

# La lettre de l'Observatoire

## d'Un Toit Pour Tous

### L'ENCADREMENT DES LOYERS

#### Intérêts, limites, améliorations

##### ÉDITO

Cette lettre de l'Observatoire vise à apporter aux élus locaux des éléments d'information sur l'expérimentation du dispositif d'encadrement des loyers. A partir de l'expérience de territoires à la mise en œuvre plus ancienne, elle permet de souligner les intérêts mais également les points de vigilance à avoir concernant ce dispositif encore expérimental et insuffisant sur certains aspects.

L'encadrement des loyers est un dispositif expérimental qui vise à s'assurer, dans les territoires où le marché immobilier est particulièrement tendu, que **les loyers appliqués dans le parc privé n'explorent pas, sans cependant avoir comme but de rendre le logement abordable.**

L'encadrement des loyers est le fruit de la loi ELAN (2018) qui prévoyait la création d'une **expérimentation portée par les collectivités territoriales situées en zone tendue et répondant à quatre critères fixés par son article 140**, sur la base du volontariat, et pour une durée maximale de 5 ans. La loi 3DS de 2022 permet une prolongation de l'expérimentation de 3 ans. A ce jour, la prolongation du dispositif au-delà de novembre 2026 n'est pas actée et fait toujours l'objet de discussions au Parlement.

##### Qui est concerné par l'expérimentation ?

**Les propriétaires et locataires de 72 communes en France (entièrement ou partiellement concernées), dont :**

- Paris (depuis 2019)
- Villeurbanne et Lyon (depuis 2021)
- 21 communes de Grenoble Alpes Métropoles (depuis 2025)

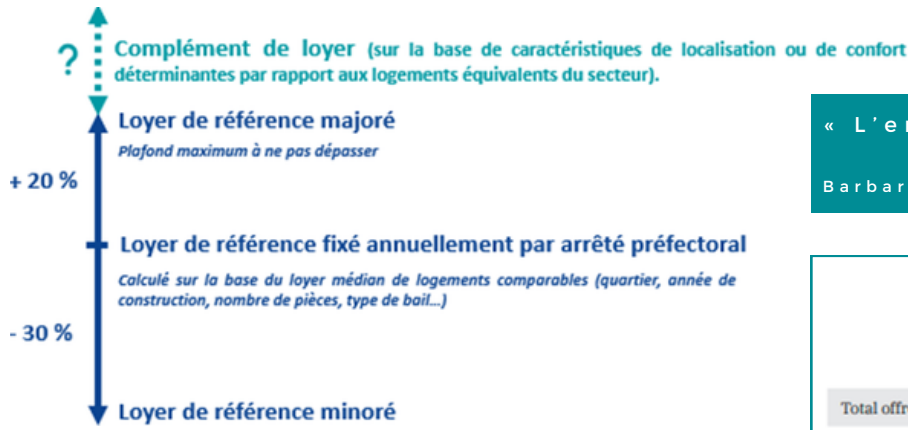
##### LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF

**Lorsqu'une intercommunalité candidate, son dossier doit être accepté par l'Etat**, ce qui n'est pas automatique. La première demande de Grenoble Alpes Métropole en 2020-2021 a par exemple fait l'objet d'un refus de l'Etat, avant une autorisation en décembre 2024.

**L'encadrement s'applique aux logements** du parc privé soumis à la loi du 6 juillet 1989 et **constituant la résidence principale** des occupants.

**Un loyer de référence est fixé annuellement par arrêté préfectoral en fonction de la géographie et de la situation des logements** (ancienneté de construction, typologie, type de bail...), sur la base de données produites par l'Observatoire local des loyers (OLL). **Ce loyer de référence ne doit pas être dépassé de plus de 20 %**, et un complément de loyer peut venir s'y ajouter en cas de spécificité du bien.

En cas de non respect de la loi par un propriétaire, le locataire peut saisir la **Commission départementale de conciliation** pour entamer une **action en diminution de loyer**. Il peut également **contester le supplément de loyer si le bail a été signé depuis moins de 3 mois**. En cas d'échec de la conciliation, une action judiciaire auprès du juge des contentieux de la protection peut être lancée pour demander la diminution du loyer ou la restitution des sommes trop perçues par le propriétaire depuis le début du bail. Le préfet peut également être saisi ou se saisir en cas d'anomalies détectées sur les loyers et attribuer des amendes.



« L'encadrement [...] évite simplement l'explosion des loyers »  
Barbara Gomes, élue au logement à la ville de Paris

## QUELS BILANS EN AUVERGNE-RHÔNE ALPES ?

- A Lyon et Villeurbanne (depuis 2021) : un dispositif de plus en plus approprié

A Lyon et Villeurbanne, l'encadrement des loyers s'applique depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2021. Entre cette date et fin 2025, ce sont **plus de 1,2 million de simulations qui ont été enregistrées sur l'outil de simulation de la Métropole de Lyon**, pour un **dépassement moyen des loyers mensuels estimé à 190 euros fin 2024**.

Sur la même période, ce sont plus de **496 signalements** qui ont été instruits par les services de l'État, avec une forte augmentation enregistrée depuis 2022. Parmi eux, **321 situations ont été régularisées**, pour un montant de trop perçus restitués **en moyenne de 2 400 euros par locataire**.

Une bonne nouvelle également : d'après la Fondation pour le logement, le pourcentage d'annonces ne respectant pas la législation a diminué entre 2022 et 2025, passant de 36 % à 24 %. **Ces chiffres témoignent de l'appropriation de plus en plus importante du dispositif par les citoyens au cours du temps.**

- Dans la métropole grenobloise (depuis 2025) : des débuts à conforter

Grenoble Alpes Métropole est l'un des rares territoires à l'échelle nationale à avoir demandé l'encadrement sur plusieurs communes : 21 communes sont concernées - 13 dans leur intégralité, 8 partiellement.

Le déploiement du dispositif est récent, depuis début 2025.

**Le territoire compterait au moins 20 % de locations non conformes d'après la Métropole de Grenoble, 45% d'après la Fondation pour le logement.**

**Le dépassement serait en moyenne de 163 euros par mois en 2025.**

### Conformité des loyers

	Général	Avec complément de loyer	Compléments de loyer non justifiés	Sans mention encadrement des loyers	Loyers conformes à l'encadrement
Total offres	2192	627 28.6%	289/364 79.4%	1136 51.8%	365/968 37%
Lyon 1 <sup>er</sup> ardt	137 6.25%	39 28.5%	21/23 91.3%	54 39.4%	25/64 39%
Lyon 2 <sup>e</sup> ardt	137 6.25%	38 27.7%	26/30 86.7%	66 48.1%	22/74 29.7%
Lyon 3 <sup>e</sup> ardt	300 13.7%	54 18%	34/40 85%	171 57%	49/133 36.8%
Lyon 4 <sup>e</sup> ardt	110 5%	46 41.8%	20/25 80%	45 40.1%	16/58 27.6%
Lyon 5 <sup>e</sup> ardt	110 5%	36 32.7%	11/13 84.6%	60 54.5%	16/48 33.3%
Lyon 6 <sup>e</sup> ardt	211 9.6%	85 40.2%	31/44 70.4%	92 43.6%	47/103 45.6%
Lyon 7 <sup>e</sup> ardt	218 9.9%	52 23.8%	31/35 88.6%	107 49%	36/104 34.6%
Lyon 8 <sup>e</sup> ardt	274 12.5%	93 33.9%	44/59 78.6%	165 60.2%	31/116 26.7%
Lyon 9 <sup>e</sup> ardt	135 6.2%	49 36.3%	20/29 69%	51 37.7%	28/62 45.1%
Villeurbanne	560 25.5%	135 24.1%	51/69 73.9%	325 58%	95/206 46.1%
Particulier	282 12.9%	42 14.8%	25/28 89.3%	196 69.5%	30/105 28.6%
Professionnel	1910 87.1%	585 30.6%	264/336 78.6%	940 47.4%	335/863 38.8%

A Lyon et Villeurbanne en 2024 : 71,4 % des annonces réalisées par des particuliers et 61,2 % des annonces émises par des professionnels sont non conformes à l'encadrement

Source : Enquête sur l'encadrement des loyers et les annonces publiées à Lyon et Villeurbanne - 2024 - CSF du Rhône

REMARQUE : Ces données proviennent de l'enquête de la CSF de 2024 à Lyon qui s'appuie sur des protocoles méthodologique différents de ceux déployés par la Fondation pour le Logement (également cités).

## QUEL BILAN DANS UN TERRITOIRE À LA MISE EN OEUVRE HISTORIQUE - PARIS ?

Paris pratique l'encadrement des loyers depuis juillet 2019, faisant de la ville, avec Lille, l'une des pionnières de la loi en France. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, **la compétence de signalement**, initialement dévolue au préfet, **a été déléguée au maire**. Cependant, aucune compensation financière n'est prévue pour couvrir les coûts de gestion afférents. Résultat : seule la Ville de Paris bénéficie aujourd'hui de cette délégation de compétence, avec d'ailleurs **de bons résultats**, eu égard aux autres communes. Si on comptait 210 dossiers déposés du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au 31 décembre 2022 lorsqu'il s'agissait d'une compétence préfectorale, on en compte 3 936 déposés auprès de la Ville de Paris entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 31 août 2025.

L'encadrement des loyers a permis, sur la période de juillet 2023 à juin 2024, **d'éviter aux locataires parisiens une hausse de 141 euros par mois, soit 1 694 euros sur la période**, par comparaison avec ce qu'auraient été les loyers sans encadrement. Néanmoins, si le dispositif est de plus en plus connu et se renforce au fur et à mesure des années, il demeure insuffisant avec **un dépassement moyen de 168 euros par loyer en 2024** selon l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne.

#### Les plus précaires : les plus touchés

Les plus précaires sont les plus exposés aux annonces non conformes à l'encadrement des loyers, avec des taux de non-respect records pour les logements de 10 m<sup>2</sup> ou moins (91 %) et pour ceux présentant un diagnostic de performance énergétique (DPE) classé G (38 %), pourtant interdits à la location depuis la loi climat et résilience du 22 août 2021.

## LES BATAILLES À MENER POUR UN ENCADREMENT DES LOYERS EFFICACE

### LES MUNICIPALITÉS : AU CENTRE DU DISPOSITIF POUR ACCOMPAGNER LES LOCATAIRES

#### • Avant la mise en œuvre : le diagnostic du territoire

La mise en forme et l'aboutissement du dossier de candidature auprès de l'Etat (preuve du respect des 4 critères de la loi ELAN) est long, avec refus possible par les services de l'Etat. Les notions de "loyer élevé" ou de "zone tendue" sont par ailleurs subjectives en fonction de la réalité territoriale.

**Cela suppose un travail de repérage des zones de tension sur le marché locatif des services territoriaux** en lien avec l'Observatoire Local des Loyers.

#### • Pendant la mise en œuvre : le nécessaire accompagnement des locataires

L'accompagnement des ménages concernés, qu'il s'agisse des propriétaires bailleurs comme des locataires est un point central du dispositif. A Grenoble, c'est par exemple l'Adil 38 (Agence départementale d'information sur le logement) qui est en charge de l'accompagnement. Des affichages pour renseigner sur l'existence du dispositif sont également présents en agences immobilières. **Des campagnes d'information régulières doivent être mises en œuvre par la Ville sur le dispositif** (flyers et affiches, journées portes ouvertes, points d'infos dédiés à l'encadrement...)

Le dispositif repose en grande partie sur le **dialogue et la conciliation**, qui fonctionnent. Pour preuve : à Paris, seulement 17 amendes ont été infligées à des propriétaires depuis la prise en charge du dispositif par la Ville en 2023. Les montants vont de 5 000 euros pour les personnes physiques à 15 000 euros pour les personnes morales.

#### • Un versement des amendes directement aux collectivités territoriales gestionnaires

Une volonté politique forte est primordiale pour faire respecter le dispositif, notamment parce que la mise en œuvre effective de l'encadrement demande des moyens conséquents, particulièrement en ce qui concerne les effectifs d'agents territoriaux dédiés et la gestion RH associée. A titre d'exemple, la Ville de Paris dispose d'1 responsable et de 5 instructeurs pour la mise en œuvre et le contrôle du dispositif. Pour inciter les municipalités à s'emparer du sujet et leur donner les moyens d'agir, **le reversement des amendes aux collectivités territoriales gestionnaires du dispositif apparaît comme un prérequis**. C'est l'un des constats émis par la mission d'information de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur "L'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers". Elle propose également de **doubler le montant maximum de l'amende** afin de rendre le dispositif plus dissuasif, notamment pour les bailleurs importants.

Les communes pourraient ainsi mieux investir la mission de contrôle pour un meilleur respect de l'encadrement des loyers.

Le taux d'annonces illégales diminue pour s'établir à 32 % aujourd'hui en moyenne à l'échelle nationale, mais le respect du dispositif reste inégal selon les territoires.

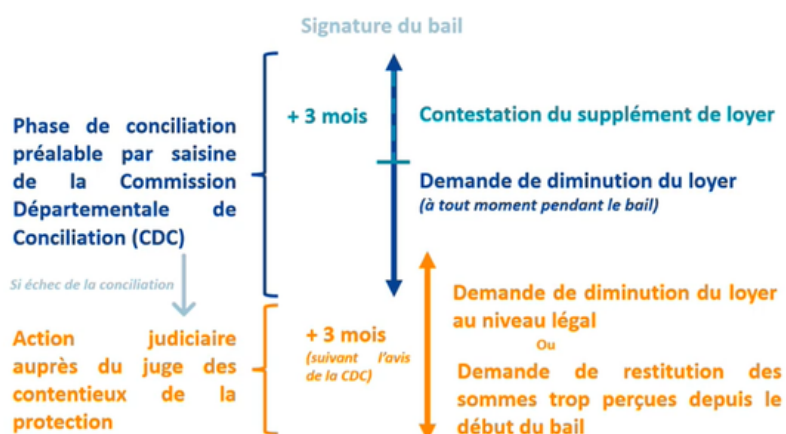
#### • Une redéfinition stricte du complément de loyer, actuellement utilisé comme outil de contournement de la loi

Face à ces limites, il apparaît nécessaire de redéfinir **le complément de loyer, devenu un outil massivement utilisé par les propriétaires pour contourner légalement les plafonds de loyer** en s'appuyant sur le flou juridique qui entoure les critères justifiant ce complément. Les critères invoqués par les propriétaires (cuisine équipée, double vitrage, parquet, cave...) sont souvent abusifs.

Par ailleurs, les propriétaires n'ont pas à justifier aujourd'hui leurs compléments, faisant **reposer sur les locataires la charge de prouver leur illégalité**, alors même que les délais sont très restreints pour le contester (3 mois après signature du bail). Dans un marché tendu, cette charge de la preuve et la crainte de représailles dissuadent les recours.

**Le complément de loyer limite l'objectif de l'encadrement des loyers** en permettant des dépassements qui maintiennent la spéculation immobilière dans les zones tendues.

En cas de non respect du loyer de référence majoré



- Replacer le coliving dans le droit commun pour le soumettre à l'encadrement des loyers

Une **utilisation abusive de plus en plus courante de la part des propriétaires pour contourner l'encadrement des loyers est le coliving**. En s'appuyant sur un flou juridique, le coliving se positionne entre logement, résidence gérée et parfois même hébergement para-hôtelier pour contourner l'encadrement des loyers. Les propriétaires peuvent alors facturer des « services » en plus du loyer de base, faisant grimper le loyer bien au-delà des plafonds légaux si les baux étaient encadrés. C'est un modèle spéculatif qui entraîne le rachat d'immeubles entiers pour être reconfigurés et loués chambres par chambre (principalement à des jeunes), avec des marges maximisées. Une des solutions consisterait à soumettre le coliving à la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, comme une location classique, permettant à l'encadrement des loyers de s'appliquer. En attendant, les collectivités locales peuvent refuser la construction de nouveaux projets de coliving, à l'image de la ville de Paris dans sa délibération du 8 octobre 2025 "Paris, zéro coliving".

UN DISPOSITIF À CONFORTER ET À ÉLARGIR

Malgré les difficultés d'application qui l'entourent, l'encadrement des loyers reste un moyen de **limiter les abus sur les loyers tout en préservant le rendement locatif des propriétaires**. Il permet par ailleurs des gains significatifs de pouvoir d'achat pour les locataires, ce qui est non négligeable dans un contexte de crise sociale. Néanmoins, le dispositif apparaît comme insuffisant aujourd'hui pour diminuer les loyers. Ainsi, si l'encadrement constitue un frein à la hausse inexorable des loyers, il apparaît comme impuissant à compenser des décennies d'augmentation franche au détriment du pouvoir d'achat des classes moyennes et populaires.

Contrairement à des craintes exprimées au moment du vote de la loi en 2018, il ne réduit pas l'offre de logements locatifs mis sur le marché : les propriétaires sont toujours aussi nombreux et ont toujours intérêt à louer.

**La crise du logement étant multifactorielle, l'encadrement des loyers ne peut pas constituer une réponse à lui seul** et peut s'ajouter à, par exemple, un plan de lutte contre la vacance des logements ou pour les villes concernées, une politique de régulation des meublés de tourisme. Il est également possible d'intervenir sur la qualité du parc locatif privé par le biais de dispositifs comme le "Permis de louer",

Rédaction : Lucie Clamens

Comité de rédaction : René Ballain, Bernard Duru, Jean-François Lapière, Francie Mégevand

Coordination et mise en page : Observatoire de l'Hébergement et du Logement (OHL)

Pour nous joindre :

Observatoire de l'hébergement et du Logement  
Un Toit Pour Tous  
17B, avenue Salvador Allende 38 130 Échirolles  
observatoire@untoitpourtous.org

Retrouvez l'ensemble de nos publications disponibles ici :



OBSERVATOIRE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT