogénéité

S'agissant de l'époque de construction, les arrêtés préfectoraux distinguent principalement quatre tranches : avant 1946, de 1946 à 1970, de 1971 à 1990 et après 1990, cette dernière tranche étant elle-même quelquefois subdivisée en deux (1991-2005 puis au-delà). La difficulté posée par ce critère réglementaire est double : il ignore mécaniquement ce que devient le logement après sa construction, notamment ses éventuelles rénovations, et il regroupe des bâtis très variables au sein d'une même époque.

De fait, les logements les plus anciens forment les catégories les plus hétérogènes. Avant 1946, la dispersion est la plus élevée (27 %), mais elle reste continue : on n'observe que rarement (1 % des cas) des sous-groupes de loyers nettement séparés qui traduiraient la coexistence de sous-marchés distincts. Ce résultat décrit la variété d'un parc allant du studio mansardé rénové à l'appartement haussmannien en passant par le logement vétuste en ancien faubourg, mais sans rupture nette entre des sous-segments. Les logements construits entre 1946 et 1990 présentent un profil plus problématique : la dispersion est élevée (25-27 %) et la coexistence de sous-marchés devient fréquente (8 % à 10 % des cas). Issus d'une construction de masse dans des contextes urbains et architecturaux très divers, et se trouvant aujourd'hui dans des états de conservation et de rénovation très inégaux, ils réunissent sous une même catégorie des biens peu comparables. Les logements postérieurs à 1990 sont par contraste d'une qualité résidentielle nettement plus uniforme (dispersion de 17 à 20 %).

Tableau n° 4 : dispersion des loyers au sein des catégories réglementaires, par époque de construction

Époque de construction	Dispersion médiane	Part des catégories à deux sous-marchés
Avant 1946	27 %	1 %
1946-1970	27 %	8 %
1971-1990	25 %	10 %
1991-2005	20 %	6 %
Après 2005	17 %	3 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL 2019-2025 ; logements loués vides
Note : « catégorie réglementaire » s'entend comme le croisement zone x nombre de pièces x époque de construction x année pour chaque observatoire. La dispersion est mesurée par l'écart interquartile relatif calculé en médiane par époque de construction pour tous les observatoires. La qualification « à deux sous-marchés » est un signal d'une distribution de loyers présentant deux pôles distincts mesurée par un test de multimodalité (coefficient de bimodalité de Sarle). Méthode détaillée en annexe n°5.

b) Un biais structurel de surface important existe pour les studios

S'agissant du nombre de pièces, le découpage retenu par les arrêtés préfectoraux (studios, deux pièces, trois pièces, quatre pièces et plus) est adapté à la structure du parc locatif privé et ne pose pas de difficulté méthodologique particulière.

Toutefois, les profils de dispersion des loyers en fonction du nombre de pièces montrent une hétérogénéité importante spécifique aux studios et aux grands logements.

Tableau n° 5 : dispersion des loyers au sein des catégories réglementaires, par nombre de pièces

Nombre de pièces	Dispersion médiane	Part des catégories à forte amplitude de loyers	Part des catégories à deux sous-marchés
Studios	28 %	16 %	6 %
Deux pièces	23 %	10 %	3 %
Trois pièces	22 %	14 %	7 %
Quatre pièces et plus	26 %	23 %	9 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL 2019-2025 ; logements loués vides
Note : « catégorie réglementaire » s'entend comme le croisement zone x nombre de pièces x époque de construction x année pour chaque observatoire. La dispersion est mesurée par l'écart interquartile relatif calculé en médiane par nombre de pièces pour tous les observatoires. La forte amplitude correspond à un rapport supérieur à 2 entre le 90e et le 10e percentile des loyers au mètre carré au sein d'une catégorie. La qualification « à deux sous-marchés » est un signal d'une distribution de loyers présentant deux pôles distincts mesurée par un test de multimodalité (coefficient de bimodalité de Sarle). Méthode détaillée en annexe n° 5.

De fait, le critère du nombre de pièces agrège des logements de surfaces très différentes. Or, à nombre de pièces constant, le loyer au mètre carré décroît avec la surface : un studio de 18 m² se loue plus cher au mètre carré qu'un studio de 30 m². Ce phénomène d'économies d'échelle résidentielles, documenté dans la littérature, s'explique par plusieurs mécanismes convergents : les charges fixes du logement (cuisine, salle de bains, équipements) sont réparties sur une surface moindre pour les petits logements, ce qui élève mécaniquement le loyer au mètre carré ; les seuils psychologiques de loyer total limitent le consentement à payer sur les grandes surfaces ; la contrainte de solvabilité des locataires plafonne le loyer total que le marché tolère, indépendamment de la surface louée.

Les loyers de référence tendent ainsi à sous-estimer le loyer réel de marché des petits logements d'une catégorie réglementaire donnée et à surestimer le loyer réel de marché des grands logements de cette même catégorie. Le loyer majoré a alors, par voie de conséquence, une portée contraignante très différente selon la taille du logement.

Ce biais est confirmé empiriquement. Une fois prise en compte, la surface permet d'expliquer 11 points supplémentaires de variation des loyers, presque autant que la localisation.

L'effet est de loin le plus marqué pour les studios. Leur loyer au mètre carré baisse fortement à mesure que la surface augmente (corrélation médiane de - 0,70), au point que les écarts de surface expliquent à eux seuls plus du tiers de la dispersion des loyers au sein des catégories de studios (cf. tableau n° 17 en annexe n° 8). Le biais s'atténue avec le nombre de pièces et devient négligeable sur les grands logements, ce qui suggère que l'hétérogénéité constatée dans cette catégorie relève davantage d'une diversité qualitative mal observée par les critères réglementaires.

Pour finir, l'effet surface, qui se reflète dans les arrêtés préfectoraux par la décroissance du loyer au m² avec le nombre de pièces, peut produire des inversions contre-intuitives entre catégories voisines : un T2 de 28 m² se verra appliquer un loyer de référence majoré inférieur à celui d'un T1 d'une même surface.

4 - Les loyers de référence ne sont pas directement égaux aux médianes observées

L'article 140 de la loi ÉLAN prévoit que « *chaque loyer de référence est égal au loyer médian calculé à partir des niveaux de loyers constatés par l'observatoire local des loyers selon les catégories de logements et les secteurs géographiques* ». Des ajustements sont cependant nécessaires pour établir les loyers de référence à partir des données d'observation locale des loyers.

Tout d'abord, les catégories réglementaires pour lesquelles un nombre insuffisant d'observations est disponible sont issues d'une modélisation plutôt que d'une médiane dont la robustesse serait plus incertaine. Cela concerne en moyenne sur les différents territoires et les différentes années d'encadrement 12 % des loyers de référence pour les locations vides.

C'est également le cas des logements meublés et des maisons individuelles (lorsque le choix est fait de distinguer celles-ci des appartements dans les arrêtés préfectoraux), qui représentent une part marginale du parc locatif privé dans les territoires concernés. L'ANIL estime leurs loyers de référence par comparaison aux logements loués vides, en appliquant un coefficient multiplicateur uniforme pour un territoire ou un secteur géographique donné. Cette uniformité du coefficient peut produire des distorsions dans la mesure où le différentiel de loyer entre logements meublés et logements nus, et éventuellement entre appartement et maison, n'est pas nécessairement homogène

selon les caractéristiques des logements. Des travaux sont en cours à l'ANIL en lien avec le comité scientifique national pour estimer ces loyers directement à partir des références collectées par les observatoires, dans un contexte où ce parc progresse fortement.

Par ailleurs, même pour les catégories réglementaires disposant d'un effectif suffisant, les loyers de référence ne correspondent pas directement aux médianes observées.

Les arrêtés préfectoraux appliquent en effet un lissage qui consiste à moyenner la médiane observée ou estimée de l'année concernée avec sa valeur de l'année précédente. Ce traitement répond aux fluctuations enregistrées d'une année sur l'autre en raison du mode de collecte des données, qui font varier les médianes de 2 à 3 % par an (jusqu'à 8 à 10 % dans un certain nombre de cas extrêmes). Cette instabilité, acceptable pour un indicateur statistique assorti d'un intervalle de confiance, l'est moins pour une norme opposable : un saut d'un euro au mètre carré entre deux arrêtés consécutifs, sans explication méthodologique, est de nature à susciter des contestations.

Le lissage réduit sensiblement la volatilité des loyers de référence : leur variation médiane annuelle tombe à 1,8 %, avec une quasi-absence de sauts supérieurs à 10 %. En amortissant les fluctuations des médianes observées, à la hausse comme à la baisse, le lissage introduit toutefois un retard structurel des loyers de référence dans un contexte de progression continue des prix du marché.

C - Une exception parisienne fragilisant les loyers de référence

1 - L'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne met en œuvre une procédure de redressement statistique sans équivalent dans le réseau national

L'OLAP est antérieur de plusieurs décennies au réseau national des observatoires locaux des loyers institué par la loi ALUR. Créé en 1984, il a posé les jalons de la méthode qui allait être reprise en 2014 dans les prescriptions nationales du comité scientifique. L'observatoire tient en parallèle une base de données en panel sur l'agglomération parisienne, étalonnée par le conseil national de l'information statistique en 2020, qu'il privilégie pour ses propres exploitations longitudinales. Il a également joué le rôle de centre national de traitement pour un certain nombre d'observatoires avant de transférer cette compétence à l'ANIL entre 2015 et 2018. L'OLAP assure encore aujourd'hui lui-même la collecte, le contrôle et le traitement de ses données sans passer par l'ANIL.

Cette singularité introduit cependant des écarts de méthode dans le dispositif. Le zonage en est un exemple : là où les autres observatoires, sous la supervision de l'ANIL, opèrent leur découpage géographique à l'IRIS, l'OLAP retient pour Paris les quartiers administratifs haussmanniens – une approche en cours de réexamen par la DHUP, la DRIHL et l'OLAP, sous la pression de recours contentieux contestant l'homogénéité de ces secteurs[79]. Le zonage de l'agglomération parisienne n'a par ailleurs pas été révisé depuis 2014 s'agissant de Paris et 2017 s'agissant de sa banlieue.

[79] Ce choix d'une maille plus large que l'IRIS à Paris est justifié par l'OLAP par la trop grande finesse de ce découpage, qui définit en effet plus de 800 IRIS sur cette seule commune, rendant plus difficilement accessible le fait de disposer d'un nombre suffisant d'observations pour produire des indicateurs statistiques robustes à cette échelle. Les quartiers administratifs haussmanniens constituent des regroupements d'IRIS, ce qui répond à la contrainte de disposer de données externes à partir desquelles effectuer les traitements statistiques, et sont considérés par l'OLAP comme représentatifs de la structure de l'espace urbain à Paris (cf. II.B du chapitre II *infra*).

Le point de divergence le plus significatif porte sur la méthode de redressement statistique. L'OLAP applique en effet, pour la production des médianes destinées à l'encadrement des loyers, une procédure de calage qui diffère qualitativement des autres observatoires et des prescriptions méthodologiques nationales. Cette procédure vise à ajuster les données de sorte que les médianes pondérées par zone géographique, nombre de pièces et époque de construction convergent vers le loyer de référence précédent actualisé de l'IRL, et non vers leur valeur brute observée dans l'échantillon[80]. Elle est appliquée depuis le début de l'encadrement des loyers à Paris et dans les deux EPT de l'agglomération francilienne.

Cette méthode a été mise en place par l'OLAP lors du déploiement initial du dispositif d'encadrement des loyers à Paris afin de lisser les sauts de médiane d'une année sur l'autre inhérents à tout dispositif de collecte par enquête. Elle n'a pas été communiquée au comité scientifique national et ne figure dans aucun document de référence publié. La modification d'une procédure méthodologique structurante pour la production d'indicateurs à valeur réglementaire, sans validation externe et avec une traçabilité limitée, constitue une fragilité au regard des exigences de transparence et de reproductibilité qui s'appliquent aux indicateurs de politique publique. Il est également rappelé que le respect des prescriptions méthodologiques conditionne l'attribution et le maintien de l'agrément en tant qu'observatoire local des loyers[81].

De surcroit, les médianes publiées dans les arrêtés préfectoraux ne peuvent, par conséquent, pas être interprétées comme un constat statistique autonome de l'état du marché locatif de l'année considérée. La comparaison des médianes calculées avec et sans cette méthode de redressement, transmise par l'OLAP dans le cadre de la contradiction pour le millésime 2019 à Paris, montre un effet limité en moyenne mais orienté : - 0,27 €/m² (- 1,2 %), les médianes revues à la baisse étant deux fois plus nombreuses que celles revues à la hausse[82]. En tout état de cause, cette méthode entre en tension avec la lettre de l'article 140 de la loi ÉLAN qui veut que le loyer de référence découle « *des niveaux de loyers constatés* » et non en partie d'une projection de la médiane précédente indexée sur l'IRL. Cette singularité compromet par ailleurs l'évaluation même de l'expérimentation en ne permettant pas de mesurer l'effet propre de l'encadrement sur les loyers parisiens.

2 - Les données de l'agglomération parisienne concentrent des fragilités structurelles qui reflètent en partie la nature particulière de ses marchés locatifs

Les bases de données de Paris et sa banlieue présentent un profil d'indicateurs plus dégradé sur l'ensemble des dimensions auditées. Le pouvoir explicatif des critères réglementaires atteint seulement 31 % à Paris, 17 points en dessous de la médiane des observatoires. La dispersion des loyers dépasse 26 % dans l'agglomération. Surtout, le risque

[80] Cette procédure de redressement est détaillée en section 1.4 de l'annexe n° 9. Aux trois marges croisées classiques que sont la zone géographique, le nombre de pièces et l'époque de construction s'ajoute une quatrième contrainte : la médiane de l'année précédente actualisée par l'IRL moyen de l'année en cours publié par l'INSEE. Cette marge supplémentaire scinde chaque strate en deux sous-groupes selon que le loyer au m² est inférieur ou supérieur à cette valeur, l'algorithme ajustant les poids individuels de façon à imposer une répartition 50/50 autour de la cible.

[81] Décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers.

[82] Données transmises par l'OLAP portant sur les 224 loyers de référence parisiens produits en 2019. 69 % des médianes diffèrent d'au moins 0,1 €/m², un tiers d'au moins 0,5 €/m² et 16 % d'au moins 1 €/m² (écart maximal : 6,1 €/m²) ; 104 loyers de référence sont revus à la baisse contre 51 à la hausse. Pondéré par les effectifs collectés, l'impact moyen s'établit à −0,23 €/m².

de coexistence de sous-marchés distincts au sein d'une même catégorie réglementaire y est nettement plus fréquent qu'ailleurs : 9 % à Paris et 13 % en banlieue parisienne, contre 6 % en médiane. Ces deux territoires concentrent les deux tiers des signaux de ce type enregistrés sur le panel[83].

Cette hétérogénéité plus importante ne traduit pas nécessairement une défaillance méthodologique. À Paris, elle reflète sans doute la nature d'un marché locatif très tendu et fortement segmenté sur des caractéristiques difficilement observables ou très localisées, qu'un zonage plus fin ou des catégories plus nombreuses ne pourraient sans doute capter que marginalement. C'est d'ailleurs en partie pour répondre à cette difficulté statistique que le dispositif d'encadrement prévoit la possibilité d'un complément de loyer.

Dans le cas de la banlieue parisienne, les découpages géographiques opèrent une discrimination réelle : le zonage explique 20 % de la variation des loyers au mètre carré, au-dessus de la médiane des observatoires. Cependant, même si le zonage parvient à saisir les gradients de loyers au sein de la petite et de la grande couronne entre communes proches et éloignées de Paris, il échoue à assurer une homogénéité satisfaisante au sein d'une catégorie réglementaire donnée. C'est vraisemblablement en partie le résultat de l'ampleur du périmètre couvert par l'OLAP sur cette agglomération.

[83] Alors qu'ils ne pèsent que pour un tiers des catégories réglementaires auditées (au sens zone x nombre de pièces x époque de construction x année).

Tableau n° 6 : principaux indicateurs par observatoire

Observatoire	Part de variance des loyers expliquée par le zonage	Part de variance des loyers expliquée par les catégories réglementaires	Dispersion médiane des catégories réglementaires	Part des catégories réglementaires à forte amplitude de loyers	Part des catégories réglementaires à deux sous-marchés
Rennes	24 %	61 %	19 %	4 %	5 %
Toulouse	20 %	53 %	20 %	5 %	3 %
Lille	22 %	54 %	24 %	7 %	2 %
Pays Basque	23 %	50 %	24 %	8 %	2 %
Montpellier	8 %	48 %	21 %	5 %	2 %
Grenoble	10 %	43 %	22 %	7 %	6 %
Bordeaux	10 %	43 %	25 %	10 %	5 %
Lyon	15 %	44 %	23 %	9 %	5 %
Alpes-Maritimes	10 %	39 %	27 %	19 %	1 %
Banlieue parisienne	20 %	49 %	29 %	28 %	13 %
Paris	13 %	31 %	26 %	23 %	9 %
Ensemble	***15 %***	***48 %***	***25 %***	***15 %***	***6 %***

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL 2019-2025 ; logements loués vides
Note : la « catégorie réglementaire » s'entend comme le croisement zone x nombre de pièces x époque de construction x année pour chaque observatoire. La part de variance présente les résultats d'une décomposition ANOVA des loyers au m² sur la zone seule, puis sur la zone, le nombre de pièces et l'époque avec interactions zone × pièces et zone × époque. La dispersion centrale est mesurée par l'écart interquartile relatif calculé en médiane par catégorie réglementaire pour tous chaque observatoire. La forte amplitude correspond à un rapport supérieur à 2 entre le 90e et le 10e percentile des loyers au mètre carré au sein d'une catégorie. La qualification « à deux sous-marchés » est un signal d'une distribution de loyers présentant deux pôles distincts mesurée par le coefficient de bimodalité de Sarle. La ligne « Ensemble » présente les résultats médians sur l'ensemble des années et des observatoires. Méthodologie détaillée en annexe n° 5.

II - Les insécurités juridiques induites par la mise en œuvre de l'expérimentation

L'insécurité juridique est de quatre ordres : tout d'abord, les difficultés d'interprétation du mécanisme lui-même ; ensuite la superposition des deux dispositifs d'encadrement des loyers, dont l'articulation soulève des difficultés pratiques et juridiques ; puis l'activité contentieuse persistante, les multiples recours engagés contre les arrêtés préfectoraux ayant contribué à fragiliser la lisibilité et la prévisibilité du cadre juridique applicable ; enfin, le régime des recours reposant exclusivement sur le locataire relève de processus multiples et particulièrement complexes.

A - Les difficultés d'interprétation du mécanisme lui-même

Difficile d'accès faute de circulaires ou d'instructions interprétatives, le dispositif et son articulation soulèvent des incertitudes persistantes quant à sa compréhension et son application pratique. Deux exemples viennent illustrer cette situation.

1 - Les ambiguïtés sur les baux reconduits

L'article 140 de la loi ÉLAN précise que ses dispositions s'appliquent aux contrats « *conclus ou renouvelés* » après l'entrée en vigueur de la loi, sans viser expressément les contrats tacitement ou expressément reconduits.

À l'inverse, l'article 159 de la loi Climat et résilience[84], qui a introduit les dispositions relatives au gel des loyers des logements énergivores, prévoit que l'article 140 de la loi ÉLAN s'applique aux contrats de location « *conclus, renouvelés ou tacitement reconduits* » un an après la publication de la loi.

Cette ambigüité pose des difficultés d'interprétations et de combinaison avec la notion de contrat nouveau en droit civil.

Il résulte des articles 1214[85] et 1215 du code civil, issus de l'ordonnance du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, qu'un contrat de location reconduit ou renouvelé est regardé comme un nouveau bail. La Cour de cassation l'a confirmé[86] en 2020 et 2021 et des décisions du juge judiciaire plus récentes ont appliqué les dispositions d'encadrement des loyers à des baux conclus avant l'entrée en vigueur du dispositif mais tacitement reconduits[87].

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 20 mars 2014 relative à la loi ALUR (voir *supra* et annexe n° 3), précisait à l'inverse que « *le dispositif ne s'applique pas aux baux conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, y compris s'ils ont fait l'objet d'une reconduction tacite* » mais il se situait antérieurement à l'ordonnance précitée de 2016.

Si la DHUP a identifié cette complexité juridique, elle n'a pas encore formalisé, au-delà d'une note interne[88], les modalités d'application des nouvelles mesures aux contrats en cours, tout en indiquant souhaiter apporter des précisions ultérieurement en cas de pérennisation du dispositif.

[84] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[85] « *Lorsqu'à l'expiration du terme d'un contrat conclu à durée déterminée, les contractants continuent d'en exécuter les obligations, il y a tacite reconduction. Celle-ci produit les mêmes effets que le renouvellement du contrat ».*

[86] Cass. Civ III : 28.5.20, n° 19-14089 ; Cass. Civ III : 8.7.21, n° 21-11231.

[87] Action en diminution de loyer à l'occasion du renouvellement du bail en vue de l'application d'un loyer conforme au loyer de référence majoré (Cass. Civ III : 4.12.25, n° 24-15.589 ; CA Paris : 2.9.22, n° 22/03673 ; CA Paris : 26.6.25, n° 24/12439), mais le bailleur est en droit de solliciter à titre reconventionnel l'application d'un complément de loyer, lorsque les caractéristiques du logement le justifient (Cass. Civ III : 4.12.25, n° 24-15.589 ; TJ Lyon : 16.10.25, n° 25/00989).

[88] Une note interne informe les territoires expérimentateurs de cette problématique juridique.

2 - Des interprétations variables de la notion de complément de loyer

a) L'absence de définition législative précise

La loi ÉLAN prévoit dans son article 140 qu'un complément de loyer peut être ajouté au loyer de base, à la double condition que ce dernier ne soit pas « *inférieur au loyer de référence majoré* » et que logement présente des « *caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* », « *le montant du complément de loyer et les caractéristiques du logement le justifiant sont mentionnés au contrat de bail* ».

L'article 3 du décret[89] du 10 juin 2015 modifié, précise que le complément de loyer « *peut être justifié 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 […][90] ».

L'article 13 de la loi 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat vient préciser qu'« *aucun complément de loyer ne peut être appliqué 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 […], 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*. »

En dehors de ces précisions apportées *a contrario*, le législateur n'a pas défini avec précision le complément de loyer.

b) Les apports de la jurisprudence des juridictions judiciaires

Une jurisprudence judiciaire fournie est venue pallier l'absence de définition précise. L'analyse, par la Cour, d'une trentaine de jurisprudences du juge judicaire permet de dégager les déterminants pour justifier l'application d'un complément de loyer. Cependant, en raison de leur ancrage dans des cas d'espèce, ces décisions donnent lieu à des solutions hétérogènes selon les territoires, y compris pour des configurations analogues.

[89] Décret n° 2015-650 du 10 juin 2015.

[90] Autrement dit, un bailleur ne peut exiger un complément de loyer pour la commodité que représente un ascenseur alors que le locataire prend déjà en charge son entretien.

Les déterminants pour justifier l'application du complément de loyer

Sont généralement regardés comme déterminants :

- la jouissance privative d'un jardin ou d'une terrasse ;
- l'existence d'une vue exceptionnelle et directe sur un monument historique prestigieux, tenant à la situation de l'appartement, comme le Sacré-Cœur de Paris[91];
- la présence d'équipements de grand standing ou particulièrement spécifiques, en bon état, sous réserve que le bailleur établisse que ces caractéristiques n'ont pas été prises en compte dans la détermination du loyer de base porté au plafond du loyer de référence majoré et qu'il produise des éléments de comparaison avec des logements de même catégorie situés dans le même secteur géographique ;
- une luminosité et un calme exceptionnels au regard des autres logements comparables, y compris en cas d'étage élevé avec ascenseur ;
- la réalisation de travaux d'amélioration substantiels immédiatement antérieurs à l'entrée dans les lieux du locataire.

À l'inverse, ne sont généralement pas regardés comme déterminants :

- les équipements en état moyen ou de gamme courante ;
- la seule proximité de monuments prestigieux[92], de commerces, de transports en commun ou d'établissements scolaires ;
- la présence de double vitrage ou la réalisation de travaux d'isolation extérieure ;
- le bon état général du logement, la présence d'électroménager neuf, d'une cuisine équipée ou d'un parquet ;
- des travaux de réfection réalisés plusieurs années avant la mise en location.

S'agissant enfin de la mise à disposition de locaux annexes (parking, cave, local à vélos, etc.), la jurisprudence demeure hésitante à ce stade quant à la possibilité de fonder sur ce seul élément un complément de loyer. Une telle possibilité est en tout état de cause exclue lorsqu'un loyer distinct est prévu au titre de ces annexes.

Source : Cour des comptes ainsi que notes internes DHUP et ANIL

Certaines décisions jurisprudentielles semblent contradictoires. La jouissance d'un jardin collectif (230 m² dans le quartier de la Croix-Rousse à Lyon) justifie un complément de loyer alors qu'à Montpellier, l'existence d'un jardin partagé est considérée comme insuffisante[93].

La réalisation de travaux consistant notamment dans le remplacement des radiateurs, de l'ensemble des équipements de la cuisine, y compris de la hotte, ainsi que de tous les éléments sanitaires, peut justifier l'application d'un complément de loyer, dès lors que ces travaux ont été effectués avant l'entrée dans les lieux des locataires[94]. En revanche, la présence d'un parquet en points de Hongrie, d'une cheminée en marbre et d'une cuisine aménagée n'a pas été jugée suffisante pour justifier un tel complément[95].

[91] Cass civ III, 4 décembre 2025.
[92] CA de Paris 30 janvier 2024, le Sacré Cœur et le complément de loyer, *AJDI* 2025 page 699.
[93] TJ Montpellier 11 décembre 2025.
[94] CA de Paris 19 mars 2021.
[95] CA Paris, 25 mai 2023.

Un logement optimisé par un architecte, présentant des matériaux et des prestations de qualité exceptionnelle, ainsi qu'une cuisine équipée, peut justifier l'application d'un complément de loyer[96]. Il en va de même lorsque le logement est doté d'équipements tels qu'un lave-vaisselle, un lave-linge ou des placards aménagés dans les chambres, dès lors que ces éléments le rendent particulièrement fonctionnel et demeurent peu fréquents dans des biens comparables[97]. En revanche, le simple remplacement de fenêtres vétustes ou la présence d'une cave ou d'un local à vélos dans une agglomération où ces équipements sont courants, ne sauraient être retenus pour justifier un tel complément[98].

Malgré les différences d'appréciation constatées, la jurisprudence converge sur deux axes d'analyse : les caractéristiques invoquées doivent sortir de l'ordinaire par rapport aux logements similaires du quartier[99] et les éléments d'équipement ne doivent pas avoir déjà été pris en compte dans la détermination du loyer de base [100].

La DHUP, à travers ses notes juridiques, ainsi que l'ANIL, par le biais de ses supports d'information et de l'accompagnement apporté aux locataires par les juristes des ADIL, alimentent une veille juridique étoffée sur ce sujet. Il n'en demeure pas moins que la matière est complexe pour les publics éloignés de la connaissance juridique.

c) La démonstration de la non justification du complément de loyer

La loi ÉLAN prévoit que le locataire peut contester le complément de loyer devant le tribunal judiciaire à condition de saisir la commission départementale de conciliation « *dans un délai de trois mois à compter de la signature du bail* ».

À défaut 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. La fin de non-recevoir tirée de l'absence de saisine préalable de la commission départementale de conciliation peut être soulevée d'office par le juge* ».

En cas de contestation, « *il appartient au bailleur de démontrer que le logement présente des caractéristiques de localisation ou de confort le justifiant, par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique* ».

[96] TJ Lyon 9 décembre 2025.
[97] TJ Lyon, 27 février 2026.
[98] TJ Lyon 16 octobre 2025.
[99] TJ de Lyon 12 mars 2026 : pour être recevable, un complément de loyer doit s'appuyer sur des prestations tangibles et hors du commun, telles qu'une vue exceptionnelle, un espace extérieur privatif, une hauteur sous plafond remarquable, des équipements de luxe intégrés ou une place de stationnement.
[100] TJ de Paris 26 février 2026 : bien que le bailleur justifie un complément de loyer par la situation, le cachet et les équipements du logement, ces éléments ne peuvent être retenus car ils constituent des caractéristiques standards, déjà intégrées au loyer de référence ou imposées par les normes énergétiques actuelles, et ne présentent donc aucun caractère exceptionnel.

Si la charge de la justification du complément de loyer incombe au bailleur, une décision du tribunal judiciaire de Lyon d'octobre 2025[101] est venue brouiller ce principe. Saisi d'un litige portant sur un vis-à-vis inférieur à dix mètres, caractéristique qui exclut tout complément selon la loi de 2022, le tribunal a estimé que c'était à la locataire de rapporter la preuve, et non au bailleur d'en démontrer l'absence. Cet exemple souligne le caractère mouvant du droit de l'encadrement des loyers.

B - De multiples contentieux sur des arrêtés préfectoraux fragilisent la sécurité juridique du dispositif

Les arrêtés préfectoraux édictés dans le cadre de la loi ÉLAN ont donné lieu à un important contentieux de l'annulation devant le juge administratif. Les recours se concentrent essentiellement sur les modalités techniques de fixation des loyers de référence : fiabilité des données produites par les observatoires locaux des loyers, homogénéité des secteurs géographiques retenus (voir *supra*) et méthodologie statistique mobilisée par les préfets.

Engagées dans la plupart des territoires expérimentateurs, parfois de manière récurrente à l'occasion de chaque arrêté annuel, ces contestations remettent régulièrement en discussion les critères de fixation des loyers de référence et peuvent fragiliser la lisibilité et la prévisibilité du dispositif pour les acteurs du marché locatif, malgré la consolidation progressive de la jurisprudence.

1 - Un contentieux nourri dans la plupart des territoires expérimentateurs

Les contentieux initiés pendant l'expérimentation, représentent, entre 2022 et 2026, près d'une soixantaine de décisions de justice administrative, incluant référés, sursis et contestations d'amendes pour sept territoires expérimentateurs. 98 % des contentieux sont introduits par des organisations de propriétaires. Le tableau en annexe n° 7 présente les principaux recours en annulation depuis 2019. Ces dossiers sont gérés, selon le niveau de juridiction concerné, par les services de la DHUP ou les services préfectoraux en lien étroit avec les services juridiques des collectivité territoriales.

À Paris, à l'exception de 2022 et 2024, tous les arrêtés préfectoraux annuels d'encadrement des loyers ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Seul l'arrêté de 2021 a été confirmé par la cour administrative d'appel le 2 octobre 2023 après le jugement du tribunal administratif du 8 juillet 2022[102].

Ces annulations sont en principe rétroactives, ce qui signifie que l'acte est réputé n'avoir jamais existé, et dans ce cas, les loyers fixés sur son fondement peuvent être juridiquement fragilisés et les situations individuelles (baux signés, loyers appliqués, contentieux locatifs) potentiellement remises en cause. Ainsi, la Ville de Paris instruit plus de 320 dossiers de demande de rétablissement de situation individuelle.

[101] En effet, si les plans cadastraux produits au débat par la locataire montrent l'existence de distances inférieures à dix mètres entre les murs de l'immeuble et ceux des immeubles voisins, ils ne permettent pas d'établir l'existence d'un vis-à-vis inférieur à dix mètres, entendu comme des vues directes sur d'autres logements, de sorte qu'un complément de loyer peut s'appliquer au logement.

[102] Le juge a conclu que les requérants ne démontraient pas l'erreur manifeste d'appréciation dans la délimitation des zones géographiques et dans l'application d'un coefficient de correction pour les meublés et que l'OLAP pouvait à juste titre inclure dans son champ d'observation les loyers conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou les logements financés par un prêt locatif social (PLS).

Il est intéressant de noter qu'à deux reprises, le juge administratif a décidé de moduler dans le temps des effets de l'annulation afin de ne pas déstabiliser les relations contractuelles déjà établies. Les arrêtés préfectoraux de Paris de 2020[103] et de 2023[104] ont été annulés non rétroactivement. S'agissant de celui de 2023, la juridiction administrative a considéré qu'une annulation pleinement rétroactive aurait porté une atteinte excessive aux droits des locataires, dont beaucoup pouvaient encore agir dans le délai de prescription de trois ans.

Pour la métropole de Lyon, l'ensemble des arrêtés préfectoraux, à l'exception de celui de 2022, a fait l'objet de recours contentieux. Le recours dirigé contre l'arrêté de 2021 a toutefois été rejeté. Les arrêtés de 2023 et 2024 ont été annulés.

Pour Montpellier Méditerranée Métropole, l'ensemble des arrêtés préfectoraux d'encadrement des loyers, à l'exception de celui de 2025, a également fait l'objet de recours contentieux.

Les contentieux pendants sont de l'ordre d'une quinzaine, celui de l'arrêté préfectoral de Paris de 2019 est particulièrement symptomatique.

2 - Le contentieux de l'arrêté préfectoral de 2019 de la ville de Paris : un contentieux emblématique en cours, centré sur la méthode de fixation des loyers de référence par le préfet

Les associations UNPI Paris, Chambre FNAIM du Grand Paris, FNAIM et UNIS ont saisi le tribunal administratif de Paris pour demander l'annulation de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019 fixant les loyers de référence, majorés et minorés pour Paris à compter du 1er juillet 2019. Elles contestaient notamment la régularité de la fixation des secteurs géographiques et la mise en place du dispositif expérimental d'encadrement des loyers à Paris.

Par un jugement du 8 juillet 2022, le tribunal administratif de Paris a annulé l'arrêté du 28 mai 2019, considérant notamment que l'Observatoire local des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) n'avait pas préalablement constaté la structuration du marché locatif parisien nécessaire pour justifier la découpe en secteurs et qu'il s'était appuyé sur des bilans et éléments trop datés ne concernant pas uniquement le territoire de la Ville de Paris.

À la suite de l'appel de l'État, par un arrêt du 2 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé le jugement du 8 juillet 2022 et rejeté les demandes d'annulation de l'arrêté de 2019 présentées par les associations.

La Cour a notamment considéré qu'à la suite de la production de documents et d'une note en délibéré du préfet, il ressortait bien que l'OLAP avait constaté la structuration du marché locatif parisien en 2018, préalablement à l'édiction de son arrêté. Elle a par ailleurs examiné d'autres moyens soulevés par les parties comme l'insuffisance du nombre des secteurs géographiques au regard de l'étendue de la Ville de Paris et du nombre d'habitants, le fait que ces zones géographiques ne soient pas fondées sur la réalité du marché immobilier parisien et

[103] Contesté pour irrégularité dans la composition du conseil d'administration de l'OLAP, il a fait l'objet d'une annulation non rétroactive par décision du tribunal administratif de Paris du 8 juillet 2022, confirmé par la Cour administrative d'appel le 2 octobre 2023.
[104] Par décision du tribunal administratif de Paris du 24 octobre 2025.

qu'elles ne correspondent pas à *des zones homogènes en termes de niveaux de loyers constatés sur le marché locatif* en citant les secteurs 2, 5 et 9. La Cour a estimé infondés ces arguments en comparant les locations non meublées dans ces trois secteurs, selon la période de construction et en constatant que les écarts des loyers de référence selon la taille des logements (une, deux, trois ou plus de quatre pièces) étaient faibles et donc que les « *secteurs 2,5 et 9 recouvraient des zones homogènes en termes de niveaux de loyers constatés sur le marché locatif* ».

La FNAIM, la Chambre FNAIM du Grand Paris, l'UNIS et l'UNPI ont ensuite introduit un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Le Conseil d'État, dans sa décision du 18 novembre 2024, à la suite des conclusions du rapporteur public, rappelle d'abord que le zonage en secteurs retenu par le préfet ne peut être censuré par le juge de l'excès de pouvoir qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation[105], c'est-à-dire lorsque l'administration a retenu un découpage manifestement incohérent au regard des données du marché locatif. Toutefois, il annule l'arrêt de la cour administrative d'appel du 2 octobre 2023 et lui renvoie l'affaire, au motif qu'elle a commis une erreur de droit dans l'application de l'article 2 du décret du 10 juin 2015[106] concernant la méthode de délimitation des zones retenue et l'appréciation du caractère homogène des secteurs. Cette qualification d'erreur de droit[107] permet au Conseil d'État de contrôler non plus seulement l'existence d'une erreur manifeste dans l'appréciation du zonage, mais la méthode utilisée par le juge du fond pour exercer son contrôle, en censurant une mauvaise analyse de l'homogénéité de ces secteurs géographiques.

Le Conseil d'État a considéré que la Cour administrative d'appel ne pouvait rejeter le moyen du défaut d'homogénéité des secteurs en se fondant uniquement sur les écarts entre les loyers de référence minorés et majorés entre différentes catégories de logement, selon l'époque de construction au sein d'un même secteur figurant dans l'annexe 2 de l'arrêté préfectoral. Ces écarts de loyers, « *déterminés à partir des loyers médians observés, ne sauraient renseigner sur la dispersion*[108] *des loyers pratiqués pour des biens similaires au sein de ces secteurs pour apprécier le caractère homogène de ces derniers* ».

Autrement dit pour apprécier si un secteur est homogène, il faut s'intéresser à la structure réelle du marché et en l'occurrence à la dispersion des loyers pratiqués pour des biens similaires dans un même secteur, ce que ne peut renseigner à elle seule la médiane des loyers observés. La fourchette des montants de loyers réglementés fournie par les valeurs minorées et majorées du loyer de référence ne renseigne pas sur la distribution des logements soumis à ces tarifications.

[105] L'erreur manifeste d'appréciation s'entend d'une erreur particulièrement évidente et grave dans l'évaluation des faits par l'administration, telle qu'aucune justification sérieuse tirée des données du marché locatif ne permet de la soutenir.
[106] Décret n° 2015-650 du 10 juin 2015.
[107] L'erreur de droit est un vice de légalité interne commis par une administration lorsqu'une décision est prise sur la base d'une mauvaise interprétation ou d'une mauvaise application des règles juridiques.
[108] C'est-à-dire l'ampleur des écarts entre les loyers : plus les loyers sont proches les uns des autres, plus la dispersion est faible, et inversement lorsqu'ils sont très éloignés.

Observations sur la portée de cette jurisprudence

Le Conseil d'État indique implicitement que l'homogénéité d'un secteur doit s'apprécier à partir de la dispersion réelle des loyers pratiqués pour des logements comparables (c'est-à-dire l'ampleur des écarts entre les loyers : plus les loyers sont proches les uns des autres, plus la dispersion est faible, et inversement lorsqu'ils sont très éloignés). Il précise que l'écart entre le loyer de référence minoré et le loyer majoré ne mesure pas cette réalité, car il s'agit d'une construction réglementaire indépendante de la distribution réelle des logements.

Un secteur peut être considéré comme homogène lorsque les loyers des logements comparables y sont globalement proches, autrement dit, s'il existe une dispersion limitée des loyers autour de la valeur centrale (la médiane).

Le préfet doit donc être en mesure de démontrer que chaque secteur regroupe bien des logements aux loyers comparables, en s'appuyant sur les analyses de l'OLAP. Il doit aussi montrer que les écarts de loyers restent dans une fourchette raisonnable.

Pour cela, l'OLAP doit fournir, pour chaque secteur et chaque type de logement, la médiane, les quartiles et des indicateurs de dispersion, ainsi que des comparaisons avec les secteurs voisins. De tels indicateurs statistiques correspondent typiquement à ceux mobilisés dans les analyses statistiques développées *supra*, à l'instar des écarts interquartiles relatifs. Pour la Ville de Paris, la Cour a calculé par exemple que la dispersion dépassait 26 % dans la moitié des catégories réglementaires (même zone, même nombre de pièces, même époque de construction) ; autrement dit, dans la moitié des cas, le logement « cher » est loué un quart de plus que le logement « bon marché » soumis à la même tarification.

La Cour administrative d'appel de Paris n'a pas encore à nouveau statué.

Les décisions rendues ont un double effet sur l'encadrement des loyers en contribuant d'une part à en sécuriser le cadre juridique par la précision progressive des critères de légalité et en imposant d'autre part des exigences accrues aux préfets et aux observatoires qui doivent produire des analyses plus rigoureuses et mieux documentées.

Toutefois cette construction jurisprudentielle introduit une certaine imprévisibilité liée aux appréciations divergentes des juridictions sur des notions techniques, qui fragilise ponctuellement la stabilité du dispositif a minima tant qu'elles ne sont pas définitives.

C - Un cumul des dispositifs d'encadrement des loyers à l'articulation complexe et incertaine

Le dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers se cumule, dans les zones tendues, avec le mécanisme d'encadrement de l'évolution des loyers issu de la loi du 6 juillet 1989.

Dans le cadre de l'encadrement de l'évolution des loyers, les possibilités offertes au bailleur d'augmenter le loyer sont strictement définies aux différents stades du bail, par référence à la variation de l'IRL. À l'inverse, l'encadrement expérimental des loyers fixe un plafond réglementaire que le montant du loyer ne peut, sauf exceptions prévues par la loi, dépasser.

Cette coexistence de mécanismes poursuivant des finalités différentes soulève des interrogations quant à leur articulation. Le juge judiciaire[109] est ainsi régulièrement saisi de litiges portant à la fois sur l'application de l'indexation fondée sur l'IRL et sur le respect des plafonds issus du dispositif expérimental. Des incertitudes demeurent quant à la manière de concilier ces deux ensembles normatifs lorsque leur mise en œuvre est susceptible de conduire à des résultats divergents.

À titre d'illustration, l'article 140 de la loi ÉLAN[110] ne précise pas les conditions dans lesquelles le loyer peut être révisé en cours de bail. La question se pose dès lors de savoir si une révision fondée sur l'IRL peut conduire à dépasser le loyer de référence majoré applicable au logement concerné ou si, au contraire, cette révision doit être plafonnée afin de garantir le respect du montant maximal autorisé. La jurisprudence parisienne[111] s'oriente vers cette seconde interprétation. Comme l'indique la DHUP dans la contradiction, c'est un point qui nécessitera d'être précisé si le dispositif venait à être pérennisé.

[109] TJ Paris 21 aout 2025, TJ Paris 15 octobre 2025, TJ Paris 15 octobre 2025, TJ Lille 15 décembre 2025.
[110] « *Article 140 III. - A. - 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. (...)* ».
[111] CA Paris : 6.3.25 ; TJ Paris : 23.5.24, TJ Paris : 31.7.25.

Tableau n° 7 : les encadrements des loyers

	Encadrement de l'évolution du loyer	**Encadrement du niveau des loyers**
Fondement juridique /champ d'application	Article 18 loi n°89-462 du 6 juillet 1989 / Zones tendues	Article 140 loi n°2018-1021 ÉLAN/ territoires expérimentaux fixés par décret du PM
Objectif et mode opératoire	Lisser les hausses de loyers en fonction d'un indice	Agir sur les loyers excessifs et contenir les hausses de loyers abusives
Mécanisme de fixation	IRL (Indice de référence des loyers)	Loyer de référence fixé par arrêté préfectoral annuel sur la base des données des OLL
Application selon situations locatives		
Bail initial *(première location ou après vacance de + 18 mois ou travaux d'amélioration représentant un an de loyers)*	Liberté de fixation du loyer	Le loyer doit être inférieur ou égal au loyer de référence majoré + compléments éventuels de loyer (conditions strictes art 140 III-B) Cumul loi ÉLAN avec l'encadrement de l'évolution des loyers
Relocation *(nouveau locataire= bail nouveau)*	Depuis le décret de 2012, introduit dans la loi ALUR, en zones tendues, entre deux locataires, pas d'augmentation de loyer au nouveau bail en dehors de l'évolution limitée à l'IRL sauf exceptions (travaux, sous-évaluation) + mention obligatoire montant loyer ancien locataire dans nouveau bail depuis loi ALUR. Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience)	Le loyer est fixé librement dans une double limite : celle du loyer du précédent locataire + IRL, sauf exceptions (travaux ou si sous-évalué) et celle du loyer de référence prévu dans l'arrêté préfectoral + complément de loyer Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience) Cumul loi ÉLAN avec l'encadrement de l'évolution des loyers
En cours de bail *(révision annuelle)*	Hausse possible du loyer si clause prévue mais variation ne peut excéder l'IRL ni être rétroactive, Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience)	Loyer pratiqué augmenté annuellement à l'IRL + complément de loyer stable, Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience) Cumul loi ÉLAN avec l'encadrement de l'évolution des loyers
Renouvellement (reconduction du bail après 3 ans, même locataire)	Pas d'augmentation de loyer au renouvellement du bail, évolution limitée à l'IRL sauf exceptions (travaux ou sous-évaluation). Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience)	Introduction d'un levier nouveau pour pallier l'absence d'indexation annuelle des loyers de référence : révision possible du loyer à l'IRL et action possible du locataire en diminution de loyer et du bailleur en augmentation de loyer si non conforme au loyer de référence majoré au moment du renouvellement du bail (hypothèse de modification des montants du loyer de référence depuis 3 ans) Interdiction de toute hausse si F et G (loi n°2021-1104 climat et résilience) Cumul loi ÉLAN avec l'encadrement de l'évolution des loyers

Source : Cour des comptes

Il convient également de relever l'intervention ponctuelle du législateur à travers la mise en place d'un « bouclier anti-inflation » temporaire, applicable du 1er août 2022 au 31 mars 2024, limitant la hausse de l'IRL à 3,5 % (et à 2,5 % dans les outre-mer) ou l'intégration des exigences de performance énergétique, avec l'introduction de l'interdiction de toute augmentation de loyer pour les logements classés F et G issue de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021.

L'articulation des mécanismes conduit à une régulation plus complexe des loyers, complexité que révèlent les modalités de contestation de leur fixation et de leur révision.

D - Des mécanismes multiples et inintelligibles de règlement des litiges entre locataires et bailleurs

Le règlement des litiges repose sur une juxtaposition d'instances, de voies et de délais de recours, dont l'articulation demeure difficilement lisible pour les justiciables. Entre signalement administratif auprès du préfet, saisine de la commission départementale de conciliation (CDC), recours devant le juge judiciaire et, pour les litiges inférieurs à 5 000 €, obligation préalable de tentative de conciliation[112], les mécanismes mobilisables obéissent à des logiques distinctes et à des temporalités hétérogènes.

L'accès au droit et l'effectivité des sanctions sont fortement dépendants des pratiques locales et de l'organisation territoriale.

1 - Une juxtaposition d'instances, de voies de saisine et de délais de recours

L'architecture procédurale, construite par strates successives, est particulièrement peu lisible pour les justiciables, d'autant qu'il revient au locataire contestant le montant du loyer d'assumer la charge du recours.

a) Les commissions départementales de conciliation (CDC)

Le litige qui oppose le locataire à son bailleur peut relever de la commission départementale de conciliation, instance paritaire[113] de règlement amiable des litiges locatifs instituée par la loi de 1989[114] dans chaque département, pour désengorger les tribunaux judiciaires. Placées auprès du préfet, avec un secrétariat assuré majoritairement par les services de la DDETS et des DDTM, ces commissions interviennent principalement dans le champ des rapports locatifs régis par la loi du 6 juillet 1989 (en matière de loyer, de charges locatives, de dépôt de garantie, d'état des lieux ou de congés) élargi progressivement depuis les lois ALUR et ÉLAN aux litiges relatifs à l'encadrement des loyers (complément de loyer, etc.) et à la décence énergétique des logements. Leurs missions concernent aussi bien le parc privé que celui du logement social.

[112] En application de l'article 750-1 du code de procédure civile.
[113] Composée de manière paritaire de représentants des bailleurs et des locataires du secteur privé et du logement social.
[114] Son organisation est décrite dans le décret n° 2015-733 du 24 juin 2015 relatif aux commissions départementales de conciliation des litiges locatifs.

La commission ne dispose toutefois d'aucun pouvoir juridictionnel. En cas d'accord, un document de conciliation peut être signé et produire des effets contractuels entre les parties. La saisine de la CDC n'empêche pas, en cas d'échec de la conciliation, le recours au juge judiciaire.

La saisine de la commission départementale de conciliation est gratuite, relativement simple à effectuer (par formulaire ou courrier).

Pour autant, les modalités de sa saisine sont difficilement lisibles, la distinction entre les saisines obligatoires et facultatives en matière d'encadrement des loyers venant compliquer la compréhension de son système de recours.

Les saisines des commissions de conciliation

Saisine obligatoire avant toute action contentieuse (logement nu ou meublé) -litiges liés au loyer :

- réévaluation d'un loyer manifestement sous-évalué lors du renouvellement du bail (article 17-2 de la loi du 6 juillet 1989) ;
- litiges relatifs à l'application de l'article 18 de la loi de 1989 (encadrement de l'évolution des loyers en zone tendue, à la relocation ou au renouvellement) ;
- contestation du complément de loyer (article 140, III de la loi ÉLAN) ;
- actions en diminution ou en réévaluation du loyer au renouvellement du bail dans le cadre de l'encadrement des loyers (article 140, VI de la loi ÉLAN) ;
- litiges liés à la sortie du régime de la loi du 1er septembre 1948 pour les logements nus (articles 30 et 31 de la loi du 23 décembre 1986).

Saisine facultative (logement nu ou meublé) - litiges liés au loyer

- application du gel des loyers pour les logements classés F ou G (interdiction de révision, d'augmentation en cours de bail, à la relocation ou au renouvellement – articles 17-1 III, 17 I et 17-2 II) ;
- révision annuelle du loyer en cours de bail (article 17-1 I) ;
- majoration du loyer en cas de travaux d'amélioration en cours de bail (article 17-1 II) ;
- action en diminution du loyer lors de la conclusion du bail (article 140, III de la loi ÉLAN).

Saisine facultative de la CDC – (logement nu ou meublé) -litiges non liés au loyer

- caractéristiques du logement (décence, surface, équipements) ;
- état des lieux d'entrée ou de sortie ;
- état du mobilier / inventaire (spécifique aux locations meublées) ;
- dépôt de garantie (restitution, retenues) ;
- charges locatives (régularisation, justificatifs).

b) Le juge judiciaire et la conciliation

Le juge judiciaire demeure compétent pour trancher le litige au fond, qu'il s'agisse de contester un complément de loyer, d'obtenir la restitution de sommes indûment versées ou de faire fixer le loyer applicable. Cette voie juridictionnelle obéit à ses propres délais, conditions de recevabilité et exigences procédurales.

S'ajoute, l'article 750-1 du code de procédure civile, qui prévoit une obligation de tentative préalable de résolution amiable (conciliation menée par un conciliateur de justice, médiation, procédure participative) pour les affaires dont est saisi le tribunal judiciaire lorsque la demande n'excède pas 5 000 € ou concerne un conflit de voisinage.

Il existe quatre exceptions[115] à l'obligation de tenter une résolution amiable du litige préalablement à la saisine du juge dont la quatrième est le cas où le juge ou l'autorité administrative doit, en application d'une disposition particulière, procéder à une tentative préalable de conciliation.

Selon le ministère de la justice[116], lorsque la saisine de la CDC est obligatoire, elle vaut tentative préalable de conciliation et dispense les parties d'une autre démarche amiable avant de saisir le juge en cas d'échec. En revanche, lorsqu'elle est facultative, elle ne satisfait pas à cette exigence et les parties doivent alors justifier d'une autre tentative de résolution amiable préalable.

Comme le suggère la DHUP, la saisine de la CDC pourrait valoir tentative de conciliation même en cas de saisine non obligatoire, moyennant une modification législative de l'article 750-I du code de procédure civile. Cela fluidifierait le parcours du locataire.

c) L'imbrication des procédures administratives et civiles

En instaurant un pouvoir de sanction administrative au profit du préfet, le législateur a veillé à distinguer cette compétence des circuits de la procédure civile. Il a limité son action au contrôle du dépassement du montant du loyer de référence majoré fixé par son propre arrêté préfectoral. Pour autant, ni l'article 140 VII de la loi ÉLAN ni son décret [117] d'application du 13 mai 2019 n'indiquent de voies ou de délais[118] de saisine du préfet, aucune instruction ministérielle ne vient préciser le mode d'organisation à adopter.

L'instruction a révélé que, dans les territoires expérimentateurs, les préfets ne disposent ni de ressources humaines consacrées ni de service interne identifié en appui de leur nouveau pouvoir de police. Cette situation s'explique à la fois par les contraintes budgétaires auxquelles ils sont soumis et par le caractère expérimental du dispositif d'encadrement des loyers, qui conduit à limiter le déploiement de moyens en l'absence de garantie de pérennisation.

Une organisation empirique a été mise en place dans le cadre de l'expérimentation, en fonction de l'implication et des moyens des collectivités territoriales expérimentatrices.

Sur certains territoires[119], le préfet s'appuie sur les secrétariats des CDC pour instruire les dossiers de sanctions, ce qui rend le dispositif peu lisible pour les citoyens et introduit une porosité entre procédures administratives et civiles. En Seine-Saint-Denis, cette porosité est encore plus marquée. Sur ce territoire, deux unités départementales des services de l'État

[115] Si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord ; lorsque l'exercice d'un recours préalable est imposé auprès de l'auteur de la décision ; si l'absence de recours à l'un des modes de résolution amiable est justifiée par un motif légitime, notamment l'indisponibilité de conciliateurs de justice dans un délai raisonnable.
[116] Arrêté du 16 février 2023 modifiant l'arrêté du 29 mai 2015 relatif au contenu de la notice d'information annexée aux contrats de location de logement à usage de résidence principale.
[117] Décret n° 2019-437.
[118] En l'absence de précision dans les textes, la saisine peut être regardée comme ouverte à tout moment.
[119] Métropole européenne de Lille, la CAPB et les EPT Plaine commune et Est Ensemble.

interviennent : la DRIHL 93 assure le secrétariat de la CDC, tandis que, pour le volet administratif de la procédure, le préfet a confié à l'UD 75, qui assure également le secrétariat de la CDC de Paris, l'instruction des dossiers de sanctions administratives ainsi que la transmission, pour décision, des dossiers ayant donné lieu à un échec de la conciliation.

Autrement dit, le prononcé des sanctions administratives a, en pratique, été subordonné à un passage préalable devant la CDC, alors même que la loi ÉLAN ne le prévoit pas. L'autonomie de la procédure administrative de contrôle et de sanction n'est donc pas pleinement garantie des vis-à-vis des CDC.

d) Le dédale des actions ouvertes aux locataires, la place du tissu associatif

À cette multiplicité d'instances compétentes s'ajoute celle des délais d'action ouverts aux locataires, selon le motif de contestation invoqué et la temporalité du bail les liant aux propriétaires. Les délais pour agir peuvent aller de trois mois à trois ans, sans cohérence d'ensemble. Seuls les spécialistes (et encore) parviennent à s'y retrouver, ce qui est susceptible d'entraîner des renoncements à exercer un recours ou à faire valoir ses droits, en particulier chez les locataires les plus fragiles. Une simplification pourrait consister à permettre la contestation du loyer et du complément de loyer à tout moment, dans la limite de la prescription triennale prévue par la loi du 6 juillet 1989.

Le tableau ci-dessous illustre la grande complexité du dispositif avec huit cas de saisine référencés.

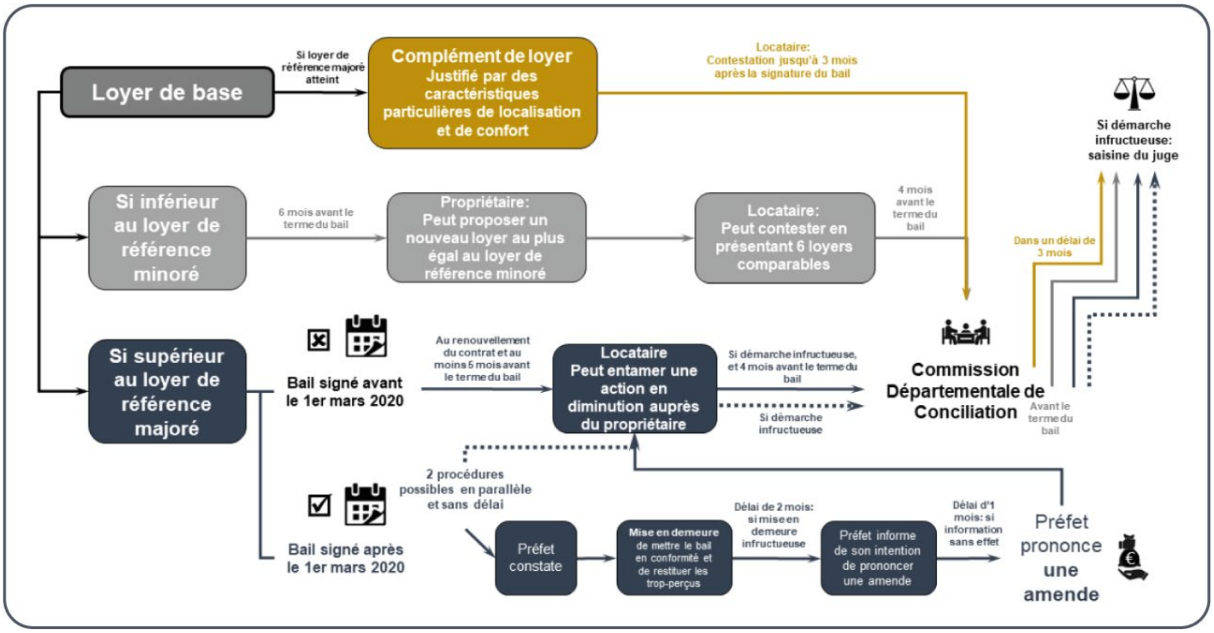
Tableau n° 8 : les actions ouvertes aux locataires

Actions ouvertes aux locataires	Objet	Instance	Délais de contestation
Dépassement du montant du loyer de référence majoré fixé par arrêté préfectoral	Obtenir un loyer respectant le montant du plafond	Saisine préfet (article VII) en vue d'une sanction	Sans délais
Contestation du complément de loyer (article 140 III B)	Vérifier la justification du complément de loyer	Saisine obligatoire CDC, trois mois après la signature du bail	3 mois
		Saisine du juge civil trois mois à compter de l'avis de non conciliation de la CDC	3 mois
Action en diminution de loyer au renouvellement du bail (article 140 VI)	Obtenir un loyer respectant le montant du plafond	Le locataire doit présenter une proposition de diminution de loyer cinq mois avant le terme du bail en cours. Si désaccord, délai de quatre mois pour saisir la CDC avant le terme du bail. La CDC a deux mois pour rendre un avis	5 mois
		Après le délai de 2 mois imparti à la CDC, saisine du juge civil possible	2 mois
Dépassement du montant de référence majoré fixé par arrêté préfectoral à l'entrée dans les lieux (article 140, III, A)	Obtenir un loyer respectant le montant du plafond	Saisine CDC facultative	Délai de prescription de 3 ans (article 7-1 loi 1989)
Inscription dans le contrat de bail des informations relative aux loyers de référence et majoré (article 140, V)	Obtenir l'information du montant des loyers de référence/référence majoré et leur inscription sur le bail	Mise en demeure sous 1 mois à compter de la conclusion du bail	1 mois
		Saisine du juge civil sous 3 mois à compter de la mise en demeure	3 mois

Source : Cour des comptes d'après ANIL

Les associations de défense des locataires, aux côtés des collectivités territoriales et des services de l'État jouent un rôle important dans l'accompagnement des locataires. Elles leur apportent conseils juridiques et des informations et s'attachent à éclairer leurs démarches dans ce maquis procédural qu'est devenu l'encadrement des loyers.

Schéma n° 1 : la mise en œuvre de l'encadrement des loyers à Lille



Source : ville de Lille

2 - Des conséquences insuffisamment anticipées sur les commissions départementales de conciliation

a) Une montée en charge des litiges devant les commissions départementales de conciliation

Selon le bilan national 2023 de l'activité des commissions départementales de conciliation [120] (CDC), réalisé par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le nombre de saisines demeure stable depuis 2017, à environ 10 000 par an, dont 84 % sont déclarées recevables.

Dans les six CDC concernées en 2023 par l'expérimentation prévue par la loi ÉLAN (Paris, Lille, les EPT Plaine Commune et Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, Montpellier et Bordeaux), 8 467 litiges individuels ont été jugés recevables. Parmi eux, 621 portaient sur l'encadrement des loyers, soit 7,3 %[121].

Les principaux motifs de litiges concernent le dépôt de garantie (44 %), les réparations locatives (22 %) et les charges locatives (13 %). Les saisines émanent à 92 % des locataires et à 8 % des bailleurs. Le taux moyen de conciliation s'établit à 56 %, avec des écarts importants selon les thématiques : il atteint 68 % pour les litiges liés à la décence énergétique, contre 33 % pour l'encadrement des loyers.

[120] La DHUP a effectué une enquête qui s'est déroulée de février à juin 2025, 87 CDC ont répondu.
[121] Le bilan national 2022 indique 8 %.

Parmi les 621 saisines relatives à ce dernier, 58 % concernent la fixation initiale du loyer, 28 % le complément de loyer et 13,5 % les demandes de réévaluation ou de diminution lors du renouvellement du bail. Par ailleurs, 1 014 dossiers reçus en 2023 n'ont pu être traités et ont été reportés sur l'année 2024.

Ce constat, qui correspond aux débuts de l'expérimentation, est antérieur à l'intégration de la Communauté d'agglomération du Pays Basque et de Grenoble-Alpes Métropole dans le dispositif.

Depuis 2024, les préfectures et les collectivités territoriales rencontrées constatent une progression nette, dans plusieurs territoires, de la part des dossiers relatifs à l'encadrement des loyers examinés par les CDC, entraînant une augmentation significative de leur activité.

Cette part demeure toutefois hétérogène selon les territoires. La préfecture de la région Île-de-France estime ainsi qu'en 2025, ces dossiers représentent près d'un tiers des avis rendus sur son territoire. La préfecture de la Gironde les évalue à 10 % en 2025. Celle de l'Hérault indique une progression de 6 % en 2023 à 12 % en 2024. Enfin, la préfecture des Pyrénées-Atlantiques précise que 20 % des saisines concernent des litiges liés à l'encadrement des loyers.

Les dynamiques locales confirment cette tendance. À Paris, la CDC indique être passée de 347 dossiers entre 2021 et 2024 à 497 en 2025, soit une augmentation de 158 % depuis 2020. Dans le Rhône, les dossiers relatifs à l'encadrement des loyers sont passés de 69 en 2022 à 193 en 2025, soit une hausse d'environ 180 %. En Gironde, ils sont passés de 53 dossiers en 2024 à 66 en 2025, soit une augmentation d'environ 25 %. En Seine-Saint-Denis, les saisines ont plus que doublé entre 2024 et 2025, passant de 42 à 107 dossiers, soit une hausse de 155 %.

Enfin, s'agissant de Grenoble-Alpes Métropole, la CDC n'a été mise en place qu'au 1er janvier 2026.

b) Une dégradation des conditions de traitement des dossiers

L'augmentation des litiges relatifs à l'encadrement des loyers a contribué à saturer les capacités de traitement des commissions départementales de conciliation. Dans plusieurs territoires, les effectifs sont restés inchangés malgré l'augmentation du nombre de saisines.

Le préfet de la région Île-de-France indique que des effectifs globaux, demeurés stables, peinent à absorber l'augmentation du nombre de saisines, engendrant des délais de traitement d'environ six mois pour les litiges relatifs au montant du loyer et de douze mois pour les autres contentieux. Il estime que la CDC de Seine-Saint-Denis est sous-dimensionnée.

Dans le Rhône, la montée en charge des dossiers liés à l'encadrement des loyers a conduit la commission à un recentrage de son activité. En raison d'un volume de travail devenu prépondérant et de moyens jugés insuffisants, celle-ci a été contrainte de délaisser une partie de ses autres compétences au profit exclusif du traitement de ces litiges. Cette situation pénalise les locataires.

L'instruction a révélé que, s'agissant du territoire de Grenoble, la commission départementale de conciliation n'avait pas été réunie depuis 2020.

Cette situation est source d'inégalités pour l'usager.

c) L'absence de « doctrine » harmonisée entre commissions départementales de conciliation

S'ajoute à cela des difficultés liées à l'absence de doctrine harmonisée entre commissions départementales de conciliation. Ces dernières statuent dans une logique de conciliation et non de droit, elles ne dégagent ni doctrine ni jurisprudence permettant d'éclairer les parties sur l'interprétation des règles applicables. Leurs avis ne sont pas publiés et, *a fortiori*, ne peuvent faire l'objet d'une contestation contentieuse. Cette absence de « jurisprudence » stabilisée est préjudiciable pour la compréhension des usagers.

Cette situation contribue à une hétérogénéité des pratiques selon les territoires et nuit à la lisibilité du dispositif pour les usagers comme pour les professionnels.

Le constat d'ensemble est celui d'un dispositif qui entraîne une augmentation rapide des litiges, sans que les moyens, l'organisation et les outils d'harmonisation nécessaires aient été pleinement adaptés à cette montée en charge.

III - Les données lacunaires ne permettant pas de rendre compte de la situation du marché locatif privé

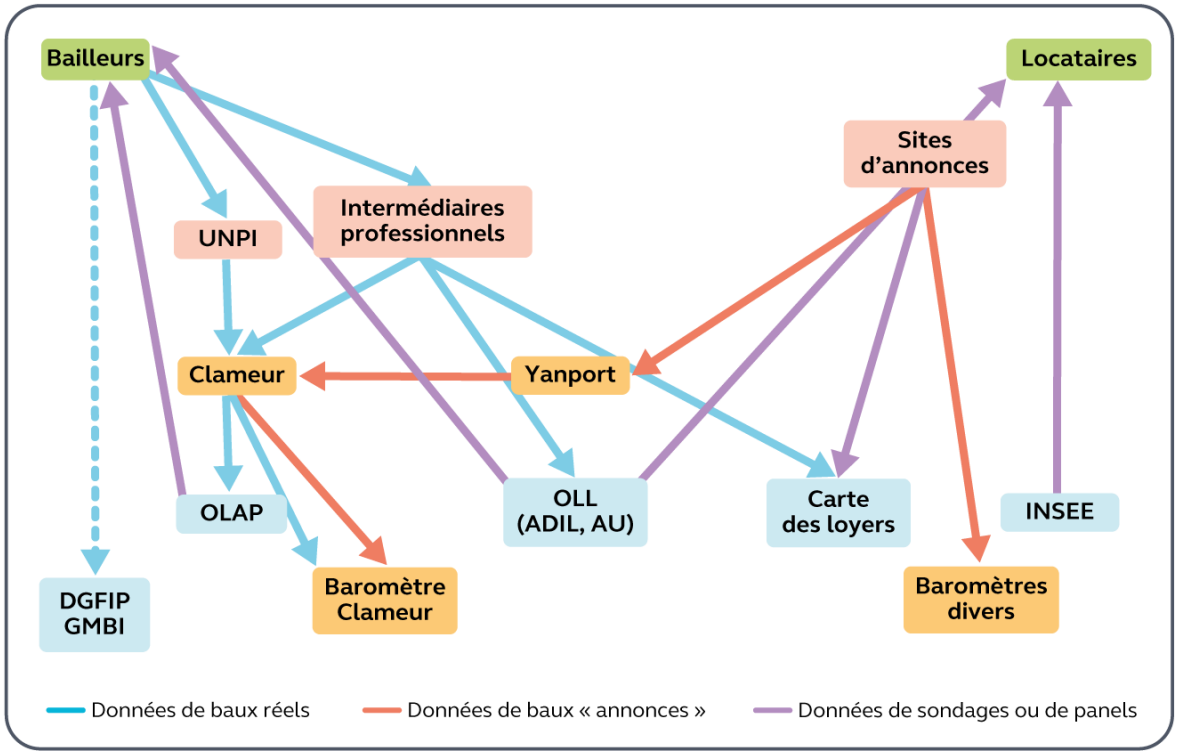
Aux difficultés spécifiques en termes de mise en application du dispositif s'ajoute une problématique méthodologique plus large, relative à la qualité et à la fiabilité des données mobilisées pour assurer le suivi des effets de l'encadrement des loyers et plus largement la connaissance statistique du secteur locatif privé.

Outre les données issues des observatoires locaux des loyers, dont les imperfections ont été exposées précédemment (voir *supra*), il existe des limites liées à la collecte des données sur les loyers, qui avaient été mises en lumière lors d'un précédent rapport de la Cour[122]. La Cour a repris le schéma ci-dessous issu du rapport précité, qui identifie cinq acteurs principaux pour la collecte de données dans le champ du logement locatif privé : les plateformes d'annonces immobilières, les professionnels de l'immobilier, les OLL, l'INSEE et l'administration fiscale. Trois sources d'information relatives aux loyers disponibles sont également recensées :

- les données accessibles sur les sites d'annonces immobilières ;
- les données issues de la connaissance des baux réels (à savoir les baux effectivement signés entre le locataire et le propriétaire) ;
- les données provenant d'enquêtes ou de sondages effectués par l'INSEE et les OLL.

[122] Cour des comptes, *Le rôle des observatoires dans la connaissance des loyers – Exercices 2017 à 2019*.

Schéma n° 2 : représentation des flux de données alimentant le suivi des loyers



Source : Cour des comptes

A - Les données issues des plateformes d'annonces immobilières

Les données issues des plateformes immobilières comme le groupe « Se Loger » peuvent être utilisées dans le cadre d'analyses économiques. Toutefois, deux sources importantes qui permettraient d'appréhender la gestion locative directe, à savoir de « Particulier à Particulier » et « Le Bon Coin », ne sont pas accessibles.

L'exploitation de ces données d'annonces immobilières pourrait reposer sur l'accès direct et complet aux bases de données constituées, ou sur l'extraction de données des sites internet (*web scraping*). Il faut souligner que les annonces immobilières sont distinctes des baux réels, ce qui constitue une limite en termes de représentativité des loyers réellement pratiqués. Le succès de ces sites d'intermédiation confère aux informations recueillies le volume, la variété et la vélocité caractéristiques de données massives. Leur exploitation, moyennant des retraitements et l'élimination de doublons, a déjà donné lieu à des études (voir *infra*).

B - Les données issues de la collecte auprès des professionnels

L'association Clameur (Connaître les loyers et analyser les marchés et les espaces urbains et ruraux) a été créée en 1999 par des professionnels de l'immobilier résidentiel privé et une fédération de propriétaires privés. Elle comprend 28 membres, qui réalisent chaque année une collecte de références de marché dont les données sont extraites directement de leurs fichiers de gestion locative, conformément à la règlementation. Actuellement, la base de données

représente plus d'un million de baux signés, et 200 000 à 300 000 nouveaux baux sont intégrés annuellement. Cette base, retraçant le marché intermédié, représenterait 35 % du marché locatif total.

C - Les données issues de l'INSEE

Conformément à ce que la Cour a indiqué dans ses précédents rapports[123], le nombre de producteurs publics dans le domaine du logement est assez étroit et concentré malgré le foisonnement des bases répertoriées. Ainsi, près de 70 % des bases recensées sont produites par la statistique publique (INSEE et SDES) et les services concernés du ministère de la transition écologique (DHUP pour l'essentiel).

L'INSEE produit deux enquêtes qui servent de référence sur les loyers :

- l'enquête nationale logement (ENL), enquête structurelle dont la dernière édition date de 2023-2024 (la précédente édition ayant été réalisée en 2020 par le SDES) ;
- l'enquête loyers et charges, enquête conjoncturelle réalisée chaque trimestre auprès de locataires du secteur privé.

Dans son rapport précité[124], la Cour souligne les effets généraux de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui servait de base d'échantillonnage jusqu'en 2023 pour un grand nombre d'enquêtes publiques. L'ensemble des acteurs rencontrés ont relevé les effets pervers de cette suppression. Les données issues de cette taxe permettaient de faire le lien entre les données cadastrales et les occupants au travers de la base *PLFC* (Permanent local foncier commun). Ainsi, pour les échantillonnages des enquêtes auprès des ménages, ce fichier permettait de déduire la composition d'un ménage au sens statistique (ensemble des individus occupant un même logement comme résidence principale) à partir des loyers fiscaux. La base *PLFC* n'est plus utilisée aujourd'hui dans les productions statistiques.

Conscient des conséquences de la suppression de la taxe d'habitation sur les principales sources d'information permettant la connaissance des ménages et de leurs logements, et de l'importance de la question sur le plan de la production de données, l'INSEE a mis en place le programme *Résil*. Son objectif est de construire un répertoire statistique sur les individus et logements (*Résil*) et à l'aide de la mobilisation de plusieurs sources de données administratives, de reconstituer les informations sur l'occupation des logements. Les données issues du portail *Gérer mes biens immobiliers* (GMBI), mis en place par la DGFIP depuis 2023, constituent aujourd'hui la principale source permettant de caractériser le statut des logements (résidence principale / secondaire / logement vacant) et de reconstituer le lien « logement occupant ».

D - Les données issues de l'administration fiscale

Les propriétaires doivent depuis 2023, pour chacun de leurs logements, déclarer à quel titre ils les occupent et, quand ils ne les occupent pas eux-mêmes, préciser l'identité des occupants et la période d'occupation. Depuis 2024, seuls les changements de situation doivent être déclarés à l'administration fiscale. Pour la mise en œuvre de la déclaration d'occupation,

[123] Cour des comptes, *La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement – Exercices 2017 à 2021*.
[124] *Ibid*.

l'administration fiscale a créé le nouveau service en ligne *GMBI*, qui est accessible aux propriétaires sur le site *impots.gouv.fr*. À l'issue de la campagne déclarative 2025, 91 % des locaux (les logements et leurs dépendances) ont donné lieu à une déclaration confirmant ou modifiant leur situation d'occupation.

Au total, il est dénombré 11,02 millions de logements loués (hors logement social) pour lesquels 7,18 millions ont un loyer déclaré par le bailleur. À l'issue de la campagne déclarative de 2025, la DGFIP a identifié ainsi un loyer pour 65 % des logements loués. La base de données fiscale comprend donc 7,18 millions de loyers, déclarés par le bailleur dans le cadre de la première campagne de collecte en 2023 dont les conditions particulièrement difficiles ont été mises en exergue par la Cour[125].

Cette base a toutefois le mérite d'être la plus exhaustive existant actuellement, et de pouvoir prétendre l'être à terme.

En effet, l'article 1496 ter du CGI, créé par l'article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, prévoit que « *les propriétaires des biens mentionnés à l'article 1496 faisant l'objet d'une location sont tenus de déclarer à l'administration, avant le 1er juillet de chaque année, les informations relatives à ces biens et au montant du loyer au 1er janvier de l'année de déclaration, selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé du budget. Cette déclaration est souscrite par voie électronique par ces propriétaires, à l'exception des propriétaires personnes physiques dont la résidence principale n'est pas équipée d'un accès internet ou qui indiquent à l'administration ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* ».

En collectant les données de loyers, la DGFIP dispose des données qui permettrait d'avoir une vision la plus exhaustive du marché locatif privé. Toutefois, pour rendre effectifs la collecte et le partage des données, trois contraintes nécessitent d'être levées.

Tout d'abord, l'entrée en vigueur du dispositif légal permettant à la DGFIP de collecter les loyers a été repoussée à la campagne de collecte des loyers 2028 auprès des propriétaires bailleurs en 2029 : l'article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a engagé la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) qui a pour objectif de proposer un système d'évaluation simplifié et cohérent avec la réalité économique du marché locatif. Cette révision se déroulera en deux étapes : une révision initiale, reflétant la situation actuelle, et un dispositif de mise à jour permanente des évaluations permettant de prendre en compte au fur et à mesure les évolutions du marché locatif. Pour ce faire, la loi prévoit que la DGFIP collecte auprès des bailleurs les loyers pratiqués pour chacun de leurs logements.

L'ensemble du calendrier de mise en œuvre de cette révision et de collecte des loyers a été reporté de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 afin de tenir compte des travaux préparatoires supplémentaires nécessaires pour une meilleure fiabilisation des bases d'imposition actuelles, ainsi que de l'éclairage apporté par le décalage, également de deux ans, de l'intégration de l'actualisation sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels. Puis, conformément au 6° du II de l'article 106 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, la date d'entrée en vigueur a de nouveau été reportée à la collecte des loyers au 1er janvier 2029.

[125] Cour des comptes, *Gérer mes biens immobiliers*, rapport public thématique, janvier 2025.

Ensuite, la dérogation au secret professionnel qui permet à la DGFIP de transmettre à des tiers des données fiscales étant limitée, l'article 30 du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, en discussion au Parlement, prévoit que l'administration fiscale devrait pouvoir transmettre chaque année aux services de l'État compétents en matière de logement, d'aménagement et d'environnement, la liste des locaux loués avec les montants des loyers déclarés à l'administration en application de l'article 1496 ter du code général des impôts.

Sous réserve de la mise en œuvre des limitations liées à la protection des données à caractère personnel issues des dispositions du règlement général de protection des données (RGPD), ces informations pourraient être transmises, par convention et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), pour les besoins de leurs missions mentionnées aux articles L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation et 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, lorsque ces missions contribuent à apporter des services, un appui, ou une assistance aux services de l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale. Dans les mêmes conditions, elles pourraient également être adressée à l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), par convention et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, pour les besoins de centralisation de la collecte des observatoires des loyers.

Enfin, l'aménagement de la démarche déclarative en ligne (accessible dans l'espace *Biens immobiliers* sur le site *impots.gouv.fr*) devra notamment être adaptée pour rendre la saisie de la donnée de « loyer » obligatoire (à compter de 2029) ainsi que la typologie des loyers (logement social (PLAI, PLUS, PLS), logement intermédiaire, logement conventionné…).

Les conclusions de la mission d'évaluation[126] rejoignent l'analyse de la Cour et soulignent « *la nécessité de renforcer l'appareil statistique permettant de suivre l'évolution du parc locatif privé tant en volume qu'en niveau de loyers* ». Elle conclut également que « *la base GMBI apparaît comme un point de départ particulièrement prometteur si la collecte des informations sur le loyer est pérennisée* ». Dans la même logique d'amélioration de la connaissance du marché locatif, la mesure des nouvelles formes de location (location meublée, « *coliving* », bail civil) se révèle particulièrement complexe. La mission d'évaluation précitée a permis en croisant différentes bases et en réalisant des études économétriques et statistiques spécifiques de dresser un point de la situation de la location meublée en France.

[126] Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, *L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs*, mai 2026.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La mise en œuvre du dispositif expérimental d'encadrement des loyers, issu de la loi ÉLAN, est particulièrement complexe. La traduction de la médiane des loyers observés en norme juridiquement opposable demeure structurellement approximative. Les catégories de logement retenues par les arrêtés préfectoraux regroupent des biens qui ne sont pas entièrement comparables, avec un biais de surface défavorable aux petits logements. La représentativité des données mobilisées ne peut pas non plus être garantie. Le dispositif souffre ainsi de fondements méthodologiques fragiles, aggravés, dans le cas de l'agglomération parisienne, par une méthode de calcul singulière reflétant moins la réalité du marché que sa projection réglementaire.

De plus, le cadre juridique est encore source d'insécurité : certaines modalités d'application du dispositif restent à préciser et l'articulation avec l'encadrement de l'évolution des loyers peut soulever des difficultés. Le contentieux important dirigé contre les arrêtés préfectoraux nuit en outre à la lisibilité et à la prévisibilité du cadre applicable, alors même que les voies de recours, dont l'initiative repose exclusivement sur le locataire, relèvent de processus multiples et complexes.

Outre ces éléments spécifiques et liés à la conception même du dispositif, ce dernier pâtit principalement de la difficulté de disposer de données robustes relatives au secteur locatif privé qui permettraient d'assurer le suivi et l'évaluation de l'encadrement des loyers. À ce titre, la Cour recommande de fiabiliser la collecte et l'exploitation statistique des loyers et des logements correspondants, notamment à partir des données du système GMBI.

La Cour formule la recommandation suivante :

1. *Fiabiliser la collecte et l'exploitation statistique des loyers et des logements correspondants notamment à partir des données de l'application* GMBI *(ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, 2026).*

Chapitre III

Les effets incertains et difficiles à mesurer de l'encadrement des loyers ouvrant sur deux scénarios possibles

Compte tenu des contraintes méthodologiques inhérentes au calcul des loyers de référence, conjuguées aux incertitudes entourant la qualité et la fiabilité des données utilisées, les évaluations disponibles sont particulièrement fragiles et doivent donc être interprétées avec prudence. Dans ce contexte, la Cour retient deux scénarios quant à l'avenir du dispositif.

I - Des effets spécifiques difficiles à mesurer

Afin de présenter les travaux d'évaluation relatifs à l'encadrement des loyers, l'analyse ci-dessous privilégie les études les plus récentes et les plus citées dans la littérature économique internationale ainsi que celles relatives à la France. Par ailleurs, l'annexe n° 10 présente une revue de la situation de l'encadrement des loyers dans les principaux pays européens et dans le monde.

A - À court terme, une modération de la hausse du montant des loyers

Une analyse économique comparative[127] de 2024 ou méta-analyse, fait la synthèse de l'ensemble des 196 études nationales réalisées dans une quinzaine de pays depuis la première guerre mondiale (cf. tableau n° 9) relatives à l'encadrement des loyers. Elle est fondée sur une majorité de travaux nord-américains et met en lumière les effets directs et indirects de ces dispositifs. Sur les soixante-cinq études disponibles analysant l'effet du dispositif sur les montants des loyers, cinquante-six indiquent une baisse à court terme sur les prix pratiqués. Ainsi, l'effet sur le montant des loyers est réel, au moins à court terme, et le dispositif remplirait sa mission première, à savoir la diminution du prix des loyers.

[127] Konstantin Kholodilin, "Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature", *Journal of Housing Economics*, 63, 101983, 2024, et "Rent Control: Does it work?", *Institute of Economic Affairs*, 2024.

Tableau n° 9 : constats issus de la comparaison internationale de 196 études sur la période allant de 1967 à 2024

	Effet de diminution	Aucun effet	Effet d'augmentation	Nombre total d'études
Effet direct de l'encadrement des loyers				
Prix des loyers encadrés	56	6	3	65
Effets indirects de l'encadrement des loyers				
Offre locative	12	3	1	16
Volume de construction	11	4	1	16
Qualité des logements	15	5	0	20
Mobilité des habitants	25	1	0	26
Inadéquation des logements aux besoins des locataires (surface et nombre de pièces notamment)	0	0	14	14
Accession à la propriété	5	4	13	22
Prix des loyers non encadrés	1	2	14	17
Total				**196**

Source : Cour des comptes d'après Konstantin Kholodilhin, 2024. La présentation rend compte du principal constat développé par chaque étude (même si par ailleurs, plusieurs points ont été abordés). Le tableau se lit de la manière suivante : concernant l'impact de l'encadrement des loyers sur le volume de construction, sur 16 études recensées, 11 constatent une diminution.

Concernant la France, trois études peuvent être plus particulièrement présentées.

En premier lieu, l'étude économétrique la plus récente, approfondie et robuste au plan méthodologique[128] est l'évaluation réalisée, à la demande du Premier ministre, par les économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, dont les principaux constats sont présentés dans l'encadré ci-après. Si leur évaluation repose sur un recul temporel à partir de 2018, les données mobilisées s'arrêtent à 2024, ne permettant pas de disposer des éléments les plus récents. L'étude conclut que l'effet de l'encadrement est « *assez similaire sur l'ensemble du parc avec des baisses moyennes qui sont pour la plupart comprises entre 2 et 4 % sur la période* ».

[128] L'analyse économétrique se fonde sur 30 millions d'annonces exploitées pour l'ensemble des territoires en croisant également les données de *GMBI* dont l'incomplétude a été constatée par la Cour dans son rapport public thématique *Gérer mes biens immobiliers* de janvier 2025.

Principaux constats de la mission d'évaluation par Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle : *L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs*

Conformément à l'article 140 de la loi ÉLAN, un rapport d'évaluation doit être remis au Gouvernement au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, fixée au 24 novembre 2026. Dans ce cadre, le Premier ministre a confié une mission aux économistes Gabrielle Fack et Guillaume Chapelle, pour déterminer si l'encadrement des loyers a permis d'atteindre l'objectif initial « *de modérer l'augmentation des prix dans les zones présentant un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande* ». Par ailleurs, il s'agit aussi pour la mission « *d'évaluer dans quelle mesure si possible dans chaque territoire engagé dans l'expérimentation, celle-ci a contribué à l'atteinte de ces objectifs sur le prix, l'offre de logement, la qualité des logements, l'allocation spatiale et la mobilité des locataires ».* L'IGEDD et l'IGF ont été en appui de cette mission. Le rapport a été remis le 20 avril au Gouvernement, qui l'a transmis le 26 mai 2026 au Parlement et rendu public.

Les principaux constats de la mission sur les effets économiques de l'encadrement des loyers sont les suivants :

- l'encadrement des loyers constitue un instrument de régulation aux « *effets ambivalents* » ;
- il conduit à une baisse des loyers, estimée entre 2 % et 4 % en moyenne pour les premières années de sa mise en place ;
- les effets à moyen et long terme sur le fonctionnement du marché locatif n'ont pas pu être mesurés précisément par la mission ;
- la mise en œuvre du dispositif est sujette à de nombreuses fragilités, notamment au plan institutionnel et statistique ;
- un ciblage imparfait du caractère redistributif du dispositif dans certaines zones notamment à Paris (montant des transferts estimé à 700 M€ par an, financés pour les deux tiers par les propriétaires bailleurs et pour un tiers par l'État compte tenu de la baisse des revenus fonciers).

Source : Cour des comptes, d'après le rapport Fack-Chapelle

En deuxième lieu, les conclusions des trois évaluations successives depuis la mise en œuvre du dispositif en 2019, réalisées par l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) [129] et menée par une équipe du Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER)[130] doivent être interprétées avec prudence, dans la mesure où leurs fondements méthodologiques présentent deux limites principales :

- une partie de l'étude se fonde sur les données de l'OLAP[131] ainsi que sur 400 000 données d'annonces diffusées par les différentes entités du groupe *Se loger* (donc prenant essentiellement en compte des annonces des professionnels). Eu égard aux constats mis en avant par le présent rapport, ces sources sont de nature à susciter des réserves quant aux résultats de l'étude ;

[129] Atelier Parisien d'Urbanisme, *Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2025 – 3ème année d'évaluation,* avril 2026

[130] Le CESAER (UMR 1041) est une unité mixte de recherche en sciences sociales qui associe depuis 1998 l'Institut Agro Dijon et l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

[131] Données qui ne sont toutefois pas disponibles sur l'ensemble de la période.

- l'analyse contrefactuelle est réalisée entre Paris et des villes de province, qui n'ont pas les même caractéristiques.

L'analyse montre pour Paris un effet de minoration sur les prix des loyers relativement faible puisque les loyers parisiens encadrés ont augmenté de 11,4 % en cumul entre juillet 2019 et juin 2025, au lieu de 17,2 % en l'absence d'encadrement selon l'étude, soit une modération de 5 % de la hausse des loyers en cumulé sur six ans. Par ailleurs, l'augmentation de l'IRL France entière sur cette même période a été, selon l'ANIL, de 11,9 %.

En troisième lieu, l'observatoire privé Clameur effectue également un suivi annuel à partir d'une base de données d'un million de logements, alimentée directement par les professionnels de l'immobilier (soit 35 à 40 % du parc locatif privé). Considérant que Paris ne peut faire l'objet de ce suivi du fait de ses caractéristiques particulières, il fonde son analyse sur l'observation des prix à Bordeaux, Montpellier, Lyon et Lille. En comparant l'évolution des loyers avant et après l'instauration de l'encadrement avec un groupe de villes non réglementées, Clameur avance que l'effet de l'encadrement des loyers sur la baisse des prix est moins marqué (autour de 1 %), voire inexistant et essentiellement présent à très court terme après son instauration.

Tableau n° 10 : résultats des principales évaluations du dispositif expérimental d'encadrement des loyers

Étude	Chiffres-clefs	Méthode
Rapport Fack-Chapelle (mai 2026)	L'effet de modération de la hausse des loyers s'établirait entre -2 et -4 % dans les zones encadrées après deux ans et demie d'application (par rapport à la hausse qui serait intervenue sans le dispositif).	Données d'annonces locatives. Scénario contrefactuel par rapport à des communes-centres de zones tendues non encadrées.
APUR/CESAER (avril 2026)	L'effet de modération de la hausse des loyers s'établirait à -5 % à Paris au total sur la période juillet 2019-juin 2025 (par rapport à la hausse qui serait intervenue sans le dispositif).	Données d'annonces locatives. Scénario contrefactuel par rapport à huit grandes villes de province (Aix-en-Provence, Marseille, Nantes, Nice, Strasbourg, Toulon et Toulouse, ainsi que Grenoble jusqu'à fin 2024).
Clameur (avril 2026)	Aucun effet significatif durable de l'encadrement ne serait observé sur les loyers à Bordeaux, Montpellier, Lille et Lyon.	Données de baux gérés par des professionnels de l'immobilier adhérents à Clameur.

Source : Cour des comptes d'après le rapport Fack-Chapelle, APUR et Clameur

B - À moyen et long terme, de possibles effets indirects sur l'offre

L'analyse économique[132] initiée par une première étude de 1946, sera suivie de façon concordante par de nombreuses autres analyses empiriques. Elle souligne les effets contre-productifs sur l'ensemble du secteur du logement à moyen et long terme de l'encadrement des loyers. Cette première étude effectue une comparaison entre deux situations liées à la reconstruction de San Francisco : l'une suite au tremblement de terre de 1906 et l'autre dans l'immédiat après-guerre en 1946. En 1906, la reconstruction s'est réalisée sans intervention de l'État par l'ajustement de l'offre et de la demande. En 1946, l'État a instauré un contrôle des loyers, qui est, selon les auteurs, à l'origine d'une diminution de l'offre locative et d'une réaction plus lente du marché.

Au global, le tableau n° 9 signale sept conséquences de l'encadrement des loyers, qui se répartissent de la manière suivante :

- en premier lieu, un effet de diminution sur quatre segments : l'offre de logements, le niveau de construction, la qualité des logements et la mobilité des habitants ;
- en second lieu, un effet d'augmentation sur trois segments : l'inadéquation des logements aux besoins des locataires, l'accession à la propriété, et les prix des loyers non encadrés.

La Cour concentre son analyse sur la question majeure de l'impact de l'encadrement des loyers sur l'offre de logements. À titre d'exemple, la méta-analyse de Konstantin Kholodilin cite à seize reprises un effet de baisse sur l'offre de logements. La seule étude française mentionnée dans la revue générale des effets de l'encadrement des loyers concerne la ville de Lyon[133] sur la période 1890 à 1968. Elle met en œuvre un encadrement des loyers de première génération, avec gel des loyers et démontre que si la baisse des loyers s'est accentuée avec le temps (une baisse de 11 % entre 1914 à 1929, puis de 47 % entre 1949 et 1968), elle a aussi entraîné une forte dégradation de la qualité des logements, dans la mesure où les propriétaires n'ont pas entretenu le parc immobilier.

Dans le cadre du dispositif actuel, les évaluations produites ne permettent pas en France d'appréhender précisément les effets à moyen et long terme de l'encadrement des loyers sur l'ensemble du secteur du logement pour deux raisons :

- l'absence de données fiables pour mesurer l'évolution de l'offre de logement effectivement loués sur la période récente ;
- la difficulté consistant à déterminer ce qui peut relever directement de l'encadrement des loyers mis en place à partir de 2019. Il s'agit plus d'un effet combiné de différentes mesures : réglementation, rénovation énergétique (exclusion du marché locatif des appartements F et G), fiscalité, qui peuvent avoir des effets contraires.

[132] Friedman Milton et Stigler George, *Roofs or ceilings? The current housing problem*, Foundation for Economic Education, 1946 traduit par « Un toit ou un plafond ? Une critique du contrôle des loyers ».
[133] Loïc Bonneval, Florence Goffette-Nagot, Zhejin. Zhao, *The impact of rent control: investigations on historical data in the city of Lyon*, Growth and Change, 2021.

Avec toutes ces précautions méthodologiques, le rapport remis au Premier ministre estime la baisse du flux de nouvelles annonces par semestre, exprimé en part du stock de logements total dans les villes, entre 2019 et 2022 :

- à 8 % hors Île-de-France ;
- à 1 à 3 % dans les communes de Seine Saint Denis ;
- en revanche, à Paris, marché particulier, une hausse a été constatée, qui est interprétée comme un effet de retour sur le marché de biens après la période Covid (toutefois les données s'arrêtent à 2024).

Si les données concernant les biens qui sortent du marché restent lacunaires, l'étude de Price Hubble[134] vise à analyser l'ensemble des annonces immobilières publiées par les sites en se concentrant exclusivement sur les T1 et T2 à Paris. Cette dernière souligne qu'entre début 2021 et mi-2024, le loyer médian a augmenté de 10 % sur la période et le volume des annonces a diminué de 61 %. Ainsi début 2021, 3 000 nouveaux biens étaient mis en ligne mensuellement, contre seulement 1 000 en 2024. L'étude relate le même constat sur les autres villes soumises à l'encadrement des loyers. De même, les professionnels eux-mêmes[135] font état d'une érosion du stock de logements. Entre 2016 et 2019, 3,2 % du parc locatif privé est sorti du marché chaque année. Ce chiffre atteint 5,6 % par an sur la période 2020-2022.

Ainsi, le constat de la diminution de l'offre, tant en termes de stock que de flux, pourrait s'expliquer, notamment, par une perte d'attractivité du placement locatif[136]. La baisse des rendements locatifs a été constatée, dans la mesure où les prix d'achat dans les grandes villes ont connu une croissance beaucoup plus forte que celle des loyers, tandis que les charges pesant sur les propriétaires ont également augmenté (voir *supra*)[137]. Le rapport remis au Premier ministre souligne que « *les dynamiques très contrastées des prix et les loyers ont ainsi contribué à dégrader le ratio prix/loyers mesurant la rentabilité locative brute (hors fiscalité, dépréciation et plus- value*) ». Cette évolution défavorable est particulièrement accentuée à Paris et dans les zones urbaines tendues, appliquant l'encadrement des loyers.

Dans le même temps, les incitations fiscales concernant les actifs financiers (suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et transformation en impôt sur la fortune immobilière, prélèvement forfaitaire unique), ont affecté les choix d'allocation d'actifs des ménages les plus aisés.

II - Deux scénarios alternatifs quant à l'avenir du dispositif

Le principe de la loi expérimentale est apparu relativement récemment en France[138]. Une loi adoptée à titre expérimental n'a pas vocation à devenir pérenne et ne devient pleinement applicable que si l'expérimentation menée s'avère concluante. Cette pratique s'explique par

[134] Price Hubble, *Encadrement des loyers : solution ou problème pour le marché locatif* ? Octobre 2024. Price Hubble est une société B2B dont les solutions digitales accompagnent des banques et fournisseurs de services financiers, promoteurs, investisseurs institutionnels, les compagnies d'assurance et de gestion du risque et les agents immobiliers. L'entreprise dispose de bureaux dans dix pays différents notamment Zurich, Paris, Berlin, Londres, Vienne, Tokyo et Prague.
[135] CLAMEUR, *L'état des lieux du marché locatif privé*, 28 avril 2026.
[136] Pierre Madec, *Encadrer les loyers : nécessaire mais insuffisant*, OFCE, blog 2024.
[137] La taxe foncière a augmenté de 29 % entre 2015 et 2025 selon la DGFIP.
[138] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

l'importance croissante accordée aux exigences d'efficacité et d'effectivité de la loi. Le principe de la législation expérimentale a été constitutionnalisé en introduisant deux types d'expérimentation, aux articles 37-1 et 72 de la Constitution, qui se distinguent tant par leur objet que par la procédure qui leur est applicable.

Dans les deux cas de figure, la durée de l'expérimentation permettant de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires doit être précisée et un rapport du Gouvernement au Parlement remis avant la fin de l'expérimentation.

La loi d'expérimentation de l'encadrement des loyers relève de l'article 37-1 de la Constitution.

Les règles de fond à respecter lors de la mise en œuvre d'une loi d'expérimentation ont été précisées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel[139]. Elles sont les suivantes :

- l'expérimentation doit avoir un objet circonscrit ;
- sa durée doit être déterminée ;
- elle ne doit pas méconnaître d'autres exigences constitutionnelles ou conventionnelles ;
- elle doit faire l'objet d'une évaluation. Dans le cadre de l'article 140 de la loi ÉLAN, il est indiqué « *Au plus tard, six mois avant son terme, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation* ». Le terme de l'expérimentation étant fixé au 24 novembre 2026, le rapport d'évaluation devait être remis au plus tard le 24 mai 2026 au Parlement, ce qui a été le cas[140].

Toutefois, le Conseil constitutionnel juge qu'« *aucune exigence constitutionnelle n'impose au législateur de déterminer les modalités de l'évaluation consécutive à une expérimentation* ». Dans le cadre de la loi d'expérimentation relative à l'encadrement des loyers, les modalités d'évaluation n'ont ainsi pas été précisées.

Outre le rapport à la demande du Gouvernement, transmis au Parlement le 22 mai 2026, trois autres rapports analysent les effets de l'encadrement des loyers.

[139] Le Conseil constitutionnel juge que « *si, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limitée, au principe d'égalité devant la loi, il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* » (CC, n°2004-503 DC du 12 août 2004, parag.9).

[140] Guillaume Chapelle et Gabrielle Fack, *L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs*, mai 2026.

Tableau n° 11 : les quatre rapports sur l'encadrement des loyers cités

Date	Institution	Rapport
Mai 2026	IGF – CGEDD	L'encadrement des loyers
Septembre 2025	Assemblée nationale – Commission des affaires économiques	Mission flash sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers – Inaki Echaniz et Annaïg Le Meur
Juillet 2025	Représentants des bailleurs privés et des professionnels de la gestion locative	L'encadrement des loyers à l'épreuve des faits
Juin 2025	Alliance pour l'encadrement des loyers	Pour la pérennisation de l'encadrement des loyers – Expertise des collectivités

Source : Cour des comptes

Les constats de la Cour mettent en exergue trois séries majeures de difficultés relatives à la mise en œuvre du dispositif expérimental :

- les limites relatives aux données produites par les observatoires locaux des loyers et à la méthode de calcul des loyers de référence ;
- la complexité juridique et opérationnelle du dispositif ;
- la difficulté à établir une évaluation des effets du dispositif.

Les deux scénarios qu'elle privilégie sont, alternativement, les suivants :

- scénario 1 : une nécessaire réforme structurelle d'amélioration et de simplification de la mise en œuvre du dispositif dans le cadre de la prorogation de la loi d'expérimentation ;
- scénario 2 : à défaut, une fin de l'expérimentation au profit d'un renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers.

A - Scénario 1 : procéder à une nécessaire réforme structurelle d'amélioration et de simplification de l'encadrement des loyers dans le cadre de la prolongation de l'expérimentation

Ce scénario s'appuie sur deux considérations principales.

En premier lieu, la prolongation de l'expérimentation permettrait de disposer d'un recul supplémentaire permettant une évaluation plus étayée pour les collectivités qui se sont engagées plus récemment dans le dispositif. La Ville de Paris s'appuie sur une période d'observation de sept ans, contre moins de deux ans pour Grenoble. Le tableau ci-dessous présente les durées d'expérimentation par territoire.

Tableau n° 12 : durée de l'expérimentation par territoire

Territoires	Mise en œuvre	Fin de l'expérimentation	Durée de l'expérimentation
Ville de Paris (une commune)	1 juillet 2019	25 novembre 2026	7 ans, 4 mois, 24 jours
Métropole européenne de Lille (1 sur 95 communes)	1 mars 2020	25 novembre 2026	6 ans, 8 mois, 24 jours
Métropole du Grand Paris -EPT Plaine Commune (8 communes)	1 juin 2021	25 novembre 2026	5 ans, 5 mois, 24 jours
Métropole du Grand Paris-EPT Est Ensemble (9 communes)	1 décembre 2021	25 novembre 2026	4 ans, 11 mois, 24 jours
Métropole de Lyon-collectivité territoriale à statut particulier (2 sur 59 communes)	1 novembre 2021	25 novembre 2026	5 ans, 24 jours
Montpellier Méditerranée Métropole (1 sur 31 communes)	1 juillet 2022	25 novembre 2026	4 ans, 4 mois, 24 jours
Bordeaux Métropole (1 sur 28 communes)	15 juillet 2022	25 novembre 2026	4 ans, 4 mois, 24 jours
Communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) (24 sur 158 communes)	25 novembre 2024	25 novembre 2026	2 ans, 24 jours
Grenoble-Alpes Métropole (21 sur 49 communes)	20 janvier 2025	25 novembre 2026	1 ans, 10 mois, 24 jours

Source : Cour des comptes

En second lieu, dans le secteur du logement, les effets se manifestent sur le temps long, et dans l'ensemble du système, l'identification de facteurs déterminants reste complexe.

Afin de prendre en compte les constats du présent rapport, il est proposé que cette prolongation soit conditionnée à une profonde réforme du dispositif afin de pallier les failles exposées *supra* concernant la représentativité et la fiabilité des loyers de référence, ainsi que la complexité juridique d'ensemble du dispositif.

1 - Les améliorations substantielles prenant en compte les exigences de rigueur méthodologique et statistique

Trois leviers d'amélioration de la méthode de fixation des loyers de référence peuvent être envisagés. Leurs modalités sont détaillées en annexe n° 9.

a) Enrichir la base de données des loyers de marché utilisées pour la fixation des loyers de référence

Le premier levier d'amélioration concerne la qualité de la donnée sur laquelle repose le calcul des loyers de référence. Les observatoires locaux des loyers ne recueillent qu'un faible nombre d'observations dans le parc en gestion directe, alors que celui-ci représente une part importante du marché locatif privé. Ces effectifs limités conduisent à attribuer des poids statistiques élevés à ces logements dans les bases de données retraitées, ce qui fragilise les indicateurs qui en sont dérivés.

Pour autant, une intensification de la collecte des observatoires ne constituerait pas une réponse adaptée à cette difficulté. Outre son coût, elle se heurterait par construction aux limites de représentativité d'une collecte dépourvue de base de sondage exhaustive, dont les biais de couverture et de non-réponse sont difficiles à corriger.

À défaut d'un système national d'enregistrement des baux, la piste la plus prometteuse réside dans la mobilisation d'une source administrative au caractère le plus exhaustif, l'application *GMBI*, dont le renseignement du loyer par le propriétaire deviendra obligatoire à partir de la campagne de déclaration des données de 2028. Son exploitation suppose toutefois que plusieurs conditions soient remplies : l'identification du parc locatif privé par rapport au social, la fiabilisation des loyers déclarés et leur actualisation en cours de bail, la distinction entre location meublée et non meublée[141] et la mise en cohérence du décompte des pièces avec les conventions du marché locatif. Sous toutes ces réserves, cette source permettrait d'obtenir des données représentatives, dans des volumes d'observation suffisants pour stabiliser, voire affiner le calcul des loyers de référence, rendant aussi possible l'évaluation d'un dispositif d'encadrement des loyers.

b) Affiner les catégories réglementaires de logement

Le deuxième levier porte sur la structure même des catégories réglementaires qui croisent zone géographique, nombre de pièces, époque de construction et caractère meublé ou non du logement, ainsi que dans certains cas le type d'habitat (maison individuelle ou appartement). L'hétérogénéité résiduelle des logements est consubstantielle au choix de résumer une diversité d'observations par un indicateur unique (la médiane). L'augmentation du nombre de loyers observés permettrait cependant de mettre en évidence des structures de prix plus stables et plus homogènes, et de réexaminer les critères actuels à la lumière des analyses développées précédemment (voir *supra*).

Dans ce cadre, quatre orientations peuvent être envisagées[142].

Le traitement des biais liés à la surface constitue l'axe prioritaire d'amélioration. L'introduction de cette dimension pourrait prendre la forme de tranches de surfaces ou d'un coefficient correcteur continu. Cette deuxième approche est actuellement appliquée pour le calcul des médianes modélisées (voir *supra*).

Un découpage plus fin des époques de construction mériterait d'être expertisé pour le segment où l'enquête a identifié l'hétérogénéité la plus forte et la coexistence de sous-marchés distincts la plus fréquente. L'époque de construction demeure malgré tout une approximation de l'état du logement, particulièrement dans le bâti ancien. Le recours aux diagnostics de performance énergétique est à exclure en l'état des données disponibles.

Les marges de progrès sur le zonage sont incertaines. Des découpages plus fins deviendraient envisageables avec une source plus exhaustive de données mais le gain marginal d'homogénéité apporté au regard des difficultés opérationnelles engendrées resterait à

[141] La DGFIP indique que l'information sur la nature meublée ou non meublée pourrait être intégrée dans une prochaine version de *GMBI*.

[142] Les pistes évoquées ici restent conditionnées à la disponibilité d'un volume de données suffisant pour résoudre l'arbitrage entre précision et fiabilité statistique. Tout projet de raffinement devrait être précédé d'un dimensionnement empirique des effectifs attendus par catégorie et apprécié au regard des contraintes opérationnelles et de la lisibilité attendue d'un dispositif réglementaire.

expertiser. Une vigilance particulière s'impose par ailleurs dans les cas où des zones se situent à cheval entre des territoires encadrés et leurs périphéries, afin de détecter une éventuelle divergence des loyers dans le temps et déclencher le cas échéant une révision du zonage.

Des ajustements ciblés sous forme de majorations ou de minorations pourraient enfin être déduits par des approches économétriques afin d'isoler l'effet propre de certaines caractéristiques objectivables des biens non prises en compte actuellement (par exemple présence d'équipements annexes).

c) Renforcer la transparence et l'homogénéité méthodologique

Quels que soient les sources et les acteurs appelés à les traiter, l'homogénéité et la transparence méthodologique sont deux garanties majeures que le dispositif actuel n'assure qu'imparfaitement. Le défaut le plus significatif tient à la méthode de redressement appliquée par l'OLAP, qui s'écarte à la fois des prescriptions méthodologiques du comité scientifique et de la pratique des autres observatoires, avec pour conséquence que les loyers de référence de l'agglomération parisienne sont en partie rectifiés pour leur faire suivre une évolution indexée sur l'IRL. Cela fragilise notamment les arrêtés préfectoraux qui s'y adossent. Les mécanismes de lissage temporel des loyers de référence par moyennisation appliqués dans les autres territoires concernés par l'encadrement des loyers, bien que moins problématiques, ne sont pas non plus documentés.

Dès lors que l'encadrement des loyers repose sur un cadre légal unique, l'hétérogénéité des méthodes entre territoires soumis au même régime soulève, au-delà des enjeux statistiques, une question d'équité et de sécurité juridique. Un standard méthodologique commun s'impose à titre prioritaire, et à défaut une explicitation transparente et documentée des divergences.

Cette exigence de transparence et d'homogénéité suppose *a minima* un centre national unique de traitement. Ensuite, un contrôle du respect des prescriptions par les acteurs agréés s'avère indispensable. Il serait également souhaitable de publier les traitements appliqués aux médianes observées, leur périmètre et leur justification. Enfin, la transparence des arrêtés eux-mêmes doit être renforcée, ce qui pourrait passer notamment par la publication systématique de l'intervalle de confiance, du mode d'estimation retenu et d'indications de dispersion.

2 - L'indispensable simplification juridique

La mise en œuvre du dispositif a mis en lumière plusieurs difficultés d'application juridique et une organisation des voies de recours ouvertes aux particuliers, à la fois complexe, peu lisible et source d'inégalités territoriales.

Le dispositif pourrait être amélioré par plusieurs mesures de nature législative ou réglementaire.

a) Une décision de l'encadrement des loyers qui doit demeurer au niveau intercommunal

L'initiative de l'encadrement des loyers relève, dans le cadre de l'expérimentation prévue par la loi ÉLAN, de la collectivité territoriale compétente en matière de politique locale de l'habitat, au sens des articles L. 5214-16, L. 5216-5 et suivants du CGCT, c'est-à-dire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'EPCI peut solliciter la mise en œuvre de l'encadrement des loyers sur tout ou partie de son périmètre. Le dispositif peut ainsi être appliqué à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal, de certaines communes membres seulement, voire de portions de communes, comme c'est notamment le cas au sein de Grenoble-Alpes Métropole.

Le niveau intercommunal de décision est cohérent avec les autres compétences exercées en matière de planification urbaine et d'urbanisme[143]. En outre, les possibilités de modulation du périmètre d'application de l'encadrement des loyers à l'échelle des communes offrent une souplesse suffisante.

b) Les nécessaires précisions et clarifications du cadre juridique du dispositif

Les développements *supra* ont mis en lumière les enjeux de clarification juridique du dispositif, qui dépassent la seule question du complément de loyer. Afin de sécuriser sa mise en œuvre et de limiter les disparités territoriales d'interprétation, le cadre applicable pourrait être précisé par voie de circulaire, notamment concernant le complément de loyer, les catégories de baux, les colocations et l'application du dispositif dans le temps, sans pour autant faire obstacle aux nécessaires appréciations au cas par cas.

c) Le système des recours doit être simplifié

Il est nécessaire de simplifier et d'harmoniser l'architecture des voies de recours ouvertes aux particuliers, d'autant que la charge de la preuve de l'irrégularité incombe en pratique au locataire.

À titre d'exemple, les délais de recours contre un complément de loyer abusif, actuellement fixés à trois mois, sont souvent trop courts pour les locataires, en particulier les locataires de petites surfaces, qui peuvent parfois ne prendre effectivement possession de leur logement que plusieurs semaines après la signature du bail, en raison d'obligations professionnelles ou de stages. Ces délais gagneraient ainsi à être alignés sur les délais de droit commun applicables en matière de contestation.

Plus largement, il pourrait être envisagé d'harmoniser l'ensemble des délais de contestation des loyers afin de renforcer la cohérence et la lisibilité du dispositif, sous réserve de maintenir une exception pour le régime des sanctions administratives, lesquelles obéissent à une logique propre de rapidité et d'efficacité de l'action publique.

Il est nécessaire de garantir une distinction claire entre les voies de recours relevant du contentieux civil et celles relevant de la procédure administrative de contrôle et de sanction, afin d'assurer la cohérence juridique du dispositif et son accessibilité pour les usagers.

Ces deux logiques répondent à des finalités distinctes, mobilisent des acteurs différents et obéissent à des régimes procéduraux spécifiques. Leur confusion ou leur imbrication excessive est susceptible de complexifier le parcours des justiciables et d'affaiblir l'effectivité du dispositif, alors même que l'encadrement des loyers repose sur une logique de *contrôle a posteriori* à l'initiative des locataires.

[143] Dans ses travaux récents, la Cour a souligné la pertinence de l'échelon intercommunal en matière de logement et de planification d'urbanisme. Cf. *Le logement des travailleurs saisonniers*, rapport public thématique juillet 2025. *La délivrance du permis de construire, un parcours complexe dans un cadre instable*, rapport public thématique, septembre 2024.

B - Scénario 2 : une fin de l'expérimentation au profit d'un renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers

À défaut de pouvoir procéder aux améliorations substantielles du dispositif expérimental, un second scénario consiste à ne pas prolonger l'expérimentation, mais à s'appuyer sur le dispositif d'encadrement de l'évolution des loyers déjà existant, au moyen des deux mécanismes en vigueur[144] :

- l'évolution des loyers est déjà encadrée sur l'ensemble du territoire français par la révision annuelle du loyer qui ne permet à un bailleur d'augmenter le loyer que dans la limite de la variation de l'indice de référence des loyers (IRL)[145] et à la condition que le contrat de bail comporte une clause de révision expresse ;
- dans les zones tendues, lors du renouvellement ou de la relocation du logement, le bailleur ne peut augmenter le loyer au-delà d'une variation liée à l'IRL, sauf à justifier de la réalisation de travaux d'amélioration[146].

Le scénario de renforcement de l'encadrement de l'évolution des loyers repose sur une double analyse :

- l'indice des loyers d'habitation, qui permet d'observer l'évolution réelle des loyers du parc locatif privé (hors charges), augmente moins vite que l'IRL, qui constitue un plafond règlementaire de revalorisation. Cela signifie que certains bailleurs ne révisent pas leur loyer ou qu'ils appliquent une hausse inférieure à l'IRL. Cet effet s'accentue cumulativement dans la mesure où la mobilité résidentielle se ralentit et où la durée moyenne des baux augmente. Par ailleurs, alors que son évolution suivait la courbe de l'inflation, jusqu'en 2021, le blocage à 3,5 % de l'IRL a été décrété par les pouvoirs publics du troisième trimestre de l'année 2022, jusqu'au premier trimestre de l'année 2024 accentuant l'écart entre l'inflation et l'évolution des loyers. Par ailleurs, l'IRL est annuel et il ne sera donc pas possible de rattraper les années où l'IRL n'a pas été appliqué sur les loyers futurs ;
- la simplicité et la lisibilité pour les locataires comme pour les propriétaires de ce mode d'encadrement déjà existant le rend parfaitement opérationnel. Il permet également une réduction des coûts administratifs que le rapport a mis en avant puisqu'il ne nécessite pas de calculs de loyers de référence, de procédure d'édiction d'arrêtés ni de suivi en matière de contentieux comme de commissions de conciliation.

Toutefois, la faiblesse du dispositif réside dans le fait que l'absence de respect de l'IRL est peu sanctionnée car peu contestée, les coûts de procédure sont souvent disproportionnés au regard des sommes en jeu. En cas de méconnaissance de ces dispositions, le contentieux relève du juge judiciaire et, le cas échéant, de la commission départementale de conciliation, conformément au droit commun des rapports locatifs. À la différence du dispositif expérimental de l'encadrement des loyers issu de la loi ÉLAN, le législateur n'a prévu ni sanction administrative ni sanction pénale spécifique pour ce dispositif.

[144] Pour rappel, ainsi qu'il ressort du tableau présenté *supra*, la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 encadre l'évolution des loyers au moyen de deux mécanismes.
[145] Sur le fondement de l'article 17-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.
[146] En application de l'article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'encadrement de l'évolution des loyers, plusieurs points de vigilance nécessitent d'être pris en considération.

En premier lieu, un effort accru d'information et de communication, comparable à celui déployé lors de la mise en œuvre du dispositif expérimental d'encadrement des loyers, permettrait une meilleure appropriation des règles par les usagers, en particulier les locataires. L'élaboration par l'administration d'un contrat-type éventuellement numérique intégrant un clausier réglementaire[147], interfacé avec les indices de référence applicables, pourrait faciliter les démarches des bailleurs, renforcer la sécurité juridique des relations locatives et prévenir les erreurs susceptibles de donner lieu à contestation. Par ailleurs, dans cette logique d'amélioration de la transparence du marché locatif, l'obligation de faire figurer, lors d'une relocation, le montant du loyer appliqué au précédent locataire dans le contrat de bail pourrait ainsi être étendue aux annonces immobilières. Une telle mesure renforcerait la transparence du marché locatif au bénéfice des candidats locataires et permettrait à la DGCCRF de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner plus largement les manquements commis par les professionnels de l'immobilier.

En deuxième lieu, certaines clarifications rédactionnelles pourraient lever des ambiguïtés persistantes. Ainsi, l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989[148] prévoit que, lorsque le bailleur ne manifeste pas sa volonté de réviser le loyer dans un délai d'un an à compter de la date prévue au contrat, le bénéfice de la révision pour l'année écoulée est perdu. Le différentiel de loyer résultant de cette révision non appliquée ne peut alors être réclamé au locataire. Une précision des modalités selon lesquelles le bailleur doit manifester sa demande ainsi que des règles de calcul de la révision contribuerait à sécuriser l'application du dispositif.

À cet égard, la mission *Confiance dans les rapports locatifs*, lancée par le ministre chargé du logement en avril 2026, a engagé une réflexion sur une éventuelle réforme de la loi du 6 juillet 1989, susceptible d'apporter des réponses à ces difficultés.

En troisième lieu, le fonctionnement des commissions départementales de conciliation, qui jouent un rôle central dans le règlement amiable des litiges locatifs, pourrait faire l'objet de mesures de soutien visant à améliorer leur accessibilité, leur efficacité et leur visibilité auprès des locataires comme des propriétaires.

Ainsi, un renforcement du contrôle du respect de l'encadrement de l'évolution des loyers pourrait être envisagé, non par l'instauration d'une sanction administrative spécifique, mais par un approfondissement des obligations d'information.

III - Un nécessaire accompagnement par une politique structurelle de stimulation de l'offre locative de longue durée

L'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de cette enquête ont souligné que le développement de l'offre de logements constitue un enjeu majeur de politique publique, quelle que soit la décision relative à l'encadrement des loyers, afin de répondre durablement aux

[147] Il pourrait s'inspirer du décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 sur le bail type et l'arrêté du 29 mai 2015 sur le contenu de la notice.

[148] *« À défaut de manifester sa volonté d'appliquer la révision du loyer dans un délai d'un an suivant sa date de prise d'effet, le bailleur est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette clause pour l'année écoulée* ».

déséquilibres observés dans les zones tendues. L'augmentation structurelle de l'offre est un levier indispensable pour améliorer l'accès au logement, limiter les tensions sur les loyers et favoriser la mobilité résidentielle.

En premier lieu, se pose la question de la création de nouveaux logements, tant en matière de construction neuve privée que de logement social. Les travaux récents de la Cour[149] ont mis en exergue la nécessité de rationaliser et de simplifier les dispositifs et les normes[150]. Concernant le logement social, les travaux de la CRC Île-de-France[151] mettent en évidence les « *facteurs de blocage de l'offre* » et formulent plusieurs recommandations en ce sens.

En deuxième lieu, il s'agit d'encourager la remise sur le marché locatif des logements actuellement exclus de l'offre résidentielle. Les travaux de la Cour ont notamment porté sur les logements vacants[152]. Les collectivités territoriales se sont par ailleurs appuyées sur la loi dite « Le-Meur-Echaniz » [153], qui a renforcé les outils de régulation des meublés de tourisme. Les collectivités territoriales ont mis en avant diverses politiques dynamiques dans ce secteur, qu'elles souhaitent développer (par exemple le bail réel et solidaire).

En troisième lieu, une réflexion relative à la fiscalité immobilière a été recommandée par le Conseil des prélèvements obligatoires[154], qui préconise trois séries de réforme :

- mettre en cohérence les dispositifs fiscaux avec la valeur économique des logements ;
- préférer les aides budgétaires ciblées en substitution aux incitations fiscales pour faire face aux nouveaux défis du bâti[155] ;
- renforcer la neutralité de la fiscalité du logement pour favoriser la résilience du marché du logement et dans ce cadre, il propose de rapprocher et d'unifier à terme les régimes fiscaux de la location meublée et non meublée.

Au total, les différents travaux des juridictions financières convergent pour souligner que la réponse à la crise du logement repose notamment sur un accroissement durable de l'offre, une simplification des procédures et une mise en cohérence fiscale.

[149] Cour des comptes, *Assurer la cohérence du logement face à ses nouveaux défis*, note thématique, juillet 2023.
[150] Cour des comptes, *La délivrance du permis de construire, un parcours complexe dans un cadre instable*, rapport public thématique, septembre 2024.
[151] CRC Île-de-France, *L'adéquation de l'offre aux besoins en logements sociaux*, rapport thématique régional, mars 2025.
[152] Cour des comptes, *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé,* observations définitives, mai 2025.
[153] Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.
[154] CPO, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023.
[155] Cour des comptes, *L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, rapport public thématique, septembre 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu des importantes difficultés de mise en œuvre et d'évaluation de l'expérimentation d'encadrement des loyers, la Cour privilégie deux scénarios alternatifs quant à l'avenir de ce dispositif.

Le premier scénario consiste à prolonger à périmètre constant la loi d'expérimentation en la subordonnant à une profonde réforme juridique et méthodologique. La priorité va à la constitution d'une base de données fiabilisée et enrichie, permettant d'affiner les catégories réglementaires utilisées pour le calcul des loyers de référence, ainsi qu'au renforcement de la transparence et de l'homogénéité des méthodes appliquées. Le cadre juridique gagnera également à être clarifié et les voies de recours simplifiées et harmonisées, sans remettre en cause le principe d'une décision à l'échelon intercommunal, afin de renforcer la lisibilité et l'effectivité du dispositif.

À défaut, le second scénario prévoit de mettre fin à l'expérimentation en s'appuyant sur l'encadrement de l'évolution des loyers, qui repose sur deux mécanismes déjà en vigueur : la révision annuelle des loyers en cours de bail plafonnée par l'IRL et le plafonnement de la hausse du loyer lors d'une relocation ou d'un renouvellement de bail en zone tendue. L'efficacité de ces mécanismes appelle toutefois le renforcement de l'information des locataires et l'amélioration du fonctionnement des commissions départementales de conciliation.

En tout état de cause, ces scénarios devront s'inscrire en complément de réponses structurelles à la crise du logement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *procéder à une réforme structurelle d'amélioration et de simplification du dispositif dans le cadre de la prolongation de l'expérimentation, supposant notamment :*

   - la fiabilisation des données utilisées pour le calcul des loyers de référence ;

   - la précision et cohérence des catégories réglementaires de logement ;

   - le renforcement de la transparence et de l'homogénéité des méthodes appliquées ;

   - la clarification du cadre juridique de l'encadrement des loyers ;

   - ainsi que la simplification et l'harmonisation des voies de recours ouvertes aux locataires.

   (scénario de prorogation, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 2026) ;

3. *à défaut, garantir par une modification de la loi du 6 juillet 1989 l'effectivité du respect des règles d'évolution des loyers en référence à l'IRL (scénario de simplification, ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, 2026).*

Liste des abréviations

ADIL ..... Agence départementale pour l'information sur le logement
ANAH ..... Agence nationale de l'habitat
ANIL ..... Agence nationale pour l'information sur le logement
APL ..... Aide personnelle au logement
APUR ..... Atelier parisien d'urbanisme
AUAT..... Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine
AUDAP ..... Agence d'urbanisme Atlantique Pyrénées
AURBA..... Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Atlantique
AURG ..... Agence d'urbanisme de la région grenobloise
CAA ..... Cour administrative d'appel
CAPB ..... Communauté d'agglomération du Pays Basque
CDC ..... Commission départementale de conciliation
CE..... Conseil d'État
CEREMA ..... Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESAER ..... Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces Ruraux
CGCT ..... Code général des collectivités territoriales
CGDD ..... Commissariat général au développement durable
CGI..... Code général des impôts
CLAMEUR ..... Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux
CLCV ..... Consommation logement cadre de vie
CT..... Collectivité territoriale
DDETS..... Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDPP ..... Direction départementale de la protection des populations
DDT ..... Direction départementale des territoires
DDTM..... Direction départementale des territoires et de la mer
DGCCRF..... Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL..... Direction générale des collectivités territoriales
DGFIP ..... Direction générale des finances publiques
DRFIP ..... Direction régionale des finances publiques
DHUP..... Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRIHL..... Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France
EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunale

EPT Est Ensemble..... Établissement public territorial Est Ensemble
EPT Plaine Commune..... Établissement public territorial Plaine Commune
ETPT ..... Équivalent temps plein travaillé
FIDÉLI ..... Fichier démographique sur les logements et les individus
FILOSOFI ..... Fichier localisé social et fiscal
FNAIM..... Fédération nationale de l'immobilier
GMBI ..... Gérer mes biens immobiliers
HLM..... Habitation à loyer modéré
ICC ..... Indice du coût de la construction
IGEDD ..... Inspection générale de l'environnement et du développement durable
INRAE..... Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IPC ..... Indice des prix à la consommation
IRIS ..... Îlots regroupés pour l'information statistique
IRL ..... Indice de référence des loyers
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE ..... Observatoire français des conjonctures économiques
OLAP ..... Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLL..... Observatoire local des loyers
PLAI..... Prêt locatif aidé d'intégration
PLH ..... Programme local de l'habitat
PLS..... Prêt locatif social
PLUS..... Prêt locatif à usage social
SEM ..... Société d'économie mixte
SNPI..... Syndicat national des professionnels immobiliers
TA ..... Tribunal administratif
TEOM ..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TJ..... Tribunal judiciaire
UD..... Unité départementale
UNIS ..... Union des syndicats de l'immobilier
UNPI ..... Union nationale des propriétaires immobiliers
Urba Lyon ..... Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de la Présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente à l'attention du Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 26 janvier 2026 100
Annexe n° 2 : histoire de l'encadrement des loyers 102
Annexe n° 3 : du dispositif ALUR au nouveau cadre expérimental ÉLAN 104
Annexe n° 4 : une instruction par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) débouchant sur des fixations de périmètre échelonnés dans le temps et dans l'espace 107
Annexe n° 5 : audit des données des observatoires locaux des loyers et de la fixation des loyers de référence 110
Annexe n° 6 : catégories réglementaires de logement définies par les arrêtés préfectoraux dans les territoires expérimentateurs de l'encadrement des loyers 169
Annexe n° 7 : panorama des contentieux administratifs des arrêtés préfectoraux de fixation des loyers 171
Annexe n° 8 : propositions de réforme de la méthode de fixation des loyers de référence 173
Annexe n° 9 : comparaisons internationales 178
Annexe n° 10 : évolution des loyers d'habitation charges comprises 192

Annexe n° 1 : lettre de la Présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente à l'attention du Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 26 janvier 2026

Cour des comptes

KCC D2600036 KZZ
26/01/2026

Le 26 JAN. 2026

Présidente de la première Chambre

faisant fonction de Première présidente

Monsieur le Président,

Par lettre du 24 septembre 2025, vous avez sollicité la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle effectue une enquête sur l'encadrement des loyers.

En réponse, je vous ai indiqué, par courrier du 23 octobre 2025, que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, qui a été confiée à sa cinquième chambre.

Une première rencontre de travail a réuni le 26 novembre 2025 M. François Jolivet, Vice-Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale – rapporteur spécial chargé du suivi de cette enquête et M. Philippe-Pierre Cabourdin, Président de la première section de la cinquième chambre avec les magistrats désignés pour conduire cette enquête, Mmes Hélène Magnier, conseillère référendaire, Laurence Chenkier, conseillère référendaire en service extraordinaire et Marie-Apolline Barbara, auditrice et M. Stéphane Keïta, conseiller maître en service extraordinaire, contre-rapporteur.

À partir de ces échanges, la Cour se propose de répondre à votre demande en s'attachant à approfondir trois axes :

- L'analyse du dispositif d'encadrement des loyers instauré à titre expérimental par la loi n° 2028-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018, dite loi « Elan ». La phase d'expérimentation a été prolongée jusqu'au 24 novembre 2026. La Cour s'assurera de l'articulation cohérente entre les dispositifs d'encadrement et de plafonnement existants. Elle ne traitera que de la France métropolitaine dans la mesure où la loi n° 2025-534 du 12 juin 2025, instaure l'expérimentation de l'encadrement des loyers en Outre-mer pour cinq ans. Elle élargira l'analyse à tous les types de baux (bail code civil par exemple) et étudiera les différents mécanismes d'encadrement des loyers existants en se fondant sur la littérature économique, les exemples historiques, comme la loi de 1948, et les comparaisons internationales.

Monsieur Éric Coquerel
Président de la commission des finances
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

13, rue Cambon □ 75100 PARIS CEDEX 01 □ T +33 1 42 98 95 00 □ www.ccomptes.fr

- La mise en œuvre de l'encadrement des loyers dans les neuf territoires métropolitains l'ayant mis en place. La Cour s'attachera également à rencontrer des collectivités qui n'ont pas souhaité, recourir à ce dispositif. Elle effectuera un examen approfondi de la question des compléments de loyers.
- La détermination de l'efficacité et l'efficience du système d'encadrement des loyers au regard des objectifs qui lui ont été assignés à sa création. Elle s'attachera à mesurer l'effectivité et le coût global de la mise en œuvre, du suivi et du contrôle de ce dispositif et dans la mesure du possible, l'effet de l'encadrement des loyers sur l'ensemble de l'écosystème local du logement.

Compte tenu des différents constats, elle formulera le cas échéant des recommandations.

Il a été convenu avec M. François Jolivet qu'un point d'étape sera fait avec l'équipe de la 5ème chambre à l'été 2026, à sa convenance pour un rapport à remettre en octobre 2026.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Carine Camby
Présidente de la première Chambre
faisant fonction de Première Présidente

2/2

Annexe n° 2 : histoire de l'encadrement des loyers

Les premières réglementations documentées du marché locatif datent de 49 av. J.-C. dans la Rome antique, avec des mesures de limitation de l'augmentation des loyers dans la ville portuaire d'Ostie[156]. À la même époque Jules César, quant à lui, fixe pour une durée d'un an un loyer maximum de 2 000 sesterces à Rome et jusqu'à 500 sesterces dans d'autres villes italiennes. En Chine, dès la dynastie des Song (960 à 1127 ap. J-C), un contrôle strict des loyers est édicté par l'Empereur. Dans la cité papale d'Avignon, à la suite de l'arrivée de Clément V et de sa Cour en 1309, le principe de modération du niveau des loyers est mis en œuvre en raison d'un afflux de demandes de logements, conduisant à une forte augmentation des prix. Une commission fixe alors les loyers mensuels des nouveaux arrivants. Ce principe est régulièrement appliqué par la suite en France, lors des grandes crises : la guerre de cent ans (1337-1453), la Ligue (1592), la grande peste de 1619, la Fronde (1652) et la Commune de Paris (1871).

La « première génération » d'encadrement des loyers : blocages lors des guerres mondiales (1914-1948)

La Première Guerre mondiale, marquée par des destructions massives et la mobilisation des hommes au front, entraîne dès l'été 1914 l'instauration d'un moratoire sur les loyers[157]. Ce dispositif s'applique aussi bien aux sociétés d'habitations à bon marché qu'aux propriétaires privés et dispense de paiement les familles de mobilisés ainsi que les habitants des zones frontalières. Face à l'inflation et à la pénurie, la loi du 9 mars 1918[158] met fin au moratoire tout en prorogeant les baux et en bloquant les loyers privés au niveau antérieur à la guerre.

Ce blocage, qui se prolonge de 1919 à 1947, donne lieu à 36 lois et décrets successifs, entraîne une dégradation de la qualité du parc immobilier et favorise, durant l'entre-deux-guerres, le développement du logement social et intermédiaire.

Privés de revenus réels depuis près de trois décennies, les propriétaires délaissent rénovation, entretien et nouveaux investissements locatifs. La construction de logements neufs demeure particulièrement faible : entre 1,5 et 1,8 million d'unités environ en France entre 1919 et 1939, contre 4 millions en Allemagne et 3,7 millions en Grande-Bretagne[159]. La valeur réelle des immeubles[160] subit une dépréciation de l'ordre de 90 %. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, environ deux millions de logements sont estimés manquants, ce qui renforce l'urgence d'une réforme profonde du marché locatif et d'une politique de relance de la construction.

[156] Konstantin Kholodilin : *From ancient Rome to Paris commune : The factors behind its introduction*, DIW Berlin : Politikberatung kompakt, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin 2024.
[157] Fondé sur la loi du 5 août 1914.
[158] Loi du 9 mars 1918 relative aux modifications apportées aux baux à loyer par l'état de guerre.
[159] Rober Ellickson et David Le Bris, *Les dégâts du contrôle des loyers (France 1914-1948)*, Métropolitiques 2019.
[160] Loïc Bonneval et François Robert, *L'immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation-Lyon 1860-1990*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013 et Thomas Piketty, « Income Inequality in France », *1901-1998*, *Journal of Political Economy, 2003*.

L'encadrement des loyers anciens (1948-1980)

La loi du 1er septembre 1948[161] vise à remédier à la pénurie de logements et à débloquer le marché locatif en libéralisant le parc neuf, afin de relancer l'investissement privé et la construction de nouveaux logements. Pour les logements anciens, construits ou achevés antérieurement, la loi maintient, en revanche, un encadrement strict des loyers, réservé aux locations occupées, dans un périmètre limité comprenant notamment Paris et certaines communes limitrophes, tout en encadrant les rapports entre bailleurs et locataires. Une présentation de la loi figure en annexes n° 4 et n° 6.

Cette loi a eu des effets contrastés sur le parc locatif privé français, distinguant le neuf libre de l'ancien encadré. Elle a participé à la stimulation sans précédent de la construction privée neuve avec une production dépassant 400 000 logements annuels dès les années 1960, tandis que l'indice des loyers augmentait fortement (de l'ordre de 344 % entre 1949 et 1970, soit 7,3 % par an en moyenne), reflétant l'inflation et la relance économique. Parallèlement, le gel quasi-total des loyers du parc ancien a découragé son entretien, entraînant sa dégradation progressive et une insalubrité croissante, surtout en zones tendues.

Aujourd'hui, le dispositif d'encadrement des loyers soumis à la loi du 1er septembre 1948 ne concerne plus qu'une minorité de logements en France. Selon l'enquête Logement réalisée par l'INSEE en 2013, leur nombre est estimé à 131 400, soit une diminution de 51 % depuis la précédente enquête de 2006. En 2017, l'INSEE évaluait à 1 % la proportion des locataires encore sous le régime juridique spécial de la loi de 1948. On l'estime à 120 000 logements.

[161] Loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement

Annexe n° 3 : du dispositif ALUR au nouveau cadre expérimental ÉLAN

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014[162] traduit notamment la volonté affirmée de l'État d'intervenir pour lutter contre la crise du logement [163], pour réguler les marchés locatifs, limiter les abus et favoriser l'accès au logement. Des mesures contraignantes sont mises en place comme l'encadrement du montant des loyers en zones tendues associées à la création d'observatoires locaux des loyers. Elle réforme la planification urbaine pour stimuler l'offre de logements, envisage une garantie universelle des loyers [164] pour les propriétaires et crée un permis de louer[165] pour protéger de l'indécence du logement.

Comme le précise son titre I, un de ses objectifs principaux est de « *favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable* ».

La loi ALUR introduit, dans les zones tendues un encadrement du montant des loyers qui va au-delà du simple plafonnement de la revalorisation annuelle déjà existante ou lors du renouvellement du bail.

L'article 1er du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 relatif aux modalités de mise en œuvre du dispositif précise que les communes comprises dans ces zones figurent sur la liste annexée au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe sur les logements vacants (TLV) instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Le dispositif mis en œuvre préfigure ce qui sera développé dans l'expérimentation de la loi ÉLAN[166] à partir de 2018. Il instaure un encadrement du niveau d'un loyer de référence défini par arrêté du préfet. Les observatoires locaux des loyers sont créés par les collectivités territoriales ou l'État et agréés par le ministère du logement.

Dans sa décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel de la loi ALUR qui est entrée en vigueur le 27 mars 2014. La décision a posé plusieurs principes fondateurs de l'encadrement des loyers, en reconnaissant sa légitimité au regard de l'objectif d'intérêt général de faciliter l'accès au logement, tout en jugeant qu'il ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle.

---

[163] Prononcé du Conseil des ministres du 26 juin 2013 sur le projet de loi ALUR : « *Ce projet de loi vise à combattre la crise du logement marquée depuis de nombreuses années par une forte augmentation des prix, une pénurie de logements et une baisse de pouvoir d'achat des ménages…Il …est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection…..il marque une rupture avec l'idée selon laquelle le secteur du logement et de l'immobilier serait un marché comme un autre et que sa dérégulation faciliterait son fonctionnement …* ».

[164] La GUL visait à sécuriser les bailleurs en leur offrant une garantie publique et gratuite contre les impayés de loyers pour tous les logements du parc privé (résidence principale), couvrant jusqu'à 18 mois de loyers sur la base du loyer médian local. Non obligatoire pour les bailleurs, elle devait fluidifier le marché en supprimant le besoin de garanties locatives ; toutefois, elle a été abandonnée en 2017 au profit du dispositif Visale (Action Logement), qui cible les jeunes et ménages modestes.

[165] La loi ALUR (articles 92 et 93, codifiés aux articles L. 634-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation) instaure le « permis de louer » pour lutter contre l'habitat indigne dans les zones à risque, en autorisant les communes ou EPCI à soumettre les locations à usage principal (vides ou meublées, loi 1989) à une déclaration préalable (dans les 15 jours suivant le bail, formulaire CERFA 15651) ou à une autorisation préalable (avant signature du bail, CERFA 15652, avec diagnostics et contrôles possibles). En cas de refus (non-décence, sécurité/salubrité), le bailleur doit réaliser des travaux sous peine d'amendes (jusqu'à 15 000 €) et d'interdiction de louer ; en 2026, plus de 500 communes l'appliquent, le document étant annexé au bail.

La décision du Conseil constitutionnel du 24 mars 2014 relative à la loi ALUR sur l'encadrement des loyers et le principe de proportionnalité[167]

Les parlementaires de l'opposition contestaient la constitutionnalité de mesures phares de la loi telles que notamment, l'encadrement des loyers (art. 6), la garantie universelle des loyers (GUL, art. 23), les observatoires locaux des loyers (art. 16) et le permis de louer (art. 92). Ils reprochaient une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle.

La décision a jugé conforme la plupart des dispositions de la loi, considérées comme équilibrées et proportionnées au regard de ses objectifs exceptées quelques censures partielles.

Ses principaux apports sont les suivants :

- le mécanisme d'encadrement des loyers applicable à certaines zones urbanisées marquées par un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements, entraînant une hausse des loyers, a comme objectif d'intérêt général de lutter contre les difficultés d'accès au logement, si bien que la fixation d'un loyer de référence, d'un loyer de référence majoré et minoré par arrêté préfectoral, exprimés par un prix au m² de surface habitable, par catégorie de logement et par secteur géographique ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle,
- le complément de loyer est conforme à la Constitution dans son principe, mais le limiter aux seules caractéristiques « exceptionnelles » du logement porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle, certaines caractéristiques importantes pour fixer le loyer n'étant pas prises en compte dans le dispositif d'encadrement des loyers.
- le dispositif ne s'applique pas aux baux conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, y compris s'ils ont fait l'objet d'une reconduction tacite après cette entrée en vigueur.

L'encadrement du niveau des loyers prévu par la loi ALUR n'a été mis en œuvre qu'entre 2015 et 2017, sur les territoires de Paris (à partir du 1er août 2015) et de Lille (à partir du 1er février 2017).

Cette mise en œuvre limitée a été fragilisée par une série de contentieux portant sur les arrêtés préfectoraux fixant les loyers de référence.

Une série de décisions d'annulation[168] a été prononcée en 2017 par les tribunaux administratifs de Paris et de Lille à la suite de recours introduits dès juillet 2015 par des associations de propriétaires, contre les arrêtés de fixation des loyers de référence du préfet de la région Île-de France (arrêtés de 2015, 2016 et 2017) et du préfet du Nord (arrêté de 2016), au motif que le périmètre d'encadrement ne pouvait se limiter aux seules villes de Paris ou de Lille, mais devait couvrir l'ensemble de la zone tendue.

L'agrément de l'observatoire local des loyers de Lille du 25 mars 2015 ainsi que le décret n° 2015-650 précité ont été également contestés, mais sans succès. Les autres contentieux ont été *in fine* gagnés par l'État en deuxième et troisième instance entre 2019 et 2021. À Paris, la cour administrative d'appel, après avoir d'abord rejeté l'appel de l'État le 26 juin 2018, est finalement, sur renvoi du Conseil d'État du 5 juin 2019, revenue sur ces annulations par un arrêt

[167]Georges Xynopoulos, *Le contrôle de proportionnalité dans le contentieux de la constitutionnalité et de la légalité en France, en en Allemagne et en Angleterre,* LGDJ, 1995.
[168] TA de Paris 28 novembre 2017 et TA de Lille 17 octobre 2017, annulations non rétroactives.

du 21 juillet 2021, consacrant la validation définitive du dispositif qui s'était appliqué à Paris de 2015 à 2017. L'encadrement précédemment mis en place à Lille a également été validé par la Cour administrative d'appel de Douai le 17 décembre 2019.

Ces contraintes ont conduit à une inflexion de la position gouvernementale. Dans des déclarations des 29 et 31 août 2014, le Premier ministre a annoncé que le dispositif ne serait appliqué qu'à Paris, à titre expérimental, toute éventuelle extension étant conditionnée à l'évaluation préalable de cette expérience. Saisi de cette décision, le Conseil d'État a, par une décision du 15 mars 2017, annulé les propos du Premier ministre, qu'il a regardés comme révélant une décision faisant grief. Le Conseil d'État a rappelé que le Gouvernement ne pouvait transformer unilatéralement le mécanisme général institué par la loi ALUR en une expérimentation limitée à quelques territoires, alors que le législateur n'avait prévu ni caractère expérimental ni faculté de généralisation conditionnée à un bilan. Cette décision illustre les difficultés rencontrées dans l'application du dispositif ALUR et préfigure l'évolution opérée par la loi ÉLAN de 2018, qui instaurera cette fois un véritable encadrement expérimental des loyers, expressément prévu par le législateur.

L'étude d'impact[169] de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ÉLAN) indique que l'objectif du dispositif expérimental d'encadrement des loyers est d'« *agir sur les loyers excessifs et de contenir les hausses de loyers abusives constatées dans les territoires les plus tendus* », tout en permettant au réseau des observatoires locaux des loyers de se développer afin d'étayer la portée du dispositif au plan scientifique.

[169] Étude d'impact du projet de loi ÉLAN -article 49-, pages 284 et suivantes.

Annexe n° 4 : une instruction par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) débouchant sur des fixations de périmètre échelonnés dans le temps et dans l'espace

La DHUP a apprécié la conformité aux quatre conditions prévues par l'article 140 de la loi ÉLAN à partir des indicateurs définis par le texte et évoqués *supra* : un écart important entre le niveau moyen de loyers du parc privé et celui du parc social, un niveau de loyer médian élevé, un faible taux de logements commencés rapportés au parc existant sur les cinq dernières années, ainsi que des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements dans le PLH. Ces critères ont été appréhendés *in concreto*, à partir des données d'observations.

Pour apprécier le critère n° 1 (écart élevé entre le loyer moyen dans le parc privé et celui dans le parc social), les données utilisées ont été celles des observatoires locaux des loyers (parc privé) et du répertoire du parc locatif social (RPLS) (parc social). Le critère n° 2 (niveau de loyer médian élevé) a été également évalué au regard des données des OLL. Il peut être comparé au niveau de revenus des habitants, en se fondant sur les données de l'INSEE, en analysant le rapport entre le loyer médian/m² et le revenu disponible médian par unité de consommation. Le critère n° 3 (taux faible de logements commencés rapportés aux logements existants sur les cinq dernières années) a été examiné sur la base de données extraites de la base *Sit@del2* et de données du recensement de la population de l'INSEE. Le critère n° 4 (perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et faibles perspectives d'évolution de celles-ci) a été évalué au regard du contenu du programme local de l'habitat (PLH) et des données utilisées pour l'examen du critère n° 3.

L'examen des propositions de décision élaborées par la DHUP a mis en évidence que la méthode retenue a permis, d'une part, d'écarter les candidatures dont les éléments produits ne permettaient pas d'établir, de manière suffisamment probante, le respect de l'ensemble des conditions prévues par la loi et, d'autre part, de sélectionner des territoires confrontés à une tension locative avérée. La DHUP a pris en compte, pour l'établissement public territorial (EPT) Est Ensemble ou pour Montpellier Méditerranée Métropole, en dépit de l'absence d'un faible taux de logements commencés rapportés aux logements existants depuis cinq ans (taux le plus élevé des douze EPT de la métropole du Grand Paris), le double facteur du taux faible de logements inoccupés et celui de l'importante dynamique démographique.

La première période de candidature, ouverte jusqu'en novembre 2020, a donné lieu au dépôt de onze candidatures[170]. La Ville de Paris, l'EPT Plaine Commune, l'EPT Est Ensemble, la métropole de Lille, la métropole de Bordeaux, la métropole de Lyon et la métropole de Montpellier ont reçu un avis favorable de la DHUP[171], aboutissant à un décret de mise en œuvre entre 2019 et 2022. À l'inverse, quatre candidatures ont été écartées :

[170] Les délais d'instruction ont été compris entre 4,5 mois pour la Ville de Paris et deux ans pour l'EPT Est Ensemble.

[171] Les dates de dépôt des candidatures sont les suivantes : Ville de Paris (23/11/2018), EPT Plaine Commune (16/05/2019), l'EPT Est Ensemble (16/05/2019), la Métropole de Lille (5/06/2019), la Métropole de Bordeaux (20/05/2020), la Métropole de Lyon (12/11/2020) et la Métropole de Montpellier (18/11/2020). Les délais d'instruction ont été compris entre 4,5 mois pour la ville de Paris et deux ans pour l'EPT Est Ensemble.

- celle de la Ville de Marseille[172], déclarée irrecevable faute d'avoir été portée par l'autorité compétente ;
- celles de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre, de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart et de Grenoble-Alpes Métropole, rejetées par courrier du 21 octobre 2021, en raison du périmètre proposé pour les deux premières et de la non-satisfaction des critères requis pour la dernière.

Durant la seconde période, ouverte dans le cadre de la prolongation permise par la loi 3DS et allant jusqu'en novembre 2022, sur les sept demandes reçues, six ont reçu un avis favorable de la DHUP : l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, la métropole d'Aix-Marseille-Provence, Grenoble Alpes Métropole, la communauté d'agglomération d'Annemasse Les Voirons et la communauté d'agglomération du Pays Basque.

Seules Grenoble Alpes Métropole et la communauté d'agglomération du Pays Basque ont finalement mis en œuvre l'expérimentation entre fin 2024 et début 2025. La candidature de l'EPT Grand Orly Seine Bièvre qui ne satisfaisait pas à l'ensemble des critères a été à nouveau écartée.

La phase d'instruction de la DHUP s'est soldée par l'adoption de neuf décrets fixant le périmètre de l'expérimentation. Cinq d'entre eux portent sur le cœur des villes-centres (Ville de Paris, Lille, Lyon, Villeurbanne, Montpellier et Bordeaux), deux couvrent l'intégralité du ressort de l'établissement public territorial concerné (les EPT Plaine Commune et Est Ensemble), tandis que deux autres s'appliquent à une partie seulement des communes membres de l'intercommunalité (communauté d'agglomération du Pays Basque et Grenoble Alpes Métropole).

Tableau n° 13 : les recours juridictionnels infructueux contre les décrets de fixation des périmètres territoriaux de l'expérimentation

	Décrets de fixation du périmètre de l'expérimentation	Recours devant le Conseil d'État
Ville de Paris	Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019	**Conseil d'État 10 mai 2022** : rejet du recours en annulation de l'UNPI et chambre notariale des propriétaires
Métropole européenne de Lille	Décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020	**Conseil d'État 10 mai 2022** : rejet du recours en annulation de l'UNPI, FNAIM Nord et UNIS
EPT Plaine Commune	Décret n° 2020-1619 du 17 décembre 2020	**Conseil d'État 10 mai 2022** : rejet du recours en annulation de Chambre nationale des propriétaires du Grand Paris
EPT Est Ensemble	Décret n° 2021-688 du 28 mai 2021	**Conseil d'État 10 mai 2022** : rejet du recours en annulation de la Chambre nationale des propriétaires du Grand Paris

[172] Sa candidature a été déposée le 18 novembre 2020. La candidature de la métropole n'a pas été finalisée avant la date limite du 24 novembre 2024.

	Décrets de fixation du périmètre de l'expérimentation	Recours devant le Conseil d'État
Métropole de Lyon	Décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021	**Conseil d'État 25 mai 2023** : rejet recours en annulation UNPI 69
Montpellier Méditerranée Métropole	Décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021	**Conseil d'État 25 mai 2023** : rejet recours en annulation UNPI 34
Bordeaux Métropole	Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021	**Conseil d'État 25 mai 2023** : rejet recours en annulation UNPI 33
Communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB)	Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023	
Grenoble-Alpes Métropole	Décret n° 2023-1046 du 16 novembre 2023	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 5 : audit des données des observatoires locaux des loyers et de la fixation des loyers de référence

L'audit effectué par la Cour porte sur les millésimes 2019 à 2025 des bases de données des observatoires locaux suivants :

- Observatoire des loyers des Alpes-Maritimes (ci-après désigné « Alpes-Maritimes ») ;
- Observatoire local des loyers de l'agglomération toulousaine (ci-après désigné « Toulouse ») ;
- Observatoire des loyers de la Gironde (ci-après désigné « Bordeaux ») ;
- Observatoire local des loyers de l'agglomération de Montpellier (ci-après désigné « Montpellier ») ;
- Observatoire des loyers d'Ille-et-Vilaine, sur le périmètre de Rennes Métropole uniquement (ci-après désigné « Rennes ») ;
- Observatoire local des loyers de la région grenobloise (ci-après désigné « Grenoble ») ;
- Observatoire des loyers de la métropole européenne de Lille (ci-après désigné « Lille ») ;
- Observatoire local des loyers du Pays Basque et Sud Landes (ci-après désigné « Pays Basque ») ;
- Observatoire local des loyers de l'agglomération lyonnaise (ci-après désigné « Lyon ») ;
- Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), constitué de deux bases de données distinctes (ci-après désignées « Paris » et « Banlieue parisienne »).

Une première partie analyse les données de ces observatoires. La qualité globale de la donnée est documentée par des contrôles de cohérence interne ainsi qu'au regard de la complétude des variables renseignées. L'audit s'intéresse également à la structure de la collecte et au redressement des échantillons bruts.

Une deuxième partie est consacrée à la fixation des loyers de référence à partir des données d'observation locale des loyers. Plusieurs axes d'analyse sont traités consécutivement : une décomposition de variance par analyse de la variance (ANOVA) séquentielle pondérée visant à établir le pouvoir explicatif des critères de logement retenus par les arrêtés préfectoraux ; des tests de séparabilité permettant d'évaluer la qualité du zonage ; des indicateurs estimant l'homogénéité des sous-marchés définis par les critères réglementaires de l'encadrement des loyers ; une appréciation de l'impact du décalage entre le périmètre statistique et le périmètre de l'encadrement ; enfin une analyse de la cohérence des médianes dans le temps et vis-à-vis des loyers de référence publiés dans les arrêtés préfectoraux.

1. Les données des observatoires locaux des loyers

1.1. Présentation des données

Les observatoires locaux des loyers (OLL) ont pour objectif de constituer un échantillon représentatif de tous les segments du parc locatif privé local. Ils ont été formellement mis en place en France par la loi ALUR du 24 mars 2014, dans le but de combler une lacune persistante dans la connaissance statistique des loyers du parc privé à une maille géographique fine. Les sources de la statistique publique nationale ne répondent en effet pas à ce besoin : l'enquête

nationale Logement de l'INSEE n'est pas exploitable à une échelle infranationale, tandis que le recensement de la population ne donne pas d'information sur les niveaux de loyers. Les sources privées telles que celle produite par l'association Clameur ne couvrent que la gestion intermédiée, laissant de côté le vaste segment de la location directe entre particuliers. Les bases d'annonces privées et la carte des loyers renseignent quant à elles sur les loyers demandés, et non sur les baux effectivement signés ; elles surreprésentent de surcroît les logements à forte rotation (petites surfaces, meublés) et incluent souvent les charges locatives dans le montant affiché.

Le champ des OLL porte donc sur l'ensemble des locaux à usage d'habitation ou à usage mixte (professionnel et habitation), meublés ou non, occupés à titre de résidence principale quelle que soit l'ancienneté d'occupation du ménage, à l'exception des logements sociaux (habitation à loyer modéré et société d'économie mixte) ou construits en maîtrise d'ouvrage d'insertion[173]. Ils recueillent aussi bien les baux nouvellement signés ou renouvelés que les baux en cours ou reconduits tacitement.

Les observatoires appliquent une méthode homogène validée par un comité scientifique placé auprès du ministre chargé du logement. Ces prescriptions méthodologiques détaillent les processus d'échantillonnage, de collecte et de pondération des données, la production des résultats, ainsi que les niveaux de précision attendus et les seuils statistiques à respecter dans les publications. En dehors de l'OLAP, qui maîtrise seul l'ensemble des étapes de la production statistique depuis la collecte des données jusqu'à leur redressement, les OLL sont accompagnés par l'ANIL, qui joue le rôle de centre national de traitement. À ce titre, l'ANIL intervient en amont de la constitution des bases pour définir des objectifs de collecte et vérifier la pertinence des zonages utilisés, et en aval de la collecte pour contrôler les échantillons bruts et leur appliquer les procédures de redressement statistique. Une fois cette dernière étape achevée, l'ANIL renvoie à chaque observatoire ses données nettoyées et redressées pour exploitation locale. Ce dispositif de centralisation vise à assurer une harmonisation entre les territoires.

L'audit effectué par la Cour porte sur un total de 2 275 593 observations de logements loués vides dans le parc privé tirés des bases de données des dix observatoires locaux précédemment cités, pour l'ensemble des années 2019 à 2025 (certains millésimes 2025 n'étaient pas encore finalisés à la date de l'audit). Les logements meublés sont retirés de l'analyse par conformité à la méthode suivie pour la fixation des loyers de référence, qui s'appuie sur l'observation directe des loyers dans le parc locatif privé vide pour le calcul des médianes sur ce segment, et recourt à des estimations économétriques pour la valorisation des loyers dans le segment de la location meublée. Pour autant, la collecte des données par les OLL porte bien en partie sur des logements meublés. Par ailleurs, ce sont les bases de données pondérées, c'est-à-dire obtenues à la suite de l'ensemble des contrôles et redressements des échantillons bruts par le centre national de traitement, qui sont utilisées pour cet audit. Ainsi sauf mention contraire, toutes les statistiques sont calculées sur des observations pondérées.

[173] Il s'agit de logements très sociaux construits pour les plus démunis ou transformés à partir de logements anciens dégradés et/ou insalubres.

Tableau n° 14 : nombre d'observations par observatoire et année d'enquête

Observatoire	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Alpes-Maritimes	28 476	24 171	29 115	28 261	28 950	33 395	—
Toulouse	14 598	27 140	29 281	33 073	38 309	30 112	39 064
Bordeaux	13 605	17 028	24 973	29 885	31 590	23 981	30 550
Montpellier	14 300	12 252	15 625	21 109	21 546	14 258	23 885
Rennes	13 016	12 145	14 200	14 870	15 236	16 763	17 534
Grenoble	7 906	10 917	8 873	14 804	13 015	7 715	—
Lille	17 445	22 390	27 536	25 390	27 289	21 365	26 188
Pays Basque	7 465	8 032	8 993	10 171	10 834	12 715	—
Lyon	35 316	25 891	28 726	38 324	36 441	30 143	31 020
Paris	54 611	56 688	55 534	52 397	44 894	51 168	—
Banlieue parisienne	73 307	117 015	116 417	123 117	117 613	115 632	—

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; ensemble des années disponibles

La banlieue parisienne domine volumétriquement (plus de 100 000 observations chaque année depuis 2020, 29 % du total) tandis que les OLL de Grenoble et du Pays-Basque présentent les effectifs les plus faibles (d'un ordre de grandeur de 10 000 observations par an en moyenne sur la période), en lien avec le plus faible nombre de logements du parc locatif privé dans ces territoires (cf. tableau ci-dessous). La tendance est à la hausse du nombre de données collectées, notamment dans les territoires soumis à l'encadrement des loyers, même si les difficultés d'enquête s'accentuent (cf. 1.2 *infra*). Enfin, les effectifs fluctuent d'une année à l'autre de façon parfois importante (par exemple Grenoble 2022 : 14 804 puis 2024 : 7 715, ou Montpellier 2024 : 14 258 contre 23 885 en 2025), reflétant la dépendance de la collecte aux relevés des professionnels partenaires.

Tableau n° 15 : structure du parc locatif privé sur le périmètre d'observation des loyers

Observatoire	Nombre de logements locatifs privés vides	*Dont maisons*	Nombre de logements locatifs privés meublés
Alpes-Maritimes	134 045	*12 148*	30 052
Toulouse	172 847	*26 867*	39 569
Bordeaux	138 591	*25 510*	25 413
Montpellier	445 483	*64 525*	95 034
Rennes	62 480	*7 545*	12 646
Grenoble	52 187	*3 061*	17 122
Lille	120 080	*27 822*	23 486
Pays Basque	46 406	*8 762*	7 559
Lyon	210 157	*15 707*	49 606
Paris	345 997	*n.c.*	147 319
Banlieue parisienne	746 417	*n.c.*	189 980

Source : recensement de la population de l'INSEE 2022 d'après ANIL et OLAP. n.c. : non communiqué

Une observation de la base de données correspond à un bail existant unique enregistré à l'occasion de l'année de l'enquête considérée. Une partie des logements sont suivis dans le temps, ce qui pourrait permettre le cas échéant de faire des analyses longitudinales, bien que les prescriptions méthodologiques d'observation locale des loyers ne conçoivent pas *a priori* cette vocation aux données[174].

Les données incluent le montant de loyer mensuel hors charges (au 1er janvier et à la date de l'enquête), l'adresse du logement, l'ancienneté d'occupation par le locataire, ainsi que les déterminants du loyer : surface habitable, type de logement, nombre de pièces, époque de construction, équipements (dont caractère meublé ou non), etc. Dans le format harmonisé et consolidé par l'ANIL en tant que centre national de traitement, 78 variables sont renseignées par observation : 57 correspondent à des variables d'enquête qui fournissent des informations directement sur le logement enquêté ; le reste des variables est constitué de métadonnées (par

[174] Les logements dans les bases de données des OLL, hormis l'OLAP, possèdent un identifiant unique qui permet de donner un ordre de grandeur du volume de logements qui pourraient *a priori* constituer un panel :
Alpes-Maritimes : 34 618 logements suivis plus de 2 ans sur 109 294 identifiants uniques (31,7 %) ;
Toulouse : 48 910 logements suivis plus de 2 ans sur 122 115 identifiants uniques (40,1 %) ;
Gironde : 43 541 logements suivis plus de 2 ans sur 74 886 identifiants uniques (58,1 %) ;
Montpellier : 12 159 logements suivis plus de 2 ans sur 106,583 identifiants uniques (11,4 %) ;
Ille-et-Vilaine (Rennes) : 23 103 logements suivis plus de 2 ans sur 37 429 identifiants uniques (61,7 %) ;
Grenoble : 12 553 logements suivis plus de 2 ans sur 42 582 identifiants uniques (29,5 %) ;
Lille : 41 143 logements suivis plus de 2 ans sur 57 393 identifiants uniques (71,7 %) ;
Pays Basque / Sud Landes : 14 212 logements suivis plus de 2 ans sur 28 365 identifiants uniques (50,1 %) ;
Lyon : 64 053 logements suivis plus de 2 ans sur 117 002 identifiants uniques (54,7 %).

exemple : code de l'observatoire, millésime) ou de données liées au traitement (pondération, catégories de logement reconstituées pour le redressement ou le calcul des médianes). Il convient de noter que l'OLAP, qui est son propre centre national de traitement, ne suit pas toujours les mêmes conventions d'encodage que l'ANIL.

Les variables structurantes, notamment pour le calcul des loyers de référence (type d'habitat (L31), époque de construction (L32), nombre de pièces (L41), surface (L42), type de location (L51), type de gestion (L52), localisation (L5 et L6, N_Zone), loyer (n_loyc, N_loym2c), etc.) sont renseignées intégralement dans l'ensemble des observatoires et pour toutes les années, signe que les contrôles opérés par les observatoires et le centre national de traitement éliminent bien les observations dont les variables essentielles seraient manquantes.

Pour le reste, 45 variables non obligatoires ont un taux de remplissage inférieur à 100 %, dont 30 en dessous de 50 %. Les principales lacunes concernent le DPE, renseigné à moins de 19 % en moyenne, qui ne peut donc pas être utilisé comme variable d'analyse complémentaire. Les variables mises en place dans le contexte de l'encadrement des loyers, comme le montant du complément de loyer, sont également assez peu remplies dans les territoires concernés. Certaines variables de géolocalisation fine (IRIS, cadastre) ne sont pas non plus systématiquement remplies, même si en tout état de cause elles peuvent être reconstituées à partir des adresses, lesquelles sont bien complètes. Ces taux de remplissage des variables non obligatoires sont à mettre en lien avec les difficultés posées par les différents modes de collecte, en particulier auprès des professionnels de l'immobilier (cf. 1.2 *infra*).

Globalement, l'OLAP présente les taux les plus importants de variables optionnelles totalement absentes : zonage IRIS ou cadastral (L6c, L6d, L6e), année de construction (L33 – l'époque de construction en revanche est bien renseignée), le type de propriété (L34), les équipements du logement (L35a, L35b, L35c, L35d, L35e), la présence d'annexes au logement (L44a, L44b, L44c), le nombre de sanitaires (L45a, L45b), le type de chauffage (L46), si le propriétaire est un particulier ou une personne morale (L47), s'il s'agit de la première location (L55), ou encore le loyer mensuel de l'année précédente (L56a). Les autres variables facultatives, lorsqu'elles sont complétées, ne le sont en général que très partiellement, surtout en comparaison aux autres OLL. Le DPE (L50) n'est renseigné que pour un seul millésime sur 11 % des observations de cette année-là. Il en va de même pour l'identification d'une location conventionnée ou défiscalisée (L53), remplie uniquement en 2021 sur la banlieue parisienne pour 23 % de la base. Les provisions mensuelles de charges (L58b) ne sont quant à elles connues que pour 2024. Ces écarts entre l'OLAP et les autres OLL tiennent pour partie à ce que l'OLAP dispose par ailleurs d'une autre base de données, constituée en panel, plus ancienne et plus complète sur les variables facultatives. La complétude de la collecte propre au dispositif « ALUR » est donc moins prioritaire pour l'observatoire.

On peut indiquer pour finir que 69 244 observations (3,04 %) sont codées comme des logements conventionnés (L53=2) ou défiscalisés (L53=3). Leur inclusion dans les calculs de médiane est débattue par certains acteurs qui estiment que le loyer, qui est d'ores et déjà plafonné par des mécanismes indépendants de l'encadrement, introduit un biais baissier. En tout état de cause, cette variable est très médiocrement renseignée et il est difficile d'estimer le volume réel de ces logements dans les bases des OLL.

Tableau n° 16 : taux de remplissage des principales variables non obligatoires

Variable	Taux global de remplissage	Remarques
DPE (L50)	18,8 %	Très hétérogène entre OLL. Le taux de remplissage est de 0 % pour l'OLAP sur l'ensemble des millésimes (à l'exception de 2021 avec 16,3 % en banlieue parisienne). Il monte jusqu'à 51 % en moyenne pour l'OLL d'Ille-et-Vilaine et 58 % en moyenne pour Lyon.
Étage (L43)	34,3 %	Totalement absent pour l'OLAP jusqu'en 2024. Pour les autres OLL, le taux de remplissage varie fortement selon les années. Lyon et Grenoble affichent plus de 90 % en 2019, 2020, 2021 mais une nette dégradation ensuite moins de 20 % pour Lyon en 2024 et 2025).
Type propriétaire (L47)	10,6 %	Cette variable permet théoriquement d'identifier si le bailleur est une personne morale ou un particulier. Le taux de remplissage est très faible en général.
IRIS (L6c)	68,6 %	Remplie à plus de 90 % en moyenne pour les OLL des Alpes-Maritimes, Ille-et-Vilaine, Lille, Montpellier. Le taux de remplissage se situe à plus de 70 % chez les autres OLL. Absente des données de l'OLAP sur certains millésimes.
Sect. cadastrale (L6d)	25,1 %	Complètement absente pour l'OLAP, la Gironde, Lyon et Toulouse.
Parcelle (L6e)	23,7 %	Idem.
Charges (L58b)	34,3v%	Variable absente des données de l'OLAP jusqu'en 2024. Pour les autres OLL, variable complétée à hauteur de 58 % (moyenne année x OLL). Dans l'ensemble, cette donnée tend à être de moins en moins bien connue (65 % en moyenne en 2019 contre 33 % en fin de période).
Bail mobilité (L53b)	3,9 %	Globalement absente des données. Cette indication commence à être remplie de façon plus systématique à partir de 2023.
Complément de loyer (L56c)	0,5 %	Variable absente des données de l'OLAP, qui a historiquement constaté que la question sur la présence d'un complément de loyer était déjà peu renseignée et n'a pas intégré de composante sur le montant de ce complément. Rempli pour Lille à partir de 2020 (1,3 % en moyenne) ainsi que pour Lyon à partir de 2022 (3,6 % en moyenne) et Montpellier à partir de 2023 (4,2 % en moyenne). Des données sont aussi présentes pour le Pays-Basque en 2024 (3,9 %). La statistique sur le taux de remplissage global ne tient pas compte du fait que tous les logements du périmètre de l'OLL ne sont pas nécessairement soumis à l'encadrement des loyers – ni *a fortiori* que l'encadrement des loyers ne s'est pas appliqué à l'ensemble des OLL ni à l'ensemble des années considérées.

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; ensemble des années disponibles 2019-2025. Le taux de remplissage de la variable « étage » est calculé sur les logements identifiés comme étant en habitat collectif uniquement.

Le rôle de l'ANIL dans l'observation des loyers

L'ANIL anime le réseau des observatoires locaux des loyers avec le soutien de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Cette mission inclut différentes actions.

Appui à la collecte et au traitement des données :

En tant que centre national de traitement des données sur les loyers[175], l'ANIL accompagne les observatoires locaux aux différentes étapes de la production statistique et réalise le traitement des échantillons collectés et contrôlés par les observatoires. En amont de la collecte des données, l'ANIL intervient pour vérifier la pertinence de la maille des zones retenues par les observatoires et définir des objectifs de collecte en fonction de la structure du parc locatif local. À l'issue de la collecte, l'ANIL réalise le contrôle et le traitement des échantillons des observatoires (voir *infra*). L'ANIL réceptionne par ailleurs directement les données transmises par certains professionnels de l'immobilier et les transmet ensuite aux observatoires concernés. Enfin, l'ANIL mène des études et des travaux méthodologiques visant à valoriser les données recueillies au plan national.

Un travail complémentaire est mené auprès des observatoires concernés par l'encadrement des loyers, afin de les accompagner dans la production des données pour l'établissement des arrêtés définissant les loyers de référence pour l'encadrement et à présenter les démarches méthodologiques à leurs partenaires locaux.

Appui à la diffusion et à la valorisation des résultats :

L'ANIL appuie le réseau pour diffuser les résultats produits et les analyses locales publiées par les observatoires, principalement à travers le site www.observatoires-des-loyers.org dont elle assure le pilotage. Elle produit également ses propres études nationales à partir des données des observatoires, notamment la publication annuelle de la plaquette « Les loyers du parc privé en France »[176].

Animation et développement du réseau et des partenariats :

L'ANIL anime des temps d'information et d'échanges et propose des formations spécifiques à destination du réseau des observatoires. L'agence développe également la mutualisation des outils et le partage de documents de référence, notamment par le biais d'un site extranet doté d'un forum. Parallèlement, l'ANIL accompagne les porteurs locaux au montage de leurs projets d'observatoires.

Source : Cour des comptes d'après ANIL

1.2. La collecte des données

La collecte des données des observatoires locaux des loyers se fait principalement selon deux modes, qui correspondent aux deux natures de gestion locative rencontrées :

[175] Conformément à l'article 3 du décret n° 2014-1334 du 5 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers, aux modalités de communication et de diffusion de leurs données et à la création du Comité scientifique de l'observation des loyers pour application de l'article 16 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, « *Le traitement des données nécessaires à l'élaboration de résultats statistiques représentatifs peut, à la demande de l'observatoire, être réalisé par [l'ANIL], sous condition du respect des prescriptions méthodologiques définies par l'instance scientifique mentionnée à l'article 5. Le cas échéant, l'ensemble des données traitées sont transmises à l'observatoire local des loyers compétent.* ».

[176] https://www.observatoires-des-loyers.org/decouvrir-le-reseau/publications/details/les-loyers-du-parc-prive-en-france-edition-2026.

- d'une part, les professionnels de l'immobilier (administrateurs de biens, agences, syndics, ainsi que les bailleurs privés disposant d'un parc locatif important) sont dans l'obligation d'après la loi du 6 juillet 1989 (art. 5-II) modifiée par la loi ÉLAN du 23 novembre 2018 (art. 139) de transmettre leurs informations aux OLL agréés par l'État[177] ;
- d'autre part, les OLL complètent leurs bases de données par des enquêtes effectuées directement auprès des particuliers bailleurs ou locataires, dans l'objectif de capter le marché de la gestion désintermédiée ; ces enquêtes chronophages sont généralement sous-traitées à des prestataires, avec un acteur en particulier qui domine ce marché.

Des objectifs de collecte sont fixés aux OLL par l'ANIL en tant que centre national de traitement à partir de la structure du parc locatif privé loué vide telle qu'elle ressort principalement du recensement de la population de l'INSEE. Les taux de sondage sont adaptés en fonction de la répartition estimée à dire d'expert entre gestion directe et gestion déléguée sur le territoire concerné. Ils visent à garantir la robustesse des traitements statistiques et à assurer *a priori* une couverture suffisante des principaux croisements de variables, notamment entre le nombre de pièces et l'époque de construction (décomposées en quatre ou cinq modalités). Les taux de sondage sont rehaussés dans le cas des observatoires concernés par l'encadrement des loyers. Une sur-collecte est ainsi en place depuis 2016 à Lille, 2020 à Grenoble et Lyon, 2021 à Bordeaux et Montpellier, 2022 au Pays Basque. Des objectifs spécifiques sont également déterminés de manière distincte pour les logements meublés. Cette typologie de logements est retirée des échantillons pour le traitement des données et la production des résultats, en raison de volumes de collecte insuffisants, à l'exception de certaines modélisations réalisées dans le cadre de l'encadrement des loyers (voir *infra*).

Dans l'ensemble, les objectifs de collecte sont atteints par les OLL. Les échantillons couvrent in fine entre 15 % et 30 % de l'ensemble du parc locatif loué vide et entre 35 % et 70 % de la partie intermédiée de ce parc.

Les volumes collectés auprès des professionnels de l'immobilier dépassent largement les objectifs fixés. En pratique, ils peuvent transmettre directement leurs fichiers informatiques à l'observatoire local de leur territoire ou passer par la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) ou l'association Clameur, qui centralisent les remontées de leurs adhérents et les envoient à l'ANIL, laquelle redirige ensuite les données vers les observatoires concernés. Dans la plupart des territoires, les gros réseaux dominent les contributions (en particulier Foncia, dont les agences peuvent représenter jusqu'à 25 % des sources en gestion déléguée). Les cinq premières sources représentent généralement 40 à 55 % des observations (jusqu'à 67 % à Rennes et 72 % en banlieue parisienne). Même si l'obligation de transmission des données n'est pas toujours respectée, certains acteurs déplorant un manque de coopération avéré, les observatoires privilégient une logique partenariale et incitative avec les professionnels de l'immobilier. À Paris, des mises en demeure ont été faites par les services de la préfecture auprès de certains gestionnaires de biens en 2024, mais pour l'instant aucune sanction n'a jamais été prononcée sur le territoire national.

[177] Ces informations doivent être transmises chaque année par fichier informatique avant le 1er mars, selon un format et un contenu précisé par l'arrêté du 10 novembre 2014 relatif aux observatoires locaux des loyers et aux modalités de communication et de diffusion de leurs données. L'observatoire ou l'ANIL délivre en retour aux professionnels un certificat de transmission. Des sanctions administratives (amende administrative pouvant aller jusqu'à 5000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morales) sont prévues par l'article 5 de la loi du 6 juillet 1989.

Tableau n° 17 : concentration des sources en gestion déléguée

Observatoire	Part top 1	Part top 5
Alpes-Maritimes	4,7 %	15,1 %
Toulouse	19,5 %	42,7 %
Bordeaux	23,2 %	48,9 %
Montpellier	8,4 %	33,0 %
Rennes	23,3 %	66,6 %
Grenoble	18,1 %	53,3 %
Lille	18,6 %	54,3 %
Pays-Basque	23,8 %	47,1 %
Lyon	23,4 %	51,6 %
Paris	20,0 %	48,0 %
Banlieue parisienne	26,4 %	71,3 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; dernière année disponible (2024 ou 2025).
Lecture : « part top 1 » signifie qu'à Toulouse par exemple, la première source en gestion déléguée représente 19,5 % des observations.

Tableau n° 18 : collecte en gestion déléguée

Observatoire	% gestion déléguée dans le parc (estimé localement à dire d'experts)	Taux de sondage appliqué pour définir les objectifs de collecte (y compris sur-collecte liée à l'encadrement des loyers)	Atteinte des objectifs de collecte
Alpes-Maritimes	40 %	13 %	151 %
Toulouse	50 %	7,5 %	224 %
Bordeaux	50 %	6 - 6,5 %	274 %
Montpellier	40 %	9,5 - 10 %	221 %
Rennes	40 %	14 %	168 %
Grenoble	45 %	12 - 20 %	123 %
Lille	40 % à Lille et 33 % dans le reste de la métropole	4,75 - 12,5 %	231 %
Pays-Basque	35 %	15 %	112 %
Lyon	50 % à Lyon et 35 % pour le reste de la métropole	7 - 10 %	171 %
Paris et sa banlieue	60 % à Paris ; entre 25 et 50 % en grande couronne	n.c.	n.c.

Source : OLAP et ANIL pour les taux de gestion déléguée dans le parc (estimés à dire d'expert) ainsi que les taux de sondage appliqués ; calculs Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet, logements loués vides, ensemble des années disponibles 2019-2025. L'atteinte des objectifs de collecte est présentée en moyenne sur la période sous revue. n.c. : non communiqué.

Tableau n° 19 : collecte en gestion directe

Observatoire	% gestion directe dans le parc (estimé localement à dire d'experts)	Taux de sondage appliqué pour définir les objectifs de collecte (y compris sur-collecte liée à l'encadrement des loyers)	Atteinte des objectifs de collecte	% de gestion directe dans la base de données
Alpes-Maritimes	60 %	1,25 %	120 %	6,7 - 7,7 %
Toulouse	50 %	0,8 %	88 %	2,5 - 7,6 %
Bordeaux	50 %	1 - 1,8 %	108 %	5,6 - 13,4 %
Montpellier	60 %	2 - 3 %	77 %	4,6 - 15,0 %
Rennes	60 %	1 %	84 %	5,0 - 7,0 %
Grenoble	55 %	3 - 5 %	99 %	11,4 - 23,0 %
Lille	60 % à Lille et 66 % dans le reste de la métropole	1,2 - 3,3 %	92 %	7,8 - 14,4 %
Pays-Basque	65 %	3,5 - 5,2 %	94 %	7,6 - 15,8 %
Lyon	50 % à Lyon et 65 % pour le reste de la métropole	1,1 - 1,9 %	71 %	3,5 - 8,0 %
Paris et sa banlieue	40 % à Paris ; entre 50 et 75 % en grande couronne	n.c.	n.c.	2,0 - 6,2 %

Source : OLAP et ANIL pour les taux de gestion directe dans le parc (estimés à dire d'expert) ainsi que les taux de sondage appliqués ; calculs Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet, logements loués vides, ensemble des années disponibles 2019-2025. L'atteinte des objectifs de collecte est présentée en moyenne sur la période sous revue. n.c. : non communiqué

En gestion directe, l'atteinte des objectifs de collecte se fait au prix d'efforts importants.

Les enquêtes menées auprès des particuliers sont difficiles et longues. En amont des prises de contact, les observatoires constituent, à partir de diverses bases de données (fichiers fonciers enrichis de coordonnées téléphoniques, logements observés l'année précédente, voire sites d'annonces en ligne de particuliers…) une liste de personnes à joindre. La constitution de ce fichier est une première limite méthodologique dans la mesure où, en l'absence de base de sondage exhaustive des logements locatifs (*a fortiori* qui distingue la gestion directe et la gestion déléguée), l'échantillonnage effectué n'est pas exactement aléatoire. Ne sont en pratique retenus que les bailleurs ou locataires dont le numéro de téléphone a pu être obtenu et qui acceptent de répondre à l'enquête.

La seconde difficulté tient au faible taux de réponse à ces enquêtes. L'observatoire des loyers d'Ille-et-Vilaine a calculé que les taux de non-réponse se situaient dans une fourchette comprise entre 20 % et 40 % pour la collecte à Rennes Métropole sur la période 2019-2024. Dans les Alpes-Maritimes, la non-réponse se situerait également autour de 30 % pour les premières prises de contact et autour de 15 à 20 % pour les panellistes. Dans d'autres territoires la situation est plus contrastée. À Lyon le taux de non-réponse est de 42 % sur le panel historique et de 63 % pour les personnes auto-déclarées volontaires à répondre à l'enquête, mais

il monte à 90 % voire 97 % pour les appels spontanés à des numéros de téléphone obtenus à travers des annonces en ligne ou les fichiers fonciers. À Paris, le taux de non-réponse auprès des personnes déjà enquêtées les années précédentes oscille entre 50 % et 75 % sur la période. Les prises de contact prospectives nécessitent quant à elles entre 30 et 40 appels avant de décrocher un entretien.

Une réticence accrue des particuliers à répondre à ces sollicitations téléphoniques est observée de manière plus globale dans les enquêtes statistiques au niveau national et européen[178] et se trouve parfois aggravée dans les territoires où s'applique l'encadrement des loyers par une méfiance vis-à-vis de l'utilisation qui sera faite de la donnée collectée. Les leviers actionnés par les observatoires pour maintenir leur portefeuille de contacts (démarchage des personnes venues pour une consultation en ADIL, partenariats avec des associations de propriétaires, campagnes de communication sur les sites des CAF ou des EPCI, …) sont ainsi plutôt de nature à accroître les biais de représentativité. Le poids croissant de la location meublée en gestion directe rend également plus difficile l'atteinte des objectifs sur ce segment puisque les logements meublés ne sont pas conservés dans les bases de données.

En définitive, la part de gestion directe dans l'échantillon se situe en moyenne autour de 7,5 % de l'échantillon, très loin de la réalité du marché. Cela est cohérent avec des taux de sondage assez faibles sur ce segment, qui tiennent pragmatiquement compte des difficultés d'enquête auprès des particuliers. Certains territoires présentent ponctuellement une proportion de gestion directe nettement supérieure (jusqu'à 23 % à Grenoble), ce qui suggère des efforts de collecte spécifiques.

Les données confirment l'érosion au fil du temps de la collecte en gestion directe, mise en lumière par l'atteinte difficile des objectifs de collecte et la baisse de la part représentée *in fine* par ce segment dans les échantillons. À Montpellier le taux d'atteinte des objectifs de collecte en gestion directe a chuté de 101 % en 2022 (où ce segment représentait alors 12 % de l'échantillon brut) à 49 % en 2025 (pour un poids de 5 % seulement). À Lyon également l'atteinte des objectifs de collecte en gestion directe décroît continument sur la période, de 85 % en 2020 (année de la première sur-collecte) à 47 % en 2025, tout comme la part des logements en gestion directe dans les données, de 8 % à 3,5 %.

Les territoires qui recueillent les parts les plus importantes de gestion directe dans leur échantillon sont généralement ceux qui parviennent à remplir dans le temps leurs objectifs de collecte sur ce segment (entre 80 % et 100 % à Lille sur la période, entre 90 % et 103 % à Grenoble, plus de 90 % à Bordeaux également). À l'inverse, les agglomérations parisienne et lyonnaise présentent les taux de collecte en gestion directe les plus faibles.

[178] Comme en témoigne un article du *Courrier des statistiques* n° 7 publié par l'INSEE en janvier 2022 : « *La diminution tendancielle du taux de réponse aux enquêtes ménages (par exemple, le taux de réponse a baissé pour les enquêtes en face-à-face Cadre de vie et sécurité (de 72 % à 66 % entre 2012 et 2021) et SRCV (de 85 % à 80 % entre 2010 et 2019). […] Les enquêtes téléphoniques, qui ont été très utilisées dans les années 1990 par les instituts de sondages et une partie de la statistique publique, se heurtent à des taux de participation plus faibles désormais, à cause de la lassitude engendrée par les incessantes démarches marketing entreprises par ce moyen. Le téléphone fixe, qui était le socle de ces enquêtes jusqu'aux années 2010, est désormais un outil qui est très rarement décroché (voire activé) par les nouvelles générations* ».

Comme on le verra *infra*, ce déséquilibre dans la représentation entre la gestion directe et la gestion déléguée est corrigé par des méthodes de redressement de la base de données, au risque d'une amplification des biais éventuels sur le segment désintermédié.

⁂

Des tests sont effectués afin de vérifier certaines relations structurelles attendues dans les données.

En premier lieu, on s'attendrait à ce que les loyers observés en gestion directe soient plus faibles que ceux observés en gestion déléguée. Les propriétaires gérant eux-mêmes leur bien pratiquent des loyers inférieurs, appliquent moins systématiquement l'indexation à IRL, et leurs locataires ont une durée d'occupation plus longue. L'absence de cet écart serait un signal de biais de sélection (autrement dit, les propriétaires directs captés dans les données ne seraient pas représentatifs du segment).

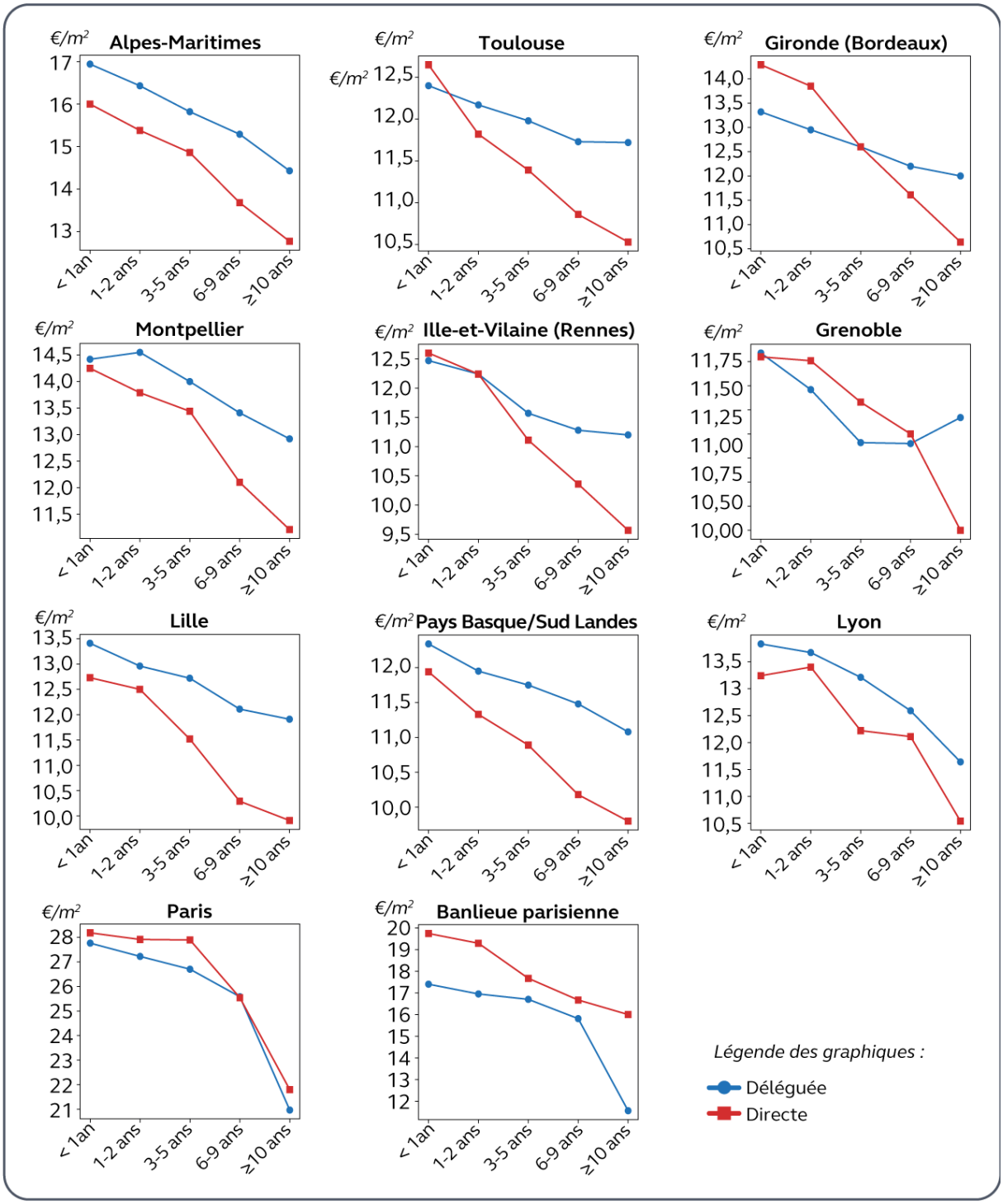
Les résultats valident cette relation pour la plupart des OLL : l'écart de loyers entre la gestion directe et la gestion déléguée est négatif et compris entre − 0,3 et −1,6 €/m² (− 2 % à − 10 %) pour les Alpes-Maritimes, Toulouse, Lille, Bordeaux, Montpellier, le Pays Basque et l'Ille-et-Vilaine. Grenoble affiche un écart nul ou légèrement positif sur toute la période (+ 0,35 €/m² en 2023), suggérant que les propriétaires directs captés par l'OLL ne sont pas représentatifs du segment. Lyon présente un écart inversé (directe > déléguée) de 2019 à 2022, qui ne se normalise qu'à partir de 2023. C'est l'inverse à Paris, avec des loyers en gestion directe inférieurs à ceux en gestion déléguée jusqu'en 2020, et un écart qui devient positif par la suite. En banlieue parisienne, l'écart de loyer est fortement et durablement inversé sur toute la période (+ 1,3 à + 2,3 €/m², soit +8 à + 15 % en faveur de la gestion directe). Ces résultats obtenus pour Paris et sa banlieue sont à relier à la méthode particulière de redressement des données qui est appliquée (cf. encadré *infra*).

Un deuxième test permet d'affiner l'analyse en croisant le mode de gestion avec l'ancienneté d'occupation du locataire. Du fait de la combinaison de deux mécanismes, à savoir d'une part que les locataires anciens bénéficient d'un loyer plus bas car indexé sur l'IRL (qui sous-performe généralement le marché), et d'autre part que les propriétaires en gestion directe appliquent moins systématiquement l'indexation sur l'IRL que les professionnels, on s'attend à ce que le loyer médian pondéré par mètre carré décroisse avec l'ancienneté d'occupation du locataire, et que ce gradient soit plus prononcé en gestion directe qu'en gestion déléguée.

Les résultats confirment la cohérence comportementale des données pour l'ensemble des OLL. La médiane pondérée des loyers décroît régulièrement avec l'ancienneté d'occupation et le gradient est plus marqué en gestion directe qu'en gestion déléguée. En gestion déléguée, l'amplitude du gradient de loyer entre les locataires les plus récents (moins de 1 an) et les plus anciens (plus de 10 ans) est typiquement de 1,5 à 2,5 €/m². En gestion directe, elle atteint 2,0 à 3,5 €/m². Des anomalies sont ponctuellement observées à Bordeaux, Toulouse et Grenoble.

Le fait que ces signaux soient présents dans les données est donc rassurant malgré les fragilités méthodologiques et les risques de biais de sélection, particulièrement sur le segment direct.

Graphique n° 3 : gradient de loyer par ancienneté d'occupation et mode de gestion



Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; ensemble des années disponibles (2019-2025)

1.3. Le contrôle des données

Les données collectées localement subissent des contrôles de cohérence et de doublons structurés à plusieurs niveaux :

- contrôles locaux à la suite de la collecte : les observatoires locaux appliquent une série de vérifications détaillées dans le guide d'enquête avant saisie de leur fichier de données sur la plateforme dématérialisée du centre national de traitement. Ces vérifications concernent la pertinence et la cohérence individuelle de chaque référence collectée. Cela inclut à la fois des considérations de complétude (est-ce que les variables obligatoires sont remplies ? est-ce que la surface est bien renseignée ?) et de cohérence (par exemple, est-ce qu'un logement construit après 1990 a bien un WC et une salle de bain ?)[179] ;
- contrôles automatiques de conformité des données versées sur la plateforme de dépôt : les contrôles appliqués à cette étape visent à vérifier le respect de certaines spécifications (nom des variables, présence des variables obligatoires, format des réponses, etc.). Les messages d'erreur sont automatiquement transmis aux observatoires locaux pour correction ;
- contrôles de cohérence par lot et sur les lots fusionnés : une fois les contrôles automatiques réalisés et les corrections apportées, des contrôles de cohérence sont de nouveau opérés par le centre national de traitement, observation par observation, afin de s'assurer de la complétude des fichiers, de l'exactitude des données et déceler d'éventuelles erreurs. Ils portent à la fois sur le contenu des données obligatoires, le renseignement des sources de données, les caractéristiques du logement, les informations concernant le bail et les loyers (p.ex. pas de valeur aberrante), la cohérence avec les informations de la collecte précédente ou encore la sur ou sous-représentation de certaines modalités de variables pour un professionnel donné. Les contrôles sont volontairement redondants avec des vérifications déjà opérées au niveau local avant le dépôt des fichiers et lors du dépôt de celui-ci. En dernier lieu, un contrôle des doublons est effectué à partir de la correspondance d'un certain nombre de variables (adresse, date d'entrée dans le logement, loyer mensuel, surface, etc.).

Comme évoqué plus haut, l'ANIL joue le rôle de centre national de traitement pour l'ensemble des OLL audités, à l'exception de l'OLAP, qui procède de façon autonome aux trois niveaux de contrôle décrits ci-dessus.

Au stade de la collecte, la qualité des données fournies par les professionnels de l'immobilier est considérée par les OLL interrogés comme hétérogène et rarement conforme au format de transmission réglementaire. Elle dépend beaucoup des logiciels utilisés pour la gestion locative, qui ne proposent pas tous les mêmes fonctionnalités en matière de structuration et d'export des données. Les observatoires consacrent un temps important à la mise en forme et à la complétion des fichiers (recodage de certaines variables, enrichissement d'informations manquantes, etc.).

[179] Autres exemples (liste non exhaustive) : cohérences structurelles (ex : maisons situées au rez-de-chaussée sans ascenseur) ; contrôles liés à l'époque de construction et aux caractéristiques du logement (étage, équipements sanitaires, ascenseur, chauffage, etc.) ; cohérence du DPE avec l'année de construction (seuls les logements postérieurs à 1990 peuvent être classés A ou B) ; cohérence entre nombre de pièces (<15) et surface (avec bornes définies selon le territoire et la source) ; plafond de surface (< 500 m²) ; cohérence du loyer au m² selon des fourchettes définies par département et typologie de logement ; cohérence des dates (emménagement, construction) ; cohérence entre l'enquête de l'année N-1 et l'année N pour un même logement.

Les informations relatives au type d'habitat (immeuble ou maison individuelle) ou à l'époque de construction peuvent être estimées à partir de bases de données externes, principalement les fichiers fonciers enrichis par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Les autres variables obligatoires (adresse, date d'emménagement ou de bail, montant du loyer), en raison de leur finalité administrative, sont généralement bien renseignées.

L'ANIL indique que dans les dernières données remontées par Clameur en 2025, sur 870 000 baux, 95 % des types d'habitat étaient renseignés, 89 % des nombres de pièces et 74 % des époques de constructions. En revanche, étaient systématiquement absentes les informations sur le complément de loyer, l'étage du logement ou encore les provisions mensuelles pour charge. Des problèmes ont été détectés sur les loyers (valeur trimestrielle lissée et non mensuelle fournie, loyers incluant les annexes) et les dates de baux (correspondant dans certains cas au renouvellement et non au bail initial, ce qui fausse les données d'emménagement). Des inversions de codage sont aussi identifiées (sur la variable « location meublée » notamment).

Les anomalies détectées dans ces contrôles de niveau (1) peuvent ainsi conduire à la suppression d'un nombre important d'observations, notamment lorsqu'il est impossible de reconstituer la donnée absente (nombre de pièces, surface). L'observatoire des loyers des Alpes-Maritimes a calculé que selon les années, 30 à 40 % des biens collectés auprès des professionnels de l'immobilier étaient supprimés à ce stade de la chaîne de production.

De manière générale, les observatoires déclarent privilégier les fichiers transmis par leurs partenaires locaux à ceux ayant été centralisés par Clameur ou la FNAIM, afin de maintenir la maîtrise de leur production statistique et de diversifier les sources de l'échantillon. Certains observatoires notent de plus des écarts significatifs pour une même agence entre le volume de données collectées localement et la donnée nationale.

La proximité favorise en outre la compréhension mutuelle. Les observatoires échangent ainsi régulièrement avec les professionnels de leur territoire pour signaler les défauts de remplissage de l'information, les anomalies ou les manques observés, ce qui se traduit généralement du point de vue des personnes rencontrées par une amélioration de la qualité au fur et à mesure des transmissions. L'ANIL conduit également la même démarche au niveau national auprès de Clameur et de la FNAIM.

Les anomalies sur les données collectées auprès des particuliers par le biais des enquêtes sont quant à elles plus rares puisque le mode de passation et la possibilité de rappeler la personne enquêtée en cas de besoin (bien que les observatoires disposent de ressources limitées pour effectuer ou faire effectuer des relances par un prestataire) permettent en principe d'obtenir l'ensemble des données souhaitées.

En dernier lieu, la majorité des anomalies observées au stade des contrôles de niveau (3) par l'ANIL et l'OLAP donnent lieu à une correction de la saisie ou à une confirmation après analyse. Les suppressions définitives d'observations sont limitées et concernent principalement les cas d'incohérences majeures ou non résolubles.

Tableau n° 20 : nombre de biens retirés après les contrôles effectués par l'ANIL

	Alpes-Maritimes	Toulouse	Bordeaux	Montpellier	Rennes	Grenoble	Lille	Pays Basque	Lyon
Retirés	95	31	36	1	311	372	16	6	216
Total collecte initiale	33 490	39 095	30 577	23 886	21 141	10 083	26 204	12 721	31 259

Source : ANIL ; données 2025 (ou 2024 si dernière année disponible)

Dans le cadre de l'audit des données des OLL, des contrôles de cohérence ont été appliqués à l'ensemble de la base. Aucune anomalie majeure n'a été mise en évidence, confirmant l'efficacité des différents niveaux de contrôle réalisés par les observatoires et le centre national de traitement.

Les différents tests ont cherché à vérifier les plages de valeurs admissibles pour les variables clés, les incohérences croisées (surface vs. nombre de pièces, DPE vs. époque, maison avec ascenseur), les anomalies réglementaires (surface sous le seuil de décence) et les incohérences temporelles (loyer antérieur supérieur au loyer courant pour un locataire stable). Les taux d'anomalie très faibles valident le dispositif de contrôle et de traitement des données mis en place. Un résultat notable est toutefois que 9 496 observations (0,42 %) concernant des locataires stables (ancienneté ≥ 1 an) affichent un loyer déclaré à l'enquête précédente supérieur au loyer courant. Hors révision à la baisse du loyer dans le cas de l'encadrement, cette situation est incohérente et peut signaler une erreur de saisie ou un mélange entre loyer charges comprises et loyer hors charges. Elle peut toutefois refléter également une révision à la baisse imposée par l'encadrement. Des faux doublons ont par ailleurs été repérés dans les données de l'OLAP sur la variable L1 d'identifiant du logement, qui reflètent le fait que cette variable n'est pas utilisée comme un identifiant unique dans la base parisienne, dans la mesure vraisemblablement où l'OLAP tient sa propre base de données en panel par ailleurs.

Tableau n° 21 : résultats des tests de cohérence appliqués aux bases de données pondérées des OLL

Contrôle	Nombre d'occurrences	Taux
Type habitat (L31) hors {1,2}	0	0 %
Époque construction (L32) hors {1..7}	0	0 %
Nb pièces (L41) hors [1,11]	40	0,002 %
Location vide/meublée (L51) hors {1,2}	0	0 %
Type gestion (L52) hors {1,2}	0	0 %
Loyer mensuel hors [80 ; 15 000] €	1	< 0,001 %
Loyer/m² hors [3 ; 60] €/m²	588	0,026 %
Incohérence surface / nb pièces	5 245	0,23 %
DPE A/B avec époque pré-1990	1 431	0,063 %
Maison avec ascenseur	31	0,001 %
Surface < 9 m² (seuil décence)	34	0,001 %
≥ 6 pièces et surface < 50 m²	24	0,001 %
Loyer antérieur > loyer courant (stable)	9 496	0,42 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; ensemble des années disponibles (2019-2025).

1.4. Le redressement des données

Une fois franchies les étapes de contrôle, un redressement statistique est opéré par le centre national de traitement sur les bases OLL afin de compenser les déséquilibres structurels de la collecte pour rendre l'échantillon représentatif du parc locatif privé. Il combine deux étapes : un poids initial calculé par segment de gestion (P = N/n), puis un calage sur marges. Les variables de calage sont la zone croisée avec le type d'habitat et le nombre de pièces (source : RP), le type de gestion (source dires d'expert), l'époque de construction et l'ancienneté du locataire (source Filocom ou RP). Sauf exception, le ratio entre le poids initial et le poids final reste compris dans une fourchette définie entre 0,3 et 3. Un traitement préalable des effets de grappe atténue par ailleurs la surreprésentation de logements partageant la même adresse. La précision des médianes obtenues est estimée suivant une méthode de *bootstrap*.

Une méthode de redressement propre à l'OLAP qui contraint la trajectoire des médianes publiées

L'OLAP met en œuvre pour la production des médianes au titre de l'encadrement des loyers une procédure de redressement qui intègre une étape supplémentaire aux conséquences significatives.

Aux marges croisées classiques que sont la zone géographique, le nombre de pièces et l'époque de construction s'ajoute une quatrième marge : la **médiane actualisée par l'IRL**, calculée comme le produit de la médiane publiée l'année N-1 par la moyenne arithmétique des quatre valeurs trimestrielles de l'indice de référence des loyers publiées par l'INSEE au cours de l'année N. L'introduction de cette marge a pour effet de scinder chacune des strates précédentes de publication en deux sous-parties, l'une regroupant les observations dont le loyer au m² est inférieur à la médiane actualisée, l'autre celles dont le loyer lui est supérieur. Les quatre marges croisées prennent en pratique 448 modalités sur Paris et 608 sur le reste de l'agglomération. Deux marges supplémentaires concernant le type de gestion et la durée d'occupation du logement sont mobilisées séparément, sans croisement avec les précédentes.

Concrètement, le calage contraint la distribution pondérée à se conformer à la médiane actualisée prise comme cible. L'algorithme ajuste les poids individuels de telle sorte que la somme pondérée des observations situées de part et d'autre de la médiane actualisée respecte une répartition 50/50. Il en résulte que la médiane pondérée « observée » converge vers la médiane visée. De façon exceptionnelle lorsque la médiane actualisée de l'IRL se trouve en position extrême par rapport à la distribution des loyers effectivement collectés, la marge cible est substituée par la moyenne arithmétique entre la médiane actualisée par l'IRL et la médiane brute de l'échantillon collecté l'année N, afin d'éviter la divergence du calage dans les cellules à faible effectif ou à distribution atypique.

Cette procédure est appliquée à la base de données parisienne depuis au moins 2019 et au reste de l'agglomération depuis 2022.

L'OLAP justifie cette méthode par la nécessité de lisser les sauts de médiane d'une année sur l'autre. De telles discontinuités sont inhérentes à tout dispositif de collecte par enquête : l'échantillon varie, les taux de réponse fluctuent et la médiane brute peut enregistrer des variations importantes sans que le marché sous-jacent ait réellement bougé dans les mêmes proportions. Lorsque l'indicateur est publié avec des intervalles de confiance comme c'est le cas dans toute publication scientifique, cette instabilité est lisible et interprétable. Elle l'est moins lorsque la médiane est directement transcrite dans un arrêté préfectoral en tant que loyer de référence opposable : un saut de deux euros au mètre carré entre deux millésimes consécutifs, sans explication méthodologique visible, est de nature à susciter des contestations que le lissage par l'IRL permet précisément d'éviter.

Ce choix méthodologique est critiquable au regard de la nature normative des médianes résultantes.

Les médianes publiées dans les arrêtés préfectoraux ne peuvent en effet être interprétées comme un constat statistique direct de l'état du marché locatif privé de l'année considérée puisqu'elles sont partiellement projetées à partir de la médiane précédente indexée sur l'IRL – elle-même partiellement projetée d'une médiane antérieure également indexée. Si la méthodologie statistique intègre comme contrainte le fait que le marché se conforme à l'encadrement de l'évolution des loyers à l'IRL, alors la médiane publiée reflète moins l'état du marché libre que sa projection réglementaire.

L'OLAP indique avoir conduit, lors du déploiement initial du dispositif, une évaluation comparative entre la méthode antérieure et la méthode introduisant la marge IRL, et conclut que « les résultats obtenus par les deux méthodes sont proches » à l'exception du lissage des sauts entre les années. D'après les éléments transmis dans le cadre de la contradiction, l'impact de cette méthode ne serait pas négligeable. Pour l'année 2019, 69 % des 224 médianes parisiennes concernant 83 % des observations collectées voient leur valeur modifiée d'au moins 0,1 €/m² par ce redressement sur l'IRL. L'écart est supérieur à 0,3 €/m² dans 50 % des cellules ; supérieur à 0,5 €/m² dans 34 % ; et supérieur à 1 €/m² dans 16 %. La modification maximale est de 6,1 €/m². L'effet signé moyen est de -0,27 €/m² (-1,2 %), avec 104 cellules orientées à la baisse pour 51 orientées à la hausse (pour le reste la variation est inférieure à 0,1 €/m² dans l'absolu). La modification d'une procédure méthodologique structurante pour la production d'indicateurs à valeur réglementaire, sans validation externe et avec une traçabilité limitée, est une fragilité du dispositif. L'absence de documentation publique de cette méthode, qui n'a pas non plus été communiquée à l'ANIL ni au comité scientifique, est également préjudiciable.

Ce choix méthodologique emporte également quelques conséquences pour l'audit mené par la Cour sur les bases de données pondérées de l'OLAP puisque les analyses conduites dans la section suivante reproduiront mécaniquement la contrainte de calibration sur la médiane actualisée. Les résultats devraient rester qualitativement valides s'agissant de la décomposition de variance (2.1) et de la dispersion intra-cellule (2.3), même si les magnitudes absolues devraient être interprétées avec prudence. La portée des comparaisons entre les médianes et les loyers réglementaires en (2.5) sera en revanche nettement plus tautologique. À noter également la rupture de série dans les données de la banlieue parisienne entre 2021 et 2023.

1.4.1. Vérification des calages

L'audit a vérifié que le calage CALMAR était correctement exécuté sur les dimensions relatives au zonage et au nombre de pièces, vérifiées contre le recensement de la population (RP) de l'INSEE de 2022 dans le parc locatif vide, ainsi que sur les différentes modalités de l'époque de construction, vérifiées contre le fichier des logements par commune (FILOCOM) pour 2021. Il s'agit donc d'une procédure techniquement maîtrisée.

Néanmoins, le redressement ne peut corriger que les éventuels déséquilibres portant sur des variables observables. Si par exemple les bailleurs qui transmettent leurs données ont des pratiques de loyer systématiquement différentes de ceux qui ne transmettent pas, ce qui est un risque sur le segment direct, alors le biais persiste après pondération. C'est un cas classique de non-ignorabilité de la non-réponse : la variable d'intérêt (le loyer) ne fait par construction pas partie des marges de calage.

Par ailleurs, les marges elles-mêmes reposent sur des sources imparfaites. Trois fragilités méritent d'être signalées. Premièrement, la part de la gestion directe est estimée à dire d'expert, sans source administrative consolidée. Compte tenu du déséquilibre massif entre les segments dans l'échantillon brut, le résultat du calage est très sensible à une erreur sur cette ventilation : si le partage est en réalité 60/40 alors que l'expert estime 50/50, le poids initial est biaisé d'environ 20 %, et ce biais se propage dans tout le calage. Les modalités uniques de gestion directe d'une part et gestion déléguée d'autre part dans le calage de l'échantillon ignorent par ailleurs l'hétérogénéité interne de ces segments.

Pour l'époque de construction, les prescriptions méthodologiques du comité scientifique n'indiquent pas de préférence entre le RP de l'INSEE et le fichier FILOCOM produit par la DGFIP à partir du croisement de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Or ces deux sources de données diffèrent significativement dans l'estimation de l'ancienneté du parc de logements.

Tableau n° 22 : écarts entre l'ancienneté de construction du parc locatif privé décrite par le recensement de la population et par le fichier FILOCOM (en points de pourcentage)

Territoire	Avant 1946	1946-1970	1971-1990	1991-2005	Après 2005
Bordeaux	**−18,8**	+9,1	+5,7	+2,8	+1,2
Lille	**−24,6**	+12,4	+10,1	+0,1	+2,0
Lyon + Villeurbanne	**−17,3**	+8,3	+9,5	0,0	−0,5
Montpellier	**−8,1**	+0,6	+8,2	−1,3	+0,6
Paris	**−21,2**	+9,8	+9,6	+1,1	+0,7

Source : Cour des comptes à partir des extractions du RP de l'INSEE 2022 et de FILOCOM 2021 fournies par l'ANIL et le SDES. Les écarts sont calculés comme RP minus FILOCOM en pts de pourcentage.

La variable relative à l'ancienneté de la construction est déclarative dans les données de l'INSEE : c'est le répondant (occupant ou propriétaire interrogé) qui indique l'époque du logement. Ce mode de réponse peut être source de biais dans la mesure où les occupants peuvent mal estimer l'ancienneté de leur logement. Dans FILOCOM en revanche, la variable d'époque de construction est issue des fichiers fonciers MAJIC (mise à jour des informations cadastrales) et correspond à l'année de construction déclarée aux services du cadastre lors de l'établissement ou de la révision de la valeur locative cadastrale. Autrement dit, lorsqu'un local subit des travaux lourds de réhabilitation, les services des impôts peuvent procéder à une révision de la valeur locative et mettre à jour l'année de construction pour refléter l'état rénové du bien. Cette règle documentée par le CEREMA n'est pas uniformément appliquée[180]. Dans l'ensemble, les résultats présentés dans le tableau *supra* montrent que les fichiers fonciers tendent à « vieillir » le parc par rapport au recensement de la population pour les logements très anciens (avant 1945) dans les grandes agglomérations observées.

En pratique, l'ANIL privilégie FILOCOM tandis que l'OLAP utilise le RP pour effectuer les redressements sur les marges d'époque de construction.

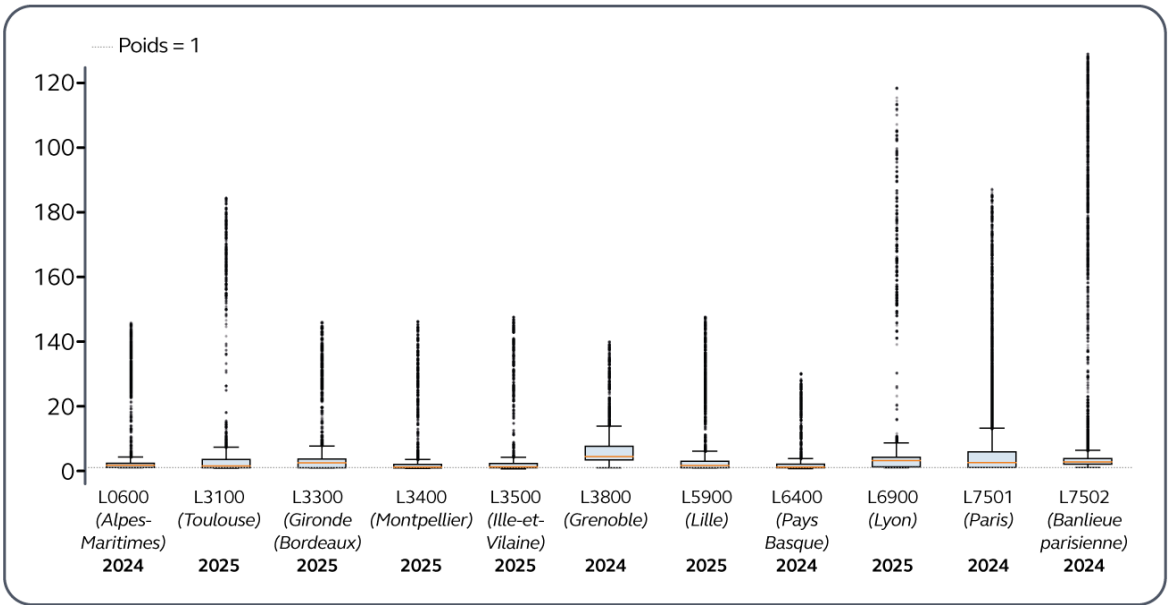
1.4.2. Analyse des poids

Cette analyse vise en particulier à mesurer les risques qu'une poignée d'observations atypiques mais fortement pondérées déplacent les médianes de loyers de façon substantielle. Autrement dit, s'il y a des biais dans les données brutes, dans quelle mesure risquent-ils d'être amplifiés par le redressement ?

[180] https://doc-datafoncier.cerema.fr/doc/guide/ff/jannath-annee-de-construction#3-des-dates-de-construction-non-renseignees-sont-actualisees-ulterieurement-et-concernent-des-locaux-de-toutes-les-epoques.

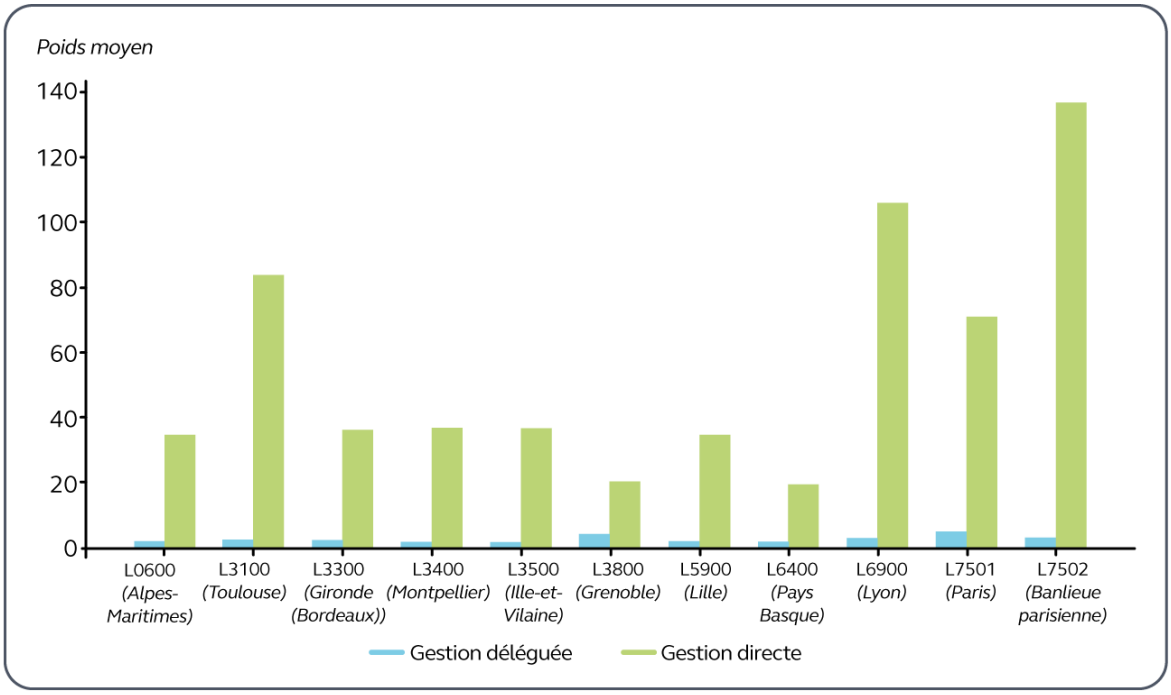
Les pondérations restent globalement maîtrisées dans les bases de données des OLL, avec un poids moyen compris entre 3,5 et 7,5 selon les territoires et les millésimes, un poids médian se situant le plus souvent entre 1,5 et 5, et le top 1 % des poids variant entre 25 et 120 selon les cas. L'OLAP présente des pondérations beaucoup plus dispersées, qui traduisent vraisemblablement à la fois l'hétérogénéité du parc francilien et la logique de calage spécifique sur les médianes actualisées de l'IRL présentée précédemment. Celle-ci n'est pleinement active qu'à partir de 2022-2023 dans les données sur la banlieue parisienne, ce qui rend la lecture temporelle particulièrement délicate.

Graphique n° 4 : distribution des poids dans les bases de données redressées des observatoires



Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet. Dernière année disponible (2024 ou 2025). Tronqué à P99.

Graphique n° 5 : poids moyen par type de gestion et par observatoire



Source : calculs Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet. Dernière année disponible (2024 ou 2025).

En conséquence de leur faible représentation dans l'échantillon brut collecté, les logements en gestion directe sont surpondérés dans la base de données finale. Pour l'ensemble des OLL, un logement en gestion directe pèse typiquement 20 fois plus qu'un logement en gestion déléguée. Le poids médian des logements intermédiés est compris entre 1 et 4 dans les bases de données. En gestion directe en revanche, le poids médian varie, sur l'ensemble des années, de presque 10 (Grenoble en 2020) à plus de 100 (Paris et sa banlieue sur quasiment tous les millésimes).

Les écarts les plus extrêmes entre la pondération du parc intermédié et du parc en gestion directe concernent ponctuellement Lyon (ratio de 34,2 en 2025 entre le poids moyen en gestion directe et en gestion déléguée) et de façon structurelle la banlieue parisienne (au-delà de 30 sur toute la période, atteignant même 47 en 2022). Ainsi à Lyon une observation médiane en gestion directe en 2025 représente 75 logements du parc réel ; en banlieue parisienne en 2024, elle en représente 133.

Ces ratios fluctuent avec les aléas de la collecte des données. Paris affiche ainsi en 2023 un ratio de 7,4, contre 21-23 les années précédentes, alors que l'échantillon de la gestion directe a plus que doublé cette année-là. À Toulouse, le ratio moyen passe de 11,2 à 34,9 en six ans ; en parallèle la part de la gestion directe dans l'échantillon brut chute de 7,6 % à 2,5 %. La communauté d'agglomération du Pays Basque connaît aussi une rupture entre 2021 et 2022 (passage d'une moyenne de 19,8 à 10,5) cohérente avec un doublement des observations directes qui permet de modifier durablement le profil de pondération. Grenoble est le seul territoire où le ratio entre le poids moyen en gestion directe et en gestion déléguée reste inférieur à 6 dans la plupart des millésimes, grâce à son effort de collecte directe structurellement plus élevé (20 % de l'échantillon).

La sur-collecte appliquée dans les observatoires concernés par l'encadrement des loyers ne prémunit pas contre le recours à des pondérations élevées. Elle est associée à de meilleurs indicateurs moyens de distribution des poids dans quelques territoires (Grenoble, Bordeaux, Lille). Mais dans la majorité des cas, elle ne corrige pas le déséquilibre structurel entre gestion directe et déléguée ni la concentration des poids qui en résulte.

De façon corollaire, les poids extrêmes correspondent à près de 100 % à des observations en gestion directe. Cela signifie que toute fragilité méthodologique dans la constitution de la base de données sur ce segment (biais de sélection, non-réponse différentielle, faible couverture) se retrouve concentrée sur les logements qui pèsent le plus lourd dans le calcul des médianes, avec un risque d'amplification important des biais dans les résultats finaux.

Tableau n° 23 : distribution des poids par type de gestion et par observatoire

Observatoire	Gestion	Nb. obs.	Moyen	Médian	P90	P99	Max
Alpes-Maritimes	Déléguée	31 173	1,8	1,7	2,9	4,4	8,2
	Directe	2 222	34,6	32,5	50,1	70,9	93,2
Toulouse	Déléguée	38 076	2,4	1,5	4,8	7,7	26,2
	Directe	988	83,8	77,1	124,3	192,4	251,6
Bordeaux	Déléguée	28 680	2,5	2,3	5,2	7,7	12,2
	Directe	1 870	35,9	33,1	52,2	78,6	109,0
Montpellier	Déléguée	22 604	1,6	1,0	3,3	5,8	11,5
	Directe	1 281	36,8	32,3	60,8	100,7	123,7
Rennes	Déléguée	16 557	1,6	1,2	2,9	3,8	7,4
	Directe	977	36,5	36,9	51,8	77,9	105,6
Grenoble	Déléguée	6 164	4,2	4,0	7,2	12,3	25,8
	Directe	1 551	20,2	16,9	34,5	58,0	90,1
Lille	Déléguée	24 046	1,9	1,5	3,6	6,0	10,7
	Directe	2 142	34,3	33,5	51,9	79,1	134,1
Pays Basque	Déléguée	11 250	1,6	1,0	2,8	4,6	8,9
	Directe	1 465	19,5	19,4	28,0	51,9	64,8
Lyon	Déléguée	29 926	3,1	3,2	5,4	8,1	23,3
	Directe	1 094	105,9	75,5	206,1	367,6	483,9
Paris	Déléguée	49 492	5,0	2,4	13,3	32,6	157,2
	Directe	1 676	71,0	59,5	133,3	251,4	517,9
Banlieue parisienne	Déléguée	113 016	3,3	2,8	5,2	10,5	147,4
	Directe	2 616	136,8	121,3	223,3	408,8	699,3

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet. Dernière année disponible (2024 ou 2025).

En dehors de l'agglomération parisienne, les observations à poids extrêmes présentent en moyenne des loyers au mètre carré inférieurs au reste de la base, ce qui tend à tirer les médianes pondérées vers le bas. C'est cohérent avec le constat établi en amont selon lequel les bailleurs directs, sous-représentés dans la collecte et donc redressés à la hausse par le calage sur marges, pratiquent des loyers plus modérés.

Paris et sa banlieue présentent un profil inverse : les observations surpondérées y tirent les médianes vers le haut. Ce résultat doit être lu en regard de la spécificité du redressement appliqué par l'OLAP : la méthode de calage avec marge IRL ajuste les poids pour que la médiane pondérée coïncide avec une cible (loyer de référence N-1 indexé par l'IRL). Si cette cible est supérieure à la médiane brute de la collecte, le mécanisme attribue mécaniquement des poids plus élevés aux observations situées au-dessus de la médiane brute, ce qui est précisément ce qu'on observe ici. Il est délicat de dissocier dans le profil des extrêmes parisiens ce qui relèverait d'une caractéristique structurelle du parc ou d'une propriété du redressement.

1.4.3. Sensibilité des médianes aux poids extrêmes

Le test consiste à recalculer les médianes pondérées en excluant le 1 % d'observations ayant les poids les plus élevés pour chaque observatoire et chaque année puis à mesurer l'écart en pourcentage avec la médiane précédente prise sur l'ensemble des observations. Le test est décliné à deux niveaux : par secteur géographique et, dans la perspective de l'encadrement des loyers, par typologie généralement retenue dans les arrêtés préfectoraux : zone x nombre de pièces x époque de construction (la base de données ne contenant que des logements vides, il n'y a pas lieu de distinguer meublé/vide).

Un écart inférieur à 0,5 % peut s'interpréter comme une médiane reposant sur un nombre suffisant d'observations bien réparties. Dans le cas contraire, un faible nombre d'observations à poids très élevé « font » la médiane à elles seules, ce qui rend le résultat instable, au sens où il risque de dépendre davantage de caractéristiques individuelles de logements spécifiques plutôt que d'une tendance statistique de fond.

En calculant dans un premier temps les médianes pondérées par zone, sur l'ensemble des observatoires et des années disponibles, on trouve dans 22 % des cas un écart absolu supérieur à 2 % quand on exclut le top 1 % des poids. La banlieue parisienne dénote avec 45 % d'écarts au-delà de 2 %. Suivent Lille avec un écart moyen de 2,0 %, Lyon (1,5 %) et Toulouse (1,3 %). L'analyse du signe des écarts est éclairante. Par convention, l'écart est calculé comme la différence entre la médiane sans top 1 % et la médiane sur données complètes. À Lille, les écarts positifs dominent massivement, autrement dit les observations les plus pondérées ont systématiquement des loyers inférieurs à la médiane de zone. C'est cohérent avec le profil identifié plus haut sur les observations présentant des poids extrêmes. Le même constat se retrouve avec une intensité moindre dans la plupart des autres territoires. Le phénomène est en revanche est inversé à Paris et en banlieue parisienne.

En considérant à présent le croisement des zones, nombre de pièces et époque de construction, les effectifs se réduisent et la sensibilité de la médiane augmente mécaniquement. 32 % des tests montrent un écart supérieur à 2 %, 17 % un écart supérieur à 5 % et 7 % un écart supérieur à 10 %. À la maille réglementaire des arrêtés préfectoraux, le loyer de référence est donc sensible à une poignée d'observations dans une proportion non négligeable de cellules, en particulier les segments peu collectés. Par territoire détaillé dans le tableau ci-dessous, Grenoble

et Lille présentent les médianes les plus stables, tandis que la banlieue parisienne affiche les résultats les plus dégradés. Lyon a également un grand nombre de cellules au-delà de 10 % d'écart.

Tableau n° 24 : résultats des tests de sensibilité des médianes aux poids extrêmes

Observatoire	Nb. cellules	Écart absolu moyen	90e centile des écarts absolus	Part des écarts absolus supérieurs à 2 %	Part des écarts absolus supérieurs à 5 %	Part des écarts absolus supérieurs à 10 %
Alpes-Maritimes	1 228	2,38 %	6,83 %	29,2 %	14,4 %	6,2 %
Toulouse	799	2,70 %	7,89 %	30,3 %	16,9 %	6,5 %
Bordeaux	598	1,67 %	5,10 %	27,1 %	10,5 %	3,3 %
Montpellier	555	1,85 %	5,28 %	26,8 %	10,8 %	2,7 %
Rennes	573	2,17 %	5,68 %	23,6 %	10,8 %	5,2 %
Grenoble	572	0,68 %	2,22 %	10,5 %	3,5 %	1,0 %
Lille	688	0,83 %	2,75 %	12,6 %	4,5 %	2,0 %
Pays Basque	387	1,64 %	6,21 %	19,9 %	11,4 %	4,7 %
Lyon	1 019	2,45 %	7,65 %	27,4 %	16,8 %	7,2 %
Paris	1 320	2,31 %	6,90 %	35,1 %	15,5 %	4,7 %
Banlieue parisienne	1 822	4,88 %	12,83 %	55,1 %	34,4 %	15,6 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL sur leur périmètre complet ; logements loués vides ; ensemble des années disponibles (2019-2025).
Le tableau présente la distribution des écarts absolus entre la médiane pondérée initiale et la médiane recalculée en retirant le top 1 % des observations les plus pondérées, pour chaque croisement zone x nombre de pièces x époque de construction x année par observatoire. Un seuil minimal de 10 observations est requis pour les calculs.

L'instabilité n'est pas simplement liée au faible effectif de certaines cellules. Au contraire, le taux de cellules instables (écart en valeur absolue supérieur à 2 %) augmente avec le nombre d'observations : il est de 22 % pour les cellules de 10 à 29 observations, monte à 33 % pour les cellules de 50 à 99 observations, reste à 35 % pour les tranches 100-199 et 200-499, et ne diminue qu'au-delà de 500 observations (27 %). Le choix de ne pas utiliser des médianes calculées sur moins de 50 observations pour les loyers de référence (voir *infra*) ne suffit donc pas complètement à résoudre la difficulté des pondérations excessives. Un critère complémentaire fondé sur le nombre effectif d'observations (c'est-à-dire en tenant compte de la contribution de chaque observation à la précision de l'estimation) permettrait de mieux identifier les cellules dont la médiane pondérée est structurellement instable.

2. La fixation des loyers de référence

Cette partie a pour objectif d'interroger l'adéquation des critères réglementaires et des zonages retenus pour le calcul des médianes dans le cadre de l'encadrement des loyers. Les arrêtés préfectoraux fixent en effet les loyers de référence selon les secteurs géographiques déterminés en fonction « *de la structuration du marché locatif constatée par l'observatoire*

local des loyers » (art. 140 de la loi ÉLAN) et les catégories de logement distinguant au minimum les critères suivants : location meublée ou vide, nombre de pièces principales et époque de construction. On appellera « cellule » la strate élémentaire constituée par le croisement d'un secteur géographique donné, d'une catégorie de nombre de pièces et d'une époque de construction. Le loyer de référence est calculé comme la médiane pondérée des loyers observés dans la cellule considérée. Le loyer majoré (plafond) en est dérivé par un coefficient multiplicateur de 1,2 et le loyer minoré (plancher) par un coefficient de 0,7. Les loyers de référence pour les logements meublés et les maisons individuelles sont construits à partir d'un coefficient multiplicateur dérivé d'un modèle économétrique.

L'hypothèse implicite est que les logements regroupés dans une même cellule réglementaire sont suffisamment homogènes pour qu'un loyer unique les résume correctement.

La qualité du dispositif d'encadrement des loyers dépend en particulier de la capacité du zonage à isoler des sous-marchés locatifs effectivement distincts. Si deux zones présentent des niveaux de loyer similaires à caractéristiques égales, le découpage est redondant (sur-segmentation). Si, à l'inverse, une zone recouvre des réalités locatives hétérogènes, la médiane qui en résulte ne représente correctement aucun des sous-marchés qu'elle agrège (sous-segmentation). L'enjeu juridique est direct : l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019 à Paris a fait l'objet d'un contentieux sur des motifs liés à la pertinence du découpage géographique et le Conseil d'État sur ce sujet a affirmé la nécessité d'apprécier l'homogénéité réelle des secteurs retenus[181].

L'audit vise donc à répondre aux questions suivantes : retient-on les bonnes variables ? Les zonages sont-ils suffisamment discriminants ? La dispersion résiduelle au sein des cellules est-elle raisonnable, ou signale-t-elle un découpage inadéquat ? Y a-t-il des signaux de multimodalité dans les distributions des cellules ? Y a-t-il un impact de la définition d'un zonage « à cheval » entre des communes concernées par l'encadrement des loyers et des communes qui ne le sont pas ?

L'analyse porte sur l'ensemble des dix observatoires pour lesquels des données sont disponibles : Alpes-Maritimes, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Rennes, Grenoble, Lille, Pays Basque, Lyon, ainsi que les deux segments de l'agglomération parisienne constitués de Paris-même et de sa banlieue. Les données couvrent les années 2019 à 2024, voire 2025 pour certains OLL. Trois observatoires se situent sur un territoire non concerné par l'encadrement des loyers au moment de l'analyse : Alpes-Maritimes, Toulouse et Rennes. Ils sont cependant inclus à des fins comparatives sur la base des critères réglementaires retenus classiquement dans les autres territoires en termes de catégories de nombres de pièces et d'époque de construction, et sur la base de leur zonage existant. Dans tous les cas, c'est le périmètre géographique entier de l'OLL qui est retenu dans les sections 2.1 à 2.3, y compris dans les territoires soumis à l'encadrement des loyers, puisque c'est sur ce périmètre que les zonages sont construits et que les médianes de référence sont calculées. Des analyses limitées au périmètre strict de l'encadrement des loyers sont menées en 2.4 et 2.5.

[181] CE, 18 novembre 2024, n° 489856, FNAIM et autres c/ ville de Paris, 5ème 6ème chambres réunies, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Les bases de données sont par ailleurs filtrées sur les logements loués vides, voire les appartements loués vides, en cohérence avec le calcul des médianes, sans conséquences significatives sur les effectifs de l'échantillon.

Les bases de données de l'OLAP ayant été redressées sur les médianes actualisées de l'IRL, des précautions de lecture s'imposent sur la comparaison des résultats entre les OLL.

Pour finir, les révisions de zonage intervenues dans la plupart des observatoires au cours de la période sous revue et rappelées dans le tableau ci-dessous induisent des ruptures de série à prendre en compte dans l'interprétation de certains résultats.

Tableau n° 25 : zonage des observatoires

Observatoire	Zonage et révisions
Alpes-Maritimes	13 zones depuis l'extension en 2018 du périmètre d'observation à la totalité du département, dont 6 zones infra-communales à Nice et 7 zones communales hors de la ville de Nice. Actualisation entre 2023 et 2024 avec une méthode de zonage « iso-loyers » aboutissant à un découpage en 12 zones de la bande littorale et du moyen-pays plus une zone réservée au haut-pays.
Paris et sa banlieue	14 zones à Paris (actualisé la dernière fois en 2014) et 19 zones en banlieue parisienne (actualisé la dernière fois en 2017).
Lille	8 zones jusqu'en 2021 dont 4 infra-communales à Lille. Actualisation du zonage entre 2021 et 2022 passant à 5 zones sur l'ensemble de l'agglomération.
Lyon	13 zones jusqu'en 2019. Actualisation entre 2019 et 2020 afin d'aboutir à un découpage spécifique « iso-loyer » des communes soumises à l' encadrement des loyers (4 zones à Lyon et Villeurbanne en 2020-2021) enrichi deux ans plus tard (5 zones à partir de 2022). Le nombre total de zones d'observation de l' OLL a ainsi été de 9 en 2020 et 2021 puis de 10 à partir de 2022.
Montpellier	5 zones actualisées en 2021 et en 2024
Bordeaux	6 zones entre 2016 et 2021 suivant une méthode « iso-loyer ». Actualisation entre 2021 et 2022 conduisant à un découpage en 5 zones uniforme sur l'agglomération bordelaise.
Pays Basque	4 zones jusqu'en 2018 ; les communes ajoutées au périmètre d'observation de l'observatoire en 2018 et en 2021 ont été placées en bloc dans de nouvelles zones 5 et 6, laissant les zones 1 à 4 inchangées. Actualisation entre 2022 et 2023 pour aboutir à un zonage en 4 zones sur l'ensemble du périmètre d'observation.
Grenoble	6 zones depuis 2017 établies à l'aide d'une méthode de zonage « iso-loyers », dont 3 zones infra-communales à Grenoble.
Toulouse	8 zones. Actualisation entre 2020 et 2021 avec une méthode de zonage « iso-loyers » conduisant à un découpage de Toulouse en 5 zones et des communes de périphérie en 3.
Rennes	6 zones à partir de 2017 dont trois au sein de la ville-centre. Actualisation entre 2023 et 2024 avec une méthode de zonage « iso-loyers » dans le cadre du nouveau PLH 2023-2028. Le nouveau découpage en 6 zones n'est plus structuré autour d'une distinction entre la ville de Rennes et ses communes périphériques.

Source : Cour des comptes

2.1. Décomposition de variance par ANOVA séquentielle pondérée

Le premier volet de l'analyse mesure la contribution respective de chaque dimension de la grille réglementaire (zone, nombre de pièces, époque de construction) à l'explication de la variance des loyers au mètre carré, afin de quantifier la part de variance résiduelle, c'est-à-dire la variabilité des loyers que la grille ne peut pas capter.

La variable dépendante est le logarithme du loyer mensuel hors charges au mètre carré (N_loym2c) [182]. L'estimation est réalisée par moindres carrés pondérés, les poids étant ceux des bases redressées par le centre national de traitement, afin de respecter la représentativité des résultats vis-à-vis de la population cible de chaque OLL.

L'ANOVA séquentielle consiste à estimer une série de modèles emboîtés, chacun ajoutant un bloc de variables au précédent. Le R^2 incrémental de chaque bloc mesure sa contribution marginale à l'explication de la variance. Le résidu final ($1 - R^2$ du modèle complet) mesure la part de variance irréductible avec les variables disponibles. L'ordre d'introduction est le suivant :

- M0 : modèle avec constante seule ;
- M1 : ajout de la zone géographique (N_zone) ;
- M2 : ajout du nombre de pièces (n_nop5) et de l'époque de construction (L32 recodée) ;
- M3 : ajout d'un terme d'interactions zone × pièces et zone × époque ;
- M3b : ajout de tranches de surface (terciles de L42, conditionnels au nombre de pièces) ;
- M4 : ajout du type de gestion (L52) et de l'ancienneté d'occupation (n_del5r).

Les variables catégorielles sont introduites sous forme d'indicatrices avec suppression d'une modalité de référence. Les interactions sont construites par concaténation des modalités. Les tranches de surface sont construites en découpant la distribution de la surface habitable en terciles au sein de chaque catégorie de nombre de pièces. Deux encodages de l'époque de construction sont par ailleurs testés : un encodage en quatre modalités (avant 1946, 1946–1970, 1971–1990, après 1990) pour la comparabilité entre les OLL ; l'encodage exact des catégories de l'arrêté préfectoral applicable lorsque celui-ci existe.

⁂

La grille réglementaire explique en moyenne moins de la moitié de la variance des loyers. Sur les seules variables retenues pour fixer les arrêtés préfectoraux, à savoir le zonage, le nombre de pièces et l'époque de construction, le R^2 médian est de 47,7 %. Le modèle complet, c'est-à-dire tenant compte en outre de la surface, du type de gestion et de l'ancienneté d'occupation, explique en médiane 62,6 % de la variance des loyers au m². Autrement dit, même en mobilisant un maximum de variables disponibles dans la base OLL, une large de part des écarts de loyers entre logements reste inexpliquée. Ce résidu correspond à des caractéristiques non observées par le modèle : l'étage, l'état du logement, son exposition, la qualité des prestations, le micro-quartier au sein de la zone. C'est un niveau de résidu élevé

[182] La transformation logarithmique est usuelle en économétrie du logement. Elle permet de réduire l'hétéroscédasticité (la dispersion des loyers augmente avec leur niveau) et d'interpréter les coefficients en termes d'écarts relatifs (%) plutôt qu'absolus.

mais pas anormal au regard du nombre limité de variables explicatives. Les modèles hédoniques basés sur les enquêtes nationales atteignent 74–78 % de variance expliquée sur le parc locatif privé collectif en y incluant notamment des variables de confort du logement (ascenseur, balcon, état) et de statut socio-économique infra-communal[183].

Ce résultat fixe un cadre d'interprétation qui sera confirmé par la suite : la médiane d'une cellule de la grille réglementaire résume une distribution de loyers qui reste substantiellement dispersée et cette dispersion découle de la construction d'une classification des logements réduite à seulement trois dimensions (hors meublé/vide et dans quelques cas maison individuelle/appartement).

Pour autant, les différences parfois marquées entre les territoires démontrent qu'il est possible d'atteindre un pouvoir explicatif plus important. À cet égard, Paris présente un profil atypique. Le R^2 total des variables réglementaires n'atteint que 31 % avec un pouvoir explicatif de chaque critère très faible (13 % sur le zonage, 15 % de variance complémentaire apportée par le nombre de pièces et l'époque de construction). Même les variables additionnelles (tranches de surface, type de gestion, ancienneté d'occupation) contribuent à réduire la variance inexpliquée de façon plus modeste que dans les autres territoires (delta de 13 pts de variance contre 15 pts en médiane). Cela laisse une dispersion résiduelle considérable qui reflète l'importance des facteurs non observés (l'étage, l'état de rénovation, le type d'immeuble, la proximité d'équipements). À l'opposé, Rennes (R^2 de 60 %) et Lille (54 %) présentent des marchés locatifs davantage structurés par les variables observées.

[183] Virginie Christel (SES/CGDD), *Des loyers de plus en plus sensibles au cadre de vie*, notes de synthèse du SES, n° 156, novembre-décembre 2004, pp. 19-30. Modèle estimé sur l'Enquête Logement 2002 (INSEE), champ : résidences principales de France métropolitaine, parc locatif privé collectif loué vide.
Service des données et études statistiques (SDES/CGDD), *L'estimation des loyers dans le compte satellite du logement 2022 — Actualisation avec l'Enquête Logement 2020. Notice méthodologique*, juin 2024. R^2 ajusté de 78 % dans le collectif privé et 63 % dans l'individuel privé, avec révision méthodologique intégrant une classification communale des loyers en vingt catégories issues de la carte des loyers.

Tableau n° 26 : décomposition de variance séquentielle des loyers par m²

OLL	R^2 Zone	R^2 Z+P+E	R^2 +Inter.	R^2 +Surf.	*ΔR^2 Surf.*	R^2 +G+A	Résidu
Alpes-Maritimes	0,104	0,367	0,392	0,491	*0,101*	0,541	0,459
Toulouse	0,198	0,514	0,531	0,631	*0,109*	0,652	0,348
Bordeaux	0,104	0,421	0,430	0,584	***0,150***	0,631	0,369
Montpellier	0,076	0,471	0,477	0,618	*0,131*	0,642	0,358
Rennes	**0,238**	**0,586**	**0,605**	**0,701**	*0,102*	**0,717**	**0,283**
Grenoble	0,100	0,414	0,425	0,544	*0,125*	0,552	0,448
Lille	0,215	0,529	0,540	0,662	*0,118*	0,680	0,320
Pays Basque	0,227	0,486	0,504	0,590	*0,093*	0,616	0,384
Lyon	0,150	0,418	0,439	0,541	*0,116*	0,584	0,416
Paris	**0,128**	**0,274**	**0,308**	**0,371**	***0,064***	**0,442**	**0,558**
Banlieue parisienne	0,200	0,464	0,490	0,556	*0,069*	0,626	0,374

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides uniquement.
Indicateurs : R^2 médians par OLL pour la période 2019-2025.
Les colonnes représentent les variables de la décomposition ANOVA introduites séquentiellement : zone, puis nombre de pièces et époque (Z+P+E), puis interactions zone × pièces et zone × époque (Inter), puis surface (Surf. en terciles conditionnels au nombre de pièces), puis gestion et ancienneté d'occupation (G+A). ΔR^2 Surf. est la variance supplémentaire apportée par l'ajout de cette variable.
Lecture : pour Rennes, la zone seule explique 23,8 % de la variance du loyer au m² ; en ajoutant le nombre de pièces et l'époque, on monte à 58,6 % ; les interactions, la surface puis la gestion et l'ancienneté portent le R^2 à 71,7 %, laissant 28,3 % de variance résiduelle non expliquée par les variables disponibles. La surface contribue pour 10,2 points (ΔR^2 Surf.) à cette progression.

Le zonage explique une part limitée de la variance des loyers. Le R^2 de la zone seule est systématiquement faible. Il varie entre 8 % à Montpellier et 24 % à Rennes, avec une médiane à 15 %. Cela signifie que la localisation, telle que la capte le zonage des observatoires, n'explique qu'une fraction modeste de la dispersion des loyers. L'interprétation est cependant ambivalente. Un faible pouvoir explicatif du zonage peut être le signe d'un marché spatialement homogène (les loyers sont objectivement les mêmes partout dans l'agglomération toutes choses égales par ailleurs, et le zonage est inutile), tout autant que d'un zonage mal construit (le zonage regroupe des quartiers à loyers très différents et un meilleur découpage aurait un pouvoir explicatif plus élevé).

Ce sont principalement les caractéristiques intrinsèques du logement, et non sa localisation géographique, qui structurent les niveaux de loyer. Le gain apporté par les catégories réglementaires relatives au nombre de pièces et à l'époque de construction est en effet significatif puisque celles-ci apportent 30 points de R^2 supplémentaires en médiane par rapport au zonage seul. Ce résultat est constant dans le temps et entre les observatoires. Il s'agit donc de loin du facteur le plus explicatif de l'hétérogénéité des prix. Savoir si un logement est un studio ancien ou un T4 récent renseigne trois fois plus sur son loyer que de connaître sa

zone. C'est un résultat attendu : le nombre de pièces et l'époque de construction sont des déterminants structurels du loyer au m² (effet taille, qualité constructive). Cela relativise néanmoins le rôle du zonage dans le dispositif d'encadrement : l'homogénéité de la grille réglementaire (zone × pièces × époque) est avant tout garantie grâce aux caractéristiques du logement.

Le R^2 incrémental des caractéristiques du logement est très variable, de 14 pts à Paris jusqu'à 40 points à Montpellier. Le Pays Basque dénote : la localisation pèse quasiment autant que les caractéristiques du logement (R^2 de 23 % et 26 %), ce qui reflète vraisemblablement l'intensité du gradient géographique littoral/intérieur captée par le zonage.

On peut relever par ailleurs que les interactions zone × caractéristiques du logement apportent un gain modeste mais non négligeable (+ 2 points de R^2 en médiane). Cet effet indique que la valorisation d'un même type de logement varie entre zones, bien que faiblement, ce qui justifie le principe d'une grille croisant zone et caractéristiques.

La surface constitue un facteur de biais intra-cellule significatif. Les tranches de surface (terciles conditionnels au nombre de pièces) apportent un gain médian de 11 points de R^2 (avec un minimum de 6 points pour Paris et un maximum de 15 points pour Bordeaux). Cet écart est comparable, en ordre de grandeur, à la contribution du découpage géographique lui-même (voire pour certains territoires, il est même supérieur à cette dernière – c'est le cas à Montpellier et Grenoble), et est le deuxième facteur explicatif après les variables de la grille réglementaire (zone x pièces x époque).

Ce résultat est lié au phénomène documenté des économies d'échelles résidentielles qui prédit la décroissance du loyer unitaire avec la surface : les charges fixes (entrée, cuisine, salle de bain) étant réparties sur une surface plus grande, le coût unitaire décroît, si bien qu'un grand logement est relativement moins cher au m² qu'un petit logement de même localisation et de même qualité intrinsèque. C'est en particulier vrai au sein d'une même catégorie de logements (studios, T2, etc.) et cela a pour conséquence, dans le cas de l'encadrement des loyers, que la valeur de référence, fixée comme la médiane croisant zone × pièces × époque, mélange des logements de surfaces très différentes dont les loyers unitaires ne sont pas comparables. Le loyer de référence majoré sera structurellement plus bas pour les petites surfaces (dont le loyer/m² est élevé) et plus hautes pour les grandes (dont le loyer/m² est faible).

Pour finir, le type de gestion et l'ancienneté expliquent en médiane 2,8 points de variance supplémentaire. Ce résultat est cohérent avec ce que l'on sait des comportements de fixation des loyers qui diffèrent entre la gestion directe et la gestion intermédiée d'une part, et entre les logements loués depuis plusieurs années et les logements reloués régulièrement d'autre part (cf. *supra*).

2.2. Tests de séparabilité des zones

On recherche à présent si les zones sont effectivement distinctes en termes de niveaux de loyer, une fois contrôlées les caractéristiques du logement.

La démarche est en deux temps.

On estime d'abord un modèle des moindres carrés pondérés du loyer hors charges au m², sans variable de zone (uniquement nombre de pièces + époque de construction + type de gestion + ancienneté), dont on extrait les résidus. Ces résidus représentent la part du loyer non expliquée

par les caractéristiques précédentes du logement. Si le zonage est pertinent, la distribution des résidus doit différer significativement d'une zone à l'autre : les zones « chères » présenteront des résidus systématiquement plus élevés que les zones « moins chères », reflétant un effet de localisation non capté par les autres variables.

Un test de Kruskal-Wallis est ensuite appliqué pour évaluer l'existence d'un effet global de la zone sur les résidus. Si ce test est significatif (ce qui est le cas en pratique pour l'ensemble des OLL et des années disponibles), on procède à des tests de Mann-Whitney par paires de zones consécutives, classées par médiane de résidu croissante (tester l'ensemble des paires possibles serait coûteux et inutilement redondant). L'intuition fondamentale est que si le zonage capture bien un effet de localisation, alors les résidus devraient être systématiquement plus élevés dans les zones chères et plus bas dans les zones bon marché. Pour cela, on compare les rangs des résidus au sein de chacune des deux zones en testant l'hypothèse nulle selon laquelle les deux distributions sont identiques.

Pour illustrer, supposons que pour un observatoire et un millésime donnés, les résidus soient les suivants :

Zone	Nb. obs.	Médiane des résidus
3	2 200	−0,08
1	1 800	−0,03
4	2 000	+0,02
2	2 000	+0,09

On peut déjà noter que l'ordre des zones classées de la moins chère « toutes choses égales par ailleurs » à la plus chère « toutes choses égales à ailleurs » (ici 3 → 1 → 4 → 2) ne correspond pas forcément à la numérotation de l'observatoire. Dans cet exemple, l'écart médian des résidus entre les zones 3 et 2 est de 0,17 en log de loyer par m², soit environ 19 % en €/m².

Prenons les 2 200 résidus de la zone 3 et les 1 800 résidus de la zone 1. Le test consiste à classer l'intégralité de ces résidus, puis à regarder si les rangs de la zone 3 sont systématiquement plus bas que ceux de la zone 1. On mesure « combien de fois un résidu de la zone 1 est supérieur à un résidu de la zone 3 ». Sous l'hypothèse de distributions identiques, cette statistique devrait être environ égale à la moitié du produit des effectifs de chaque zone. Si la valeur prise s'en écarte beaucoup, on rejette l'hypothèse, autrement dit, la distribution des résidus diffère significativement entre les deux zones, ce qui atteste d'un effet de localisation distinct après contrôle des caractéristiques. Une correction de Bonferroni est appliquée pour tenir compte de la multiplicité des comparaisons – dit plus simplement : on divise le seuil de significativité statistique par le nombre de paires testées. Ici on aura comparé trois paires en tout : les paires 3 et 1, les paires 1 et 4 et les paires 4 et 2.

Il convient de souligner plusieurs limites à cette approche. D'abord, la significativité statistique est fortement influencée par la taille de l'échantillon : avec plusieurs milliers d'observations par zone, un écart même très faible en valeur absolue peut devenir

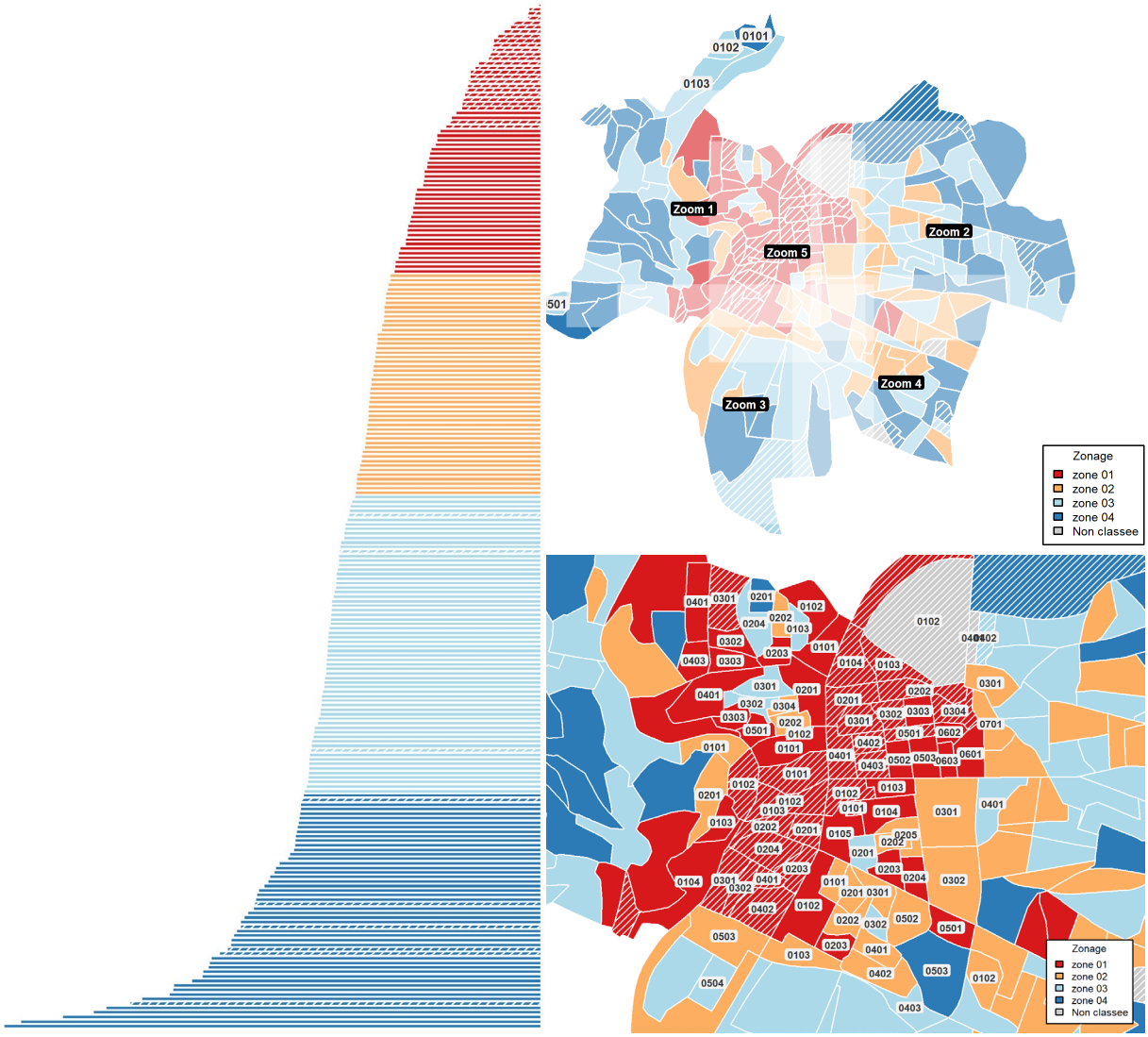
statistiquement significatif. La significativité ne garantit donc pas la pertinence pratique de la distinction. Inversement, l'absence de significativité après correction peut refléter un faible effectif plutôt qu'une absence réelle de différence. Il est donc nécessaire de combiner à la fois la lecture de l'ampleur de l'écart entre les médianes de résidu et de la significativité. Enfin, cette analyse ne permet pas de tester si le zonage est trop grossier, autrement dit si un zonage alternatif plus fin serait plus discriminant. Ce diagnostic pourra être étayé à partir des tests de bimodalité réalisés *infra* en 2.3.

Ce test rejoint la logique de la méthode « iso-loyer » mise en œuvre par l'ANIL pour la construction des zonages des observatoires. Cette méthode consiste à estimer une régression hédonique dans laquelle les indicatrices de zones élémentaires de territoire (IRIS ou communes) capturent un coefficient de localisation « toutes choses égales par ailleurs », puis à classer ces zones élémentaires par ordre croissant de coefficient et à les regrouper en un nombre limité d'agrégats aux points de rupture de la distribution. Les résidus extraits dans le test de séparabilité présenté ci-dessus jouent, à l'échelle de la zone agrégée, le même rôle que les coefficients : ce sont des « effets de localisation » purs. Les résultats présentés pourront donc à ce titre être lus comme une vérification *a posteriori* de la bonne application de la méthode « iso-loyer », à deux nuances près. D'une part, la construction du zonage repose sur des centaines de mailles géographiques élémentaires tandis que le test porte sur les quelques zones agrégées résultantes : on teste donc la séparabilité du résultat final, pas la cohérence du regroupement initial des ZET. D'autre part, la spécification du modèle des résidus diffère légèrement de celle de l'ANIL (qui inclut notamment un effet de la surface par pièces).

La méthode de construction des zones utilisée par l'OLAP pour la banlieue parisienne est comparable à celle de l'ANIL, dont elle constitue une version plus élaborée. Elle repose sur la même idée directrice : caractériser chaque zone élémentaire de territoire par un « effet de localisation » net des effets structurels du logement, puis regrouper les secteurs similaires en zones. Les zones élémentaires de territoire sont définies comme étant les 80 quartiers administratifs parisiens pour Paris et les IRIS ou communes pour la banlieue. Dans un premier temps, une régression quantile du loyer au mètre carré est estimée sur les variables structurelles habituelles (surface, nombre de pièces, époque, durée d'occupation, type de gestion) et sur des indicateurs géographiques, dont les coefficients capturent un effet de localisation net à la médiane conditionnelle. Par rapport à l'ANIL, le recours à la régression quantile rend l'estimateur de localisation plus cohérent avec l'indicateur réglementaire final (à savoir la médiane). Ces coefficients de localisation sont analysés dans un second temps afin de les classer, ainsi que les zones élémentaires territoriales associées, par similarité[184].

[184] La méthode exploite une propriété algébrique de la formulation duale du problème quantile pour construire une matrice de dissimilarité entre zones élémentaires de territoire : ce problème d'optimisation admet une solution dont les composantes appartiennent à un cône convexe. Les coefficients de localisation estimés héritent de cette structure, ce qui permet de définir entre eux une distance géométrique rigoureuse et d'en déduire une matrice de dissimilarité. Cette matrice est ensuite projetée dans un espace euclidien de faible dimension par la méthode du positionnement multidimensionnel (MDS), qui préserve au mieux les distances relatives entre secteurs. Les zones élémentaires de territoire, représentées comme des points dans ce plan, sont enfin regroupées par une méthode de classification standard (« *clustering k-means* »), le nombre de classes étant déterminé par la méthode du coude. Cette mesure de similarité entre secteurs n'est pas une simple proximité de coefficients sur une droite réelle, mais une distance dans un espace géométrique multidimensionnel tenant compte de la structure de l'ensemble de la distribution conditionnelle des loyers, ce qui est à la fois plus informatif et moins directement interprétable.

Graphique n° 6 : illustration de la construction du zonage par méthode « iso-loyer » pour Lyon



Source : ANIL

Le graphique de gauche représente l'histogramme des coefficients de localisation associés à chaque zone élémentaire du territoire (ici : les quartiers IRIS des communes de Lyon et Villeurbanne), classés par ordre croissant de coefficient. Les zones sont définies par regroupement de ces quartiers présentant des coefficients de localisation proches. Le code couleur permet d'identifier les zones définies statistiquement à gauche et les quartiers qui y sont associés sur les cartes à droite. On observe que le découpage statistique conduit à regrouper des quartiers qui ne sont pas nécessairement contigus.

⁂

Sur les 546 paires de zones testées sur l'ensemble des observatoires et des millésimes disponibles, 116 (21 %) s'avèrent non séparables.

Tableau n° 27 : résultats des tests de séparabilité des zones (Mann-Whitney, Bonferroni 5 %)

OLL	Nombre de paires de zones non séparables	% de paires de zones non séparables
Alpes-Maritimes	41 / 72	57 %
Agglomération toulousaine	4 / 49	8 %
Agglomération bordelaise	5 / 31	16 %
Agglomération de Montpellier	1 / 28	4 %
Rennes Métropole	1 / 35	3 %
Agglomération grenobloise	1 / 30	3 %
Métropole de Lille	4 / 37	11 %
Pays Basque/Sud-Landes	1 / 20	5 %
Agglomération lyonnaise	11 / 58	19 %
Paris	21 / 78	27 %
Banlieue parisienne	26 / 108	24 %

Source : calculs Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; résultats cumulés sur l'ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Lecture : la réalisation des tests statistiques de séparabilité sur les 14 secteurs géographiques parisiens pour chaque année de 2019 à 2024 conduit à faire au total 78 comparaisons de paires de zones, dont 21 affichent un résultat négatif (c'est-à-dire que les paires sont non séparables).

Les résultats des tests de séparabilité peuvent être utilement croisés avec la décomposition de variance réalisée précédemment (2.2 *supra*). Une paire de zones « non séparable » signale un découpage non discriminant : les deux zones pourraient être fusionnées sans perte d'information statistique significative sur les loyers. Si par ailleurs le R^2 global du zonage est plutôt élevé, cela pourrait suggérer que certaines zones sont effectivement redondantes. En revanche, si le R^2 global est plutôt faible, l'existence d'un nombre important de paires non séparables pourrait être un signe que le zonage rate la structure spatiale des prix. En effet, si chacune des zones mélange des quartiers chers et des quartiers bon marché, elles seront statistiquement « non séparables » non pas parce qu'elles sont homogènes *entre* elles, mais parce que chacune est tellement hétérogène *en interne* que leurs distributions se chevauchent.

Avec cette grille de lecture, on peut dégager quatre profils de territoire :

- Les territoires présentant un découpage géographique à la fois fortement discriminant et *a priori* bien découpé : cela concerne Rennes (R^2 de 24 % et 1 seule paire non séparable sur 35 analysées), le Pays-Basque (R^2 de 23 %, également 1 paire non séparable sur 20), Lille (R^2 de 22 % et 4 paires non séparables sur 37) et Toulouse (R^2 de 20 % et 4 paires non séparables sur 49).
- Les territoires présentant un découpage géographique faiblement discriminant mais une excellente séparabilité : autrement dit, le zonage ne capture peut-être pas toute la granularité géographique mais les secteurs existants se distinguent bien les uns des autres. Montpellier

et Grenoble sont dans cette situation, avec un R^2 global de moins de 10 % mais des zones presque toutes séparables. Ce résultat peut être cohérent avec un territoire relativement compact dont le marché serait effectivement peu différencié spatialement.

- Les territoires dont les révisions de zonage ont apporté une nette amélioration, tant en termes de la contribution statistique à l'homogénéité des cellules que de séparabilité des zones : c'est le cas de Bordeaux, qui affiche un R^2 médian de 10 % sur la période (assez faible donc) mais avec une rupture à partir de la révision opérée en 2022. Avant cette date, les tests de séparabilité montrent que les zones 1, 2 et 3 se confondent systématiquement. Après 2022, aucune paire non séparable n'est observée sur quatre années consécutives, tandis que le pouvoir discriminant du découpage géographique progresse modestement.

  Lyon affiche également une révision réussie du zonage. En 2019, avec 13 zones, les 6/12 paires non séparables (50 %) pointent un zonage en grande partie redondant ou inadapté. La première révision de 2020 abaisse immédiatement le résultat à 2 paires sur 7 non séparables. La révision de 2022 qui ajoute une zone au périmètre de l'encadrement sur Lyon et Villeurbanne porte le résultat à 0/8 en 2022 et 2023 (et une seule paire en 2024). Le passage de 13 à 8 zones en 2019 réduit un peu le pouvoir discriminant du zonage (R^2 de 15 % en 2019 à 14 % en 2020-2021), une légère perte d'information récupérée en 2022 (R^2 de 15 % à 16 % à partir de 2022). Lyon illustre un calibrage réussi entre le nombre de zones et leur pouvoir discriminant.

  À noter pour Lille également que la révision du zonage opérée en 2022 a amélioré la séparabilité des zones (0 paire non séparable après cette date), sans amoindrir le pouvoir explicatif global du zonage (le R^2 reste stable autour de 21 %).

- Les territoires présentant un découpage géographique d'apparence problématique : cette dernière catégorie concerne en premier lieu Paris et les Alpes-Maritimes. Ces deux territoires présentent un découpage géographique faiblement discriminant (R^2 de 13 % à Paris et 11 % dans les Alpes-Maritimes) et pour lequel les tests statistiques détectent des redondances structurelles dans les niveaux de loyers pratiqués entre les zones dans un nombre significatif de cas. Cela suggère un maillage qui ne colle qu'imparfaitement à la géographie réelle des prix.

  Le cas des Alpes-Maritimes est le plus frappant puisque 57 % des paires de zones analysées ne sont pas séparables, avec des signaux qui apparaissent de façon récurrente sur la période (les paires 10/3, 5/11, 2/8, 9/2, 12/13, 13/6 reviennent trois ou quatre fois sur six années). C'est l'indice que le zonage en 13 secteurs retenu jusqu'en 2024 est probablement mal dimensionné, créant des frontières entre zones dont les niveaux de loyers ne diffèrent pas statistiquement une fois les caractéristiques du logement contrôlées. Cette redondance répond à une demande locale d'avoir une connaissance plus détaillée des marchés locatifs en dehors de Nice.

  À Paris-même, sur les 14 secteurs géographiques distingués, 27 % de paires sont non séparables. En particulier, 4 paires de secteurs (8/12, 10/5, 3/6, 4/2) sont systématiquement non distinctes après contrôle des caractéristiques du logement. Combiné avec le faible pouvoir discriminant du zonage, cela suggère que le découpage en 14 secteurs lui-même ne capture qu'imparfaitement la structure spatiale des loyers parisiens, mélangeant possiblement des micromarchés très différents.

Enfin, la banlieue parisienne peut également être placée dans cette catégorie. Son zonage présente un pouvoir explicatif plutôt élevé (R^2 de 20 %) mais le nombre élevé de paires de zones non séparables (26 sur 108) suggère un zonage qui demeure imparfait.

Les analyses montrent ainsi que le caractère discriminant du critère géographique peut varier selon les territoires. Il n'est cependant pas certain cependant que des révisions de zonage permettraient de significativement mieux rendre compte de la structure des marchés locatifs les plus tendus et les plus segmentés. La construction actuelle des zones par résidus hédoniques optimise la séparabilité statistique des coefficients de localisation mais ne garantit pas une variance expliquée maximale. De façon exploratoire, des méthodes alternatives pourraient être testées. Des zonages par *clustering* spatial non supervisé sur prix hédoniques ajustés répondraient davantage à l'objectif de maximiser l'homogénéité au sein de chaque zone, mais peut-être au prix de la cohérence géographique.

2.3. Dispersion intra-cellule et détection de bimodalité

Cette section vise principalement à répondre à la question suivante : le loyer médian d'une cellule élémentaire des arrêtés préfectoraux est-il un résumé acceptable de l'ensemble des loyers qu'elle contient ?

Pour mémoire, l'analyse porte ici encore sur l'ensemble des OLL pour la période 2019-2025, y compris ceux n'étant pas concernés par l'encadrement des loyers, ainsi que sur le périmètre global de chaque observatoire. Par exemple pour l'OLAP, la banlieue parisienne est prise dans son entier, bien que seules 17 communes des EPT Plaine Commune et Est-Ensemble aient fait partie de l'expérimentation d'encadrement des loyers. L'intérêt de cette approche expansive est d'enrichir la compréhension du dispositif dans le cas de son élargissement à d'autres territoires.

Pour les OLL concernés, la grille utilisée dans les arrêtés préfectoraux (modalités d'époques de construction et de nombres de pièces) a été appliquée à chaque millésime concerné et de façon rétrospective pour les années antérieures au premier arrêté, sur la base du zonage OLL existant. Le cas échéant, les maisons individuelles ont été exclues des analyses. Pour les 3 OLL hors encadrement (Alpes-Maritimes, Toulouse, Rennes), une grille réglementaire standard à 4 époques de construction et 4 catégories de nombre de pièces a été utilisée. Les cellules disposant de moins de 50 observations ont été retirées, conformément aux prescriptions méthodologiques pour le calcul des médianes.

Pour chaque millésime et chaque OLL, les indicateurs suivants sont calculés par cellule :

- L'interquartile relatif (IQR) est l'écart entre le troisième (Q3) et le premier quartile (Q1) rapporté à la médiane pondérée. Il mesure la dispersion du cœur de distribution (50 % de logements centraux). Une cellule avec un rapport interquartile très large (seuil restant à définir) est probablement hétérogène et devrait être subdivisée.
- Le coefficient de variation (CV) est l'écart-type pondéré rapporté à la moyenne pondérée, multiplié par 100. Il mesure, comme l'IQR, la dispersion relative, mais il prend en compte l'ensemble de la distribution, queues comprises, et non seulement les 50 % centraux.
- Le ratio P90/P10 est le rapport entre le 90ème et le 10ème centile de loyer au m². C'est l'écart entre les 10 % les plus chers et les 10 % les moins chers, exprimé en multiplicateur. Il mesure l'amplitude des extrêmes d'une cellule. Plus il est élevé, plus la cellule contient des

logements éloignés de sa médiane. Un P90/P10 de 2 signifie par exemple que les 10 % de logements aux loyers les plus élevés se louent au moins deux fois plus cher au m² que les 10 % aux loyers les plus bas.

- Le coefficient bimodal de Sarle (BC) vise à signaler deux sous-marchés superposés dans une cellule donnée[185], avec l'idée que le loyer médian d'une cellule bimodale ne représente bien aucun des deux sous-marchés agrégés.

Les seuils d'alerte suivants ont été choisis par convention : IQR > 50 %, BC > 0,555 et P90/P10 > 2. Ils ne reposent pas sur un fondement théorique de portée normative.

Par ailleurs, des indicateurs supplémentaires sont calculés afin d'isoler la part de la dispersion attribuable à l'effet de surface. Partant d'une cellule élémentaire caractérisée par une zone, un nombre de pièces et une époque de construction, on calcule son IQR « brut », c'est-à-dire toutes surfaces de logement confondues au sein de cette catégorie. On estime ensuite une régression linéaire pondérée $loyer/m^2 = a + b \times surface$ sur les observations de cette cellule, qui permet pour chaque logement d'obtenir le résidu de cette régression : le loyer/m² observé, moins le loyer/m² prédit par la régression à partir de sa seule surface. Ce résidu représente l'hétérogénéité entre logements qui resterait s'ils avaient tous la même surface. On recalcule ensuite l'IQR sur ces résidus, « contrôlé de la surface ». La réduction d'IQR est la différence entre l'IQR brut initial et cet IQR contrôlé, exprimée en pourcentage de l'IQR brut. Si l'IQR passe de 30 % à 18 % après contrôle, la réduction est de 40 %, c'est-à-dire que 40 % de la dispersion initiale tenait à la variation de surface. Une réduction élevée signale que la cellule est principalement hétérogène parce qu'elle agrège des surfaces différentes au sein d'une même typologie zone x pièce x époque de construction.

2.3.1. Une dispersion majoritairement contenue

Sur 6 717 cellules examinées, l'IQR relatif médian s'établit à 24,6 %. 239 cellules (3,6 %) dépassent le seuil d'alerte de 50 %. Cette photographie d'ensemble est cohérente avec le caractère intrinsèquement hétérogène d'un marché locatif privé. Un IQR relatif médian de 25 % signifie qu'un logement au troisième quartile coûte typiquement un quart plus cher au m² qu'un logement au premier quartile, alors qu'ils relèvent du même loyer de référence. Cet écart peut être absorbé par la fourchette réglementaire entre le loyer de référence minoré et le loyer de référence majoré.

[185] Le coefficient de Sarle est un indicateur indirect : il signale une distribution dont les moments d'ordre 3 et 4 sont compatibles avec deux modes, mais ne prouve pas leur existence. L'inspection visuelle des histogrammes reste indispensable pour distinguer une vraie bimodalité d'une distribution unimodale asymétrique avec quelques valeurs extrêmes.

Tableau n° 28 : indicateurs de dispersion intra-cellule réglementaire

Observatoire	Nombre de cellules	IQR médian (%)	IQR P90 (%)	Part de cellules où IQR > 50 %	CV médian (%)	P90/P10 médian	Part de cellules bimodales
Alpes-Maritimes	994	27,4	41,8	3,5 %	21,6	1,7	1,4 %
Toulouse	555	19,9	33,2	0,4 %	17,1	1,5	2,7 %
Bordeaux	319	24,5	35,9	0,6 %	19,8	1,6	5,3 %
Montpellier	484	21,4	32,2	0,2 %	17,2	1,6	2,3 %
Rennes	376	20,5	34,8	1,1 %	17,3	1,5	4,5 %
Grenoble	410	21,7	33,3	0,2 %	18,3	1,6	5,9 %
Lille	450	24,4	33,9	0,2 %	19,9	1,6	2,2 %
Pays Basque	211	23,8	34,2	1,4 %	19,1	1,6	1,9 %
Lyon	551	22,6	35,9	0,9 %	18,5	1,6	4,5 %
Paris	1 031	25,7	45,2	7,2 %	20,6	1,7	9,3 %
Banlieue parisienne	1 336	28,5	47,9	8,3 %	21,6	1,8	13,2 %

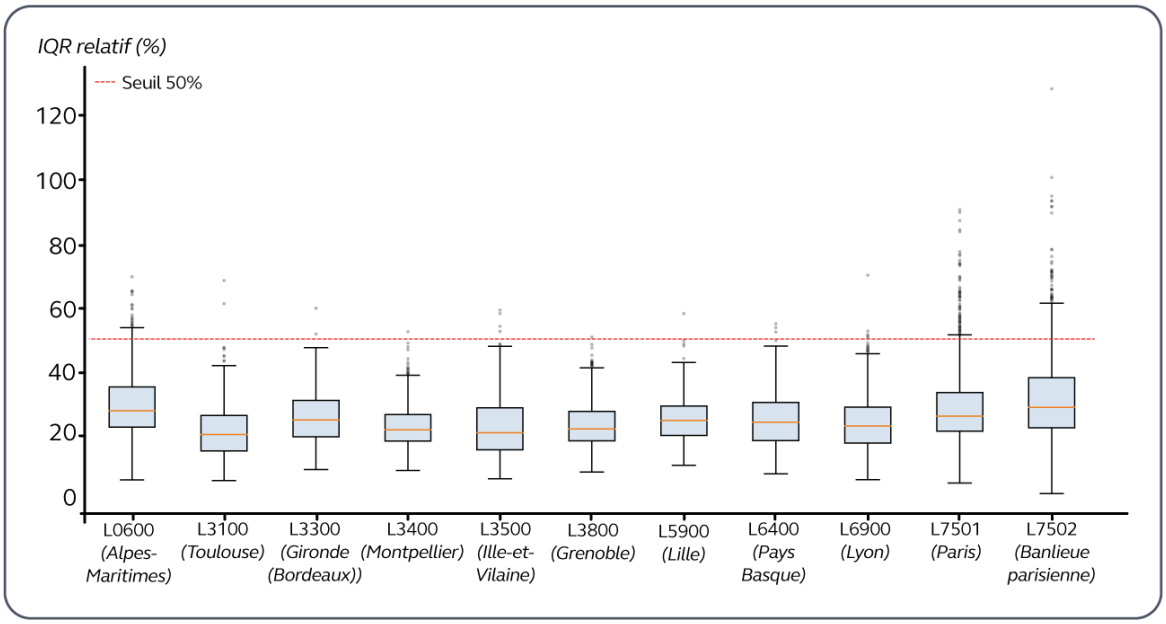
Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Indicateurs :la première colonne indique le nombre total de cellules analysées par OLL sur la période. Les résultats sont présentés en valeur médiane sur la période par OLL pour l'interquartile relatif (IQR), le coefficient de variation (CV) et le ratio P90/P10. « IQR P90 » est le top 10 % des interquartiles relatifs obtenus pour un OLL sur l'ensemble des années étudiées. Le tableau indique également la part des cellules dont l'interquartile relatif est supérieur à 50 % et la part des cellules bimodales au total par OLL sur la période.

Le coefficient de variation (CV) est fortement corrélé à l'IQR (Spearman de 0,78) avec une distribution resserrée (médiane 19,8 %, P90 à 27,9 %). Le CV ne révèle donc pas de phénomène distinct de l'IQR. Ce résultat signifie que la dispersion observée dans les cellules ne provient pas de quelques loyers aberrants aux extrémités mais d'une dispersion large et régulière du cœur de la distribution.

Le P90/P10 affiche une valeur médiane de 1,64. Autrement dit, dans la cellule typique, le logement au 90e centile coûte 64 % de plus que celui au 10e centile. 15 % des cellules dépassent un ratio de 2, soit un doublement du loyer au sein de la même catégorie réglementaire.

Enfin, 6,1 % des cellules présentent un signal positif de bimodalité au sens d'un BC dépassant 0,555. Ce phénomène est qualitativement distinct de la dispersion mesurée par l'IQR : près d'un tiers des cellules bimodales ont un IQR inférieur à 25 %, c'est-à-dire des distributions étroites mais à deux pics. La fréquence de la bimodalité est très inégale selon les territoires. Paris (96 cellules) et la banlieue parisienne (176 cellules) concentrent 66 % des signaux bimodaux alors qu'elles ne représentent que 32 % des cellules. À noter cependant que la banlieue parisienne présente surtout un pic à 34 % en 2019, avec une décrue l'année suivante (entre 3 et 13 %). La bimodalité demeure significative sur la banlieue parisienne, mais plus proche des niveaux observés dans les autres OLL. Le phénomène est dans l'ensemble plutôt épisodique, avec peu de cellules qui restent bimodales sur toute la période où elles sont observées. Il convient de rappeler que les révisions du zonage pratiquées dans un large nombre d'observatoires compliquent l'analyse intertemporelle des résultats.

Graphique n° 7 : distribution des interquartile relatifs mesurés par OLL pour chaque année disponible et chaque cellule de la grille réglementaire



Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Lecture : chaque boîte résume la distribution des IQR relatifs (%) calculés sur l'ensemble des cellules réglementaires d'un territoire : le rectangle couvre l'intervalle interquartile (Q1 en bas et Q3 en haut), le trait orange marque la médiane, les moustaches en traits noirs s'étendent jusqu'à 1,5 fois l'écart interquartile au-delà de Q1 et Q3 (convention de Tukey) et les points isolés signalent les cellules atypiques. La ligne pointillée rouge matérialise le seuil d'alerte conventionnel de 50 %, au-delà duquel l'écart interquartile dépasse la moitié de la médiane, ce qui représente un niveau d'hétérogénéité élevé.

Plusieurs profils de territoires existent.

Un premier groupe rassemble les OLL dont les données sont structurellement plus homogènes, reflétant des marchés probablement moins tendus, plus continus en qualité. Il s'agit de Grenoble, Montpellier, Rennes et Toulouse, dont l'IQR médian se situe entre 20 et 22 %, dont le taux de cellules avec un IQR dépassant 50 % reste très maîtrisé (moins de 1,5 %) et pour lesquels la bimodalité reste rare (entre 2 et 6 %).

Le groupe intermédiaire constitué de Bordeaux, Lille, Lyon et du Pays Basque présente un IQR médian un peu plus élevé, entre 23 et 25 %, avec peu de cas de dispersion centrale importante (moins de 1,5 % des cellules ont un IQR supérieur à 50 %) et une bimodalité modérée (2 à 5 %). La dispersion au cœur de la distribution reste donc maîtrisée, mais la proportion de cellules contenant des loyers extrêmes est sensiblement plus élevée que dans le groupe précédent (7 à 10 % de cellules ont un P90/P10 supérieur à de 2). Ce groupe représente des marchés locatifs plus hétérogènes au global mais sans rupture structurelle avérée.

Le troisième groupe est composé essentiellement de Paris et de la banlieue parisienne, dont les indicateurs ressortent nettement plus dégradés : l'IQR médian se situe autour de 26-29 % et plus de 7 % des cellules affichent un IQR supérieur à 50 % (Paris et sa banlieue comptabilisent à ce titre 77 % du total des anomalies). Le ratio P90/P10 est supérieur à 2 dans 23 à 28 % des cellules et la bimodalité est très importante (9 % à Paris et 13 % en banlieue parisienne). Ce sont les marchés les plus tendus et les plus segmentés. Une cellule typique de l'arrêté préfectoral contient non seulement

une forte dispersion mais aussi des sous-marchés structurellement distincts que la grille n'arrive pas à séparer. Peut être rattaché à ce groupe les Alpes-Maritimes, avec un IQR médian de 27 % et 3,5 % de cellules ayant un IQR > 50 %. La bimodalité est cependant limitée (1,4 % des cellules), signalant l'absence *a priori* de sous-marchés superposés. Ce résultat est à relier à la faible efficacité de la segmentation produite par le zonage (cf. 2.1 et 2.2 *supra*).

Dans la même logique, le croisement des différents indicateurs fait apparaître quatre profils-types de cellules présentant des anomalies, qui appellent des interprétations distinctes :

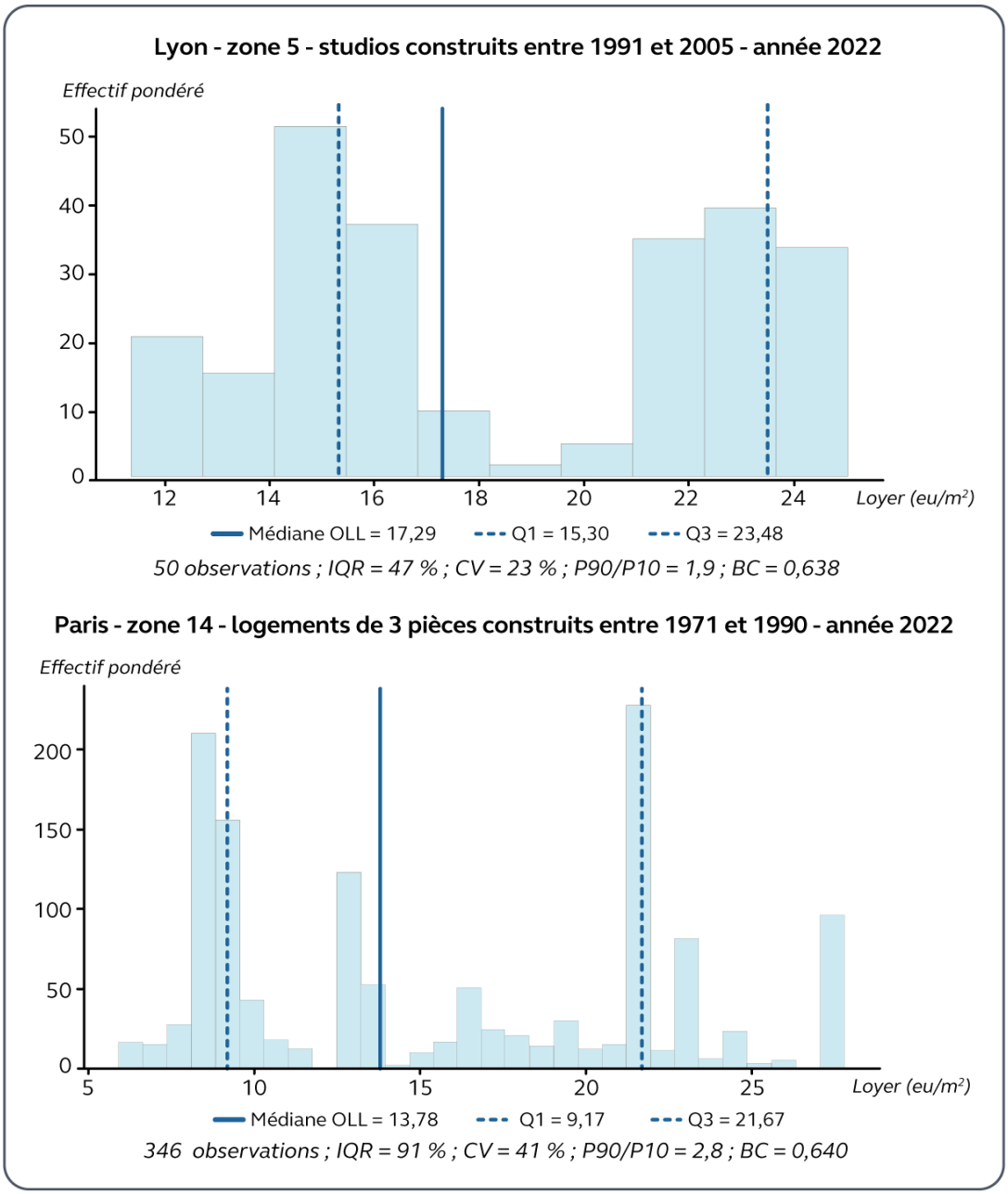
Tableau n° 29 : les quatre profils types de cellules présentant des anomalies

Profil	Description	Nombre de cellules détectées	Caractéristiques
A — Dispersion large	IQR > 50 %, non bimodal. La cellule est trop large pour être résumée par une médiane unique : la catégorie réglementaire agrège des qualités résidentielles trop différentes.	172	IQR médian = 55,5 % BC médian = 0,433 P90/P10 médian = 2,34
B — Bimodalité pure	BC > 0,555, IQR ≤ 50 %. Deux sous-marchés compacts superposés que la médiane situe artificiellement à mi-chemin.	342	IQR médian = 27,9 % BC médian = 0,612 P90/P10 médian = 1,76
C — Double alerte	IQR > 50 % et bimodal. La cellule est à la fois dispersée et mal construite. Profil le plus rare mais le plus problématique.	67	IQR médian = 62,4 % BC médian = 0,640 P90/P10 médian = 2,41
D — Queues lourdes	P90/P10 > 2, IQR ≤ 50 %, non bimodal. Le cœur de la distribution est compact mais les extrêmes s'écartent fortement. Profil le plus fréquent.	729	IQR médian = 35,5 % BC médian = 0,374 P90/P10 médian = 2,17

Source : Cour des comptes

Les profils A et C signalent une cellule dont le loyer de référence ne peut représenter aucune fraction substantielle des logements concernés. Ils sont minoritaires (239 cellules au total, 3,6 % de l'échantillon) et fortement concentrés sur Paris-banlieue, à 73 % pour le profil A et 90 % pour le profil C, qui est quasi exclusivement une pathologie parisienne. Le profil B est le deuxième plus fréquent et le plus subtil : la médiane est techniquement bonne (IQR contenu) mais ne représente en réalité ni l'un ni l'autre des deux sous-marchés qui composent la cellule. Le profil D, enfin, est le plus fréquent, mais signale moins un défaut de conception qu'une caractéristique structurelle des marchés locatifs (queues lourdes liées aux logements de standing ou très dégradés). Il doit s'interpréter surtout en regard des valeurs réglementaires choisies pour les loyers de référence majorés et minorés.

Graphique n° 8 : exemples de distributions de logements présentant des anomalies en termes de dispersion ou de bimodalité



Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides.

2.3.2. Un biais structurel de surface concentré sur les studios et une hétérogénéité qualitative résiduelle importante sur les grands logements

On examine dans quelle mesure les différents indicateurs déjà mobilisés présentent des variations systématiques selon le nombre de pièces du logement, autrement dit si les cellules de type « studios », « 2 pièces », « 3 pièces » et « 4 pièces et plus » ont des profils de dispersion et de bimodalité différenciés.

Les résultats montrent une hétérogénéité importante des loyers spécifique aux studios et aux grands logements, mais de natures différentes. Pour les studios, l'hétérogénéité tient en grande partie à un biais structurel de surface. Pour les grands logements, la surface joue un rôle marginal ; le fait qu'il y ait davantage de logements atypiques aux extrémités de la distribution et de bimodalité suggère qu'il s'agit d'une hétérogénéité qualitative mal captée par les variables de la grille réglementaire.

Tableau n° 30 : gradient de la dispersion intra-cellule par nombre de pièces

Nb. de pièces	IQR médian (%)	IQR P90 (%)	Part de cellules où IQR > 50 %	P90/P10 médian	Part de cellules où P90/P10 >2%	Part de cellules bimodales
1 pièce	27,9	41,5	3,8 %	1,71	16,3 %	6,2 %
2 pièces	23,2	35,6	1,1 %	1,58	9,6 %	3,2 %
3 pièces	22,3	39,2	3,2 %	1,58	14,0 %	6,7 %
4 pièces et +	25,5	45,6	7,1 %	1,70	22,8 %	9,1 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Indicateurs : les résultats sont présentés sur la période par nombre de pièces des cellules réglementaires, tous OLL et années confondus, en valeur médiane pour l'interquartile relatif (IQR) et le ratio P90/P10. « IQR P90 » est le top 10 % des interquartiles relatifs obtenus pour une modalité de nombre de pièces pour tous les OLL et années étudiées. Le tableau indique également la part des cellules dont l'interquartile relatif est supérieur à 50 % et la part des cellules bimodales au total par nombre de pièces pour l'ensemble des OLL sur la période.

Les studios présentent ainsi un IQR médian de 28 % contre 22-23 % pour les 2 et 3 pièces et 26 % pour les 4 pièces et plus. La dispersion est donc la plus importante pour les studios mais cette catégorie présente des queues beaucoup moins lourdes que les grands logements (23 % de cellules de type « 4 pièces et plus » ont un P90/P10 > 2 contre 16 % pour les studios) et beaucoup moins d'occurrences de dispersion extrêmes (7 % des cellules « 4 pièces et plus » ont une dispersion supérieure à 50 % contre 4 % pour les studios).

Les résultats de la réduction d'IQR après contrôle de la surface confirment le biais déjà identifié en 2.1 *supra*. 97 % des cellules de type « studio » analysées présentent une corrélation négative supérieure à 0,3 en valeur absolue entre le loyer au m² et la surface. La réduction médiane d'IQR atteint 36 % et 49 % au troisième quartile. Concrètement, dans une cellule typique de studio d'un secteur géographique et d'une époque de construction donnés, où l'IQR relatif observé est de 28 %, la dispersion réelle attribuable à l'hétérogénéité qualitative à surface comparable et à d'autres caractéristiques inobservées n'est en moyenne que de 18 %.

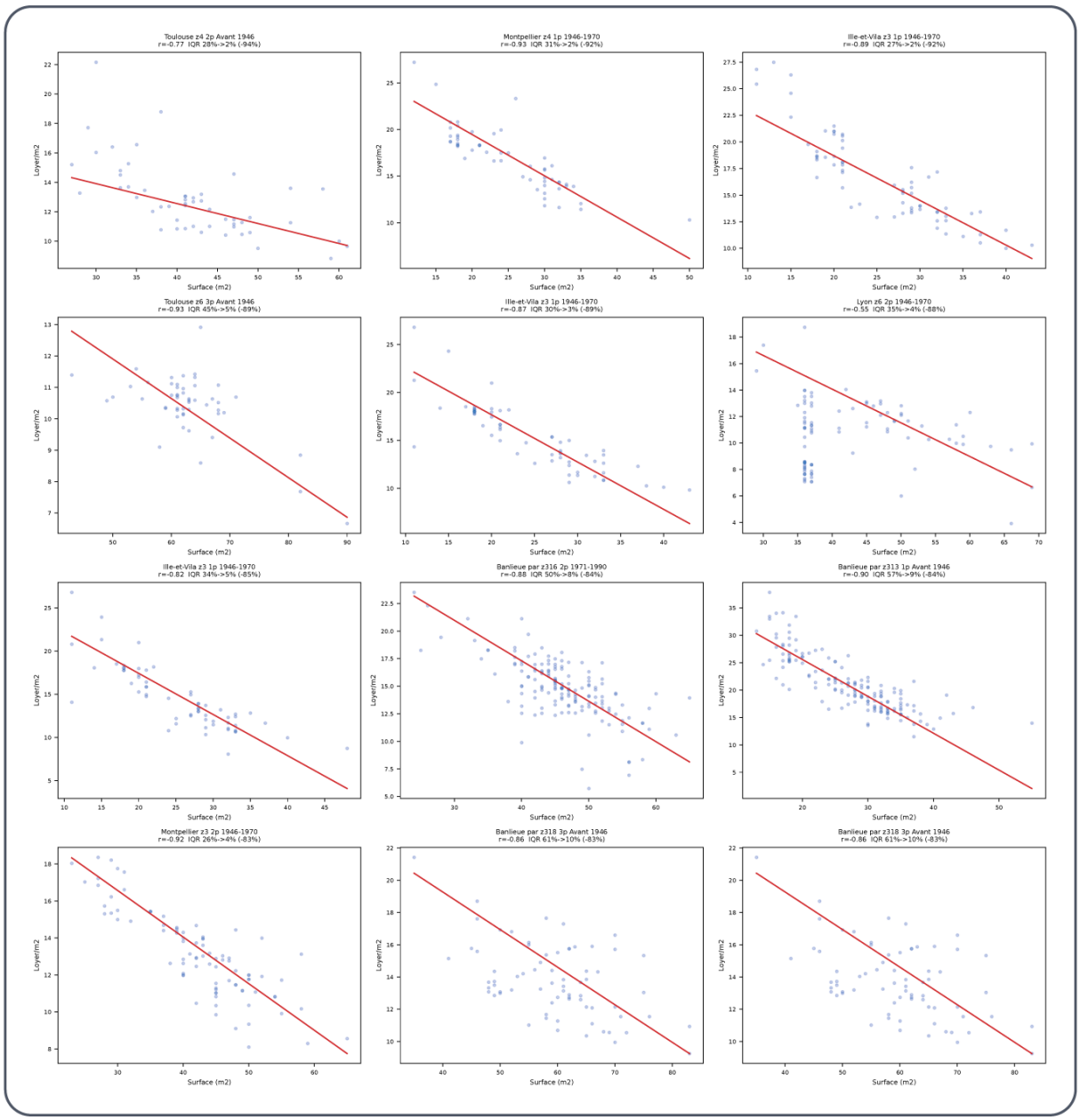
Sur les 581 cellules présentant une forte dispersion ou bimodalité (profils A, B et C précédents), 29 % voient leur IQR réduit de plus de 30 % après contrôle de la surface et 13 % de plus de 50 %. Pour les seules cellules de studios concernées par ces profils d'anomalies, ce dernier ratio atteint 35 % : autrement dit, un tiers des distributions « anormales » dans des cellules réglementaires de type « studio » sont des artefacts du biais de surface.

Tableau n° 31 : effet de la surface sur la dispersion intra-cellule, par nombre de pièces

Nb. de pièces	Corrélation entre loyer/m² et surface médiane	Corrélation entre loyer/m² et surface P10	Part de corrélations inférieures à −0,3 (%)	Réduction médiane d'IQR (%)	Réduction d'IQR P75 (%)
1 pièce	-0,698	-0,835	97,2	35,5	48,8
2 pièces	-0,587	-0,77	88,4	22,8	34,8
3 pièces	-0,337	-0,601	56,3	8,0	19,6
4 pièces et +	-0,118	-0,421	20,9	2,5	13,0

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Indicateurs : Le tableau présente les résultats de deux indicateurs calculés pour chaque typologie de nombre de pièces tous OLL et années confondus :
- les coefficients de corrélation entre le loyer au m² et la surface : sous l'effet des économies d'échelle (charges fixes amorties sur une plus grande surface), la corrélation est attendue négative ; plus elle est proche de −1, plus le loyer au m² décroît mécaniquement avec la surface au sein de la cellule ;
- la réduction d'IQR mesure le pourcentage de dispersion résiduelle absorbé lorsqu'on contrôle linéairement la surface dans une régression pondérée du loyer au m². Une réduction de 35 % signifie que plus du tiers de l'écart interquartile observé dans la cellule s'explique par la seule hétérogénéité des surfaces parmi les logements qu'elle agrège.

Graphique n° 9 : cas-types de cellules à fort gradient de surface



Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL. Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides
La figure présente les douze cellules dont la dispersion intra-cellule s'explique le plus largement par le gradient de surface. Chaque sous-graphique correspond à une cellule unique, identifiée en titre par son territoire, sa zone, son nombre de pièces et son époque de construction. Chaque point représente un logement de la cellule, positionné par sa surface (en abscisse) et son loyer au m² (en ordonnée). La droite rouge est la régression linéaire pondérée du loyer au m² sur la surface calculée à l'intérieur de la cellule.

L'effet de la surface sur la dispersion intra-cellule s'éteint progressivement avec la taille du logement. Sur les 4 pièces et plus, la corrélation médiane n'est plus que de −0,1 et la réduction d'IQR de 2 % seulement. Ce résultat suggère que l'hétérogénéité constatée dans les cellules de ce type est peu liée à la surface et serait d'une autre nature que le phénomène observé pour les studios.

De fait, la bimodalité est plus fréquente dans les cellules de 4 pièces et plus (9,1 % contre 6,2 %). Lorsqu'on considère Paris et la banlieue parisienne, qui concentrent les anomalies de ce type (voir *supra*), ce profil est confirmé : 14 % des 4 pièces et plus parisiens et 20 % en banlieue parisienne, contre seulement 3 % des studios à Paris. Ce phénomène parisien traduit la coexistence, dans une même cellule réglementaire, de sous-marchés qualitativement distincts. Par exemple d'un côté, dans le haut de la distribution : de grands appartements bourgeois haussmanniens, des duplex, des logements à très belle vue ou avec terrasse, des surfaces annexes significatives qui se répercutent sur le loyer. Et de l'autre côté, dans le bas de la distribution : de grands logements déclassés ou en immeuble ancien dégradé, des logements familiaux occupés par des ménages fragiles avec un loyer ancien peu ré-évalué.

2.3.3. Des profils de dispersion comparables d'un secteur géographique à l'autre d'un même territoire

On cherche ici à mesurer à quel point la dispersion varie au sein d'un même territoire selon le secteur géographique considéré. Pour cela, on calcule pour chaque zone de chaque OLL la médiane des IQR de toutes ses cellules (pièces × époque × année). On obtient autant d'IQR médians que l'OLL compte de zones d'observation, qu'on peut ensuite comparer entre eux.

Dans l'ensemble, les cellules de zones différentes présentent des profils comparables d'hétérogénéité, avec des indicateurs de dispersion qui restent contenus dans une fourchette de 3 à 13 points autour de l'IQR moyen.

Tableau n° 32 : gradient de la dispersion intra-cellule par secteur géographique

OLL	IQR moyen par zone	IQR min	IQR max	Écart absolu	Écart en % de l'IQR moyen
Grenoble	21,6 %	20,1 %	22,9 %	2,8 pts	13 %
Lille	24,7 %	23,3 %	26,6 %	3,3 pts	13 %
Montpellier	21,4 %	20,0 %	23,7 %	3,7 pts	17 %
Pays Basque	24,5 %	21,6 %	26,6 %	5,0 pts	20 %
Lyon	23,8 %	20,0 %	29,5 %	9,5 pts	40 %
Paris	25,7 %	20,6 %	30,8 %	10,2 pts	40 %
Alpes-Maritimes	27,9 %	24,9 %	36,5 %	11,6 pts	42 %
Rennes	18,9 %	15,5 %	23,4 %	7,9 pts	42 %
Bordeaux	23,3 %	16,0 %	26,3 %	10,3 pts	44 %
Banlieue parisienne	27,1 %	20,0 %	32,8 %	12,8 pts	47 %
Toulouse	18,5 %	14,6 %	24,9 %	10,3 pts	56 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Indicateurs : pour chaque OLL, on peut calculer la dispersion intra-cellule typique zone par zone en prenant pour chaque zone la médiane des IQR de toutes ses cellules (pièces × époque × année). On obtient autant d'IQR médians que l'OLL compte de zones d'observation différentes. Ce sont ces IQR médians qui sont comparés dans le tableau pour obtenir leur valeur minimale, maximale et moyenne.
Point d'attention : l'analyse est affectée par les révisions du zonage pratiquées par une majorité d'OLL sur la période sous revue induisant des ruptures de série.

2.3.4. Un découpage par époque de construction insuffisamment discriminant pour certaines périodes

Pour finir, on examine dans quelle mesure les profils de dispersion et de bimodalité intra-cellules se différencient avec l'époque de construction.

Les bâtis les plus anciens présentent les dispersions les plus élevées. La période « avant 1946 » affiche un IQR médian de 27 % mais une bimodalité beaucoup plus rare (1,3 %), suggérant un marché dispersé mais relativement continu. En revanche, les périodes de construction intermédiaires ont à la fois une dispersion importante (IQR médian de 25-27 % pour les époques « 1946-1970 » et « 1971-1990 ») et des signaux forts de bimodalité (8 à 10 % des cellules), reflétant l'hétérogénéité forte d'un parc construit dans des contextes urbains et techniques très divers, avec des ruptures structurelles entre ses sous-marchés ignorées par les critères réglementaires.

Les époques de construction récentes, à savoir « 1991-2005 » et « après 2005 », présentent à l'inverse une homogénéité élevée (IQR médian de 17 à 20 %, quasiment aucune cellule dépassant un IQR de 50 %). Sur ce segment correspondant à des standards techniques plus uniformes, l'époque de construction demeure sans doute un bon indicateur de la qualité du logement.

Tableau n° 33 : gradient de la dispersion intra-cellule par époque de construction

Époque	IQR médian (%)	IQR P90 (%)	Part de cellules où IQR > 50 % (%)	Part de cellules bimodales (%)
Avant 1946	27,1	40,6	2,4	1,3
1946-1970	26,9	44,6	5,4	7,8
1971-1990	25,3	42,9	5,5	10,3
Après 1990 (agrégé)	19,5	27,8	0	2,6
1991-2005	20	34,8	1,9	6
Après 2005	16,6	23,7	0	2,5

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).
Indicateurs : les cellules sont définies comme le croisement zone x pièce x époque. Les résultats sont calculés sur par catégorie d'époque de construction pour l'ensemble des OLL et des années disponibles.
IQR : écart interquartile relatif, présenté en valeur médiane sur l'ensemble des cellules.
IQR P90 : top 10 % des interquartiles relatifs de cellules par modalité d'époque de construction.
Le tableau indique également la part des cellules dont l'interquartile relatif est supérieur à 50 % et la part des cellules bimodales au total par époque de construction pour l'ensemble des OLL sur la période.
Certains arrêtés préfectoraux découpent la période « après 1990 » en 2 sous-périodes, raison pour laquelle ces modalités sont distinguées dans les résultats.
Le croisement époque × pièces montrent que la typologie « 4 pièces et plus de l'époque 1971-1990 » est la plus problématique en termes de bimodalité (22 % des cellules). Suivent les « 3 pièces – 1971-1990 » (13 %), les studios des constructions récentes (11 %), les « 3 pièces – 1946-1970 » (10 %) et les « 4 pièces et plus – 1946-1970 » (9 %). Les grands logements des années 1946-1990 concentrent à eux seuls une part substantielle des signaux bimodaux du dispositif. Il s'agit de logements cohabitant aujourd'hui dans des états de rénovation très hétérogènes, que la grille agrège sous une même médiane de référence.

Les OLL concernés par l'encadrement des loyers sont-ils différents des autres ?

On a fait le choix d'analyser la qualité les distributions de loyers par mètre carré selon les critères des arrêtés préfectoraux à la fois pour les OLL non concernés par l'encadrement des loyers (Toulouse, Rennes, Alpes-Maritimes) et pour les autres OLL, y compris sur des millésimes antérieurs à la mise en place de l'encadrement. Cet aparté vise à vérifier que les résultats présentés *supra* s'appliquent en particulier aux données effectivement utilisées pour établir des arrêtés préfectoraux. En termes de volumétrie, ce sont précisément 3 557 cellules sur 6 717 qui seraient concernées.

Paris et sa banlieue parisienne contribuent à 2 103 des 3 557 cellules sous arrêté effectif, soit près de 60 % du total. Ces deux bases de données présentent individuellement les profils de dispersion les plus dégradés du panel, pour toutes les raisons déjà identifiées par ailleurs. Une fois l'agglomération parisienne retirée, les données d'OLL sous arrêté effectif sont légèrement meilleures que celles des OLL hors encadrement sur plusieurs indicateurs : IQR médian plus faible (23,2 % contre 24,4 %), alertes IQR trois fois moins fréquentes (0,6 % contre 2,1 %), P90/P10 > 2 presque deux fois moins fréquent (6,9 % contre 12,5 %). Seule la bimodalité reste légèrement supérieure (3,6 % contre 2,4 %), dans des proportions modestes.

Les données utilisées pour le dispositif d'encadrement ne présentent pas de caractéristiques structurellement différentes du reste du panel en dehors de l'exception parisienne. Les éléments d'appréciation tirés d'une analyse tous OLL et toutes années confondues ont donc bien une portée généralisable.

2.4. L'effet du décalage entre le périmètre de l'OLL et le périmètre de l'encadrement

Dans un certain nombre d'observatoires, le zonage est construit « à cheval » entre des communes concernées par l'encadrement des loyers et des communes qui ne le sont pas, avec des recoupements parfois massifs dans certains territoires.

Tableau n° 34 : chevauchements entre le zonage de l'observatoire et les limites des communes concernées par l'encadrement des loyers

Recoupement exact entre le zonage et le périmètre de l'encadrement	
Lyon	Le périmètre OLL est nettement plus large que le périmètre encadrement, mais depuis que l'encadrement des loyers est en vigueur, un zonage spécifique en 4 puis 5 zones a été mis en place sur Lyon et Villeurbanne.
Paris	Idem, non concerné. Le périmètre d'observation est identique au périmètre
Zonage à cheval entre des communes sous encadrement et hors encadrement	
Forte intersection entre le périmètre de l'encadrement et le zonage de l'OLL	
Grenoble	Les zones 1 et 2 recoupent intégralement le périmètre de l'encadrement des loyers, la zone A est partiellement à cheval (85 % d'observations dans le périmètre de l'encadrement, en notant cependant que pour des contraintes techniques on considère dans leur intégralité des communes qui ne sont que partiellement concernées par l'encadrement des loyers dans cette zone A).
Pays-Basque	À partir de 2021, l'extension du périmètre de collecte OLL et les révisions de zonage qui en découlent conduisent à un découpage géographique « à cheval » entre des communes qui finiront par être sous encadrement et des communes qui ne le seront pas. Cela étant dit, le recoupement est élevé et les 3 zones de l'arrêté préfectoral sont pour 79 à 91 % d'observations dans le périmètre de l'encadrement.

Gradient centre-périphérie : les zones centrales sont très largement dans les communes concernées par l'encadrement des loyers ; les zones périphériques contiennent en revanche une minorité de logements sous encadrement.	
Lille	Avant la révision du zonage intervenue entre 2021 et 2022, le zonage recoupait strictement le périmètre de l'encadrement, avec Lille et ses communes associées découpées en 4 zones. Après 2022, chacun des cinq nouveaux secteurs géographiques mélange des communes encadrées et non encadrées. La zone 1 est quasiment intégralement dans le périmètre de l'encadrement, la zone 2 a en moyenne 24 % d'observations situées en dehors du périmètre, et cela va en s'accroissant avec la zone 5 qui a 94 % d'observations situées en dehors de Lille et ses communes associées. C'est une zone périphérique de la métropole dont seule une infime fraction est soumise à l'encadrement.
Bordeaux	Sur un zonage à cinq secteurs géographiques révisé entre 2021 et 2022 dans la perspective de l'encadrement des loyers, les quatre secteurs de l'arrêté sont tous à cheval, avec un gradient centre-périphérie marqué. La zone 1, plutôt centrale, concerne une majorité d'observations dans la commune de Bordeaux sous encadrement (en moyenne 84 %). La zone 2 a en moyenne 76 % d'observations dans le périmètre encadré ; la zone 3 en a 47 % et la zone 4, plus périphérique, en a en moyenne 24 %.
Montpellier	Les cinq zones sont toutes à cheval, avec une intersection de périmètre qui varie de 60 % à 87 % du volume des observations selon la zone et l'année. La zone 1 et la zone 2 affichent le recoupement le plus élevé, tandis que la zone 3 est pour près de 40 % constituée d'observations hors de la commune de Montpellier.
Faible intersection entre le périmètre de l'encadrement et le zonage de l'OLL	
Est Ensemble et Plaine Commune	Dans la mesure où le zonage a été construit sur toute l'agglomération parisienne, les secteurs géographiques des EPT Est-Ensemble et Plaine Commune se recoupent déjà partiellement entre eux (les zones 311, 315 et 318 sont communes aux deux EPT) et surtout contiennent un large nombre d'observations issues de communes situées en dehors des deux EPT dans le reste de la banlieue parisienne – en médiane, 71,5 % des observations.

Source : Cour des comptes

Afin d'évaluer s'il existe un impact de ce chevauchement, on effectue un certain nombre de tests sur les seules observations des communes effectivement soumises aux arrêtés préfectoraux, constituant le périmètre d'application juridique de l'encadrement.

En premier lieu, les analyses réalisées dans les volets 2.1 à 2.3 précédents (décomposition de variance, tests de séparabilité, tests d'homogénéité intra-cellule) sont réitérées afin de mesurer d'éventuelles distorsions liées à l'écart entre la maille statistique (le périmètre de l'OLL) et la maille réglementaire (les communes encadrées). On confronte également la structure du parc locatif privé telle que restituée par les bases OLL pondérées sur le sous-périmètre des communes sous encadrement aux données de la statistique publique nationale sur ce même périmètre (recensement de la population de l'INSEE, fichier localisé des communes de la DGFIP), qui constituent le référentiel exogène le plus fiable. À noter pour Grenoble Alpes Métropole que les huit communes partiellement concernées par l'encadrement des loyers sont prises dans leur intégralité pour les calculs.

Les résultats de ces confrontations restent ambigus car ils conduisent à considérer des mailles géographiques infra-zonage de l'OLL, lesquelles par construction ne sont pas nécessairement représentatives à ces échelles-là. Ils ont donc vocation essentiellement à présenter des signaux dont l'interprétation doit être maniée avec prudence.

⁂

Un premier constat est que les médianes sont globalement stables et peu sensibles au fait de retirer d'un secteur géographique donné les observations des communes qui ne sont pas sous encadrement des loyers. Les seules exceptions sont rencontrées dans les cellules subissant un fort effet de dépeuplement, typiquement dans les zones périphériques où le fait de recalculer la médiane sur le périmètre de l'encadrement seul retire plus de la moitié des observations. Cela concerne typiquement les deux EPT de la banlieue parisienne (dont les pertes d'observations par cellules sont telles que les médianes fluctuent entre 5 et 10 %) ainsi que les zones 3 et 4 de l'OLL de Gironde à partir de 2022 (ces zones ont le plus d'observations en dehors de la commune bordelaise, les médianes peuvent varier de 5 à 8 % lorsqu'elles sont recalculées) et les zones 3 et 5 de l'OLL montpelliérain (de façon plus ponctuelle selon les années).

En revanche, le pouvoir discriminant du zonage s'effondre sur le périmètre d'encadrement. Lorsque l'analyse de variance (voir *supra*) est réitérée sur les seules observations situées dans des communes effectivement soumises à l'encadrement, le R^2 de la zone chute de manière systématique. En médiane sur les différents territoires, il tombe de 13 % à 6 %.

Tableau n° 35 : pouvoir discriminant du zonage sur le périmètre de l'encadrement des loyers

Territoire	R^2 zonage périmètre OLL	R^2 zonage périmètre encadré	Ratio	Paires de zones non séparables sur le périmètre encadré	(en %)
Bordeaux	10,4 %	4,6 %	0,44	12 / 27	44 %
Montpellier	7,6 %	4,6 %	0,60	3 / 28	11 %
Grenoble	10,0 %	5,0 %	0,50	6 / 30	20 %
Lille	21,5 %	9,4 %	0,44	0 / 25	0 %
Pays Basque	22,7 %	7,0 %	0,31	2 / 14	14 %
Lyon et Villeurbanne	15,0 %	4,1 %	0,27	3 / 29	10 %
Paris	12,8 %	12,8 %	1,00	21 / 78	27 %
Est-Ensemble et Plaine Commune	20,0 %	18,1 %	0,91	28 / 54	52 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet et périmètre des communes soumises à l'encadrement des loyers ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025). Point d'attention : l'analyse est affectée par les révisions du zonage pratiquées par une majorité d'OLL sur la période sous revue induisant des ruptures de série.

Par construction, aucun effet n'est observé sur Paris, puisque le périmètre de la base de données est identique à celui de l'encadrement des loyers. On pourrait s'attendre à un résultat similaire pour Lyon et Villeurbanne dans la mesure où ces deux communes sous encadrement sont couvertes par leur propre zonage strict. Pourtant, le R^2 passe de 15 à 4 %. Ce cas précis illustre le fait que les zones de Lyon et Villeurbanne sont davantage différentes des zones périphériques qu'elles ne sont hétérogènes entre elles en termes d'effet de localisation du logement. Dit autrement et de façon plus générale, les gradients de loyer périphérie-centre-ville

sont assez forts, mais les gradients de loyer au sein d'une ville-centre sont plus faibles. Cela explique que le R^2 du zonage chute fortement à Lyon et Villeurbanne même s'il est spécifique à ces deux communes.

À Grenoble et au Pays-Basque, où les secteurs géographiques de l'encadrement des loyers étaient constitués très largement d'observations situées dans les communes effectivement soumises à cet encadrement, le même phénomène est à l'œuvre : le R^2 du zonage pour Grenoble est divisé par deux, de 10 % à 5 %, et par 3 pour le Pays Basque, de 22 % à 7 %. Les tests de séparabilité ne mettent en avant aucun problème de séparabilité chronique – le zonage distingue donc bien a minima des secteurs du périmètre réglementaire présentant des niveaux de loyers structurellement différents.

À l'inverse, dans les territoires où l'application d'un zonage iso-loyer a conduit à des chevauchements beaucoup plus importants, la localisation perd moins de son pouvoir explicatif. C'est typiquement le cas de la banlieue parisienne, où le zonage qui s'applique aux deux EPT Est-Ensemble et Plaine Commune conserve l'essentiel de l'information lorsqu'il est restreint à ces deux ensembles de communes (R^2 de 18 % au lieu de 20 %). Cela étant dit lorsqu'on regarde les résultats des tests de séparabilité, on atteint 52 % de paires non séparables sur le périmètre de Plaine Commune et Est Ensemble. Autrement dit, ce zonage qui a été pensé à l'échelle de toute l'Île-de-France hors Paris (19 zones), lorsqu'il est restreint à 17 communes de Seine-Saint-Denis, perd malgré tout de sa pertinence.

À Lille, le zonage conserve un pouvoir discriminant correct (R^2 de 10 % en moyenne pour les années postérieures à la révision du zonage), même s'il chute par rapport à sa valeur prise sur l'agglomération lilloise dans son entier. À Bordeaux également la révision du zonage suivant une méthode iso-loyer améliore le R^2 sur le périmètre de l'encadrement, qui passe de 2,3 % à près de 6 % en moyenne. Elle réduit les occurrences de paires non séparables sur les zones restreintes à la commune bordelaise, même si elle ne les occulte pas complètement. Montpellier est une forme d'exception relative puisque le R^2 zone, qui était déjà faible, passe de 7,6 % à 4,6 %.

Le zonage de l'OLL est calibré sur l'ensemble d'une agglomération, mais son pouvoir discriminant repose en grande partie sur les écarts entre des zones périurbaines bon marché et des zones centrales onéreuses. Le périmètre d'encadrement ne retient qu'un sous-ensemble de communes, généralement les plus centrales et urbaines, au sein desquelles les contrastes interzones sont mécaniquement atténués. Le zonage devient alors peu informatif pour différencier des quartiers au sein d'un cœur d'agglomération relativement homogène. Sur le territoire où les loyers de référence ont une portée juridique, il ne différencie les loyers que marginalement. Pour autant, l'exemple de Lyon montre qu'un zonage spécifique au périmètre réglementaire ne permet pas nécessairement de mieux rendre compte des contrastes observables à cette échelle, et que la situation n'est pas pire, voire est parfois meilleure, lorsque le zonage iso-loyer constitue des secteurs à cheval entre le périmètre réglementaire et le reste de l'agglomération.

Un troisième constat est que dans la majorité des OLL, les indicateurs de dispersion ne se dégradent pas sur le périmètre de l'encadrement. Le sous-périmètre encadré n'est ni plus ni moins homogène que l'agglomération entière, au moins sur ces indicateurs. Pour la banlieue parisienne on a un peu plus de cellules avec un IQR > 50 % et un peu plus de risques de bimodalité dans les distributions. Il pourrait donc y avoir un double effet de la perte de profondeur statistique (-71,5 % d'observations dans les zones « à cheval » contenant à la fois

les communes encadrées des deux EPT Est Ensemble et Plaine Commune et des communes non encadrées) et de l'hétérogénéité initiale des distributions de logements dans les données de la banlieue parisienne.

Tableau n° 36 : évolution de la dispersion et de la bimodalité intra-cellule sur le périmètre de l'encadrement des loyers

Territoire	IQR médian (%)	Part de cellules IQR > 50 %	Part de cellules bimodales	IQR médian (%)	Part de cellules IQR > 50 %	Part de cellules bimodales
	Périmètre OLL			Périmètre de l'encadrement		
Bordeaux	24,5	0,6 %	5,3 %	26,0	0,5 %	4,2 %
Montpellier	21,4	0,2 %	2,3 %	21,1	0,3 %	3,3 %
Grenoble	21,7	0,2 %	5,9 %	21,8	0,4 %	7,4 %
Lille	24,4	0,2 %	2,2 %	23,7	0,3 %	3,2 %
Pays Basque	23,8	1,4 %	1,9 %	23,7	1,7 %	1,1 %
Lyon et Villeurbanne	22,6	0,9 %	4,5 %	22,5	0,7 %	4,0 %
Paris	25,7	7,2 %	9,3 %	25,7	7,2 %	9,3 %
Est-Ensemble et Plaine Commune	28,5	8,3 %	13,2 %	27,8	11,8 %	16,0 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet et périmètre des communes soumises à l'encadrement des loyers ; logements loués vides ; ensemble des millésimes disponibles (2019-2025).

Enfin, bien que les données des OLL ne soient pas construites pour être nécessairement représentatives du parc locatif privé à l'échelle du périmètre de l'encadrement, elles ne présentent pas d'écarts de structure majeur sur le type d'habitat, le nombre de pièces ou l'époque de construction par rapport aux données de la statistique publique nationale. S'agissant du type d'habitat (individuel ou collectif), l'écart médian avec le recensement de la population de l'INSEE est de 0,5 point. L'écart médian avec les données de l'INSEE est tout aussi faible sur le nombre de pièces à seulement un point. Un seul cas dépasse cinq points (l'EPT Plaine Commune avec une surreprésentation des logements de 3 pièces). Des écarts apparaissent sur l'époque de construction pour Lille, le bâti très ancien étant sous-représenté dans la base OLL réduite au périmètre de l'encadrement au sens de Filocom. À Paris les écarts très importants par rapport à Filocom s'expliquent par le fait que l'OLAP redresse ses données par rapport au recensement de la population de l'INSEE et illustrent l'importance du choix des références utilisées pour le calage (voir *supra*).

Tableau n° 37 : représentativité des données des OLL sur le périmètre de l'encadrement des loyers – type d'habitat et nombre de pièces

Territoire	Appartement	Studio	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et +
Bordeaux	-0,71	3,08	-0,71	-1,68	0,35	-1,04
Pays Basque	-1,9	-0,38	-2,16	1,13	1,91	-0,5
Est-Ensemble	1,31	1,48	2,23	-0,63	-2,1	-0,98
Plaine Commune	3,02	-4,99	-3,74	6,46	2,68	-0,41
Grenoble	-0,05	0,15	0,17	-1,31	1,2	-0,2
Lyon - Villeurbanne	-0,08	-0,65	1	-0,26	1,29	-1,36
Lille	-0,47	-0,43	-0,45	-0,4	3,16	-1,88
Montpellier	0,05	0,15	1,46	-0,95	0,59	-1,27
Paris	0,09	-0,89	0,43	0,03	-0,19	0,62

Source : Cour des comptes à partir des extractions du RP de l'INSEE 2022 fournies par le SDES et des bases de données pondérées des OLL
Champ : périmètre des communes soumises à l'encadrement ; logements loués vides uniquement ; parc locatif privé.
Indicateur : écarts OLL minus RP par territoire et par modalité en pts de pourcentage.

Tableau n° 38 : représentativité des données des OLL sur le périmètre de l'encadrement des loyers – époque de construction

Territoire	Avant 1946	1946-1970	1971-1990	1991-2005	Après 2005
Bordeaux	0,12	0,23	0,54	-0,43	-0,45
Lille	-5,02	2,31	1,22	0,17	1,31
Lyon - Villeurbanne	0,07	1,62	1,55	-1,04	-2,19
Montpellier	0,07	0,34	0,53	-1,35	0,41
Paris (Filocom)	-18,63	9,13	8,68	-0,72	1,55
Paris (RP INSEE)	+1,52	-0,40	-0,67	-1,60	+1,15

Source : Cour des comptes à partir des extractions de FILOCOM 2021 fournies par l'ANIL et des bases de données pondérées des OLL
Champ : périmètre des communes soumises à l'encadrement ; logements loués vides uniquement ; parc locatif privé. Pour Paris uniquement la comparaison est également faite avec le RP 2022.
Indicateur : écarts OLL minus FILOCOM par territoire et par modalité en pts de pourcentage.

2.5. Analyse de la cohérence intertemporelle des médianes et des loyers de référence

Ce volet s'intéresse plus spécifiquement à la cohérence entre les loyers de référence arrêtés par le préfet et les observations disponibles. Il vise à répondre à plusieurs questions : comment les médianes observées se comparent-elles aux loyers de référence ? quelle est leur volatilité d'une année sur l'autre ? quelle part du marché locatif se situe au-delà de la fourchette réglementaire au moment où l'encadrement des loyers est mis en place ?

À noter que trois secteurs géographiques sur huit (311, 315, 318) sont communs aux deux EPT de la banlieue parisienne, ce qui signifie que les loyers de référence sont identiques sur ces secteurs dans les arrêtés préfectoraux. Une partie des résultats qui suivent et qui sont présentés distinctement pour chaque EPT se recoupent donc par construction.

2.5.1. Médianes estimées par modélisation

Des traitements spécifiques sont appliqués lorsque le seuil minimal de 50 observations prescrit par le comité scientifique pour produire et publier un indicateur statistique n'est pas rempli. Le centre national de traitement procède dans ces cas à des estimations à partir de modèles économétriques, en particulier des régressions quantiles appliquées à la médiane, intégrant différentes variables explicatives relatives aux caractéristiques des logements (nombre de pièces, surface, époque de construction…), à leur localisation, à leur mode de gestion et à leur durée d'occupation. Les modèles sont estimés à partir des données recueillies pour l'année en cours et l'année précédente, avec prise en compte d'un effet temporel. La qualité du modèle est contrôlée sur les cases suffisamment remplies en comparant les données observées et les valeurs issues de la modélisation. Le seuil de 50 observations ne protège cependant pas complètement contre les risques de dépendance des médianes à une poignée de logements fortement pondérés, comme on l'a vu plus haut (1.4.3 *supra*).

Est calculée ci-dessous la proportion de cellules renseignées par moins de 50 observations. La part de médianes ne résultant pas directement de l'observation varie ainsi de 4 % pour les deux EPT à 33 % pour Grenoble en moyenne selon les années des arrêtés préfectoraux.

Tableau n° 39 : proportion de médianes estimées par modélisation

Territoire	% de cellules à moins de 50 observations
Bordeaux	16,8 %
Montpellier	19,0 %
Grenoble	33,3%
Lille	9,5 %
Pays Basque	14,6%
Lyon-Villeurbanne	7,3 %
Paris	23,3 %
Plaine Commune	4,2 %
Est Ensemble	4,4 %

Source : calculs Cour des comptes à partir des bases de données pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides uniquement et le cas échéant hors maisons individuelles (pour les territoires qui les distinguent dans les arrêtés). Pour chaque territoire ne sont considérés que les millésimes de données pour lesquelles un arrêté préfectoral a été pris (avec une correspondance : données de l'année N-1 pour un arrêté pris l'année N).
Indicateur : part moyenne de cellules à moins de 50 observations par territoire sur l'ensemble des années d'encadrement. Une cellule correspond au croisement zone × nombre de pièces × époque de construction selon les modalités de l'arrêté préfectoral correspondant.

De la même manière, les loyers de référence applicables aux logements loués meublés ne peuvent être déduits de l'observation directe en raison de volumes insuffisants dans les échantillons. Ils sont donc déterminés par l'application de coefficients correcteurs aux loyers

de référence des logements loués vides, ces coefficients étant issus d'analyses économétriques et pouvant varier selon les territoires, voire selon les zones infra-territoriales. Le tableau ci-dessous récapitule ces différents coefficients pour la période sous revue.

Tableau n° 40 : coefficients correcteurs appliqués pour définir les loyers de référence pour les logements meublés à partir des loyers de références des logements loués vides

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Paris	13 %	13 %	12,5 %	12,5 %	13 %	14 %	14 %
Lille	5 %	6 %	6 %	6 %	6,5 %	7,5 %	8 %
Plaine Commune			5 % (zone 310)	5 % (zone 310)	5 % (zone 310)	5 % (zone 310)	5 % (zone 310)
			2,5 % (zones 311 à 316)	2,5 % (zones 311 à 316)	2,5 % (zones 311 à 316)	2,5 % (zones 311 à 316)	2,5 % (zones 311 à 316)
			4 % (zones 317 et 318)	4 % (zones 317 et 318)	4 % (zones 317 et 318)	4 % (zones 317 et 318)	4 % (zones 317 et 318)
Est Ensemble			8 % (zones 307 et 308)	8 % (zones 307 et 308)	8 % (zones 307 et 308)	8 % (zones 307 et 308)	8 % (zones 307 et 308)
			2,5 % (zones 311 à 315)	2,5 % (zones 311 à 315)	2,5 % (zones 311 à 315)	2,5 % (zones 311 à 315)	2,5 % (zones 311 à 315)
			4 % (zone 318)	4 % (zone 318)	4 % (zone 318)	4 % (zone 318)	4 % (zone 318)
Lyon-Villeurbanne			6 % (zones 1 et 2)	9 % (zones 1 et 2)	13 %	13 %	13 %
			12 % (zones 3 4)	16 % (zones 3 4)			
Montpellier				3 % (zones 1, 2 et 3)	5 % (zones 1, 2 et 3)	8 %	8 %
				9 % (zones 4 et 5)	8 % (zones 4 et 5)		
Bordeaux				13%	14 %	15 %	15 %
Pays Basque						9 %	11 %
Grenoble						7 %	7 %

Source : ANIL

Les maisons sont distinguées des appartements dans certains territoires sous encadrement : Bordeaux, la communauté d'agglomération du Pays-Basque, ainsi que les deux EPT de région parisienne. Ces territoires présentent la double particularité de concentrer une part de maisons non négligeable dans le parc locatif privé et avec des écarts de loyers entre ces deux types de biens toutes choses égales par ailleurs significativement différents de zéro. Dans ces cas de figure, un coefficient économétrique est appliqué aux appartements par nombre de pièces pour le calcul des loyers de référence.

Tableau n° 41 : part des maisons dans l'ensemble du parc locatif privé et écarts de loyers pour les différents périmètres où s'applique l'encadrement des loyers

	Lille	Lyon-Villeurbanne	Montpellier	Bordeaux	Pays Basque	Grenoble-Alpes Métropole
Nombre de maisons (RP INSEE 2022)	3 455	1 154	2 493	4 516	3 858	2 154
Part des maisons dans l'ensemble du parc	7,2 %	0,9 %	4,2 %	7,3 %	12,1 %	7,3 %
Écart de loyers entre maisons et appartements toutes choses égales par ailleurs	n.s. à 5 %	+5,4 %	+12,3 %	+11 %	+9,5 %	n.s. à 5 %

Source : ANIL

Pour finir, il peut aussi arriver que des valeurs estimées soient privilégiées y compris lorsque les effectifs d'une catégorie réglementaire donnée dépassent 50 observations, lorsque le centre national de traitement juge que cela serait statistiquement plus robuste.

2.5.2. Volatilité des médianes

On examine l'évolution des médianes calculées et des loyers de référence entre deux années consécutives.

L'amplitude des variations annuelles des médianes sur les années concernées par l'encadrement des loyers se situe entre 2 % et 3 % en médiane par observatoire, avec des queues de distribution importantes : le top 5 % des catégories réglementaires fluctuant le plus fortement d'une année sur l'autre connaît des variations de 8 à 10 % en médiane.

En revanche, les loyers de référence des arrêtés préfectoraux sont systématiquement moins volatiles. Dans l'ensemble, ils connaissent un delta médian d'environ 1,8 % par an, dont 5 % de cas au-delà de 5 à 6 %. Ils ont également beaucoup moins d'évolutions extrêmes, avec quasiment aucun saut de plus de 10 % d'une année sur l'autre.

Tableau n° 42 : volatilité comparée des médianes observées et des loyers de référence

Territoire	|Δ %| médiane OLL (médiane)	|Δ %| référence arrêté (médiane)	OLL − % |Δ |>10%	Référence arrêté − % |Δ |>10%
Bordeaux	3,00	1,82	7,84	0
Montpellier	2,65	1,78	6,52	1,3
Lille	2,45	1,85	2,66	1,78
Lille hors révision du zonage	2,51	1,78	2,54	0,36
Lyon -Villeurbanne	3,04	2,06	7,37	1,75

Territoire	| Δ %| médiane OLL (médiane)	| Δ %| référence arrêté (médiane)	OLL – % | Δ |>10%	Référence arrêté – % | Δ |>10%
Lyon-Villeurbanne hors révision du zonage	2,98	1,83	5,46	0,42
Paris	2,04	1,63	0,62	0
Plaine Commune	2,71	1,72	10,56	0
Est Ensemble	2,92	1,67	9,94	0,28

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre OLL complet ; logements loués vides uniquement et le cas échéant hors maisons individuelles (pour les territoires qui les distinguent dans les arrêtés). Pour chaque territoire ne sont considérés que les millésimes de données pour lesquelles un arrêté préfectoral a été pris (avec une correspondance : données de l'année N-1 pour un arrêté pris l'année N). Le Pays Basque et Grenoble n'ayant qu'une année d'encadrement des loyers, ils ne sont pas inclus.
Panel de cellules zone x pièces x époque suivies sur deux années consécutives d'arrêté ; seules les paires (année N−1, année N) pour lesquelles la cellule atteint au moins 50 observations les deux années sont retenues.
Indicateurs :
|Δ%| OLL = valeurs absolues des variations en % de la médiane pondérée entre deux millésimes consécutifs.
|Δ%| référence = valeurs absolues des variations en % du loyer de référence entre deux arrêtés consécutifs.
Ces variations absolues sont présentées en médiane sur l'ensemble des cellules analysées par territoire (deux premières colonnes) ainsi qu'en % de variations absolues supérieures à 10 % (deux dernières colonnes).
Par ailleurs, pour tenir compte des révisions de zonage à Lyon et à Lille qui introduisent une rupture de série dans les données, les lignes du tableau « hors révision du zonage » présentent les résultats sans comparaison entre les arrêtés de transition.
Point de vigilance : pour rappel, Paris et les deux EPT doivent s'interpréter à part puisque les médianes pondérées disponibles dans la base de données utilisée pour cet audit sont déjà retraitées pour être plus stables, en les redressant pour une valeur actualisée de l'IRL.

Cet amortissement des évolutions tient au fait que les loyers de référence sont calculés par les observatoires en moyennisant la médiane observée pour l'année correspondante dans les données OLL (ou estimée par modèle économétrique, cf. *supra*) avec la médiane de l'année précédente. Pour Paris et les deux EPT, la méthode de lissage est encore plus radicale puisqu'elle s'applique à la base de données pondérées elle-même (voir *supra*).

Il en résulte également qu'en cas d'évolution monotone, les loyers de référence progressent moins vite que les médianes observées. Sur les années à tendance haussière, l'écart est de -0,45 à -0,97 pt par an en moyenne par référence réglementaire, ce qui peut représenter en cumulé un décalage de 1,8 à 3,9 pts sur 4 ans d'application de l'encadrement des loyers. L'effet serait symétrique en tendance baissière.

En tout état de cause, le fait que cette règle de production des loyers de références ne soit pas documentée, avec le risque de différer entre les OLL, particulièrement s'agissant de l'OLAP, produit des arrêtés qui ne sont pas comparables dans leur sensibilité au marché. Une harmonisation ou au minimum une documentation publique de la méthode d'actualisation des loyers de référence pour chaque territoire est requise au regard de la nature réglementaire du dispositif.

2.5.3. Portée contraignante du dispositif d'encadrement

On s'intéresse ici au taux de logements du périmètre de l'encadrement qui se situent au-delà des fourchettes réglementaires (loyer minoré, loyer majoré) des arrêtés préfectoraux. Sont considérés l'ensemble des logements loués vides, dont les baux ne sont donc pas tous nécessairement concernés par le dispositif.

Tableau n° 43 : taux moyen de logements dont les loyers se situent en dehors des bornes réglementaires pour chaque année d'arrêté préfectoral

Territoire	% d'observations > loyer de référence majoré	% d'observations < loyer de référence minoré
Bordeaux	19,5	5,7
Montpellier	13,6	4,1
Grenoble	16,8	3,7
Lille	19	4,2
Pays Basque	16,6	4,8
Lyon-Villeurbanne	15,8	4,1
Paris	16,2	7,9
Plaine Commune	29,6	8
Est Ensemble	23,2	10,2

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre des communes soumises à l'encadrement ; logements loués vides uniquement et le cas échéant hors maisons individuelles (pour les territoires qui les distinguent dans les arrêtés). Pour chaque territoire ne sont considérés que les millésimes de données pour lesquelles un arrêté préfectoral a été pris (avec une correspondance : données de l'année N-1 pour un arrêté pris l'année N).
Indicateurs : part pondérée des observations situées au-dessus du loyer majoré (ou en-dessous du loyer minoré) pour chaque cellule zone x pièces x époque d'au moins 50 observations en moyenne sur l'ensemble des années d'encadrement par territoire.
Point de vigilance : pour Paris et les deux EPT les données pondérées sont calibrées pour cibler la référence arrêtée indexée sur l'IRL ; les taux présentés ne reflètent pas la distribution réelle du marché et constituent des ordres de grandeur. Comme évoqué plus haut par construction du zonage en banlieue parisienne (2.4), les effectifs sont par ailleurs très faibles pour chacun des EPT et la représentativité des résultats n'y est donc pas garantie.

Selon les années, 14 à 30 % des loyers collectés par les observatoires se situent au-dessus de la valeur du loyer de référence majoré pour la catégorie de logement concernée (hors logements meublés), avec une exception pour la banlieue parisienne à plus de 20 %. Il est beaucoup plus rare de se situer dessous du loyer minoré (lequel est défini par ailleurs comme étant 30 % en-dessous de la médiane alors que la référence majorée est 20 % au-dessus).

C'est un ordre de grandeur plutôt élevé au regard des effets juridiques du dispositif d'encadrement. Les écarts montrent également que la contrainte réglementaire joue très différemment selon le territoire. Les profils des deux EPT se détachent nettement : le top 5 % des cellules affiche un taux de logements dépassant le loyer majoré de plus de 50 %, voire plus de 60 % de dépassement dans 2,3 % des cellules. Il existe donc des catégories réglementaires pour lesquelles la majorité des baux se situe au-delà du plafond. Cela étant dit, les résultats sur les deux EPT sont à interpréter avec prudence : l'écart entre la maille statistique et la maille réglementaire évoqué précédemment (2.4) implique que les observations restreintes aux communes de ces EPT ne sont pas nécessairement représentatives du marché locatif à cette échelle. Il a été conçu pour être représentatif à un maillage territorial plus large.

Tableau n° 44 : part des logements relevant d'une catégorie réglementaire à forte concentration de loyers au-dessus du plafond majoré

Territoire	% de logements se situant dans une catégorie réglementaire dont plus de 40% des observations dépasse le loyer de référence majoré	% de logements se situant dans une catégorie réglementaire dont plus de 60% des observations dépasse le loyer de référence majoré
Bordeaux, Grenoble, Paris	0,0-0,7 %	0,0 %
Lyon, Lille, Montpellier	1,1-1,3 %	0,0-0,2 %
Pays Basque	2,9 %	0,0 %
Est Ensemble	8,8 %	1,2 %
Plaine Commune	19,3 %	2,3 %

Source : Cour des comptes à partir des bases pondérées des OLL
Champ : périmètre des communes soumises à l'encadrement ; logements loués vides uniquement et le cas échéant hors maisons individuelles (pour les territoires qui les distinguent dans les arrêtés). Pour chaque territoire ne sont considérés que les millésimes de données pour lesquelles un arrêté préfectoral a été pris (avec une correspondance : données de l'année N-1 pour un arrêté pris l'année N).
Indicateurs : part pondérée des observations situées dans une cellule zone x pièces x époque dont plus de 40 % (60 %) des observations se situe au-dessus du loyer majoré, en moyenne sur l'ensemble des années d'encadrement par territoire.
Point de vigilance : pour Paris et les deux EPT les données pondérées sont calibrées pour cibler la référence arrêtée indexée sur l'IRL ; les taux présentés ne reflètent pas la distribution réelle du marché et constituent des ordres de grandeur. Comme évoqué plus haut par construction du zonage en banlieue parisienne (2.4), les effectifs sont par ailleurs très faibles pour chacun des EPT et la représentativité des résultats n'y est donc pas garantie.

Ces résultats sont à mettre en regard des analyses de dispersion précédentes (2.3). Les structurations du marché locatif les plus hétérogènes voient logiquement le plus de logements sortir des fourchettes réglementaires :

- les studios sont davantage concernés par les dépassements des loyers majorés et minorés que les autres tailles de logement. Cet effet est principalement le résultat du biais de surface confirmé par ailleurs ;
- le bâti antérieur à 1946 a un taux médian de dépassement du loyer majoré plus élevé que le bâti postérieur 1990. Cela est cohérent avec la dispersion plus grande du marché sur le bâti ancien observée précédemment.

Sur tous les territoires en dehors de l'agglomération parisienne, ce sont les zones les plus chères qui ont les taux de dépassement les plus élevés. Ce n'est pas un paradoxe : dans les zones plus chères et plus tendues, la dispersion du marché est plus grande. Paris fait figure d'exception avec des zones peu chères qui dépassent autant que les zones chères, peut-être parce que le zonage non révisé depuis 2017 ne capture pas des rattrapages de niveaux de loyers qui ont pu avoir lieu entre les différents secteurs.

Annexe n° 6 : catégories réglementaires de logement définies par les arrêtés préfectoraux dans les territoires expérimentateurs de l'encadrement des loyers

Le décret n°2015-650 du 10 juin 2015 modifié 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 prévoit que les loyers de référence soient déterminés en fonction des secteurs géographiques ainsi qu'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* ». Pour chacun des territoires soumis à l'encadrement des loyers au cours de la période sous revue, quatre modalités de nombre de pièces ont été retenues dans les arrêtés préfectoraux (1 pièce ; 2 pièces ; 3 pièces ; 4 pièces et plus). La distinction entre location meublée et location nue a également été faite systématiquement conformément au décret. Le tableau ci-dessous décrit les autres choix de catégorisation qui ont pu être effectués s'agissant du nombre de secteurs géographiques, du nombre d'époques de construction et de la différence faite dans certains cas entre appartement et maison.

Tableau n° 45 : catégorisation par territoire soumis à l'encadrement des loyers

Territoire	Année	Signature	Entrée en vigueur	Nombre de zones	Époques de construction	Autre
Lille et ses communes associées (Hellemmes et Lomme)	2020	30/01/2020	01/03/2020	4 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	
	2021	22/02/2021	01/04/2021			
	2022	02/02/2022	01/04/2022			
	2023	20/02/2023	01/04/2023			
	2024	13/03/2024	01/04/2024	Changement de zonage : 5 secteurs géographiques		
	2025	29/01/2025	01/04/2025			
	2026	10/02/2026	01/04/2026			
Bordeaux	2022	20/06/2022	15/07/2022	4 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	Distinction appartement / maison
	2023	20/06/2023	15/07/2023			
	2024	20/06/2024	15/07/2024			
	2025	27/06/2025	15/07/2025			
Lyon et Villeurbanne	2021	29/09/2021	01/11/2021	4 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	
	2022	28/09/2022	01/11/2022			
	2023	29/09/2023	01/11/2023	Changement de zonage : 5 secteurs géographiques	5 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – de 1991 à	
	2024	22/10/2024	01/11/2024			
	2025	24/10/2025	01/11/2025			

Territoire	Année	Signature	Entrée en vigueur	Nombre de zones	Époques de construction	Autre
					2005 – après 2005	
Montpellier	2022	23/05/2022	01/07/2022	5 secteurs géographiques	5 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – de 1991 à 2005 – après 2005	
	2023	13/06/2023	01/07/2023			
	2024	18/06/2024	01/07/2024			
	2025	12/06/2025	01/07/2025			
Pays Basque (24 communes)	2024	21/10/2024	25/11/2024	3 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	Distinction appartement / maison
	2025	27/10/2025	25/11/2024			
Grenoble-Alpes Métropole (21 communes dont 8 partiellement)	2025	11/12/2024	20/01/2025	4 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	
Plaine Commune (9 communes)	2021	01/04/2021	01/06/2021	8 secteurs géographiques : 310, 311, 312, 314, 315, 316, 317, 318	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	Distinction appartement / maison
	2022	06/05/2022	01/06/2022			
	2023	04/05/2023	01/06/2023			
	2024	02/05/2024	01/06/2024			
	2025	16/05/2025	01/06/2025			
Est Ensemble (8 communes)	2021	03/11/2021	01/12/2021	6 secteurs géographiques : 307, 308, 311, 313, 315, 318	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	Distinction appartement / maison
	2022	06/05/2022	01/06/2022			
	2023	04/05/2023	01/06/2023			
	2024	02/05/2024	01/06/2024			
	2025	16/05/2025	01/06/2025			
Paris	2019	28/05/2019	01/07/2019	14 secteurs géographiques	4 époques de construction : avant 1946 – de 1946 à 1970 – de 1971 à 1990 – après 1990	
	2020	03/06/2020	01/07/2020			
	2021	04/06/2021	01/07/2021			
	2022	01/06/2022	01/07/2022			
	2023	30/05/2023	01/07/2023			
	2024	28/05/2024	01/07/2024			
	2025	16/06/2025	01/07/2025			

Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : panorama des contentieux administratifs des arrêtés préfectoraux de fixation des loyers

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ville de Paris	**TA Paris 8 juillet 2022** : annulation de l'arrêté préfectoral du 28 mai 2019 (*demande FNAIM, UNIS, UNPI)*	**TA Paris 8 juillet 2022** : rejet de la demande d'annulation de l'arrêté préfectoral du 3 juin 2020 *(demande UNPI, Chambre des propriétaires du Grand Paris, Mme Pelissolo*)	**TA Paris 8 juillet 2022** : rejet de la demande d'annulation de l'arrêté préfectoral du 4 juin 2021 *(demande Chambre des propriétaires du Grand Paris, Mme Pelissolo*)		**TA Paris 24 octobre 2025** annulation non rétroactive		TA de Paris : recours du 3 septembre 2025, en cours en mai 2026
	CAA de Paris 2 octobre 2023 : annulation du jugement du TA, rejet de la demande d'annulation de l'arrêté préfectoral, validation de l'arrêté préfectoral de 2019	**CAA de Paris 2 octobre 2023** : annulation du jugement du TA du 2022, annulation non rétroactive devenue définitive de l'arrêté préfectoral de 2020 (vice de forme)	**CAA de Paris 2 octobre 2023** : confirmation du jugement du TA du 2022, rejet de la demande et validation de l'arrêté préfectoral de 2021		*À la suite du **jugement avant dire droit du 11 juillet 2025**, Appel de l'État du 23 décembre 2025 -en cours en mai 2026*		
	CE (cass) 18 novembre 2024 : annulation de l'arrêt de la CAA du 2 octobre 2023 pour erreur de droit, renvoi de l'affaire à la CAA	Absence de pourvoi	Absence de pourvoi				
	CAA de Paris *(sur renvoi) : en cours en mai 2026*						
Métropole européenne de Lille (95 communes)		**TA Lille 8 juillet 2021** rejet définitif (*demande FNAIM Nord et UNPI Nord*)					
		CAA DOUAI 17 novembre 2022 : rejet définitif demande d'annulation du jugement					
EPT Plaine Commune (8 communes)			**TA Montreuil 20 novembre 2024** : rejet définitif				

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
			(*demande Grand Paris UNPI*)				
EPT Est Ensemble (9 communes)							
Métropole de Lyon-collectivité territoriale à statut particulier (59 communes)			**TA de Lyon 3 mars 2024** : rejet de la demande d'annulation *(UNIS et autres)*		**TA Lyon 14 octobre 2025** annulation AP à **effet rétroactif**	**TA Lyon 23 juin2026 annulation AP à effet rétroactif**	**TA Lyon :** en cours en mai 2026
			Appel en cours des requérants		Appel de l'État du 9 décembre 2025		
Montpellier Méditerranée Métropole (31 communes)				**TA 15 mai 2024** : rejet de la demande d'annulation **(ADPI,** Mme *Joseph, FNAIM)*	**TA de Montpellier :** demande (ADPI, FNAIM), audience 17/03/2026, en cours en mai 2026	**TA de Montpellier :** *demande de ANDP*I, audience non programmée, en cours en mai 2026	
				Appel des requérants en cours en mai 2026 devant CAA Toulouse			
Bordeaux Métropole (28 communes)							
Communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) (158 communes)						TA de Pau en cours en mai 2026 (*demande FNAIM)*	
Grenoble-Alpes Métropole (49 communes)							

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : propositions de réforme de la méthode de fixation des loyers de référence

Enrichir la base de données des loyers de marché utilisés pour la fixation des loyers de référence

Le premier levier d'amélioration concerne la qualité de la donnée sur laquelle repose le calcul des loyers de référence. Les observatoires locaux des loyers ne recueillent qu'un faible nombre d'observations dans le parc en gestion directe, lequel représente entre 40 % et 60 % du marché locatif privé, mais ne dépasse pas en moyenne 8 % de l'échantillon collecté. Ces effectifs limités conduisent à attribuer des poids statistiques élevés à ces logements dans les bases de données retraitées, ce qui fragilise les indicateurs qui en sont dérivés.

Pour autant, une augmentation de la collecte des observatoires locaux en gestion directe ne constituerait pas une réponse adaptée à cette difficulté. Outre son coût opérationnel élevé, dans un contexte de réticence croissante des particuliers à répondre aux enquêtes, elle se heurterait toujours à des limites structurelles de représentativité : en l'absence de base de sondage exhaustive, toute collecte supplémentaire repose sur des fichiers d'appel partiels et des mécanismes de recrutement dont les biais de couverture et de non-réponse différentielle sont difficiles à corriger.

À défaut d'un système national d'enregistrement des baux, une piste plus prometteuse réside dans la mobilisation d'une source administrative au caractère exhaustif : le dispositif GMBI (*Gérer mon bien immobilier*). Le renseignement obligatoire par le propriétaire d'un logement de sa situation d'occupation, y compris donc lorsque le bien est loué, permet de couvrir théoriquement l'ensemble des baux d'habitation. Le renseignement du loyer mensuel hors charges est aujourd'hui facultatif ; il deviendra obligatoire à partir de la campagne 2028. En 2025, cette donnée était connue pour 65 % des logements loués dans la base.

Plusieurs points de vigilance doivent toutefois être explicitement documentés[186] :

- l'identification précise du parc locatif privé est impérative. Or à ce stade, il n'est pas possible de savoir directement si le logement relève du parc social, du parc privé conventionné ou intermédiaire ou du secteur libre (il faut le déduire d'autres variables, par exemple en croisant avec le répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux sur l'identifiant cadastral) ;
- l'alimentation de cette base repose sur les déclarations de propriétaires en plus de leur déclaration de revenus fonciers ; la fiabilité du loyer déclaré (montant, charges comprises ou hors charges, date de référence) devra donc être vérifiée. Des erreurs peuvent également être commises dans l'identification des locataires ;
- l'actualisation des informations en cours de bail, particulièrement s'agissant du montant de loyer, doit être assurée ;

[186] Cour des comptes « *Gérer mes biens immobiliers (GMBI)* », rapport public thématique, janvier 2025.

- aucune distinction n'est faite actuellement entre la location meublée et la location non meublée, condition pourtant nécessaire au redressement statistique des bases de données et à la définition des loyers de référence (critère réglementaire)[187] ;
- la définition du nombre de pièces dans les fichiers fonciers auxquels GMBI est rattaché repose sur une nomenclature cadastrale qui ne correspond pas nécessairement aux conventions du marché locatif (une cuisine séparée peut y être comptabilisée comme pièce principale).

En pratique, la donnée utile au calcul des loyers de référence issue de GMBI pourrait être fiabilisée par un acteur de la statistique publique nationale et mise à la disposition des acteurs amenés à produire les loyers de référence.

Sous toutes ces réserves, cette source permettrait d'obtenir des données représentatives, dans des volumes d'observation suffisants pour stabiliser, voire affiner le calcul des loyers de référence.

L'enrichissement des bases de données sur les loyers est également une nécessité du point de vue de l'évaluation des politiques publiques du logement, en particulier de l'évaluation d'un dispositif d'encadrement des loyers le cas échéant.

Affiner les catégories réglementaires de logement

Le deuxième levier porte sur la structure même des catégories réglementaires qui servent au calcul des loyers de référence. Les dimensions actuellement prises en compte croisent zone géographique, nombre de pièces, époque de construction et caractère meublé ou non du logement, ainsi que dans certains cas le type d'habitat (maison individuelle ou appartement).

En tout état de cause, disposer d'une donnée exhaustive ne résoudra pas tout. Une hétérogénéité résiduelle des logements est inévitable, et par ailleurs inhérente au choix de résumer une diversité d'observations par un indicateur statistique unique (la médiane). L'augmentation du nombre de loyers observés permettrait cependant de mettre en évidence des structures de prix plus stables et plus homogènes que ce n'est le cas actuellement à partir des données disponibles.

Dans cette perspective, les critères retenus pour l'établissement des loyers de référence méritent d'être réexaminés à la lumière des analyses développées *supra*.

Les pistes évoquées ici restent conditionnées à la disponibilité d'un volume de données suffisant pour résoudre l'arbitrage entre précision et fiabilité statistique. À défaut, tout projet de raffinement des critères réglementaires devrait être précédé d'un dimensionnement empirique préalable des effectifs attendus par catégorie, pour établir si le gain en homogénéité compense la perte de précision statistique locale ou les surcoûts de collecte engendrés. Tout projet de raffinement, et donc de complexification de la norme, doit également être arbitré au regard des contraintes opérationnelles et de la lisibilité attendue d'un dispositif réglementaire.

Plusieurs pistes d'améliorations indispensables se dégagent :

[187] La DGFIP indique que l'information sur la nature meublée ou non meublée pourrait être intégrée dans une prochaine version de GMBI.

Le traitement des biais liés à la surface comme axe prioritaire d'amélioration

Au regard des biais documentés *supra*, l'introduction de la surface comme dimension supplémentaire pour le calcul des loyers de référence est une piste d'amélioration prioritaire. Cette correction pourrait prendre la forme de tranches (par exemple surface inférieure à 30 m², 30 à 50 m², supérieure à 50 m²) ou d'un coefficient correcteur continu. Cette deuxième approche est d'ores et déjà appliquée pour le calcul des médianes modélisées (voir *supra*). Les modalités pourraient être fixées en lien avec le comité scientifique de l'observation des loyers. D'un côté, les tranches fixes sont plus lisibles mais génèrent des effets de seuil. De l'autre, un coefficient correcteur serait statistiquement plus robuste mais moins accessible pour le particulier souhaitant vérifier la conformité de son loyer.

Un découpage plus fin des époques de construction à expertiser

Une piste plus exploratoire concerne le découpage par époque de construction. L'audit a identifié une hétérogénéité plus importante des logements construits entre 1971 et 1990, segment pour lequel la coexistence de sous-marchés distincts est aussi la plus fréquente. Une subdivision de cette tranche pourrait permettre de faire apparaître une rupture entre les générations successives de construction collective, dont les caractéristiques techniques et les trajectoires ultérieures de rénovation peuvent différer de façon importante.

L'époque de construction demeure malgré tout un indicateur de l'état du logement, particulièrement approximatif dans le bâti ancien. La piste parfois évoquée d'enrichir l'analyse avec les diagnostics de performance énergétique est cependant à exclure au regard des difficultés méthodologiques qu'elle poserait (taux de renseignement insuffisants dans les données des observatoires et absence des données de GMBI, connaissance limitée de sa distribution à l'échelle des territoires ce qui compliquerait le redressement statistique de la base).

Des marges incertaines de progrès sur le caractère discriminant du zonage

Les analyses ont montré que le caractère discriminant du critère géographique pouvait varier selon les territoires. Il n'est cependant pas certain cependant que des révisions de zonage permettraient de significativement mieux rendre compte de la structure des marchés locatifs les plus tendus et les plus segmentés. Avec un volume suffisant d'observations par le biais d'une source comme GMBI, il serait possible d'envisager des découpages plus fins, mais le gain marginal d'homogénéité apporté au regard des difficultés opérationnelles engendrées resterait à expertiser. De façon tout aussi exploratoire, des méthodes alternatives pourraient être testées[188].

Par ailleurs, dans les cas où le découpage géographique conduit à dessiner des zones à cheval entre des territoires encadrés et leurs périphéries, il convient de rester vigilant au risque de divergence des loyers dans le temps. Un suivi précis des écarts entre médianes est ainsi nécessaire, particulièrement dans le cas des configurations à très faible recoupement, en vue de déclencher une révision du zonage le cas échéant.

[188] Cf. 2.2 en annexe n° 8.

Des ajustements complémentaires ciblés

Comme cela a été déjà expliqué plus haut, l'hétérogénéité des prix des logements qui reste une fois que l'on a tenu compte de la localisation, du nombre de pièces, de la surface et de l'époque de construction, s'explique par toutes les autres caractéristiques non observées, notamment sur le plan qualitatif : les équipements du bien, la présence d'éléments de confort ou d'agrément (balcon, terrasse, place de stationnement…), son environnement immédiat (standing de l'immeuble, vue, services de proximité…).

Une difficulté est que ces informations ne sont que très partiellement connues, voire pour certaines, impossibles à objectiver. Dans la mesure où une couverture des données suffisante le permettrait, des approches économétriques pourraient être étudiées sous le pilotage de la DHUP afin d'isoler l'effet propre de certaines caractéristiques objectivables des biens non prises en compte actuellement dans le calcul des loyers de référence. Des ajustements ciblés sous la forme de minorations ou majorations pourraient en être déduits, par exemple pour tenir compte de la performance énergétique, de certains équipements annexes (espace extérieur, place de stationnement, etc.).

Renforcer la transparence et l'homogénéité méthodologique

Quels que soient les acteurs mobilisés pour le traitement des données de loyers et le calcul des références réglementaires, l'homogénéité et la transparence méthodologique sont deux garanties majeures à maintenir et à renforcer.

Or plusieurs aspects du dispositif actuel présentent des lacunes à cet égard.

Le défaut le plus significatif concerne la méthode de redressement statistique appliquée par l'OLAP, qui s'écarte à la fois des prescriptions méthodologiques du comité scientifique et de la pratique des autres observatoires. Les loyers de référence de l'agglomération parisienne sont donc en partie contraints à suivre une évolution indexée à l'IRL d'une année sur l'autre, ce qui fragilise les arrêtés préfectoraux qui s'y adossent. Les mécanismes de lissage temporel des loyers de référence par moyennisation appliqués dans les autres territoires concernés par l'encadrement des loyers, s'ils sont moins problématiques, ne sont pas non plus documentés.

Dès lors que l'encadrement des loyers repose sur un cadre légal unique, l'hétérogénéité des méthodes de production des loyers de référence entre territoires soumis au même régime soulève une question d'équité et de sécurité juridique, au-delà des enjeux statistiques. Un standard méthodologique commun s'impose à titre prioritaire, et à défaut une explicitation transparente et documentée des divergences.

Plusieurs conditions sont nécessaires au respect de ces critères de transparence et d'homogénéité :

- il convient d'avoir un unique centre national de traitement de façon à homogénéiser l'ensemble des méthodes ;
- il pourrait être également envisagé un contrôle des acteurs agrémentés afin de vérifier qu'ils continuent à suivre les prescriptions méthodologiques ;
- les prescriptions méthodologiques devraient documenter plus clairement les traitements appliqués aux médianes pour le calcul des loyers de référence. Les traitements appliqués aux médianes observées, leur périmètre d'application exact et leur justification devraient

faire l'objet d'une publication explicite, afin que les parties prenantes du dispositif puissent en évaluer les effets et en débattre de façon éclairée ;

- il s'agit également de renforcer la transparence statistique des arrêtés. De façon plus générale, aucun des territoires couverts par le dispositif ne publie actuellement d'indicateurs permettant d'apprécier la robustesse statistique de chaque loyer de référence. L'intervalle de confiance associé à la médiane, le mode d'estimation retenu (médiane observée, estimation modélisée), les indicateurs de dispersion, sont des informations indispensables à une utilisation éclairée des références publiées, pour les propriétaires, les locataires et les juridictions amenées à se prononcer sur des litiges. Leur publication systématique, par exemple en annexe des arrêtés préfectoraux, constituerait une avancée en termes de transparence du dispositif.

De façon plus anecdotique il serait utile lors des révisions de zonage de publier dans les arrêtés une table de correspondance millésimée entre anciennes et nouvelles zones.

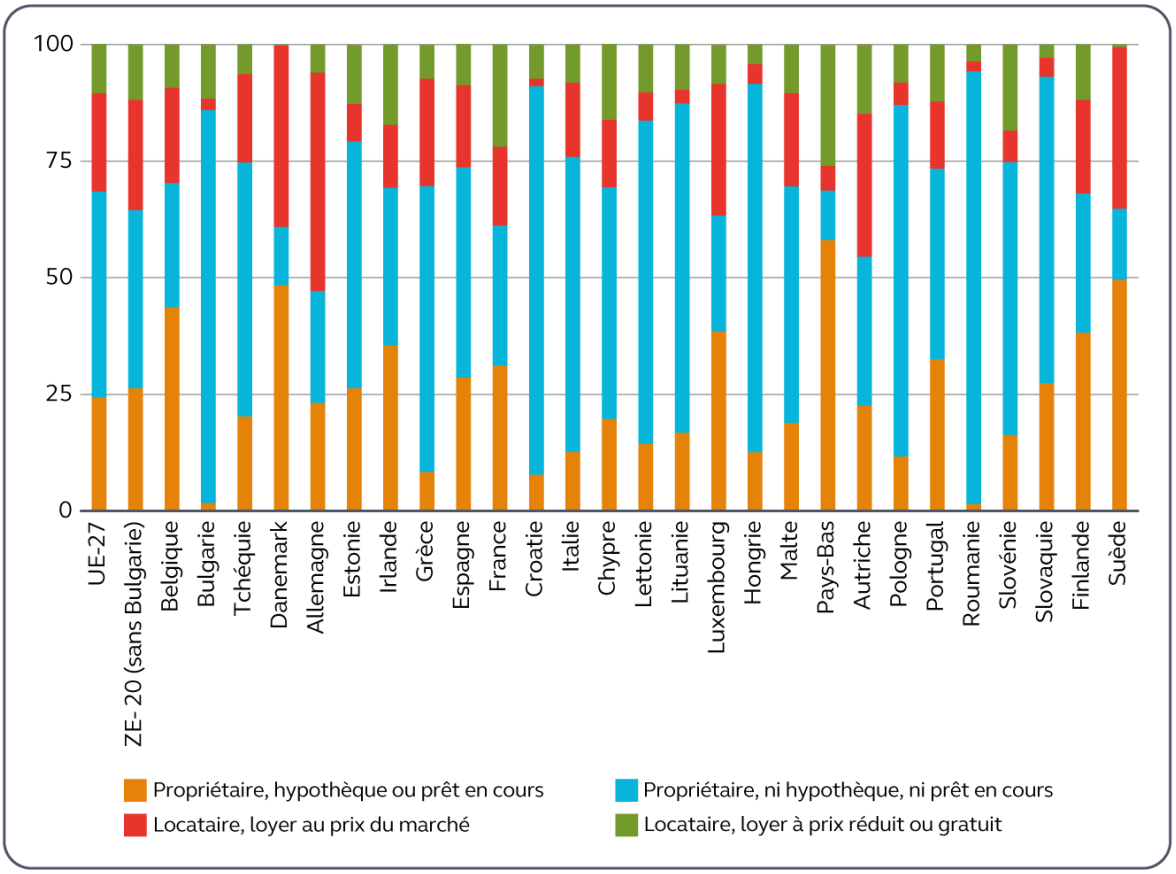
Annexe n° 9 : comparaisons internationales

Ces comparaisons européennes et internationales proposent des éléments de contexte. Il faut souligner que chaque pays possède des spécificités qui lui sont propres concernant la politique du logement et les caractéristiques du parc locatif. Cela peut influencer les résultats en matière d'efficacité et d'efficience des politiques du logement.

Les caractéristiques du parc locatif dans l'Union Européenne

Ces données extraites de la catégorisation d'Eurostat[189] permettent de dresser un panorama du parc locatif des pays européens et d'observer la part du marché locatif privé, principal concerné par les mesures d'encadrement des loyers.

Graphique n° 10 : répartition de la population par le statut d'occupation du logement, 2024 (en % de la population)



Source : Eurostat

[189] Les données Eurostat harmonisent les données obtenues avec une méthodologie qui leur est propre en se basant sur les données nationales transmises. Les données produites par Eurostat donnent donc des résultats différents des données INSEE. Dans le corps du rapport, les données INSEE sont privilégiées mais à titre comparatif les données Eurostat permettent de comparer la France aux autres pays de l'Union Européenne.

Au sein de l'Union Européenne, en 2024 :

- 68,4 % des ménages sont propriétaires, dont 24,3 % avec un crédit ou une hypothèque en cours et 44,2 % sans emprunt ;
- 31,6 % sont des locataires dont 21,1 % paient un loyer au prix du marché et 10,5 % bénéficient d'un loyer réduit ou d'un logement à titre gratuit ;

À titre de comparaison, en France, en 2024 :

- 61,2 % des ménages sont propriétaires, dont 31,2 % avec une hypothèque ou un emprunt en cours et 30 % sans emprunt.
- 38,8 % sont des locataires, dont 16,9 % au prix du marché et 21,9 % à loyer réduit ou titre gratuit.

Le profil français se caractérise par plusieurs spécificités. En premier lieu, la part des propriétaires est inférieure à la moyenne européenne avec un taux d'endettement plus important. En second lieu, le secteur locatif social français est particulièrement développé et présente le deuxième pourcentage le plus élevé de ménages bénéficiant d'un logement à loyer réduit ou gratuit derrière les Pays-Bas (25,9 %)[190].

En revanche, ce profil contraste avec des pays comme l'Allemagne, où la location au prix du marché atteint 46,8 % traduisant une prédominance de l'offre locative privée ou encore avec la Roumanie, où 92,8 % des ménages sont propriétaires sans prêt, ni hypothèque. Le parc locatif privé français se situe autour de la moyenne européenne (16,2 %).

L'accessibilité économique du logement dans l'Union Européenne

Les données produites ci-dessous par Eurostat[191] sur les pays européens mesurent le taux de surcharge des coûts du logement, c'est-à-dire la part de la population vivant dans un ménage dont les dépenses liées au logement (après déduction des allocations logements) dépassent plus de 40 % du revenu total disponible des ménages. Cet indicateur permet d'analyser le poids financier du logement sur les ménages européens et d'identifier les difficultés potentielles.

Au sein de l'Union Européenne, en 2024 :

- 8,2 % de la population se trouve en situation de surcharge des coûts du logement ;
- Cette proportion est la plus élevée chez les locataires payant un loyer au prix du marché (19,2 %) et la plus faible pour les personnes propriétaires, sans hypothèque, ni emprunt en cours (4,4 %).

À titre de comparaison, en 2017 :

- Le taux de surcharge moyen s'élevait de 10,4 % ;
- Le taux de surcharge des coûts du logement le plus faible revenait aux propriétaires avec ou sans hypothèque ou emprunt en cours (4,7 % contre 5 % aujourd'hui).

[190] Cour des comptes, S-2023-0075, l*e recours aux comparaisons européennes en matière de logement*, 2023.
[191] Même constat sur les données que le précédent tableau.

- Les locataires payant un loyer au prix du marché avaient déjà une propension à posséder le taux de surcharge le plus important (26,3 %).

La France se situe en dessous de la moyenne européenne en 2024 avec un taux moyen de 7 %. Cependant la situation française s'est dégradée par rapport à 2017, où le taux n'était que de 4,7 %.

Ce panorama met en évidence des disparités entre les pays de l'Union Européenne. La situation varie fortement selon les catégories de locataires. Aux Pays-Bas (43,9%), en Hongrie (43,8 %) ou encore en Grèce (37,4 %), les locataires payant au prix du marché sont fortement fragilisés. À l'inverse, des pays comme l'Autriche (14,6 %), l'Allemagne (13,8 %) ou la Finlande (14,1 %), affichent des niveaux plus modérés dans cette catégorie.

Tableau n° 46 : taux de surcharge des coûts du logement, par modalité de jouissance en 2024 (en % de la population)

	Population totale	Propriétaire, avec hypothèque ou emprunt en cours	Propriétaire, sans hypothèque ou emprunt en cours	Locataire, loyer au prix du marché	Locataire, loyer au prix réduit ou gratuit
UE-27	8,2	5,0	4,4	19,2	10,0
ZE-20 (sans Bulgarie)	8,5	5,0	4,1	18,6	10,2
Belgique	6,7	1,0	2,3	24,3	7,7
Bulgarie	8,0	13,7	7,0	27,8	10,3
Tchéquie	9,2	4,0	3,9	30,6	7,5
Danemark	14,6	5,5	6,0	28,7	:
Allemagne	12,0	14,5	6,8	13,8	8,8
Estonie	8,6	6,6	5,6	30,8	11,6
Irlande	4,5	1,3	1,0	18,3	7,4
Grèce	28,9	20,9	25,7	37,4	37,6
Espagne	7,8	4,3	2,2	28,1	8,2
France	7,0	1,1	1,4	20,2	12,2
Croatie	3,7	2,4	3,1	29,2	6,3
Italie	5,1	1,7	2,2	19,4	4,8
Chypre	2,4	0,3	0,1	14,4	1,1
Lettonie	6,7	3,1	6,2	16,0	10,3
Lituanie	6,2	4,9	5,2	21,8	11,2
Luxembourg	8,0	4,5	1,2	20,0	10,5
Hongrie	9,0	10,1	6,7	43,8	14,8
Malte	5,8	1,8	1,0	19,7	7,5
Pays-Bas	6,9	1,0	2,5	43,9	14,3
Autriche	6,3	2,1	1,9	14,6	4,9
Pologne	5,2	5,0	4,4	15,1	7,0
Portugal	6,9	3,8	2,0	30,3	3,6

	Population totale	Propriétaire, avec hypothèque ou emprunt en cours	Propriétaire, sans hypothèque ou emprunt en cours	Locataire, loyer au prix du marché	Locataire, loyer au prix réduit ou gratuit
Roumanie	4,7	0,2	4,0	28,3	11,1
Slovénie	3,8	3,5	2,6	16,5	3,5
Slovaquie	6,4	3,8	5,9	29,1	12,3
Finlande	5,4	1,8	2,5	14,1	9,8
Suède	10,6	4,7	14,0	17,9	0,0

Source : Eurostat

Des dispositifs d'encadrements des loyers propres à chaque pays

Le tableau ci-dessous extrait d'un rapport de l'OCDE, synthétise les avantages et inconvénients de chaque modalité d'encadrement des loyers.

Tableau n° 47 : les différentes formes d'encadrement des loyers : leurs avantages et leurs inconvénients (mention ajoutée en italique par la Cour des comptes).

Type d'encadrement	Exemples de mécanismes envisageables	Catégorie cibles	Avantages	Inconvénients
1ère génération : Gel des loyers (plafonnement)	Un plafond fixé à la signature du bail	Nouveaux locataires	Empêche la flambée des prix sur les marchés tendus Peut entraîner une baisse substantielle des loyers (pour les logements concernés) si les loyers ne peuvent être indexés sur l'inflation et la hausse des prix immobiliers	Peut diminuer la qualité des logements du parc locatif privé, les bailleurs n'étant pas incités à investir dans leur entretien et (ou) leur amélioration Risque de réduire l'offre locative globale, les bailleurs étant incités à quitter le marché locatif privé ou à ne pas y entrer Peut réduire la mobilité des locataires
2ème génération : Encadrement du loyer entre deux baux	Plafonnement de la hausse (annuelle) des loyers	Nouveaux locataires	Permet aux bailleurs d'ajuster les loyers pour tenir compte de la hausse des coûts Réduit les	Peut diminuer le taux de rendement potentiel pour les bailleurs, surtout pour les baux de longue durée

Type d'encadrement	Exemples de mécanismes envisageables	Catégorie cibles	Avantages	Inconvénients
			incitations des bailleurs à sous-investir dans l'entretien et l'amélioration des logements Met les locataires à l'abri des hausses soudaines et substantielles des loyers	Peut décourager de nouveaux bailleurs/investisseurs d'entrer sur le marché locatif privé si d'autres investissements peuvent produire de meilleurs rendements Peut réduire la mobilité des locataire
2ème génération : Encadrement du loyer en cours de bail (stabilisation des loyers)	Plafonnement de l'augmentation des loyers des locataires occupants ; peut s'appliquer au moment de la révision du bail pour les baux à durée déterminée ou à intervalles réguliers pour les baux illimités	Locataires occupants seulement	Permet aux bailleurs d'ajuster régulièrement les loyers en fonction des conditions de marché (dans certaines limites), ce qui leur garantit un certain taux de rendement à long terme Diminue le roulement sur le marché locatif, ce qui peut être avantageux pour les bailleurs comme pour les locataires Met les locataires à l'abri des hausses soudaines et substantielles des loyers	Peut diminuer le taux de rendement potentiel pour les bailleurs, surtout pour les baux de longue durée Peut décourager de nouveaux bailleurs/investisseurs d'entrer sur le marché locatif privé si d'autres investissements peuvent produire de meilleurs rendements Peut réduire la mobilité des locataires S'agissant des baux de longue durée, risque de bénéficier davantage aux ménages aisés qu'aux nouveaux entrants qui pourraient tirer plus grand profit de loyers contrôlés

Source : OCDE : Terner Center for Housing Innovation (2018[43]) ; Diamond, Mcquade et Qian (2019[44]) ; Favilukis, Mabille et Van Nieuwerburgh (2018[45]) ; Andrews et Sánchez (2011[31]) ; Causa et Woloszko (2019[46]) ; Banque mondiale (2018[47]) ; Whitehead et Williams (2018[42]) ; Dougherty (2018[48]) ; Jenkins (2009[49]).

Cette mise en perspective européenne et internationale relative au dispositif de l'encadrement des loyers dresse un tableau des différents types d'encadrement et des mécanismes juridiques utilisés. D'autres pays appliquent également des dispositifs d'encadrement des loyers et auraient pu être analysés, à l'instar du Danemark, de la Suède, de la Suisse, des Pays-Bas, de l'Inde ou encore de l'Égypte.

Allemagne

Niveau fédéral

Le pays fait face à la hausse des loyers dans des grandes villes comme Munich, Berlin, Düsseldorf, Francfort, Cologne, Stuttgart et Hambourg. Dans ces villes, les loyers ont augmenté de 81 % entre 2010 et 2017, contre 46 % sur l'ensemble du territoire allemand[192]. Le gouvernement a mis en place en 2015, le *Mietpreisbremse* (frein aux loyers), prévu à l'article § 556d du *Bürgerliches Gesetzbuch*[193] (code civil allemand), afin d'autoriser les gouvernements des *Länder* à instaurer un plafonnement des loyers dans les municipalités où le marché locatif est tendu pour une durée de cinq ans renouvelables.

Le marché est considéré comme tendu si au moins l'un des quatre critères définis par l'article § 556d est rempli. Les quatre critères sont les suivants :

- les loyers augmentent beaucoup plus que la moyenne nationale ;
- la charge locative moyenne des ménages dépasse nettement la moyenne nationale ;
- la population résidente augmente sans que les logements nécessaires ne soient créés par de nouvelles constructions ;
- il existe une faible vacance des logements face à une forte demande.

Dans les zones tendues, le loyer d'un nouveau bail ne peut dépasser de plus de 10 % le *Mietspiegel* (loyer de référence local). Ce plafonnement, qui s'impose pour les nouveaux contrats de location, est fondé sur l'évolution passée des loyers locaux. La loi prévoit quatre grandes exceptions. Par exemple, les logements neufs mis en location ne sont pas concernés par la mesure. Ce dispositif a été prolongé en 2024 pour une durée de cinq ans.

En parallèle, une mesure plus ancienne la *Kappungsgrenze*[194] (limite d'augmentation), définie à l'article § 558 alinéa 3 du *Bürgerliches Gesetzbuch* mentionne que le loyer ne peut pas augmenter de plus de 20 % dans les trois ans, à l'exception des augmentations prévues aux articles 559 et 560. De plus, dans les communes où l'offre locative est tendue, le plafond peut être réduit à 15 % par décision des gouvernements des *Länder*, pour une durée maximale de 5 ans.

Niveau régional

En novembre 2020, le *Land* de Berlin a voulu aller plus loin avec une mesure plus stricte appelée *Mietendeckel* (gel des loyers) qui est venue s'ajouter au plafonnement des loyers existant au niveau fédéral. Ce dispositif prévoyait un gel des loyers et l'imposition de plafonds

[192] SVR. 2018. *"Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. Jahresgutachten 2018/19." Sachverst¨andigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.*
[193] § 556d BGB*, Bürgerliches Gesetzbuch.*
[194] § 558-3 BGB*, Bürgerliches Gesetzbuch.*

fixes selon l'année de construction des logements. Cependant, la Cour constitutionnelle allemande a annulé cette loi en avril 2021 à cause de la répartition des compétences entre la fédération et les *Länder*. En effet, selon la loi fondamentale, le droit du bail relève d'une compétence législative concurrente de la fédération qui avait déjà impulsé un dispositif en 2015, avec le *Mietpreisbremse*. Cet événement a affirmé la primauté du droit fédéral sur celui des *Länder*.

Synthèse de la littérature économique sur les effets des politiques allemandes

La littérature allemande fait état de contradiction sur les résultats du *Mietpreisbremse*. Les premiers travaux[195] ont montré que la politique nationale n'a pas été efficace et a engendré des effets indirects négatifs sur l'offre, l'entretien et les rénovations. Par ailleurs, deux autres études avec plus de recul temporel montrent un effet direct sur les prix[196]. En effet, une légère baisse des loyers a été observée avec un effet plus marqué pour les logements de faible qualité. Concernant l'offre locative, à court terme, aucun impact significatif n'est constaté. Ces travaux concluent que la mesure est efficace mais limitée et temporaire.

Deux autres études[197] s'intéressent au *Mietendeckel* mis en place à Berlin pendant une courte durée. La politique a entraîné une baisse des loyers à court terme au prix d'effets indirects sur le marché. En revanche, l'offre de logement a fortement diminué, complexifiant l'accès aux biens locatifs en particulier pour les nouveaux locataires et les ménages les plus modestes. Les loyers dans les zones voisines comme Potsdam ont augmenté et la politique a réduit le bien-être global en ne corrigeant pas les inégalités relatives à la gentrification.

Autriche

Niveau fédéral

L'Autriche utilise un système hybride combinant un contrôle de première génération (gel des hausses) et de deuxième génération (plafonnement des hausses). La loi fédérale autrichienne *Mietrechtsgesetz*[198], qui régit les relations entre les propriétaires et les locataires, a introduit en 1994 un système de plafonnements des loyers pour une partie du parc locatif privé à l'entrée. Le plafonnement s'applique aux logements situés dans des immeubles d'au moins trois appartements, construits avant 1945 y compris les bâtiments reconstruits avant 1953 ayant bénéficié des subventions publiques, d'une surface inférieure à 130 m^2 et utilisés comme résidence principale. Le niveau maximal de ces loyers est ensuite déterminé par la loi

[195] P. Deschermeier, P., H. Haas, M. Hude, and M. Voigtländer. *A first analysis of the new German rent regulation. International Journal of Housing Policy,* 2016 et Deschermeier, P., B. Seipelt, and M. Voigtländer. *Evaluation der mietpreisbremse. Technical report, IW policy paper,* 2017.

[196] Mense, A., Michelsen, C., & Kholodilin, K. *Empirics on the causal effects of rent control in Germany. German Economic Association,* 2018 et Breidenbach, P., Eilers, L., & Fries, J. L.*Rent control and rental prices: High expectations, high effectiveness? (No. 07/2018). Arbeitspapier. German Economic Association,* 2019.

[197] Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Waltl, S. R., & Fongoni, M. *Forward to the past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin. Management Science, 70(3), p.1901-1923*, 2024 et Borck, R., & Gohl, N. *Gentrification and affordable housing policies. Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich*, 2021.

[198] Bundesgesetz vom 12. November 1981 über das Mietrecht (Mietrechtsgesetz – MRG) *StF: BGBl. Nr. 520/1981 (NR: GP XV RV 425 AB 880 S. 90. BR: S. 415.).*

Richtwertgesetz[199] qui fixe un loyer de référence par mètre carré pour chaque Land. La catégorisation des logements (A, B, C, D) permet ensuite d'ajuster le prix de manière plus précise.

À côté de ce système, des bâtiments classés et certains biens ne répondant pas à ces critères sont exclus de ce plafonnement et relèvent d'un loyer « raisonnable » qui protège le locataire tout en autorisant un niveau de loyer plus important. Par ailleurs, des majorations de loyer peuvent être autorisées en cas de travaux importants, sous contrôle des autorités, permettant au propriétaire de répercuter une partie des coûts engagés.

Il faut souligner que cette loi ne s'applique que partiellement aux appartements construits, combles et extensions après 1953. Dans ce cas, le bailleur et le locataire fixent le prix librement en tenant compte des conditions du marché. Les maisons individuelles, bâtiments construits après 2006 (sans subventions de l'État) et les meublés touristiques sont exclus du champ d'application du dispositif. Les conditions du bail et le montant des loyers y sont donc librement déterminés.

En parallèle, un système d'indexation des prix se basant généralement sur l'inflation est mis en place pour encadrer l'évolution des loyers plafonnés et des loyers non concernés par ce plafond à l'entrée. Cet ajustement annuel renouvelé chaque 1er avril depuis 2025 repose sur le *Verbraucherpreisindex* (indice des prix à la consommation) de l'année précédente avec un plafond de hausse freiné au-delà de 3 %. La dernière mise à jour de la loi[200] *Mieten-Wertsicherungsgesetz – MieWeG* sur la préservation de la valeur des loyers est entrée en vigueur dès le 1er janvier 2026 et a intégré ce mécanisme de frein de 3 % (au-delà de ce seuil, les hausses sont réduites de moitié par %) mais ne sera appliquée qu'à partir de 2028. En effet, pour limiter l'inflation le renouvellement des hausses annuelles sont plafonnées à 1 % en 2026 et 2 % en 2027.

Niveau régional

La ville de Vienne qui constitue également l'un des neufs *Länder* autrichien est un exemple intéressant pour étudier le contrôle des loyers en raison du fort encadrement de son marché locatif et de sa politique volontariste sur l'offre de logement. La politique nationale de contrôle des loyers est appliquée, mais la municipalité de Vienne publie en sus des primes spécifiques aux groupes d'îlots d'habitation. Ces primes s'ajoutent et dépassent le plafond existant afin de tenir compte des réalités locales comme la présence d'infrastructures ou de transports publics.

Toutefois, la spécificité de Vienne réside dans l'organisation de son parc locatif qui permet aux Viennois de bénéficier de loyers attractifs même si à l'échelle européenne, les prix augmentent progressivement (et la ville n'est pas épargnée par cette dynamique). En 2025, 42,5 % des logements de la ville sont municipaux ou coopératifs. Cela signifie que dans ces logements, le loyer est juste au-dessus du seuil de rentabilité et les bénéfices sont réinvestis dans la construction nouvelle. 19,3 % sont des propriétaires tandis que les 37,3 % restants

[199] *Bundesgesetz über die Festsetzung des Richtwertes für die mietrechtliche Normwohnung* (Richtwertgesetz – RichtWG) *StF: BGBl. Nr. 800/1993 (NR: GP XVIII IA 579/A AB 1268 S. 134. BR: 4644 AB 4653 S. 575.).*

[200] *Bundesgesetz, mit dem ein Mieten-Wertsicherungsgesetz erlassen sowie das Mietrechtsgesetz und das Richtwertgesetz geändert werden (5. Mietrechtliches Inflationslinderungsgesetz – 5. MILG), BGBl. I Nr. xxx/2025.*

relèvent du parc locatif privé[201]. Sur cette répartition, les loyers des logements du parc public et coopératif sont réglementés par la loi[202] *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* relative au logement à but non lucratif. De plus, une part importante des bâtiments anciens (Altbau) de la ville de Vienne sont soumis aux mesures de plafonnement du parc privé à l'entrée. La proportion de logements soumis à un encadrement des loyers est donc importante et la municipalité agit fortement à travers une politique de soutien à l'offre de logements.

Synthèse de la littérature économique sur les effets des politiques autrichiennes

Une étude de 2024[203] montre un effet indirect de ces politiques sur la ville de Vienne en se focalisant sur la mobilité des individus et la distribution des ressources dans l'espace. Afin de bénéficier de ces mesures, aucune condition de ressources n'est nécessaire. La politique ne cible pas spécifiquement les plus modestes. Pour autant, les résultats montrent l'apparition d'une concurrence entre des ménages de différents niveaux de revenus dans l'accès aux logements régulés.

Par conséquent, les ménages à plus faible revenu arrivent à accéder aux quartiers plus attractifs mais souvent dans des logements de moindre qualité. La politique agit plus sur la composition sociale des quartiers de Vienne que sur les ménages les plus défavorisés. Il est important de souligner que la littérature[204] montre que les personnes vivant dans les logements régulés ont à long terme des revenus plus élevés que celles habitants dans des logements non contrôlés.

Espagne

Niveau national

La loi espagnole 12/2023 du 24 mai 2023[205] est la première loi sur le logement applicable à l'ensemble du territoire espagnol. Auparavant, même si l'article 47 de la constitution[206] espagnole consacrait le droit au logement, celui-ci a longtemps été négligé en Espagne comme l'explique le préambule de la loi. Plusieurs problèmes majeurs y sont soulignés, comme la forte baisse de la construction de logements subventionnés, la faiblesse du parc social (environ 2 %) ou encore des conséquences socio-économiques importantes. Dans ce contexte, cette loi cherche à répondre à la crise du logement en harmonisant les règles au niveau national. Cette loi permet la mise en place d'un encadrement des loyers par les communautés autonomes espagnoles qui le souhaitent. La loi s'inscrit également à travers les engagements liés au plan de relance *NextGenerationEu*.

[201] *Statistik Austria, Microcensus Housing, 2025.*
[202] *Bundesgesetz vom 8. März 1979 über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz –* WGG) *StF: BGBl. Nr. 139/1979 (NR: GP XIV RV 760 AB 1220 S. 122 . BR: 2000 AB 2014 S. 385.).*
[203] Morawetz, U. B., & Klaiber, H. A. *Rent control and neighborhood income. Evidence from Vienna, Austria. Economic Analysis and Policy, 84, 145-158*, 2024.
[204] Gross, M. *The long-term impacts of rent control. Job market paper. Ann Arbor: University of Michigan,* 2020.
[205] *Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda*, *publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 124, de 25 de mayo de 2023, páginas 71477 a 71537 (61 págs.).*
[206] *Constitución Española*, *en el Boletín Oficial del Estado núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.).*

Concernant l'encadrement des loyers, cette loi introduit la distinction entre les grands et les petits propriétaires. Les grands détenteurs sont des personnes physiques ou morales avec plus de dix biens immobiliers ou plus de 1 500 m^2 de surface résidentielle. Ce seuil peut être abaissé à cinq logements dans certaines zones spécifiques, notamment les zones de marchés résidentiel tendu.

Ces zones peuvent être déclarées lorsque :

- les locataires consacrent plus de 30 % de leurs revenus au logement ;
- les loyers ont augmenté de plus de trois points au-dessus de l'inflation.

Ces déclarations sont valables trois ans et peuvent être renouvelées annuellement. Dans ces zones, un encadrement des loyers est instauré avec des différences selon le type de propriétaire. Si le bailleur ordinaire loue son logement, le loyer d'un nouveau contrat ne peut dépasser celui du contrat précédent, avec une hausse maximale potentielle de 10 %, sous réserve de certaines conditions (rénovation énergétique, amélioration de l'accessibilité…). En revanche, si c'est un grand propriétaire ou si le logement n'est pas loué comme résidence principale depuis cinq ans, le loyer doit être inférieur ou strictement plafonné par l'IRAV (*Índice de Referencia de Arrendamientos de Vivienda*), un indice officiel calculé mensuellement par l'INE (*Instituto Nacional de Estadística*) qui retient la valeur la plus faible parmi trois indicateurs d'inflation.

Au niveau juridique, le tribunal constitutionnel a validé le dispositif en janvier 2025 considérant que cette loi respectait le droit de propriété. En pratique, le Pays Basque, la Catalogne, la Galice ont été les premières régions à activer la loi et mettre en place cet encadrement.

Niveau régional

Avant la mise en place d'une politique nationale, la Catalogne a joué le rôle de précurseur en mettant en place en 2020 par la loi 11/2020[207] un encadrement des loyers de seconde génération se basant sur l'article 33 de la Constitution. Cette loi a été déclaré partiellement inconstitutionnelle par le Tribunal constitutionnel espagnol[208] et retirée dès mars 2022, en raison du non-respect des compétences de l'État sur la fixation des bases des obligations contractuelles.

Dans un contexte de marché locatif tendu auquel était confrontée la région, cette loi fixait un prix de référence pour les logements situés en zones tendues, avec une possibilité de majoration selon leurs caractéristiques. La détermination des zones, où le marché du logement est tendu, dépend des risques auxquels les municipalités étaient confrontées.

La situation de risque est déterminée par l'une des conditions suivantes :

[207] *Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 258, de 29 de septiembre de 2020, páginas 81960 a 81974 (15 págs.).*

[208] *Sentencia 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 84, de 08 de abril de 2022) y Sentencia 57/2022, de 7 de abril (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2022).*

- lorsque la moyenne des loyers des logements dans cette zone connaît une croissance soutenue clairement supérieure à la moyenne de l'ensemble du territoire de la Catalogne ;
- lorsque la charge du coût du loyer dans le budget personnel ou familial dépasse en moyenne, 30 % du revenu moyen des personnes de moins de trente-cinq ans ;
- lorsque le prix des loyers a connu, au cours des cinq dernières années précédant la déclaration, une croissance annuelle cumulée d'au moins trois points au-dessus du taux annuel de l'indice des prix à la consommation de la Catalogne.

Dans ces zones tendues, le loyer initial d'un nouveau contrat ne pouvait dépasser ni le prix de référence fixé par l'indice officiel des loyers, ni le loyer du contrat précédent actualisé. Des ajustements allant jusqu'à 5 % du plafond étaient possibles selon certaines caractéristiques. La Catalogne applique désormais la législation nationale en vigueur (loi 12/2023).

Synthèse de la littérature économique sur les effets des politiques espagnoles

Il est difficile d'analyser les effets du dispositif mis en place au niveau national après la loi de 2023. Par ailleurs, une étude[209] récente analyse l'évolution de la croissance des loyers et l'offre locative depuis la mise en place en Catalogne de la nouvelle politique nationale en 2024. Les résultats obtenus avec des stratégies économétriques pour affiner l'échantillon suggèrent un effet neutre sur la croissance des loyers. En revanche, l'effet de diminution est constaté sur l'offre locative avec une réduction d'environ 5 à 7 contrats pour 10 000 habitants dans les zones concernées. Les résultats sont à analyser avec prudence en raison du manque de données précises et de recul sur cette évaluation qui ne permettent pas de saisir les potentiels effets à long terme.

Toutefois, concernant le dispositif catalan de 2020 annulé par le conseil constitutionnel, de nombreuses études[210] convergentes montrent des effets directs positifs sur les prix mais soulignent également le court-termisme de la mesure et le manque de recul sur cette loi annulée. Les effets indirects sont aussi soulignés notamment sur l'offre locative où les résultats sont plus ambigus, sur les effets redistributifs ou encore la mise en construction.

Belgique

Niveau national

En Belgique, l'encadrement des loyers est une compétence régionale et les trois régions adoptent des approches relativement différentes. La Wallonie a mis en place une grille indicative des prix non contraignante[211] afin de donner une référence aux bailleurs et aux locataires depuis 2019. La Flandre n'a pas de plafonnement direct des loyers, ni de grille indicative. Seule la région bruxelloise s'est montrée proactive en mettant en place des mesures plus contraignantes sur l'encadrement des loyers.

[209] Garcia, L. P. , *Effectiveness of Rent Controls : Evidence from Spain. arXiv preprint arXiv:2602.08631,* 2026.
[210] Kholodilin, K. A., López, F. A., Rey Blanco, D., & Gonzalez Arbués, P.*, Lessons from an aborted second-generation rent control in Catalonia, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, 2022, et Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M., *Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies. Regional Science and Urban Economics, 101, 103916,* 2023, Monràs, J., J. G. Montalvo, et al.,*The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia, Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business*, 2022.
[211] Décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation *paru au Moniteur belge le 28 mars 2018.*

Un système d'indexation des loyers est toutefois mis en place à partir du loyer initial librement fixé ; à l'exception de certaines spécificités propres à la région de Bruxelles-Capitale. Cette compétence a été régionalisée à la suite de la sixième réforme de l'État Belge. Chaque région a ainsi mis en place des critères qui lui sont propres. Par exemple, les critères relatifs à la performance énergétique influençant le taux d'indexation diffèrent selon les régions. Il faut souligner que ces encadrements restent moins contraignants qu'en France, en Allemagne ou encore en Espagne.

Niveau régional

La région de Bruxelles-Capitale est celle ayant été le plus loin en matière de régulation, mais laisse une souplesse importante aux bailleurs dans la fixation des loyers. Initialement, en 2017, le gouvernement bruxellois a instauré une grille indicative[212] de référence des loyers. Ces loyers de référence étaient indicatifs et non contraignants. En 2021, une nouvelle étape a été franchie avec la création d'une commission paritaire locative[213] (CPL) composée de propriétaires et de locataires. L'objectif de cette commission est de vérifier si les loyers pratiqués sont conformes et de résoudre les conflits liés aux loyers abusifs à travers une procédure de conciliation.

Cependant, cette ordonnance[214] n'est restée que partiellement appliqué jusqu'au 1er mai 2025, car les articles les plus contraignants n'étaient pas mis en œuvre. Le gouvernement attendait de meilleurs résultats sur la fiabilité et la représentativité de la grille indicative des loyers. À partir de cette date, les bailleurs avaient l'obligation de ne pas fixer un loyer supérieur à plus de 20 % de la grille indicative des loyers sans justification valable. En cas de non-respect l'ordonnance s'applique pleinement. Cela signifie qu'après un passage en CPL, et à défaut d'accord, le locataire peut saisir le juge de paix.

Argentine

Niveau fédéral

En Argentine, pays de propriétaires[215], l'arrivée au pouvoir de Javier Milei a mené à la dérégulation du marché de l'immobilier. Auparavant le pays s'inscrivait dans une longue tradition de contrôle des loyers au niveau fédéral depuis 1921 avec des oscillations entre régulations fortes et des phases de déréglementation. L'épisode le plus marquant intervient sous le péronisme avec la loi[216] entrée en vigueur en 1943 gelant les loyers et interdisant les expulsions, maintenue jusqu'à son éviction du pouvoir en 1955.

Plus récemment, la loi[217] sur les loyers édictés en 2020 s'inscrit dans cette tradition. L'objectif était de faire face à l'urgence locative dans le pays et à la pandémie de covid 19. Un

[212] Article 225 de l'Ordonnance du 27 juillet de 2017 de la Région de Bruxelles-Capitale visant la régionalisation du bail d'habitation et prise de l'arrêté d'exécution le 19 octobre 2017.
[213] Ordonnance du 28 octobre 2021 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs.
[214] Articles 8 à 13 en vigueur depuis le 1er mai 2025.
[215] 65% en 2022 *selon l'INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).*
[216] *Decreto/Ley 1580/1943, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), 29 junio de 1943, publicado en el Boletín Oficial del 10 de julio de 1943, N° 14649.*
[217] *Decreto/Ley 27551/2020, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), publicado en el Boletín Oficial del 30 junio de 2020, N° 34416.*

décret d'urgence[218] bloquant les prix de mars à septembre 2020 et empêchant les expulsions avait également été adopté. Cette loi de 2020 est venue mettre en place un système d'indexation des loyers. Cet indice d'indexation est composé à part égale de l'indice des prix à la consommation et de la rémunération imposable moyenne des travailleurs stables. Les bailleurs ont la possibilité de mettre à jour leurs loyers annuellement selon cet indice publié mensuellement par la Banque centrale de la république d'Argentine.

Cette loi est un échec, avec pour conséquence un retrait massif des biens du marché créant un déséquilibre entre l'offre et la demande. Une tentative de réforme n'a pas réussi à inverser la donne en 2023[219]. Dès son arrivée, le nouveau président Javier Milei a mis fin[220] à ces politiques et a complétement libéralisé le marché locatif jusqu'ici contrôlé.

Synthèse de la littérature économique sur les effets des politiques argentines

En 2020, les résultats d'une étude[221] montrent que la réglementation du marché locatif a eu un effet négatif sur la croissance des loyers réels dans certains contextes particuliers. En effet, ces politiques sont efficaces lorsqu'elles sont très fortes ou nouvelles, ce qui a été le cas en Argentine entre 1923 et 1925 ainsi qu'entre 1945 et 1957. En dehors de celà, l'impact des politiques d'encadrement est perçu comme faible voire inexistant. Les effets indirects provoqués et l'incertitude de l'efficience quant à l'application de ces politiques sont soulignés.

L'analyse du cas argentin est pertinente afin de constater l'effet de la dérèglementation après un temps long de contrôle des loyers. Une étude de 2025[222] montre que l'offre a augmenté sans que les loyers flambent. Les auteurs soulignent la fragilité de ces résultats et la nécessité d'analyses supplémentaires notamment sur le long terme.

États-Unis

Niveau fédéral

Aux États-Unis, il n'existe pas de politique nationale d'encadrement des loyers. La réglementation est laissée aux États et aux municipalités. Le paysage est donc très fragmenté entre la non régulation et la régulation sur le sujet.

Niveau régional

Seuls quelques États comme l'Oregon ou le Washington et des grandes villes comme Washington D.C., New York ou San Francisco pratiquent des mesures de contrôle sur l'encadrement des loyers, mais le libre marché reste la norme et joue un rôle important.

---

[218] *Decreto 320/2020, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), publicado en el Boletín Oficial del 29 marzo de 2020, N° 34342.*

[219] Decreto/Ley 27737/2023, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), *publicado en el Boletín Oficial del 17 de octubre de 2023, N° 35278.*

[220] 65 % en 2022 selon l'INDEC (*Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*).

[220] *Decreto/DNU 70/2023, Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), publicado en el Boletín Oficial del 21 de diciembre de 2023, N° 35326.*

[221] Jacobo, A. D., & Kholodilin, K. A., *One hundred years of rent control in Argentina: Much ado about nothing. Journal of Housing and the Built Environment, 37(4),* 1923-1970, 2022

[222] Elfert, M., & Thomsen, S. L., *The impact of the chainsaw-liberation on the rental housing market in Buenos Aires* (No. 18107). *IZA Discussion Papers*, 2025

Pour détailler un exemple, l'Oregon en 2019 est devenu le premier État à adopter des mesures strictes sur l'encadrement de l'évolution des loyers sur l'ensemble son territoire. Le Senate Bill 608 (SB 608), signé le 28 février 2019 plafonne les hausses annuelles de loyer de 7 % plus l'indice des prix à la consommation (IPC). Le législateur a modifié la loi en 2023 pour que l'augmentation maximum ne dépasse pas 10 %[223]. Cet indice est annoncé chaque mois de septembre par le département des services administratifs de l'Oregon qui fixe l'augmentation maximale. Les propriétaires ne peuvent augmenter le loyer plus d'une fois sur une période de 12 mois quel qu'en soit le montant. Les nouveaux logements datant de moins de 15 ans, les locations de courte durée et les logements abordables subventionnés ne sont pas concernés.

Synthèse de la littérature économique sur les effets des politiques locales étasuniennes

Les États-Unis possèdent la littérature économique la plus fournie sur le sujet de l'encadrement des loyers. Les études présentées ci-dessous font partie des études les plus citées sur Google Scholar par le monde académique. À San Francisco, une étude[224] s'étendant sur plusieurs dizaines d'années a montré que les locataires couverts par l'encadrement bénéficient de l'effet direct de la baisse des prix en gagnant en stabilité économique et résidentielle. En réalité, ces gains sont annulés par une contraction de 15% de l'offre locative, un manque de rénovation des logements et des conversions en copropriétés qui ont fait monter les prix sur le secteur non règlementé.

Ces effets indirects provoqués se confirment par l'expérience de Cambridge[225] dans le Massachusetts où la fin du contrôle a généré 1,8 milliard de dollars de valeur immobilière. Plus de la moitié provoquée par un simple effet de voisinage sur des logements jamais encadrés, démontrant ainsi que le coût économique du dispositif dépassait les bénéfices transférés aux locataires.

Au niveau national, ce tableau se confirme[226], l'encadrement accroît l'accessibilité pour les ménages très modestes mais réduit l'offre globale et profite à la fois aux locataires aisés comme pauvres amenant la question de l'équité et de l'efficacité du dispositif. Le bilan de cette littérature amène à la conclusion que sans politique d'offre mise en place en parallèle, l'encadrement aggrave à terme la pénurie qu'il prétend corriger. Certains instruments alternatifs[227] comme des aides directes, la libéralisation de la construction ou la dissociation entre la carte scolaire et le lieu de résidence sont préférables pour répondre aux enjeux sans effets distorsifs.

[223] ORS (*Oregon Revised Statutes*) 90.324, *Calculation of maximum rent increase*.
[224] Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. *The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. American Economic Review, 109(9), 3365-3394*, 2019.
[225] Autor, D. H., Palmer, C. J., & Pathak, P. A., "Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts", *Journal of Political Economy*, 122(3), 661-717, 2014.
[226] Stacy, C., Hodge, T. R., Komarek, T. M., Davis, C., Stern, A., Noble, O. & Rogin, A., "Rent control and the supply of affordable housing", *Journal of Housing Economics*, 68, 102063, 2025.
[227] Glaeser, E. L., *Does rent control reduce segregation*? Harvard Institute of Economic Research, 2022.

Annexe n° 10 : évolution des loyers d'habitation charges comprises

L'évolution des loyers d'habitation est, sur longue période, plus modérée que celle des autres postes de dépenses ou de charges supportées par les locataires et les propriétaires[228]. Ainsi, alors que les loyers d'habitation ont augmenté de 10 points depuis 2014, les hausses concernant les autres postes qui composent les dépenses obligatoires liées au logement ont été beaucoup plus importantes :

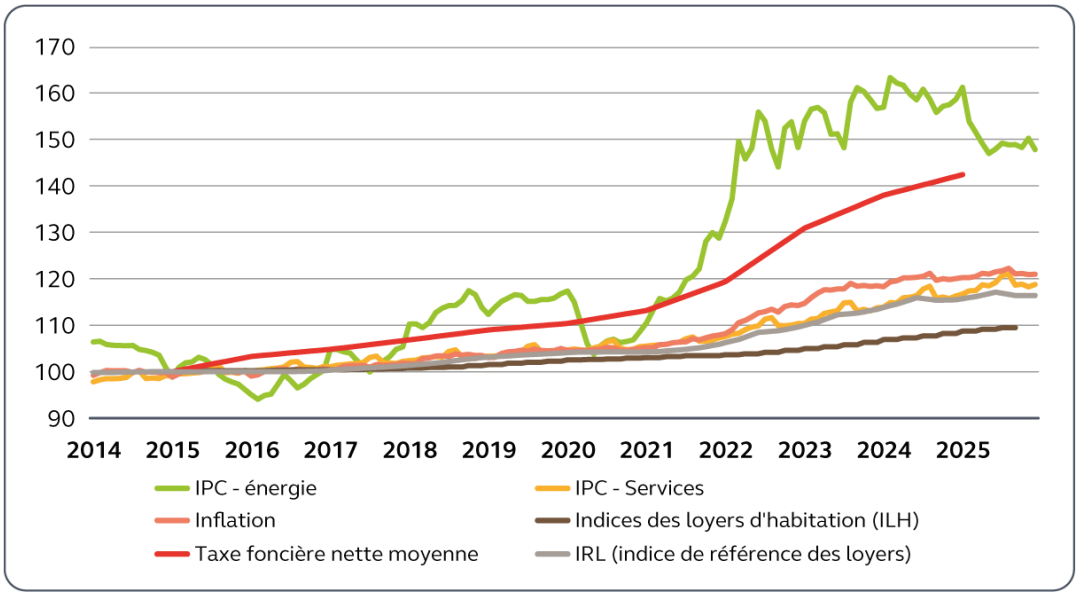
- l'indice des prix à la consommation des services (+18 points) ;
- l'inflation (+21 points) ;
- la taxe foncière nette moyenne (+42 points) ;
- l'indice des prix à la consommation de l'énergie (+48 points).

Il convient de souligner que pour les ménages, la réalité de la dépense relative au logement ne se limite pas aux seuls loyers. Si celui-ci demeure, en valeur absolue, le principal poste de dépense, son évolution est déjà contrainte par la loi. À l'inverse, d'autres composantes, d'un poids relatif plus limité – fiscalité (taxe foncière ou TEOM), charges de copropriété, dépenses d'entretien ou encore coûts liés à l'énergie – peuvent connaître des progressions sensiblement plus rapides.

Ainsi, l'augmentation de la dépense de logement supportée et ressentie par les locataires ne résulte pas nécessairement ou principalement, de la progression des loyers proprement dits, mais peut également tenir à la hausse plus dynamique de ces autres charges. Du point de vue des bailleurs, cette évolution contribue parallèlement à réduire la rentabilité locative.

[228] L'indice des loyers d'habitation de l'INSEE mesure l'évolution des loyers pratiqués dans le parc locatif privé de logements vides, à qualité constante, c'est-à-dire en neutralisant les variations de loyers qui seraient dues à une modification du confort des logements ou à des travaux d'amélioration allant au-delà d'une simple remise en l'état.

Graphique n° 11 : répartition des hausses des différentes dépenses relatives au logement (loyer, IRL, inflation, indices des prix, taxe foncière)



Source : Cour des comptes d'après INSEE, DGFIP. Base 100 en moyenne annuelle 2015.

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions chargées des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr