



Synthèse du rapport sur l'évaluation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers

Introduction

Dans un rapport daté du 24 septembre 2025, les députés Iñaki Echaniz et Annaïg Le Meur viennent de rendre leurs conclusions sur l'encadrement des loyers, dont la fin de l'expérimentation est prévue pour novembre 2026 par la loi ELAN. Ils préconisent de pérenniser et d'étendre le dispositif de l'encadrement des loyers, qui ne s'applique aujourd'hui qu'à 72 collectivités.

Il ne s'agit cependant pas d'une généralisation puisque resteraient concernées les seules **communes volontaires soumises à la TLV (Taxe sur les Logements Vacants) et les communes non-soumises à la TLV dans les EPCI dont une majorité de communes appliquent l'encadrement**. La pérennisation serait fragile puisque les communes pourraient sortir du dispositif quand elles le souhaitent sur décision du conseil municipal, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de la période d'expérimentation.

Pour mémo, dans les zones où il s'applique, les propriétaires sont tenus de ne pas dépasser un montant plafond par mètre carré (**loyer de référence majoré**), lors de la signature ou du renouvellement d'un bail de location. Ce plafond s'applique au loyer nu, sans les charges locatives, indiqué dans le bail. Son montant varie selon le quartier, le type de location meublé ou vide, le nombre de pièces et l'année de construction du logement. Les propriétaires ne peuvent alors pas fixer un loyer supérieur à ce montant, sauf si leur logement présente des caractéristiques particulières (localisation, prestations exceptionnelles, etc.), justifiant un **complément de loyer**.

Les loyers doivent ainsi être situés dans une fourchette comprise entre le loyer de référence minoré de 20% et le loyer de référence majoré de 30%, définis par arrêté.

Ne sont pas concernés les logements-foyers, les logements de fonction, les locations consenties aux travailleurs saisonniers, les logements appartenant ou gérés par des organismes d'HLM, des sociétés d'économie mixte (SEM) et faisant l'objet d'une convention APL.

Cet encadrement ne concerne pas non plus les locations touristiques ou saisonnières.

Si le rapport est favorable au dispositif actuel, il comprend cependant des **préconisations pour modifier le calcul du loyer de référence**. Il propose ainsi de revoir les critères qui le définissent (surface, localisation, etc.) et de supprimer celui de la période de construction qui ne serait pas pertinent. L'idée serait aussi que le loyer de référence prenne en compte les surfaces annexes, de type terrasse ou mezzanine, qui ne sont pas comptabilisées actuellement par la loi Boutin.

Le rapport pointe aussi des **dérives mises en place pour contourner l'encadrement des loyers** comme les baux "code civil", le complément de loyer, le coliving et la colocation ; Il propose en conséquence de mieux cadrer le complément de loyer mais aussi d'introduire certaines mesures de régulation.

Des mécanismes de protection au bénéfice des locataires contre les congés “représailles” sont aussi proposés avec l’interdiction des congés quand le locataire a initié une procédure 12 mois (location vide) ou 6 mois (location meublée) avant l’échéance.

Se faisant aussi l’écho de l’insistance des propriétaires à vouloir valoriser leurs biens et “sécuriser” la relation contractuelle, il est envisagé d’assouplir les possibilités de revaloriser les loyers ainsi que de réduire à un an le délai de prescription actuel de trois ans pour les actions relatives au loyer. Il n’est pas précisé si cette prescription toucherait l’ensemble des litiges ayant trait aux rapports locatifs (charges, dépôt de garantie, action en paiement et restitution, DI ...) ou uniquement la fixation du loyer.

Les préconisations du rapport devraient se traduire prochainement par le dépôt d’une proposition de loi.

Un autre rapport d’évaluation sur l’encadrement des loyers confiés à deux économistes par le gouvernement est attendu cet automne.

Un rapport qui tente de ménager des positions antagonistes

La CNL se réjouit que ce rapport transpartisan souligne l’**urgence d’une extension et d’une pérennisation de l’encadrement des loyers**. A l’heure où le taux d’effort des ménages atteint 33,6% pour les 25% des ménages ayant les revenus les plus faibles, voire 44,6% pour les locataires du parc privé du même quartile, il est indispensable d’agir vite pour donner une respiration aux habitant-es.

Dans le Manifeste pour la Sécurité Sociale du Logement, la CNL soulignait les enjeux principaux relatifs à l’encadrement : l’effectivité partielle de son application, l’information des parties-prenantes (bailleurs comme locataires), le fait que l’encadrement n’ait pas permis de stabiliser ni de diminuer les loyers, les abus dans l’utilisation du complément de loyer, le risque d’installer des disparités géographiques entre les agglomérations. Face à cela, **ce rapport hétérogène propose quelques avancées véritables, pour beaucoup de reculs injustifiables**. Certes, appliqué tel quel, il permettrait la pérennisation et l’extension du dispositif, une meilleure effectivité de son application et des recours simplifiés, mais il intégrerait de trop nombreuses dérogations (intégration des surfaces non-habitable, calculs différents pour les loyers des colocations, etc.), de sorte que l’encadrement serait vidé de sa substance.

Il s’agit donc d’un texte de « compromis », qui comprend de nombreuses zones d’ombre et de formulations imprécises, et qui **n’envisage pas l’encadrement des loyers comme un outil pour agir sur le taux d’effort des habitant-es**. Pour les rapporteurs, l’encadrement est une mesure d’accompagnement du marché dont l’objectif n’est « pas de faire baisser les loyers moyens, mais d’interdire les loyers abusifs, sans lien avec le marché ». Or pour éviter que l’encadrement des loyers ne vienne entériner des décennies d’augmentation des loyers et de spéculation immobilière, **le dispositif doit évoluer vers un plafonnement des loyers, inférieur à l’inflation**, afin de permettre aux revenus des habitant-es de rattraper les hausses précédentes.

Compte tenu de la fin programmée du dispositif en novembre 2026, il y a urgence à agir pour **appuyer la mise en place de l’encadrement des loyers comme un véritable outil de maîtrise du marché**, et non comme un simple garde-fou contre ses dérives les plus flagrantes.

Tableau synthétique des propositions

Pour aller plus loin dans l'analyse, nous avons résumé les propositions du rapport et formulé des observations dans un tableau synthétique.

	Mesures proposées	Observations CNL
Pérennisation et extension du dispositif d'encadrement des loyers	<i>Sortir du régime d'expérimentation et pérenniser l'encadrement des loyers au-delà de novembre 2026.</i>	Sans nouvelle disposition légale le dispositif prendra fin en novembre 2026. Dans la mesure où l'encadrement permet de contenir la hausse nous sommes favorables à la pérennisation du dispositif mais aussi à sa généralisation sur le territoire.
	<i>Permettre aux communes dotées de la taxe sur les logements vacants (TLV) de décider directement de l'application de l'encadrement des loyers.</i>	La CNL est favorable à cette disposition, car le cadre de l'expérimentation ne permettait pas toujours aux communes d'appliquer l'encadrement si l'EPCI dont elles dépendaient n'y était pas favorable. Le rapport précise que les territoires doivent être délimités par la commune elle-même, au terme d'un « échange de quelques mois avec l'EPCI ». La CNL est favorable à une délimitation sur la base de critères objectifs comme le prix au mètre-carré, et s'interroge sur la durée précise de ces « quelques mois » de discussions avec l'EPCI, qui doit être précisée pour respecter un délai raisonnable et ne pas freiner l'extension.
	<i>Que l'EPCI puisse autoriser une commune non TLV à appliquer l'encadrement des loyers lorsque celui-ci est déjà appliqué dans toutes les communes limitrophes.</i>	Il serait préférable que la commune non-TLV puisse décider elle-même d'appliquer l'encadrement des loyers, sans passer par l'EPCI. Ce dernier peut faire preuve de volontarisme s'il le souhaite en proposant activement aux communes qu'il regroupe d'appliquer l'encadrement.
	<i>Permettre aux communes de sortir du dispositif quand elles le souhaitent</i>	Nous sommes défavorables à la création d'une mesure qui leur permettraient d'en sortir facilement. Cela porterait un coup sûr à l'encadrement dans certaines communes.
Amendes et contrôle	<i>Doubler le montant des amendes pour les contrevenants (10 000 € pour les personnes physiques, 30 000 € pour les personnes morales).</i>	Alors que 30% des annonces ne respecteraient toujours pas l'encadrement, renforcer les sanctions peut donc permettre de mieux faire respecter le dispositif. Nous sommes favorables au transfert de la compétence du contrôle au profit des

	<i>Transférer le produit des amendes aux communes pour financer les contrôles</i>	communes et du produit des contrôles, à l'exemple de Paris.
Modification des critères de calcul des loyers	<i>Supprimer le critère de l'époque de construction pour simplifier les catégories de logements.</i>	La situation du bâti d'une même époque est effectivement hétérogène, mais le critère de l'époque de construction n'est pas arbitraire. Il constitue un critère de comparaison pertinent, notamment lors du renouvellement de bail, lorsque le bailleur doit sélectionner des biens comparables afin de déterminer le loyer de référence applicable. Supprimer ce critère reviendrait à mettre sur un même plan des biens conçus selon des normes modernes avec des biens anciens présentant par exemple des problèmes de toiture ou de plomberie.
	<i>Valoriser les surfaces non habitables (caves, terrasses, etc.) via un coefficient correcteur.</i>	Il n'est pas question de revenir sur les modalités de la loi Boutin pour calculer le loyer de référence en valorisant les surfaces non-habitable. L'objectif de l'encadrement des loyers étant la stabilisation et la baisse des loyers, la CNL est défavorable à cette mesure.
	<i>Renforcer les obligations de communication des données par les professionnels de l'immobilier.</i>	La CNL est favorable à cette mesure de transparence, mais cette transparence doit également s'appliquer aux non-professionnels. C'est la raison pour laquelle nous proposons l'ajout obligatoire, dans la déclaration de revenus foncier, ou dans la déclaration de biens immobiliers, d'une case "loyer annuel perçu" et "surface louée" pour chaque bien, afin de doter l'administration fiscale et les OLL de données fiables et contrôlables.
Complément de loyer	<i>Régulation du complément de loyer et justification dès les annonces</i>	Nous sommes favorables à une abrogation du complément de loyer. A tout le moins des mesures l'encadrant plus strictement tant au niveau de sa justification que de son calcul doivent être étudiés. La justification dès l'annonce est un renforcement de l'information pour le candidat locataire.
	<i>Procédure unique par laquelle le locataire pourrait contester à tout moment le loyer, sans distinction</i>	La CNL propose l'abrogation du complément de loyer compte tenu des abus constatés. Néanmoins, si le complément de loyer était

	<i>entre le loyer de base et le complément de loyer</i>	conservé, nous serions favorables à une procédure ouverte à tout moment au locataire.
	<i>Possibilité pour le juge de constater un complément de loyer justifié, même s'il ne figure pas dans le bail (ne s'applique que pour la période qui suit le déclenchement de la procédure)</i>	Le bail-type loi de 1989 prévoit des mentions particulières qui s'imposent. Les bailleurs doivent respecter le bail-type et justifier le complément de loyer. Le juge n'a pas vocation à rectifier en faveur du bailleur des omissions commises sur le complément de loyer lors de la contractualisation.
Baux code civil	<i>Contrôle des loyers pour les baux code civil sans attendre la requalification en bail loi de 1989 par le juge</i>	Il s'agirait de présumer tout contrat de location comme soumis à la loi de 1989, régime plus protecteur et plus équilibré.
Colocation	<i>La catégorie de surface ne tiendra compte que du nombre de pièces privatives</i>	Cette mesure introduirait un biais dans les critères de sélection du loyer de référence, qui se solderait finalement par un loyer maximum plus élevé pour les colocataires. L'objectif de l'encadrement des loyers étant la stabilisation et la baisse des loyers, la CNL est défavorable à cette mesure.
	<i>Le loyer de référence individuel doit être égal à la surface privative, plus la surface commune divisée par le nombre de colocataires</i>	La CNL est favorable à cette règle de calcul, tant que celle-ci tient compte de la règle actuelle qui veut que la somme des loyers des baux multiples ne dépasse pas le loyer maximum de l'ensemble de la colocation. Les logements en colocation ne doivent pas faire l'objet d'un régime dérogatoire à l'encadrement des loyers, et doivent rester une forme de logement abordable, notamment pour des publics jeunes et étudiants.
Coliving	<i>Imposer une meilleure lisibilité des charges</i>	La CNL est favorable et considère qu'une régulation de ce type de contrat est indispensable. Une limitation des charges et services imposés qui renchérissent le coût du logement doit être mise en place.
	<i>Permettre de refuser certains services (ex : nettoyage partie privative...)</i>	
Revalorisation des loyers	<i>Possibilité de revaloriser le loyer au-delà du plafond majoré au renouvellement du bail tant que le locataire ne change pas</i>	Appliquer plus facilement une revalorisation contredit l'objectif de limiter le niveau d'évolution à la hausse des loyers et de limiter le taux d'effort des locataires. Actuellement en zone soumise à l'encadrement une augmentation du loyer ne

		peut intervenir que si le loyer proposé est inférieur au loyer de référence minoré.
	<i>Valorisation encadrée des surfaces annexes</i>	Il n'est pas question de revenir sur les modalités de la loi Boutin pour calculer le loyer de référence en valorisant les surfaces non habitables/annexes. L'objectif de l'encadrement des loyers étant la stabilisation et la baisse des loyers, la CNL est défavorable à cette mesure.
Travaux d'amélioration	<i>Possibilité d'appliquer une majoration pour travaux d'amélioration au-delà du plafond de loyer</i>	Appliquer une majoration pour travaux contredirait l'objectif premier de l'encadrement des loyers, qui est de limiter le taux d'effort des locataires. Actuellement la seule réalisation de travaux d'amélioration ou de mise aux normes de la décence est insuffisante pour justifier une proposition d'augmentation de loyer. Le bailleur doit également pouvoir démontrer le caractère manifestement sous-évalué du loyer par référence au voisinage.
Recours locataire et prescription	<i>Simplification des procédures de contestation et possibilité de contester le complément de loyer au-delà de trois mois</i>	Si une simplification des procédures de contestation, notamment pour le complément de loyer et la fixation du loyer ou encore la fixation du loyer au renouvellement est envisageable. Les mesures doivent être néanmoins précisées et ne pas être défavorables sous couverts de simplification. Pour la fixation du loyer les communes soumises à l'encadrement pourraient se saisir des dossiers et les porter à la place des locataires afin d'éviter que ces derniers ne se découragent faute de temps, de moyens et de connaissance de leurs droits.
	<i>Réduction du délai de prescription des actions relatives au loyer de trois ans à un an</i>	En ce qui concerne la réduction du délai de prescription des actions relatives au loyer, la CNL s'y oppose dans la mesure où cette dernière est de nature à limiter l'accès au droit des locataires. Par crainte de représailles, les locataires pourraient ne pas faire valoir leurs droits et ne pas entamer de démarches avant le délai de prescription. De plus, réduire le délai de prescription risque de désinciter fortement les saisines de la CDC, dans

		la mesure où ces dernières ne sont pas suspensives du délai de prescription. Nous préconisons donc un maintien du délai de prescription à 3 ans pour s'assurer de la responsabilité du bailleur, et de faire que les saisines de la CDC soient suspensives du délai de prescription.
	<i>Rendre la saisine de la CDC suspensive du délai de prescription</i>	Des litiges devant la CDC se retrouvent parfois prescrits du fait de l'encombrement et de délais déraisonnables. Les parties croient à tort que l'action engagée devant la CDC interrompt la prescription. Rendre la saisine de la CDC suspensive du délai de prescription renforcerait les droits des justiciables.
Protection contre les résiliations et congés abusifs	<i>Interdire les congés quand le locataire a initié une procédure 12 mois (location vide) ou 6 mois (location meublée) avant l'échéance du bail</i>	La CNL est favorable à cette mesure, à condition qu'elle soit précisée. L'effet protecteur de cette dernière pour les locataires est à nuancer, compte tenu des délais du contentieux, qui peuvent atteindre 18, voire 24 mois.
	<i>Renforcer l'obligation pour le bailleur de justifier le motif du congé</i>	La CNL est favorable à cette mesure, bien que les modalités précises ne soient pas explicitées dans le rapport.
Transparence et fiabilité	<i>Renforcement de la fiabilité et complétude des données transmises par les professionnels</i>	La CNL est favorable à cette mesure de transparence, mais cette transparence doit également s'appliquer aux non-professionnels. C'est la raison pour laquelle nous proposons l'ajout obligatoire, dans la déclaration de revenus foncier, ou dans la déclaration de biens immobiliers, d'une case "loyer annuel perçu" et "surface louée" pour chaque bien, afin de doter l'administration fiscale et les OLL de données fiables et contrôlables.
	<i>Simplification des catégories de logements (suppression du critère de date de construction)</i>	Le rapport ne mentionne pas précisément les catégories simplifiées, à part la suppression du critère de l'époque de construction. Modifier drastiquement les catégories pourrait déstabiliser les observatoires des loyers dans leur mission de recensement et d'analyse, alors même qu'ils devraient être renforcés. S'il doit y avoir des simplifications, celles-ci doivent être progressives afin de ne pas créer d'insécurité juridique et de ne pas permettre des recours

		juridiques contre les dispositifs actuels d'encadrement des loyers.
	<i>La publication commentée de la jurisprudence et des avis des commissions départementales de conciliation</i>	La CNL est favorable à cette décision qui va dans le sens d'une meilleure information juridique des parties-prenantes. A préciser, car les avis des CDC n'ont qu'une valeur consultative.

[Consulter le rapport](#)

Confédération Nationale du Logement

8, rue Mériel - BP 119 - 93104 MONTREUIL CEDEX

01 48 57 04 64 - cnl@lacnl.com







linktr.ee/LaCNL