



Modèle de loyer fixé sur la base des coûts pour les logements bénéficiant de mesures d'encouragement de la Confédération

Rapport à l'intention de la CER-N

Lead

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique renoncent à viser des bénéfices et louent les objets bénéficiant d'une mesure d'encouragement fédérale selon le principe du loyer fixé sur la base des coûts, conformément à la législation sur le logement. Le modèle présenté propose une solution simple pour déterminer approximativement ce loyer.

[Version du 9 juin 2026]

I. Contenu et objectifs de la modification de loi proposée

Comme expliqué dans le message concernant la modification de la loi sur le logement (FF 2025 2095), le secteur de la construction de logements d'utilité publique souhaite depuis longtemps un modèle permettant de calculer plus facilement le loyer fixé sur la base des coûts, tel que prévu par la loi sur le logement (LOG¹). Aujourd'hui, le loyer d'un logement encouragé est contrôlé compte tenu des critères détaillés inscrits à l'art. 8 de l'ordonnance sur le logement (OLOG²). Or ces critères ont été développés pour l'aide fédérale directe qui a été suspendue en 2003. Leur application dans le cadre de l'encouragement indirect à la construction de logements d'utilité publique par la Confédération est fastidieuse et ne répond que partiellement aux besoins des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

L'adoption d'un modèle de loyer fixé sur la base des coûts simple doit permettre de déterminer plus facilement le loyer selon la LOG, et être applicable à la plus grande partie des contrôles à effectuer. Dans des cas particuliers, pour lesquels le modèle de loyer fixé sur la base des coûts n'est pas approprié, les acteurs peuvent continuer à procéder à un calcul détaillé.

La disposition proposée à l'art. 38a LOG (Loyers fixés sur la base des coûts) vise à créer une base légale en vue de l'utilisation d'un modèle simple pour les immeubles bénéficiant d'une mesure d'encouragement indirecte de la Confédération selon la LOG. Conformément à la volonté de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), les valeurs de référence doivent être fixées au niveau de la loi tandis que la conception détaillée du modèle est prévue au niveau de l'ordonnance.

L'art. 54 LOG (Contrôle des loyers) doit en outre préciser que les loyers des immeubles bénéficiant d'un encouragement fédéral sont, d'une manière générale, contrôlés par l'Office fédéral du logement (OFL), ce qui correspond dans une large mesure à la pratique actuelle. De plus, la Confédération aura désormais la possibilité de renoncer à ces contrôles si un canton ou une commune, qui octroie également une aide, les réalise déjà pour un résultat comparable.

II. Domaine d'application

Le modèle de loyer fixé sur la base des coûts s'applique aux immeubles des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui bénéficient de mesures d'encouragement indirectes de la Confédération au sens de l'art. 34 LOG, principalement de prêts à taux préférentiel du fonds de roulement destinés à assurer le financement résiduel de constructions, de transformations ou d'acquisitions d'immeubles (art. 37 LOG), mais aussi les parts d'emprunt émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) conformément à l'art. 35 LOG.

Par ailleurs, le modèle de loyer fixé sur la base des coûts peut aussi servir lorsqu'une coopérative d'habitation du personnel de la Confédération a obtenu un prêt de la Confédération, détient un contrat de superficie valable avec la Confédération ou a obtenu un prêt provenant des fonds de PUBLICA. (art. 2 de l'ordonnance du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération³).

Pendant la durée d'une mesure d'encouragement fédérale, ce modèle est utilisé par l'OFL dans les procédures de contestation de loyer, notamment comme base à l'élaboration de propositions de conciliation. Par ailleurs, il peut aussi servir aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour contrôler périodiquement leurs loyers, en dehors des procédures de contestation.

III. Le modèle du loyer fixé sur la base des coûts

Conformément à leur charte⁴, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique renoncent à viser des bénéfices et se fondent sur le loyer fixé sur la base des coûts décrit à l'art. 8 OLOG pour la location d'objets bé-

¹ Loi sur le logement (LOG ; [RS 842](#))

² Ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG ; [RS 842.1](#))

³ Ordonnance du DEFR sur les coopératives d'habitation du personnel de la Confédération ([RS 842.18](#))

⁴ Voir [la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse](#)

néficiant d'un encouragement fédéral. Ils contribuent ainsi de manière importante à la mise à disposition à long terme de logements abordables par rapport au niveau global du marché. Conformément à l'art. 2 LOG, les loyers des logements encouragés doivent être modérés, et le loyer calculé sur la base des coûts doit donc en principe être inférieur à ceux proposés sur le marché de la location immobilière.

Sur le fond, avec un loyer fixé sur la base des coûts, les loyers encaissés doivent permettre de couvrir l'ensemble des charges de l'immeuble et de financer son entretien à long terme.

L'idée n'est pas d'ajuster les loyers à la moindre modification de coûts, mais de le faire uniquement lorsque l'écart entre les recettes et les charges devient notable et durable.

Afin que les exigences soient en phase avec la pratique, le modèle suivant vise à déterminer de manière simplifiée le loyer sur la base des coûts, sans devoir procéder à un calcul détaillé :

Coûts de financement	Coût de revient x taux hypothécaire de référence
Rente du droit de superficie	Coûts effectifs
Amortissements comptables	Amortissements comptables comptabilisés
Forfait pour les frais d'exploitation	De 1,75 à 2,75 % de la valeur d'assurance du bâtiment

IV. Coûts de financement

En principe, le calcul des coûts de financement doit se faire sur la base d'un forfait résultant de la multiplication du coût de revient par le taux hypothécaire de référence (art. 12a OBLF⁵).

Les coûts de financement englobent en particulier les intérêts sur les hypothèques, les prêts du fonds de roulement et les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL), mais aussi les intérêts pour les fonds propres, même lorsque le maître d'ouvrage renonce à la rémunération du capital social ou au versement de dividendes. De surcroît, les intérêts sur des aides communales ou cantonales, ou des prêts d'une caisse de dépôt peuvent être eux aussi pris en considération.

Par coût de revient, on entend le coût du terrain et le coût de la construction, ou encore le coût d'acquisition (voir art. 2, al. 1, OLOG).

On peut déroger à titre exceptionnel à ce calcul forfaitaire des coûts de financement. Ainsi, il est possible d'imputer les coûts de financement effectifs lorsque, par exemple dans le cas d'une coopérative fondée récemment, il est démontré qu'ils sont plus élevés que le résultat du calcul effectué selon le modèle (voir à ce sujet également ci-dessous, chapitre X « Prise en compte des écarts – des coûts effectifs »).

V. Rente du droit de superficie

La rente du droit de superficie effectivement payée est prise en compte.

VI. Amortissements comptables effectivement comptabilisés

Il est procédé à des amortissements comptables pour tenir compte de la perte de valeur d'un bâtiment au fil du temps. Les amortissements comptables sont considérés à part en raison de leur importance, par souci de transparence et aussi parce qu'ils sont calculés selon une base de calcul particulière. Les

⁵ Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF ; [RS 221.213.11](#))

fonds de retour dans le cas d'un immeuble en droit de superficie sont assimilés à des amortissements comptables.

Dans la pratique, les amortissements comptables sont calculés sur la base des coûts de construction initiaux. Ces derniers sont définis à l'art. 2, al. 3, OLOG ; ils comprennent le coût des travaux préparatoires, de la construction proprement dite, les travaux d'aménagement, d'équipement et de raccordement ainsi que les frais annexes liés à la construction. Le coût du terrain n'en fait pas partie, parce que ce dernier ne subit normalement pas de dépréciation.

Sont pris en compte les amortissements comptables effectivement comptabilisés chaque année tels qu'ils figurent dans la comptabilité de la coopérative, jusqu'à hauteur de 1 % maximum des coûts de la construction ou de 2 % de la valeur comptable (voir [Notice A/1995](#) Entreprises commerciales de l'Administration fédérale des contributions).

Dans certains cas, la comptabilité ne laisse plus apparaître les coûts initiaux de la construction, par exemple parce que la coopérative n'avait auparavant pas procédé aux amortissements selon les principes aujourd'hui en usage dans la branche (voir modèle de plan comptable⁶). En outre, lors de l'acquisition d'un immeuble, il n'est souvent pas possible de connaître précisément à combien revient le coût du terrain, étant donné qu'il ne figure généralement pas séparément. S'il n'est plus possible de déterminer le coût initial de la construction, il est nécessaire de recourir à des méthodes de calcul subsidiaire ou de se fonder sur des ordres de grandeur, par exemple à partir de la valeur d'assurance initiale du bâtiment. Si, à la place, on prend en considération la valeur d'assurance du bâtiment actuel, le taux des amortissements comptables sera réduit en conséquence, proportionnellement à l'âge du bâtiment. Des clarifications supplémentaires doivent être encore être menées à ce sujet, et les détails doivent être réglés dans les dispositions d'exécution.

À titre exceptionnel, des amortissements comptables plus élevés peuvent être autorisés, par exemple lorsque le fonds de rénovation n'est pas, ou alors très peu approvisionné.

Pour obtenir des loyers initiaux abordables, il est aussi possible, voire indiqué, de prévoir des amortissements comptables réduits les dix premières années environ.

En ce qui concerne les améliorations créant des plus-values, telles que celles généralement apportées lors de grands cycles de rénovation, la valeur ajoutée doit être activée sur le plan comptable. Le coût initial de la construction s'en trouvera majoré d'autant, et les amortissements comptables seront réalisés par la suite en fonction de cette valeur majorée.

VII. Forfait pour les frais d'exploitation

A) Contenu

Le forfait pour les frais d'exploitation couvre les coûts restants, en particulier, les postes suivants :

- frais d'entretien ;
- charges et taxes publiques liées à la chose ;
- frais de gestion de l'immeuble (frais de gérance) ;
- supplément-risque lié à la location (en cas de défauts de paiement ou de logements vacants).
- amortissements (remboursements de capitaux empruntés) qui excèdent les amortissements comptables ;
- provisions versées au fonds de rénovation en vue du maintien de la valeur de l'objet.

Le forfait englobe en outre, proportionnellement au bâtiment concerné, également les frais administratifs du maître d'ouvrage d'utilité publique.

⁶ <https://www.bwo.admin.ch/dam/fr/sd-web/EZuqOmALC7KW/musterkontenplan.pdf>

B) Valeur de base et fourchette du forfait pour les frais d'exploitation

En général, le calcul se fait sur la base de la valeur d'assurance actuelle du bâtiment.

Le forfait pour les frais d'exploitation se situe habituellement dans une fourchette de 1,75 à 2,75 %⁷. Selon les cas, le forfait retenu pour les frais d'exploitation se situera à l'extrémité inférieure ou supérieure de la fourchette, ou alors à une valeur au quart de point de pourcentage entre les deux limites. Concrètement, le forfait sera établi au moyen de la pondération de plusieurs critères spécifiques à la région et à l'objet.

Voici quelques facteurs d'influence importants :

- le volume des frais accessoires établis séparément ;
- la contribution à la durabilité sociale ou écologique (p. ex. développement du quartier) ;
- la qualité et la durée de vie des matériaux de construction utilisés ;
- la densité d'utilisation de l'immeuble ;
- la situation régionale et l'accessibilité ;
- les équipements techniques.

Les facteurs d'influence peuvent avoir un effet dans les deux sens, vers le haut comme vers le bas et peuvent aussi être cumulé.

L'évaluation doit tenir compte de l'entretien nécessité par les matériaux utilisés. Une façade en pierre naturelle, par exemple, revient plus chère à la construction, mais elle a une longue durée de vie et son entretien est bon marché. Comme on peut le constater, un prix de départ élevé n'entraîne pas automatiquement un taux plus élevé pour le forfait.

L'inclusion de nombreux frais accessoires dans le loyer est un indice qui montre que le forfait pour les frais d'exploitation ne doit pas, concrètement, se situer au bas de la fourchette, mais doit être fixé plus haut (jusqu'à 0,25 point de pourcentage au-dessus).

Un bâtiment qui compte de nombreuses installations techniques telles qu'une climatisation d'agrément, des composants de domotique ou un ascenseur occasionne normalement des frais d'entretien plus élevés. De tels équipements offrent davantage de confort aux locataires tout en contribuant souvent à réduire les frais accessoires. Dans de tels cas, il peut être justifié de retenir un forfait plutôt élevé à l'intérieur de la fourchette.

Les coûts pour les réserves sont également pris en compte dans la fourchette des frais d'exploitation. Les réserves qui ont été faites sont regroupées au sein d'un fonds de rénovation et servent à cofinancer les grands cycles de rénovation (assainissements). L'utilisation de ces réserves diminue les augmentations de loyer consécutives à des rénovations, étant donné qu'une partie des coûts ne doit pas être activée sur le plan comptable. Cette manière de procéder atténue les augmentations de loyer et répartit les charges de manière plus juste entre les différentes générations de locataires. Selon les usages de la branche, et à titre de recommandation, il convient de constituer des réserves représentant de 0,75 à un point de pourcentage de la valeur d'assurance du bâtiment, et cela même si ces réserves seront peut-être imposées, selon la réglementation fiscale du canton.

À l'inverse, si le maître d'ouvrage opte pour des amortissements comptables plus élevés plutôt que pour la constitution effective de réserves, ces amortissements comptables seront pris en compte jusqu'à concurrence de 2 points de pourcentage du coût de la construction. Dans ce cas, la fourchette des frais d'exploitation doit être adaptée en conséquence.

Le montant exact et la fourchette du forfait pour les frais d'exploitation, ainsi que les autres modalités de la fixation des loyers seront précisés dans les dispositions d'exécution. À cet égard, il conviendra de porter une grande attention aux avis qui seront exprimés dans le cadre de la consultation qui sera

⁷ L'idée est que le taux suffise en règle générale à couvrir tous les frais d'exploitation. Il ne paraît pas pertinent d'établir un forfait pour chaque poste en raison des différentes pratiques de comptabilisation des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. De toute manière, le montant du forfait est en fin de compte sensiblement le même pour la plupart des coopératives.

menée en lien avec l'adaptation de l'OLOG. La fourchette retenue au niveau de l'ordonnance (OLOG) pour le forfait concernant les frais d'exploitation doit en outre permettre de réagir de manière plus souple aux évolutions survenant dans le contexte du marché ou en matière d'octroi des aides. Il conviendra également d'observer comment le modèle fonctionne dans des régions qui n'ont pas de modèle de coûts cantonal ou qui appliquent un modèle très différent.

VIII. Contributions pour le développement du maître d'ouvrage

Certains maîtres d'ouvrage d'utilité publique adoptent une stratégie de croissance qui prévoit la construction ou l'acquisition à moyen ou à long terme de nouveaux biens-fonds. Le modèle proposé ne prend pas explicitement en considération la possibilité d'aide au développement des maîtres d'ouvrage en tant que poste de coût. Toutefois, le calcul forfaitaire des coûts de financement offre une certaine marge de manœuvre. Une coopérative qui veut se développer rapidement peut prévoir dans ses statuts un montant soumis à l'approbation de l'assemblée générale qui sera financé par les sociétaires indépendamment du loyer.

IX. Application du modèle lors de rénovations

Lors de la rénovation d'un immeuble, la plupart des paramètres à prendre en compte dans l'application du modèle de loyer fixé sur la base des coûts ne seront définitivement connus qu'après l'achèvement des travaux ou, plus précisément, que lorsque l'éventuelle nouvelle valeur d'assurance de l'immeuble sera fixée. Il est toutefois possible de procéder à un calcul sur la base de données provisoires afin d'obtenir une première estimation des hausses de loyer potentielles.

En cas de rénovation, le calcul du forfait pour les frais d'exploitation peut s'appuyer sur la valeur d'assurance actuelle du bâtiment à titre indicatif et provisoire, compte tenu de la plus-value attendue. Cette façon de faire doit toutefois être considérée comme une solution transitoire, applicable seulement tant que l'assurance n'a pas fixé la nouvelle valeur. Cette plus-value estimée n'est pas calculée selon les critères du droit de bail ; elle est souvent inférieure.

X. Prise en compte des écarts – des coûts effectifs

Le modèle calcule le loyer fixé sur la base des coûts selon une procédure simplifiée et en partie au moyen de forfaits. Il en résulte forcément un certain manque de précision. En effet, les loyers effectifs peuvent s'écarter du loyer calculé de manière simplifiée sur la base des coûts, vers le bas comme vers le haut. En cas d'écart conséquent, il peut être indiqué de procéder à une analyse sur la base de l'ensemble des coûts effectifs.

En cas de contestation de loyer, l'OFL entame une procédure de conciliation sur la base du modèle. S'il peut être démontré que les frais sont plus élevés ou plus bas, les coûts effectifs peuvent être pris en considération pour le calcul.

S'il apparaît, lors d'un exercice annuel, que le montant des loyers perçus est supérieur aux coûts, l'excédent comptable est transféré au bénéfice reporté. On considère qu'un tel excédent existe après que le report des pertes éventuelles a été absorbé. Si, après la rémunération du capital social ou le versement des dividendes, de tels excédents restants mènent à des résultats positifs deux années consécutives, les loyers doivent en pratique être réduits en conséquence. À l'inverse, ils doivent être augmentés si les coûts ne sont pas couverts.

XI. Relation avec des modèles cantonaux ou communaux

En raison de leurs compétences parallèles, la Confédération et les cantons sont autonomes pour la conception de leur aide au logement (art. 108, al. 1, Cst.), et, du même coup, dans la définition d'un modèle de loyer fixé sur la base des coûts. De ce fait, il est possible que, selon la collectivité publique, différents modèles soient appliqués. Le modèle de loyer fixé sur la base des coûts a été donc développé par la Confédération en parallèle de ceux des cantons, des villes ou des communes ; il ne les prime pas ni ne les remplace dans le cadre de leur domaine réglementaire.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui financent leurs objets aussi bien au moyen d'aides fédérales que de subsides d'encouragement des cantons ou des communes doivent en principe respecter les prescriptions de tous les modèles de loyer établis sur la base des coûts qui sont applicables en l'espèce. C'est le seul moyen de s'assurer que les loyers ne devront pas être corrigés après coup.

En cas de contestation auprès de l'OFL, ce dernier n'examinera que le loyer fixé sur la base des coûts au sens de la LOG. Si c'est le respect des prescriptions en lien avec des moyens d'encouragement cantonaux ou communaux qui est contesté, la contestation doit être portée au-devant de l'organe cantonal ou communal compétent.

Conformément au nouvel art. 54a LOG, la Confédération peut cependant renoncer à sa compétence de contrôle des loyers lorsque le canton, la ville où la commune applique déjà un modèle comparable à celui prévu par la législation fédérale. Au-delà de l'introduction d'un calcul simplifié du loyer sur la base des coûts, l'économie de procédure s'en trouve améliorée. Dans un tel cas de figure, le contrôle sera assuré par le seul organe cantonal ou communal, en fonction uniquement de son modèle, et non selon les prescriptions découlant de la LOG. Dès lors, il n'y aura qu'une seule autorité de contestation compétente aussi bien pour les maîtres d'ouvrage que pour les locataires, et un seul modèle de calcul sera appliqué. Cela contribue à la clarté du système et à la simplification de la procédure, ce qui peut justifier un léger écart pour le maître d'ouvrage contrôlé par la Confédération ou le locataire.

Toutefois, le principe d'égalité formulé à l'art. 8 Cst. limite la marge de manœuvre disponible. La méthode de calcul appliquée par un canton ou une commune ne doit pas mener à des résultats trop éloignés de ceux résultant de l'application de la LOG. Compte tenu du principe d'égalité, des différences de loyer de plus de 10 % n'apparaissent guère admissibles, raison pour laquelle il serait inapproprié que la Confédération renonce, dans de tels cas, à sa compétence de contrôle.