

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

à l'appui

d'un projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution simple de l'Etat à concurrence de 2.500.000 francs à titre de garantie d'un crédit hypothécaire destiné à la société coopérative d'habitation "Les Héliotropes", à Cernier

(Du 24 janvier 2011)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL), du 30 janvier 2008, a notamment pour but de favoriser l'offre de logements à loyer modéré en faveur des personnes à revenu modeste. La nouvelle LAL ne s'adresse qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, soit les coopératives d'habitation, les fondations ainsi que les communes.

La présente proposition vise à octroyer une caution simple de l'Etat à titre de garantie d'un emprunt bancaire de la coopérative d'habitation "Les Héliotropes", à Cernier, dans le but de construire 56 logements à loyer modéré sur un terrain propriété de l'Etat de Neuchâtel.

Le projet est autoporteur grâce au revenu locatif et permet d'offrir sur le marché des logements de qualité à des prix abordables, en partenariat public-privé.

L'investissement nécessite un emprunt bancaire qui ne peut être consenti qu'avec des garanties suffisantes que la société coopérative n'est pas en mesure d'apporter seule. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons l'autorisation, par ce présent rapport, d'octroyer un cautionnement bancaire à hauteur de 2,5 millions de francs.

1. HISTORIQUE

La loi sur l'aide au logement a été votée afin de répondre à une initiative législative populaire cantonale intitulée "*Pour la construction et la rénovation de logements*". Les électrices et électeurs signataires demandaient à l'Etat de soutenir la construction, la transformation et la rénovation de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Cette initiative sollicitait l'Etat afin de maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers seraient abordables. D'autre part, les initiants demandaient également de favoriser en priorité le développement des collectivités publiques et des organismes privés sans but lucratif, telles que les coopératives d'habitation et les fondations.

Afin de répondre à l'initiative susmentionnée, le gouvernement a décidé de se doter d'une nouvelle base légale. Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui "d'un projet de loi cantonale sur l'aide au logement", il est mentionné en page 10, article 4, 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. Le Conseil d'Etat s'est donc préoccupé de cette situation relative à la perte des aides individuelles au loyer en répondant favorablement à cette problématique par le truchement de la nouvelle LAL.

En effet, les subventions au loyer, dans les immeubles construits dans le cadre de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété (LCAP) et la loi cantonale du 17 décembre 1985 sur l'aide au logement, arrivent à échéance. La perte de la plupart des aides individuelles est échelonnée entre 2009 et 2017.

Dans les immeubles concernés, les locataires ont droit à des abaissements supplémentaires (subventions individuelles au loyer) fixés selon leurs revenu et fortune et selon certains critères d'occupation. Il existe deux sortes d'abaissements supplémentaires :

- abaissement supplémentaire I (AS I), **versé durant 19 ans** dès le début de l'aide fédérale, pour tout ménage locataire répondant aux critères d'occupation, de revenu et de fortune;
- abaissement supplémentaire IV (AS IV), **versé durant 25 ans** dès le début de l'aide fédérale, pour les locataires au bénéfice d'une rente AI d'au moins 50%, de l'AVS ou encore en études à plein temps et qui répondent aux critères d'occupation, de revenu et de fortune.

D'ici 2017, près de 1000 logements subventionnés, de type "AS I", sont concernés par l'extinction de cette aide individuelle au logement.

Par conséquent, la perte des aides individuelles au logement est une réalité et va engendrer de graves problèmes, notamment pour reloger les ménages précarisés. La fin des abaissements supplémentaires "I" comporte en outre le risque d'entraîner dans le canton une aggravation des conditions sociales en matière d'endettement et d'aide sociale. Sans solution pour l'aide au logement des personnes à faible revenu, il est à craindre une explosion des aides sociales supplémentaires en matière de prise en charge du loyer et une augmentation de l'appauvrissement et de l'endettement d'une certaine partie de la population.

En marge de ce qui est évoqué ci-dessus, il est encore plus grave de s'apercevoir que, suite à la dernière enquête menée par l'Office fédéral du logement (OFL), les cantons de Neuchâtel et du Jura sont les plus mal notés (aucun nouveau logement promis à une aide individuelle) en ce qui concerne les promesses d'aide au logement sous forme de subventions au loyer dans les cantons latins.

2. OBJECTIF

Afin de diminuer les effets inhérents à l'extinction des subventions, le canton souhaite pouvoir offrir aux locataires qui perdent les aides individuelles, des possibilités de se reloger dans des logements à loyer modéré et de bonne qualité. C'est la raison pour laquelle l'Etat de Neuchâtel s'est doté d'une nouvelle LAL visant à favoriser la construction et la rénovation d'immeubles par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Les immeubles voués à l'habitat qui sont exploités selon les principes régissant l'utilité publique représentent la forme la plus avantageuse et la plus durable de l'approvisionnement en logements à loyer modéré, en faveur des ménages à faible revenu. Cependant, pour qu'un maximum de personnes puisse bénéficier de ces avantages dans notre canton, les coopératives d'habitation doivent gagner des parts de marché et se doter d'un parc immobilier plus important que celui dont elles disposent actuellement. A ce jour, seuls 1500 logements sont propriétés de coopératives dans le canton de Neuchâtel contre un nombre total de logements de 85'778 unités, soit **1,75 %** du parc cantonal.

3. SITUATION DES LOGEMENTS D'UTILITE PUBLIQUE

La Suisse compte actuellement environ 260.000 logements d'utilité publique, soit un peu plus de **8,8%** du parc immobilier total. Ces logements privilégient la mixité sociale, la qualité et l'entretien du bâti, ainsi que la mise à disposition de logements à loyers à prix coûtant (en moyenne 15 à 20% meilleur marché que l'immobilier de rendement). Les coopératives d'habitation fournissent ainsi une contribution efficace à une saine mixité de la population dans les villes et les communes et participent activement à la stabilisation des conditions de logement dans les régions périphériques.

Plusieurs cantons, connaissant une pénurie de logements ainsi que des difficultés pour loger les personnes et familles à faibles revenus, encouragent fortement le logement d'utilité publique depuis de nombreuses années.

Le canton de Vaud favorise activement le logement sous forme de coopérative dans les régions touchées par la pénurie et dans lesquelles les finances des ménages ne permettent pas de trouver un toit adapté au revenu familial. Le parc de logements aidés par le canton se monte à **3,7%** du parc total de logements. En ville de Lausanne, 7800 logements d'utilité publique (**11%** du parc de logements construits sur la commune) ont été aidés par le canton et la ville. En outre, les collectivités publiques soutiennent les maîtres d'ouvrage par l'octroi de terrains en droit de superficie avec des allègements au niveau des redevances annuelles. D'autre part, elles accordent des cautionnements s'élevant à 30% du coût de la construction et octroient des prêts à intérêts favorables afin de compléter les fonds propres nécessaires. Conjointement, l'Etat de Vaud accorde des aides individuelles aux locataires des immeubles d'utilité publique permettant ainsi d'abaisser encore le loyer. Dans le canton de Vaud, le Grand Conseil a la volonté de soutenir davantage la constitution de coopératives d'habitation et la construction de logements à prix coûtant, ce qui permet de répondre aux besoins de la majorité de la population constituée par la classe moyenne. Le législatif vaudois s'est engagé pour que le canton encourage la mise sur le marché de 350 à 400 nouveaux logements d'utilité publique par année.

Dans le canton de Genève, le pourcentage de logements d'utilité publique représente **9,25%** du parc de logements. Mais Genève se veut encore plus dynamique en matière de logements à loyer modéré et, outre la loi genevoise sur le logement (LGL), le canton s'est doté d'une base légale appelée loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP). Le Grand Conseil genevois a adopté dernièrement une nouvelle mouture de la LUP, qui porte sur l'objectif de constituer un socle permanent de logements d'utilité publique à hauteur de **15%** du parc locatif du canton. La loi fixe un horizon temporel de dix ans pour réaliser la construction de 30.000 nouveaux logements d'utilité publique. Pour atteindre cet objectif, le canton de Genève a ouvert un crédit d'investissement de 300 millions de francs sur 10 ans.

Dans les régions alémaniques touchées par le manque de logements à loyer modéré, les cantons ont pris des mesures depuis de nombreuses années afin de devenir des partenaires privilégiés des coopératives d'habitation, principalement par l'intermédiaire de droits de superficie à des conditions favorables ainsi que par l'octroi de prêts à des taux préférentiels. On relèvera les efforts des collectivités publiques dans les exemples suivants:

- Zürich accorde de nombreux droits de superficie aux coopératives d'habitation et aux Fondations. D'autre part, des prêts à intérêts favorables sont octroyés pour plusieurs dizaines de millions de francs chaque année;

- Bâle-Campagne souhaite promouvoir davantage l'habitat d'utilité publique. Ces organismes peuvent obtenir des contributions du fonds existant pour de nouvelles constructions et ce, jusqu'à 13 millions de francs;

- Zoug: Le Grand Conseil a voté un crédit de 55 millions de francs pour la promotion du logement;

- Uri: Le Landrat a demandé une loi au Grand Conseil pour la promotion du logement.

Berne: le Parlement de la ville de Berne a pris une décision en faveur de la construction de logements à loyer modéré.

De façon générale, on constate que les cantons souhaitent renforcer à l'avenir leur aide aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique afin de loger les ménages défavorisés. D'ailleurs, un fort quota d'immeubles locatifs d'utilité publique s'est réalisé ces dernières années sous la forme de coopératives d'habitation et de fondations, aidées par les pouvoirs publics.

Le canton de Neuchâtel, avec quelque 1500 logements d'utilité publique soit **1,75%** du parc cantonal de logements (cf. chiffre 2 ci-dessus), se trouve dans la phase initiale de ses efforts en la matière. En outre, la région est du Val-de-Ruz se trouve actuellement en forte pénurie de logements; les statistiques démographiques indiquent une importante augmentation de la population dans ce district durant la prochaine décennie. C'est pourquoi le Conseil d'Etat soutient la construction de logements d'utilité publique et encourage le projet de la société coopérative "Les Héliotropes" de réaliser 56 logements à loyer modéré sur le territoire de la commune de Cernier.

4. PROJET "LES HÉLIOTROPES"

4.1. Description du projet

Le projet "Les Héliotropes" se compose d'un groupement de 4 bâtiments d'habitation se situant dans la localité de Cernier et qui comprend 56 appartements au total.

Le type de logement doit répondre à des normes architecturales strictes, selon les critères dictés par l'OFL. La grandeur et la typologie des appartements doivent respecter des standards imposés par l'office cantonal du logement (OCNL) afin que les coûts de construction des appartements ne soient pas prohibitifs et permettent la mise sur le marché d'objets dont le loyer, pour des logements neufs, se situe environ 15 à 20% au-dessous des prix du marché local.

Les logements prévus sont les suivants:

- 8 logements de 2 ½ pièces, de 58 m², pour un loyer estimatif de 800 francs/mois;

- 8 logements de 3 ½ pièces, de 62 m², pour un loyer estimatif de 1030 francs/mois;
- 16 logements de 3 ½ pièces, de 68 m², pour un loyer estimatif de 1050 francs/mois;
- 16 logements de 3 ½ pièces, de 71 m², pour un loyer estimatif de 1080 francs/mois;
- 8 logements de 4 ½ pièces de 84 m², pour un loyer estimatif de 1200 francs/mois.

En raison de l'évolution du marché, la typologie des appartements peut être revue au gré de la construction des quatre différents immeubles. Le programme permet de construire davantage de 4 ½ pièces et de diminuer d'autant le nombre de 3 ½ pièces, afin d'adapter l'offre à la demande dans la région et ainsi répondre au besoin des familles en ce qui concerne le nombre de pièces par appartement.

Il est également prévu la réalisation d'un parking collectif de 62 places de parc, soit:

- 28 places de parc couvertes, à 70 francs/mois;
- 28 places de parc non couvertes, à 35 francs/mois;
- 6 places de parc "visiteurs" non couvertes.

Le revenu locatif net estimé est de 61.260 francs par mois, ce qui représente un total annuel de 735.120 francs. Ce montant permet de couvrir l'intégralité des charges annuelles qui apparaissent dans le plan financier, estimées à 701.250 francs.

Toutefois, les prix susmentionnés ne sont pas exhaustifs et pourraient être revus à la baisse lors de la finalisation du contrat de crédit dans la mesure où la banque pourrait abaisser son taux hypothécaire ainsi qu'exonérer la coopérative de l'amortissement sur une durée de 15 ans correspondant à la gratuité du droit de superficie accordé par l'Etat de Neuchâtel. A ce sujet, le cautionnement demandé dans le présent rapport peut également déterminer le taux d'amortissement pour la banque. Avec un cautionnement de 2,5 millions de francs de la part de l'Etat, la banque pourrait entrer en matière pour l'exonération de l'amortissement, ce qui permettrait de diminuer les loyers de façon extrêmement favorable pour les futurs locataires.

Les quatre bâtiments sont mis au standard MINERGIE, conformément à l'article 18 du règlement d'exécution de la nouvelle LAL. Le concept thermique (chauffage au gaz et panneaux solaires pour l'eau chaude sanitaire), ainsi que les hypothèses retenues pour la définition de l'enveloppe des bâtiments sont prises en respect des normes énergétiques imposées par la loi cantonale sur l'énergie en vigueur lors du dépôt du permis de construire.

En ce qui concerne les aménagements extérieurs, ils sont en général composés de surfaces en ensemencement des pelouses, de plantations d'arbres et d'arbustes en variété. L'accès aux véhicules et les places de parc sont exécutés en enrobé bitumineux. Le cheminement piétonnier est éclairé, il répond aux normes de sécurité en vigueur et est exécuté en pavés de ciment gris.

4.2. Charges d'intérêts

Les charges sont couvertes (voir également point 4.1 ci-dessus) et la plus-value réalisée permet d'alimenter un fonds de rénovation ainsi qu'un fonds de péréquation permettant de ne pas augmenter les loyers en cas d'augmentation du taux hypothécaire. Le revenu locatif respecte donc le principe coopératif du loyer couvrant les charges. Les coopératives d'habitation ne font pas de bénéfice sur les loyers et ne génèrent pas de rendement.

4.3. Pilotage du projet – Gouvernance

Le pilotage du projet est du ressort du comité de la coopérative, en collaboration avec l'OCNL ainsi que la commune de Cernier. Conjointement, la coopérative d'habitation travaille avec une entreprise de construction régionale pour la réalisation des bâtiments. Le comité de la coopérative "Les Héliotropes" est composé entre autre d'une avocate, d'un gérant d'immeubles, d'un directeur d'une PME active dans le domaine de l'immobilier, ainsi que de l'administrateur communal. Le comité devrait encore se renforcer dans le futur grâce à la présence de personnalités du monde politique neuchâtelois. D'autre part, le secrétaire général de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat (ASH) est membre de la coopérative, de même que l'architecte du projet.

Afin de tenir compte de la problématique relative à la gouvernance des entreprises et ainsi éviter d'éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir dans la mise sur pied d'un partenariat avec le secteur privé, il est décidé qu'aucun représentant de l'Etat ne siège au Conseil d'administration de la coopérative. L'Etat s'assure de la viabilité du déroulement du suivi du projet au travers des rapports rédigés par le Conseil d'administration et des séances d'information régulières auxquelles est convié l'OCNL.

Afin de renforcer le contrôle de ce type de projet et éviter des erreurs de gestion de la part de la coopérative, une convention de droit administratif est signée entre l'Etat et le maître d'ouvrage, comme ceci se pratique déjà lors de l'octroi de prêts, dans d'autres projets aidés par la LAL. Cette convention prévue par l'article 39, alinéa 1 de la LAL, règle les droits et les obligations des parties. Ce document fixe de façon précise les engagements spécifiques, tels que les conditions d'octroi, les moyens de contrôle, le respect des conditions, ainsi que les motifs de résiliation de l'aide accordée par l'Etat.

4.4. Démarches entreprises / procédures

La construction des 56 appartements à loyer modéré a été étudiée suite au dézonage de l'article 2487 du cadastre de Cernier, de zone industrielle en zone de forte densité. Ce terrain est propriété de l'Etat de Neuchâtel, respectivement du Département de l'économie. Dans le courant de l'année 2006, ce dernier a souhaité transférer cette parcelle en zone d'habitat en raison du peu d'intérêt témoigné par les entreprises au sujet de cet objet. Ce terrain a dès lors été intégré au plan spécial "Forchaux-Mantel" (PS 2006), à Cernier, comprenant une zone villa, une zone dévolue à de la PPE, ainsi qu'une zone "logement à loyer modéré".

Le 24 novembre 2006, l'auteur du règlement du plan spécial, le bureau Atau à Lausanne, a signé les documents relatifs au plan spécial. Le Conseil communal a validé ce plan en date du 6 décembre 2006. Le chef du Département de la gestion du territoire a donné son préavis favorable par signature du 11 décembre 2006. Le plan spécial a été adopté par le Conseil général de Cernier, le 19 mars 2007. La mise à l'enquête publique a eu lieu entre le 30 mars et le 14 mai 2007. La sanction relative au plan spécial a été accordée par le Conseil d'Etat le 13 août 2008.

A partir de l'automne 2008, le comité de la coopérative d'habitation s'est réuni à de nombreuses reprises afin de trouver les fonds propres nécessaires et régler les éléments techniques, architecturaux ainsi que la typologie des appartements, en collaboration avec l'architecte du projet, l'entreprise générale de construction et les partenaires concernés. Conjointement, la coopérative, en collaboration avec l'OCNL, a mené une étude de marché visant à déterminer le besoin en logements "bon marché" dans le district du Val-de-Ruz. L'étude a prouvé que la région est du Val-de-Ruz se trouve sous-dotée en locatifs à des prix abordables. Il est apparu nécessaire de réaliser des logements pour des familles à revenu modeste, pour des jeunes adultes, ainsi que pour des personnes

âgées, la classe intermédiaire étant plutôt intéressée par l'acquisition de PPE ou d'objets individuels.

Afin de pouvoir réaliser son projet de façon légale, la coopérative d'habitation était dans l'obligation d'avoir la maîtrise du foncier. Dès lors, le Conseil d'Etat, après consultation des services centraux, a décidé d'octroyer un droit de superficie à la coopérative d'habitation "Les Héliotropes", sur l'article 2487 du cadastre de Cernier, conformément à l'article 8 du règlement d'exécution de la LAL. En conséquence, le Conseil d'Etat a pris un arrêté le 25 novembre 2009 donnant procuration à l'OCNL de signer l'acte de constitution et de cession d'un droit de superficie.

La coopérative a dès lors présenté son projet à plusieurs instituts financiers en vue d'obtenir un crédit de construction. Le projet est devisé à 13,5 millions de francs. La coopérative d'habitation dispose d'un capital d'un montant de 1 million de francs en guise de fonds propres. Un prêt de 1,5 million est octroyé par le Fonds de roulement de la Confédération, conformément à la loi fédérale sur le logement (LOG).

Sur les établissements financiers consultés, la filiale de la Banque Coop, à Neuchâtel, offre les meilleures conditions en termes de financement par rapport aux autres instituts contactés. La Banque Coop Neuchâtel, avec l'accord de sa direction générale de Bâle, s'est engagée à financer le solde jusqu'à concurrence d'une somme de 11,5 millions de francs par un crédit de construction, sous condition d'une caution simple de la part de l'Etat de Neuchâtel de 2,5 millions de francs.

4.6. Droit de superficie

L'Etat de Neuchâtel a octroyé un droit de superficie sur la parcelle numéro 2487 du cadastre de Cernier (voir également point 2.5 ci-dessus). L'acte de constitution et de cession du droit de superficie distinct et permanent a été authentifié par la signature de toutes les parties, en date du 30 novembre 2009.

D'un point de vue économique, la réaffectation de ce terrain de zone industrielle en zone de forte densité représente bien évidemment une plus-value importante pour l'Etat. Le terrain réaffecté en zone de construction est estimé à 185 francs au mètre carré par le Service de l'économie, propriétaire du bien-fonds. La valeur de ce terrain de 10.808 m² est dès lors fixée à 2 millions de francs par l'Etat de Neuchâtel.

En octroyant un droit de superficie sur une durée de 70 ans, avec gratuité pendant 15 ans et indexation de la rente tous les 5 ans jusqu'à concurrence de 5%, la somme totale que l'Etat encaisse au terme du droit de superficie est de 4,9 millions de francs. La plus-value pour l'Etat est par conséquent de 2,9 millions de francs, selon le contrat.

En tout temps, mais au plus tard à l'échéance de 70 ans, le contrat du droit de superficie peut être prolongé ou renouvelé, moyennant pourparlers et acte notarié. C'est souvent le cas dans ce genre de transaction, en particulier avec des coopératives d'habitation qui prennent soin de leurs immeubles et les rénovent régulièrement.

Si le contrat n'est pas prolongé, les ouvrages bâtis sur le bien-fonds sont considérés comme partie intégrante de celui-ci, moyennant une indemnité équitable représentant 70% de leur valeur vénale.

En cas de litige au sujet du montant de l'indemnité, une expertise est demandée. En effet, s'il est prouvé que les frais inhérents à des rénovations coûtent plus cher que les revenus que l'on peut tirer des immeubles, la coopérative est obligée de rétablir l'état primitif du bien-fonds à ses frais et sans indemnité.

5. FINANCEMENT

Le coût total du projet est estimé à 13,5 millions de francs, conformément au contrat d'entreprise générale provisoire.

Dans le respect de la LOG et de la LAL permettant d'obtenir des aides publiques, le maître d'ouvrage a l'obligation de disposer de 5% de fonds propres sur l'enveloppe globale de l'opération. La coopérative "Les Héliotropes" dispose de 700.000 francs de fonds propres ce qui respecte les bases légales fédérales et cantonales. A cette somme s'ajoute une participation au capital social de la coopérative sous la forme d'acquisition de parts sociales de la part de l'Etat de Neuchâtel pour un montant de 300.000 francs. Ce montant est prévu au budget 2011 du fonds cantonal d'aide au logement. Les fonds propres ne sont pas rentés ce qui évite une charge supplémentaire qui serait alors reportée sur les loyers.

Conjointement, un prêt de 1,5 million de francs, à 2% d'intérêts, remboursable sur 20 ans, est octroyé par l'organe faîtière des coopératives d'habitation (ASH), qui gère à titre fiduciaire les prêts du fonds de roulement de la Confédération.

Pour compléter le montage financier, la Banque Coop, à Neuchâtel, confirme par courrier du 19 novembre 2010 être disposée à octroyer un crédit de construction, jusqu'à concurrence d'une somme de 11,5 millions de francs, au taux de 2,375% + ¼ de commission trimestrielle. Une garantie est exigée sous constitution d'une cédula hypothécaire en 1^{er} rang, grevant le droit de superficie DDP 2985, article de base 2487, du cadastre de Cernier.

La banque précise dans sa lettre d'intention du 19 novembre 2010 que le crédit de construction est octroyé sous réserve de la remise d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs.

6. RISQUES

Les membres du comité de la coopérative, en collaboration avec l'OCNL, ont réalisé une analyse de risques ainsi qu'un plan financier sur le principe des coopératives d'habitation, soit les loyers couvrant les charges. L'ASH ainsi que l'OFL approuvent le plan financier et les coûts de construction des appartements.

D'autre part, la rentabilité du projet est assurée. Le revenu locatif couvre les charges d'intérêts, d'amortissement ainsi que tous les frais accessoires.

Les risques techniques sont maîtrisables et, s'ils ne peuvent pas être totalement exclus, ils sont couverts par le produit des immeubles et par la valeur des bâtiments.

Les risques de gestion sont limités par les statuts de la société coopérative qui garantissent une transparence dans la gestion et dans l'établissement des prix. D'autre part, la LAL impose à la coopérative des règles strictes en matière de contrôle fiduciaire et de gestion financière. Enfin, l'entreprise générale s'engage à garantir solidairement un montant à titre personnel.

Les risques économiques sont évalués selon des hypothèses plutôt conservatrices. En cas de forte augmentation des taux hypothécaires, la marge pour couvrir une éventuelle hausse est calculée et un fonds de réserve sera créé grâce au produit locatif.

7. INTÉRÊT POUR LE CANTON DE NEUCHÂTEL

- Du point de vue politique, il est nécessaire de mettre sur le marché le plus rapidement possible un nouveau quota d'appartements à loyer modéré pour les ménages ne disposant pas d'une grande capacité financière. En effet, les subventions au loyer arrivent à leur terme dans les immeubles concernés par l'aide individuelle au loyer.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, au travers de la LAL, soutiennent la construction de nouveaux immeubles à loyer modéré. Dans ce contexte, il est important de relever que, selon les statistiques 2009, **63%** des ménages neuchâtelois peuvent prétendre à des subventions individuelles au loyer du fait que leur revenu imposable est inférieur à 50.000 francs par année.

En matière de politique du logement, il est également important de se préoccuper des régions touchées par la crise du logement. Dès lors, dans une région fortement frappée par une pénurie chronique de logements, ce type de réalisation est indispensable afin d'offrir des logements à loyer abordable de qualité. De plus, le fait de mettre sur le marché des appartements sans rendement, au-dessous des prix du marché, permet de stabiliser les prix des logements en location en créant de la concurrence et d'ainsi éviter une spéculation immobilière en matière d'objets à louer.

- Au niveau social, l'intérêt n'est plus à démontrer au vu de ce qui précède, en considérant le revenu moyen des ménages neuchâtelois. Dès lors, la construction de nouveaux logements de ce type est un signal fort donné par le Conseil d'Etat afin de favoriser l'accession au logement des familles précarisées et à faibles revenus.

8. CAUTIONNEMENT SIMPLE

La société coopérative, nouvellement créée, n'a aucune garantie à faire valoir mis à part ses fonds propres. L'établissement bancaire partenaire, bien que favorable à ce projet, n'accepte pas d'accorder un crédit de construction sans autre garantie. Dans cette optique, les porteurs du projet se sont approchés du Conseil d'Etat pour solliciter une garantie de l'emprunt sous forme de caution simple pour un montant de 2,5 millions de francs. Le Conseil d'Etat s'est montré favorable à cette réalisation qui concourt directement aux objectifs de la politique cantonale et fédérale du logement. C'est la raison pour laquelle nous vous présentons cette demande de décret justifiée par le présent rapport.

Le financement de l'exploitation des quatre bâtiments locatifs sera assuré par le produit locatif généré par les 56 logements ainsi que par les places de parc couvertes et non couvertes.

8.1. Bases légales

8.1.1. Loi sur les finances

Dans la loi sur les finances, du 21 octobre 1980, seul un article mentionne un élément relatif aux cautionnements accordés par l'Etat. Cet article précise que le compte administratif et le bilan doivent être complétés par:

a) la liste et le montant:

1. des crédits d'engagement votés, utilisés et encore disponibles;
2. des emprunts à long terme contractés par l'Etat;
3. des prêts et des participations financières;
4. des cautionnements et autres garanties accordés par l'Etat;
5. des fonds spéciaux;
6. des fonds appartenant à l'Etat ou gérés par lui.

b) l'indication du mode de financement pour l'ensemble des opérations financières.

8.1.2. Loi sur l'aide au logement

La LAL permet au canton d'apporter les mesures de soutien proposées dans le présent rapport. La loi a pour but, entre autres, de favoriser l'offre de logements pour les personnes à revenu modeste, en fonction de leur situation et de leurs besoins (article premier). Le canton peut faciliter la mise sur le marché de logements d'utilité publique. L'Etat encourage la construction, la rénovation et la transformation d'immeubles locatifs à loyer abordable, ainsi que l'activité d'organisations œuvrant en tant que maîtres d'ouvrage d'utilité publique (art. 2, al. 1). 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 (art. 4, al. 3).

Le Conseil d'Etat, en s'appuyant sur les recommandations de la Commission cantonale 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 proposition de logements à loyer abordable qu'il entend maintenir (art. 8).

Le droit de superficie accordé à la coopérative d'habitation "Les Héliotropes", à Cernier, s'inscrit en regard de l'article 20 LAL qui indique qu'en règle générale les terrains 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.

En ce qui concerne la sollicitation relative au présent rapport, 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 (art. 21). L'article 9 du règlement d'exécution de la LAL, du 22 décembre 2008, indique que l'Etat peut cautionner des emprunts jusqu'à concurrence de 30% de la somme totale à emprunter, sur des cautionnements simples et non pas solidaires.

8.1.3. Forme du crédit

L'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat ne fait pas l'objet d'une demande de crédit d'engagement. En effet, le montant correspondant au cautionnement simple n'est pas provisionné mais il doit apparaître au bilan. Si le cautionnement doit être activé, la somme est prélevée dans le fonds d'aide au logement au moment de la libération des fonds. Si le fonds d'aide au logement n'est pas suffisamment alimenté à ce moment-là, la différence doit faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire.

9. CONSÉQUENCES SUR LES EFFECTIFS

La présente demande visant à l'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs n'a aucune incidence sur les effectifs de l'administration cantonale.

10. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

La présente demande visant à l'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs n'a aucune incidence sur les communes.

11. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES POUR L'ETAT

L'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs n'implique aucune conséquence financière pour l'Etat à court terme, ceci d'autant plus que le plan financier démontre clairement que le revenu locatif permet de couvrir l'intégralité des charges.

Toutefois, si le revenu locatif ne permet plus, à un certain moment, de faire face aux charges financières, l'organisme bancaire peut faire valoir la caution. Dans ce cas, la dépense est couverte par le fonds d'aide au logement (voir également point 9.1. ci-dessus). Ce fonds est alimenté par une annuité budgétaire fixée de manière à maintenir le capital du fonds à 3 millions de francs, dès l'année 2011 (art. 42 LAL).

12. REDRESSEMENT DES FINANCES ET RÉFORME DE L'ETAT

La présente demande visant à l'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs n'a pas d'incidence sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'adoption du projet de décret qui vous est soumis n'implique pas de dépense unique nouvelle de plus de 5 millions de francs (art. 4, al. 2, let. a de la loi sur les finances du 21 octobre 1980), de sorte que son adoption est soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil du 22 mars 1993).

14. CONCLUSION

Dans le contexte économique actuel, il est essentiel que le canton soutienne les personnes en situation précaire ainsi que les familles à faibles moyens financiers. Il faut

rappeler que, si 63% des ménages neuchâtelois ont un revenu imposable de moins de 50.000 francs annuels, 40% des ménages ont un revenu imposable inférieur à 30.000 francs par année, conformément aux statistiques cantonales.

Cette situation est délicate pour ces familles qui ont d'énormes difficultés à trouver un appartement correspondant à leur revenu. La situation est encore plus grave pour plusieurs familles qui ne trouvent pas de logement et qui sont contraintes de se loger dans des campings, dans des foyers lorsque ceux-ci disposent de places vacantes, chez des proches ou chez des membres de leur famille, avec tous les inconvénients que cela peut représenter en terme d'intimité, de liberté et de décence.

Dans ce projet-pilote en partenariat public-privé, le Conseil d'Etat estime qu'un cautionnement simple à titre de garantie des emprunts est une mesure adaptée et qu'elle est indispensable au succès de cette réalisation.

De telles initiatives de construction de logements à loyer modéré, aidées par le canton, démontrent que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil sont favorables à ce type de projet et que les autorités cantonales comptent à l'avenir y apporter leur soutien.

En validant l'octroi d'un cautionnement simple de l'Etat de Neuchâtel d'un montant de 2,5 millions de francs visant à la réalisation de 56 logements à loyer modéré, à Cernier, le Grand Conseil confirme sa volonté de promouvoir la politique du logement d'utilité publique en faveur des ménages à revenu modeste et des familles précarisées. Par ailleurs, le Conseil d'Etat soutient d'autres projets d'utilité publique qui sont intégrés à la planification budgétaire du fonds d'aide au logement, sur la période 2011 à 2013.

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

Neuchâtel, le 24 janvier 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

autorisant le Conseil d'Etat à donner la caution simple de l'Etat à concurrence de 2.500.000 francs à titre de garantie d'un crédit hypothécaire destiné à la société coopérative d'habitation "Les Héliotropes", à Cernier

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 24 janvier 2011,
décrète:

Article premier Le Conseil d'Etat est autorisé à donner une caution simple de l'Etat à concurrence de 2.500.000 francs et pour une durée de vingt ans à titre de garantie de l'emprunt destiné à la société coopérative d'habitation, Les Héliotropes, à Cernier.

Art. 2 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,