TRAVAUX PRÉPARATOIRES · ANNÉE ZÉRO
Cette fiche n'a aucune valeur légale, ni même scientifique. C'est un exercice : en la lisant, en la contredisant, nous apprenons ensemble le travail de base du citoyen d'une démocratie référendaire, et nous préparons le terrain des travaux dont l'Année Zéro aura besoin, le jour où ils deviendront officiels et constitutionnels.

THÈME XVI. LE LOGEMENT · QUESTION OUVERTE

QUESTION 55

L'encadrement des loyers

1 LIRE La question | 2 VÉRIFIER Le dossier | 3 PESER Le débat | 4 ÉPROUVER La loyauté | 5 RETRACER La genèse

La Constitution d'urgence ne tranche pas cette question. Elle garantit à chacun la possibilité de disposer d'un logement décent et laisse à la loi le soin d'en fixer les moyens (Titre VI, article 10) ; elle attribue toute compétence à l'échelon le plus proche du citoyen capable de l'exercer (Titre VII, article premier). Reste à savoir qui doit décider d'un plafond de loyers : la Nation ou chaque commune. La loi, ou le peuple par un référendum d'initiative citoyenne, en déciderait.

VOTATION · QUESTION N° 55

Le plafonnement des loyers dans toutes les communes des zones tendues

Approuvez-vous le plafonnement du montant des loyers, par des loyers de référence fixés par l'autorité publique, dans toutes les communes des zones tendues, où la loi constate un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ?

OUI | NON

SI LE OUI L'EMPORTE
Le plafonnement des loyers s'applique de plein droit dans les 1 434 communes des zones tendues, sans candidature des collectivités.

SI LE NON L'EMPORTE
Le droit actuel demeure : le plafonnement reste une expérimentation, prolongée jusqu'en novembre 2028 dans les seules communes qui l'appliquent déjà.

En bref

Depuis la loi du 23 novembre 2018, les collectivités volontaires des zones tendues peuvent demander que les loyers du parc privé y soient plafonnés : le préfet fixe chaque année un loyer de référence par quartier et par type de logement, et le loyer ne peut dépasser cette référence de plus de 20 %, sauf complément justifié. En 2026, 70 communes de 9 territoires l'appliquent, dont Paris, Lille, Lyon, Bordeaux et Montpellier, pour 1,2 million de locataires. Le 19 novembre 2026, le Parlement a prolongé l'expérimentation de 2 ans, jusqu'en novembre 2028, sans l'ouvrir à de nouvelles communes. La question propose autre chose : appliquer la règle, de plein droit, dans les 1 434 communes des zones tendues.

Ce que la question ne fait pas

- Elle ne gèle pas les loyers et ne fixe pas un loyer unique : le plafond est le loyer de référence majoré, soit 20 % au-dessus du loyer médian constaté pour un logement comparable ; un complément de loyer reste possible pour un logement qui le justifie.
- Elle ne concerne que les locations du parc privé : le logement social obéit à ses propres plafonds.

- Elle ne remplace pas l'encadrement de l'évolution des loyers, qui existe déjà partout (indice de référence des loyers en cours de bail) et limite les hausses à la relocation dans les zones tendues.
- Elle ne s'applique pas hors des zones tendues, dont la liste est fixée par décret.
- Elle ne crée aucun logement : la construction, la fiscalité des bailleurs et la location touristique sont d'autres questions.

ÉTAPE 2 SUR 5 · VÉRIFIER

2 Le dossier

Avant de peser, vérifier : ce que dit le droit aujourd'hui, le texte exact soumis au vote, les faits sur lesquels chacun peut s'appuyer, quel que soit son camp, et ce que l'on sait du coût.

Ce que dit le droit aujourd'hui

La loi du 24 mars 2014 (loi ALUR) a institué un plafonnement des loyers dans les zones tendues, définies comme les « 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 ». Le Conseil constitutionnel a jugé que ce mécanisme, justifié par l'objectif d'intérêt général de lutter contre les difficultés d'accès au logement, ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la liberté contractuelle ; il a censuré la limitation du complément de loyer aux seules caractéristiques « exceptionnelles » du logement (décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014).

Le dispositif n'a été appliqué qu'à Paris, à partir du 1er août 2015, et à Lille. En 2017, les tribunaux administratifs de Lille (17 octobre) et de Paris (28 novembre) ont annulé les arrêtés, notamment parce que le plafonnement ne pouvait être limité à ces seules communes et devait couvrir l'ensemble de la zone tendue.

La loi du 23 novembre 2018 (loi ELAN, article 140) a repris le dispositif sous la forme d'une expérimentation de 5 ans, portée à 8 ans par la loi du 21 février 2022 : la collectivité compétente se porte candidate, un décret délimite le territoire, puis le préfet fixe chaque année par arrêté un loyer de référence, un loyer de référence majoré (20 % au-dessus) et un loyer de référence minoré (30 % en dessous), par mètre carré, par catégorie de logement et par secteur. Le locataire peut agir en diminution de loyer ; le préfet peut mettre le bailleur en demeure et prononcer une amende.

La liste des zones tendues, fixée par décret, comptait à l'origine 1 149 communes dans 28 agglomérations ; elle en compte aujourd'hui 1 434 dans 47 agglomérations, en métropole et outre-mer.

L'expérimentation devait s'achever le 23 novembre 2026. Le 19 novembre 2026, l'Assemblée nationale a adopté définitivement, dans le texte voté par le Sénat le 21 octobre, la proposition de loi pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs (148 voix pour, 95 contre) : elle porte la durée de l'expérimentation de 8 à 10 ans, soit jusqu'en novembre 2028, sans rouvrir les candidatures, et permet à une collectivité, ou à une commune, de demander la fin du dispositif sur son territoire. La version adoptée par l'Assemblée nationale le 11 décembre 2025, qui rendait le dispositif permanent et l'ouvrait à d'autres communes, a été écartée.

Sources : Conseil constitutionnel, décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014 ; Cour des comptes, « L'encadrement des loyers », rapport du 14 octobre 2026 (cadre juridique, annulations de 2017, zones tendues) ; Sénat, commission des affaires économiques, « L'Essentiel » sur la proposition de loi relative aux rapports locatifs, 14 octobre 2026 ; Sénat, texte adopté n° 14 (2026-2027), 21 octobre 2026 ; Assemblée nationale, scrutin public n° 10062 du 19 novembre 2026 ; Assemblée nationale, texte n° 3393 (proposition de loi modifiée par le Sénat).

Le texte soumis au vote

Aucun texte n'est encore rédigé : la question appelle une loi, qui modifierait la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs. La Constitution d'urgence donne 2 repères, qui ne tirent pas dans le même sens : le logement décent garanti par la Nation, et la compétence laissée à l'échelon le plus proche :

> La Nation garantit à chacun la possibilité de disposer d'un logement décent ; la loi en fixe les moyens.
>
> […]

> Toute compétence appartient à l'échelon le plus proche du citoyen capable de l'exercer. Elle ne remonte à un échelon supérieur que si l'échelon inférieur ne peut manifestement l'assumer, et par décision expresse de celui-ci.

Constitution d'urgence, Titre VI, article 10, et Titre VII, article premier (extraits)

Dispositions liées : la protection sociale et les droits sociaux (Titre VI, article 10), la subsidiarité ascendante (Titre VII, article premier), la libération des communes et le référendum local (Titre VII, article 2).

Les faits, chacun avec sa source

1. En octobre 2026, le plafonnement des loyers s'applique dans 70 communes de 9 territoires : Paris, Lille, Plaine Commune, Est Ensemble, Lyon et Villeurbanne, Montpellier, Bordeaux, le Pays basque et Grenoble. Il concerne près de 1,2 million de locataires du parc privé, sur 7,7 millions. En 2024, les locataires du parc privé consacraient en moyenne 25,4 % de leur revenu disponible à leurs dépenses de logement.
   Sources : Cour des comptes, « L'encadrement des loyers », 14 octobre 2026 ; Sénat, « L'Essentiel », 14 octobre 2026.
2. L'évaluation remise au Parlement en mai 2026 conclut que l'encadrement « conduit à une baisse des loyers, estimée entre 2 et 4 % en moyenne pour les premières années de sa mise en place ». Elle ajoute que son effet redistributif « n'est pas ciblé vers les ménages les plus modestes », et que ses effets à moyen et long terme sur l'offre de logements « n'ont pas pu être mesurés », faute de données fiables.
   Source : G. Chapelle et G. Fack, « L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs », rapport de la mission d'évaluation, mai 2026.
3. À Paris, où la règle s'applique depuis le 1er juillet 2019, l'étude commandée par l'Atelier parisien d'urbanisme estime que les loyers ont augmenté de 11,4 % de juillet 2019 à juin 2025, au lieu de 17,2 % sans encadrement : une modération de 5 % en 6 ans. La Cour des comptes invite à lire ce résultat avec prudence : Paris y est comparé à des villes de province, et la méthode de l'observatoire parisien « compromet par ailleurs l'évaluation même de l'expérimentation ».
   Source : Cour des comptes, rapport du 14 octobre 2026, d'après l'Atelier parisien d'urbanisme (avril 2026).
4. À Lille, où la règle s'applique depuis le 1er mars 2020, les évaluations divergent. La mission d'évaluation mesure, pour Lille, Lyon et Villeurbanne, Bordeaux et Montpellier pris ensemble, une baisse des loyers comprise entre 2 et 4 %, et une baisse d'environ 8 % du flux de nouvelles annonces de location, dont elle ne peut pas dire si elle traduit un recul de l'offre. L'observatoire privé Clameur ne relève, lui, aucun effet significatif durable sur les loyers de ces villes. Dans la métropole de Lille, 455 signalements reçus depuis l'été 2021 ont donné lieu à 123 mises en demeure, 72 restitutions de loyers et 12 amendes.
   Sources : rapport Chapelle et Fack, mai 2026 ; Cour des comptes, rapport du 14 octobre 2026.
5. Les 3 critères qui servent à fixer les loyers de référence (le quartier, le nombre de pièces, l'époque de construction) n'expliquent qu'environ 48 % des écarts de loyers au mètre carré ; la grille tend à sous-estimer le loyer de marché des petits logements. Selon les années, 14 à 30 % des loyers relevés par les observatoires dépassent le loyer de référence majoré. Sur une soixantaine de décisions de justice, 5 arrêtés préfectoraux ont été annulés.
   Source : Cour des comptes, rapport du 14 octobre 2026.
6. Pour 1 euro de baisse de loyer, environ 2 tiers sont supportés par les bailleurs et 1 tiers par l'État, qui perçoit moins d'impôt sur les revenus fonciers : la perte de recettes fiscales est évaluée à 181 millions d'euros par an sur le périmètre actuel. La Cour des comptes propose 2 voies : prolonger l'expérimentation en la réformant, ou y mettre fin au profit d'un encadrement renforcé de l'évolution des loyers.
   Sources : rapport Chapelle et Fack, mai 2026 ; Sénat, « L'Essentiel », 14 octobre 2026 ; Cour des comptes, 14 octobre 2026.

Le coût et les effets estimés

Non chiffré pour la généralisation. Sur le périmètre actuel de 70 communes, la mission d'évaluation estime la perte de recettes fiscales à 181 millions d'euros par an : quand un loyer baisse, l'impôt sur le revenu foncier baisse aussi. Étendre la règle à 1 434 communes augmenterait cette perte, ainsi que le coût des observatoires des loyers et du contrôle ; la Cour des comptes juge ces coûts administratifs sous-évalués. Aucune estimation publique ne chiffre la généralisation.

ÉTAPE 3 SUR 5 · PESER

3 Le débat

Les 2 camps, à force égale. Un argument vous semble plus fort que l'un de ceux-ci ? Proposez-le en commentaire, sur la fiche en ligne : s'il est retenu, il remplace le plus faible, et votre nom figure dans la genèse de la fiche.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER OUI

- La règle modère les loyers : toutes les évaluations publiques le mesurent, de 2 à 4 % en moyenne selon la mission remise au Parlement, 5 % en 6 ans à Paris. Pour des locataires qui consacrent le quart de leur revenu au logement, l'écart compte.
- Aujourd'hui, la protection du locataire dépend de la volonté de ses élus : à tension égale, il est protégé à Lille ou à Bordeaux, pas à Nantes ni à Toulouse. Une règle générale traite de la même façon tous les habitants des zones que la loi reconnaît tendues.
- C'est ce que le législateur avait voté en 2014, et ce que le Conseil constitutionnel avait jugé conforme : un plafonnement dans toutes les zones tendues. Les juges ont annulé les premiers arrêtés, en 2017, précisément parce que la règle ne s'appliquait qu'à une commune de l'agglomération.
- Dans une zone tendue, le loyer rémunère moins le service rendu que la rareté. La mission d'évaluation constate que la règle transfère un revenu de bailleurs « généralement parmi les ménages les plus aisés » vers les locataires.
- Le plafond ne vise que les loyers hors norme : il est fixé 20 % au-dessus du loyer médian, et un complément reste permis pour un logement qui le justifie. Une règle uniforme supprime les effets de frontière entre communes voisines et donne aux bailleurs une règle stable.

LES MEILLEURES RAISONS DE VOTER NON

- L'effet sur l'offre n'est pas connu, et il inquiète : la mission d'évaluation relève une baisse d'environ 8 % des nouvelles annonces dans les villes encadrées hors Île-de-France, et rappelle que les effets négatifs d'un contrôle des loyers sont « progressifs et cumulatifs ». Généraliser avant de savoir, c'est jouer le parc locatif privé, qui se contracte déjà.
- La règle est mal ciblée : à Paris, une part substantielle des gains bénéficie à des ménages aux revenus élevés, et 1 euro de baisse de loyer sur 3 est payé par l'État en recettes fiscales perdues.
- Ses fondements statistiques sont fragiles : les critères retenus n'expliquent que 48 % des écarts de loyers, et la grille sous-estime le loyer des petits logements. L'étendre à 1 434 communes, dont beaucoup n'ont pas d'observatoire éprouvé, multiplierait les plafonds arbitraires et les contentieux.
- Le marché locatif est local. Aujourd'hui, ce sont les collectivités qui demandent la règle, et le Parlement vient de leur permettre d'en sortir ; l'imposer d'en haut contredit le principe selon lequel la compétence appartient à l'échelon le plus proche du citoyen (Titre VII, article premier, de la Constitution d'urgence).
- Le plafond traite le symptôme, pas la cause : la Cour des comptes rappelle qu'une réponse durable suppose d'accroître l'offre de logements. Un outil plus simple existe déjà, l'encadrement de l'évolution des loyers, qu'elle propose de renforcer ; et le droit de propriété exige une mesure proportionnée, ce qu'une application automatique, là où la tension est moindre, rendrait plus difficile à établir.

LA POSITION DU #PIC, À PART

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective, ne tranche pas cette question : il la pose, et la pose loyalement, pour qu'elle soit enfin décidée par le peuple. C'est à vous de trancher.

ÉTAPE 4 SUR 5 · ÉPROUVER

4 La loyauté

Une question loyale ne plaide pas sa propre réponse. Voici les 7 épreuves que celle-ci a subies, et ce qui reste ouvert.

Base juridique En délibération

Une loi suffit, et le Conseil constitutionnel a admis en 2014 le principe d'un plafonnement dans toutes les zones tendues ; le référendum d'initiative citoyenne peut l'adopter. Mais la subsidiarité ascendante (Titre VII, article premier) réserve en principe la compétence à l'échelon le plus proche : une règle nationale devra établir que les communes ne peuvent l'assumer seules, et rester proportionnée au regard du droit de propriété.

Unité de la matière Satisfaite

Un seul objet : l'étendue territoriale du plafonnement des loyers. Le niveau du plafond, le complément de loyer et les sanctions, qui existent déjà, ne sont pas modifiés par la question.

Clarté En délibération

« Zones tendues » est une notion de la loi, mais leur liste est fixée par décret : celui qui tient la liste tient le champ de la règle. Le libellé ne dit pas non plus si la règle serait permanente ; la fiche le suppose, puisqu'elle ne fixe aucun terme.

Libellé inversé Satisfaite

Écrite à l'envers : « Approuvez-vous que le plafonnement du montant des loyers reste réservé aux communes des zones tendues dont les élus le demandent ? » Elle reste aussi neutre.

Aucune conséquence présumée Satisfaite

La question ne promet ni la baisse des loyers ni la raréfaction des logements à louer ; les évaluations sont exposées à part, avec leurs limites.

Noyau intangible Sans objet

Sans objet : ni le droit de propriété ni le droit au logement ne figurent parmi les droits du noyau intangible (Titre XVIII, article 3).

Contrôle préalable de la question Sans objet

Sans objet aujourd'hui : aucune Cour ne contrôle cette fiche tant que la Constitution d'urgence n'est pas adoptée (Titre XIX, article 3).

Ce qui reste ouvert : votre aide est demandée

- Faut-il plutôt laisser chaque commune d'une zone tendue en décider par référendum local, comme y invite la subsidiarité ascendante ?
- Le plafond doit-il rester fixé à 20 % au-dessus du loyer médian, et qui doit le fixer : le préfet, comme aujourd'hui, ou la collectivité ?
- La règle doit-elle être permanente, ou votée pour une durée limitée et suivie d'une évaluation de ses effets sur l'offre de logements ?

ÉTAPE 5 SUR 5 · RETRACER

5 La genèse

D'où vient la question, comment elle a changé, et qui l'a fait changer.

Origine

Proposition de la rédaction du #PIC (liste des 100 questions du 5 octobre 2026). L'expérimentation ouverte par la loi du 23 novembre 2018 devait s'achever le 23 novembre 2026. L'Assemblée nationale avait voté, le 11 décembre 2025, de la rendre permanente ; le Parlement l'a finalement prolongée de 2 ans, le 19 novembre 2026, dans les seules communes qui l'appliquent. La fiche, retenue jusqu'à ce vote, a paru ensuite. Le libellé du 5 octobre parlait des communes « où la loi constate une pénurie de logements » : il a été aligné sur les termes de la loi.

Versions

Version 1 11 novembre 2026

Première rédaction de la fiche.

Version 1.1 21 novembre 2026
Mise à jour du droit après le vote définitif du 19 novembre 2026, qui prolonge l'expérimentation de 2 ans ; le libellé ne change pas.

Formulations écartées, et pourquoi

- « Approuvez-vous le plafonnement du montant des loyers, par des loyers de référence fixés par l'autorité publique, dans toutes les communes où la loi constate une pénurie de logements ? » Écartée : rédaction de départ : la loi ne constate pas une « pénurie », elle définit des zones tendues par un « déséquilibre marqué entre l'offre et la demande » ; et le mot « pénurie » porte déjà un diagnostic.
- « Voulez-vous des loyers enfin abordables dans les grandes villes ? » Écartée : « enfin » et « abordables » plaident pour le oui, et la question présume un effet que les évaluations mesurent entre 2 et 5 %.
- « Approuvez-vous la pérennisation de l'encadrement des loyers ? » Écartée : autre objet : rendre permanente la règle dans les 70 communes volontaires n'est pas l'étendre aux 1 434 communes des zones tendues ; et « encadrement » désigne aussi la limitation des hausses, qui existe partout.

Prévisions datées

Aucune prévision chiffrée n'a encore été avancée sur cette question. Toute prévision formulée en commentaire sera consignée, datée et sous le nom de son auteur, pour être un jour confrontée à l'événement, comme la Constitution d'urgence l'exige des experts (Titre II, article 7).

Contributeurs

Les commentaires qui feront évoluer cette fiche seront cités, avec le nom de leur auteur, dans sa version en ligne.

POUR ALLER PLUS LOIN

Ce que nous instituons, dans la Constitution d'urgence : la protection sociale et les droits sociaux · la subsidiarité ascendante · la libération des communes

La riposte, dans l'Autodéfense : « Et ma commune, que change votre Constitution pour elle ? »

Ce que nous combattons, dans le Lexique du Pouvoir : La décentralisation en trompe-l'œil

Pour comprendre, dans l'Abécédaire : La subsidiarité ascendante · Le bien commun · La questiologie

Débattez, contredisez, améliorez

La fiche en ligne vous attend : vos arguments, vos objections, vos corrections. Celui dont la remarque change la fiche est cité, avec son nom, dans sa genèse.

Ce vote n'a aucune valeur légale ni scientifique : c'est un apprentissage collectif, et ce n'est en aucune manière une mesure de l'opinion. Le #PIC prépare une application de vote citoyen, libre : jusqu'à l'adoption de la Constitution d'urgence, elle fera entendre la voix du peuple sans force contraignante ; dès l'Année Zéro, c'est elle qui fera foi.

pari-intelligence-collective.org/ric/theme-xvi-logement/question-55-encadrement-loyers/

Le #PIC, le Pari de l'Intelligence Collective · pari-intelligence-collective.org · Fiche n° 55, version 1.1 du 21 novembre 2026. La version en ligne est la version de référence : elle évolue avec vos commentaires.