

S_12 Développer l'offre d'appartements avec encadrement

État d'information

création : 30.11.2016

actualisation : 11.07.2025

Fiche adoptée par le CE / mai 2018

Approuvée par le CF / février 2019

But

Favoriser l'autonomie et le maintien à domicile de la population du 3ème et 4ème âge en développant une offre diversifiée d'appartements avec encadrement, en phase avec les besoins et l'évolution du vieillissement de la population.

Priorité stratégique : Elevée

Objectifs spécifiques

- Construction et rénovation d'une quantité d'appartements avec encadrement d'ici 2030 correspondant aux exigences de la planification médico-sociale (PMS), en tenant compte de la stratégie de développement territorial cantonal;
- Réalisation d'une part substantielle d'appartements avec encadrement à loyer modéré correspondant aux minimaux des prestations complémentaires, et de logements dans des quartiers mixtes bien situés et bien desservis en TP répondant à la notion de quartiers durables ;
- Sensibilisation des acteurs politiques communaux et régionaux quant à la nécessité de favoriser sur leur territoire la construction des appartements avec encadrement et d'adopter des conditions-cadres qui sont nécessaires.

Priorités politiques S Solidarité territoriale : renforcer

Ligne d'action S.1 Garantir l'accessibilité et les services de base

Renvois Conception directrice ☒ Projet de territoire ☒ p. 18 Carte PDC ☐

Organisation

Instances concernées

Confédération: OFL, ARE, OFEN
Canton: SAT, SCSP, SBAT, Office cantonal neuchâtelois du logement, STAT
Régions: Toutes
Communes: Toutes
Autres: Objectif.ne

Réalisation

☒ immédiatement (-2018)
☒ court terme (2018-22)
☐ moyen terme (2022-26)
☒ permanente

Ligne d'action

☐ générale
☒ spécifique

Pilotage:

SCSP et OCL

Etat de coordination des

☒ Coordination réglée
☐ Coordination en cours
☐ Information préalable

Mandats / Projets

M1- M2-M3-M4

Mise en œuvre

Principes d'aménagement et de coordination valables pour toutes les autorités

1. Les appartements avec encadrement doivent permettre à leurs habitants une autonomie suffisante et une intégration à la vie sociale, mais aussi le cas échéant consolider l'offre en services de base au plan local, comme le commerce de proximité, les cabinets de santé, les cafés ou autres points de rencontre, etc. (cf. Fiche S_11) ;
2. En vue d'assurer les objectifs, d'une part quantitatifs et temporels fixés par le règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPPA) et par voie d'arrêté du Conseil d'Etat, et d'autre part qualitatifs en matière de coordination urbanisation-transport et de mixité, les appartements avec encadrement à réaliser sont fixés par région et par commune, et sont répartis comme suit :
 - o au sein de l'espace urbain, 50% du besoin en appartement de l'offre doit être réalisé dans les pôles de logements, pôles de gare, pôles mixtes ou dans des friches bien desservies en TP. Le solde est à localiser dans des quartiers mixtes répondant à des critères de DD, avec une desserte en TP de niveau C ;

- dans l'espace périurbain et rural, les appartements sont à localiser dans les centres de localité ou dans des secteurs proches de lieux de rencontre, accessible en TP (niveau D);
3. Les communes et les régions localisent les secteurs permettant de mettre en œuvre cette politique dans leurs instruments de planification (PCAZ). Elles planifient ce type d'appartements dans des quartiers qui :
 - visent une certaine mixité sociale, fonctionnelle et intergénérationnelle le cas échéant sous forme de quartiers durables (cf. Fiche U_14),
 - offrent des espaces extérieurs de qualité, adaptés aux personnes âgées et personnes à mobilité réduite.
 4. Dans le cadre de la révision des PAL ou lors de la planification de détail de ces secteurs, la commune fixe la part d'appartements avec encadrement à construire (art. 59 LCAT al. 2) (cf. fiche U_14).

Compétences du canton et des communes

Le canton :

- fixe par arrêté la répartition entre communes du nombre d'appartements avec encadrement, après avoir consulté ces dernières ;
- met en œuvre la politique en matière de planification médico-sociale (PMS) et définit dans ce cadre la politique d'encouragement de l'offre d'appartements à loyer abordable ;
- accompagne les porteurs de projets dans les procédures liées à la réalisation de la concrétisation des appartements avec encadrement ;
- soutient les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui participent au développement de l'offre d'appartements avec encadrement répondant aux exigences légales applicables par diverses mesures (octroi de droit de superficie, mesures financières, etc.).

Les communes :

- intègrent dans le PDR et les PAL les besoins régionaux et communaux d'appartements avec encadrement ;
- intègrent dans les PCAZ les dispositions légales nécessaires pour assurer la réalisation d'appartements avec encadrement fixés par le canton et mettent en place une politique foncière active pour répondre aux besoins ;
- veillent, en collaboration avec l'Etat, à la disponibilité sur leur territoire, d'un nombre adéquat d'appartements, le cas échéant en encourageant leur construction (LS, art. 93a al 1, 2 et 3) ;
- favorisent de manière générale les conditions-cadres ainsi que les soutiens techniques à disposition visant à développer l'offre d'appartements avec encadrement ;
- portent une attention particulière aux sollicitations des investisseurs potentiels ou définissent des mesures destinées à attirer les investissements en la matière ;

Mandats (éléments à prendre en compte, études à entreprendre, mandats concrets aux autorités, etc.)

- M1. Le canton établit une statistique des appartements avec encadrements et des projets de construction et de réalisation (2016-2018 – en cours) ;
- M2. Le canton élabore un guide d'information sur les appartements avec encadrement qui décrit en particulier les prestations à développer, la labellisation, les recommandations de construction ainsi que les mesures cantonales destinées à encourager ce type d'appartements (2017);
- M3. Les communes analysent, dans le cadre d'une vision et coordination régionales, les potentiels existants concernant le développement de l'offre d'appartements avec encadrement sur leur territoire et établissent un catalogue des terrains susceptibles d'accueillir de tels appartements ;

Interactions avec d'autres fiches

- R_11 Construire le Réseau Urbain Neuchâtelois (agglomération et régions)
- R_12 Observer et piloter le développement du territoire
- U_11 Poursuivre une politique d'urbanisation durable
- U_14 Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique du logement
- U_13 Privilégier la concentration du développement dans des pôles bien desservis
- A_23 Adapter et optimiser et les transports publics régionaux
- A_25 Créer et améliorer les points et pôles d'intermodalité (interface de transport)
- A_27 Promouvoir la mobilité douce
- U_21 Valoriser et revitaliser les espaces publics
- S_11 Garantir l'accès aux services de base

Autres indications

Références principales

- Loi de santé (6 février 1995)
- Règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPR, 16 septembre 2015)
- Loi sur l'aide au logement (30 janvier 2008) (et sa modification prévue pour 2019)
Règlement d'exécution de la loi sur l'aide au logement (22 décembre 2008)
- Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la PMS (14 mars 2012)
- Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la réalisation et les perspectives de la planification médico-sociale (6 juillet 2015)
- Guide d'information sur les appartements avec encadrement du Service cantonal de la santé publique (Edition 2017)
- Aide-mémoire « conception de bâtiments d'habitation adaptés aux personnes âgées » par l'office fédéral du logement, de juillet 2013

Indications pour le controlling et le monitoring

- Statistique des appartements avec encadrement (OCL)

Dossier

Localisation **Tout le canton**

Problématique et enjeux

La planification médico-sociale (PMS)

Avec l'adoption de la PMS par le Grand Conseil en mai 2012, le canton de Neuchâtel vise à garantir un accompagnement de qualité des personnes âgées, dépendantes ou en situation de le devenir. Alors que les besoins de prise en charge médico-sociale vont augmenter du fait du vieillissement de la population et de l'augmentation du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie, le vœu exprimé majoritairement par les personnes concernées est de rester aussi longtemps que possible à domicile. La PMS reprend à son compte l'expression de cette volonté et prévoit toute une série de mesures pour la rendre possible.

Certaines de ces mesures existent déjà telles que l'organisation des soins à domicile, les services de repas à domicile, des moyens de transport individualisés, des systèmes d'alarme et de sécurité, les foyers de jour, l'accueil temporaire, le bénévolat, etc. Elles devront être coordonnées, développées et renforcées. D'autres sont à créer comme les foyers de nuit, le soutien aux proches aidants, la création d'un guichet cantonal avec une permanence téléphonique, etc...

Le rôle des communes dans la politique de la vieillesse

On entend par politique de la vieillesse les mesures prises par l'État (Confédération, cantons et communes) influant sur la situation de vie de la population âgée (cf. rapport du Conseil Fédéral sur la stratégie en matière de politique de la vieillesse, août 2007). Mettre en œuvre la PMS ne relève donc pas uniquement du canton.

Dans la composante d'une telle politique, on peut identifier plusieurs domaines dans lesquels les communes possèdent un champ d'influence comme l'environnement, le logement et la mobilité, la vie sociale (loisirs, culture, vivre ensemble), les relations intergénérationnelles, le bénévolat et la vie associative, la prévention et le maintien de l'autonomie.

L'un des défis de la PMS : les appartements avec encadrement

La PMS, parfois présentée à tort comme une opposition entre la prise en charge en EMS et l'accompagnement par le maintien à domicile, représente en réalité un ensemble de mesures indissociables. Y figure le développement de structures dites intermédiaires, indispensables pour offrir des alternatives adaptées aux besoins évolutifs de la personne âgée. Les appartements avec encadrement en sont une composante majeure. En intégrant de manière anticipée un dispositif sécurisé, un environnement adapté à la mobilité réduite et des prestations spécifiques (encadrement), ces logements visent à assurer aux personnes âgées une certaine autonomie et, par là-même, à retarder, voire éviter l'institutionnalisation.

D'ici 2030 et pour réussir ce virage « ambulatoire », la PMS estime le besoin sur le territoire cantonal à environ 1800 appartements avec encadrement. Il reste donc un objectif ambitieux de près de 1200 logements à créer. L'objectif correspond à 42.6 appartements avec encadrement pour 1000 habitants en âge AVS, dont 40% au moins sont à loyer modéré.

Les minimaux des prestations complémentaires (PC) correspondent à 1'100.- francs charges comprises pour une personne seule et 1'250.- francs charges comprises pour un couple, année de référence 2017.

Nombre d'appartements à réaliser par la région basé sur l'art. 4 REPRa: (Etat 2015)

Région	Nb appart. avec encad. selon art. 4								
	Population de 65 ans et +			REPRa			Nb appart. avec encad. loyer PC		
Année	2022	2030	2040	2022	2030	2040	2022	2030	2040
Béroche	1'137	1'345	1'561	48	57	67	19	23	27
Entre-Deux-Lacs	1'729	2'007	2'322	74	85	99	29	34	40
COMUL	16'593	19'427	22'511	707	828	959	283	331	384
Région Littoral	19'459	22'779	26'394	829	970	1'125	331	388	451
Région Montagnes	10'847	12'350	13'724	462	526	585	185	210	234
Région Val-de-Travers	2'988	3'439	3'692	127	147	157	51	59	63
Région Val-de-Ruz	3'669	4'595	5'804	156	196	247	63	78	99
TOTAL	36'963	43'163	49'614	1'574	1'839	2'114	630	735	847

Définition et exigences des appartements avec encadrement

Ces appartements sont architecturalement appropriés et situés dans des immeubles ou parties d'immeubles. Ils sont individuels ou communautaires. Ils ne présentent pas de barrières architecturales limitant les accès et les déplacements de personnes fragilisées, à mobilité réduite ou en situation de handicap (sur la base des normes SIA 500 et ses recommandations). Ils sont dotés d'équipements qui favorisent le bien-être et la sécurité des locataires et sont destinés aux bénéficiaires d'une rente AVS/AI. La notion d'encadrement comprend un ensemble de prestations, définies à l'avance et facturées forfaitairement. Il s'agit d'une aide à l'emménagement, de visites sécuritaires, une présence régulière dans l'immeuble, l'organisation d'activités sociales, la mise à disposition de moyens techniques (service d'alarme) et l'orientation vers des ressources externes en cas de difficultés (cf. article 13 REPRa). Ces prestations ont un caractère permanent tout au long de l'année, elles sont intégrées au bail loyer et garanties par l'exploitant. Des services optionnels peuvent également être proposés au libre choix du locataire (lingerie, repas, transports, etc.), facturables à la prestation, hors loyer.

Localisation et conception des appartements avec encadrement

De manière à favoriser la vie sociale des locataires, ils se situent de préférence dans une zone urbaine ou villageoise, à proximité d'infrastructures telles que commerces et transports publics (idéalement à moins de 15 minutes à pied pour une personne à mobilité réduite).

Ils sont localisés dans un immeuble réservé à ce seul usage ou dans une partie d'immeuble (mixité intergénérationnelle). Ils peuvent aussi jouxter un établissement médico-social (EMS) pour autant qu'ils bénéficient d'une entrée et de locaux communs indépendants. Par contre, les logements d'utilité publique subventionnés par le canton et la Confédération doivent respecter les exigences complémentaires que l'Office fédéral du Logement exprime dans son aide-mémoire.

Chaque immeuble comprend un espace commun en rapport avec le nombre d'appartements prévu (minimum 20m²) pour des repas ou activités. Une buanderie est recommandée. Outre sa fonction première, elle permet de favoriser les relations sociales. Cette disposition n'empêche pas l'installation individuelle de colonnes dans les appartements.

Les logements sont individuels ou communautaires (par exemple appartements DOMINO). Les logements individuels sont de préférence de 2 pièces, voire de 3 pièces. Les dimensions minimum suivantes sont recommandées :

- 2 pièces d'environ 50m² : partie jour (séjour, cuisine, réduit et circulation) 30m², chambre 14m² et sanitaire 4m² ;
- 3 pièces d'environ 65m² : partie jour 30m², 2 chambres 28m² et sanitaire 4m².

Une série d'installations automatisées peuvent être prévues afin de faciliter le quotidien des locataires, telles que les stores électriques, les détecteurs de mouvements, les zones d'allumage de lumière avec détecteur, etc.

La reconnaissance des appartements avec encadrement

Ces appartements peuvent bénéficier d'une reconnaissance délivrée par le service cantonal de la santé publique. Cette labellisation permet non seulement de donner une visibilité de ce type d'offres, mais également de garantir une qualité des prestations d'encadrement fournies.

En outre, des soutiens financiers ponctuels, de durée limitée, peuvent être octroyés aux exploitants au démarrage de l'exploitation et/ou lors de l'inclusion des prestations d'encadrement dans le cadre du bail à loyer. Ces aides sont dans tous les cas liées à l'octroi de la reconnaissance au sens du REPRa (art. 7 et 20).

Politique du logement

Pour faire face au double défi de la politique du logement, soit la pénurie de logement (surtout à loyer abordable) et le vieillissement de la population, le canton soutient la construction et la rénovation de logements d'utilité publique par le biais des outils suivants, réservés aux maîtres d'ouvrages d'utilité publique (coopératives d'habitation, fondations et communes):

- Mise à disposition de terrains, sous forme de droit de superficie;
- Cautionnement des emprunts;
- Octroi de prêts garantis par gage immobilier;
- Prise en charge d'intérêts du crédit. Cette mesure n'est valable que lors de rénovations d'immeubles;
- Acquisition de parts sociales d'une coopérative d'habitation.

L'office cantonal neuchâtelois du logement accompagne et soutient tous les porteurs de projet que les appartements soient prévus avec rendement ou pas.