Guide du logement à loyer modéré

Philippe Thalmann, EPFL, 19.8.2019[1]

1. REMARQUES INTRODUCTIVES

Ce guide entend préciser les termes utilisés pour décrire le logement locatif à loyer modéré: social, sans but lucratif, abordable, bon marché, avantageux, etc. Il a été envisagé de définir clairement chacun de ces termes. Cet objectif a été abandonné, parce que les termes sont utilisés de manière très différente aujourd'hui, même dans les textes légaux. Ce n'est pas à nous de prescrire des définitions. C'est pourquoi ce guide se concentre sur l'explication des concepts et des différentes variantes de mise en œuvre possibles du critère de loyer modéré. L'important est de comprendre exactement ce qu'on veut. Le nom qu'on lui donne en fin de compte n'a qu'une importance secondaire.

Les principaux destinataires de ce guide sont, d'une part, les instances politiques qui souhaitent élaborer une loi ou un programme de mise à disposition de logements locatifs à loyer modéré et, d'autre part, les autorités qui souhaitent évaluer l'offre de logements locatifs à loyer modéré.

Il ne sera question ici que de loyers et de logements locatifs. Les concepts peuvent néanmoins être transposés aux logements en propriété.

2. QU'EST-CE QU'UN LOYER "MODÉRÉ" ?

Un loyer modéré ne peut pas être défini de façon absolue, mais seulement par rapport à une valeur de référence. Différentes références sont possibles. Dans ce qui suit, une distinction est d'abord faite selon le type de référence, puis selon le rapport entre le loyer et cette référence.

En principe, quatre références peuvent être utilisées :

- Les loyers d'autres logements
- Le loyer d'un même logement dans des conditions différentes et donc avec des coûts différents
- Le loyer qu'une catégorie particulière de locataires peut payer
- Le loyer qu'une catégorie particulière de locataires est prête à payer

Avant de développer ces comparaisons, précisons ce que nous entendons par "loyer".

---

[1] Ce guide est basé sur le projet de glossaire consacré au logement à loyer abordable proposé par la Commission fédérale du logement (CFL) en 2017 et commandé au soussigné par l'Office fédéral du logement en 2018. Ni la CFL ni l'OFL ne sont responsables de ce document. Toutefois, les suggestions et corrections des membres de la CFL et de l'OFL ont été utilisées avec gratitude, ainsi que celles de Lea Gerber de Coopératives d'habitation Suisse. J'accueillerai volontiers d'autres propositions permettant d'améliorer continuellement ce texte.

2.1 Quel loyer ?

Chaque fois que les définitions suivantes sont utilisées, il faut vérifier si le loyer net ou brut est plus approprié. Lorsque l'on compare les logements, il faut noter que le loyer et les frais accessoires ne recouvrent pas toujours la même chose, de sorte que le loyer brut est souvent mieux adapté. Le loyer net peut être comparé aux frais d'exploitation du propriétaire. Si, en revanche, une comparaison est faite avec la capacité à payer des locataires, le loyer brut est plus approprié parce qu'il reflète mieux la charge globale.

Si le locataire bénéficie d'une aide personnelle, il faut faire la distinction entre le loyer qu'il paie et le loyer que le propriétaire reçoit. Le premier est inférieur au second du montant de l'aide personnelle.

2.2 Comparaison avec d'autres logements

Le loyer d'un logement peut être modéré parce qu'inférieur à celui d'autres logements.

Le moyen le plus simple de vérifier cela est de positionner le loyer dans la distribution de tous les loyers comparables sur le marché (par exemple, dans la commune). Supposons que 18% de ces loyers sont inférieurs au nôtre et 82% sont supérieurs. Est-ce que cela rend notre loyer modéré ? On ne peut y répondre qu'en fixant une limite. Si, par exemple, on définit les 20% les plus bas de tous les loyers comme étant modérés, alors notre loyer l'est. Pas à 10%.

Il existe de nombreuses autres possibilités pour définir qu'un loyer est modéré ou non, par exemple en le comparant avec la moyenne ou la médiane de la distribution des loyers. Ainsi, un loyer inférieur à la moitié de la médiane pourrait être considéré comme modéré[2].

Il se peut que les loyers bas appartiennent simplement à de petits logements anciens et mal situés. Si l'on veut éviter que seuls les loyers de tels logements soient considérés comme modérés, Il faut mieux prendre en compte la qualité dans l'analyse. Une première étape serait de diviser les logements de référence selon la taille. Un loyer est alors modéré s'il appartient aux x% les plus bas, par exemple, dans la catégorie de taille du logement. Attention: la qualité ne se limite pas au nombre de pièces ou à la surface habitable.

D'un point de vue économique, le loyer n'est pas un simple prix, mais un montant payé par le locataire pour un ensemble de biens et de services liés à un logement : mètres carrés, murs de protection, finitions et équipements, espaces extérieurs, mais aussi vues, nuisances sonores, quartier, connexions aux moyens de transport, taux d'imposition, etc. Le loyer correspond donc au prix d'un panier de biens. Les "biens" sont les caractéristiques positives et négatives d'un logement. Elles déterminent sa **qualité**.

<u>La méthode du prix hédonique</u>

La méthode, qui est devenue la norme dans l'évaluation des appartements en propriété et des maisons individuelles, consiste à décomposer leur prix selon diverses caractéristiques

[2] On peut s'inspirer ici des travaux et pratiques définissant les seuils de pauvreté.

mesurables. C'est comme si on se trouvait dans un commerce qui n'affiche pas les prix unitaires de ses produits; en comparant un grand nombre de paniers d'achat dont on connaît le contenu et le prix global, on pourrait inférer les prix des produits. De même, la **méthode du prix hédonique** est utilisée pour déterminer le prix unitaire, ou mieux le pourcentage de valeur ajouté par une cheminée, une vue dégagée sur un lac ou un décibel moins bruyant, en analysant un grand échantillon de propriétés dont on connaît le prix et les caractéristiques. Cette méthode est aussi utilisée pour expliquer les différents loyers d'un ensemble de logements locatifs par leurs caractéristiques. C'est ainsi que l'Office fédéral de la statistique procède pour neutraliser les différences de qualité lors du calcul de l'indice des loyers.

Un panier peut être moins cher qu'un autre, soit parce qu'il contient moins de biens, soit parce que le prix de certains biens est plus faible ou une combinaison des deux. De même, le loyer inférieur d'un logement peut être le résultat d'une qualité inférieure ou de prix unitaires inférieurs. Ces deux causalités peuvent également être combinées.

Exemple : un logement est 15% plus petit qu'un autre logement comparable selon toutes les autres caractéristiques, mais son prix au mètre carré est supérieur de 5%. Dans ce cas, le loyer du premier logement est inférieur de 10% à celui du second. Est-ce que cela le rend modéré ? La plupart du temps, on dira non. Un loyer est plus modéré que les autres si le locataire doit payer moins cher pour la même qualité et non si le loyer inférieur est uniquement dû à une qualité inférieure du logement.

La méthode du prix hédonique permet de calculer le loyer de marché d'un logement, c'est-à-dire le loyer qui résulte de la multiplication de ses caractéristiques par leur prix unitaire moyen sur le marché. Si le loyer effectif est inférieur au loyer de marché, il peut être qualifié de modéré (à moins que des caractéristiques négatives aient été omises ou que des caractéristiques positives aient été surestimées).

<u>En résumé</u>

- Un loyer peut être classé comme modéré s'il se situe dans la partie inférieure de la distribution de tous les loyers.
- Ce critère est plus significatif si l'on ne compare que des logements de taille, d'âge, d'emplacement, etc. similaires.
- Il est possible de supprimer complètement l'influence sur le loyer de différences de qualité, de sorte qu'un loyer peut être défini comme modéré s'il est inférieur au loyer usuel sur le marché pour la même qualité de logement.

2.3 Comparaison avec les coûts

Comment un loyer peut-il être inférieur à la plupart des autres si l'appartement n'est pas de qualité inférieure ? Il y a plusieurs explications à cela, dont l'analyse conduit à de nouvelles définitions du terme "modéré" :

- Le propriétaire a pu acquérir le terrain et financer et réaliser la construction à des conditions privilégiées.

- Le propriétaire a pu acquérir l'immeuble à des conditions privilégiées.
- Le propriétaire peut gérer et entretenir l'immeuble à des conditions privilégiées.
- Le développeur a mieux maîtrisé les coûts de production que la plupart des développeurs.
- Le propriétaire maîtrise mieux les coûts d'exploitation que la plupart des propriétaires.
- Le propriétaire se contente d'un rendement de son capital propre plus faible que la plupart des propriétaires (ce point sera développé plus bas).

Ces circonstances signifient que le loyer est moins élevé que si le même logement avait été construit ou acheté et géré dans des conditions normales de marché (peut-être par un autre propriétaire).

L'une des raisons des conditions privilégiées peut être une aide à la pierre. En règle générale, le loyer d'un logement qui a bénéficié ou bénéficie d'une telle aide pierre est modéré.

Subventions

L'aide à la pierre rend la construction d'un immeuble moins chère, plus rarement l'acquisition d'un immeuble existant. Elle peut également réduire les coûts d'exploitation, par exemple sous la forme d'un financement à moindre coût ou d'une réduction d'impôt. L'aide ne doit pas forcément être financière : un indice d'utilisation du sol plus élevé, une rente du droit de superficie abaissé, une caution (qui permet un taux d'endettement plus élevé et un taux d'intérêt plus bas) sont également des aides à la pierre[3].

L'aide personnelle abaisse le coût du logement directement pour le locataire, l'autorité prenant en charge une partie du loyer.

Pour que l'aide à la pierre ou personnelle conduise réellement à une baisse du loyer, une forme de **contrôle du loyer** est nécessaire**.**

Il arrive qu'un propriétaire foncier cède son terrain à un prix ou pour une rente de superficie inférieur aux taux du marché. Le soin et la compétence du promoteur dans l'achat du terrain et en particulier dans la construction du bâtiment ainsi que le contrôle des coûts du propriétaire-bailleur peuvent également conduire à des coûts et des prix plus avantageux et, en fin de compte, à un loyer inférieur à la normale sur le marché. Cependant, tout ceci est difficile à vérifier. On ne reconnaît ces loyers que par la comparaison avec d'autres loyers après correction pour les différences de qualité (ch. 2.2).

Le loyer couvre non seulement les dépenses courantes du propriétaire, mais lui procure également un rendement sur son capital propre. En règle générale, ce rendement provient de la différence entre le loyer que le propriétaire peut obtenir pour son logement en concurrence avec d'autres propriétaires sur le marché du logement (le loyer du marché) et ses dépenses courantes. Le rendement du capital propre est donc un chiffre résiduel et non un objectif, tout comme le bénéfice annuel d'une entreprise. Néanmoins, on calcule souvent un "coût du capital

[3] On trouve un aperçu des nombreuses formes d'aide dans OFL, "Logement à prix avantageux: Un kit d'options à la disposition des villes et des communes", juin 2014, https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnungspolitik/studien-und-publikationen/preisguenstiger-wohnraum--ein-baukasten-fuer-staedte-und-gemeind.html

propre", car le capital immobilisé dans l'immeuble aurait aussi pu être investi avec profit ailleurs.

Dépenses et coûts

Après avoir construit ou acquis un bien immobilier, le propriétaire paie chaque année les **dépenses courantes** : intérêts des emprunts et frais d'exploitation. Ces derniers comprennent les frais d'entretien et de réparation, les frais administratifs, les impôts immobiliers et les taxes foncières. Si les dépenses d'entretien et de réparation ne sont pas suffisantes pour maintenir l'immeuble en état, une contribution supplémentaire au fonds de renouvellement ou un amortissement doit être ajouté. Si l'immeuble a été acquis dans le cadre d'un droit de superficie, il s'ajoute une rente de superficie.

En plus du capital emprunté, le propriétaire a également utilisé du capital propre pour la construction ou l'acquisition de l'immeuble. Il aurait pu investir ce capital ailleurs et obtenir ainsi un rendement. Cette perte de rendement due à l'intégration du capital dans l'immeuble correspond à un coût d'opportunité. Il s'agit du **coût du capital propre.** Veuillez noter : il s'agit bien d'un coût, mais pas d'une dépense ; le propriétaire n'a pas à le payer.

Si le coût du capital propre est ajouté aux intérêts du capital emprunté, on obtient le **coût du capital**. Le coût du capital plus les coûts d'exploitation est égal aux **coûts courants**. Ces coûts excèdent les dépenses courantes à hauteur du coût du capital propre[4].

Le coût du capital propre est calculé comme suit : le capital propre immobilisé dans la propriété est multiplié par un taux de rendement du capital propre. Le **capital propre immobilisé** dans l'immeuble ne correspond pas simplement au montant que le propriétaire a contribué au financement initial de l'immeuble. Il est égal à la différence entre la valeur marchande actuelle de l'immeuble et la dette résiduelle. Ce capital propre n'est pas facile à calculer, surtout pour les immeubles plus anciens.

Il est encore plus difficile de fixer le **rendement du capital propre.** Il n'est pas étayé par une facture. En principe, il s'agit du rendement que le propriétaire obtiendrait en plaçant un montant égal au capital propre de l'immeuble dans un actif comparable en termes de risque. Ce rendement dépend uniquement de la situation sur le marché des capitaux. On peut donc le qualifier de **rendement du capital propre en ligne avec le marché des capitaux.**

Loyer couvrant les coûts et loyer-coûts

Un loyer est considéré comme **couvrant les coûts** si le montant qui reste après le paiement de toutes les dépenses courantes procure au propriétaire un rendement sur son capital propre en ligne avec le marché des capitaux. Le loyer couvrant les coûts est donc égal à la somme des coûts courants du propriétaire. Si le loyer effectif est plus élevé, le propriétaire obtient un rendement du capital propre supérieur au coût du capital propre, donc au rendement normal

[4] Une distinction pourrait également être faite entre coûts et dépenses d'exploitation. Cette différence, cependant, est minime et négligée ici pour simplifier.

du marché pour un investissement ayant les mêmes caractéristiques. Si ce n'est pas un résultat exceptionnel mais qu'il faut s'attendre à ce que le rendement reste plus élevé que ce qui est usuel, il faut en déduire que l'immeuble est sous-évalué. En effet, un acheteur accepterait d'engager plus de capital propre pour obtenir, avec le même différentiel entre le loyer et les dépenses courantes, un rendement sur son capital propre majoré qui soit cette fois conforme au marché. Plus de capital propre signifie une valeur plus élevée pour l'immeuble.

Dans le domaine normatif, le niveau admissible du taux de rendement du capital propre est précisé. Par le droit du bail, par exemple, ou en cas de contrôle du loyer, contrôle souvent combiné avec l'aide à la pierre. Un propriétaire peut également s'imposer lui-même un taux de rendement maximal; c'est généralement ce que font les propriétaires sans but lucratif. Lorsque le coût du capital propre est calculé à l'aide d'un tel **taux de rendement normatif du capital propre**, il en résulte un cas particulier de loyer couvrant les coûts, appelé **loyer-coûts**. Chaque taux de rendement normatif du capital propre donne lieu à un loyer-coûts différent[5].

En principe, le taux de rendement normatif (autorisé, non abusif) du capital propre s'oriente sur le marché des capitaux, de sorte que le loyer-coûts ne s'écarte pas beaucoup du loyer couvrant les coûts. Toutefois, il peut arriver que le taux de rendement normatif du capital propre soit considérablement inférieur au taux du marché. Dans ce cas, le loyer-coûts est d'autant inférieur au loyer couvrant les coûts.

En règle générale, le loyer du marché est plus élevé que le loyer couvrant les coûts. Mais l'inverse peut aussi se produire : sur un marché où l'offre est excédentaire (taux de vacance élevé) ou pour un immeuble dont la qualité s'est dégradée.

Dans un marché immobilier tendu, le propriétaire a la possibilité de fixer son loyer à un niveau nettement supérieur au loyer couvrant les coûts. S'il y renonce pour se contenter d'un rendement du capital propre inférieur à ce qui serait économiquement possible, alors le loyer peut être considéré comme modéré. On peut également utiliser ce terme uniquement pour un loyer largement inférieur aux loyers du marché.

Si le propriétaire se contente d'un rendement maximal du capital propre fixé par lui-même, ou s'il lui est imposé par une loi ou un contrat public, il applique un loyer-coûts. Le loyer-coûts peut être considéré comme modéré. Dans un cas concret, il conviendrait de préciser à quel niveau le taux de rendement normatif du capital propre a été fixé et si les autres dépenses sont au niveau usuel pour le marché (ou inférieures). On pourrait même aller plus loin et ne considérer comme modéré qu'un loyer-coûts faible, c'est-à-dire qui procure au propriétaire un rendement du capital propre nettement inférieur aux rendements usuels sur le marché des capitaux (par exemple, zéro pour cent)[6].

---

5 En outre, les modèles de loyer-coûts ne déterminent pas seulement le rendement des capitaux propres, mais aussi les autres coûts qui doivent être couverts par le loyer, et ce pas de façon uniforme.

6 Dans ce cas, le loyer ne couvre que les dépenses courantes.

En résumé

- Un loyer peut être considéré comme modéré si le logement a été construit, acheté et/ou géré à un prix inférieur aux prix du marché, à condition que ces avantages soient répercutés dans le loyer.
- L'aide à la pierre conduit à de tels prix bas et donc à un loyer modéré, à condition qu'elle soit réellement répercutée dans le loyer.
- Dans un marché immobilier tendu, un loyer est considéré comme modéré s'il est nettement inférieur à ce que le marché permettrait. Cela signifie que le propriétaire renonce au rendement du capital propre le plus élevé possible sur le plan économique.
- Si le rendement du capital propre est fixé, il en résulte un loyer couvrant les coûts connu sous le nom de loyer-coûts. Le loyer-coûts peut être considéré comme un loyer modéré.
- On peut aussi réserver le qualificatif de modéré pour un loyer correspondant à un loyer-coûts faible grâce à un rendement du capital propre plafonné à un niveau nettement inférieur au taux usuel sur le marché des capitaux.

2.4 A qui appartient le logement ?

Quel bailleur renonce au rendement le plus élevé possible de son capital propre s'il n'y est pas obligé (p. ex. en raison d'un contrôle des loyers ou d'une contestation) ? Les propriétaires qui le font néanmoins sont considérés d'**utilité publique.** Ainsi, s'il est possible d'identifier les propriétaires d'utilité publique, il en résulte une définition pratique et simple du loyer modéré : c'est un loyer exigé par un propriétaire d'utilité publique.

La construction logique est donc la suivante : les propriétaires agissent pour l'utilité publique lorsqu'ils appliquent strictement des loyers-coûts. Les loyers-coûts sont modérés. Par conséquent, les loyers d'un propriétaire d'utilité publique sont modérés. On pourrait en conclure que le nombre de logements à loyer modéré est égal au nombre de logements appartenant à des propriétaires d'utilité publique.

Cette dérivation ne s'applique que sous ces conditions :

- Tous les loyers-coûts et seuls les loyers-coûts sont des loyers modérés. En fait, nous avons vu qu'il existe d'autres définitions du loyer modéré.
- Les propriétaires d'utilité publique appliquent un loyer-coûts pour chacun de leurs logements. Ce n'est pas forcément le cas : ils peuvent demander plus pour certains logements afin d'abaisser les loyers d'autres logements.
- Les propriétaires à but lucratif n'appliquent pas de loyer-coûts. En réalité, il y a des propriétaires à but lucratif qui pratiquent les deux.

La définition du loyer modéré sur la base du type de propriétaire n'est qu'une supposée simplification. C'est une simplification si l'utilité publique est plus facile à identifier que les loyers-coûts. Ce n'est évidemment pas le cas lorsque l'utilité publique est attestée par l'application systématique de loyers-coûts. Il n'y a simplification que si l'utilité publique peut être attestée autrement, par exemple par des statuts, l'adhésion à une charte ou la divulgation

du bénéfice annuel. C'est ainsi que la Confédération procède à la reconnaissance des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, les seuls à pouvoir bénéficier d'une aide fédérale.

Ce serait encore plus facile si l'utilité publique de toutes les coopératives et fondations était automatiquement reconnue. Ce n'est pas le cas. D'autre part, dans la pratique, l'utilité publique ne se réduit pas à l'application de loyers-coûts ou, plus généralement, à la recherche des loyers les plus bas possibles. La charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse contient plus de directives que la simple offre de loyers modérés, par exemple une mixité sociale et une qualité de logement élevée.

En résumé

- Les loyers des propriétaires d'utilité publique sont généralement des loyers-coûts et peuvent être considérés comme étant modérés dans ce sens.
- Il ne s'agit toutefois d'une approche pratique pour l'identification des loyers modérés que si l'utilité publique peut être attestée autrement que par l'application de loyers-coûts et quand même de manière fiable.
- En fait, les loyers des propriétaires d'utilité publique ne sont pas tous modérés et ils ne sont pas non plus les seuls propriétaires à pratiquer des loyers modérés.

2.5 Comparaison avec les revenus

Les propriétaires d'utilité publique ne se contentent pas d'un loyer-coûts parce qu'ils ne veulent pas faire de profit, mais parce qu'ils veulent maintenir les loyers aussi bas que possible pour leurs locataires. Ils s'inquiètent des taux d'effort.

Charge locative ou taux d'effort

Fondamentalement, la **charge locative** est le rapport entre le loyer et le revenu ou, en d'autres termes, la proportion du revenu qui doit être consacrée au logement.

Ce qui semble simple présente certaines difficultés. Pas tant du côté du loyer - il devrait s'agir du loyer brut, c'est-à-dire incluant les frais accessoires. Le problème, c'est le revenu. Fondamentalement, il devrait mesurer la capacité à payer, qui est un concept flou. Les indicateurs suivants sont utilisés dans la pratique : revenu brut, revenu disponible après déduction des prélèvements obligatoires (impôts, cotisations sociales, primes d'assurance maladie), revenu imposable ou même somme des dépenses de consommation (c'est-à-dire après déduction de l'épargne). Et comment mesure-t-on la capacité à payer des retraités ou des étudiants ? Les premiers devraient cofinancer leurs budgets avec leurs économies. Les seconds peuvent souvent compter sur le soutien de leurs parents. Et comment faire avec les personnes dont le revenu fluctue d'année en année, comme les indépendants ou ceux qui vivent des revenus de leur épargne ?

La plus grande difficulté, cependant, est de définir une **limite de charge**, c'est-à-dire une charge locative qui ne doit pas être dépassée. Dans la pratique, elle est souvent fixée entre

20 et 30%[7]. Lorsqu'elles accordent des prêts hypothécaires, les banques veillent à ce que les frais de logement ne dépassent pas un tiers du revenu brut du débiteur. Cette limite est plus élevée parce que le revenu des ménages propriétaires de leur logement est généralement plus élevé que celui de la plupart des locataires.

En fait, il faut garder à l'esprit que les 70% à 80% restants d'un faible revenu sont souvent insuffisants pour les autres dépenses essentielles. En principe, la limite de la charge locative devrait varier avec le revenu. Dans les catégories de revenus les plus faibles, il peut s'agir de 15% ou même de 10%. Cela signifie bien sûr des loyers très bas. Il convient également de faire une distinction en fonction de la composition du budget : le même loyer sur le même revenu signifie un fardeau complètement différent si ce revenu appartient à une personne seule ou à une famille avec enfants. Ceci peut être pris en compte en définissant le revenu disponible équivalent. Mieux encore, une analyse minutieuse de la capacité à payer, qui conduit à des **loyers maximaux** plutôt qu'à des limites de charge.

Le caractère modéré du loyer est souvent mesuré par la charge locative – mais il existe différentes variantes ici aussi. D'une part, différentes limites de charge sont définies. D'autre part, le loyer est comparé à différents revenus.

Dans le cas d'un logement occupé, une comparaison avec le revenu du locataire s'impose. Toutefois, la charge locative est souvent faible justement pour les logements du segment de prix supérieur, car ils sont loués par des ménages à revenus élevés. Leurs loyers paraissent modérés pour ceux qui les paient.

Il vaut mieux évaluer le caractère modéré d'un loyer indépendamment du locataire actuel. Dans ce cas, un locataire de référence avec un revenu de référence doit être défini. La solution la plus simple consiste à extraire ce revenu de référence de la distribution des revenus. Il peut s'agir de la médiane, du premier quintile ou du premier quartile de la distribution du revenu brut ou du revenu imposable de tous les ménages. Si, par exemple, on choisit le premier quintile et on fixe la limite de charge à 25%, alors les loyers modérés sont ceux que pourraient payer 80% des ménages avec une charge locative inférieure à 25%. Ces chiffres peuvent également servir à déterminer une limite supérieure pour le loyer modéré. Dans l'exemple, il correspondrait au quart de la limite supérieure du premier quintile de la distribution des revenus.

Aucun logement ne convient à 80% des ménages. Il serait donc préférable de définir des locataires cibles pour chaque taille de logement et d'utiliser la distribution de leurs revenus.

Les locataires cibles peuvent également être déterminés selon des critères sociaux : par exemple, les étudiants, les personnes âgées ou les ménages à faible revenu. Une limite de charge n'est guère adaptée à ces locataires cibles. Il vaut mieux fixer le loyer maximum comme montant maximum qui laisse à ces locataires assez de revenu pour les autres dépenses nécessaires. Les loyers modérés sont alors inférieurs à ce loyer maximum.

---

7 Voir à ce sujet: Bochsler, Y., et al. (2015). Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen. Office fédéral des assurances sociales. Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n°15/15, S. 14–16.

En résumé

- Les loyers modérés sont souvent déterminés en référence à une capacité à payer et vérifiés au moyen d'une charge locative.
- Il faut définir l'indicateur de la capacité à payer, la population dont la capacité à payer sert de référence et la limite de charge.
- Si on entend vérifier le caractère modéré du loyer pour des locataires économiquement fragiles, la comparaison avec un loyer maximum convient mieux que la charge locative.

2.6 Comparaison avec le consentement à payer

Quand on multiplie la capacité à payer du locataire par une limite de charge, on obtient une limite supérieure pour un loyer supportable, mais pas nécessairement un loyer que ce locataire consentirait à payer. Surtout pas pour un logement de mauvaise qualité. Si l'on demandait aux locataires, ils pourraient très bien faire la distinction entre loyers modérés et ceux qui ne le sont pas. Ils utiliseraient des critères similaires à ceux développés ci-dessus, c'est-à-dire la comparaison avec d'autres logements, avec leur perception des coûts ou avec leur revenu.

Il est bien sûr difficile de vérifier le caractère modéré des loyers sur la base de la perception des locataires. Il faudrait déjà définir quels locataires doivent apprécier les loyers. Néanmoins, cette approche ne peut être écartée car elle est plus proche des personnes concernées que toutes les autres.

Au minimum, la perception de la population devrait être prise en compte dans le choix du ou des critères pour les loyers modérés.

En résumé

- Un loyer peut être considéré comme modéré s'il est perçu comme tel par un groupe bien défini de locataires cibles.
- Cette perception est vraisemblablement fondée sur des critères similaires à ceux définis précédemment.
- Si ces critères peuvent être identifiés, il est judicieux de les utiliser pour l'évaluation objective du caractère modéré des loyers.

3. APPLICATION PRATIQUE

Diverses références ont été proposées pour définir le loyer modéré. Le présent chapitre donne des exemples de la façon dont elles pourraient être mises en pratique pour les statistiques ou la législation. Les loyers seront toujours qualifiés de "modérés", mais on peut très bien remplacer cet adjectif par "abordables", "accessible", "avantageux", "supportables" ou "peu coûteux".

3.1 Applications pour la statistique ou des objectifs généraux

Pour établir une statistique des logements à loyer modéré, on a besoin d'une définition précise et facile à appliquer. On va donc s'appuyer sur la comparaison des loyers entre eux ou avec des statistiques générales des revenus, plutôt que sur la comparaison des loyers avec les coûts des propriétaires ou les revenus des locataires qui les paient. Exemple:

> Pour identifier les communes offrant des logements à loyer modéré, on peut les définir comme étant les logements dont les loyers appartiennent au premier décile / quintile / quartile de la distribution des loyers dans le canton. Pour prendre en compte la qualité des logements, on procède à ces calculs par classe de taille selon le nombre de pièces (ou un autre indicateur de qualité).

Pour établir la proportion de logements à loyer modéré, on ne peut pas utiliser une définition aussi simple, puisque cette proportion dépendra directement du seuil choisi. Mais on peut quand même s'appuyer assez simplement sur la distribution des loyers. Exemple:

> Pour établir la proportion de logements à loyer modéré dans le canton / la commune, on les définit comme étant ceux dont le loyer est inférieur au tiers / à 40% / à la moitié de la médiane de la distribution des loyers dans le canton ou la commune. Pour prendre en compte la qualité des logements, on procède à ces calculs par classe de taille selon le nombre de pièces (ou un autre indicateur de qualité).

Si on ne veut pas que les loyers modérés soient simplement les plus bas, mais que cette définition repose sur une comparaison avec la capacité à payer des locataires, on peut formuler des définitions assez simples à appliquer en s'appuyant sur une distribution des revenus. Exemple:

> Un loyer modéré ne dépasse pas 15% / 20% / 25% du revenu imposable moyen / médian. Pour affiner définition, on distinguera les logements par classe de taille (nombre de pièces) et on calculera le revenu imposable moyen / médian pour les seuls ménages locataires, en distinguant aussi par classe de taille (nombre de personnes). Ainsi, un loyer modéré pour un logement d'une ou deux pièces ne dépasse pas 15% / 20% / 25% du revenu imposable moyen / médian des contribuables vivant seuls.

Pour les ménages à revenus faibles, il est difficile de déterminer une charge locative supportable. Il vaut mieux procéder comme on le fait dans l'aide sociale, en construisant un budget-type[8]. Exemple:

> Un loyer modéré pour un logement d'une ou deux pièces est compatible avec un budget de 2'000 francs par mois calculé selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale pour une personne vivant seule.

Un tel calcul ou encore un revenu de référence multiplié par une charge locative maximale permettent tous les deux de définir des loyers à ne pas dépasser pour qu'ils puissent être considérés comme modérés. On peut alors définir très simplement les loyers modérés. Exemple:

> Le loyer d'un logement est modéré s'il ne dépasse pas 300 francs par pièce et par mois.

En définissant les loyers modérés par référence à la population et ses revenus, on peut aussi vérifier s'il y a assez de logements à loyer modéré. Exemple:

> Il y a suffisamment de logements à loyer modéré s'il y a au moins autant de logements pouvant être loués par les 20% des ménages aux revenus les plus faibles sans que la charge locative ne dépasse 25% de leur revenu brut qu'il y a de ménages concernés.

Si on admet que certains types de propriétaires maintiennent leurs loyers globalement plus bas que ce qui serait possible au vu des conditions du marché, on peut définir les logements à loyer modéré par référence à ces propriétaires. Exemple:

> Sont considérés comme logements à loyer modéré les logements appartenant à des coopératives ou à d'autres propriétaires reconnus d'utilité publique.

Régulièrement des enquêtes de satisfaction sont menées auprès des locataires. On pourrait aussi les utiliser pour estimer la proportion de logements à loyer modéré. Exemple:

> La proportion des logements à loyer modéré est égale à celle des locataires qui se sont déclarés très satisfaits en réponse à la question de l'enquête les interrogeant sur leur satisfaction par rapport au niveau de leur loyer par rapport à la qualité de leur logement.

La pénurie de logements est généralement définie par rapport à la proportion de logements inoccupés et proposés à la location. Cette statistique ne prend en compte ni la qualité ni le niveau des loyers de ces logements, d'où un ressenti de la pénurie souvent différent de ce que disent les chiffres[9]. On pourrait pourtant définir la pénurie d'une manière plus proche de ce qui est ressenti par la population. Exemple:

> On considère qu'il y a pénurie de logements dans le canton / la commune s'il n'y a pas assez de logements à loyer modéré proposés à la location sur les plateformes usuelles le jour du relevé. Sont considérés comme modérés les loyers qui ne dépassent pas 400

---

8 J'ai analysé les modalités de mise en œuvre d'une telle approche dans Thalmann, Philippe, "Identifying households which need housing assistance", Urban Studies 36(11), October 1999, 1933-1947 (doi:10.1080/0042098992683).

9 J'ai démontré ceci dans Thalmann, Philippe, "Housing market equilibrium (almost) without vacancies", Urban Studies 49(8), June 2012, 1640-1655 (doi:10.1177/0042098011417902)

francs par pièce par mois. On admet que 2% des ménages sont à la recherche d'un logement chaque mois et que le quart d'entre eux ont besoin d'un logement à loyer modéré. Dès lors, la pénurie est avérée si l'offre de logements à loyer modéré n'atteint pas 0.5% du nombre de ménages locataires.

Ces définitions pourraient aussi servir de référence pour des objectifs généraux de la politique du logement ou la politique sociale. Exemples:

Le canton souhaite que le nombre de logements à loyer modéré soit suffisant par rapport au nombre de ménages qui ont besoin d'un logement à loyer modéré. Sont considérés comme logements à loyer modéré ceux qui peuvent être loués par le quart des ménages aux revenus imposables les plus faibles sans y consacrer plus du quart de leur revenu imposable.

La commune vise une proportion de 15% de logements à loyer modéré, soit de logements appartenant à des coopératives et autres propriétaires reconnus d'utilité publique.

3.2 Applications aux fins de l'aide au logement ou de l'aide sociale

Dans le paragraphe précédent, des statistiques générales sur les logements et sur la population suffisaient à définir les loyers modérés. Ce n'est pas forcément le cas lorsqu'une aide publique, financière ou par dérogation légale, est en jeu, ou encore lorsque l'autorité intervient dans la fixation du loyer. En effet, dans ces situations, l'autorité doit pouvoir examiner chaque cas individuel, ce qui permet en contrepartie de mobiliser des critères qui sont moins aisément accessibles. Notamment les coûts ou encore la capacité à payer des locataires en place.

La restriction la plus courante concerne le respect d'un loyer-coûts, en particulier avec un plafond pour le taux de rendement sur le capital du propriétaire. Exemples:

La commune encourage la construction de logements à loyer modéré, dont le loyer ne dépasse pas le loyer-coûts. Celui-ci est défini dans le règlement …

La commune réserve ses terrains à la construction de logements à loyer modéré. Un loyer modéré permet au propriétaire de couvrir ses dépenses, conformes aux niveaux usuels, et à obtenir sur son capital propre un taux de rendement ne dépassant pas de plus de 1% le taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail moyen des cinq dernières années avant la première mise en location.

Si le caractère modéré du loyer est déterminé par référence au locataire qui le paie, il faut faire attention qu'une charge locative faible est bien le résultat d'un loyer bas et non d'une capacité à payer élevée du locataire. Exemple:

Les immeubles proposant des logements à loyer modéré sont exemptés de l'impôt foncier au *pro rata* de la part de ces logements dans l'immeuble. Sont comptés comme logements à loyer modéré ceux qui sont occupés par des ménages dont le revenu imposable annuel

est inférieur à 40'000 francs sans qu'elles doivent consacrer plus du quart de ce revenu pour le loyer et les frais accessoires.

Il va de soi que tous les exemples présentés ci-dessus sont purement illustratifs. Ils doivent être affinés pour correspondre aux objectifs réels des autorités et aux conditions locales de la population et du marché du logement.