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

à l'appui

- **d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL2)**
- **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions de francs pour la réalisation de la politique du logement**

(Du 26 mai 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

L'objectif de la politique cantonale du logement est d'augmenter puis de maintenir la proportion de logements à loyer modéré par rapport à l'ensemble du marché, afin de répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenu modeste (en particulier les familles, les étudiants, les personnes âgées et handicapées), tout en luttant contre la pénurie de logement qui sévit presque partout dans notre canton.

Dans le cadre de l'application des lois fédérales et cantonales sur les logements subventionnés (aides à la personne), l'office cantonal neuchâtelois du logement (OCNL) doit faire face depuis 2009 à la problématique de l'extinction des subventions dans les immeubles bénéficiant du régime mis en place par la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), arrivant à échéance comme initialement prévu par la loi.

C'est la raison principale qui a motivé l'Etat de Neuchâtel à adopter en 2008, une nouvelle loi d'aide au logement (LAL2) destinée à encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyer modéré (aide à la pierre). A cet effet, la création d'un fonds d'aide au logement a permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement de nouvelles coopératives telles que Les Héliotropes à Cernier ou Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds et la construction d'appartements pour personnes âgées dans le cadre de la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012, comme par exemple Les Lilas à Chézard ou les appartements Domino au Locle.

L'introduction du nouveau manuel comptable harmonisé (MCH2) entraînera la suppression du fonds d'aide au logement. Ce rapport a ainsi pour objectif de faire le point sur la situation depuis l'entrée en vigueur de la LAL2 et de présenter la politique du logement pour la prochaine décennie tout en proposant une réponse à la suppression du fonds au niveau comptable.

1. INTRODUCTION

Le logement demeure une préoccupation importante pour les citoyens. Il représente un bien essentiel et consomme une part importante du revenu des ménages. Dans les périodes de pénurie comme celle que le canton de Neuchâtel connaît depuis plusieurs années, trouver un logement décent à loyer abordable est un véritable problème. La politique du logement est un mandat constitutionnel¹ au double plan cantonal et fédéral. Elle a pour but de répondre aux besoins de la population en tenant compte en particulier des intérêts des familles, des étudiants, des personnes âgées, handicapées ou à revenu modeste.

1.1. Historique et cadre général

1.1.1. Dispositions et outils mis en œuvre au plan fédéral

La Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

La Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) du 4 octobre 1974 constitue le texte fondamental pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Elle jette les bases d'un double outil permettant l'aide à la pierre par des prêts (abaissement de base) et l'aide à la personne sur les loyers (abaisséments supplémentaires) selon la situation des locataires. La LCAP a permis d'offrir des logements à des loyers sensiblement plus bas que ceux du marché.

On relèvera une évolution dans l'application de cette législation. Entre 1974 et 1985, la LCAP s'est appliquée dans notre canton aux projets de construction, sans aide cantonale. Dès l'adoption, en 1995, de la loi cantonale sur l'aide au logement, des aides cantonales et communales viennent la renforcer dans les opérations de construction de logements subventionnés.

Le régime de la LCAP était basé sur l'inflation et l'augmentation des salaires, principe qui a très bien fonctionné jusqu'à la fin des années nonante. Par la suite, l'inflation limitée a compromis l'efficacité du système avec pour conséquence des loyers pratiquement aussi chers que ceux pratiqués sur le marché libre.

La loi fédérale sur le logement

Selon le message du Conseil fédéral adressé aux Chambres qui accompagne chaque octroi de crédits, l'encouragement à la construction et la rénovation de logements favorise les politiques cantonales. Le programme d'encouragement indirect à la construction et la rénovation de logements d'utilité publique de la Confédération prévu par la Loi fédérale sur le logement (LOG) est administré par les trois associations faitières qui fédèrent et soutiennent la construction de logements d'utilité publique, actives dans toute la Suisse. Ces organisations offrent à leurs membres – les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives, fondations et sociétés sans but lucratif) – une série d'aides financières ainsi que d'autres prestations.

Les instruments de financement fédéraux spécifiques à la construction de logements d'utilité publique sont :

¹ Constitution du canton de Neuchâtel, art. 5; Constitution suisse, art. 41

- **La Centrale d'émission (CCL):** la CCL place chaque année plusieurs emprunts sur le marché des capitaux. La CCL a pour but l'acquisition de fonds pour permettre le financement à taux avantageux de l'habitat d'utilité publique. Les emprunts sont cautionnés par la Confédération dans le cadre de la LOG et reçoivent donc la meilleure évaluation possible, soit le rating AAA.

Depuis sa création, la CCL a lancé 66 émissions pour un volume global de plus de 4.666 milliards de francs². Les intérêts de la tranche la plus récente étaient de 1.75% pour 15 ans sans amortissement. Ces emprunts interviennent à la fin de la construction, lorsque tous les coopérateurs habitent leur logement.

- **Le Fonds de roulement :** il est alimenté par la Confédération à hauteur de 30 millions de francs par année, montant qui est ensuite alloué aux fonds de roulement gérés par les associations faitières des coopératives d'habitation. Cet outil permet d'accorder des prêts à taux préférentiels aux coopératives d'habitation pour la construction et la rénovation de logements d'utilité publique.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le champ d'application des fonds de roulement a été élargi afin qu'ils puissent être utilisés non seulement pour la construction et la rénovation de logements d'utilité publique mais également pour l'acquisition de terrains à bâtir adaptés aux besoins des coopératives d'habitation pour les cas où l'octroi d'un droit de superficie est impossible. Les conditions d'octroi des prêts ont également été assouplies afin de renforcer l'efficacité du dispositif.

- **Le Fonds de solidarité de l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP) :** il 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.
- **Les cautionnements de la coopérative de cautionnement hypothécaire (HBG) :** qui accordent des arriére-cautionnements, ce qui permet de financer la construction de logements locatifs à loyer abordable. Ces cautionnements couvrent le financement d'une partie des frais d'investissement, qui peut aller jusqu'à 90%.

Dès lors, on peut affirmer que la Confédération encourage véritablement les activités des coopératives d'habitation et/ou des fondations à but non lucratif.

1.1.2. Dispositions et outils mis en œuvre au plan cantonal

La problématique du logement constitue une des préoccupations des autorités cantonales et communales depuis plusieurs législatures. Les mesures qui sont aujourd'hui proposées à votre autorité ne constituent bien évidemment pas la première intervention des pouvoirs publics pour la création de logements abordables.

Dans l'immédiat 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

² Etat: décembre 2013.

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 Grand Conseil 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 Grand Conseil 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 seul, soit en complément d'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. Il reste de cette mesure les aides à la personne octroyée à 1535 ménages à fin 2013.

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. La prise en charge d'intérêt sera complètement terminée en 2015. Par contre, les aides à la personne seront versées au plus tard jusqu'en 2023.

Parallèlement, le Conseil d'Etat a, en collaboration avec les partenaires concernés, développé au cours des ans des outils spécifiques dans le domaine du logement étudiant. Ces outils méritent eux aussi une adaptation et feront l'objet d'un rapport séparé à l'attention de votre autorité, le Conseil d'Etat ayant choisi de continuer à considérer ce domaine comme un secteur spécifique, faisant toujours appel à des outils particuliers.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. Limites de l'aide à la personne

Dans le cadre de l'application des lois fédérales et cantonales sur les logements subventionnés, l'Office cantonal neuchâtelois du logement doit faire face depuis 2009 à la problématique de l'extinction des subventions dans les immeubles bénéficiant du régime mis en place par la LCAP³, arrivant à échéance comme initialement prévu par la loi.

C'est la raison principale qui a motivé l'Etat de Neuchâtel à adopter en 2008, une nouvelle loi d'aide au logement (LAL2) destinée à encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyer modéré (aide à la pierre). A cet effet, la création d'un fonds d'aide au logement a permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement de nouvelles coopératives telles que Les Héliotropes à Cernier ou Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds et la construction d'appartements pour personnes âgées dans le cadre de la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012.

³ Le régime de subventions défini dans le cadre de la LCAP s'éteint progressivement sur une période allant de 2009 à 2028 dans le canton de Neuchâtel.

En effet, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en œuvre une politique de l'offre, qui contribue à détendre le marché et à stabiliser les prix, plutôt qu'une politique de la Demande qui participe, avec la pénurie qui est de plus en plus sévère dans notre canton, à la hausse des prix des loyers. En d'autres termes, le Conseil d'Etat privilégie l'aide à la pierre plutôt que l'aide à la personne.

2.2. Aide à la pierre: aperçu des projets réalisés, en cours et futurs

La LAL2 du 26 septembre 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, a permis une refonte du système de l'aide au logement destinée à s'appliquer en parallèle avec la LOG au niveau fédéral.

La notion de l'utilité publique est centrale à la nouvelle politique du logement. Est qualifiée 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 défavorisées. Les loyers couvrent les charges⁴ et les éventuels rendements sont intégralement réinvestis dans les logements, rendant de fait caduque toute spéculation et évitant ainsi l'alimentation d'une spirale d'inflation des loyers.

Autre notion centrale, les coopératives d'habitations sont des organismes privés sans but lucratif. Sous ce régime, les immeubles sont la propriété collective des occupants, appelés coopérateurs, qui détiennent des parts sociales constituant les fonds propres. De par l'absence de recherche de rendement, le niveau des loyers de ces habitations se situe, après quelques années, entre 15 et 20% en dessous des prix du marché. Ils suffisent néanmoins à assurer un niveau de rénovation de qualité et fournissent une bonne protection contre les congés.

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

- a) les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel;
- b) les cautionnements simples;
- c) la prise en charge d'intérêts en cas de rénovation seulement;
- 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. Il convient de rappeler l'importance et la pertinence du droit de superficie comme instrument cadre de la politique en matière de logements. Le droit de superficie permet au superficiel public de maintenir son patrimoine tout en bénéficiant d'un rendement et en stimulant la construction de logements à loyer modéré selon des conditions techniques, écologiques, sociales, etc. qu'il édicte. L'octroi d'un droit de superficie, même de la part d'un propriétaire privé, offre donc un rendement tout en lui conservant la maîtrise du foncier.

L'Etat et plusieurs communes qui ont déjà octroyé ce droit dans notre canton ont décidé d'adopter le système suivant : 15 premières années gratuites suivies par un taux de rente progressif. C'est ainsi que les loyers sont inférieurs au marché libre déjà 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) car le paiement de la rente remplace les charges

⁴ Selon la formule consacrée par la Confédération : on entend ici par charges, tous les coûts financiers de l'opération, entretien inclus.

des prêts déjà remboursés dans l'intervalle et est compensé aussi par l'absence de recherche de rendement.

Comme la loi fédérale ne s'adresse qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique œuvrant à la construction de logements d'utilité publique, la LAL2 est destinée aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique constitués en organismes sans but lucratif, tels que les coopératives d'habitation, les fondations ou les communes.

La LAL2 institue également le fonds d'aide au logement, dont l'administration relève du département en charge de l'Office cantonal du logement et qui a permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement ou la rénovation de coopératives et la construction ou la rénovation d'appartements pour personnes âgées, dans le cadre de la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012. Le tableau 1 présente de manière schématique les différents projets retenus depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Tableau 1 Récapitulatif des projets

Année	Nom du projet et lieu	Nombre de logements, public visé	Nature du projet	Instruments mis en œuvre
2009	Sch Les Rocailles à Neuchâtel	25	rénovation	PS pour 100.000 francs
2009	Sch Coloma à Marin	24	rénovation	PS pour 100.000 francs
2009	Sch Chez Nous à Neuchâtel	19 logements pour seniors	rénovation	Prise en charges d'intérêt (20 ans) pour 17.000 francs maximum
2010	Sch Les Rocailles à Neuchâtel	65	rénovation	PS pour 100.000 francs + Pci de 50.000 francs max.
2010	Sch La République à La Chaux-de-Fonds	16	rénovation	Prêt de 150.000 francs + Pci de 10.000 francs max.
2010	Sch Coloma à Marin	24	rénovation	Prêt de 300.000 francs
2010	Commune de La Chaux-de-Fonds	26	rénovation	Prêt de 500.000 francs
2011	Sch Les Héliotropes à Cernier	56	construction Minergie	PS pour 237.500 francs + DDP + cautionnement de 2.5 millions octroyé par le GC
2011	Sch La CORAD à Cernier	20	construction Minergie	Prêt de 400.000 francs
2011	Commune de Saint-Aubin Sauges	26	rénovation	Prêt de 500.000 francs
2011	Fondation Les Lilas à Chézard-St-Martin	15 logements pour seniors	construction / rénovation Minergie	Prêt de 686.000 francs + Pci de 40.000 francs max.
2012	Fondation La Résidence au Locle	8 appart. DOMINO pour seniors	construction / rénovation Programme bâtiment	Pci de 25.000 francs max.
2012	Fondation La Pesolière à Peseux	35 logements pour seniors	rénovation Programme bâtiment	Pci de 15.000 francs max.

2012	Commune de Fontainemelon	27	rénovation	Pci de 24.000 francs max.
2013	Sch Arc-En-Ciel à Fontainemelon	27	construction Minergie	PS pour 174.500 francs + DDP de la commune
2013	Sch Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds	36	construction Minergie-P	PS pour 150.000 francs + DDP de la Ville + prêt d'1 million + participation 50.000 francs concours d'architecture
2013	Sch Coloma à Marin	24	rénovation	Pci de 30.000 francs max.

Sch = société coopérative d'habitation

DDP = droit de superficie

PS = part sociale

Pci = prise en charge d'intérêt

GC = Grand Conseil

En résumé, depuis l'introduction de la LAL2 en 2008 :

- **176** logements d'utilité publique ont été rénovés dont 68 pour personnes âgées et
- **139** logements d'utilité publique ont été construits ou sont en cours de construction dont 15 spécifiquement pour personnes âgées.

Quelques cas plus en détails

En 2011, la coopérative d'habitation Les Héliotropes a décidé à construire 56 logements à loyer modéré sur le territoire de Cernier pour un montant de 14 millions de francs. Le Grand Conseil a octroyé un cautionnement de 2.5 millions de francs. Le canton a aussi acquis des parts sociales pour un montant de 237.500 francs et octroyé un droit de superficie de 70 ans à la coopérative. Dès juillet 2014, les coopérateurs-locataires pourront emménager.

Le canton a aussi soutenu un projet à Chézard-Saint-Martin qui va permettre à la Fondation Les Lilas, grâce à un prêt de 686.000 francs et à une prise en charge d'intérêt maximum de 40.000 francs par an pendant 20 ans, afin de procéder à la réhabilitation d'une ferme à côté du home pour y construire 15 appartements protégés à loyer modéré, avec salles communes, selon le standard Minergie. La valeur globale des travaux de la ferme est estimée à 3.430.000 francs. Ces appartements qui sont mis à disposition des personnes âgées dès juillet 2014, serviront de modèle à l'application de la PMS au niveau des prestations.

En 2012, le fonds de l'aide au logement a soutenu la rénovation de 8 appartements du type DOMINO de la fondation La Résidence au Locle par une pris en charge d'une partie des intérêts bancaire pour maximum 25.000 francs par an pendant 20 ans). Le principe de la colocation est le suivant : 2 appartements avec 4 chambres (à 700.-/mois sans charges), chacun bénéficie d'une chambre de 22m² environ avec sa salle-de-bain, partageant la même cuisine et séjour que les 3 autres colocataires, le tout adapté aux personnes à mobilité réduite (Normes SIA 500 : sans obstacles architecturaux), avec des prestations tels que les soins à domicile, repas à domicile ou au home des Billodes à quelques pas.

En 2013, le Quartier Le Corbusier à la Chaux-de-Fonds: dans le cadre de la réhabilitation de la friche CFF, sur le secteur B, un tiers du Plan Spécial est réservé à des logements d'utilité publique. Le terrain est mis à disposition en droit de superficie par la commune de La Chaux-de-Fonds et une ancienne coopérative a décidé d'acquérir une part sociale de la nouvelle coopérative. En 2012, l'Etat a soutenu le concours d'architecture sur invitation

pour un montant équivalent à un tiers, soit 50.000 francs. En 2013, le canton a acquis des parts sociales pour un montant de 150.000 francs, considérées comme fonds propres, pour construire 36 logements d'utilité publique et a octroyé un prêt de 1 million sur 25 ans à 1% d'intérêt. Le Plan spécial Le Corbusier est reconnu par l'ARE en tant que projet modèle Quartier Durable de par sa triple mixité : sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle. En effet, ce quartier est caractérisé par la mixité des logements: 19 appartements protégés pour personnes âgées, 12 appartements en PPE et 36 logements à loyer abordable en coopérative. Sur ce site, sera aussi construit un immeuble pour l'Office AI du canton ainsi que pour l'ORIF (institution spécialisée dans l'intégration et la formation des assurés AI). Labellisé Minergie-P, il s'agit du premier projet qui appliquera les exigences de la nouvelle loi sur l'énergie qui demande que tout projet subventionné par l'Etat soit construit au label Minergie-P ou rénové au label Minergie ou équivalent. Les travaux ont débuté en mars 2014.

Une multitude d'autres projets sont en gestation. Ils concernent principalement la construction de nouveaux logements pour seniors dans le cadre de la planification médico-sociale concernant les personnes âgées. Malheureusement, l'objectif cantonal fixé à 5% du parc immobilier total sous forme d'appartements à loyer modéré est encore loin. La principale difficulté rencontrée est la pénurie de terrains à bâtir, notamment dans le bas du canton.

Projets à venir

La ville du futur est déjà construite à 80%. Il est donc primordial que les autorités se dotent des outils nécessaires pour une gestion cohérente des terrains encore à disposition. Il s'agit d'une condition essentielle à la mise en œuvre de politiques volontaristes aussi bien en termes de logement (mixité sociale et intergénérationnelle, logements spécifiques pour les familles à faible ou moyen revenu, les aînés ou les étudiants) que d'aménagement du territoire (urbanisation vers l'intérieur, densification, mixité fonctionnelle, optimisation des infrastructures, etc...).

Les nombreuses interventions parlementaires mettent également en évidence le besoin en termes d'augmentation de l'offre de logement d'utilité publique.

A ce jour, voici les projets prévus dans le futur :

- Dans le quartier du Vieux-Châtel à Neuchâtel, une coopérative d'habitants (La coopérative d'En Face) prévoit de construire 18 logements d'utilité publique. La ville mettrait à disposition le terrain en droit de superficie. Le législatif est appelé à se prononcer au printemps 2014.

La coopérative d'habitation La Renouvelle compte acheter et rénover 30 logements à loyer abordable à la rue du Commerce à la Chaux-de-Fonds. Le législatif de la Ville de La Chaux-de-Fonds a déjà décidé de l'octroi du droit de superficie. Il est prévu de débiter les travaux en 2015.

- A Corcelles, le futur Quartier Durable des Arniers compte accueillir plusieurs bâtiments sous forme de coopérative. A ce stade, l'échéance et le nombre de logements ne sont pas encore connus.
- Le projet de Monruz est exceptionnel par son ampleur. Le programme prévoit la réalisation de six bâtiments de 160 logements environ, destinés dans une majeure partie à du logement d'utilité publique. Ce projet compte offrir des logements aux familles, à des personnes âgées, à des doctorants/chercheurs (en lien avec Microcity entre autres) et aux étudiants.

3. CONSTATS ET PERSPECTIVES

La définition des besoins futurs en logements est un exercice délicat. L'évolution de la demande de logements dépend fortement de facteurs tant démographiques – notamment la fécondité, la mortalité et la migration – qu'économiques, en particulier les emplois. Ces facteurs sont par ailleurs interdépendants et sont eux-mêmes influencés par l'offre de logements. A témoin, les chiffres du recensement fédéral publiés en décembre 2013 et faisant état d'une population de 176.000 individus, alors que le scénario moyen envisagé en 2007 par l'OFS en prévoyait 173.000 en 2020... 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.

Le tableau 2, tiré du rapport SCRIS vaudois pour le canton de Neuchâtel (chiffres 2012), présente les perspectives en matière de vieillissement de la population.

Tableau 2 Evolution du vieillissement de la population selon le rapport SCRIS de 2012

Classes d'âges	Variations de 2011 à 2021	Variations de 2011 à 2031	variations de 2011 à 2040
0 à 65 ans	2%	1%	-1%
65 à 80 ans	18%	37%	49%
> 80 ans	12%	51%	80%

Par ailleurs, les conséquences du vote du 9 février 2014 (immigration de masse) demeurent imprévisibles pour l'instant. Il en va encore de même des politiques visant à améliorer l'attractivité de notre canton, à l'image de la réforme de la fiscalité des personnes physiques votée en 2012 par le Grand Conseil et dont la mise en œuvre s'échelonne jusqu'en 2017.

Malgré ces incertitudes, il paraît raisonnable d'émettre l'hypothèse conservatrice d'une augmentation de l'ordre de 10.000 habitants d'ici à 2022, en se basant sur les estimations du Plan directeur cantonal. Dans son programme de législature, le Conseil d'Etat a retenu par ailleurs une progression de 1% par an, soit une population d'environ 200.000 habitants d'ici 2030.

3.1. Une pénurie de logement avérée

Le service cantonal de la statistique publie annuellement, sur la base des relevés au 1^{er} juin, le niveau des logements vacants de manière exhaustive. Comme en témoigne le tableau 3, avec 738 logements vacants au 1^{er} juin 2013, la pénurie s'accroît au niveau cantonal pour la treizième année consécutive, avec un taux de vacance de 0,82%. La situation du marché du logement reste tendue, spécialement pour les logements à loyer abordable. En 2013, le district de La Chaux-de-Fonds atteint également le taux de pénurie avec un taux de vacance de 1,01%. Seul le district du Locle, avec un taux de 2,71% n'est pas encore en pénurie, même si son taux de vacance diminue de manière importante par rapport à 2012 (4,93%).

Tableau 3 Evolution des taux de vacance dans les différents districts du canton de Neuchâtel

Taux de vacance des logements, par district, en %														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013
Canton	1.84	1.45	1.18	1.14	1.23	1.25	1.28	1.28	1.23	1.09	1.30	1.19	1.18	0.82
District														
Neuchâtel	0.56	0.39	0.19	0.19	0.35	0.48	0.49	0.61	0.42	0.42	0.49	0.51	0.42	0.37
Boudry	0.52	0.45	0.44	0.36	0.50	0.54	0.64	0.73	0.64	0.55	0.48	0.47	0.45	0.55
Val-de-Travers	2.63	2.73	1.62	1.53	1.30	1.25	1.23	1.20	0.93	0.91	1.52	1.38	1.04	1.04
Val-de Ruz	0.84	0.67	0.21	0.22	0.44	0.26	0.40	0.36	0.40	0.31	0.59	0.62	0.65	0.44
Le Locle	6.69	6.08	6.02	5.56	5.15	4.85	4.38	3.97	3.27	3.28	4.69	3.99	4.93	2.71
La Chaux-de-Fonds	2.86	1.77	1.41	1.53	1.75	1.82	1.98	1.95	2.42	1.94	2.01	1.85	1.68	1.01
grisé: situation de pénurie (<1.5%)														

Il convient d'interpréter cette statistique avec prudence. Outre la marge d'erreur 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. Par contre, il est clair que la pénurie de logement entraîne une hausse des rénovations qui augmentent sensiblement les loyers, rendant de plus en plus rares les logements à loyers abordables. Soutenir la construction et la rénovation de logements d'utilité publique permet de combattre la pénurie de logement tout en répondant aux besoins de la population.

Le taux de pénurie dépend aussi du taux de divorce, élevé dans notre canton, et du vieillissement de la population, les seniors occupants plus longtemps leur logement, ce que confirment les objectifs poursuivis par la PMS.

Dès 2012, le taux de pénurie est aussi influencé par les nouvelles dispositions prises par la Confédération pour restreindre l'utilisation du II^{ème} pilier. En effet, la limitation du nombre de candidats à l'accession à la propriété exerce une pression sur la demande de logements en location.

Conformément aux perspectives des ménages, de la population active et de la forte demande actuelle, plus de 3000 nouveaux logements devraient être réalisés pour absorber l'augmentation de la population prévue d'ici l'an 2022. Il s'agit de tous les logements confondus soit marché libre, PPE, logements d'utilité publique, maisons d'habitation, villa individuelle et villa mitoyenne, appartements adaptés aux personnes âgées, handicapées ou étudiants. La Planification médico-sociale⁵ estime à 1500 le nombre de logements nécessaires pour répondre spécifiquement au besoin lié au vieillissement de la population.

3.2. Le défi du vieillissement de la population

Selon le rapport sur la Planification médico-sociale pour les personnes âgées adopté par votre Autorité en mai 2012, l'axe stratégique retenu tient dans le développement d'une politique de maintien des personnes âgées le plus longtemps possible à domicile. Cette volonté correspond aux vœux exprimés par les personnes âgées elles-mêmes et aux conseils des professionnels de santé. En outre, cette nouvelle orientation de notre système de santé est en phase avec les politiques menées dans les autres cantons, ainsi que dans les autres pays. Enfin, conçue principalement en lien avec le vieillissement de

⁵ Rapport 12.013 du 14 mars 2012

la population, l'option du maintien à domicile est adaptée plus généralement à l'ensemble des personnes atteintes dans leur santé et dans leur indépendance.

Le développement d'une politique de maintien à domicile pour le canton de Neuchâtel se traduit par la création et le renforcement des structures intermédiaires, soit notamment des structures d'accueil temporaire, mais surtout des appartements adaptés. L'analyse et des projections établies dans le cadre de la planification médico-sociale font état de 1000 logements adaptés, sécurisés ou protégés supplémentaires à offrir d'ici 2022.

La construction d'appartements adaptés, respectivement l'offre d'appartements protégés ou sécurisés, s'inscrit en toute cohérence avec les objectifs fixés dans le cadre de la politique du logement de notre canton. Ces nouveaux logements pour personnes âgées ou handicapées permettront aussi d'en libérer d'autres et donc d'augmenter l'offre d'appartements sur le marché neuchâtelois.

Il est ici utile de souligner que l'aide à la pierre n'est pas destinée à soutenir tous les projets de construction de ce type d'appartement. En effet, pour les personnes bénéficiant de bonnes situations financières, des projets peuvent être réalisés sans subvention de la part du canton. Ce qui est le cas par exemple des projets conduits récemment aux Cadolles et projetés à La Béroche. Ces projets ne répondent pas au critère principal fixé dans la définition des logements d'utilité publique, à savoir la couverture des charges par les loyers et le réinvestissement obligatoire de tout rendement dans la structure.

Si l'on se réfère au fait que la majorité des ménages neuchâtelois déclarent moins de 50.000 francs au niveau de l'impôt, on peut estimer à 400 le nombre d'appartements pour personnes âgées qui devront offrir des loyers entrant dans les normes des prestations complémentaires et qui pourraient éventuellement bénéficier de l'aide à la pierre au sens de la loi sur l'aide au logement.

3.2.1. La question de la transition

Dans la réflexion qui sous-tend la politique cantonale du logement, il convient de tenir compte de l'extinction progressive des subventions fédérales en faveur des personnes âgées habitant des immeubles subventionnés⁶. Entre 2015 et 2028, une grande partie des personnes au bénéfice de ces aides sera contrainte de déménager. On estime à environ 20% la proportion des aides individuelles aujourd'hui accordées aux personnes âgées. Certains de ces retraités, dont le revenu se situe aujourd'hui juste au-delà de la limite donnant droit aux prestations complémentaires, sont également exposés à ce risque. Dans un cas comme dans l'autre, il conviendra d'examiner des solutions de prise en charge intermédiaire par le biais de la construction d'appartements pour personnes âgées afin d'éviter leur placement en EMS ou dans des appartements de secours, ce qui entraînerait des coûts bien supérieurs aux sommes prévues pour soutenir la construction de logements adaptés, comme le préconise la stratégie en matière de planification médico-sociale. Ce débat dépasse néanmoins largement le strict plan de la politique du logement.

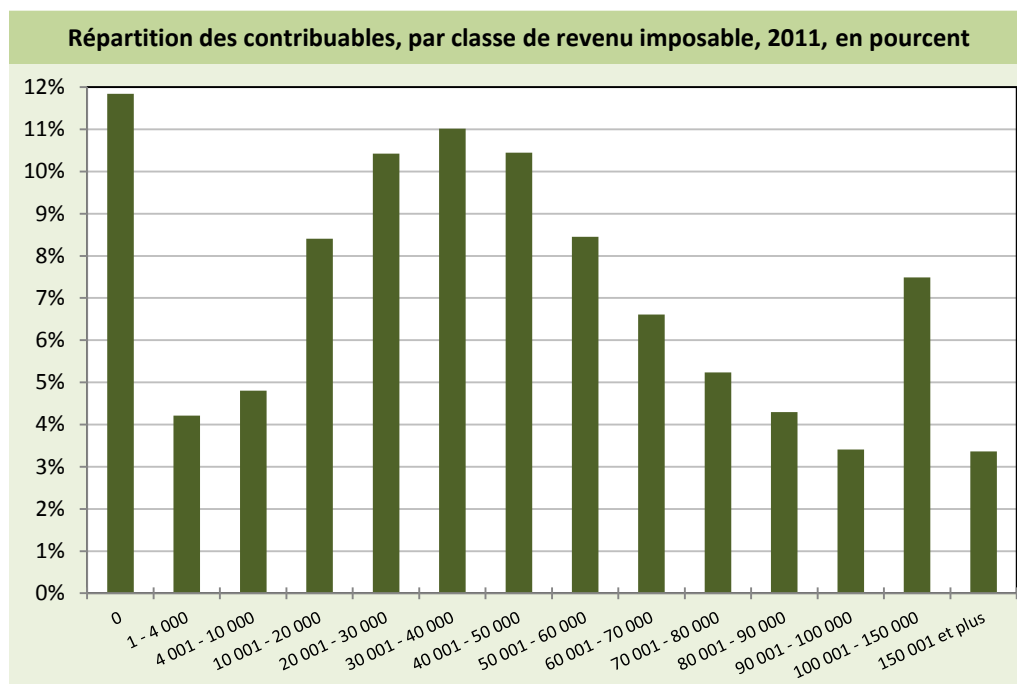
Il est utile de préciser que selon les normes des prestations complémentaires, le loyer pris en considération dans les dépenses se monte au maximum à 13.000 francs par an pour une personne seule (1100 francs par mois charges comprises) et atteint le plafond de 15.000 francs (1250 francs charges comprises) pour les couples ou les personnes vivant avec des enfants.

⁶ Selon les dispositions de la LAL1 et de la LCAP.

3.3. Niveau socio-économique des ménages dans le canton de Neuchâtel

Comme le montre le graphique 1, issu de la statistique fiscale cantonale, environ 63% des ménages neuchâtelois disposent d'un revenu imposable inférieur à 50'000 francs.

Graphique 1 Répartition des contribuables, par classe de revenu imposable en 2011 et en pourcent



Au vu de la part importante de la population disposant d'un revenu relativement modeste, voire faible, l'accroissement de l'offre de logements à loyer modéré répond à un besoin manifeste et constitue à plusieurs titres, une réponse plus favorable que le développement des aides publiques au paiement du loyer.

L'objectif du canton de Neuchâtel est de passer de 2.5 à 5% de logement d'utilité publique par rapport au reste du marché. En comparaison intercantonale, notre canton se doit de rattraper son retard. En effet, le canton du Zurich en compte 25%, le canton de Vaud environ 8%, la Suisse romande tourne autour de 5%.

3.4. Le logement vu sous l'angle de l'aménagement du territoire

Indépendamment des projections démographiques, il convient aussi de penser en termes d'aménagement du territoire et de mobilité avant de se lancer dans de nouvelles constructions. En effet, il est indispensable de construire à l'intérieur des localités, de préférence en moyenne ou forte densité (urbanisation vers l'intérieur) afin d'éviter le mitage du territoire et donc d'optimiser les infrastructures existantes. La qualité de la desserte par les transports publics est aussi un critère important pour le choix des nouvelles constructions.

La fiche U12⁷ du plan directeur cantonal prévoit des bonus d'utilisation du sol si une partie d'un Plan de Quartier ou d'un Plan Spécial compte une part de logement d'utilité

⁷ http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/02_Plan_directeur_cantonal/PDC_Fiches_coordination_U12.pdf

publique. Le Conseil d'Etat a considéré l'option de transformer cette incitation en obligation comme dans d'autres cantons, c'est-à-dire que l'octroi du permis de construire de projet de plus de 5000 m² soit conditionné au fait qu'une part de 25% minimum soit dédiée aux logements d'utilité publique, dans les zones en pénurie. Néanmoins, il est pertinent d'attendre afin de voir comment cette fiche déploie ses effets. En effet, le Conseil d'Etat n'envisage pas pour le moment d'imposer cette obligation, surtout si les résultats escomptés se concrétisent.

De plus, il est particulièrement judicieux d'encourager la création de véritables quartiers durables. Les offices fédéraux de l'énergie (OFEN) et du développement territorial (ARE) définissent le quartier durable par les paramètres suivants:

- *Densité, mixité fonctionnelle et mobilité durable;*
- *Haute qualité environnementale;*
- *Mixité intergénérationnelle et sociale;*
- *Bien-être et convivialité;*
- *Maîtrise des coûts;*
- *Processus participatif.*

3.5. Considérations qualitatives générales

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 cherchent à habiter un logement de taille adaptée.

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 ou une amélioration de la qualité de vie. Ce qui n'est généralement pas le cas, les petits appartements étant souvent plus chers que les grands logements anciens et l'offre de logement adapté/protégé étant aujourd'hui insuffisante. En freinant le retour sur le marché d'une certaine catégorie de logements, le vieillissement de la population amplifie donc la pénurie, particulièrement pour les familles. Malgré la création de nouveaux logements, l'offre peine à suivre cette double dynamique, comme en témoigne la statistique cantonale du logement. La construction de nouveaux logements se concentre souvent dans le segment haut de gamme. A cela s'ajoute le fait que de nombreux logements, une fois modernisés sont ensuite plus chers.

Quant aux coûts et à la qualité de la construction, 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, 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. Il est d'ailleurs prévu que les projets soutenus correspondent au système d'évaluation des logements (SEL) de l'office fédéral du logement (OFL). A ce sujet, si nous étions habitués à des logements 25m² par personne dans les années 70, la

tendance actuelle de certains logements avoisine 44m² par personne et s'éloigne ainsi incontestablement des objectifs d'économie d'espaces et de moyens.

Parmi les efforts de valorisation des volumes bâtis, l'Etat, en collaboration avec la ville de Neuchâtel, l'université et la HES va aussi participer à la mise en place d'une plateforme internet qui permettra aux personnes vivant dans un grand logement de mettre à disposition une pièce pour un étudiant.

Au niveau énergétique, il est prévu d'appliquer les exigences de la nouvelle loi sur l'énergie qui demande que tout projet subventionné par l'Etat soit construit au label Minergie-P ou rénové au label Minergie.

3.6. Perspectives

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 ainsi qu'aux besoins des personnes âgées.

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. Pourtant, certains sont obligés de réserver plus de 40% de la part de leur revenu pour se loger, ce qui est difficilement supportable.

En chiffres et en résumé, nous envisageons de soutenir 1000 logements d'utilité publique et 400 appartements pour personnes âgées dans les 10 prochaines années.

4. VISION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

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 des revenus des ménages neuchâtelois, sont de nature analogue à ceux analysés au niveau national. Faible 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 (LCAP) tout en octroyant des aides individuelles aux ménages ayant un revenu de moins de 50.000 francs. Il n'en reste pas moins que ces opérations arrivent à échéance et qu'il s'agit de renforcer la politique engagée en 2008 qui consiste à soutenir l'offre (aide à la pierre) plutôt que la demande (aide à la personne). Le Conseil d'Etat entend aussi veiller, dans le choix des projets soutenus, à favoriser une occupation

responsable du sol, en encourageant prioritairement les projets contribuant à une densification et jouissant d'une bonne desserte par les transports publics.

La question de la desserte par les transports publics est en particulier importante s'agissant de personnes dont la mobilité se restreint, mais aussi de façon plus générale pour favoriser une organisation de la mobilité conforme aux principes du développement durable. Elle prend aussi évidemment toute son importance s'agissant du logement étudiant, qui fera l'objet d'un rapport séparé d'ici quelques mois.

4.1. L'Etat comme garant du droit à se loger

Comme prévu par la Constitution du canton de Neuchâtel, les autorités ont la mission de vérifier que le marché immobilier propose suffisamment de logements pour répondre aux besoins de la population. Vu que le marché neuchâtelois reste tendu pour certains types d'appartements (en particulier pour les ménages défavorisés, les étudiants, les handicapés et les seniors), la mise en œuvre d'une politique active du logement s'avère indispensable.

4.2. Objectifs de la politique du logement

L'objectif de la politique cantonale du logement est d'augmenter puis de maintenir la proportion de logements à loyer modéré par rapport à l'ensemble du marché, afin de répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenu modeste (en particulier les familles, les étudiants, les personnes âgées et handicapées), tout en luttant contre la pénurie de logements constatée dans notre canton. L'objectif chiffré est la mise sur le marché dans les 10 prochaines années de 1000 logements d'utilité publique et 400 appartements adaptés à prix modéré sur les 90.000 logements existant actuellement. Ces chiffres correspondent au besoin mis en évidence au chapitre 3 du présent rapport.

4.3. Mesures proposées et financement

Il paraît pertinent de continuer d'appliquer la LAL2 au niveau cantonal et la LOG au niveau fédéral en s'appuyant sur une étroite collaboration avec les communes pour soutenir la construction et la rénovation de logement d'utilité publique. Les mesures de soutien envisagées sont donc identiques à celles prévues par la LAL2, exposées au chapitre 2.2:

- a) les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel;
- b) les cautionnements simples;
- c) la prise en charge d'intérêts, en cas de rénovation seulement;
- 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.

Afin d'en intensifier la mise en œuvre, le Conseil d'Etat propose à votre autorité d'octroyer un crédit cadre quadriennal de 18 millions de 2015 à 2018 afin d'acquérir des parts sociales et d'octroyer des prêts à taux préférentiels aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans le cadre d'une convention de droit public.

L'objectif général est de favoriser les activités des promoteurs de logements pérennes à but non lucratif, telles que les coopératives et les fondations dans l'idée de passer de 2.5 à 5% de logement d'utilité publique sur l'ensemble du marché cantonal. 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 de l'Etat pour financer la part du loyer de certains ménages.

De plus, il est 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 de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. C'est bien à ces constructeurs que s'adressent les mesures fédérales susmentionnées, ainsi que celles de la LAL2. Et pour garantir la sortie de ces immeubles des logiques spéculatives, les prix des loyers sont soumis à surveillance par inscription au Registre Foncier pour toute la durée des aides.

Lorsque les autorités aident des maîtres d'ouvrage d'utilité publique à construire des logements d'utilité publique, le principe du Développement Durable est toujours respecté. En effet, les logements d'utilité publique sont des logements à loyer abordable (niveau social) construits au standard Minergie-P ou rénovés au standard Minergie ou équivalent (niveau environnemental) et au bénéfice d'aides cantonales et fédérales à fort effet de levier (niveau économique).

4.4. L'observatoire du territoire

La LAL2 prévoit la création d'un observatoire du logement, qui n'a pour l'heure pas pu voir le jour par manque de ressources. Dans l'intervalle, les questions liées au logement ont été largement traitées dans le cadre de l'observatoire du territoire⁸, en particulier, par la fiche Parcs de logement de l'OT_NE. Cette configuration donne satisfaction et le Conseil d'Etat propose donc à votre autorité de modifier la LAL2 en remplaçant l'observatoire du logement par celui du territoire, qui permet d'atteindre les mêmes objectifs sans mobilisation de ressources additionnelles.

4.5. Rôle des communes

Les communes ont un rôle essentiel à jouer pour permettre la réalisation de logements d'utilité publique. 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;
- jouer un rôle actif dans l'achat de terrains à bâtir pour le logement d'utilité publique;
- accorder éventuellement les aides financières sous formes de prêt ou d'acquisition de part sociale par exemple.

Le rôle des communes s'oriente principalement sur l'aspect foncier du problème du logement, en mettant des terrains équipés à disposition en droit de superficie. Le Conseil d'Etat a renoncé pour l'instant à prendre des mesures particulières envers les communes à fort taux de pénurie qui sont notoirement en manque de logements à loyer abordable.

⁸ Fiche R_12 du Plan directeur cantonal, fiche 10: parcs de logement de l'OT_NE (taux de vacance, création de nouveaux logements, surface habitable par personne).

Néanmoins, il est important que les communes s'engagent à développer et à moderniser leur parc de logement, notamment en aidant les coopératives d'habitation mais aussi les fondations et autres sociétés sans but lucratif. Un tel engagement est important à plusieurs titres : il contribue à augmenter l'attractivité démographique et à répondre aux défis énergétiques tout en permettant de conserver des loyers abordables. Le Conseil d'Etat ne peut que saluer à ce titre l'engagement volontariste, y compris financier, de certaines communes dans les lignes de la politique souhaitée au plan cantonal. Il a renoncé pour l'heure à lier les mesures cantonales à de telles interventions des communes, mais n'exclut pas, après une période d'évaluation des nouveaux outils, de solliciter de façon plus contraignante un tel engagement avant de libérer les ressources cantonales.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Pour remplacer le fonds d'aide au logement, le Conseil d'Etat sollicite votre autorité afin d'obtenir un crédit cadre quadriennal de 18 millions de francs.

L'idée est d'affecter des moyens constants au niveau du compte de fonctionnement à une politique de l'Offre (aide à la pierre), qui contribue à stabiliser les prix, plutôt qu'à une politique de la Demande (aide à la personne), qui participe, alors que la pénurie est de plus en plus sévère dans notre canton, à l'augmentation des prix des loyers. Grâce aux outils institués par la LAL2, le financement des projets est rendu possible à hauteur de 70% par des prêts remboursables en 25 ans. Du point de vue économique, cet outil offre un fort effet de levier.

Comme le montre le tableau 4, le crédit réparti sur 4 ans l'effort selon les deux principaux outils de la politique du logement. Il permettra de soutenir la construction de logements d'utilité publique par l'octroi de prêts et l'acquisition de parts sociales. Bien que ces dépenses n'apparaissent pas comptablement au niveau du compte de fonctionnement, le mécanisme permet d'afficher clairement les coûts de cette politique (intérêts des prêts) en les reportant au compte de fonctionnement sous la rubrique coûts nets des emprunts. En additionnant l'aide à la personne, l'aide à la pierre à fonds perdus et les coûts nets des emprunts, l'objectif est de tendre à long terme vers une stabilité des coûts de fonctionnement de la politique du logement par rapport aux montants budgétés pour 2014⁹.

Tableau 4 Répartition du crédit cadre quadriennal. (en millions de francs)

Année	Crédit cadre	Dont Prêts remboursables sur 25 ans	Dont Parts sociales (Participation)
2015	4	3	1
2016	5	3.5	1.5
2017	5	3.5	1.5
2018	4	3	1

5.1. Conséquences sur le personnel

Dans une première phase, il ne devrait y avoir aucune conséquence sur le personnel, en termes de renforcement de l'effectif.

⁹ Annexe 1 : évolution des rubriques de fonctionnement 3402 jusqu'en 2018 (chiffres indicatifs).

Lors de la phase de réalisation et de traitement du dossier, surtout concernant les logements pour personnes âgées, en partenariat avec l'Association Romande des Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique (ARMOUP), l'Office fédéral du logement (OFL), la centrale d'émission (CCL-EWG), les instituts financiers (banques, assurances, etc.), les architectes, les entreprises de construction, les communes ainsi que les coopératives/fondations elles-mêmes, il s'agira de concrétiser les projets qui seront de plus en plus nombreux. Dès lors, l'impact sur le personnel pourrait être revu, eu égard au travail supplémentaire imposé par les délais de la planification médico-sociale par exemple et par la nécessité de pallier à l'extinction des subventions autour de 2018. Ces effets resteront dans tous les cas limités.

5.2. Conséquences financières pour les communes

Les conséquences financières pour les communes dépendent de leur implication dans la politique du logement. Aucune conséquence n'est attendue de la mise en œuvre des mesures soumises à votre approbation par le présent rapport.

6. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

6.1. Loi sur l'aide au logement 2

Article 28

L'abrogation de cette disposition est justifiée par le fait que le Conseil d'Etat a pris l'option de supprimer l'outil financier de la politique du logement prévu par la LAL2 qu'est le fonds de l'aide au logement, dans la mesure où celui-ci serait incompatible avec l'introduction du manuel comptable harmonisé 2 (MCH2).

Article 29

Dans le but de pouvoir mener à bien une politique du logement sur plusieurs années, il s'agit de faire appel à un nouvel instrument, prévu par la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), à savoir le crédit-cadre, en l'occurrence d'une durée quadriennale.

Le fonctionnement, les buts et la gestion de ce crédit-cadre sont explicités ci-dessus, dans l'introduction au chapitre 5 du présent chapitre.

Article 36

Dans la mesure où l'observatoire du logement institué par la LAL2 n'a pas été mis en place, il est proposé que l'office du logement collabore à l'observatoire du territoire, prévu par le plan directeur cantonal.

Article 42

L'abrogation de cette disposition résulte également de la disparition du fonds d'aide au logement.

6.2. Décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions pour la réalisation de la politique cantonale de logement

L'adoption d'un décret portant octroi d'un crédit-cadre est indispensable pour la concrétisation matérielle de la politique du logement.

7. MOTIONS & POSTULATS

09.115

Motion Marianne Ebel, du 17 février 2009, "Avoir un toit est un droit"

Motion acceptée le 28 avril 2010.

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité d'instituer un fond cantonal, destiné à fournir aux locataires à revenus modestes, lors de la conclusion d'un nouveau bail, une caution (garantie) sous forme d'un prêt sans intérêt et remboursable à très long terme. Les bénéficiaires de ce fonds pourraient être les personnes qui disposent de revenus inférieurs au minimum d'existence, celles qui font l'objet de poursuites, de saisies ou d'actes de défaut de biens, les personnes à l'AVS ou à l'AI, celles qui sont sans emploi, au chômage ou à l'aide sociale, ainsi que tous les jeunes en formation ou à la recherche d'un premier emploi.

Développement

A son article 34, la Constitution neuchâteloise dispose que "Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes prennent des mesures permettant à toute personne: (...)

c) de trouver un logement convenable à des conditions raisonnables".

Depuis de nombreuses années, le nombre d'appartements vacants va se raréfiant du fait de la construction insuffisante de logements. C'est le cas non seulement dans les villes, mais également dans les campagnes. Cette pénurie chronique va de pair avec une augmentation des prix des logements, les loyers pesant toujours davantage sur les budgets des locataires.

Lors de la conclusion d'un nouveau bail, les bailleurs sont en droit d'exiger une garantie de loyer sous la forme d'un dépôt qui peut constituer un véritable obstacle pour des locataires revenu modeste qui, au moment de la conclusion d'un nouveau bail, sont déjà confrontés à devoir payer un nouveau loyer, souvent élevé, sans parler des frais de déménagement! L'institution d'un tel fond constitue une mesure d'application, tout à fait élémentaire, de la disposition constitutionnelle précitée.

Relevons en particulier que, pour de nombreux jeunes, le paiement d'une garantie de loyer implique très souvent la nécessité de s'endetter auprès d'un établissement de crédit pratiquant des taux d'intérêts élevés.

Cosignataires: D. de la Reussille, A. Bringolf, Ch. Häsler, J.-P. Veya, D. Angst, J.-D. Blant, V. Pantillon et P. Herrmann.

Cette problématique dépasse le cadre de la politique du logement pour s'étendre d'une manière plus globale à celle de l'action sociale. Elle suscite 2 constats :

- l'endettement est le plus gros frein, car même si les personnes ont une garantie de loyer, ce sont leurs poursuites qui les pénalisent.
- les grandes communes remplissent très bien leur mission (pratiquement pas de cas de "sans abri" dans le canton)

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de rester vigilants, de privilégier la collaboration avec les communes et de renoncer à développer un nouvel outil de politique sociale dans le cadre de l'aide au logement.

La commission cantonale du logement est partagée au sujet du classement de cette motion

11.123

22 février 2011 ad 11.011

Postulat de la commission des pétitions et des grâces

Loyers subventionnés: prorogation des aides jusqu'au 31 décembre 2022 et politique du logement

Dans le cadre de l'examen de la pétition groupe action Pierre-à-Bot, intitulée "Baisse des subventions des loyers subventionnés", la commission des pétitions et des grâces a pu se rendre compte de la problématique que rencontreront les bénéficiaires des aides aux loyers subventionnés ces prochaines années.

En effet, pour l'ensemble du canton, les subventions fédérales, cantonales et communales de tout type confondu pour les logements à loyers modérés arriveront à échéance au plus tard le 31 décembre 2022. D'ici à deux ans, une soixantaine de nouveaux logements à loyer modéré seront mis sur le marché, mais ce nombre ne suffira pas pour reloger tous les ménages concernés par ces aides, sans compter le problème posé par la délocalisation.

Afin de ne pas retrouver les personnes concernées par la baisse de ces subventions à l'aide sociale, la commission des pétitions et des grâces prie le Conseil d'Etat:

1. *d'étudier la mise en place d'une mesure incitative pour chaque promoteur qui garantirait un pourcentage de logements d'utilité publique dans leur projet de construction;*
 2. *d'étudier la possibilité de proroger les subventions pour tous les ménages bénéficiant de l'aide aux loyers subventionnés;*
 3. *d'améliorer la communication auprès des locataires concernés s'agissant de la fin du subventionnement de leur logement.*
-
1. Des mesures incitatives pour chaque promoteur qui garantirait un pourcentage de logements d'utilité publique dans leur projet de construction ont été prévues par la fiche U12 du plan directeur cantonal (PDC) par des bonus d'utilisation du sol, adoptée par le Conseil d'Etat en juin 2011.
 2. Les subventions fédérales se sont éteintes dans plusieurs immeubles subventionnés mais le canton et les communes concernées vont continuer à garantir la prise en charge partielle des abaissements supplémentaires cantonal et communal dans les immeubles jusqu'à fin décembre 2017. En effet, lorsque la part fédérale tombe, le solde de ces aides individuelles au logement est répartie à raison de $\frac{1}{4}$ à charge de l'Etat; $\frac{1}{4}$ à charge de la commune sur laquelle se situe l'immeuble, $\frac{1}{4}$ à charge du propriétaire et $\frac{1}{4}$ demeurant à charge du locataire. Les immeubles concernés ont été construits dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété (LCAP), du 4 octobre 1974, et la loi cantonale sur l'aide au logement (LAL), du 17 décembre 1985. Selon ces dispositions légales, les locataires ont droit à des abaissements supplémentaires fixés selon leurs revenus et fortune et selon certains critères d'occupation. L'aide fédérale est automatiquement supprimée lorsque les abaissements supplémentaires arrivent à échéance, comme prévu par la loi initialement.

Vu l'évolution de la situation des personnes bénéficiaires d'aides financières concernant le paiement de leur loyer, le Conseil d'Etat en collaboration avec les communes, a décidé en octobre 2012 de proroger les aides financières à la personne dans les immeubles subventionnés dites "Affaires 85" par le maintien ou l'instauration du régime 4/4 (décrit ci-dessus). Pour finaliser cette mesure, il a été nécessaire de négocier 50 conventions,

puisque 50 immeubles sont concernés, avec les propriétaires et les communes concernées. Quarante-deux conventions ont été signées depuis lors.

Cette mesure permettra à ces locataires de ne pas subir d'augmentation trop abrupte et pourrait apporter en conséquence un "lissage" dans le départ de ces locataires, ce qui évitera des conséquences sociales lourdes et des pertes importantes de rendement pour les propriétaires.

De plus, le Conseil fédéral a débattu en mai 2013 au sujet de la discussion sur «La libre circulation des personnes et le marché du logement». Parmi les mesures décidées figure la prolongation des abaissements supplémentaires fédéraux. Il est donc prévu de prolonger de 19 à 21 ans le droit aux prestations d'abaissements supplémentaires 1 (ASI) dès janvier 2014.

La décision du Conseil fédéral de prolonger les ASI pour 2 ans au maximum impose la suspension par addendum des conventions 4/4 fraîchement signées. Le système se complexifie de plus en plus, en rendant la gestion au quotidien particulièrement pénible.

Le but du régime 4/4 est de lisser le départ de certains locataires qui ne pourront faire face à la perte des subventions des loyers annoncée depuis toujours. Le but de la prolongation de 2 ans par la Confédération suit le même dessein. Nous avons donc repoussé l'entrée en vigueur des conventions 4/4 qui seront remplacés par la prolongation fédérale. Ainsi, il serait souhaitable (et les mesures décrites dans le présent rapport visent ce but) que dans l'intervalle, suffisamment de coopératives d'habitation et d'appartements protégés voient le jour afin de pallier à l'extinction des aides à la personne et de répondre à la hausse de la demande constante de logement à loyer abordable, puisque le Conseil d'Etat n'a nullement l'intention de prolonger une troisième fois ce régime 4/4.

3. L'OCNL soutient les gérances dans cette tâche en préparant les documents à envoyer aux locataires. Les locataires concernés par l'arrêt complet des aides sont averties plus d'une année à l'avance. Les locataires connaissent les différentes dates d'extinction ou de passage au 4/4 ou à l'AS1 fédéral.

La commission cantonale du logement soutient le classement de ce postulat.

11.129

28 mars 2011

ad 11.011

Postulat du groupe socialiste

Allocation Logement

La fin de la LCAP permettra à l'Etat de faire des économies de subventions progressivement. En 2014, l'économie serait déjà de 940.000 francs par rapport au résultat des comptes 2010. Est-ce que les montants économisés sur les subventions pourraient être réaffectés à une aide individuelle (art. 11 LAL) (allocation logement) ciblée sur les familles et ceci dès le budget 2012 ?

Signataires: C. Bertschi, C. Fischer, M.-C. Jeanprêtre Pittet, M. Docourt Ducommun, M. Béguelin, G. Spoletini, F. Cuche, A. Laurent, M. Guillaume-Gentil-Henry, B. Hurni, C. Mermet, T. Huguenin-Elie et A. Blaser.

Et cette motion qui traite du même sujet :

09.124

26 mars 2009

**Motion populaire d'un groupe de citoyens
"Aide au logement (Appartements subventionnés)"**

Les signataires demandent que le Conseil d'Etat, conformément à la loi sur l'aide au logement, art.11, prévoie rapidement les modalités de versement des aides individuelles au logement et inscrive dans son budget des montants suffisants pour couvrir les besoins.

Brève motivation

Entre 2008 et 2017 toutes les aides fédérales au logement vont tomber, ce qui touche près de 2500 foyers au bénéfice d'un logement subventionné. Le canton de Neuchâtel est déjà très mal loti en matière de logements subventionnés avec un taux de 3% contre une moyenne de 10% en Suisse, alors même que les revenus des ménages sont inférieurs à la moyenne suisse, qu'il règne une pénurie de logements dans 4 des 6 districts et que les besoins sociaux augmentent chaque année. Les mesures destinées à favoriser la création et le développement de coopératives d'habitation ne sont de loin pas suffisantes pour compenser la perte importante de logements subventionnés. Il est urgent de prévoir un système d'aides à la personne comme le définit la loi et son règlement d'application; cela d'autant plus que le canton passe par une crise financière qui met à mal les finances de milliers de contribuables.

*Premier signataire: Didier Rochat, Ste Hélène 26, 2000 Neuchâtel (Parti évangélique PEV).
Motion populaire munie de 197 signatures.*

Cette aide individuelle est actuellement appliquée par le biais de la LAL1 selon la LCAP au niveau fédéral et par la mise en place du régime 4/4 en 2009 et de sa prorogation en 2013 jusqu'en fin 2017.

Pour rappel, l'idée est d'affecter des moyens constants au niveau du compte de fonctionnement à une politique de l'Offre qui contribue à stabiliser les prix plutôt qu'à une politique de la Demande qui participe, avec la pénurie qui est de plus en plus sévère, à l'inflation des prix des loyers. En d'autres termes, le Conseil d'Etat privilégie l'aide à la pierre plutôt que l'aide à la personne. L'article 11 de la loi reste malgré tout valable et autorise des interventions en cas d'extrême nécessité.

La commission cantonale du logement accepte le classement de ce postulat et de cette motion.

08.131

19 février 2008

**Postulat des groupes socialistes et PopVertsSol
«Encouragement fiscal à certaines coopératives d'habitation»**

Le Conseil d'Etat est chargé d'étudier des incitations fiscales de sa compétence, tant en matière d'impôt indirect (droits de mutation), que direct (bénéfice) pour les coopératives d'habitation ou fondations destinées à la promotion du logement abordable dans le respect des principes du développement durable. Ces incitations devront être réservées uniquement aux coopératives ou fondations bénéficiant d'une aide directe ou indirecte de l'Etat, et ayant leurs loyers contrôlés, ainsi que le revenu des bénéficiaires des logements concernés. Ces coopératives et fondations devront également soumettre leur compte à l'Etat.

Signataires: C. Bertschi, O. Duvoisin, P. Bonhôte, M. Bise et D. Angst.

Et ce postulat qui traite du même sujet :

08.126

29 janvier 2008

Postulat des groupes libéral-PPN et radical

«Encouragement fiscal aux coopératives d'habitation»

Afin de faciliter la création et le développement de coopératives ou fondations réalisant des logements à loyer abordable, le Conseil d'Etat est chargé d'étudier les incitations fiscales de sa compétence, tant en matière d'impôt indirect (droits de mutation) que direct (capital et bénéfice) et de nous proposer leur mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Signataires: L. Amez-Droz, Ph. Haeberli, J.-B. Wälti, V. Blétry-de Montmollin, A. Obrist, P.-A. Steiner, P. Ummel, J.-C. Baudoin, C. Gueissaz, M. Barben, F. Bigler, E. Bernouilli, C. Hostettler, J.-F. de Montmollin, P. Castella, O. Haussener, D. Humbert-Droz, F. Monnier, Ph. Bauer, J. Walder, L. Iff, Ph. Gnaegi, Y. Botteron, P. Sandoz, D. Cottier, N. Stauffer, Ch. Imhof et T. Perrin.

Le Conseil d'Etat estime que la réforme des entreprises acceptée par le peuple de 19 juin 2011 répond à ce postulat. En effet, la division par deux du taux d'imposition du bénéfice ainsi que l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital allègent fortement la charge fiscale des coopératives.

En effet les sociétés coopératives qui ont généralement beaucoup de fonds propres (capital) ont peut-être déjà constaté que la charge de l'impôt sur le capital a totalement ou fortement diminué. Pour les sociétés réalisant un bénéfice, seul l'impôt le plus élevé entre l'impôt sur le capital et l'impôt sur le bénéfice est dû. Dès 2012, ils ont constaté la baisse progressive de l'impôt sur le bénéfice.

Bases légales

Article 12 de la Loi concernant la perception de droits de mutation sur les transferts immobiliers :

Acquisition d'intérêt public

Alinéa 1: Le département désigné par le Conseil d'Etat exonère des lods les acquisitions faites par les communes dans l'intérêt public et qui ne poursuivent aucun but lucratif.

Alinéa 2: Aux mêmes conditions, il peut exonérer des lods les acquisitions des institutions reconnues d'utilité publique.

Les critères d'exonération pour but d'utilité publique sont les mêmes que pour l'impôt direct sur le bénéfice et sur le capital.

Or, les coopératives d'habitations ne remplissent pas les critères d'exonération fixés par la circulaire no 12 de l'Administration Fédérale des Contributions du 8 juillet 1994, relative à l'impôt fédéral direct¹⁰.

La commission cantonale du logement accepte le classement de ces postulats en précisant qu'il serait pertinent de réfléchir à des solutions pour inciter, voire contraindre les coopératives, après un certain nombre d'année, à soit investir les surplus de rendement dans de nouvelles constructions, d'investir en acquérant des parts sociales dans de nouveaux projets de coopérative ou de rétrocéder toute ou partie des aides à fonds perdus perçus à la création de la coopérative ou encore à participer au fonds de solidarité de l'ARMOUP.

¹⁰ Annexe 2

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Dans la mesure où le présent projet de loi est susceptible d'impliquer une dépense supérieure à 5 millions de francs, celui-ci doit être voté à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

9. PREAVIS DE LA COMMISSION CANTONALE DU LOGEMENT

La CCL s'est réunie le 30 avril 2014 et a préavisé favorablement ce rapport à l'unanimité.

10. REFERENDUM

Ce rapport est soumis au référendum facultatif.

11. CONCLUSIONS

La pénurie de logement qui s'étend désormais à tout le canton, la croissance démographique et les évolutions sociales génèrent de nouvelles pressions dans un domaine relevant des besoins primaires et grevant une part importante du budget des ménages.

Ces évolutions imposent une action de l'Etat dans le domaine du logement, avec des outils qui doivent être adaptés aussi au nouveau cadre financier.

Les instruments décrits dans le présent rapport ont été envisagés pour répondre à ces défis et en fonction de critères d'efficacité et d'économicité, en particulier en privilégiant ceux dont l'effet sera à la fois rapide et durable, et permettant de mobiliser l'action d'autres partenaires. En outre, les outils proposés sont respectueux des principes de liberté individuelle et économique dès lors qu'ils n'interviennent que comme des incitatifs.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de prendre acte du présent rapport et de vous prononcer sur les modifications de bases légales. Il propose également le classement des motions 09.115 et 09.124 ainsi que des postulats, 11.123 ad 11.011, 11.129 ad 11.011, 08.131 et 08.126.

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

Neuchâtel, le 26 mai 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL2)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 2014,
décète:

Article premier La loi sur l'aide au logement (LAL2), du 30 janvier 2008, est modifiée comme suit:

Art. 28

Abrogé

Art. 29, texte actuel

Le Grand Conseil vote dans un crédit-cadre quadriennal les moyens nécessaires pour favoriser la construction, la rénovation et la transformation d'immeubles locatifs à loyer abordable.

Art. 36 (nouvelle teneur)

¹L'office cantonal du logement collabore avec l'observatoire du territoire pour l'élaboration de la politique du logement.

²Le Conseil d'Etat fixe les modalités.

Art. 42

Abrogé

Article 2

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Article 3

¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

La secrétaire générale,

Décret
portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions de francs pour la réalisation de la politique du logement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mai 2014,
décète:

Article premier Un crédit cadre de 18 millions de francs est accordé au Conseil d'Etat pour la réalisation de la politique du logement pendant la période 2015-2018.

Art. 2 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par voie d'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 3 ¹Le présent décret est soumis au referendum facultatif.

² Le 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,

La secrétaire générale,

Annexe 1

Évolution des rubriques de fonctionnement 3402 jusqu'en 2018

N° rubrique budgétaire	Intitulé de la rubrique	B14	B15	PFT16	PFT17	PFT18
300'000	Commissions					
301'000	Personnel administratif et exploitation					
303'000	AVS, ALFA, chômage, accidents LAA					
304'000	Caisse de pensions					
	Total rubrique 30	244'000	246'000	249'000	252'000	255'000
310'030	Livres et périodiques	500	500	500	500	500
317'000	Déplacements	3'500	3'600	3'800	3'900	4'000
318'000	Mandats, expertises, études	120'000	140'000	160'000	180'000	200'000
319'800	Autres frais divers	5'000	5'000	5'000	5'000	5'000
362'448	Prise en charge d'intérêts communes	50'000	70'000	100'000	130'000	140'000
365'448	Prise en charge d'intérêts sté coop. & fondation	250'000	300'000	350'000	400'000	450'000
366'340	Prise en charge d'intérêts, construction	1'700'000	1'100'000	950'000	800'000	750'000
366'341	Prise en charge d'intérêts, rénovation	2'000	500	0	0	0
390'315	Charges intérêts et assurances	0	85'000	160'000	250'000	340'000
421'300	Intérêts s/créances	24'000	26'000	50'000	80'000	120'000
422'310	Revenus sur titres	2'500	2'500	2'500	2'500	2'500
439'850	Recettes diverses	300	300	300	300	300
462'000	Part communale	500'000	250'000	220'000	190'000	175'000
	Total rubriques 300 000	244'000	246'000	249'000	252'000	255'000
	Total rubriques charges hors salaires (30)	2'131'000	1'704'600	1'729'300	1'769'400	1'889'500
	Total rubriques recette	526'800	278'800	272'800	272'800	297'800
	Total général fct	1'848'200	1'671'800	1'705'500	1'748'600	1'846'700

Annexe 2

Conditions pour bénéficier de l'exonération fiscale octroyée aux projets d'utilité publique

1. Personne morale

Il doit s'agir d'une personne morale, le plus souvent de fondations ou d'associations. Les sociétés anonymes qui poursuivent des buts de pure utilité publique doivent renoncer dans leurs statuts à distribuer des dividendes et des tantièmes.

2. Exclusivité de l'utilisation des fonds

L'activité exonérée de l'impôt doit s'exercer exclusivement au profit de l'utilité publique ou du bien commun. Le but de la personne morale ne doit pas être lié à des buts lucratifs ou à d'autres intérêts de la personne morale, de ses membres ou de ses associés. La personne morale qui poursuit d'autres buts à côté de ses buts de service public ou de pure utilité publique peut éventuellement bénéficier d'une exonération partielle.

3. Irrévocabilité de l'affectation des fonds

Les fonds consacrés à la poursuite de buts justifiant l'exonération de l'impôt doivent être affectés irrévocablement, c'est-à-dire pour toujours, à ces buts. Un retour au(x) donateur(s) ou fondateur(s) doit être absolument exclu. En cas de dissolution de la personne morale, sa fortune doit revenir à une autre personne morale bénéficiant de l'exonération de l'impôt et poursuivant des buts semblables, ce qui doit figurer dans une clause intangible de l'acte de fondation.

4. Activité effective

En plus des conditions précédentes, il faut poursuivre effectivement les buts visés. Le simple fait de prétendre exercer statutairement une activité exonérée de l'impôt n'est pas suffisant. Les fondations qui ont pour but principal de constituer des capitaux en accumulant le produit de leurs placements (fondation de thésaurisation) sans commune mesure avec la réalisation de tâches futures, n'ont aucun droit à l'exonération selon le nouveau droit.

De plus, les personnes morales sont considérées à but de pure utilité publique, si elles remplissent les critères suivants :

- Intérêt général
- Désintéressement
- Buts économiques et fondations holdings

TABLE DES MATIERES

	<i>Pages</i>
RESUME	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Historique et cadre général	2
2. SITUATION ACTUELLE	4
2.1 Limites de l'aide à la personne	4
2.2 Aide à la pierre: aperçu des projets réalisés, en cours et futurs.....	5
3. CONSTATS ET PERSPECTIVES	9
3.1. Une pénurie de logement avérée	9
3.2. Le défi du vieillissement de la population	10
3.3. Niveau socio-économique des ménages dans le canton de Neuchâtel	12
3.4. Le logement vu sous l'angle de l'aménagement du territoire	12
3.5. Considérations qualitatives générales	13
3.6. Perspectives	14
4. VISION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHATEL	14
4.1 L'Etat comme garant du droit à se loger	15
4.2. Objectifs de la politique du logement.....	15
4.3. Mesures proposées et financement.....	15
4.4. L'observatoire du territoire.....	16
4.5. Rôle des communes	16
5. CONSEQUENCES FINANCIERES	17
5.1. Conséquences sur le personnel.....	17
5.2. Conséquences financières pour les communes	18
6. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE	18
6.1 Loi sur l'aide au logement 2.....	18
6.2. Décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions	18
pour la réalisation de la politique cantonale de logement	18
7. MOTIONS ET POSTULATS	19
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	24
9. PREAVIS DE LA COMMISSION CANTONALE DU LOGEMENT	24
10. REFERENDUM	24
11. CONCLUSIONS	24
Loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL2)	25
Décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions de francs pour la réalisation de la politique du logement	26
ANNEXE	
Annexe 1 : Évolution des rubriques de fonctionnement 3402 jusqu'en 2018.....	27
Annexe 2 : Conditions pour bénéficier de l'exonération fiscale octroyée aux projets d'utilité publique	28