Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
a) d'un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements"

b) d'un projet de loi cantonale sur l'aide au logement

(Du 26 septembre 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La question du logement est un des objets importants de préoccupation tant de la part des Autorités communales que du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Elle a souvent été évoquée au sein du législatif cantonal. D'un point de vue politique, le logement est un élément essentiel dans notre société, étant donné qu'il représente 20 à 30% du "panier de la ménagère".

Loin de se résoudre, la pénurie de logement a sévi durant six ans et la crise persiste, principalement dans 4 districts du canton, ceci sous l'effet conjugué de la modification des besoins et comportements individuels et sociaux, de l'augmentation des coûts de construction, d'une tendance à la hausse de l'intérêt hypothécaire et des prix des terrains à bâtir. L'évolution économique et conjoncturelle enregistrée depuis quelques années a permis de nouvelles réalisations sur le marché immobilier, mais elle n'a pas réduit le besoin de soutenir la construction de logements à loyer modéré.

Le présent rapport a pour but de répondre à l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements" et aux interventions parlementaires en matière de logement ainsi que d'apporter des propositions de solutions devant permettre une détente du marché locatif et augmenter le parc de logements à loyer modéré, en faveur des faibles revenus.

Les autorités sont également préoccupées par l'échéance des aides au logement actuellement distribuées. Celles-ci arriveront à échéance dès fin 2014.

Le projet de nouvelle loi constitue une refonte du système de l'aide au logement, destinée à s'appliquer en parallèle avec la loi fédérale sur le logement (LOG), du 21 mars 2003, entrée en vigueur le 1er octobre 2003. Ces modifications sont d'autant plus opportunes qu'elles permettront de mieux exploiter les possibilités d'aide qu'offre la nouvelle législation fédérale, ainsi que de faire appel aux crédits supplémentaires pour la construction et la rénovation de logements à loyer modéré octroyés par les Chambres fédérales, via la Centrale d'émission de la Confédération ainsi que par le fonds de roulement émanant de l'Association Suisse pour l'Habitat (ASH).

Toutefois, il convient de spécifier que la LOG ne s'adresse qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique, pour l'habitat collectif, ce qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modéré. De même, la nouvelle loi sur l'aide au logement est destinée uniquement aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui sont des organismes sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation ainsi que les fondations.

La LOG est indépendante des lois cantonales et agit de manière autonome.

1. INTRODUCTION

Au cours du mois d'août 2003, un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'Etat le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour la construction et la rénovation de logements". Le texte en est le suivant:

> *Les électrices et les électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat soutienne la construction, la transformation et la rénovation de logements locatifs répondant aux besoins prépondérants de la population, particulièrement des familles, et favorise ainsi l'attractivité du canton.*
>
> *1. Il prend toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs suivants:*
>
> *a) inciter les propriétaires à réaliser les travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés de leurs immeubles et des logements;*
>
> *b) maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers sont abordables, en tenant compte des principes du développement durable;*
>
> *c) favoriser en priorité le développement et les activités en ce domaine des collectivités publiques et des organismes privés sans but lucratif, telles les coopératives d'habitation et les fondations.*
>
> *2. Les instruments nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis sont notamment les suivants:*
>
> *a) l'octroi de prêts sans intérêt ou à un taux préférentiel;*
>
> *b) le cautionnement d'emprunts hypothécaires et de crédits de construction;*
>
> *c) l'octroi de subventions aux collectivités publiques et à des organismes privés sans but lucratif telles que les coopératives d'habitation et les fondations;*
>
> *d) l'encouragement à l'élaboration de projets de construction et de rénovation.*
>
> *3. Les loyers des logements pour lesquels une aide est accordée sont contrôlés par l'Etat sur une durée de 10 à 20 ans selon le type d'aide.*
>
> *4. Pour permettre la mise en oeuvre de cette politique, l'Etat constitue un fonds pour la construction et la rénovation de logements, alimenté annuellement d'un montant d'au minimum Fr. 3 millions, sauf les années où le taux d'appartements vacants est supérieur à 2%.*

5. *Dans l'année suivant l'acceptation de cette initiative, le Conseil d'Etat prend les dispositions d'application nécessaires qui resteront en force jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation.*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la *Feuille officielle* du 29 août 2003 et les listes de signatures ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'Etat le 2 mars 2004 (art. 99 et 105 LDP).

Par arrêté du 23 mars 2004 publié dans la *Feuille officielle* du 26 mars 2004, la chancellerie d'Etat a arrêté le nombre de signatures valables à 6409, 610 ayant été annulées (art. 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984). Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune contestation au sens de l'art. 134, alinéa 1 LDP.

Dès lors, le Grand Conseil neuchâtelois s'est prononcé favorablement sur la recevabilité matérielle de l'initiative, lors de sa séance du 30 juin 2004.

Les incertitudes de la politique du logement sur le plan fédéral, l'aboutissement de divers dossiers sur le plan cantonal, la diversité des actions possibles en matière d'aide au logement méritent que l'on relance un débat de fond sur le sujet dans le canton de Neuchâtel. Par conséquent, l'ancien Département des finances et des affaires sociales (DFAS) a proposé au Conseil d'Etat de donner mandat à la commission cantonale du logement de créer une sous-commission chargée de mener une étude approfondie en la matière et de soumettre des propositions adéquates.

La sous-commission, composée de cinq membres et du chef de l'office cantonal du logement, a siégé neuf fois entre le 29 novembre 2004 et le 26 avril 2005, sous la législature précédente et dans le cadre du DFAS. Un rapport final, daté du 13 mai 2005, a été soumis au Conseil d'Etat.

Pour la présente législature, l'office cantonal du logement a été transféré au Département de la gestion du territoire qui, par l'intermédiaire de son chef de département, a sollicité la sous-commission, afin de réfléchir à la suite à donner à l'initiative parlementaire. Il a donc été convenu, avec les initiants, de proposer une nouvelle loi cantonale sur l'aide au logement (LAL). La sous-commission, composée cette fois de quatre membres, d'un juriste de l'Etat et du chef de l'office cantonal du logement, a siégé à dix reprises entre le 19 avril 2006 et le 6 juin 2007.

2. RAPPEL HISTORIQUE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

A. Au niveau cantonal

La problématique du logement n'est pas nouvelle et constitue une des préoccupations majeures des autorités cantonales et communales depuis plusieurs législatures. Ainsi, les mesures qui vous sont aujourd'hui proposées ne constituent pas la première intervention des pouvoirs publics pour la création de logements "bon marché" en faveur de milieux précarisés.

Dans l'immédiat d'après-guerre et sous l'impulsion de la Confédération, le Grand Conseil adoptait deux décrets concernant la participation de l'Etat et des communes à la construction de logements (décrets du 15 avril 1946, RSN 841.10, et du 26 novembre 1947, RSN 841.11).

Suivirent les décrets des 24 mai 1954, 12 février 1957, 21 mai 1959, 23 octobre 1961, 13 avril 1965 et 25 mars 1968, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler les six actions HLM. Ces actions permirent la construction de 1983 appartements. On relèvera qu'une septième action, basée sur un décret du 21 mars 1972, n'a pas été mise en œuvre faute de demande.

En 1976 et 1977, le Conseil d'Etat adoptait deux décrets concernant l'encouragement à la transformation et à la modernisation de logements anciens. Il s'agissait là pour l'Etat de la prise en charge d'un tiers de l'intérêt du capital investi, les deux tiers restants étant supportés pour l'un par la commune concernée et pour l'autre par le propriétaire. Cette aide permit la rénovation de 583 appartements dans le canton.

Le 17 décembre 1985, le Conseil d'Etat votait la loi sur l'aide au logement, la LAL (RSN 841.0). Cette législation permit au canton et aux communes de prendre des mesures d'encouragement à la réalisation de logements à loyer modéré (constructions ou rénovations), soit seuls, soit en parallèle avec les aides accordées par la Confédération en application de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974. Par ce biais, 1210 appartements subventionnés ont été mis sur le marché.

En 1994, le Conseil d'Etat acceptait un décret relatif à l'encouragement à la rénovation de logements. Il s'agissait, comme pour les décrets de 1976 et 1977, de la prise en charge d'une partie des intérêts sur le capital investi. Le canton prenant un quart de l'intérêt à sa charge, la commune concernée un quart également, le pourcentage restant (un demi) était supporté par le propriétaire. Cette action généra la rénovation de 255 appartements.

B. Au niveau fédéral

Le texte fondamental est la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, du 4 octobre 1974. Par un abaissement de base qui constituait une aide à la pierre, puis, selon les locataires, par des abaissements supplémentaires, cette aide permit d'offrir des logements à des loyers sensiblement plus bas que ceux mis sur le marché sans intervention publique.

On relèvera une évolution dans l'application de cette législation. Entre 1974 et 1985, la loi LCAP s'est appliquée dans notre canton aux projets de construction, sans aide cantonale. Dès l'adoption de la loi cantonale sur l'aide au logement, des aides cantonale et communale ont été octroyées dans les opérations de construction de logements subventionnés par la Confédération.

La LCAP était basée sur l'inflation et l'augmentation des salaires. Jusqu'à la fin des années nonante, ce principe a très bien fonctionné, puis l'absence d'inflation a montré les faiblesses du système et les loyers devinrent pratiquement aussi chers que ceux pratiqués sur le marché libre.

C. Brève présentation de l'aide fédérale, selon la loi fédérale du 4 octobre 1974

La LCAP, en vertu de laquelle plus aucune aide n'a été octroyée depuis le 1er janvier 2002, poursuit trois objectifs: premièrement faciliter le financement de la construction et de l'accès à la propriété de logements, deuxièmement réduire les loyers et enfin encourager l'équipement de terrains à bâtir.

Financement

Une première mesure apportée par la Confédération était le cautionnement de prêts hypothécaires, jusqu'à 90% du coût de revient.

Abaissement des loyers

L'abaissement de base et les abaissements supplémentaires étaient les deux instruments utilisés afin de réduire les loyers.

– *L'abaissement de base (AB)* : L'abaissement de base était une mesure générale, qui permettait de fixer le loyer initial, indépendamment des taux hypothécaires. Ainsi, les loyers étaient fixés à 5,6% du coût de revient, pendant les deux premières années. Le loyer, ainsi fixé, augmentait de 7% tous les deux ans et ceci pendant 10 ans, ce qui permit d'atteindre le niveau réel des coûts. Ce délai dépassé, la progression des loyers était déterminée entre les parties et permettait le remboursement des avances.

– *Les abaissements supplémentaires (AS)* :Contrairement aux montants versés dans le cadre de l'abaissement de base, les mesures d'abaissements supplémentaires ne sont pas remboursables. Les AS sont réservés aux personnes dont le revenu imposable selon l'impôt fédéral direct atteint au maximum 50.000 francs, plus 2500 francs par enfant, et dont la fortune imposable ne dépasse pas 144.000 francs, plus 16.900 francs par enfant.

D. Présentation de la loi fédérale sur l'aide au logement (LOG), du 1er octobre 2003

Cette nouvelle loi fédérale, entrée en vigueur le 1er octobre 2003, a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété. Il est tenu compte en particulier des intérêts des familles, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes âgées dans le besoin et des personnes en formation.

Par cette loi, la Confédération encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ces organisations sont les maîtres d'ouvrage s'occupant de construction de logements d'utilité publique, leurs organisations faîtières, les centrales d'émission ainsi que les établissements de cautionnement hypothécaire et d'autres institutions telles que les coopératives d'habitation et les fondations.
Est réputée d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer ou à prix modérés destinés aux personnes économiquement ou socialement défavorisées.

Les instruments mis en œuvre au titre des mesures d'encouragement sont:

a) les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel;
b) les cautionnements
c) la prise en charge d'intérêts
d) l'acquisition de parts sociales dans les coopératives d'habitations

Les mesures susmentionnées sont indépendantes de l'octroi de terrains en droit de superficie, de la part du canton ou de la commune concernée.

3. EVOLUTION DES BESOINS ET SITUATION ACTUELLE DES LOGEMENTS

A. Introduction

La définition des besoins futurs en logements est un exercice délicat. En effet, l'évolution de la demande de logements est reliée à l'évolution démographique. Or, l'évolution de la population dépend tant de facteurs démographiques, comme les taux de fécondité et de mortalité, que de facteurs économiques (emplois et migrations), les uns et les autres étant plus ou moins interdépendants et pas forcément maîtrisables. Par ailleurs, le parc immobilier influe également sur les chiffres de la population. Une offre suffisante de logements à loyer abordable est sans doute un élément attractif pour une région et peut engendrer une hausse du taux de fécondité.
C'est donc en tenant compte de ces réserves qu'a été conduite l'étude menée par l'office cantonal de la statistique, destinée à cerner l'évolution de la population et le besoin de logements dans notre canton jusqu'en 2020.

B. Evolution de la population résidente

La population résidente de notre canton a augmenté de façon constante depuis 1995. La croissance de la population du canton de Neuchâtel devrait s'accélérer sur le court terme, à un taux de 0,2% par année jusqu'en 2010, puis ralentir à plus long terme, jusqu'en 2020. Selon le scénario moyen envisagé, le canton devrait compter plus de 173.000 habitants dès 2020.

Cette situation est l'effet conjugué de la bonne conjoncture économique, ainsi que des résultats concrets obtenus par les efforts de notre canton en matière de restructuration et de promotion de l'économie, de ceux réalisés dans le domaine de la formation et de la recherche, des voies de communication et de l'amélioration des conditions-cadres susceptibles de favoriser la création d'emplois. Ainsi, notre canton connaît une évolution démographique positive dans l'ensemble, bien que très différenciée selon les régions.

Tableau 1: Evolution de la population par région (source . 1995 et 2000 : RCP)

Districts	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Le Locle	16184	15596	15489	15373	15110	14876
La Chaux-de-Fonds	37790	37749	37601	37759	37920	38220
Val-de-Travers	12415	12405	12202	12089	11949	11825
Val-de-Ruz	14645	15314	16105	16880	17547	18191
Boudry	34022	35241	36108	37007	37648	38249
Neuchâtel	50416	50527	50928	51482	51793	52057
Total	***165472***	***166832***	***168433***	***170590***	***171967***	***173418***

C. Evolution de la construction de logements

Tableau 2: Evolution du nombre de logements (source : office cantonal de la statistique, selon étude démographique).

LA DEMANDE DE LOGEMENTS							Scénario de base
	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
Logements total	**65 827**	**71 053**	**75 203**	**76 588**	**78 097**	**79 718**	**81 511**
1 pièce	4 195	4 025	3 243	2 999	2 830	2 732	2 691
2 pièces	9 496	9 535	9 547	9 359	9 264	9 281	9 397
3 pièces	24 814	24 040	25 153	25 133	25 300	25 653	26 152
4 pièces	16 113	18 474	20 131	20 860	21 490	22 054	22 634
5 pièces	6 053	8 315	9 182	9 720	10 183	10 566	10 893
6 et plus	5 156	6 667	7 947	8 516	9 029	9 436	9 739

Conformément aux perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel, élaboré sur la base d'un mandat confié par l'office cantonal de la statistique, l'étude réalisée démontre que le nombre de logements principaux étant pratiquement égal au nombre de ménages, l'évolution de la demande de logements devrait s'accroître entre 2005 et 2020, de 76.588 à 81.511 logements principaux.

D. Logements vacants

L'Office cantonal de la statistique publie annuellement, au 1er juin, le relevé des logements vacants. Il convient d'interpréter cette statistique, fort intéressante, avec prudence. Outre une certaine marge d'erreurs qu'elle peut comporter, la statistique répertorie l'ensemble des logements habitables, qu'ils soient destinés à la location ou à la vente. On peut penser, en fonction des indications à disposition, qu'il s'agit, pour une bonne partie des appartements concernés, d'objets à loyer élevé ou dont le confort intérieur ne correspond pas aux critères actuels de salubrité.

Tableau 3: Statistique de logements vacants, par district

Taux de vacance des logements, par district, en %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Neuchâtel	0.56	0.39	0.19	0.19	0.35	0.48	0.49	0.61
Boudry	0.52	0.45	0.44	0.36	0.50	0.54	0.64	0.73
Val-de-Travers	2.63	2.73	1.62	1.53	1.30	1.25	1.23	1.20
Val-de-Ruz	0.84	0.67	0.21	0.22	0.44	0.26	0.40	0.36
Le Locle	6.69	6.08	6.02	5.56	5.15	4.85	4.38	3.97
La Chaux-de-Fonds	2.86	1.77	1.41	1.53	1.75	1.82	1.98	1.95
TOTAL	1.84	1.45	1.18	1.14	1.23	1.25	1.28	1.28

grisé : situation de pénurie (<1.5%)

NEuchâtel statistique

Tableau 4: Schéma du taux de vacance, par commune

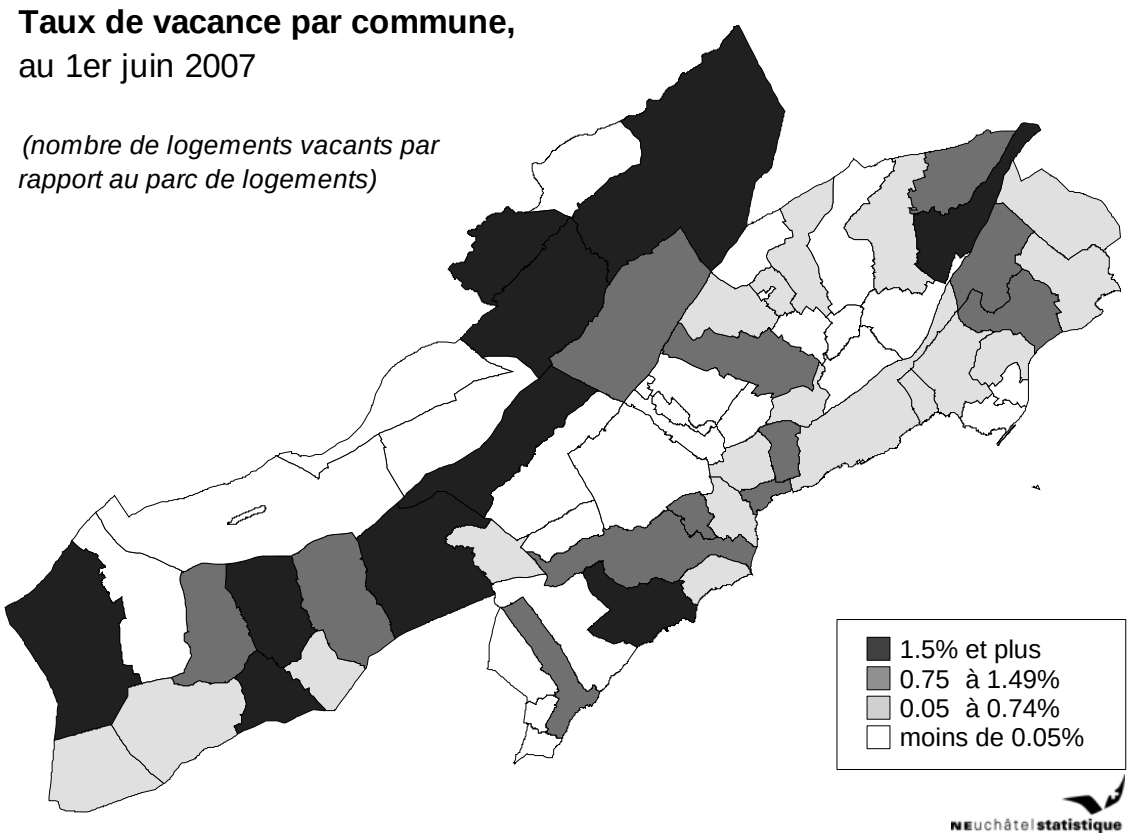
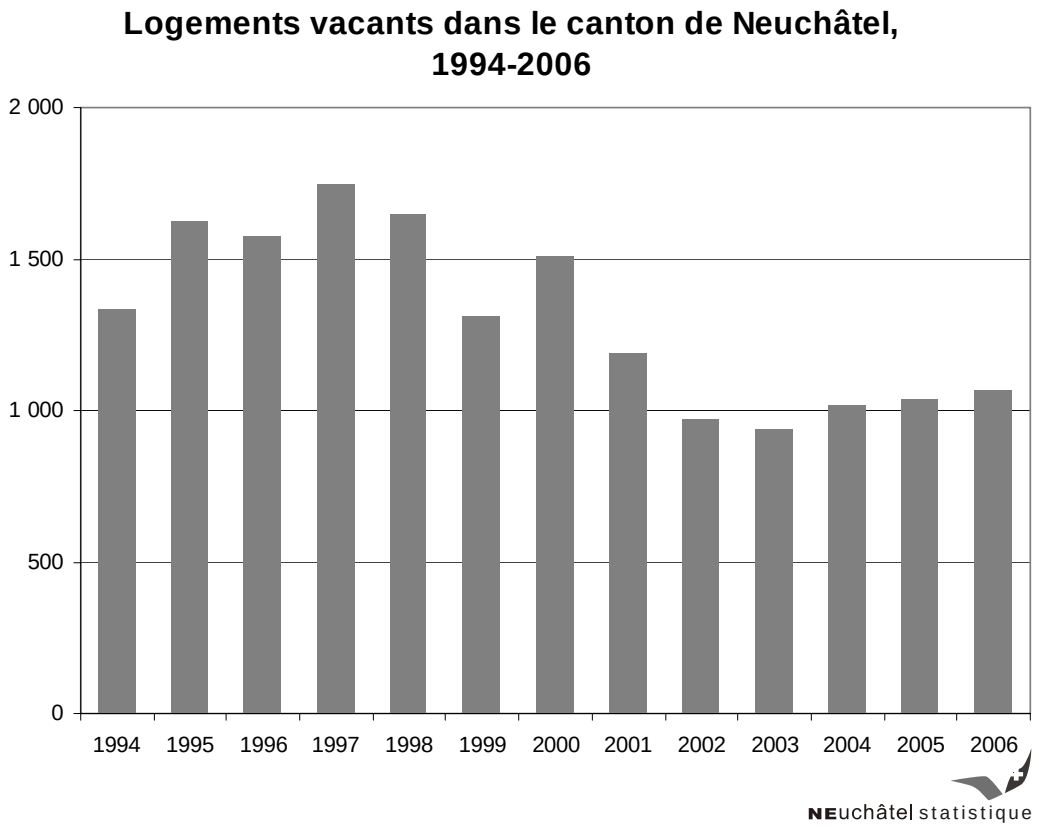


Tableau 5: Nombre de logements vacants, par district

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Neuchâtel	182	141	100	50	49	89	124	129
Boudry	101	88	75	75	61	85	92	111
Val-de-Travers	178	160	167	99	94	80	77	76
Val-de-Ruz	52	52	42	13	14	28	17	26
Le Locle	390	504	461	457	422	391	369	334
La Chaux-de-Fonds	411	562	346	276	300	344	358	392
TOTAL	1314	1507	1191	970	940	1017	1037	1068

Tableau 6: Graphique du nombre de logements vacants dans le canton



E. Estimation des besoins de logements jusqu'en 2020

Conformément aux perspectives de ménages, de la population active et de la demande de logements, plus de 4000 nouveaux appartements devraient être réalisés pour absorber l'augmentation de la population prévue, d'ici l'an 2020. Il s'agit de tous les logements confondus, soit marché libre, PPE, logements sociaux, maisons d'habitation, villa individuelle et villa mitoyenne.

Il faut préciser que, selon l'enquête démographique réalisée par l'office cantonal de la statistique, le nombre de logements principaux étant presque égal au nombre de ménages, l'évolution de la demande de logements devrait s'accroître considérablement entre 2005 et 2020. Cette étude démontre qu'en effet, il y a peu de différence entre le nombre de nouveaux logements à créer et le nombre de personnes supplémentaires qui résideront dans le canton, à l'aube de l'an 2020.

Les logements nécessaires pour accueillir la population à venir dépendront de l'évolution de la structure des ménages, de l'augmentation des personnes vivant seules et de la façon qu'ont les familles d'occuper les appartements (suivant le nombre de pièces). A cet effet, il faut relever également que selon le recensement fédéral 2000, le parc devrait s'accroître pour toutes les tailles de logements.

Pour répondre aux besoins, l'augmentation du parc de logements, dans le canton de Neuchâtel, devra s'inscrire en termes de:

– logements supplémentaires résultant de l'augmentation de la population;

– logements supplémentaires résultant de la constitution de nouveaux ménages;

– logements vacants nécessaires pour assurer l'équilibre du marché qui est fixé à 1,5%, selon un pourcentage généralement admis dans les estimations données par l'Office fédéral du logement.

F. Investisseurs institutionnels ou privés

La nouvelle loi dont il est question ici ne s'applique pas à tout le marché immobilier et ne s'adresse pas aux investisseurs institutionnels ou privés, actifs sur le marché libre. La nouvelle LAL, qui s'inscrit dans le cadre de la nouvelle loi fédérale sur le logement (LOG), n'est valable que pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui sont des partenaires à but non lucratif. Il est dès lors difficilement envisageable de séduire les investisseurs orientés sur la rentabilité.

Cet état de fait constituera un avantage dans la mesure où cela permettra de rééquilibrer le marché du logement, au niveau des prix de location, par rapport aux appartements créés par les investisseurs institutionnels ou privés.

4. LOGEMENTS A LOYER MODERE OU SUBVENTIONNES

A. Introduction

L'aide au logement a bien évidemment pour but de permettre à des ménages à revenu modeste de se loger convenablement. Actuellement, elle est calculée en fonction notamment du revenu imposable des locataires.

Le législateur cantonal l'a fait entrer en vigueur pour contrecarrer un marché du logement plus que tendu et inciter les investisseurs éventuels à construire des logements à loyer modéré.
Les principaux indicateurs de performance ont donc tout naturellement porté sur les revenus imposables de la population ainsi que sur la situation du marché du logement dans le canton. En terme de benchmarking, on a comparé la situation neuchâteloise à celle des autres cantons romands et tessinois (excepté Genève, dont le marché du logement est particulièrement spécifique et pas comparable à notre canton).

On a ainsi pu établir que la subvention au logement, actuellement en vigueur, répond à un besoin effectif, mais qu'elle va disparaître dans les prochaines années, sans qu'aucune mesure de remplacement ne soit envisagée. En effet, dès 2010, plusieurs immeubles subventionnés retourneront sur le marché libre et, dès 2014, les derniers appartements subventionnés disparaîtront.

On recommande dès lors de réfléchir à la mise en place de nouveaux outils d'aide au logement, sous forme d'encouragement à la création de coopératives ou d'encouragement à la rénovation de logements à loyer modéré. Ces deux formes d'aides occasionneraient moins de dépenses pour l'Etat, mais permettraient de continuer à aider des ménages à revenu modeste à se loger sans recourir à une aide sociale, ce qui apparaît somme toute plus judicieux tant pour l'Etat que pour le contribuable.

Afin d'étayer ce qui précède, une analyse s'impose en confrontant les revenus des contribuables neuchâtelois, le nombre actuel de logements subventionnés et les promesses d'aide au logement.

B. Revenus des contribuables neuchâtelois

On assiste en Suisse à une adaptation lente et lacunaire de revenus inférieurs. Neuchâtel, à ce titre, n'est pas épargné. On constate qu'environ 60% des ménages neuchâtelois pourraient bénéficier de subventions au logement (<50.000 francs), dans le cadre des immeubles subventionnés actuellement dans notre canton.

Il convient cependant de relativiser en nuançant ce chiffre. La catégorie des revenus les plus bas comprennent tous les étudiants, les jeunes de moins de 25 ans, les personnes âgées résidant dans des homes, les personnes âgées ne bénéficiant pas de 2ème pilier, ainsi que la population marginalisée.

Afin d'illustrer les revenus de personnes logées dans des appartements subventionnés, il paraît en outre intéressant de mentionner les données émanant de deux enquêtes effectuées en 2005 par l'office cantonal du logement, dans les deux plus importants complexes de logements subventionnés:

1. Denis-de-Rougemont, à Neuchâtel:
221 appartements: dont 82% des ménages locataires ont un revenu fiscal IFD inférieur à 50.000 francs et ont donc droit à une subvention. 19% des ménages ont un revenu fiscal IFD de <20.000 francs; 63% des ménages ont un revenu entre 20.000 et 50.000 francs.

2. Les Cornes-Morel (Esplanade), La Chaux-de-Fonds:
294 appartements: dont 93% des ménages locataires ont un revenu fiscal IFD inférieur à 50.000 francs et ont donc droit à une subvention. 86% ont une taxation inférieure à 40.000 francs, 32% sont à l'AVS, à l'AI ou en études et 23% sont à la charge des services sociaux.

Il faut dès lors constater, sur la base de ces chiffres, qu'une part importante de la population a un revenu relativement modeste, voire faible. On estime dès lors que le logement à loyer modéré répond à un besoin manifeste de la population neuchâteloise et qu'il remplit les objectifs fixés dans les différents textes législatifs.

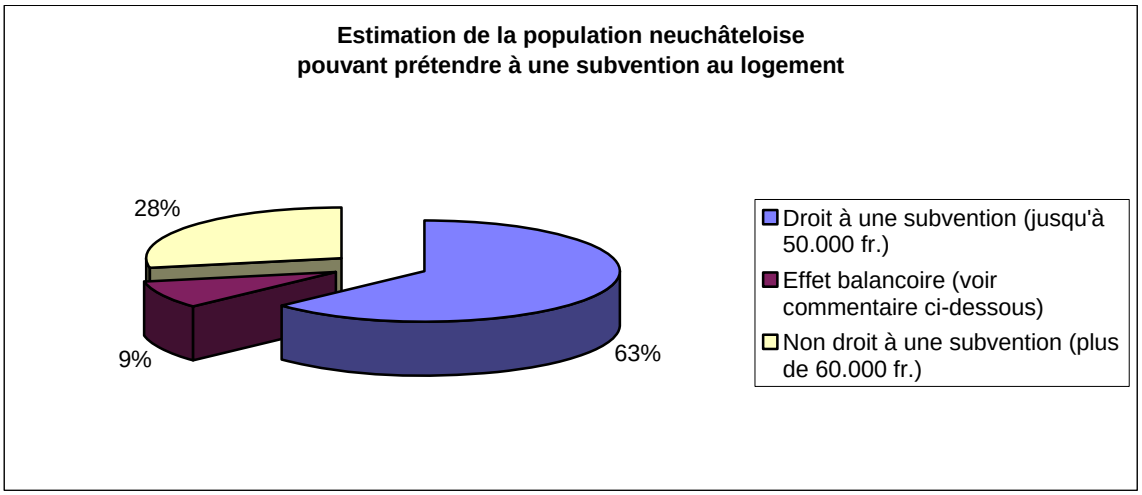
Dans les effets réels indirects, on songe au phénomène des "working poors". Il est préférable, tant pour le contribuable que pour le canton, d'aider ces ménages à payer leur

location que de les envoyer directement au service social. En outre, l'aide au logement permet certainement à des ménages à revenu modeste de ne pas s'endetter, voire de freiner ou limiter leur endettement et d'honorer le paiement de leurs impôts.

Tableau 7: Statistique du revenu imposable des ménages neuchâtelois

Revenu imposable taxation IFD	**Ménages**	**Pourcentage**
0-10.000 fr.	21.003	20%
10.001-20.000 fr.	8.877	9%
20.001-30.000 fr.	11.799	11%
30.001-40.000 fr.	12.178	12%
40.001-50.000 fr.	11.306	11%
50.001-60.000 fr.	*9.079*	*9%*
60.001-infini	29.049	28%
Totaux	**103.291**	**100%**

Tableau 8: Population pouvant obtenir une subvention de loyer



Effet balançoire : Pour rappel, on ajoute 2500 francs par enfant aux maxima de revenu. Sur les 9079 contribuables recensés entre 50.000 et 60.000 francs, on dénombre 1967 ménages avec enfant, soit le 22%. D'autre part, la marge de tolérance appliquée aux locataires déjà au bénéfice d'une subvention se situe entre 50.000 et 55.000 francs. On ne peut donc exclure a priori tous les contribuables de cette tranche d'un droit à une subvention au logement.

Il faut néanmoins relativiser le constat établi ci-dessus car, en comparaison du pouvoir d'achat, notre canton n'est pas forcément défavorisé. En guise de comparaison, dans les cantons de Zürich et de Zoug, les revenus sont, soit, plus élevés mais le prix des loyers et la vie en général sont également plus onéreux. Par conséquent, si l'on compare les revenus et le coût des loyers, le canton de Neuchâtel se tient dans une moyenne relativement favorable.

D'autre part, il est aussi intéressant de prendre l'exemple de la ville de Zürich, dans laquelle les revenus sont en moyenne assez élevés, par rapport au canton de Neuchâtel. Les loyers quant à eux sont également plus onéreux que dans notre canton. Toutefois, l'accession au logement est plus favorable étant donné que les loyers sont abordables grâce à 20% de logements en coopérative. Les coopératives d'habitation et les fondations zurichoises offrent en effet les solutions les plus avantageuses de se loger aux personnes à revenu moyen et faible, tout en bénéficiant d'un socle de logements pérennes à loyer modéré.

C. Nombre de logements subventionnés

Selon les chiffres disponibles, au 31 décembre 2006, sur un total de 83.700 logements existant dans le canton de Neuchâtel, il est inquiétant de constater que les objets subventionnés par les pouvoirs publics neuchâtelois, ne représentent que le 1.81% du parc immobilier cantonal.

Notre canton est dès lors largement au-dessous du seuil national de logements à loyer abordable, qui se situe à 10% (15% pour certains cantons et presque 20% à Genève). Il faut relever également que la situation ne fait qu'empirer, étant donné que le nombre de

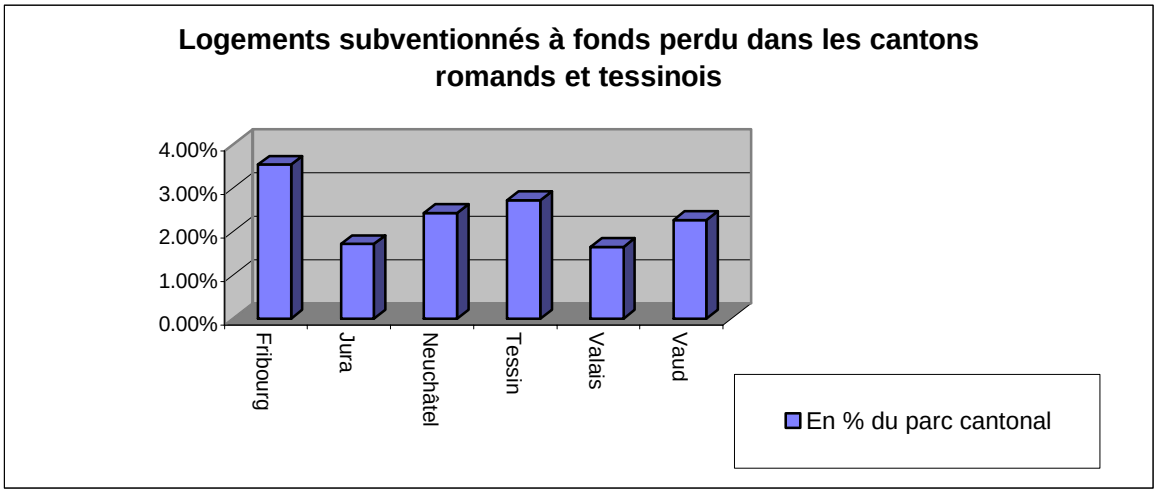
logements subventionnés par le canton de Neuchâtel, était de 2,42% à fin décembre 2003 (voir tableau ci-dessous), contre 1,81%, à fin décembre 2006.

Afin d'illustrer le faible pourcentage de logements subventionnés à disposition des contribuables neuchâtelois, par rapport aux cantons qui nous entourent, nous avons obtenu les données de la dernière statistique connue réalisée par l'Office fédéral du logement, à fin décembre 2003. Il s'agit du pourcentage des logements subventionnés à fonds perdu par les cantons, par rapport au parc cantonal dans les cantons romands et tessinois. Contrairement aux autres cantons, le parc neuchâtelois de logements subventionnés est constitué uniquement de subventions à fonds perdu.

Tableau 9: Logements subventionnés par rapport au parc cantonal

Nombre de logements subventionnés à fonds perdu			
Canton	Parc de logements	Logements subventionnés	En % du parc
Fribourg	109.746	3882	3.54%
Jura	31.674	542	1.71%
Neuchâtel	82.679	2004	2.42%
Tessin	189.817	5167	2.72%
Valais	177.434	2918	1.64%
Vaud	332.924	7529	2.26%

Tableau 10: Logements subventionnés à fonds perdu



Il convient de préciser que si l'on ajoute les logements aidés par la Confédération, construits dans notre canton, le chiffre se monte à 3,06%, alors que la moyenne suisse des appartements subventionnés est d'environ 10%, par rapport à l'ensemble du parc de logements.

Comme déjà indiqué dans l'introduction de ce chapitre, il faut rappeler que pratiquement toutes les subventions cantonales (et communales) au logement vont disparaître dans les quelques années à venir.

Tableau 11: Evolution du coût des logements subventionnés, 1997 – 2006

	CANTON		COMMUNES	
Année	Total en CHF.	Nombre logements	Total en CHF.	Nombre logements
2006	2.227.587,75	1210	743.626,10	1210
2005	2.222.610,55	1210	743.632,25	1210
2004	2.306.998,95	1210	771.254,60	1210
2003	2.235.037,15	1210	746.306,85	1210
2002	2.256.804,75	1228	792.106,85	1228
2001	2.405.351,45	1228	535.897,40	1228
2000	2.011.259,25	1228	879.823,95	1228
1999	2.262.185,85	1228	556.076,85	1228
1998	2.122.782,45	1228	572.547,25	1228
1997	1.969.467,90	1183	745.821,30	1183

L'office cantonal du logement a établi une projection de l'avenir sur les objets concernés. Dès le début 2010, les locataires de plus de deux cents logements ne recevront plus de subventions, alors même que les immeubles resteront soumis au contrôle de la Confédération en termes de loyers, durant 6 autres années. Au début 2015, seuls 375 ménages recevront encore une aide de l'Etat, pour autant qu'une personne louant l'appartement soit au bénéfice d'une rente AVS, AI ou soit en études. Dès lors, plus aucune subvention ne sera accordée aux autres ménages, dès le début de l'année 2015.

Si l'on considère que ces appartements, construits avec l'aide fédérale, subissent une augmentation bisannuelle de 3 ou 6%, on comprend aisément qu'après 15 années d'aide, ces loyers – sans subventions à fonds perdu – sont au moins aussi élevés que ceux du marché libre, voire plus élevés. Qu'adviendra-t-il dès lors des ménages à revenu modeste qui habiteront encore dans ces immeubles quand le droit à une subvention s'éteindra ? Il est certain qu'ils ne pourront plus payer leur loyer dans son intégralité et que le marché du logement neuchâtelois ne leur permettra pas de retrouver à se loger dans de meilleures conditions.

On peut donc affirmer que les objectifs fixés à la base (notamment mettre à disposition de ménages à revenu modeste des logements à loyer modéré) ne sont que partiellement remplis et qu'il est important aujourd'hui pour l'Etat de Neuchâtel de réfléchir à relancer de nouvelles opérations de ce genre.

Il faut encore préciser que d'autres moyens d'aide au logement (prêts à taux avantageux, caution ou arrière-caution, participation au capital social, terrains en droit de superficie, etc.), sont utilisés actuellement par tous les cantons romands, sauf Fribourg et Neuchâtel.

D. Promesses d'aide au logement, à fonds perdu

On constate que, si Neuchâtel n'était pas le plus mal classé en 2003, lors de l'enquête menée par l'Office fédéral du logement, il est plutôt mal noté, en ce qui concerne le nombre de nouveaux logements à loyer modéré mis sur le marché neuchâtelois.

Mais il est encore plus grave de s'apercevoir que le canton de Neuchâtel est même le dernier de classe en terme de relève (0% de promesses d'aide à des projets en cours), conformément au tableau ci-dessous.

Tableau 12: Promesses d'aide au logement à fonds perdu

Promesses d'aide au logement à fonds perdu dans les cantons romands et tessinois				
	Nombre total 2000-2007		Moyenne annuelle	
Canton	Logements	Montant	Logements	Montant
Jura	22	120.095	4	24.019
Fribourg	0	0	0	0
Neuchâtel	0	0	0	0
Tessin	178	11.300.582	36	2.260.116
Vaud	1540	38.459.439	308	7.691.888
Valais	515	12.500.000	103	2.500.000

5. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT

A. Généralités

Le canton de Neuchâtel connaît des problèmes de logements sur le marché libre, en fonction de la particularité des différentes régions du territoire, mais encore plus manifestes en ce qui concerne les appartements à loyer modéré. Et les obstacles à la création d'un marché du logement plus fluide, plus diversifié et adapté à la réalité du revenu des ménages neuchâtelois, sont de nature analogue à ceux analysés au niveau national. Disponibilité du sol, thésaurisation des terrains à bâtir, financement, augmentation des coûts de construction constituent autant de problèmes auxquels il est difficile de répondre sur l'ensemble du pays. Neuchâtel avait d'ailleurs déjà pris des mesures complémentaires à celles de la Confédération pour encourager la construction de logements à loyer modéré. Il n'en reste pas moins que ces opérations arrivent à échéance et qu'il s'agit de trouver de nouvelles solutions. Ceci d'autant plus que des mesures propres à un canton restent difficiles à mettre sur pied, tant en ce qui concerne la politique foncière, que la politique de financement et la politique hypothécaire. C'est donc dans le cadre des dispositions fédérales qu'il faut trouver des solutions faisant appel aux possibilités et à la mobilisation des moyens dont dispose notre canton, par le truchement de la Confédération ainsi que par l'Association Suisse pour l'Habitat en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Les enquêtes mentionnées dans ce rapport, confirment que notre canton est et sera confronté à une pénurie de logements à loyer modéré.

Il y a certes des logements vacants sur le marché. Toutefois, les logements offerts ne correspondent pas forcément à la demande. En effet, les appartements proposés à la location le sont à des conditions financières difficilement abordables pour la plus grande partie de la population de notre canton et cela eu égard au niveau des revenus. Cet état de fait découle des prix de revient (terrain, construction et financement) élevés pour ce qui a trait aux appartements neufs et, pour les logements anciens, des conditions d'acquisition parfois spéculatives et/ou des coûts de rénovation élevés.

Il convient en conséquence de corriger cette inadéquation entre l'offre et la demande en mettant sur le marché davantage d'appartements à des loyers que l'on peut qualifier de modérés ou de raisonnables, correspondant aux revenus de la population de notre canton.

B. Appréciation quantitative du besoin

C'est certainement un élément difficile à définir avec une grande précision. Les données en notre possession permettent néanmoins de discerner une tendance.

Ainsi que cela ressort de l'enquête menée par le groupe de travail, une des motivations essentielles des personnes à la recherche d'un appartement est de nature économique et financière. Soit il s'agit d'un problème strictement financier, soit, suite à des modifications de la structure familiale, par exemple la naissance d'un enfant ou la composition d'une famille monoparentale, l'appartement occupé s'avère trop petit.

Comment quantifier ce besoin ? On s'appuiera sur le fait qu'il y a quelques années encore, on estimait que la part du revenu consacrée au logement ne devait pas excéder 15 à 20% du revenu du locataire. Ces chiffres ont dû être revus à la hausse. Actuellement, certains considèrent que le plafond à ne pas franchir afin de ne pas compromettre l'équilibre du budget est de 25 à 30% du revenu.

Conformément au chapitre IV. "Logements à loyer modéré ou subventionnés", lettre B " Revenus des contribuables neuchâtelois", il apparaît ainsi que deux ménages sur trois de notre canton pourraient théoriquement bénéficier des aides en matière de logement. Pour toutes ces personnes, le loyer moyen ne devrait idéalement pas excéder 1250 francs par mois.

Suite au dépôt de l'initiative par son comité, un projet de nouvelle loi sur l'aide au logement a été élaboré, en tenant compte de l'estimation des besoins en logements à loyer modéré. On peut résumer ainsi la situation:

1. Le besoin général en nouveaux logements, tant sur le marché libre que pour des logements à loyer modéré, sera d'environ 250 par an, jusqu'en l'an 2020 (voir explication sous chapitre "Estimation des besoins de logements jusqu'en 2020", p. 14), ce qui représente un total de plus de 4000 logements supplémentaires à réaliser d'ici l'an 2020.

2. Le besoin en logements à loyer modéré, eu égard aux revenus des contribuables neuchâtelois, est important. Cependant, il faut considérer que beaucoup de ménages sont déjà logés à des conditions favorables et bénéficient d'un loyer abordable.

3. Actuellement, le canton de Neuchâtel est doté de 2512 logements subventionnés et environ 1200 logements en coopérative. Etant donné que les aides accordées par l'Etat s'éteindront à l'aube de l'an 2014, il faudrait réaliser environ 1000 logements à loyer modéré, d'ici cette échéance, afin de remplacer les logements subventionnés actuels et retrouver le même équilibre qu'aujourd'hui. Cela représente 150 logements annuellement, entre 2009 et 2014. Il s'agira certes de mettre ces appartements sur le marché, mais aussi de susciter d'autres projets pour poursuivre l'effort au-delà de cette échéance.

4. L'objectif à long terme est d'arriver à un taux de 5% de logements pérennes, ce qui correspond à la moyenne suisse.

5. Si la nouvelle loi sur l'aide au logement paraît suffisante pour soutenir la construction de ces logements du point de vue de l'abaissement des loyers, des instruments complémentaires devront pouvoir être mis à disposition du canton pour qu'il parvienne à remplir sa tâche en la matière. Il s'agit de la mise à disposition de terrains à bâtir, par exemple en droit de superficie, ainsi que des moyens de financement favorisant la construction de logements à loyer modéré (prêts sans intérêts, cautionnement, etc.).

C. Appréciation qualitative du besoin

En premier lieu, il est intéressant de constater que la tendance générale va vers l'augmentation de la taille des logements. Cette situation valable pour une catégorie de ménages est le reflet de l'élévation du niveau de vie mais aussi paradoxalement de l'augmentation du prix des logements: au cours de leur cycle de vie, les ménages en s'agrandissant (venue d'enfants par exemple) cherchent à habiter un logement de taille adaptée. Mais en vieillissant, le ménage, de taille plus réduite, ne cherchera à déménager dans un logement de plus petite taille que s'il y a un intérêt financier, ce qui est loin d'être le cas généralement: de petits appartements récents ne sont pas forcément moins chers que de grands logements anciens. Le vieillissement de la population amplifie ce mécanisme lié à l'augmentation du prix des logements. Selon les travaux menés par le groupe de travail et les statistiques à disposition, il est établi que l'essentiel des demandes se concentre sur des appartements de 3 à 5 pièces.

Néanmoins, il est envisageable que le développement et l'amélioration des soins à domicile prolonge l'occupation d'appartements par des personnes âgées. Si cela devait se réaliser, il conviendrait de prévoir également un nombre suffisant de logements plus petits, à savoir de 2 ou 3 pièces.

Il conviendra dès lors de veiller à respecter une juste proportion des différents types d'appartements à construire, ceci afin, d'une part, de permettre la plus grande efficacité sociale en offrant à la location les logements recherchés et, d'autre part, d'assurer une diversité de population dans les bâtiments à construire.

Quant aux coûts et à la qualité de la construction, le groupe de travail estime que l'application de critères prévus par la Confédération doit permettre la réalisation de logements à loyer modéré présentant des qualités d'habitat correspondant aux normes actuelles exigées, tant en matière d'isolation acoustique et thermique qu'en ce qui concerne la grandeur des appartements. Un aménagement intérieur simple, une exigence et une rigueur accrues auprès des architectes et entreprises pour maîtriser les coûts de construction doivent favoriser cet objectif.

En marge des mesures préconisées, il sera également indispensable de veiller à la qualité architecturale des immeubles ainsi que de construire des bâtiments énergétiques et qui respectent les critères du développement durable.

D. Localisation

Lorsque l'on évoque la localisation des logements à créer, il se pose immédiatement le problème de la disponibilité du sol et la volonté des communes à collaborer à l'effort de construction. La rareté et la thésaurisation des terrains à bâtir sont des obstacles à la création de logements, à tout le moins dans les régions où la demande est la plus forte.

L'estimation des besoins en fonction de l'évolution démographique expliquée dans le présent rapport, a laissé entrevoir qu'il conviendrait de construire par année, jusqu'en l'an 2020, environ 250 logements, afin de couvrir la demande en terme de logements principaux (location marché libre, logement social, PPE, maison d'habitation, villa individuelle, villa mitoyenne). Toutefois, il sera nécessaire de prendre en considération la disparité du marché du logement entre les différents districts. En effet, le seuil de pénurie de logements est estimé selon les spécialistes de l'Office fédéral du logement à 1,5% de vacance. Or, ce taux est actuellement sous le seuil de pénurie dans les districts de Boudry (0,73%), de Neuchâtel (0,61%) et dans le Val-de-Ruz (0,36%). A contrario, ce taux est élevé dans les districts de La Chaux-de-Fonds (1,95%) et celui du Locle (3,97%). Le Val-de-Travers (1,20%) bénéficie d'un taux de vacance équilibré.

Dès lors et indépendamment des projections démographiques, il convient de trouver un équilibre entre aménagement du territoire, mobilité et constructions. Les impératifs relatifs à l'aménagement du territoire visant à une meilleure complémentarité entre les régions doivent être pris en considération pour l'avenir. Il s'agit en effet, d'une part, d'éviter les inconvénients et nuisances que peuvent provoquer une trop forte concentration de la population dans un territoire géographique donné, ainsi que la disparition d'excellents terrains agricoles et la dispersion de l'habitat. Par ailleurs, on ne saurait favoriser la construction de nombreux logements à loyer modéré sans examiner les conséquences sur les équipements et infrastructures d'une commune ou d'une région ainsi que les besoins en desserte de transports publics.

En conclusion, il convient, avant de mettre en route un programme de construction complet, de se préoccuper des emplacements potentiels, en établissant un inventaire des terrains à bâtir disponibles. Il faudra aussi veiller à ce que les lieux d'implantation retenus bénéficient d'une bonne infrastructure d'accueil et d'une bonne desserte de transports en commun.

Il est nécessaire d'éviter la création de quartiers "sociaux". Il faudra par conséquent mettre sur pied une politique du logement tournée vers la mixité. Par mixité, on entend la mise à disposition d'un certain pourcentage d'appartements réservés à diverses catégories de personnes, soit personnes à revenus moyens et personnes à faibles revenus. Quelques appartements devraient également être réservés pour des cas sociaux difficiles. Conjointement, il s'agira aussi d'envisager la construction de logements protégés pour les personnes âgées et respecter les critères permettant d'accueillir des handicapés.

E. Rôle des communes

Comme cela a déjà été évoqué, les communes ont un rôle essentiel à jouer pour permettre la réalisation de logements à caractère social. Elles peuvent notamment :

- mettre à disposition des terrains pour la construction de logements;
- accorder un droit de superficie sur les terrains à bâtir, conformément à la législation;
- accueillir des logements à loyer modéré;
- jouer un rôle actif dans l'achat de terrains à bâtir pour le logement à caractère social;
- accorder éventuellement les aides financières prévues dans la législation.

On remarque d'emblée que ces tâches peuvent s'avérer lourdes pour les communes qui, selon leurs revenus et leur situation financière, pourraient ainsi se décourager et renoncer à tout investissement. De plus, il convient de mentionner qu'outre la mise à disposition de terrains – gratuite ou onéreuse – et l'aide financière, les communes accueillant des immeubles à caractère social doivent faire face à toutes les autres

obligations inhérentes à un accroissement de la population, telles les charges d'instruction, les charges sociales liées aux personnes âgées, etc.

Il apparaît donc clairement qu'il n'est pas envisageable de faire supporter toutes les charges de la politique du logement à loyer modéré aux seules communes qui favorisent celle-ci sur leur territoire. Par ailleurs, il serait souhaitable que l'ensemble des communes du canton de Neuchâtel soit concerné en accueillant ce type de construction. Il est évident que cette action revêt un caractère d'intérêt général qui intéresse l'ensemble du canton dans son développement économique et social. Le rôle des communes pourrait dès lors d'abord s'orienter sur l'aspect foncier du problème du logement, en mettant des terrains équipés à disposition.

6. PROPOSITIONS

La législation cantonale actuelle ne permet plus d'intervenir de façon satisfaisante pour favoriser la construction de logements à loyer modéré, en complément des aides fédérales, étant donné que la LCAP ne permet plus d'octroyer de nouvelles aides depuis le 1er janvier 2002.

Selon le message du Conseil fédéral adressé aux Chambres, l'octroi de crédits pour l'encouragement à la construction et la rénovation de logements, devrait favoriser la politique cantonale. Le nouveau programme d'encouragement indirect à la construction et la rénovation de logements d'utilité publique de la Confédération passe par le truchement des trois organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique, actives dans toute la Suisse. Ces organisations offrent à leurs membres – les différents maîtres d'ouvrage d'utilité publique – une série d'aides financières ainsi que d'autres prestations.

Les instruments de financement spéciaux dans la construction de logements d'utilité publique sont:

Centrale d'émission (CCL):

La Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique CCL place chaque année plusieurs emprunts sur le marché des capitaux. La totalité des emprunts existants s'élevait à fin 2006 à tout juste 1,7 milliards de francs et les intérêts de la tranche la plus récente étaient de 2,625%. Les emprunts sont cautionnés par la Confédération dans le cadre de la nouvelle loi fédérale sur le logement (LOG).

Le Fonds de roulement:

Le Fonds de roulement est alimenté par la Confédération dans le cadre de la même loi fédérale sur le logement (LOG) et il est géré par les associations faîtières. Ce fonds octroie des prêts à taux d'intérêt réduit (au maximum à concurrence de 30.000 francs par logement), remboursables après 20 ans. En 2006, la construction ou l'assainissement de près de 1700 logements ont été ainsi facilités, en Suisse.

Le Fonds de solidarité de l'Association faîtière ASH:

Le Fonds de solidarité de l'Association Suisse pour l'Habitat (ASH) est alimenté par les coopératives-membres à concurrence de près d'un million de francs par an. Ses prêts à taux favorables sont octroyés, en supplément ou en lieu et place du Fonds de roulement, à des projets méritant d'être particulièrement encouragés.

Dès lors, on peut affirmer que la Confédération encourage les activités des coopératives d'habitation et/ou des fondations à but non lucratif, de plusieurs manières, soit en:

- cautionnant les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL). Avec les fonds ainsi obtenus sur le marché des capitaux, la CCL accorde à ses membres des prêts pour financer la construction de logements bon marché;
- accordant des arrière-cautionnements pour garantir les cautionnements de la coopérative de cautionnement hypothécaire (HBG), ce qui permet de financer la construction de logements locatifs bon marché. Ces cautionnements couvrent le financement d'une partie des frais d'investissement qui peut aller jusqu'à 90%, sachant que le taux d'intérêt appliqué sur l'ensemble du capital est le taux hypothécaire pour la première hypothèque;
- approvisionnant avec des prêts des fonds de roulement gérés par les organisations faîtières de la construction de logement d'utilité publique. Des prêts à taux préférentiels provenant de ces fonds sont accordés à leurs membres pour la construction, la rénovation et l'acquisition de logements locatifs bon marché. Dans certains cas particuliers, ces prêts peuvent également être accordés pour la construction de logements en propriété bon marché.

Toutefois, il convient de préciser que les prêts directs de la Confédération, selon la loi sur le logement (LOG), sont malheureusement suspendus jusqu'en 2008. Les Chambres fédérales devront se prononcer par la suite sur la réactivation des prêts directs aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Grâce aux nouveaux instruments ci-dessus et au moyen d'une meilleure information, nous devrions enregistrer plus de présentations de projets que par le passé. Les institutions d'utilité publique (coopératives ou fondations) ont été en effet jusqu'ici peu nombreuses à entreprendre des constructions en bénéficiant des appuis fédéral, cantonal, voire communal.

D'autre part, la politique fédérale du logement reste toujours "sous l'œil du cyclone". Les mesures d'économies décidées par le parlement, la réforme de l'administration fédérale et des initiatives hostiles maintiennent l'incertitude de l'avenir de la LOG.

Par conséquent, il apparaît indispensable de mettre rapidement sur le marché de nouveaux logements à loyer modéré, en se donnant les moyens de bénéficier des aides fédérales pendant que celles-ci sont encore en vigueur. Notre canton doit devenir un acteur dynamique afin de favoriser les activités des promoteurs de logements pérennes à but non lucratif, telles que les coopératives et les fondations. Il est important de souligner que cette voie a un coût social nettement plus faible à moyen et long terme que des solutions basées sur une plate-forme marché-libre, qui provoquent l'intervention des services sociaux pour financer la part du loyer des ménages.

Il est en effet souhaitable que la construction et la rénovation de logements à loyer modéré ne soient pas d'abord le fait d'un financement cantonal ou communal, mais bien celui d'initiatives d'associations sans but lucratif. C'est bien à ces constructeurs que s'adressent les mesures fédérales susmentionnées, ainsi que le nouveau projet de loi cantonale sur l'aide au logement.
Dans cette perspective et afin de faciliter la construction et la rénovation de logements à loyer modéré, le canton doit susciter et encourager diverses formes d'initiatives. A ce titre, il convient d'agir dans trois domaines particuliers : la mise à disposition de terrains, le financement de la construction et de la rénovation de bâtiments et les relations canton-communes.

A. Aspect foncier

Comme déjà dit, un des problèmes majeurs auquel on se trouve confronté lorsqu'il est question de construction de logements est celui du terrain.

L'examen des réserves de terrains constructibles permet de constater que notre canton dispose, théoriquement, de surfaces encore suffisantes.

Une estimation effectuée par le service du cadastre et de la géomatique, par l'intermédiaire du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), sur l'ensemble du canton, relève l'existence de terrains à bâtir, non construits, d'une surface totale d'environ 390 hectares. Ce recensement des terrains non construits se situe sur les zones résidentielles densifiées, de moyenne densité, de forte densité, mixte et d'utilisation différée, soit des parcelles sur lesquelles il est possible de construire des immeubles locatifs.

Au vu de ces chiffres et en retenant un indice d'utilisation moyen de 0,8, les 390 hectares disponibles dans les communes neuchâteloises permettraient la construction de 3.120.000 m^2 de plancher, soit plus de 30.000 logements de 100 m^2 en moyenne.

Si on veut tenter de répondre à la question de savoir pourquoi ces terrains ne sont pas exploités, on doit composer notamment, avec les facteurs suivants:

– une volonté délibérée de certains propriétaires de thésauriser ces terrains, qui constituent pour eux une sorte de carnet d'épargne;
– une intention d'autres propriétaires liée à la valeur des terrains, qui attendent une augmentation des prix pour se séparer de leurs biens-fonds;
– la possession de nombreuses surfaces par les entreprises de construction pour lesquelles ces réserves constituent des possibilités de travail;
– la difficulté qu'il y a aujourd'hui à réaliser un projet immobilier en raison des problèmes liés au financement, aux coûts de construction, ainsi qu'à l'octroi de permis de construire;
– les parcelles les plus importantes sont situées dans des endroits du canton qui ne se trouvent pas en pénurie de logements et qui ne sont par conséquent pas intéressantes pour y réaliser de nouveaux logements.

Les biens-fonds propriétés des collectivités publiques (canton et communes) ne représentent qu'une modeste partie des terrains capables d'accueillir des immeubles locatifs, soit environ 10% par rapport à l'ensemble des parcelles disponibles pour la construction de locatifs. Ainsi, dans les districts du Val-de-Ruz, de Boudry et de Neuchâtel, peu nombreuses sont les communes disposant de réserves foncières.

Nous estimons qu'il est donc nécessaire d'accorder aux pouvoirs publics une possibilité d'intervention directe dans le but de suppléer aux carences susmentionnées et de pouvoir acquérir les terrains susceptibles de recevoir des logements à loyer modéré. Si l'achat de gré à gré, sur le marché foncier, doit rester la base des transactions, il faut bien constater qu'il est nécessaire en certaines occasions de pouvoir agir par le biais d'autres interventions publiques pour s'assurer des disponibilités en surfaces de terrains visant à la construction de logements à loyer modéré, considérée comme d'utilité publique. Les communes certes, par la loi sur l'aménagement du territoire, disposent déjà de moyens d'intervention auprès des propriétaires privés mais ces possibilités n'ont guère été utilisées depuis l'adoption de ces dispositions légales.

Nous sommes dès lors d'avis que des opportunités d'intervention plus larges, par le biais d'un droit de préemption sur les terrains non construits sis dans des zones destinées à la construction d'immeubles locatifs, devraient être accordées à l'Etat pour assurer la

réalisation de logements à loyer modéré nécessaires aux besoins de la population et au développement de notre économie.

Dans un projet soumis à consultation, dans le courant des années nonante, le Conseil d'Etat proposait également d'attribuer à l'Etat un droit d'expropriation, comme en disposent les communes (art. 86 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991). Cette mesure, dont il n'est prévu la mise en œuvre qu'en dernier ressort et après épuisement de toute autre possibilité de "mobiliser" un terrain, a été jugée dans de nombreuses réponses comme trop interventionniste et par trop contraire à la garantie de la propriété.

Le Conseil d'Etat avait alors renoncé à introduire le droit d'expropriation, au niveau cantonal. Il se réserve cependant d'y revenir si, tant au niveau des communes que des propriétaires, il s'avère à l'avenir que la collaboration et l'engagement souhaitables ne se réalisent pas.

B. Droit de superficie (DDP)

Il convient de rappeler l'importance et la pertinence du droit de superficie comme instrument de la politique sociale et plus particulièrement en matière de logements favorisés par les collectivités publiques. Le droit de superficie permet au superficiant public de maintenir son patrimoine tout en bénéficiant d'un rendement, de stimuler la construction de logements à loyer modéré selon des conditions techniques, écologiques, sociales, etc. qu'il édicte.

Il faut donc mettre en évidence l'importance du droit de superficie comme complément essentiel à l'aide au logement au travers des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, basée sur un partenariat avec communes, canton et Confédération.

Dès lors, le droit de superficie accordé sur des terrains à bâtir propriétés des pouvoirs publics devient incontournable puisqu'il est un instrument prépondérant de la politique du logement des collectivités publiques. Il permet en effet de stimuler la construction de logements tout en conservant la maîtrise du foncier ainsi que les options politiques communales et cantonales.

A ce stade, il faut mettre en évidence le fait que l'octroi d'un droit de superficie permet un retour sur investissement, dans la mesure où la redevance versée par le maître d'ouvrage d'utilité publique permet d'obtenir un rendement.

Il convient également de préciser qu'avec ce système, on obtient des loyers légèrement inférieurs au marché libre, à court terme. Sur le long terme, les loyers ne subissent aucune augmentation et deviennent par conséquent nettement meilleur marché que les appartements "traditionnels" (en moyenne 20% en-dessous des prix du marché).

C. Fonds

La création d'un fonds visant à financer la construction et la rénovation de logements à loyer modéré constitue la principale nouveauté de la loi sur l'aide au logement.

L'objectif est d'atteindre à terme un seuil de 5 % d'appartements à loyer modéré, par rapport au parc cantonal de logements, appartenant à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et qui constitueront un socle de logements pérennes.

En ce qui concerne son financement, l'Etat s'engage à alimenter le fonds, par des annuités budgétaires d'un montant de 400'000 francs, renouvelé annuellement, sur une

durée de 5 ans, durant les années 2009 à 2013. Le but est d'atteindre une somme globale de 2 millions de francs sur une période de 5 ans.

Il faut préciser que les montants prélevés dans le fonds devront être attribués à des projets réalistes qui seront agréés par l'État.

Le fonds devra principalement être utilisé pour les mesures suivantes :

- acquérir des terrains à bâtir
- favoriser des projets de construction de logements à loyer modéré;
- financer les études de faisabilité en la matière;
- constituer des coopératives d'habitations de droit public, afin d'avoir la maîtrise totale sur le coût des loyers et la gestion des appartements;
- acquérir des parts sociales, garanties par nantissement, de coopératives d'habitations, dont les fonds propres sont insuffisants pour couvrir les frais dans le cadre d'un projet de construction de logements;
- octroyer des prêts garantis par gage immobilier, dans la mesure où le marché des capitaux ne permet pas d'assurer le financement d'un projet;
- garantir le cautionnement pour les emprunts hypothécaires de rang postérieur afin d'en faciliter et d'en maintenir l'intérêt à un taux aussi bas que possible.

Dans ces conditions, le financement de l'aide au logement par le biais d'un fonds se justifie et paraît incontournable pour mener à bien la politique du logement visant à palier la disparition de toutes les autres aides au logement.

D. Observatoire du logement

La création d'un observatoire cantonal est nécessaire si l'on entend créer un appui et un instrument "de mesure", concernant la politique du logement. Les missions principales de l'observatoire du logement seront la mise à disposition d'informations, répertoriées sous forme de statistiques concernant le marché immobilier, ainsi que l'anticipation des évolutions du marché du logement à l'aide d'indicateurs.

L'observatoire du logement aura pour objectif la création d'un partenariat entre les pouvoirs publics et les milieux privés. L'échange d'informations résultant de cette collaboration permettra d'anticiper les évolutions du marché du logement et de faciliter la prise de position politique aux moments opportuns.

Les données et informations récoltées par cet observatoire seront essentiellement statistiques et proviendront de l'office cantonal de la statistique et de l'office fédéral du logement. Le développement, le traitement ainsi que les mises à jour des informations seront, bien entendu, réalisés en étroite collaboration avec ces deux offices.

En ce qui concerne le personnel de l'office du logement, la création d'un observatoire du logement n'a pas d'incidence sur l'effectif. Cet observatoire n'est pas censé être une activité avec un pourcentage important de travail, car tant la récolte de statistiques, que la diffusion de celles-ci, ainsi que l'organisation de séances de travail n'engendreront pas une masse de travail supplémentaire conséquente.

Il est important de préciser que le but n'est pas de créer un "doublon" en marge de l'office cantonal de la statistique, en réalisant des statistiques complémentaires ou en mettant en place des instruments parallèles.

7. PROJET DE LOI CANTONALE SUR L'AIDE AU LOGEMENT

Comme nous l'avons précédemment exposé, nous souhaitons encourager la construction et la rénovation de logements à loyer abordable, dans la lignée de ce qui a été prévu dans la LOG.

Au titre de contre-projet, nous vous proposons par conséquent une nouvelle loi sur l'aide au logement, consistant en une refonte du système, par le biais d'aides octroyées aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Pour mémoire, on rappellera que les aides allouées sous le régime actuel sont sur le point de prendre fin ces prochaines années.

8. CONSEQUENCES FINANCIERES

Soucieux cependant d'appliquer une gestion financière réaliste, le Conseil d'État propose de créer un fonds annuel, jusqu'à concurrence de 2 millions de francs, répartis sur 5 ans. Les dépenses pour le canton se monteraient, au maximum, à 400'000 francs par année, sur une durée de 5 ans, durant les années 2009 à 2013.

Par ailleurs, les dépenses effectives, engendrées par la nouvelle loi sur l'aide au logement, devront être étroitement liées aux projets finalisés qui seront présentés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Il faut aussi considérer que la mise à disposition de terrains en droit de superficie, par l'Etat, peut générer des revenus. En effet, la redevance du droit de superficie engendre des recettes en faveur du propriétaire du bien foncier.

9. CONSEQUENCE SUR LE PERSONNEL

Dans une première phase, il ne devrait y avoir aucune conséquence sur le personnel, en terme de renforcement de l'effectif. Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle LAL, ainsi que dans les mois qui suivront, il s'agira d'analyser le marché. Par ailleurs, il sera utile d'établir un catalogue des terrains appartenant aux pouvoirs publics, susceptibles d'accueillir des projets de constructions d'immeubles locatifs.

Dans une deuxième phase, il conviendra d'étudier ce type de projets, proposés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ce qui n'aura pas d'incidence sur le personnel.

Puis, lors de la phase de réalisation et de traitement du dossier, en partenariat avec l'Association Suisse pour l'Habitat, l'Office fédéral du logement, les instituts financiers (banques, assurances, etc.), les architectes, les entreprises de construction, ainsi que les coopératives/fondations elles-mêmes, il s'agira de concrétiser les plans financiers. Dès lors, l'impact sur le personnel pourrait être revu, eu égard au travail administratif supplémentaire.

Il est également important de souligner que, la nouvelle LAL ne s'adressant qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique et non aux entreprises et propriétaires privés, il est vraisemblable que seul un nombre restreint de projets entre dans le cadre de la LAL.

Il convient également de préciser que la création d'un observatoire du logement n'aura pas d'incidence sur l'effectif (voir chapitre VI Propositions, lettre D).

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Dans la mesure où le présent projet de loi est susceptible d'impliquer une nouvelle dépense nette renouvelable de 400'000 francs par année, sur une durée de 5 ans, celui-ci ne doit pas être voté à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

11. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Article premier

L'article 34, alinéa 1, lettre c, de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, prévoit notamment que l'Etat et les communes prennent des mesures permettant à toute personne de trouver un logement convenable à des conditions raisonnables. Il s'agit là d'un mandat social, dont l'ancrage se rencontre dans la plupart des constitutions cantonales récentes, comme également dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 41). Dans l'accomplissement de cette tâche, il s'agit de tenir compte tout particulièrement des intérêts des personnes et des familles ayant des difficultés à assumer les frais inhérents à leur logement. La disposition constitutionnelle est donc reprise ici.

Dans le secteur locatif, il faut promouvoir l'offre de logements à loyer abordable qui sont destinés aux ménages et aux personnes économiquement ou socialement défavorisés. Dans le cas de certains, il peut être difficile, pour des raisons économiques, de trouver et de conserver un logement approprié parce que la charge locative n'est pas ou plus supportable. C'est le cas pour les ménages et les personnes qui appartiennent aux classes de revenu moyen, voire inférieur et dont la charge locative atteint plus de 25% du revenu brut pour une occupation du logement normale. Dans d'autres cas, il peut être difficile, pour des raisons sociales cette fois, d'accéder à un logement approprié.

Article 2

Afin d'assurer une offre de logement pour les catégories de personnes précitées, l'Etat encourage la construction et la rénovation de logements à prix abordable.

Par ailleurs, l'Etat soutient l'activité des organisations d'utilité publique. Il s'agit pour partie d'un transfert des tâches publiques à des tiers, pour partie d'une participation de privés à l'activité administrative à titre d'aide.

Selon l'alinéa 2, il s'agit d'un partenariat entre l'Etat et les communes, par des mesures pouvant les impliquer les deux, comme nous le verrons ci-après.

Article 3

L'alinéa 1 correspond à l'actuel article 2 de la loi, avec la précision que l'Etat entend favoriser l'activité des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

La restriction mentionnée à l'alinéa 2 existe déjà sous le régime de la LCAP et a été reprise dans le cadre de la LOG, excluant les résidences secondaires ou de vacances de toute mesure d'encouragement.

Article 4

A l'alinéa premier, on définit la notion de "logement". La notion de logement couvre tous les espaces qui servent durablement d'habitat. Cette notion sera ainsi comprise et utilisée dans toute la loi.

Dans l'alinéa 2, on définit la notion générale "d'organisation oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique" (ou organisations d'utilité publique), qui englobe les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, leurs organisations faîtières ainsi que d'autres institutions (coopératives) qui se consacrent à la promotion du logement bon marché.

L'Etat entend soutenir l'activité des organisations d'utilité publique. Il faut donc déterminer ce qu'on entend par "utilité publique". Une activité est qualifiée d'utilité publique si elle est à but non lucratif et si elle sert à couvrir les besoins en logements à loyer abordable. A but non lucratif signifie qu'aucun tantième ne doit être versé. Les parts de capital ne peuvent être rémunérées (pour les sociétés anonymes sous forme de dividendes) qu'au taux prescrit à l'article 6, alinéa 1, lettre *a*, de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre. Actuellement les dividendes sont limités à 6% maximum du capital social versé. Lors de la liquidation de la société ou de la coopérative, le solde du patrimoine

après remboursement du capital versé doit impérativement être affecté à l'objectif fixé par les statuts.

Ces principes doivent être inscrits dans les statuts des organisations d'utilités publiques. Les statuts sont soumis à l'office cantonal du logement. Toute modification doit ensuite lui être soumise pour approbation.

Article 5

Cette disposition correspond dans les grandes lignes à l'article 3, alinéa 3 de la loi actuelle, et vise un certain "régionalisme" de l'aide, visant à augmenter l'offre de logements à loyer abordable.

Article 6

Cette disposition est reprise de l'article 5 de la loi actuelle, qui prévoit que l'aide cantonale doit pouvoir, selon les circonstances, intervenir en complément à l'aide fédérale et non seulement en lieu et place de cette dernière. Dans les faits, comme déjà dit précédemment, il ne faut pas perdre de vue que de nombreux immeubles ayant bénéficié de l'aide fédérale vont, à plus ou moins court terme, se retrouver sur le marché libre du logement, ce qui va augmenter l'impact que l'aide prévue par la présente loi peut avoir sur l'offre de logements à loyer abordable.

Article 7

Cette disposition est reprise de l'article 6 actuel, qui institue une base légale à l'intervention des communes en matière d'aide au logement.

Dans le cadre des actions menées conjointement par l'Etat et les communes, il a été imaginé que celles-ci pourraient mettre à disposition des terrains sous la forme de droit de superficie, pour la construction de logements à loyer abordable.

Article 8

Cette disposition contient une nouveauté, à savoir la création d'un observatoire du logement, qui, avec la commission cantonale du logement, sera chargé de soutenir le Conseil d'Etat dans l'élaboration de la politique du logement que l'Etat entend mener.

L'observatoire du logement aura notamment pour objectif la création d'un partenariat entre les pouvoirs publics et les milieux privés. Par ailleurs, l'échange d'informations résultant de cette collaboration permettra d'anticiper l'évolution du marché du logement et de faciliter la prise de position politique au moment opportun. Il sera principalement engagé à collecter et structurer les données sur le marché du logement, en instaurant une collaboration entre l'office cantonal du logement, l'office de la statistique et le service de l'aménagement du territoire.

Article 9

Cette disposition correspond à l'actuel article 6a de la loi, sous réserve de l'alinéa 1, qui vise à instituer une statistique complète de l'état des constructions de logements et du marché du logement.

Article 10

Cette disposition constitue la principale innovation de la loi. Elle a pour but, afin de répondre à l'initiative déposée, de soutenir financièrement la réalisation de projets de construction de logements à loyer abordable.

Article 11

Cette disposition a pour but d'instaurer une aide personnelle, sous forme d'allocation, aux personnes dont le revenu ne leur permet pas de se loger de manière convenable.

Article 12

Cette disposition correspond à l'article 7 actuel.

Article 13

Dans cet article, on fixe les conditions-cadres de l'encouragement.

A la lettre a, il est d'abord énoncé que les ressources comme l'énergie ou le terrain doivent être utilisées avec économie et parcimonie. Le principe de l'utilisation

économique du terrain peut être atteint par la construction d'un habitat densifié. L'accès aux transports publics et la qualité de la desserte comptent également beaucoup. Par ailleurs, on préconise une utilisation économique et rationnelle de l'énergie.

Des logements faisant l'objet de mesures d'encouragement doivent également répondre à des exigences de qualité et de fonctionnalité dans leur construction (lettre *b*). Ces deux notions proviennent du système d'évaluation des logements (SEL). Selon ce système, il existe plusieurs critères pour évaluer les logements, qui portent tout d'abord sur le logement en tant que tel, ensuite son environnement immédiat et enfin sur le lieu d'implantation. La qualité d'un logement se mesure par sa valeur d'usage et représente

avant tout l'utilité du logement pour ses occupants: taille, état, équipement et possibilité d'aménagement des pièces, disposition des pièces et communication entre elles, possibilité de rangements, etc. La qualité de l'environnement immédiat d'un logement se mesure à l'offre d'équipement, de locaux et d'espace extérieur utilisable en commun ou en particulier par ses occupants. La qualité du lieu d'implantation se mesure à la proximité des infrastructures comme les écoles ou les commerces et à la proximité des lieux de repos, de récréation et de loisirs, de la localité ou de la région. Outre la proximité des centres villes, la desserte par les transports publics est importante. En complément du système d'évaluation des logements, il faut tenir compte des normes SIA. Enfin, la protection contre le bruit est également à prendre en compte.

Article 14

Cet article vise à concrétiser un principe exprimé dans le texte de l'initiative et pose le cadre dans lequel les mesures doivent être menées.

Article 15

Cette disposition consacre également un principe émanant de l'initiative, et qui ressort de l'ensemble du rapport, à savoir le soutien en premier lieu des activités d'utilité publique, telles que les coopératives d'habitation ou les collectivités publiques.

Article 16

Cette disposition reprend pour l'essentiel l'article 8 actuel, en précisant qu'il s'agit également de se référer aux standards prévus en matière de logement et habitat par l'association faîtière des coopératives d'habitation.

Article 17

Le logement subventionné doit satisfaire à certaines exigences de qualité. Cette disposition prévoit qu'il faut veiller à la qualité de la construction, à la valeur d'utilisation

du logement et à la qualité du lieu d'implantation. Il est évident que les prescriptions en matière de construction et les normes SIA doivent être respectées.

Par ailleurs, le coût de revient est défini d'après le code des frais de construction, qui est publié par le centre suisse d'études pour la rationalisation de la construction. Pour la construction de logements neufs, ils comprennent le coût du terrain et le coût de la construction tandis que pour l'acquisition de logements existants, c'est le coût d'acquisition qui est déterminant. Le coût du terrain inclut le prix et les frais annexes pour l'acquisition du terrain, les dépenses pour les indemnisations, les travaux de planification et le financement avant le début des travaux de construction, ainsi que les frais

d'équipement général, y compris les contributions d'équipement aux communes. Le coût de la construction englobe les dépenses pour les travaux de préparation, pour le bâtiment, pour les travaux d'aménagement, d'équipement et de raccordement ainsi que pour les frais annexes liés à la construction.

Article 18

Cette disposition est reprise de l'article 11 actuel, sous réserve de la lettre *d*, à savoir l'acquisition de parts sociales dans les organismes oeuvrant en qualité de maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Article 19

Il s'agit-là d'une adaptation de l'article 15 actuel, en précisant que l'Etat peut non seulement acquérir des terrains, susceptibles d'être utilisés pour la construction de logements à loyer abordable, mais également mettre à disposition des terrains dont il est déjà propriétaire.

Article 20

Cette disposition correspond à l'article 15a actuel, à la différence près que le transfert de terrains, en propriété ou en superficie, peut se faire en faveur de maîtres d'ouvrage d'utilité publique, mais non plus d'institutions de prévoyance.

Article 21

Cette disposition correspond en tout point à l'article 14 actuel.

Article 22

Cette disposition est reprise de l'article 16 actuel.

Article 23

Il s'agit-là d'une innovation, en ce sens que l'Etat peut acquérir des parts sociales, garanties par nantissement, dans le cadre de coopératives d'habitation, afin de participer au financement de projets de construction par un apport de fonds propres.

Article 24

Cette disposition est une adaptation de l'article 12 actuel, dans la mesure où seul l'Etat, en tant que pourvoyeur de fonds pour la réalisation de constructions à loyer abordable, peut prendre en charge tout ou partie des intérêts d'un prêt accordé dans le cadre d'une telle réalisation.

Article 25

En plus de la construction, cet article concrétise le deuxième "pilier" de la présente loi, à savoir la rénovation d'immeubles, principe figurant à l'article 12.

Article 26

Les règles énoncées et développées à propos de l'article 17, quant aux limites de coût, sont également valables ici.

Par ailleurs, la notion de rénovation est comprise au sens large, de sorte qu'elle inclut également les travaux de transformation de logements ou certains travaux d'entretien.

Article 27

Les loyers de constructions rénovées doivent également satisfaire à l'exigence de loyer abordable, ce qui, même si cela va de soi, doit être précisé.

Articles 28 et 29

Le soutien de projets de constructions de logements à loyer abordable, ainsi que de projets de rénovation de logements existants constitue la principale nouveauté de la loi. Par le biais d'un fonds, dont le capital et les montants affectés annuellement à son alimentation ont été définis dans le présent rapport, l'Etat entend subventionner de tels projets.

Article 30

Pour obtenir l'aide individuelle au logement, il faut notamment démontrer qu'il est impossible de trouver un logement moins cher ailleurs, sans inconvénient majeur. Il s'agit-là d'une "aide à la personne", prévue pour une certaine catégorie de personnes n'étant pas en mesure d'assumer pleinement le coût d'un logement.

Article 31

A l'instar de l'aide au logement visant à soutenir les projets de construction et de rénovation de logements à loyer abordable, il est également prévu que l'Etat puisse venir en aide aux personnes, au moyen d'un crédit budgétaire annuel.

Article 32

Afin que l'aide individuelle puisse pleinement atteindre son but, il faut qu'elle puisse également être allouée aux personnes occupant des logements n'entrant pas dans les programmes institués par la présente loi, étant entendu qu'ils doivent remplir les critères concernant le logement et le loyer abordable.

Articles 33 à 35

Ces dispositions sont reprises des articles 30 à 32 actuels.

Article 36

Par la création d'un observatoire cantonal du logement, le Conseil d'Etat entend créer un appui et un instrument "de mesure", concernant la politique du logement qu'il entend mener. Les missions principales de l'observatoire du logement seront la mise à disposition d'informations, répertoriées sous forme de statistiques concernant le marché immobilier, ainsi que l'anticipation des évolutions du marché du logement à l'aide d'indicateurs.

Articles 37 à 41

Ces dispositions règlent la procédure régissant l'octroi d'une aide par le dépôt d'un dossier auprès du département qui le transmet, avec son préavis, au Conseil d'Etat, qui statue souverainement.

Elles fixent également le cadre dans lequel les projets peuvent être admis, en posant les critères de base nécessaires à leur appréciation par le département puis, cas échéant, leur acceptation par le Conseil d'Etat. Dans cette optique, il faut aussi bien tenir compte de la qualité et de l'esthétique du projet de construction, que des conditions favorisant une intégration sociale et culturelle des personnes appelées à résider dans le complexe.

En cas d'approbation, une convention de droit administratif est passée réglant les modalités de l'accord.

Afin de pouvoir œuvrer dans des conditions optimales, il faut se référer à la charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Articles 42 et 43

Il s'agit des dispositions usuellement prévues quant à l'entrée en vigueur de la loi et à sa promulgation.

12. CONCLUSION

L'état du marché du logement, dans notre canton comme dans une bonne partie du reste de la Suisse, connaît une situation difficile. L'augmentation du prix des terrains à bâtir, les nécessités de l'aménagement du territoire, ainsi que l'accroissement des coûts de construction de logements remettent en cause les possibilités pour de très nombreux ménages de trouver un appartement approprié.

La situation est d'autant plus préoccupante que le niveau de revenu des personnes concernées est modeste, sans compter le fait qu'elles doivent souvent pourvoir à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants. A cet égard, il faut relever que notre canton est sous-doté en logements subventionnés ou à loyers abordables.

Enfin, la disparition totale, dès 2015, des derniers logements subventionnés au niveau fédéral, cantonal et communal, nous amène à conclure qu'une nouvelle aide au logement doit être mise en place, afin que les personnes bénéficiant actuellement de telles mesures ne se retrouvent pas dans des situations difficiles.

Pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 26 septembre 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Décret
soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire cantonale
"Pour la construction et la rénovation de logements"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements", présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée ainsi:

> *Les électrices et les électeurs soussigné-e-s, exerçant leurs droits politiques dans le canton de Neuchâtel, demandent que l'Etat soutienne la construction, la transformation et la rénovation de logements locatifs répondant aux besoins prépondérants de la population, particulièrement des familles, et favorise ainsi l'attractivité du canton.*
>
> *1. Il prend toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs suivants:*
>
> *a) inciter les propriétaires à réaliser les travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés de leurs immeubles et des logements;*
>
> *b) maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers sont abordables, en tenant compte des principes du développement durable;*
>
> *c) favoriser en priorité le développement et les activités en ce domaine des collectivités publiques et des organismes privés sans but lucratif, telles les coopératives d'habitation et les fondations.*
>
> *2. Les instruments nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis sont notamment les suivants:*
>
> *a) l'octroi de prêts sans intérêt ou à un taux préférentiel;*
>
> *b) le cautionnement d'emprunts hypothécaires et de crédits de construction;*
>
> *c) l'octroi de subventions aux collectivités publiques et à des organismes privés sans but lucratif telles que les coopératives d'habitation et les fondations;*
>
> *d) l'encouragement à l'élaboration de projets de construction et de rénovation.*

3. *Les loyers des logements pour lesquels une aide est accordée sont contrôlés par l'Etat sur une durée de 10 à 20 ans selon le type d'aide.*

4. *Pour permettre la mise en oeuvre de cette politique, l'Etat constitue un fonds pour la construction et la rénovation de logements, alimenté annuellement d'un montant d'au minimum Fr. 3 millions, sauf les années où le taux d'appartements vacants est supérieur à 2%.*

5. *Dans l'année suivant l'acceptation de cette initiative, le Conseil d'Etat prend les dispositions d'application nécessaires qui resteront en force jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation.*

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet est soumis au référendum facultatif.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Loi cantonale
sur l'aide au logement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements";

vu le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 12 mai 2004;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 septembre 2007,

décrète:

CHAPITRE PREMIER
Généralités

But

Article premier La présente loi a pour but de favoriser l'offre de logements pour les personnes à revenu modeste, en fonction de leur situation et de leurs besoins.

Objet

Art. 2 [1]L'Etat encourage la construction, la rénovation et la transformation d'immeubles locatifs à loyer abordable, ainsi que l'activité d'organisations oeuvrant en tant que maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

[2]L'Etat soutient la politique du logement menée par les communes.

Champ d'application

Art. 3 [1]La présente loi ne vise que les logements en tant qu'habitations à titre principal et ne s'applique qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

[2]Elle ne vise pas les résidences secondaires ni les résidences de vacances.

Définitions

Art. 4 [1]Sont définis comme des logements tous les espaces destinés durablement à l'habitation.

[2]Sont notamment réputés organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique les maîtres d'ouvrages s'occupant de la construction de logements d'utilité publique et d'autres institutions se consacrant à l'encouragement de l'offre de logements à prix abordable.

[3]Est réputée d'utilité publique toute fondation et/ou coopérative d'habitation, à but non lucratif, qui sert à couvrir les besoins en logements à loyer abordable.

Particularités régionales

Art. 5 Dans ses actions l'Etat veille à satisfaire au mieux les besoins en logements des régions, en fonction de leurs particularités.

Aide fédérale

Art. 6 Les soutiens accordés en vertu de la présente loi n'excluent pas les aides accordées sur la base des dispositions fédérales en la matière.

Aide communale

Art. 7 Les communes peuvent être associées aux projets menés par l'Etat, notamment par la mise à disposition de terrains soumis à des droits de superficie.

Politique du logement

Art. 8 Le Conseil d'Etat, en s'appuyant sur les recommandations de la Commission cantonale du logement et de l'observatoire cantonal du logement, définit la politique relative à l'encouragement de l'offre de logements à prix abordable. Il tient notamment compte d'indicateurs liés au marché libre du logement et à la proportion de logements à loyer abordable qu'il entend maintenir.

Données statistiques

Art. 9 [1]L'Etat établit, en collaboration avec les communes, une statistique des logements existants, des projets de constructions, ainsi que des réalisations en cours.

[2]Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution nécessaires. Il peut notamment obliger les propriétaires et les gérants d'immeubles, ainsi que toutes autres personnes susceptibles de fournir des informations utiles, de renseigner l'autorité sur le nombre de logements vacants, l'état locatif des immeubles ou tous autres éléments nécessaires à l'établissement de la statistique.

[3]Les données collectées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées dans d'autres buts. Les données destinées à la publication ou à l'archivage doivent être rendues anonymes de manière à ce qu'aucune identification ne soit possible.

Aide au logement

Art. 10 L'Etat favorise la réalisation de logements à loyer abordable et la rénovation de logements existants, par l'octroi de subventions accordées sous forme d'aides financières.

Aide individuelle

Art. 11 Dans la mesure où l'offre de logements à loyer abordable est insuffisante, une aide individuelle peut être allouée en fonction de limites de revenu et de fortune.

CHAPITRE 2
Encouragement à la réalisation de logements à loyer abordable

Mesures d'encouragement

Art. 12 [1]L'Etat encourage la réalisation de logements à loyer abordable et peut y associer les communes.

[2]Les mesures d'encouragement peuvent porter sur:

a) la construction d'immeubles neufs;
b) la rénovation d'immeubles existants.

Principes régissant les mesures d'encouragement

Art. 13 Les mesures d'encouragement sont dans la mesure du possible régies par les principes suivants:

a) les ressources comme l'énergie, l'eau ou le terrain doivent être utilisées de façon économe et rationnelle;

b) la construction doit être de bonne qualité et le logement fonctionnel.

Développement durable

Art. 14 Les mesures d'encouragement visent à maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers demeurent

abordables, en tenant compte des principes en matière de développement durable.

Destinataires

Art. 15 L'Etat favorise en priorité le développement et les activités des collectivités publiques et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, telles que les coopératives d'habitations et les fondations.

Loyer abordable

Art. 16 Le loyer abordable est calculé sur des bases économiques ainsi que des standards définis par l'association faîtière des coopératives d'habitation et des fondations.

Respect des critères

Art. 17 L'Etat veille au respect des critères de prix et de qualité qu'il a fixés.

Formes d'encouragement

Art. 18 [1]Les mesures d'encouragement prennent principalement les formes suivantes:

a) la mise à disposition de terrains;
b) le cautionnement d'emprunts;
c) l'octroi de prêts;
d) l'acquisition de parts sociales;
e) la prise en charge d'intérêts.

[2]Les mesures d'encouragement peuvent être cumulées.

Mise à disposition de terrains

Art. 19 [1]L'Etat peut acquérir et mettre à disposition des terrains à des conditions adaptées au but poursuivi par la présente loi.

[2]A cette fin, il peut également mettre à disposition des terrains dont il est déjà propriétaire.

[3]Dans le but de remédier à la pénurie de logements à loyer abordable et permettre la réalisation de ces derniers, l'Etat peut recourir à l'expropriation. La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 26 janvier 1987, est dans ce cas applicable.

Utilisation des terrains

Art. 20 [1] En règle générale, ils sont transférés, en propriété ou en superficie, à la commune du lieu de situation si celle-ci envisage d'y réaliser des logements à loyer abordable ou, à défaut, à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, œuvrant à la construction de tels logements.

[2]L'Etat règle les modalités de transfert.

[3]Les biens-fonds acquis en vertu de l'article 19, alinéa 3, sont voués sans retard à la construction. L'obligation de construire est mentionnée au registre foncier.

Cautionnement d'emprunts

Art. 21 L'Etat peut accorder son cautionnement pour les emprunts hypothécaires de rang postérieur afin d'en faciliter l'octroi et d'en maintenir l'intérêt à un taux aussi bas que possible.

Prêts

Art. 22 Dans la mesure où le marché des capitaux ne permet pas d'assurer le financement d'un projet, l'Etat peut octroyer des prêts garantis par gage immobilier.

Acquisition de parts sociales

Art. 23 [1]L'Etat peut participer à la construction de logements à loyer abordable par l'acquisition de parts sociales, garanties par nantissement, de coopératives

d'habitations, dont les fonds propres sont insuffisants pour couvrir ses frais dans le cadre d'un projet de construction de logements.

[2]Le Conseil d'Etat fixe les modalités d'acquisition.

Prise en charge d'intérêts

Art. 24 L'Etat est autorisé à prendre en charge tout ou partie des intérêts d'un crédit accordé à un maître d'ouvrage d'utilité publique, qui ne serait pas en mesure d'en assumer le paiement.

CHAPITRE 3
Encouragement à la rénovation

Rénovation de logements existants

Art. 25 Le Conseil d'Etat fixe les conditions auxquelles l'aide cantonale est accordée pour la rénovation de logements existants.

Limites de coûts

Art. 26 [1]La rénovation de logements est soumise à des limites de coûts. Les locaux annexes sont pris en compte dans une juste mesure.

[2]L'office cantonal du logement fixe les limites de coûts.

Loyer abordable

Art. 27 Les logements rénovés mis en location doivent respecter les critères régissant les loyers abordables, conformément à l'article 16 de la loi.

CHAPITRE 4
Aide au logement

Définition du fonds

Art. 28 [1]Il est créé un fonds d'aide au logement, destiné à favoriser la construction et la rénovation de logements à loyer abordable.

[2]Il est géré par le département désigné par le Conseil d'Etat.

Financement

Art. 29 Le fonds est alimenté par des annuités budgétaires annuelles.

CHAPITRE 5
Aide individuelle

Définition

Art. 30 L'aide individuelle au logement correspond à une aide financière au sens de la loi sur les subventions, consentie par l'Etat, aux locataires dont le loyer représente une charge trop importante de leur revenu.

Financement

Art. 31 Les subventions sous forme d'aides financières accordées à titre d'aide individuelle sont couvertes par un crédit porté au budget de l'Etat.

Conditions

Art. 32 [1]Le locataire occupant un logement non soumis à la présente loi peut également être mis au bénéfice d'une aide individuelle, pour autant que le logement réponde aux normes en matière de logement convenable et de loyer abordable.

[2]Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles le locataire a droit à une aide individuelle, ainsi que le calcul de celle-ci.

CHAPITRE 6
Organes de la loi

Conseil d'Etat

Art. 33 [1]Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance.

[2]Il en édicte les dispositions d'exécution.

[3]Il peut déterminer dans le canton les communes dans lesquelles certaines des mesures d'encouragement prévues par la loi s'appliquent de préférence.

[4]Il tient compte des recommandations de l'observatoire cantonal du logement.

Département compétent

Art. 34 [1]Le département assure l'exécution de la loi.

[2]Il délègue cette tâche à l'office cantonal du logement.

Commission cantonale du logement

Art. 35 [1]Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque période administrative une commission cantonale du logement composée de personnes choisies dans les différentes régions du canton comprenant, notamment, des représentants des milieux immobiliers. Il en réglemente la composition.

[2]La commission est présidée par le ou la conseiller-ère d'Etat, chef-fe du département. Le secrétariat est assumé par l'office cantonal du logement.

Observatoire cantonal du logement

Art. 36 [1]Il est institué un observatoire cantonal du logement, chargé de collecter et d'analyser les informations pertinentes sur le marché du logement, dans le cadre d'un partenariat entre les pouvoirs publics et les milieux privés, afin de permettre d'anticiper les évolutions de ce marché.

[2]Le Conseil d'Etat détermine sa composition.

CHAPITRE 7
Procédure

Présentation des projets

Art. 37 [1]Afin de pouvoir être pris en considération, les projets pour lesquels une mesure d'encouragement est sollicitée doivent être présentés au département.

[2]Les projets pour lesquels une mesure d'encouragement est sollicitée peuvent être présentés en tout temps mais avant le début de la réalisation.

[3]Les projets doivent être présentés sous forme de dossiers complets comportant en particulier les plans du bâtiment à construire ou à rénover, un plan financier détaillé, les mesures d'encouragement sollicitées et, si possible, la sanction des plans de construction ou de rénovation.

[4]Aucun projet ne peut être pris en considération après le début de sa réalisation.

[5]Les projets sont examinés en fonction de leur qualité architecturale, de la possibilité de mixité sociale qu'ils offrent et de l'intérêt qu'ils présentent pour une région concernée. Ils doivent dans la mesure du possible satisfaire au principe de développement durable.

Compétence

Art. 38 [1]Après avoir obtenu, cas échéant, le préavis de la commune concernée et pour autant qu'il satisfasse aux exigences relatives au fonds d'aide au logement, le département adresse au Conseil d'Etat son préavis sur le projet.

[2]Le Conseil d'Etat statue souverainement.

Réalisation d'un projet

Art. 39 [1]Tout projet ayant obtenu l'accord du Conseil d'Etat fait l'objet d'une convention de droit administratif qui règle les droits et les obligations des parties.

[2]Par ailleurs, il est fait référence à la charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Obligation de renseigner

Art. 40 Celui qui requiert l'octroi d'une mesure d'encouragement ou qui en bénéficie est tenu de fournir tout renseignement relevant de cette mesure.

Disposition pénale

Art. 41 Celui qui contrevient à la présente loi ou à ses dispositions réglementaires sera puni d'une amende.

CHAPITRE 8
Dispositions finales

Référendum

Art. 42 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur

Art. 43 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

2. RAPPEL HISTORIQUE DES INTERVENTIONS PUBLIQUES 3

A. Au niveau cantonal 3
B. Au niveau fédéral 4
C. Brève présentation de l'aide fédérale, selon la loi fédérale du 4 octobre 1974 4
D. Présentation de la loi fédérale sur l'aide au logement (LOG), du 1er octobre 2003 5

3. EVOLUTION DES BESOINS ET SITUATION ACTUELLE DES LOGEMENTS 6

A. Introduction 6
B. Evolution de la population résidente 6
C. Evolution de la construction de logements 6
D. Logements vacants 7
E. Estimation des besoins de logements jusqu'en 2020 9
F. Investisseurs institutionnels ou privés 10

4. LOGEMENTS A LOYER MODERE OU SUBVENTIONNES 10

A. Introduction 10
B. Revenus des contribuables neuchâtelois 11
C. Nombre de logements subventionnés 12
D. Promesses d'aide au logement, à fonds perdu 14

5. CONSIDERATIONS DU CONSEIL D'ETAT 15

A. Généralités 15
B. Appréciation quantitative du besoin 16
C. Appréciation qualitative du besoin 17
D. Localisation 17
E. Rôle des communes 18

6. PROPOSITIONS 19

A. Aspect foncier 21
B. Droit de superficie (DDP) 22
C. Fonds 22
D. Observatoire du logement 23

7. PROJET DE LOI CANTONALE SUR L'AIDE AU LOGEMENT 24

8. CONSEQUENCES FINANCIERES 24

9. CONSEQUENCE SUR LE PERSONNEL 24

10. VOTE DU GRAND CONSEIL 25

11. COMMENTAIRE PAR ARTICLE 25

12. CONCLUSION .....

Décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale "Pour la construction et la rénovation de logements" 32

Loi cantonale sur l'aide au logement 34