Créer des logements à loyer modéré en accroissant l'utilisation du sol

Guide destiné aux villes, aux communes et à la branche immobilière

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR
Office fédéral du logement OFL

PLAN D'ACTION pénurie de logements

Impressum

Éditeur
Office fédéral du logement OFL
Hallwylstrasse 4, 3003 Berne
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Téléchargement
http ://www.ofl.admin.ch

Groupe de projet
Dr. Stephanie Fürer, OFL
Dr. Marie Glaser, OFL
Christoph Rotzetter, OFL
Sarah Vallon, OFL

Rédaction et direction du projet
Martin Tschirren, OFL
Dr. Joëlle Zimmerli, Zimraum

Notes
Cette publication est disponible en allemand et français.

© OFL, novembre 2026

Sommaire

Management Summary **2**

Contexte et objectifs **3**
Destinataires du guide 3
Nature du guide 3
Attentes 4
Démarche 4

Étape 1 : Définir le cadre de référence **6**
La notion de loyer modéré 6
Détermination de groupes cibles 6
Fixation de quotas liés à l'augmentation du degré d'utilisation du sol 7
Fixation des valeurs de référence du logement à loyer modéré 7

Étape 2 : Déterminer le loyer modéré initial net **9**
Calcul d'une première estimation à partir des limites de coûts de revient 9
Comparaison et ajustement en fonction des loyers du marché et du niveau économique de la population 9
Cas particulier : travaux de rénovation en site occupé 10

Étape 3 : Maintenir à long terme le caractère modéré du loyer **11**

Étape 4 : Établir des priorités en matière de location **13**
Examen des critères 13
Garantie du respect des critères de location sur la durée 13

Étape 5 : Mettre en place le suivi **15**

Management Summary

En raison de la pénurie de logements, et, en particulier, de logements à loyer modéré, la situation est tendue sur le marché du logement. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur offre des outils qui peuvent contribuer à améliorer cette situation : grâce à une optimisation de l'utilisation du sol – que ce soit par le biais d'un classement en zone à bâtir, de l'accroissement du coefficient d'utilisation du sol dans une zone, d'un changement d'affectation ou encore de plans d'affectation spéciaux –, les autorités d'une ville ou d'une commune ont la possibilité de créer des conditions permettant de favoriser la construction de logements. Elles peuvent ainsi lier une augmentation du degré d'utilisation du sol au respect, par le promoteur, d'un quota de logements à loyer modéré. Des prescriptions communales concernant des quotas et des valeurs de référence peuvent influer sur l'estimation foncière et contribuer en principe à modérer le prix du terrain.

Le présent guide propose aux autorités une démarche en cinq étapes. Il s'agit tout d'abord de définir les groupes cibles auxquels les logements à loyer modéré doivent être destinés, puis de fixer, à l'aide de valeurs de référence, le montant maximum d'un loyer considéré comme modéré en fonction du lieu. Le document fournit des conseils et des outils en vue de la prise de décisions, ainsi que des pistes pour maintenir à long terme une offre de logements à loyer modéré et orienter la location de ces derniers.

Pour les propriétaires, les promoteurs immobiliers et les bureaux d'études, le présent guide est gage d'une sécurité de planification accrue et facilite la réalisation de logements à loyer modéré à des conditions rentables pour l'investisseur. Le but est de mettre en place, pour les propriétaires et les promoteurs, un cadre de référence qui contribuera à l'augmentation du nombre de logements à loyer modéré et à la mixité sociale.

Contexte et objectifs

La Suisse est un pays prospère sur le plan économique, ce qui se traduit entre autres par la croissance de sa population et la création d'emplois. Dans le même temps, il importe de préserver ses qualités paysagères, raison pour laquelle il convient de construire avant tout dans les zones urbaines existantes. Face au manque de logements auquel sont confrontées de nombreuses localités, le plan d'action sur la pénurie de logements vise à garantir une offre suffisante de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins de leurs occupants afin d'alléger la pression qui pèse sur les groupes de population à faible revenu, de lutter contre les effets d'éviction et de favoriser l'acceptation des projets de densification.

L'aménagement du territoire fixe les conditions-cadres régissant le parc de logements. Concrètement, les autorités – villes et communes – précisent dans un plan d'affectation ce qui peut être construit sur une parcelle. Un degré d'utilisation du sol plus élevé accroît la valeur du terrain, ce qui se traduit en principe par des loyers élevés lorsque la valeur du terrain représente une part importante des coûts d'investissement. Pour contrecarrer ce mécanisme, les autorités ont la possibilité de fixer un quota de logements à loyer modéré à l'occasion d'un changement d'affectation, d'un classement de terrain en zone à bâtir ou de l'adoption de prescriptions spéciales en matière de construction ou de plans d'aménagement entraînant une augmentation du degré d'utilisation du sol, et de définir des valeurs de référence définissant un loyer modéré. Ce faisant, elles se donnent les moyens d'étendre l'offre de manière ciblée tout en modérant l'évolution à la hausse du prix des terrains.

Par ailleurs, le plan d'action sur la pénurie de logements prévoit l'élaboration d'une « norme (facultative) pour la construction de logements à loyer modéré pour les investisseurs à but lucratif (fondée sur les limites de coûts de revient de l'OFL et les loyers basés sur les coûts) »[1]. La mesure vise à favoriser une définition communément admise du logement à loyer modéré.

Le présent guide satisfait précisément à cette exigence, puisqu'il vise à aider les autorités à définir des exigences en matière de logement à loyer modéré que les propriétaires ayant un but lucratif devront respecter dans le cadre d'un plan d'aménagement. Le logement à loyer modéré équivaut ainsi à la taxe sur la plus-value (ou à une compensation au sens de l'art. 5 LAT) qui pourrait être prélevée en contrepartie de l'accroissement du coefficient d'utilisation du sol conformément aux conditions du canton ou de la commune.

Destinataires du guide

Le présent guide s'adresse aux autorités des communes et des villes, qui ont pour prérogative de fixer les exigences en matière de logement à loyer modéré, et plus particulièrement aux responsables politiques, aux administrations et aux services d'urbanisme, auxquels il propose une démarche en vue des décisions stratégiques et en matière d'aménagement.

Il est également destiné à ceux – propriétaires, promoteurs immobiliers et bureaux d'étude – appelés à mettre en œuvre les exigences des autorités visant à augmenter le parc de logements à loyer modéré.

Il peut également servir de base au dialogue avec les autorités qui n'ont pas encore élaboré de directives en matière de logements à loyer modéré. Il constitue par ailleurs une source d'information et d'inspiration pour les cantons qui entendent réglementer l'encouragement du logement à loyer modéré et mettre en place des aides. Enfin, il peut être moteur d'échanges et source de conseils pour toute personne intéressée par le sujet.

Nature du guide

Le présent guide n'est pas juridiquement contraignant et vient compléter d'autres aides déjà proposées par l'Office fédéral du logement (OFL), à savoir le « Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes »[2], qui comprend dix mesures visant à promouvoir l'habitat à loyer modéré au niveau communal,

1 Plan d'action sur la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, mesure C2.2

2 Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes, juin 2014 (lien).

et la « Boussole logement pour les communes »[3], un outil qui aide les communes et les villes à planifier leur offre et à évaluer les loyers dans le cadre de projets de construction de logements. Les recommandations formulées dans ces divers outils doivent toujours être adaptées en fonction des prescriptions cantonales et communales en vigueur.

Ces instruments ne sont pas à placer sur le même plan que la loi sur le logement (LOG) [4], qui définit le cadre juridique de l'aide au logement mise en place par la Confédération pour le secteur d'utilité publique.

Le présent guide ne remet pas non plus en question les dispositions du code des obligations sur le droit du bail, qui doivent toujours être respectées, qu'il s'agisse de critères de location, d'adaptation ou encore de contrôle du loyer. Les recommandations formulées concernant ces différents points ne sauraient en aucun cas remplacer un avis juridique.

Attentes

Lors de l'élaboration du présent guide, l'OFL a consulté les associations communales nationales, les associations actives dans le domaine du logement ainsi que des représentants des cantons, des villes, des propriétaires institutionnels et des milieux scientifiques. Au regard des attentes exprimées, ainsi que de la diversité des situations des cantons, des villes et des communes, le présent guide présente plusieurs options. Libre ensuite aux associations et aux cantons de recommander à leurs membres, respectivement à leurs communes, la marche à suivre pour les mettre en œuvre.

Le besoin d'une définition claire de ce que doit être un logement à loyer modéré ressort des principales attentes exprimées. Les conditions du marché local et le pouvoir d'achat de la population jouant un rôle primordial à cet égard, le présent guide propose une démarche qui permettra de déterminer les valeurs de référence à respecter par un logement à loyer modéré compte tenu de ces réalités.

Un autre souhait souvent exprimé était de fonder la définition du loyer modéré sur le concept du coût de revient (et plus précisément des limites de coûts). Enfin, le présent guide a aussi pour vocation de renforcer la sécurité en matière de planification, de proposer un modèle économiquement viable pour l'investisseur et de rappeler aux autorités, aux propriétaires, aux promoteurs immobiliers ainsi qu'aux bureaux d'études qu'ils assument tous une part de responsabilité dans la mise en œuvre.

Démarche

Le présent guide présente un mécanisme permettant aux autorités et aux propriétaires ayant un but lucratif de définir un cadre de référence et les valeurs de référence d'un loyer considéré comme étant modéré dans le contexte local. La démarche comprend cinq étapes (Figure 1).

Pour déterminer précisément ce que recouvre la définition d'un logement à loyer modéré, il convient de commencer par définir le cadre de référence (définitions, objectifs, quota de logements à loyer modéré, benchmark, etc.).

Dans un deuxième temps, il s'agira de fixer les valeurs de référence du logement à loyer modéré. En partant d'un

3 La boussole logement pour les communes : www.nachfragemonitor.ch/fr/communes/

4 Aides fédérales selon la LOG (depuis 2003) : www.bwo.admin.ch/fr/log

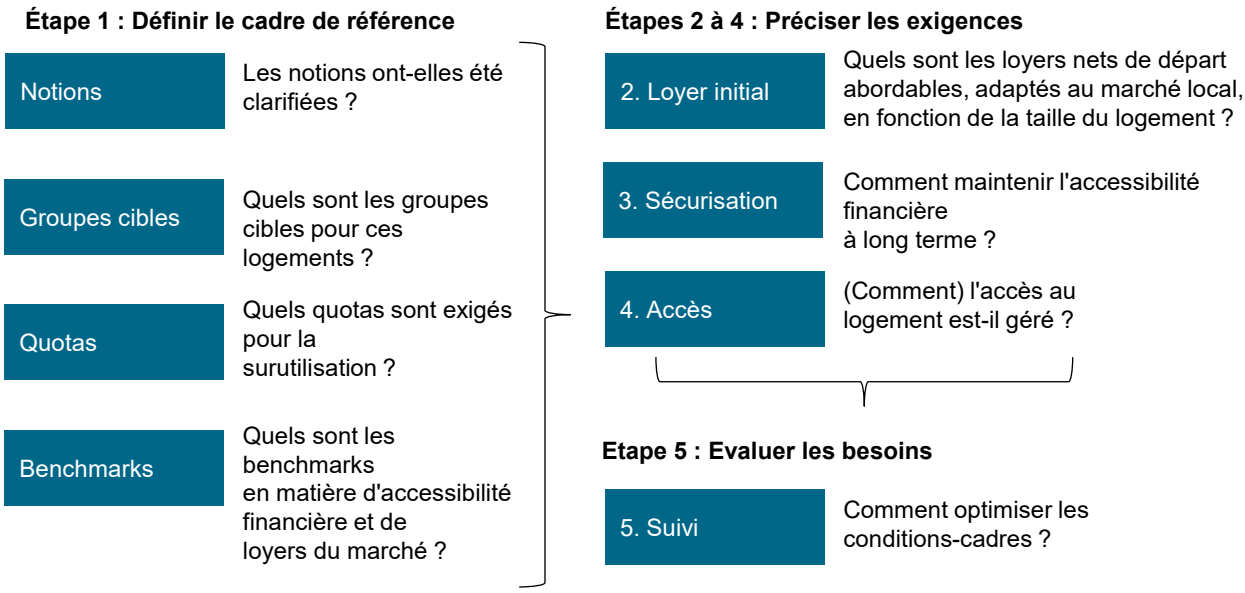


Figure 1 : Étapes de la démarche conformément au guide

loyer théorique calculé sur la base des limites de coûts qui sera plausibilisé compte tenu des réalités locales en le comparant aux loyers proposés sur le marché et en l'évaluant en fonction de la charge locative qu'il représente pour les ménages, on pourra fixer un loyer modéré initial net qui servira de valeur de référence. Cette charge locative relative (autrement dit, la capacité d'un locataire à payer son loyer) offre un ordre de grandeur utile pour vérifier la concrétisation de l'objectif visé par la politique du logement (à l'instar de l'art. 1, al. 1, LOG, qui définit les groupes cibles de l'encouragement de l'offre de logements), tandis que la comparaison avec les prix du marché permet de vérifier que le loyer modéré reste rentable pour le promoteur.

Les conditions du maintien à long terme du caractère modéré du loyer seront établies lors d'une troisième étape, alors que celles de l'attribution des logements feront l'objet de la quatrième étape. La cinquième étape portera sur la mise en place du suivi.

La réalisation séquentielle de ces cinq étapes constitue le cas de figure idéal, étant entendu qu'en réalité, plusieurs étapes pourront se chevaucher ou que certaines seront omises. Selon les circonstances, il ne sera pas non plus nécessaire d'accomplir chaque étape avec la même méticulosité.

Étape 1 : Définir le cadre de référence

Le montant maximal d'un loyer modéré est déterminé en grande partie par le contexte local, d'où la nécessité de cerner précisément les groupes cibles, les aspects liés à la rentabilité et à la sécurité de planification, ainsi que le niveau des loyers sur le marché. La première étape implique, selon le contexte communal et urbanistique, un processus politique plus ou moins étayé.

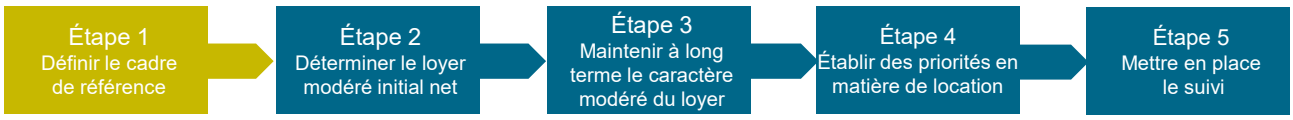


Figure 2 : Première étape de la démarche

La notion de loyer modéré

Il est nécessaire de clarifier la notion d'un logement à loyer modéré pour obtenir un consensus à ce sujet. Plusieurs approches sont envisageables.

Une **approche fondée sur la pierre** part du coût de revient. Le loyer net est calculé sur la base du modèle du coût de revient, qui se fonde sur les expériences réalisées et doit inciter à réaliser des projets de construction rentables. Le loyer est donc déterminé à partir des charges liées à l'objet et non de valeurs de marché déterminées par la demande.

Dans le cadre d'une **approche fondée sur le marché**, la demande est déterminante, tout loyer inférieur aux loyers pratiqués sur le marché étant considéré comme modéré. Encore faut-il pouvoir savoir à combien s'élève précisément le montant d'un loyer usuel sur le marché. Pour ce faire, on peut par exemple se servir d'un modèle hédonique, qui décompose le prix de l'objet en différentes caractéristiques mesurables. Mais on peut aussi calculer ce loyer à partir de centiles indiquant la part des logements proposés sur le marché dont le loyer est inférieur à un certain montant.

Une **approche fondée sur la personne** envisage le loyer en fonction de la charge locative qu'il représente pour le locataire. Est considéré modéré un loyer qui reste financièrement supportable pour les ménages à faible revenu. En règle générale, il ne doit pas représenter plus du quart du revenu brut ou plus du tiers du revenu net du ménage.

Le « Guide du logement à loyer modéré »[5] offre une vue d'ensemble de ces différentes approches. Des définitions succinctes figurent également dans le glossaire du plan d'action sur la pénurie de logements[6].

Détermination de groupes cibles

La fixation, par les communes et les villes, d'un quota de logements à loyer modéré dans leur plan d'affectation doit résulter d'une réflexion sur le but et les groupes de population visés.

La LOG établit à son art. 1 qu'elle « a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste » en tenant compte « en particulier des intérêts des familles, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes âgées dans le besoin et des personnes en formation. » Il s'agit là des groupes cibles pour lesquels les logements bénéficiant d'une aide doivent être accessibles, à loyer modéré et répondre à leurs besoins.

Les autorités peuvent reprendre ce but tel quel ou l'adapter à leurs besoins. Ce qui importe, c'est de définir clairement l'objectif et les groupes cibles préalablement aux décisions en matière d'aménagement, dans l'idéal en l'inscrivant par exemple dans une loi, un arrêté, des lignes directrices ou dans des stratégies en matière de logement ou de développement urbain.

5 Philippe Thalmann (2019) : Guide du logement à loyer modéré. https://infoscience.epfl.ch/server/api/core/bitstreams/6f5a5f1f-c616-4807-a753-acd6e5d12823/content

6 Plan d'action sur la pénurie de logements, table ronde du 13 février 2024, glossaire, p. 19.

Il est pertinent de formuler sur le plan politique le but visé par le logement à loyer modéré, car ce dernier joue un rôle plus ou moins important selon la ville ou la commune. La situation varie en effet en fonction de la demande, de l'offre existante de logements à loyer modéré, du prix du terrain, des loyers proposés sur le marché ou encore d'objectifs politiques en matière d'évolution démographique, par exemple de mixité sociale ou de vitalité de la vie publique.

Fixation de quotas liés à l'augmentation du degré d'utilisation du sol

Un coût du terrain et de construction bas est un préalable important à la réalisation de logements à loyer modéré. En effet, la cherté du sol complique et empêche même souvent la construction de logements à loyer modéré. Le prix du terrain représente fréquemment une part importante du coût de revient, ce qui peut avoir pour conséquence qu'un loyer calculé sur la base des coûts sera peut-être trop élevé pour des catégories de population aux moyens limités.

Une des causes du niveau élevé des prix fonciers réside dans la méthode d'estimation des terrains, dont la valeur est appréciée en fonction du rendement maximal possible. En fixant un quota de logements à loyer modéré, les autorités imposent une contrainte qui contribue à faire baisser la valeur foncière et à modérer le prix du sol. Mais cette manière de procéder n'est toutefois justifiable sur le plan du droit de la propriété que si elle est liée à une augmentation du degré d'utilisation du terrain.

Les autorités peuvent procéder de trois manières pour accroître le coefficient d'utilisation du sol : soit dans le cadre d'un plan d'aménagement, soit en adaptant les bases juridiques de l'aménagement du territoire par le biais d'un changement d'affectation, de l'accroissement du coefficient d'utilisation du sol dans une zone ou d'un classement en zone à bâtir, soit par l'octroi d'un bonus. En fonction des prescriptions cantonales et communales, la construction de logements à loyer modéré peut également être compensée par une taxe sur la plus-value prévue dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Exemples d'association de l'augmentation du coefficient d'utilisation du sol et de la construction de logements à loyer modéré : commune de Dübendorf (augmentation du degré d'utilisation du sol, classement en zone à bâtir ou changement d'affectation ; plans d'aménagement), Dietikon (taxe sur la plus-value), commune de Baar (plans d'aménagement).

Le présent guide ne donne pas de recommandation quant à la part que doit représenter le logement à loyer modéré. Dans la pratique, on observe que cette dernière se situe souvent dans une fourchette comprise entre un quart et un tiers des logements construits. La rentabilité de quotas plus élevés dépend d'autres conditions telles que le prix du terrain, la complexité du projet de construction ou la mixité des usages, des exigences d'urbanisme supplémentaires, par exemple en matière d'environnement ou de climat, d'infrastructures sociales ou encore de création de surfaces commerciales destinées à des services de quartier. Sur des parcelles vierges de toute construction, il est généralement plus facile de réaliser des quotas plus élevés que dans le cadre de projets de densification.

Il est essentiel d'adopter une approche globale : pour que le projet soit rentable, le rapport entre les logements à loyer modéré et les autres, ou encore entre les différents niveaux de loyer, doit être équilibré. Un mix de logements équilibré contribue par ailleurs à la cohésion sociale et a un effet positif sur la propension à investir.

Un autre paramètre essentiel dans une perspective de rentabilité est la possibilité de s'acquitter, dans la mesure où le droit de l'aménagement le permet, d'une taxe sur la plus-value par le biais de la construction de logements à loyer modéré.

Exemples de quotas : commune de Dübendorf (quotas fixes définis au niveau des plans de zone ou dans les plans d'aménagement), Dietikon (quotas flexibles par le biais de la taxe sur la plus-value), commune de Baar (quotas fixes dans les plans d'aménagement).

Comme la rentabilité dépend aussi du nombre de logements réalisés et les logements à loyer modéré ne deviennent rentables qu'à partir d'un certain volume, il est recommandé de définir une superficie minimale de terrain (par exemple à partir de 2000 m^2) et une surface de plancher supplémentaire minimale consacrée au logement à loyer modéré (par exemple à partir de 650 m^2) ou un nombre minimal de logements à loyer modéré (par exemple 15).

Exemples de taille minimale pour la part destinée au logement à loyer modéré : commune de Dübendorf (par rapport à la superficie du terrain), ville de Zurich (en fonction de la surface de plancher imputable).

Fixation des valeurs de référence du logement à loyer modéré

Les autorités peuvent favoriser l'offre de logements à loyer modéré en fixant des valeurs de référence pour les différentes tailles de logements.

Cette approche reprend celle en vigueur dans le cadre de l'aide au logement de la Confédération, qui prévoit des limites de coûts (voir art. 8 LOG [7]) contribuant à contenir les coûts de construction et la valeur du terrain. En fonction du montant des loyers, de la qualité de l'emplacement et des valeurs foncières qui y sont associées, l'OFL classe

7 Voir également : www.bwo.admin.ch/fr/limites-des-couts-de-revient

chaque commune dans une des six catégories de coûts définies. La limite admissible est toujours évaluée au cas par cas dans le cadre de la demande de subvention, en fonction du projet.

Pour déterminer les valeurs de référence, il est recommandé aux communes et aux villes de calculer dans un premier temps le loyer net théorique sur la base de la limite des coûts, puis de le comparer à ceux du marché ainsi qu'en fonction de la charge locative relative au moyen de benchmarks, et, enfin, de l'ajuster en fonction de ces comparaisons.

Les limites de coûts peuvent être déterminées en s'aidant des valeurs définies dans le cadre de l'aide au logement de la Confédération ou du canton, ou encore des données empiriques de la commune. On peut procéder à des comparaisons avec les loyers proposés sur le marché au moyen de valeurs statistiques (en ventilant les loyers par centiles) ou de modèles hédoniques ; pour ce qui est d'évaluer le loyer par rapport à la capacité financière des ménages, il est possible de se fonder sur les revenus bruts ou nets dans la commune, ou encore les subsides alloués au logement dans le cadre des aides sociales. En tenant compte et en pondérant ces différents paramètres, les autorités sont à même d'ajuster, de valider et de fixer, pour les différentes tailles de logements, les valeurs de référence d'un loyer modéré dans la commune ou la ville.

Lors du calcul de ces loyers de référence, il convient de garder à l'esprit certaines particularités méthodologiques : les données utilisées pour répartir les loyers proposés sur le marché en quantiles ou encore le modèle hédonique retenu peuvent varier considérablement selon la source des données et la méthodologie employée. Le calcul de la charge locative relative n'a elle non plus rien d'une science exacte. Les données de « La boussole logement pour les communes »[8] peuvent servir de point de comparaison pour ce qui est du revenu brut des ménages, et celles de l'Administration fédérale des contributions (AFC) [9] pour le revenu médian net des ménages corrigés du pouvoir d'achat. Afin de faciliter la comparaison, l'OFL met à disposition un outil de calcul[10].

Exemples de limites cantonales de loyer : canton de Vaud, canton de Zoug, canton de Zurich

Exemples de loyers initiaux nets maximaux : canton et ville de Zoug (Verordnung mit maximalen Mietzinsen), ville de Berne (dans le cadre de projets concrets).

8 La « Boussole logement pour les communes » : www.nachfragemonitor.ch/fr/communes

9 L'AFC publie chaque année, pour chaque commune, le revenu équivalent médian imposable, à partir duquel il est possible de calculer le revenu des ménages. Données : lien vers le site Internet > Revenus > Indicateurs statistiques des personnes physiques > avec et sans charge fiscale liée à l'impôt fédéral direct ; lien direct 2022.

10 Cet outil sera disponible dans le courant de l'année 2027.

Étape 2 : Déterminer le loyer modéré initial net

Une fois défini le cadre de référence, les autorités pourront calculer le loyer initial net des logements à loyer modéré et les fixer à titre de référence.

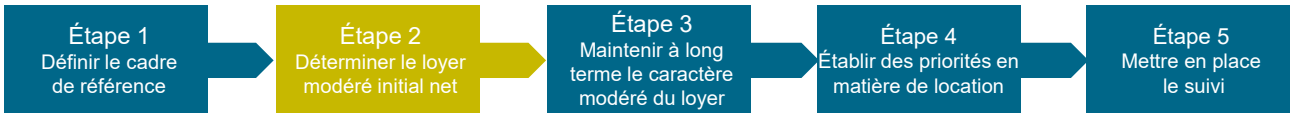


Figure 3 : Deuxième étape de la démarche

Calcul d'une première estimation à partir des limites de coûts de revient

Les communes et les villes peuvent soit utiliser l'outil de l'OFL, soit calculer elles-mêmes un loyer théorique à partir des limites de coûts. La notice d'information du canton de Zoug sur le loyer fixé sur la base des coûts[11], par exemple, présente une méthode de calcul concrète qui peut être transposée. Le tableau 1 illustre un exemple de calcul pour un appartement de 4 pièces à Schlieren (ZH) fondé sur les limites de coûts fixées par l'OFL : le loyer initial ne devrait pas excéder 2240 francs nets.

11 https://zg.ch/de/soziales/wohnungswesen/foerderinstrumente/fuer-bautraeger

Comparaison et ajustement en fonction des loyers du marché et du niveau économique de la population

Dans un deuxième temps, le loyer net calculé selon la taille du logement est ajusté en fonction des réalités locales et adapté compte tenu des loyers proposés sur le marché et de la capacité financière des locataires. Les autorités peuvent procéder à ces comparaisons soit à l'aide de l'outil de l'OFL, soit en effectuant elles-mêmes les benchmarks avec les loyers du marché et concernant la charge locative relative.

Ces deux grandeurs indicatives sont extrêmement utiles, car un loyer calculé sur la base de limites forfaitaires de coûts doit être réaliste par rapport au contexte éco-

	Taux	francs
Limite des coûts de revient selon l'OFL, niveau de coûts VI (coûts de construction et terrain)		**720 000,00**
Hypothèque de premier rang (65 %)	1,25 %	5850,00
2e hypothèque (25 %)	2,00 %	3600,00
Fonds propres (10 %)	1,25 %	900,00
Amortissement de la 2e hypothèque	20 Jahre	9000,00
Coût total du capital par an		**19 350,00**
Forfait entretien, exploitation, provisions, etc.	0,90 %	6480,00
Loyer net		**25 850,00**
Forfait pour frais administratifs	4,00 %	1033,20
Loyer annuel net total admissible (frais accessoires exclus)		**26 863,20**
Loyer mensuel net total admissible (frais accessoires exclus)		**2240,00**

Tableau 1 : Calcul type pour un logement de 4 pièces à Schlieren (ZH) selon la méthode du canton de Zoug

nomique et social susceptible de varier considérablement selon l'emplacement de l'objet, comme le montre le tableau 2.

Les villes de Zoug et de Schlieren sont classées par l'OFL dans la même catégorie de coûts, mais présentent des différences marquées en termes de revenus des ménages et de loyers du marché : ces deux indicateurs sont nettement plus élevés à Zoug, où le loyer théorique établi en fonction du coût de revient est nettement inférieur au 70e centile. Quant au revenu médian des ménages, il suggère que la charge locative supportable pour les habitants de Zoug est plus élevée que pour ceux de Schlieren, même dans les groupes de revenus inférieurs.

La situation est inverse à Zofingue, où les loyers calculés sur la base des limites de coûts fixées par l'OFL, se situent au-dessus du 70e centile du marché. Par rapport au revenu médian des ménages, ils représentent une charge locative supportable pour de larges couches de la population. Autrement dit, une grande partie de la population à la capacité de payer un loyer considéré modéré, quand bien même ce dernier n'est guère avantageux par rapport aux loyers du marché.

La ville de Bienne illustre un troisième cas de figure : là aussi, les loyers calculés à partir des limites de coûts sont plus élevés que ceux du marché, mais, contrairement à Zofingue, les couches de population ayant la capacité de les payer seront plus minces.

Exemple de comparaisons : au cours de l'année 2027, l'OFL mettra à disposition un outil permettant aux communes et aux villes d'effectuer des comparaisons selon une méthode standardisée.

Les autorités peuvent déterminer le montant d'un loyer modéré en fonction des spécificités locales par le biais de comparaisons avec les loyers du marché et la capacité financière des ménages. Le loyer qu'elles estiment approprié pour chaque taille de logement servira de référence. La situation étant susceptible de se modifier, elles devraient être réexaminées et adaptées régulièrement, par exemple chaque année ou tous les deux ans. Il convient de noter que ces valeurs de référence peuvent ensuite être prises en compte dans l'estimation des terrains.

Exemples de fixation des loyers modérés de référence : ville de Berne (dans le cadre de projets concrets) ; ville de Zoug (Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau)

Cas particulier : travaux de rénovation en site occupé

La fixation du loyer initial net est conçue dans l'optique d'une nouvelle construction ou d'un projet de rénovation, pour lesquels un nouveau loyer sera établi. Dans le cas d'un projet de rénovation où les baux en cours sont maintenus, les loyers doivent être adaptés conformément aux règles relatives à la répercussion des investissements créant des plus-values. Conformément à l'art. 14 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF), d'importants travaux de rénovation sont considérés, en règle générale à raison de 50 à 70 %, comme des investissements créant des plus-values.

Commune	Niveau de coûts LOG	Loyer calculé à partir des limites de coûts de l'OFL	Loyer calculé à partir du 70e centile du marché)	Loyer calculé à partir du revenu médian imposable des ménages (AFC)
Schlieren	VI	2240	2160	2650
Zoug	VI	2240	2950	4250
Zofingen	V	1960	2280	1790
Bienne	V	1960	1770	1700

Tableau 2 : Comparaison du loyer net d'un appartement de 4 pièces calculé sur la base des coûts avec les valeurs indicatives constituées par le 70e centile des loyers sur le marché et le revenu médian net des ménages.

Étape 3 : Maintenir à long terme le caractère modéré du loyer

Un logement à loyer modéré doit rester accessible à des ménages à faible revenu sur la durée.

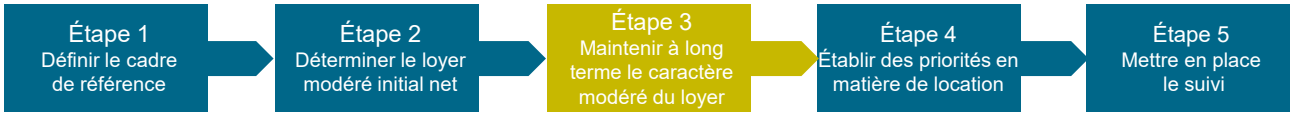


Illustration 4 : Troisième étape de la démarche

Il est recommandé aux autorités de garantir la mise à disposition de logements à loyer modéré au moyen d'instruments contraignants de droit public, de contrôler dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire le respect du quota de logements à loyer modéré et des loyers initiaux nets, de garantir contractuellement les possibilités d'adaptation des loyers nets et de les contrôler selon un cycle défini.

Les étapes nécessaires à cet effet peuvent être intégrées dans les processus de planification et de construction prévus. Le tableau 3 ci-dessous répartit les principales étapes de contrôle en fonction des différentes phases du modèle de prestations SIA 112 et précise les responsabilités.

L'un des objectifs visés lors de l'élaboration du guide était de réduire au minimum, pour les autorités et le secteur de l'immobilier, la charge impliquée par les contrôles.

Les autorités peuvent par exemple se contenter de vérifier les loyers nets initiaux dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Dès lors qu'il est démontré que les loyers maximaux autorisés sont respectés, il devient en effet superflu de contrôler le coût de revient.

Exemple de mécanisme de contrôle : ville de Zoug

Phase	Responsabilité
Planification stratégique (phase SIA 1)	**Exécutif, service de l'urbanisme, service juridique**
Éléments définis : quota de logements à loyer modéré, valeurs de référence, possibilités d'adaptation des loyers	Instruments : stratégies, arrêtés, outils de planification, etc.
Procédure d'autorisation (phase SIA 33)	**Autorité chargée de délivrer les permis de construire**
Éléments contrôlés : quota de logements à loyer modéré et loyers nets initiaux	Processus : examen de la demande de permis de construire, réception des travaux
Sont enregistrés : la part, les valeurs indicatives, les possibilités d'adaptation des loyers	Instruments : cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF, dans le canton de Berne), contrat de droit public
Gestion (phase SIA 6)	**Inspection des travaux / Service des constructions / Service de l'urbanisme**
Éléments contrôlés : respect du quota de logements à loyer modéré, mise en œuvre de l'adaptation du loyer	Processus : contrôle selon un cycle prédéfini

Tableau 3 : Étapes de contrôle en fonction des phases SIA définies dans le modèle de prestations SIA 112

Il est possible d'adapter les loyers sur la base des critères relatifs prévus aux art. 12 à 14 OBLF, notamment en ce qui concerne les hausses de coûts, à savoir les augmentations du taux hypothécaire, des taxes, des impôts sur les immeubles, des rentes de droits de superficie, des primes d'assurance ainsi que des frais d'entretien.

Il est également envisageable de fonder les adaptations de loyer sur des critères absolus, en les ajustant à ceux usuels dans la localité ou le quartier. Si les autorités entendent exclure de manière juridiquement contraignante cette possibilité, elles devront obtenir pour cela une renonciation contractuelle du propriétaire.

Exemple d'application de la méthode de calcul relative : ville de Berne

Une mention au registre foncier et une inscription au cadastre RDPPF permettent aux autorités bernoises de s'assurer que, lors d'un transfert de propriété, le nouveau propriétaire est informé de l'obligation découlant de cet instrument de planification de droit public.

Exemple de mention au registre foncier : ville de Berne

Il est recommandé aux autorités de contrôler l'évolution des loyers tous les deux à cinq ans. Ce contrôle peut s'effectuer à l'aide de relevés actuels des loyers nets fournis par la gérance sur demande de la commune ou de la ville.

Exemple de contrôle annuel des loyers : ville de Dietikon (RWD Reppisch-Werke AG)

Les besoins en logements à loyer modéré peuvent évoluer au fil du temps. Les autorités peuvent décider d'office ou de manière périodique de libérer les loyers à l'issue d'une période déterminée. Pour les propriétaires, une limitation dans le temps a un effet positif sur la rentabilité des projets comprenant une part de logements à loyer modéré.

Étape 4 : Établir des priorités en matière de location

Lorsque la construction de logements à loyer modéré est liée à un accroissement du coefficient d'utilisation du sol, les autorités peuvent préciser leurs attentes en matière de location. Le présent guide ne formule pas de recommandation particulière à cet égard : il revient aux autorités et aux propriétaires de décider des éventuels critères à appliquer.

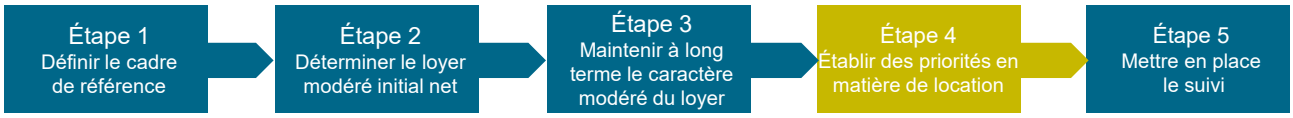


Illustration 5 : Quatrième étape de la démarche

En principe, l'attribution des logements peut être régie par les deux éléments suivants :

- Prescriptions sur le taux d'occupation : elles permettent de gérer de manière rationnelle la surface habitable disponible en fixant un nombre minimum d'occupants permanents en fonction du nombre de pièces (en règle générale, nombre de pièces moins un).
- Limites de revenus et/ou de fortune (p. ex. au maximum le triple du revenu net) ou de la charge locative (±33 %) : de telles limites permettent de garantir que les logements subventionnés sont attribués à des ménages à faible revenu.

D'autres critères peuvent encore être appliqués. Ainsi, on peut prévoir des quotas de personnes âgées ou donner la priorité aux résidents locaux.

Si les critères de location reposent sur un arrêté communal, le propriétaire sera tenu de les respecter. Sinon, ces critères de location n'auront qu'un caractère de recommandation.

Au regard du droit du bail, le choix des locataires selon des critères de location est admissible lors de la première mise en location, pour autant qu'aucun critère ne comporte de caractère discriminatoire.

Le présent guide recommande une approche pragmatique sans exiger de la gérance la preuve du respect de ces prescriptions.

Exemples de critères de location : Berthoud et Schlieren (d'un commun accord), Winterthour et Cham (par un arrêté)

Examen des critères

L'application de critères de location doit concilier l'objectif d'une attribution ciblée des logements avec la nécessité d'une gestion pragmatique. Il importe donc de trouver un juste équilibre entre ces deux exigences potentiellement contradictoires.

Il est judicieux d'indiquer aux gérances les critères de location à privilégier lors de l'attribution des logements, par exemple le revenu ou la taille du ménage. La loi sur la protection des données autorise la collecte des informations nécessaires à la vérification de ces critères, à la condition qu'elles soient ensuite supprimées. Une autre possibilité consiste à collaborer avec les services sociaux de la commune ou des organisations sociales, qui proposeront des candidats appropriés.

Exemples de mise en œuvre : ville de Berthoud (coopération entre propriétaires et services sociaux, site de l'Uferweg), ville de Schlieren (vérification indépendante par les propriétaires, sites de la Kesslerplatz et de Schindler)

Garantie du respect des critères de location sur la durée

La situation d'un ménage évolue souvent au fil du temps. Le présent guide laisse aux autorités ainsi qu'aux investisseurs et aux propriétaires le soin de décider s'ils souhaitent vérifier le respect des critères de location en cours de bail, et de quelle manière. Dans de nombreux cas, ce contrôle est susceptible d'entraîner une charge de travail supplémentaire pour les gérances. Deux approches sont envisageables :

Mesures non contraignantes

Si l'on ne souhaite pas adopter de mesures contraignantes, il est toujours possible d'en appeler à l'honnêteté du locataire, par exemple au moyen d'une note d'information jointe au contrat de location, dans l'espoir qu'il déménagera de sa propre initiative s'il ne remplit plus les critères. Les gérances peuvent faciliter la mise en œuvre de ces mesures par des incitations, par exemple en proposant des possibilités de relogement dans un autre appartement du parc de logements qu'elles gèrent.

Conditions de location contraignantes

Il est généralement difficile de faire respecter des conditions de location contraignantes. On peut par exemple préciser dans le bail qu'un loyer réduit est accordé tant que certaines conditions sont remplies, ce qui doit être démontré régulièrement. Si la preuve du respect des conditions n'est plus apportée, le loyer est revu à la hausse. Pour maintenir le quota initial de logements à loyer modéré, la gérance peut décider de louer le prochain logement vacant conformément au cadre de référence défini pour un logement à loyer modéré. Les modalités doivent être soigneusement élaborées au regard du droit du bail afin de satisfaire également aux exigences formelles du code des obligations.

Exemples de réserve concernant le loyer : canton de Bâle-Ville, ville de Baden

Étape 5 : Mettre en place le suivi

On dispose de peu de recul sur l'impact des conditions en matière de logements à loyer modéré imposées à des propriétaires ayant un but lucratif. Le présent guide recommande de concevoir les exigences relatives aux logements à loyer modéré comme un outil à perfectionner, par exemple en prévoyant de recueillir et d'évaluer systématiquement les expériences faites, puis d'en tenir compte dans le développement ultérieur d'exigences contraignantes.

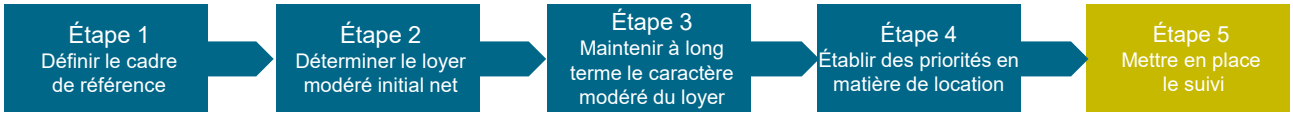


Illustration 6 : Cinquième étape de la démarche

Les autorités peuvent, par exemple après l'achèvement des travaux, recueillir les retours d'expérience des promoteurs et des maîtres d'ouvrage concernant les coûts de construction afin de mieux étayer leurs exigences en matière de loyers. De leur côté, les propriétaires peuvent choisir de partager les expériences qu'ils ont faites au cours des premières années d'exploitation, par exemple en ce qui concerne la première mise en location et les locations suivantes. Cela permettra aux autorités de revoir et d'affiner en conséquence leurs exigences en matière de location.