Institut des Politiques Publiques

L'encadrement des loyers : quels effets redistributifs ?

Notes IPP

n° 125

Mai 2026

Guillaume Chapelle
Gabrielle Fack

www.ipp.eu

Instaurée par la loi Elan en 2018, l'expérimentation de l'encadrement des loyers a été déployée de façon échelonnée dans plusieurs territoires à forte tension immobilière depuis 2019. Cette note évalue sa mise en œuvre et ses effets économiques. L'analyse, menée à partir d'un panel inédit de données d'annonces, montre que le dispositif produit une modération effective des loyers, générant à court terme un transfert des propriétaires, généralement parmi les ménages les plus aisés, aux locataires. Cependant, cet effet redistributif est hétérogène, et globalement peu ciblé vers les ménages les plus modestes. Il induit également un coût fiscal significatif pour l'État et la sécurité sociale via la baisse de l'imposition des loyers. Une baisse du nombre des annonces de locations est observée dans certains territoires, mais l'impact de la politique sur l'offre de logements reste à confirmer. L'examen de la littérature et des études internationales suggère qu'un plafonnement prolongé risque, à terme, de perturber le fonctionnement du marché locatif. Au regard de ces éléments, le recours à un tel dispositif doit être circonstancié et combiné à des interventions structurelles afin d'en équilibrer la balance coûts-bénéfices.

- L'encadrement des loyers a produit une modération effective des loyers d'en moyenne de 2 % à 4 % atteignant 5 % en fin de période.
- Ces baisses de loyer représentent un transfert de revenu vers les locataires estimé à environ 600 millions d'euros, dont deux tiers provient des propriétaires, majoritairement aisés, et un tiers est supporté par l'État et la Sécurité sociale via la baisse des prélèvements fiscaux et sociaux.
- L'impact redistributif est très hétérogène : le dispositif bénéficie aux ménages modestes en Seine-Saint-Denis, mais profite davantage à des locataires relativement aisés à Paris.
- L'efficacité du dispositif est entravée par un pilotage institutionnel fragmenté et un appareil statistique lacunaire, rendant difficile le suivi du respect des plafonds.
- Une baisse du nombre d'annonces locatives est observée dans certains territoires, soulevant des interrogations sur l'impact à long terme sur l'offre de logements en location.

Modèle de citation :
Chapelle, Guillaume et Fack, Gabrielle, « L'encadrement des loyers : quels effets redistributifs ? », *Notes IPP*, n° 125, Institut des politiques publiques, mai 2026.

L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe ENSAE-ENSAI. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

ENSAE-ENSAI Groupe (GENES)

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ECOLE D'ECONOMIE DE PARIS

L'encadrement des loyers initialement introduit par la loi Alur en 2014 et repris sous forme expérimentale par l'article 140 de la loi Elan en 2018, vise à modérer le coût du logement dans les zones de forte tension immobilière. Ce mécanisme s'applique principalement aux logements loués nus ou meublés à titre de résidence principale et repose sur la fixation annuelle, par arrêté préfectoral, d'un loyer de référence majoré, correspondant à 120 % du loyer médian observé ou estimé pour chaque catégorie de logement, définie par la localisation et certaines caractéristiques comme le nombre de pièces, l'époque de construction et le type de bail (meublé ou vide). En pratique, le loyer de base ne peut excéder ce plafond majoré, sauf application d'un « complément de loyer » justifié par des prestations de confort exceptionnelles.

La mise en œuvre du dispositif sur un territoire n'est pas automatique, mais relève d'une démarche volontaire des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents, qui doivent démontrer une forte tension immobilière. Entre 2019 et 2025, cette politique a ainsi été mise en place dans les communes centres de plusieurs grandes agglomérations (Paris, Lille, Lyon, Bordeaux, Montpellier, Grenoble), ainsi que dans certaines communes de Seine-Saint-Denis et des territoires touristiques comme le Pays Basque.[1] Cette expérimentation se superpose à une réglementation préexistante qui encadre la progression des loyers. Cette dernière, étendue depuis 2014 à toutes les zones tendues, prévoit un plafonnement des hausses à l'indice de référence des loyers (IRL) lors des relocations et des renouvellements de bail. Toutefois, ce mécanisme n'étant assorti d'aucune sanction, il semble avoir été peu appliqué.

Cette note évalue les coûts, les bénéfices et les risques associés au déploiement de l'expérimentation de l'encadrement des loyers. Elle résume les principaux résultats du rapport d'évaluation, effectué à la demande du gouvernement et prévu par la loi Elan, et réalisé à partir de la littérature économique, d'entretiens auprès des acteurs de terrain et des parties prenantes, ainsi qu'à partir d'analyses empiriques originales.

Que dit la littérature économiques des politiques d'encadrement des loyers ?

L'encadrement des loyers mis en place en France partage de nombreux points communs avec des expériences similaires conduites à l'étranger et qui ont fait l'objet d'évaluations scientifiques. Cette politique vise à modérer les loyers et par ce biais redistribue en opérant un transfert des propriétaires bailleurs vers leurs locataires, mais elle peut aussi entraîner des effets négatifs sur le nombre et la qualité des logements en location. Toute évaluation d'une politique d'encadrement des loyers doit donc prendre en compte à la fois les effets distributifs et les effets sur l'offre de logement.

D'un point de vue théorique, la littérature économique traite l'encadrement des loyers comme un mécanisme de plafonnement des prix susceptible de perturber le fonctionnement du marché et générer une contraction de l'offre locative, réduire la mobilité des ménages et ainsi engendrer des phénomènes de sous et sur occupation (Glaeser et Luttmer, 2003). Cependant, différents types de plafonnement des loyers existent en pratique, chacun créant différents types d'incitations.

Parmi les différentes formes de régulation, l'encadrement de la progression des loyers en cours de bail, prévu en France sur l'ensemble du territoire, est la moins contraignante. Le bailleur conserve en effet toute liberté pour fixer le loyer lors d'un changement de locataire. Ce mécanisme peut contribuer à rééquilibrer les rapports entre propriétaires et locataires, tout en ayant des effets relativement contenus sur l'offre de logements (Arnott, 1995).

A l'inverse, le passage à un encadrement entre deux locations, que ce soit en limitant la croissance des loyers, ou en les plafonnant, constitue un durcissement de la régulation. Ces types d'encadrement sont susceptibles d'amplifier les effets redistributifs, mais également d'accroître les risques de perturbation du fonctionnement du marché locatif, et ce d'autant plus que l'écart par rapport aux évolutions de marché est important. Si l'on s'appuie sur les études disponibles (Kholodilin, 2024), on distingue d'un côté des études de court terme basées sur des cas européens récents comme l'Allemagne (Breidenbach et al., 2022 ; Mense et al., 2023 ; Hahn et al., 2024) et l'Espagne (Jofre-Monseny et al., 2023 ; Monràs et García Montalvo, 2025) où des dispositifs similaires ont été mis en place, et de l'autre côté des études s'appuyant sur la fin de plafonnements initiés dans les années 1970 aux États Unis permettant d'en mesurer les effets de long terme (Sims, 2007 ; Glaeser et Luttmer, 2003 ; Autor et al., 2014 ; Diamond et al., 2019). À court terme, les études s'accordent sur une modération des loyers parfois combinée à une baisse de la qualité des logements proposés. En revanche, les résultats concernant l'impact sur l'offre divergent selon les sources de données et les méthodologies employées. À long terme, les politiques de plafonnement des loyers semblent réduire la mobilité résidentielle et provoquer une contraction de l'offre locative globale. Ces dispositifs semblent également entrainer un renchérissement du secteur non régulé ainsi que des externalités négatives sur l'entretien et la qualité du parc immobilier environnant. D'un point de vue redistributif, plusieurs études

1. Sont concernés à ce jour : Paris (depuis juillet 2019), Lille, Hellemmes et Lomme (mars 2020), EPCI de Plaine Commune (juin 2021), Lyon et Villeurbanne (novembre 2021), l'EPCI d'Est Ensemble (décembre 2021), Montpellier (juillet 2022), Bordeaux (juillet 2022), 24 communes du Pays basque (novembre 2024) et 21 communes de Grenoble-Alpes métropole (janvier 2025).

Encadré 1 : Les évaluations précédentes du cas parisien : un exercice délicat

L'évaluation de l'encadrement des loyers à Paris distingue deux phases : une efficacité limitée lors d'une première application du dispositif limitée à la capitale entre 2015 et 2017 (Malard et Poulhès, 2020), puis une modération plus nette depuis 2019, estimée à $-5,2$ % à Paris et confirmée dans les autres métropoles (Breuillé et al., 2025b). Sur le plan de l'offre, ces travaux ne mettent en évidence aucun effet négatif significatif sur le volume d'annonces à Paris, observant même un effet positif au démarrage du dispositif. Toutefois, isoler un pur effet causal dans la capitale demeure complexe : la crise sanitaire a entraîné une baisse de la demande et des départs de ménages qui ont pu mécaniquement freiner les prix et gonfler le stock d'annonces disponible, indépendamment de l'action de la régulation. Cette conjoncture singulière souligne la difficulté de distinguer l'impact de la loi des dynamiques propres au marché parisien qui ne présente pas de « jumeau » contrefactuel évident en France. Nos résultats corroborent ceux de Breuillé et al. (2025a). Ils étendent toutefois l'analyse des loyers à la Seine-Saint-Denis et celle de l'offre locative à l'ensemble des territoires encadrés offrant ainsi de nouvelles perspectives.

empiriques sur les États-Unis mettent en évidence des transferts des propriétaires vers les locataires, mais qui sont souvent mal ciblés (Diamond et al., 2019 ; Ahern et Giacoletti, 2026). Pour le cas français, il est donc important d'évaluer les effets redistributifs sur l'ensemble des territoires ayant mis en place l'expériementation, au-delà des analyses existantes qui ont pu être menées, principalement à Paris, sur le niveau des loyers (cf. encadré 1).

L'expérimentation de l'encadrement des loyers

Un contexte d'augmentation des inégalités entre les territoires

L'expérimentation de l'encadrement des loyers intervient dans un contexte d'accroissement des inégalités spatiales, avec une augmentation de l'attractivité de certains territoires – notamment les centres de certaines grandes agglomérations (Paris, Lyon, Bordeaux, etc.) et certaines zones touristiques – qui entraîne de fortes tensions sur le foncier. Les grandes agglomérations, où a été appliqué l'encadrement des loyers, présentent une divergence interne, marquée par une hausse des revenus des locataires du privé dans les communes-centres et une paupérisation relative des couronnes depuis la fin des années 2000. Cette polarisation est particulièrement visible dans l'agglomération parisienne, où l'écart de revenu moyen entre les locataires du secteur privé à Paris intra-muros et la grande couronne est passé de 8 à 16 rang-percentiles entre 2005 et 2021. Dans les zones les plus dynamiques, l'augmentation des prix de vente des logements a été plus rapide que l'inflation et beaucoup plus rapide que les loyers. À Paris et dans les centres de ces grandes agglomérations, le prix des logements a été multiplié par quatre depuis 2000, contre 1,6 pour les loyers. Ces évolutions entraînent une érosion de la rentabilité locative brute qui a commencé bien avant la mise en place de l'encadrement, particulièrement marquée jusqu'à la crise immobilière de 2022, et qui s'est accompagnée d'une stagnation, voire d'une érosion de l'offre de logements locatifs privés ainsi que d'une augmentation des offres en meublés, plus attractives fiscalement. Ainsi, à Paris, la part de logements loués dans le secteur privé par rapport au stock total de logements est passée de 38 % en 1999 à 35 % en 2021, dont environ 30 % de meublés à cette date. C'est dans ce contexte que l'encadrement des loyers a été envisagé comme un outil expérimental de réglementation du marché immobilier mis à disposition des collectivités locales des zones tendues.

Une régulation difficile à mettre en œuvre

Pour les collectivités locales qui se sont portées volontaires pour l'expérimentation et dont l'éligibilité a été approuvée par les services centraux, l'application de l'encadrement des loyers est pilotée au niveau local. Les entretiens menés avec les acteurs publics ont montré que son application était souvent difficile, malgré la mobilisation forte de la plupart des collectivités locales autour de cette expérimentation.

La mise en œuvre opérationnelle de l'encadrement pâtit d'abord d'une fragmentation institutionnelle marquée, avec un pilotage limité. L'application du dispositif implique en effet une multiplicité d'acteurs (services préfectoraux, collectivités territoriales, Commissions Départementales de Conciliation (CDC) et services de la concurrence (DDPP)) avec des modes de coordination variables selon les territoires. En dehors de la Ville de Paris, qui dispose d'une délégation de sanction, la plupart des services de l'État font état d'un manque de moyens humains dédiés, limitant leur capacité d'instruction des dossiers. L'application du dispositif repose donc en grande partie sur les initiatives menées par les collectivités locales en amont pour informer sur l'existence de l'encadrement et organiser une remontée des signalements de cas litigieux.

D'autre part, le dispositif est fragilisé par la complexité du volet juridique en cas d'infraction, qui repose essentiellement sur la vigilance du locataire, et dont les modalités d'application demeurent incertaines. En effet, l'imprécision entourant la notion de « complément de loyer », dont les critères de validité, définis par la seule jurisprudence, sont variables, complique l'application de l'encadre-

Tableau 1 – Distribution des loyers par rapport aux plafonds

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

Lecture : À Paris 45,2 % des baux signés sont inférieurs à leur plafond, 19,2 % aux environs de leur plafond et 35,6 % sont supérieurs à leur plafond.
Champ : Baux déclarés dans GMBI dans les communes soumises à l'encadrement des loyers, à l'exclusion des communes du Pays Basque et de Grenoble, depuis la mise en place de l'encadrement jusqu'au 31 décembre 2024
Sources : Calculs basés sur les données de Gérer mes biens immobiliers (GMBI) et les plafonds associés aux zones fournis par les Observatoires Locaux des Loyers (OLL)

ment. De plus, les parcours de recours diffèrent selon la nature du litige (dépassement du loyer de référence majoré ou contestation du complément) et imposent des délais parfois très courts. Ainsi, ces spécificités procédurales font peser la charge de la preuve et du contentieux sur les occupants, qui peuvent être dans une situation fragile les conduisant à renoncer à signaler des situations non conformes à la loi.

Plus d'un tiers des baux récents avec un loyer supérieur au plafond

Pour évaluer le degré d'application de l'encadrement, il est possible d'estimer la part de baux récents ayant un loyer supérieur au plafond dans les zones concernées, à partir des données issues de l'application « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) développée par l'administration fiscale. L'analyse des baux signés sur la période 2020-2024 révèle une réalité de terrain marquée par la fréquence des loyers hors plafonds (cf. tableau 1) : plus d'un tiers des baux conclus affiche un loyer supérieur au plafond majoré, un chiffre qui dépasse même les 40 % dans certains EPCI franciliens ou à Bordeaux. Il n'est cependant pas possible distinguer la part des dépassements qui relèvent d'une application légitime du dispositif —- via le recours au complément de loyer —- de ce qui constitue des compléments abusifs, des infractions caractérisées ou des stratégies d'évitement délibérées, souvent facilitées par l'émergence de segments moins régulés comme le coliving ou les baux civils.

On peut regretter cette incapacité à poser un diagnostic clair sur l'effectivité de la régulation, un « angle mort » qui s'explique par l'obsolescence croissante de l'appareil statistique. En effet, les échantillons des Observatoires Locaux des Loyers (OLL) s'avèrent pour l'instant trop restreints pour suivre les nouveaux baux et ne permettent pas d'identifier les compléments de loyer. De plus, la suppression de la taxe d'habitation en 2022 a entraîné la disparition de la source d'information la plus fiable pour suivre l'occupation du parc locatif privé à un niveau géographique fin.

Au-delà des dépassements constatés, l'effet économique du contrôle des loyers s'évalue à travers son impact sur l'évolution des loyers moyens et sur l'offre de logements dans les territoires concernés.

Une modération de la croissance des loyers associée, dans certains territoires, à une baisse du volume d'annonces

L'estimation d'un effet causal du dispositif repose sur une méthode de double différences échelonnées (voir encadré 2) permettant, sous certaines hypothèses, d'isoler l'impact de la politique publique. Différents résultats émergent de ces analyses :

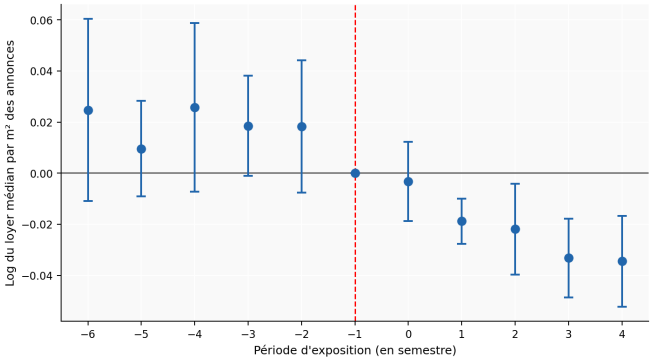
Une modération de la dynamique des loyers dans les zones régulées. Le dispositif d'encadrement s'accompagne à court terme d'un ralentissement sensible de la croissance des loyers sur les territoires concernés. Comme l'illustre la figure 1 pour les métropoles régionales, les loyers d'annonce se situent entre 2 % et 4 % en deçà du niveau observé dans des communes comparables non soumises à la régulation deux ans après la mise en œuvre, avec un effet croissant au cours du temps. Cette tendance se confirme tant pour les EPCI de Seine-Saint-Denis que pour Paris intra-muros (voir figure 3). Cet effet modérateur s'exerce de manière homogène, indépendamment de la taille du logement considéré.

Une contraction du flux d'annonces dans les villes centre. L'offre locative, appréhendée ici à travers le volume d'annonces, tend à se contracter plus nettement dans les communes de province soumises à l'encadrement. Si des tendances similaires, bien que statistiquement moins marquées, s'observent en petite couronne, le cas de Paris demeure atypique : en raison de dynamiques spécifiques liées à la baisse du tourisme et au départ des ménages dans la période post-covid, la capitale enregistre une augmentation relative du volume d'annonces entre 2020 et 2022, un phénomène déjà documenté (voir encadré 1). Toutefois, toutes ces évolutions doivent être analysées avec prudence. La baisse du nombre d'annonces peut avoir plusieurs explications qu'il n'est pas possible d'identifier précisément avec les données disponibles : une réduction effective de l'offre locative, un allongement de la

Encadré 2 : L'évaluation des effets économiques de l'encadrement des loyers

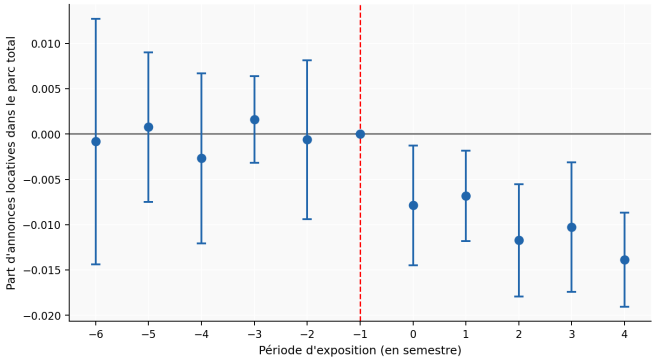
Méthode : La méthode d'estimation mobilisée exploite la mise en place échelonnée de l'encadrement des loyers sur les différents territoires, qui constitue une généralisation de la méthode des « doubles différences » (Chaisemartin et D'Haultfœuille, 2024). Chaque commune où a été mise en place l'encadrement des loyers est comparée à d'autre communes similaires où il n'a pas été instauré. Plutôt que de comparer simplement les loyers à un instant donné, nous observons comment ils évoluent dans le temps, avant et après la mise en place du dispositif. Cette méthode permet de distinguer ce qui relève de la politique elle-même de ce qui s'explique par les tendances générales du marché immobilier. Elle repose toutefois sur une hypothèse clé : en l'absence de la réforme, les loyers auraient évolué de manière comparable dans les territoires traités et dans les territoires de comparaison. Autrement dit, les différences observées après la mise en place du dispositif peuvent être attribuées à la politique si les trajectoires étaient similaires avant son introduction. Pour tenir compte de l'hétérogénéité des zones traitées, les communes sont séparées en trois groupes : les centres-villes des agglomérations hors Île-de-France, Plaine Commune et Est-Ensemble (communes d'Île-de-France hors Paris), et Paris intra-muros. Les communes du groupe de contrôle sont sélectionnées parmi les communes similaires également situées dans les centres des aires urbaines ayant un marché immobilier considéré comme tendu. L'analyse n'inclut pas les communes du Pays Basque et de la métropole de Grenoble, qui ont mis en place l'encadrement trop récemment pour que l'analyse puisse être menée dans cette étude. Les estimations intègrent des variables de contrôle mesurées au niveau des municipalités en 2015 pour prendre en compte les différences initiales de densité, de loyer, de prix de vente ainsi que la part de logements considérés comme des passoires énergétiques. Dans les régressions, chaque commune est pondérée par la taille du parc locatif privé en 2015.
Données : Les analyses reposent sur des indicateurs sur les annonces publiées par les principaux sites immobiliers et collectées par l'entreprise Yanport, une société qui aggrège de l'information sur les loyers en effectuant plusieurs collectes par jour sur ces sites. Elle permet d'établir un panel représentatif par commune ou arrondissement sur la période 2015-2024 à partir de 30 millions d'annonces immobilières uniques.

Figure 1 – Impact de l'encadrement des loyers sur les loyers d'annonce (centres-villes des agglomérations hors Île-de-France)



Lecture : Les coefficients représentent l'écart de loyer au m^2 (en logarithme) entre zones traitées (sous encadrement) et zones de contrôle, relativement à la période précédant la mise en œuvre du dispositif. L'intervalle de confiance à 95 % est indiqué autour de chaque coefficient. L'absence de tendance différenciée avant la réforme et l'écart négatif observé après indiquent une modération des loyers qui s'établit à d'environ 4 % dans les zones encadrées après 5 semestres d'application.
Sources : Calculs basés sur les données de Yanport, avec la méthode d'estimation de De Chaisemartin et d'Hautfoeuille (Chaisemartin et D'Haultfœuille, 2024) (voir encadré 2).

Figure 2 – Impact de l'encadrement des loyers sur le nombre d'annonce rapporté au stock de logement (centres-villes des agglomérations hors Île-de-France)



Lecture : Les coefficients mesurent l'écart du ratio annonces/logements entre les zones encadrées et les zones de contrôle, par rapport à la période précédant la réforme. L'intervalle de confiance à 95 % est indiqué autour de chaque coefficient. L'absence de divergence avant la mise en oeuvre suggère des tendances comparables. Après l'introduction du dispositif, l'écart devient négatif et atteint environ -0,01 après cinq semestres, soit une annonce en moins pour 100 logements dans les zones encadrées.
Sources : Calculs basés sur les données de Yanport, avec la méthode d'estimation de De Chaisemartin et d'Hautfoeuille (Chaisemartin et D'Haultfœuille, 2024) (voir encadré 2).

durée d'occupation des logements, ou encore un déplacement vers d'autres canaux de mise en location tels que les réseaux sociaux ou les colocations avec services. Depuis la suppression de la taxe d'habitation, le suivi précis du parc locatif privé s'avère complexe ; il sera nécessaire d'attendre la publication des données ultérieures du recensement de la population pour évaluer rigoureusement l'impact de l'encadrement sur l'offre disponible et la mobilité résidentielle.

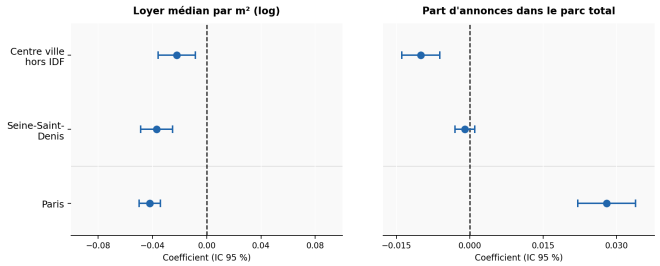
Une redistribution en partie supportée par l'Etat et mal ciblée, en particulier dans les villes centre

En utilisant les dernières données publiées de l'année 2022 portant sur l'occupation et les propriétaires des logements locatifs, il est possible d'identifier les gagnants et les perdants associés à cette politique de modération des loyers. Pour ce faire nous menons une analyse redistributive de court terme (voir encadré 3) permettant de répartir les gains et les pertes associées à cette modération des loyers entre les propriétaires, les locataires et les finances publiques.

Encadré 3 : Analyser les effets redistributifs

Une approche comptable pour évaluer les transferts financiers. L'objectif est de mesurer comment l'économie générée par l'encadrement des loyers se répartit concrètement entre le locataire, le propriétaire et l'État. L'analyse repose sur la comparaison entre les loyers réellement payés (issus de la base « Gérer mes biens immobiliers ») et un scénario « contrefactuel » où, en l'absence de régulation, les loyers seraient en moyenne 5 % supérieurs. Nous raisonnons à long terme, dans la perspective où l'ensemble des occupants ont effectivement bénéficier d'une modération de leur loyer liée à la politique.
Dans ce cadre, chaque euro de baisse de loyer représente un gain immédiat de pouvoir d'achat pour le locataire, mais une perte de revenu brut pour le bailleur. Toutefois, cette perte est en réalité partagée avec les finances publiques : puisque le propriétaire perçoit moins de revenus, il paie également moins d'impôts. Pour chiffrer précisément ce mécanisme, nous mobilisons les données fiscales nationales (base POTE) afin d'appliquer à chaque propriétaire le **taux marginal d'imposition** associé à son revenu, auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux (17,2 %) appliqués à une base réduite. Les données fiscales permettent également d'identifier les revenus des ménages locataires, (sauf dans certains cas spécifiques, comme les étudiants encore rattachés fiscalement à leur parents, ou les étrangers qui n'effectuent pas de déclaration fiscale en France, qui sont de fait exclus de l'analyse). Cette méthodologie permet d'identifier finement comment l'effort financier de la régulation est distribué selon le niveau de richesse des ménages et quelle est la part finale supportée par le budget de l'État sous forme de moindres recettes fiscales.

Figure 3 – Impacts du dispositif dans les différents territoires



Lecture : Les coefficients représentent l'effet moyen estimé sur les 5 semestres suivant la mise en place du contrôle des loyers. Les barres représentent les intervalles de confiance (CI) à 95 %. Suite à la mise en place du contrôle des loyers, le loyer médian au mètre carré à baissé de -0,022 log points (soit environ 2 %) dans les centres-villes hors Île-de-France, et la part de nouvelles annonces dans le stock a baissé d'environ 1 point de pourcentage, ce qui correspond à une baisse d'environ 8 % par rapport au niveau de 2015.
Sources : Calculs basés sur les données de Yanport, avec la méthode d'estimation de De Chaisemartin et d'Hautfoeuille (Chaisemartin et D'Haultfœuille, 2024) (voir encadré 2).

Tableau 2 – Simulations des transferts selon le territoire

	Logements	Gains locataires	Pertes propriétaires	Pertes fiscales
Paris	472 435	400	-282	-118
Petite Couronne (EDL)	90 702	50	-37	-14
Villes EDL (hors IDF)	349 474	162	-113	-49
Total	912 611	612	-432	-181

Lecture : A Paris, on dénombre 472 435 logements locatifs. La modération des loyers résultant du dispositif génère une économie de loyer représentant 400 Millions d'euros par an. Elle est financée par une baisse des revenus nets des bailleurs de 282 millions d'euros et une baisse des recettes fiscales de 118 millions d'euros.
Champ : ces simulations se fondent les logements dont les revenus sont observés pour les propriétaires, mais incluent également les logements dont les propriétaires ne sont pas observés ou appartenant aux personnes morales dont les bénéficiaires effectifs ne sont pas identifiables, à partir d'hypothèses spécifiques.
Sources : Calcul des auteurs à partir de GMBI, BPFON et FIDELI. *EDL* : Encadrement des loyers. Les gains et les pertes sont exprimées en Millions d'Euros.

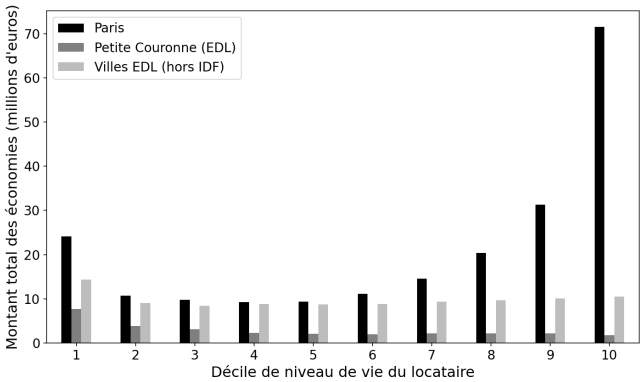
Un profil redistributif progressif. L'analyse montre que l'encadrement des loyers opère un transfert de ressources des bailleurs les plus aisés vers les locataires plus modestes. En effet, la propriété locative privée étant concentrée parmi les ménages aux plus hauts revenus, alors que les ménages du secteur locatif privé sont répartis dans tous les déciles de revenu, les gains nets (gains pour les locataires moins pertes pour les propriétaires) sont positifs pour les 8 premiers déciles, tandis que les pertes nettes sont concentrées parmi les ménages du dernier décile de revenu.

L'État comme co-financeur de la baisse des loyers. L'encadrement génère des gains de pouvoir d'achat pour les locataires du parc privé qui, sur une base annuelle, se chiffrent à environ 400 millions d'euros à Paris, 50 millions en petite couronne et 162 millions dans les communes de province couvertes (voir tableau 2). Rapportés au nombre de ménages locataires dans ces zones, ces montants représentent des gains annuels moyens par foyer allant de 500 euros dans les villes de province à 800 euros à Paris. Toutefois, ce transfert monétaire ne pèse pas uniquement sur les bailleurs, mais est pour un tiers financé par l'Etat et la Sécurité sociale sous la forme de moindres prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus locatifs. Cette contribution significative des finances publiques s'explique par la concentration des propriétaires bailleurs dans les centiles supérieurs de la distribution des revenus, où les taux marginaux d'imposition sont plus élevés.

Un ciblage du soutien aux locataires variable selon les territoires. Si l'encadrement des loyers permet de redistribuer des propriétaires aisés vers des locataires en moyenne plus modestes, l'efficacité redistributive du dispositif est avant tout tributaire de la composition sociologique du parc locatif privé au sein de chaque territoire. Dans les métropoles régionales, la grande diversité des profils de locataires conduit à une forte **dispersion des bénéfices** (voir Figure 4) : les gains monétaires sont répartis de manière quasi indifférenciée sur l'ensemble de l'échelle des revenus, réduisant l'effet redistributif du dispositif. Par ailleurs, dans le cas de Paris, l'essentiel des transferts est capté par des ménages situés dans le haut de la distribution nationale des revenus, entre les 7e et le 10e déciles. Ce phénomène s'explique par la sociologie de la capitale, où les locataires aisés, qui louent des surfaces

plus vastes et bénéficient ainsi de réductions de loyer plus importantes, sont surreprésentés. Seul le territoire de la Seine-Saint-Denis concentre la redistribution vers les plus modestes.

Figure 4 – Répartition des économies de loyers par décile de niveau de vie



Lecture : A Paris, les locataires du parc privé appartenant au 1er décile de niveau de vie (10 % les plus modestes) économisent au total 22 millions d'Euros alors que ceux du dernier décile de niveau de vie (10 % les plus riches) économisent au total 70 millions d'euros.
Sources : Calcul des auteurs à partir de GMBI, BPFON et FIDELI. Analyse restreinte aux logements dont les revenus des locataires et propriétaires sont observés dans FIDELI en 2022.

Perspectives

L'évaluation de l'encadrement des loyers met en évidence une modération effective des loyers, qui entraîne à court terme une redistribution d'une partie du revenu locatif des propriétaires, généralement parmi les ménages les plus aisés, aux locataires. Cependant, il apparaît que cette redistribution n'est globalement pas ciblée vers les ménages les plus modestes et qu'elle entraîne un coût fiscal significatif pour l'État.

Au regard de ces résultats, plusieurs éléments de réflexion peuvent être dégagés pour améliorer la transparence du marché locatif, mieux calibrer l'encadrement des loyers, et le situer au regard des autres instruments de politique du logement.

Premièrement, indépendamment de l'évaluation du contrôle des loyers, l'analyse met en évidence les limites de l'appareil statistique actuellement disponible. Le manque de visibilité sur les loyers passés et les conditions de relocation limite aujourd'hui la capacité à connaître les dynamiques fines du marché et apprécier le respect des règles en vigueur. Il apparaît indispensable de mettre en place un répertoire statistique national exhaustif, qui devrait reposer sur une obligation d'enregistrement des informations relatives aux locations. Ceci permettrait de mieux suivre l'évolution du nombre de logements loués et des loyers. Dans cette perspective, la base GMBI constitue un point de départ prometteur, sous réserve que la collecte des informations sur les loyers soit pérennisée. Un tel répertoire permettrait de rétablir la transparence du marché utile pour les acteurs en fournissant des informations détaillées au niveau local et faciliterait l'évaluation des politiques du logement.

Deuxièmement, les résultats invitent à apprécier les effets redistributifs de l'encadrement des loyers au regard de l'ensemble de ses coûts, à la fois budgétaires et en termes d'efficacité économique. Les gains observés apparaissent principalement concentrés dans les territoires où le parc locatif privé accueille une part importante de ménages modestes, tandis qu'ils sont plus limités dans les centres urbains les plus aisés. Ce constat met en évidence un risque d'effets d'aubaine lorsque le dispositif est appliqué de manière peu ciblée. Par ailleurs, la littérature économique souligne que les effets sur l'offre locative et la mobilité des locataires tendent à se renforcer avec la durée de mise en œuvre du dispositif. Pris ensemble, ces éléments plaident pour une utilisation circonscrite de l'encadrement des loyers, à la fois dans l'espace et dans le temps : d'une part en le ciblant sur les territoires où les enjeux redistributifs sont les plus marqués, afin de limiter les effets d'aubaine, et d'autre part en l'inscrivant dans un horizon temporel borné, afin de contenir l'accumulation des inefficacités. Dans cette perspective, le dispositif s'apparente davantage à un instrument de réponse à court terme, qui devrait être conditionné à la mobilisation de politiques plus structurelles s'appuyant sur le parc locatif social et la production de logements.

Troisièmement, l'analyse met en avant une réglementation complexe du marché locatif dans les agglomérations concernées, qui superpose l'encadrement de l'évolution des loyers entre deux baux, en vigueur dans l'ensemble des zones tendues, avec un plafonnement des loyers en niveau. Cette architecture soulève des interrogations quant à l'articulation de ces dispositifs et contribue à réduire la lisibilité d'ensemble, tout en limitant l'effectivité des règles. Dans ce contexte, l'absence d'évaluation spécifique du mécanisme d'indexation des loyers entre deux baux, aux effets théoriquement proches de ceux de l'encadrement, constitue une limite importante pour apprécier son rôle propre. Par ailleurs, si le dispositif d'encadrement des loyers devait être pérennisé, ces éléments soulignent l'importance d'en améliorer le pilotage, notamment en clarifiant son articulation avec les mécanismes existants et en renforçant le suivi de leur application. La mise en place d'une évaluation à moyen terme apparaît également nécessaire, dès lors que les données disponibles le permettront, afin d'apprécier plus précisément les effets de ces dispositifs sur les loyers, la mobilité résidentielle et le fonc-

tionnement global du marché locatif.

Plus largement, ces résultats s'inscrivent dans une réflexion d'ensemble sur les instruments de politique du logement. Une partie de la littérature économique met en avant des approches reposant davantage sur la fiscalité de la détention foncière que sur la régulation directe des loyers ou les subventions, en soulignant leur capacité à limiter les distorsions tout en permettant une redistribution plus ciblée de la richesse immobilière (Trannoy et Wasmer, 2022). Cette perspective offre un point de comparaison utile pour situer les effets du contrôle des loyers dans l'ensemble des instruments disponibles.

Auteurs

Gabrielle Fack est professeure d'économie à l'université Paris Dauphine - PSL et affiliée à l'IPP et PSE
Guillaume Chapelle est professeur d'économie à CY Cergy Paris Université et affilié au LIEPP de Sciences Po

Référence de l'étude

Chapelle, Guillaume, Fack, Gabrielle « L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs », Rapport de la mission d'évaluation, avril 2026

Chapelle, Guillaume, Fack, Gabrielle et Rosenzweig Agathe « Redistributing with regulation ? evidence from rent control in France », à paraître

Remerciements

Cette note synthétise les principaux résultats d'une mission sur l'évaluation de l'encadrement des loyers qui a été confiée aux chercheurs par le gouvernement en 2025. Les auteurs remercient Catherine Aubey-Berthelot et Claire Leplat (Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable), ainsi que Sophie Maillard et Agathe Rosenzweig (Inspection générale des Finances) pour leur appui lors de la mission.

Références bibliographiques

Ahern, K. R. et Giacoletti, M. (2026). « The redistribution of housing wealth caused by rent control », *Journal of Urban Economics*, 152, p. 103845.

Arnott, R. (1995). « Time for Revisionism on Rent Control ? », *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), p. 99-120.

Autor, D. H., Palmer, C. J. et Pathak, P. A. (2014). « Housing Market Spillovers : Evidence from the End of Rent Control in Cambridge, Massachusetts », *Journal of Political Economy*, 122(3), p. 661-717.

Breidenbach, P., Eilers, L. et Fries, J. (2022). « Temporal dynamics of rent regulations – the case of the German rent control », *Regional Science and Urban Economics*, 92, p. 103737.

Breuillé, M.-L., Grivault, C., Le Gallo, J., Morin, Y. et Regnaud, M. (2025). *Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2024, actualisation de l'évaluation et extension à 5 autres villes régulées*. Rapp. tech., n° 276, Apur.

Breuillé, M.-L., Le Gallo, J., Morin, Y. et Regnaud, M. (2025). « PARIS2019 : The impact of rent control on the Parisian rental market », *Journal of Housing Economics*, p. 102101.

Chaisemartin, C. de et D'Haultfœuille, X. (2024). « Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects », *The Review of Economics and Statistics*, p. 1-45.

Diamond, R., McQuade, T. et Qian, F. (2019). « The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality : Evidence from San Francisco », *American Economic Review*, 109(9), p. 3365-3394.

Glaeser, E. L. et Luttmer, E. F. P. (2003). « The Misallocation of Housing Under Rent Control », *American Economic Review*, 93(4), p. 1027-1046.

Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., Waltl, S. R. et Fongoni, M. (2024). « Forward to the Past : Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin », *Management Science*, 70(3), p. 1901-1923.

Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. et Segú, M. (2023). « Effectiveness and supply effects of high-coverage rent control policies », *Regional Science and Urban Economics*, 101, p. 103916.

Kholodilin, K. A. (2024). « Rent control effects through the lens of empirical research : An almost complete review of the literature », *Journal of Housing Economics*, 63, p. 101983.

Malard, L. et Poulhès, M. (2020). « Encadrement des loyers à Paris : les logements à petites pièces plus contraints que les autres », *Économie Prévision*, (217), p. 1-41.

Mense, A., Michelsen, C. et Kholodilin, K. A. (2023). « Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation : Evidence from a Large-Scale Policy Intervention », *Journal of Urban Economics*, 134, p. 103513.

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

Sims, D. P. (2007). « Out of control : What can we learn from the end of Massachusetts rent control ? », *Journal of Urban Economics*, 61(1), p. 129-151.

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

Notes IPP
Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, A. Charpin
E. Fize, J. Grenet