

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

(Du 25 juin 2018)

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

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

*La commission parlementaire Politique cantonale du logement,*

composée de M<sup>mes</sup> et MM. Veronika Pantillon, présidente, Andreas Jurt, vice-président, Joël Desales, Laurent Debrot, Antoine Barizzi, Jean-Frédéric de Montmollin, Stéphane Rosselet, Boris Keller, Jonathan Gretillat, Françoise Jeanneret, Théo Huguenin-Elie, Daniel Rotsch et Christiane Barbey,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**1. COMMENTAIRE DE LA COMMISSION****1.1. Débat général**

Lors des séances du 14 et du 25 septembre 2018, la commission parlementaire Politique cantonale du logement a examiné le rapport 18.023 du Conseil d'État.

Le conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé, explique qu'il s'agit de la poursuite de la politique actuelle. Le Conseil d'État propose un rapport qui sollicite des solutions formelles de la part du Grand Conseil pour plusieurs motifs :

- Adaptation du point de vue technique de la gestion des outils de la politique du logement à la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).
- Engagement de ne plus faire traîner au-delà du terme prévu des crédits alloués pour des périodes quadriennales.
- Adaptation des outils à disposition de la politique du logement (volonté de permettre à de plus nombreux acteurs de contribuer à cette politique).

Ce rapport prévoit une très forte imbrication avec la politique médico-sociale. Il s'agit de fournir une offre adaptée au vieillissement de la population (appartements avec encadrement). D'autre part, il se veut être en parfaite coordination avec la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LCAT). Le Conseil d'État se réjouit de l'excellente collaboration avec les communes, et entre le service de l'aménagement du territoire (SAT), l'office du logement (OCNL) et le service de la santé publique (SCSP).

Fort de l'expérience de la période quadriennale échuë, qui n'a permis qu'une utilisation partielle des moyens envisagés, le Conseil d'État sollicite un crédit identique à utiliser sur une période de huit ans afin de donner de la stabilité et des garanties aux porteurs de projet. Dans le cas où les projets avanceraient plus rapidement et qu'il faille en soutenir de nouveaux, le Conseil d'État reviendra devant le Grand Conseil pour solliciter des tranches supplémentaires.

L'évolution du taux de logements vacants dans le canton de Neuchâtel montre qu'il n'existe plus de pénurie. Le Conseil d'État estime toutefois que l'offre, si elle est satisfaisante au niveau quantitatif, ne l'est pas au niveau qualitatif. Il y a notamment un réel besoin d'appartements adaptés au vieillissement de la population.

Le canton a également des objectifs de croissance annoncés grâce aux différentes politiques mises en œuvre en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité et d'attractivité générale du canton. L'absence de pénurie aujourd'hui n'est donc pas pérenne.

Les politiques menées aujourd'hui auront une influence sur le marché du logement dans 15 à 25 ans. L'objectif de 5% de logements d'utilité publique sur le marché neuchâtelois permettrait d'avoir une fonction stabilisatrice dans le cas où l'attractivité du canton se renforce dans les années à venir. Il s'agit d'une politique de long terme pour offrir les conditions d'un marché sain dans la durée. Finalement, il rappelle également les enjeux sociaux liés à la fin des aides à la personne dans les prochaines années.

La principale adaptation dans les outils proposés est de faire une proposition de catégorie intermédiaire, en permettant aux acteurs privés de s'inscrire dans des projets de logements possédant les caractéristiques des logements d'utilité publique (LUP) (couverture des coûts réels avec peu de marge et avantages quant à l'utilisation du sol). Toutefois, aucune aide directe de l'État ne serait octroyée puisqu'il ne s'agit pas d'acteurs d'utilité publique.

Le chef du département insiste sur le fait que ce qui est proposé est la division des moyens sollicités il y a quatre ans ! Le Conseil d'État est convaincu qu'il s'agit d'une politique de long terme et qu'il est pertinent de multiplier la durée du crédit par deux pour arriver à 8 ans au lieu de diviser le crédit par deux pour rester sur quatre ans. Le canton est relativement loin de l'objectif de 5% de logements vacants. Dans le cas où le canton n'arrive pas à atteindre cet objectif et à concrétiser sa politique de l'offre, il sera contraint de rouvrir des politiques de soutien à la personne.

La cheffe de l'OCNL précise qu'une grande part des 18 millions de francs sera offerte aux Maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) sous forme de prêts. Cela sous-entend qu'elle sera remboursée avec un taux d'intérêt de 1%. A priori, l'État achète l'argent un peu moins cher.

Concernant le poste supplémentaire, elle rappelle que l'office du logement représente actuellement 1,7 EPT, incluant la cheffe d'office. L'ajout d'un poste supplémentaire est au stade d'hypothèse et ne découle pas des nouveaux outils envisagés ; mais si les 30 projets se développant actuellement partent en même temps, il sera nécessaire d'envisager un engagement.

La commission salue l'excellente qualité du rapport et elle est convaincue des effets positifs que la nouvelle loi produira pour les raisons suivantes :

Actuellement, nous décomptons 2'719 logements d'utilité publique (LUP) soit une part de marché de 2,88%. Vouloir atteindre 5% (plus de 3 fois le seuil de pénurie) est un objectif intermédiaire. En comparaison intercantonale, nous sommes en retard (ZH = 25%, VD = 8%).

**L'effet démographique** est un défi lié au vieillissement de la population. Entre 2015 et 2040, la population de moins de 65 ans devrait augmenter 12 à 20 fois moins que le troisième âge (65 à 79 ans) et le quatrième âge (80 ans et plus). Afin de contenir la forte croissance des charges dans le domaine de la santé et du social, il est d'une importance stratégique de développer une politique qui permette aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible à domicile et dans un environnement familial.

**L'effet multiplicateur** est la réalité de continuer d'affecter des moyens budgétaires à une politique de l'offre (aide à la pierre), qui contribue à stabiliser les prix (politique non inflationniste), plutôt qu'à une politique de la demande (aide à la personne). Du point de vue économique, cet outil offre un fort effet de levier : 18 millions de francs de prêts et de

parts sociales provoqueront plus de 60 millions de francs d'investissement de la part des maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP). Il s'agit de toute fondation d'utilité publique et/ou de coopérative d'habitation et/ou de société anonyme à but non lucratif.

**L'effet de densification** favorise une occupation responsable du sol, en encourageant prioritairement les projets contribuant à une densification qualitative et jouissant d'une bonne desserte par les transports publics, ce qui répond aux exigences de la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

## **1.2. Entrée en matière (art. 171 OGC)**

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces projets de loi et de décret, puis de modifier le projet de loi comme suit :

### 1.3. Projet de loi et amendements

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Définitions</p> <p><b>Art. 4</b> <sup>1</sup>Sont définis comme des logements tous les espaces destinés durablement à l'habitation.</p> <p><sup>2</sup>Sont notamment réputés organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique, les maîtres d'ouvrages s'occupant de la construction de logements d'utilité publique et d'autres institutions se consacrant à l'encouragement de l'offre de logements à prix abordable.</p> <p><sup>3</sup>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.</p>	<p><i>Art. 4 (nouvelle teneur)</i></p> <p><sup>1</sup>Sont définis comme des logements d'utilité publique :</p> <p>a) Les logements à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique au sens de l'article 4, alinéa 2.</p> <p>b) Les appartements avec encadrement, labélisés tels que définis par la législation spécifique, dédiés aux rentiers AVS/AI, à prix coûtants, construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique au sens de l'article 4, alinéa 2.</p> <p>c) Les logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique remplissent les conditions cumulatives suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. faire partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements ;</li> <li>2. être destiné à la location à long terme ;</li> <li>3. respecter, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'État ;</li> <li>4. le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.</li> </ol> <p><sup>2</sup>Sont réputés maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP), toute fondation et/ou coopérative d'habitation, à but non lucratif, qui sert à couvrir les besoins en logements à prix coûtant et qui est membre d'associations telles que l'ARMOUP ou WOHNENSCHWEIZ. Seuls les MOUP peuvent obtenir les aides à la pierre décrites aux articles 18 à 24.</p>	<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p><i>Art. 4, alinéa 1, lettre c, chiffres 3 et 4, alinéa 2 (nouveau) et alinéa 3 (al. 2 du projet du Conseil d'État)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. respecter, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par <u>le Conseil d'État</u>.</li> <li>4. <i>supprimé</i></li> </ol> <p><sup>2</sup>(nouveau) <u>Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique des logements à loyers abordables (LLA) et procéder au contrôle des loyers plafonnés inscrits au registre foncier.</u></p> <p><sup>3</sup> (al. 2 du projet du Conseil d'État) Sont réputés maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP), toute fondation, coopérative d'habitation, <u>et/ou société</u>, à but non lucratif, qui sert à couvrir les besoins en logements à prix coûtant et qui est membre d'associations telles que l'ARMOUP ou WOHNENSCHWEIZ. Seuls les MOUP peuvent obtenir les aides à la pierre décrites aux articles 18 à 24.</p> <p><i>NB : si cet amendement est accepté, la teneur de l'article 29, in fine, sera la suivante : « ...au sens de l'article 4, alinéa 3. »</i></p> <p><b>Accepté par 11 voix et 1 abstention</b></p>

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Aide au logement</p> <p><b>Art. 10</b> L'Etat favorise la réalisation de logements à loyer abordable et la rénovation de logements existants, par l'octroi de subventions accordées sous forme d'aides financières.</p>	<p><i>Art. 10</i></p> <p>L'État favorise la réalisation de logements à loyer à prix coûtant conformément au plan directeur de l'aménagement du territoire ... <i>(suite inchangée)</i>.</p>	<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p><i>Art. 10</i></p> <p>L'État favorise la réalisation <u>et la rénovation</u> de logements à loyer à prix coûtant conformément au plan directeur de l'aménagement du territoire... <i>(suite inchangée)</i>.</p> <p><b>Accepté sans opposition.</b></p>
<p>CHAPITRE 2</p> <p><b>Encouragement à la réalisation de logements à loyer abordable</b></p>	<p>CHAPITRE 2 (titre) (nouvelle teneur)</p> <p><b>Encouragement à la réalisation de logements d'utilité publique</b></p>	<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p>CHAPITRE 2 (titre) (nouvelle teneur)</p> <p><b>Encouragement à la réalisation <u>et à la rénovation</u> de logements d'utilité publique</b></p> <p><b>Accepté sans opposition.</b></p>
		<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p><i>Art. 24a (nouveau)</i></p> <p><u>Note marginale :</u></p> <p><u>Réinvestissement et parts sociales acquises par l'État</u></p> <p><u><sup>1</sup>Après remboursement des prêts des autorités, si les disponibilités de la coopérative d'utilité publique le permettent, l'État peut l'inviter à investir dans un nouvel immeuble de logement d'utilité publique ou à acquérir des parts sociales dans une coopérative d'utilité publique nouvellement créée.</u></p> <p><u><sup>2</sup>A défaut, l'État peut exiger le remboursement des parts sociales acquises lors de la construction/rénovation dans le but d'obtenir les moyens nécessaires pour soutenir d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique.</u></p> <p><b>Accepté sans opposition.</b></p>

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
		<p><b>Amendement de la commission</b></p> <p><i>Art. 36a (nouveau)</i></p> <p><i>Note marginale : Informations et conseils</i></p> <p><i><sup>1</sup>L'office et les communes:</i></p> <p><i>a) dispensent, au public, aux acteurs de l'immobilier et aux autorités, informations et conseils concernant le principe de quartier durable ainsi que la construction et rénovation de logements d'utilité publique avec ou sans encadrement;</i></p> <p><i>b) coordonnent leurs activités;</i></p> <p><i>c) peuvent soutenir les organisations chargées d'informer et de conseiller le public et les autorités.</i></p> <p><i><sup>2</sup>L'office soutient les communes dans ces tâches.</i></p> <p><b>Accepté sans opposition.</b></p>

#### **1.4. Examen du rapport, commentaire du projet de loi article par article et amendements**

L'examen détaillé du rapport a suscité des questions pertinentes et a produit des idées et des propositions constructives émanant des commissaires, afin d'améliorer la loi. Celles-ci sont abordées ci-après :

Les termes utilisés ne sont pas complètement harmonisés dans les divers documents. Le rapport avance la reconnaissance de SA à but non lucratif (SA OSBL) en tant que MOUP, mais le Plan directeur cantonal (PDC) n'évoque pas les SA et insiste sur le fait qu'il s'agit de coopératives. La loi évoque elle aussi, uniquement les coopératives et les fondations sans faire mention de SA OSBL.

Quels sont les avantages pour les maîtres d'ouvrages qui construiraient des logements à loyer abordable (LLA) et qui aura droit à ces logements ?

La cheffe de l'OCNL donne l'exemple d'une société en tant que SA OSBL reconnue MOUP par l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP). Ces entreprises possèdent des statuts conformes à ce qui est attendu d'une coopérative ou d'une fondation d'utilité publique.

La fiche S12 du PDC « développer l'offre d'appartements avec encadrement » fait état du nombre d'appartements avec encadrement que le canton doit atteindre pour répondre aux besoins de la population. La fiche précise que 40% des appartements avec encadrement devront répondre au prix plafond des prestations complémentaires. Le canton comptait sur les MOUP pour construire ces logements mais la rareté des terrains rend la tâche compliquée, compte tenu du fait qu'il faut atteindre 1'000 logements en 2022 alors qu'il y en a 66 aujourd'hui.

La création d'une structure intermédiaire permettrait de dédier à la classe moyenne les LLA reconnus d'utilité publique, construits par des entreprises privées. Les maîtres d'ouvrage qui le feront volontairement bénéficieront d'un bonus d'utilisation au sol décrit dans la fiche U14. De plus, les communes, dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL), pourront imposer un certain nombre d'appartements avec encadrement. À ce moment-là, des acteurs privés pourront répondre à cette demande par le biais des LLA sur un terrain qui leur appartient. À titre d'exemple, La Coudre a un terrain qui accueillera environ 270 logements. La ville de Neuchâtel impose 20% de LUP et 20% de logement avec encadrement. Grâce à cette loi, le propriétaire privé de ce terrain pourra construire la totalité. Sans cette loi, il serait obligé de céder une partie du terrain à un MOUP pour créer du LUP pur.

Comment sera-t-il possible de s'assurer que ce sont les personnes nécessiteuses qui pourront en bénéficier ? Le chef du département confirme que rien ne garantira que les bénéficiaires soient les personnes qui en ont besoin. Ce n'est pas l'objectif. L'objectif est d'atteindre 5% de logements d'utilité publique (plus de 3 fois le seuil de pénurie) et un marché suffisamment fluide grâce à une offre suffisante, avec des prix stables (sans objectif de rendement). Cette offre créera un point de référence sur le marché permettant de ralentir la hausse des loyers. Les personnes dans le besoin seront alors face à un marché globalement plus abordable. La cheffe de l'OCNL ajoute qu'il y avait presque 600 logements « protégés » déjà existants. Toutefois ils ne sont pas labellisés « avec encadrement ». Comme il sera difficile de tous les mettre à niveau, il faudra en construire 1'000 jusqu'en 2022 et 1'800 à l'horizon 2030. À ce jour, 66 sont labellisés et une trentaine de projets sont à l'étude. 1'000 logements correspondent à une cinquantaine d'immeubles. Le chef du département précise que la politique du logement est orientée vers certains segments du marché. Les aides de la Confédération et du canton seront octroyées à des logements qui répondront à certains standards (niveau de qualité minimal requis mais sans dépassement d'une certaine norme en termes de

surface/habitants, de nombre de pièces/logement, etc.) L'État ne va pas alimenter l'offre sur un segment recherché par la population aisée.

La cheffe de l'office du logement explique la différence entre la coopérative d'habitation et la coopérative d'habitants. Dans le cadre de cette dernière, ce sont les futurs habitants qui mènent la construction. Cela présuppose de nombreuses connaissances en termes d'architecture, d'énergie, de tenue de chantier et de négociations bancaires. Des personnes défavorisées ne peuvent en principe pas se lancer dans de tels projets. De plus, le terrain accueillant la « Coopérative d'en face » interdit les voitures. Les habitants de cette coopérative ont donc signé une charte en s'engageant à renoncer à avoir un véhicule privé. Aucun promoteur privé n'aurait été d'accord de construire 21 logements en Minergie-P, sans possibilité d'accueillir des véhicules. Le projet est particulier car très engagé dans le système participatif, favorisant la mixité sociale et intergénérationnelle. Il reste sur des loyers à prix coûtant qui, lorsque les coûts seront maîtrisés, pourront baisser. De plus, les habitants ont décidé de ne pas engager d'entreprise générale, ce qui a nécessité de trouver énormément de fonds propres et a augmenté le prix des loyers et des parts sociales.

Les préoccupations principales avec les acteurs financiers étaient de savoir comment les bailleurs de fonds allaient réagir vis-à-vis des exigences posées (inscription au registre foncier, contrôle du loyer). Le Conseil d'État a choisi de ne pas traiter cette question de manière complète à l'occasion de ce rapport et de poursuivre le dialogue avec la Banque cantonale neuchâteloise pour déterminer si certains produits particuliers pourraient être offerts pour le financement de coopératives. La crainte principale est évidemment celle liée au contrôle du loyer, même s'il s'agit d'une crainte théorique car il n'y a eu aucun cas, à sa connaissance, d'immeubles restés sur le marché après une faillite de coopérative.

Dans le cadre de la consultation du projet de loi, le chef du département répond que les questions les plus sensibles tournaient autour de la mise en place de mécanismes de contrôle des loyers plus marqués, ainsi que de l'octroi de droits supplémentaires en termes d'aménagement du territoire aux MOUP.

Un commissaire trouve étrange que les LLA soient définis en fonction de la classe moyenne. D'autre part, il demande si les projets déjà en cours pourront également bénéficier du bonus d'utilisation du sol. Dans le cas contraire, il craint une distorsion de la concurrence. Il souhaite également savoir si les bonus peuvent également être obtenus dans le cadre d'une surélévation et si le public cible est la classe moyenne, les loyers seront plafonnés de manière élevée. Finalement, il demande si les personnes qui n'ont pas les moyens d'acquérir des parts de copropriété dans le cadre d'une coopérative, pourraient se voir allouer une aide indirecte. Le chef du département indique que c'est par la caractéristique des logements construits que sera visé le public cible de la classe moyenne. Ces logements devront répondre à des standards bien définis, permettant de viser une population donnée, pour bénéficier du bonus d'utilisation du sol. Il confirme qu'en cas de transformation (surélévation), le bonus d'utilisation du sol est également accordé pour autant que le projet corresponde aux exigences de l'utilité publique. La logique du bonus permet, au même titre que certains outils prévus par la LCAT sur des questions énergétiques, d'obtenir un avantage économique sans que l'État doive investir.

La cheffe de l'office du logement explique qu'une part sociale représente une forme de garantie de loyer. Toutefois, une majorité de gens aujourd'hui utilisent *Swiss Caution* et n'ont donc plus de garantie de loyer. Par contre il est possible d'utiliser le 2<sup>e</sup> pilier pour acquérir une part sociale. Les personnes les plus âgées, bien qu'elles n'aient pas toujours un revenu important, ont souvent quelques milliers de francs de côté. D'autre part, il existe des coopératives qui n'ont pas de parts sociales pour leurs locataires, mais prévoient une garantie de loyer standard, par exemple la coopérative d'artisans Coopérative libérale-radical (CORAD), à Neuchâtel. Divers modèles plus ou moins participatifs existent donc. Le point commun est toutefois que les loyers sont facturés au prix coûtant et que la Confédération et le canton surveillent cette gestion. Elle souhaiterait idéalement changer la charte des MOUP au niveau suisse pour qu'ils soient

fortement incités à construire de nouveaux immeubles ou à prendre des parts sociales dans de nouvelles coopératives.

Le plafonnement des LLA sera défini par le règlement d'application de la loi. Il faut que les petits appartements se situent dans les prix plafonnés des prestations complémentaires car si une personne d'un certain âge doit quitter son logement et ne peut pas entrer dans un appartement avec encadrement, elle risque de devoir être placée en home, ce qui serait un comble. Elle rappelle les chiffres des prestations complémentaires : 1'100 francs charges comprises pour une personne seule, 1'250 francs charges comprises pour un couple (avec ou sans enfant). En cas de décès, la personne survivante doit déménager. Elle recommande donc aux personnes en couple de prendre directement un deux pièces, qui doit faire entre 50 et 55 mètres carrés selon les normes du système d'évaluation des logements (SEL). Rares sont les personnes très aisées qui choisiront ce type de petits appartements et les rares exceptions permettront d'augmenter la mixité sociale.

La présidente exprime une certaine déception vis-à-vis de la lenteur de l'accroissement du nombre de logements sur le marché. Afin d'y remédier, elle indique que le groupe PVS proposera des moyens incitatifs dans le cadre de la LCAT (inventaire des terrains / bâtiments pouvant être repris par des MOUP, droits de préemption). Elle demande si, dans les cas de rigueur, il y aura malgré tout un fond permettant l'aide à la personne. Finalement, elle souhaite savoir ce qui sera annoté dans le registre foncier au sujet des LLA.

La cheffe de l'office du logement, au sujet du registre foncier, note qu'il s'agit d'une surveillance des prix des loyers reportés au règlement d'application de la loi (comme pour les MOUP standards). Concernant la fin des LCAP pour le quartier Denis-de-Rougemont, un accompagnement avec Pro Infirmis et Pro Senectute a eu lieu car les problématiques les plus graves touchaient les personnes handicapées et les personnes très âgées.

### ***Proposition d'un nouvel article (article 24a du projet de loi)***

Selon un commissaire, **la loi parle beaucoup d'encouragement et il n'y a pas véritablement d'éléments coercitifs**. Aussi, il s'interroge de savoir s'il ne serait pas souhaitable d'introduire dans la LCAT un zonage d'utilité publique à vocation LUP ou d'exiger des collectivités publiques qu'elles réservent une part de leur zone d'habitation pour des LUP. Il remarque également que les coopératives d'habitations se sont presque toutes développées sur des terrains appartenant précédemment à des collectivités publiques. Visiblement, la maîtrise foncière par les collectivités publiques joue un rôle primordial et la question se pose de savoir **s'il faudrait développer des outils de maîtrise foncière par les autorités publiques** (canton et communes). **Sa troisième suggestion est de trouver des outils pour faire circuler les moyens**. Lorsque l'État possède des parts dans une coopérative et que celle-ci est saine financièrement, il devrait pouvoir la contraindre à rembourser ses parts ou encore à réinvestir dans une nouvelle coopérative. Le même raisonnement peut être tenu concernant le terrain. Finalement il demande si le Conseil d'État connaît déjà la part des 18 millions de francs destinée aux coopératives et quelle sera la part destinée aux appartements avec encadrement. Le groupe socialiste constate qu'avec la fin de l'aide aux personnes, il est essentiel que les coopératives continuent à se développer.

Le chef du département répond que, pour l'essentiel, ces questions pourraient trouver réponse dans le cadre de la révision de la LCAT. S'agissant de la possibilité d'influencer les futures constructions, il juge intéressant de citer la cheffe de l'office du logement en disant que *les 90% du parc de logements de demain sont déjà construits*. Pour la part restante, le canton ne doit pas manquer les occasions de construire les appartements avec encadrement aux endroits stratégiques. Dans le cadre de la LCAT, les communes ont des outils permettant d'imposer une proportion de logements correspondant à ces caractéristiques. Concernant ce type de logements, il y a un objectif cantonal qui a été

décliné en objectifs par régions. Les communes travaillent ensemble pour déterminer les sites potentiels les plus adaptés pour répondre à cet objectif. Sur la base de ce travail, le Conseil d'État prendra un arrêté par région qui imposera, commune par commune, la réalisation d'un nombre donné d'appartements avec encadrement qui devront être prévus dans les PAL actuellement en révision. Les PAL qui ne respecteraient alors pas l'arrêté pourraient être rejetés. Le canton vérifiera si les objectifs assignés par région sont atteints, avec comme référence légale, l'arrêté du Conseil d'État.

Compte tenu de la mise en place constructive de ces outils avec les communes et dans le cadre de la révision de la LCAT, le Conseil d'État a renoncé à imaginer des outils plus contraignants. À priori l'État ne doit pas être le promoteur de projets de logements, mais doit orienter et réguler un marché où les promoteurs prennent les initiatives. Cela étant, le Conseil d'État encourage les communes à mener une politique foncière active, notamment sous l'égide du RUN. L'État a mis en place une politique visant à maintenir des réserves foncières permettant de mettre du terrain à disposition et incite les communes à mettre à disposition des terrains dont elles sont propriétaires, à des conditions favorables à l'émergence de projets d'utilité publique.

Concernant la construction de logements dans des zones d'utilité publique, cela n'est pas envisageable sous l'angle de l'aménagement du territoire, notamment car cela poserait trop de problèmes pour la revente de l'objet en cas de faillite de la coopérative.

Aujourd'hui les projets soutenus par l'État selon la LAL2 sont assez récents. Il n'y a donc pas encore de situations de coopératives ayant thésaurisé. La question est toutefois pertinente et la proposition du groupe socialiste lui paraît devoir être favorisée. Cela n'est pour l'instant pas mentionné dans la loi mais si la commission devait le demander, le Conseil d'État examinerait volontiers cette possibilité.

Quant à la dernière question, il précise qu'il est possible d'avoir des LUP qui soient des appartements avec encadrement, cela est même souhaitable car le segment de marché qui sera le plus sujet à de la spéculation et à une logique inflationniste, est le segment des appartements avec encadrement. Il ne faut donc pas opposer ces deux dynamiques mais en revanche il n'y a pas de quota dans le crédit. Les incitations vont vers les deux logiques et idéalement vers le mariage des deux.

La cheffe de l'OCNL indique que le but de ce nouvel article est d'éviter l'enrichissement de coopératives qui ne feraient pas circuler l'argent. Elle conserve l'espoir de pouvoir faire modifier la charte au niveau fédéral afin que tous les MOUP y soient soumis et pas uniquement à Neuchâtel. Le débat porte tout d'abord sur la possibilité d'exercer une pression fiscale sur les coopératives qui thésaurisent au lieu d'investir. La cheffe de l'office du logement précise que les coopératives d'habitation, d'habitants ou d'artisans sont soumises à l'impôt. Les fondations d'utilité publique, elles, ne le sont pas mais peuvent exceptionnellement être amenées à être taxées si elles thésaurisent. Elle recommande donc le remboursement des parts sociales de l'État, comme mentionné dans la proposition.

Le chef du département souhaite que les questions fiscales soient traitées hors de ce rapport. Il propose à la commission de déposer des postulats et des motions qui, cas échéant, seront soumis au service des contributions. Outre une réserve quant à la réelle portée de ce nouvel article, un commissaire exprime une préoccupation quant à l'octroi des outils de financement. Ceux-ci étant toujours liés au projet, il est possible qu'un organisme d'utilité publique thésaurise et puisse bénéficier des outils d'encouragement à la création de LUP pour un nouveau projet.

Dans la pratique, la cheffe de l'OCNL admet l'acquisition de parts sociales ainsi que l'octroi de prêts à une coopérative à un niveau moindre que les 20% autorisés par la loi. C'est ainsi qu'elle module pour faire en sorte que les logements existent, tout en se montrant précautionneuse dans l'utilisation de l'argent public. Elle convainc ainsi les fondations que c'est en construisant très vite qu'elles pourront conserver leur exonération d'utilité publique. Elle n'a donc pas besoin d'outils supplémentaires.

Le chef du département estime que cet article n'est pas anodin car il permet de fixer un nouveau principe dans la loi. Il donne la base à l'État pour se retirer si la gestion financière ne nécessite plus l'argent public. Il recommande la forme potestative dans l'alinéa 1 afin d'inciter l'État à suivre ces dossiers.

La formulation retenue par la commission, sans opposition, figure dans le tableau des amendements, au chapitre 1.3 du présent rapport, article 24a.

### ***Proposition d'un nouvel article (article 36a du projet de loi)***

Un député se réfère à la loi sur l'énergie (loi de promotion) et constate que la tâche d'informer ne figure pas dans la loi d'aide au logement. Qu'en est-il de la problématique fiscale ? Le chef du département indique que la cheffe de l'OCNL assure ce rôle de conseillère aussi bien auprès des milieux immobiliers qu'auprès de la population. Il ne s'oppose toutefois pas à ancrer ce rôle-là dans la loi (sans pour autant multiplier les effectifs). Pour ce qui est des outils de promotion des économies d'énergie, il existe des standards énergétiques pour les projets soutenus dans le cadre de la politique du logement.

La cheffe de l'OCNL explique qu'elle a repris l'essence du propos de la loi sur l'énergie en ajoutant le principe du quartier durable pour évoquer la qualité.

Est-il nécessaire de préciser cette mission dans la loi ? Le chef du département confirme que c'est du *nice to have* et non du *need to have*. Mais il ajoute qu'il ne s'agit que de reconnaître une tâche déjà assumée par l'office et ne nécessitant pas d'EPT supplémentaires.

Qu'en est-il du sens d'impliquer explicitement les communes ? Le député précise qu'il ne s'agit pas d'une tâche active des communes, seul l'office devrait être mentionné. Le chef du département pense que dès que les rôles sont précisés, il faut être exhaustif quant aux acteurs qui sont en charge. Il rappelle que la politique du logement n'est pas une politique exclusivement cantonale, il s'agit d'une responsabilité des autorités politiques du canton et des communes. Il est nécessaire d'avoir des partenaires dans les communes qui, en l'absence de leur mention dans la loi, pourraient ne plus se sentir concernées. Le député ajoute que cet article intitulé *Informations et conseils* permettra d'élargir l'information à la population en soutenant des organismes tiers œuvrant dans ce sens. Mais il ne faudrait s'assurer que cette possibilité ne soit pas fermée aux entreprises à but lucratif qui remplissent une tâche d'information.

La formulation retenue par la commission, sans opposition, figure dans le tableau des amendements, au chapitre 1.3 du présent rapport, article 36a.

### ***Interpellation Aël Kistler 18.179, du 1<sup>er</sup> septembre 2018, Reconnaissance de l'intérêt public des coopératives d'habitants et d'habitation par l'assouplissement en matière de droit de mutation (réponse du Conseil d'État le 3 octobre 2018 en session)***

Le chef du département explique que cette modification exigerait un examen approfondi de la part du service des contributions. Toutefois, le service n'est pas en mesure de la traiter immédiatement en raison de l'ampleur des réformes fiscales en cours. Cette interpellation sera donc traitée avec sérieux ultérieurement, étant donné que la problématique fiscale ne doit pas être traitée dans ce rapport. La présidente demande si, afin de ne pas oublier cette interpellation, il serait judicieux de formuler un projet de loi à ce sujet pour traitement par la commission Fiscalité. Le chef du département confirme que cet objet intéressant mérite d'être thématiqué et ne sera donc pas oublié.

## **Examen du projet de loi article par article**

### *Article 4, lettre c*

Les commissaires sont d'accord que la définition des MOUP englobe également les sociétés sans but lucratif.

### *Article 10 et titre du chapitre 2*

Le rapport du Conseil d'État fait mention du fait que ce dernier renonce momentanément à prendre des mesures particulières s'agissant des communes qui connaissent un fort taux de pénurie ou qui ont peu de logements à loyer abordable. Un commissaire estime que si le canton souhaite avoir une réelle influence sur les LLA, il faut que les efforts puissent être concentrés justement sur ces communes. Il se demande comment l'État fera pour y parvenir alors que la loi en tant que telle ne le prévoit pas. M. Kurth indique que le canton s'appuiera sur l'article 33 de la LAL2 actuelle :

*Conseil d'Etat*

**Art. 33** <sup>1</sup>*Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance.*

<sup>2</sup>*Il en édicte les dispositions d'exécution.*

<sup>3</sup>*Il peut déterminer dans le canton les communes dans lesquelles certaines des mesures d'encouragement prévues par la loi s'appliquent de préférence.*

<sup>4</sup>*Il tient compte des recommandations de l'observatoire cantonal du logement.*

L'ajout d'une mention concernant la rénovation dans l'article 10 ainsi qu'au titre du chapitre 2 est acceptée sans opposition.

### *Article 29*

Un commissaire fait remarquer qu'il est difficile pour les personnes de faible situation financière de se payer des parts sociales dans une coopérative. Il se demande dans quelle mesure l'État pourrait, sur le modèle de *Swiss Caution*, accorder des prêts à taux préférentiel. M. Kurth estime la demande intéressante mais relève qu'il s'agirait bel et bien d'aide à la personne dont la gestion dépendrait d'un autre office. Il privilégierait le soutien, par des garanties de l'État, d'instituts financiers qui se chargeraient de cette tâche. Ce commissaire propose à la commission de déposer un postulat. Certains commissaires trouvent cette proposition intéressante mais d'autres estiment qu'il ne faut pas s'immiscer dans la politique commerciale des banques et souhaiteraient que le proposant se documente de manière plus détaillée avant de formuler un postulat.

## **2. VOTES FINAUX**

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

## **3. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)**

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

#### **4. MOTION DONT LE CONSEIL D'ÉTAT PROPOSE LE CLASSEMENT**

Par 9 voix contre 3, la commission propose au Grand Conseil de refuser le classement de la motion Claude Borel 08.128, du 30 janvier 2008, « Hautes écoles neuchâtelaises : coordination de la restauration et de l'hébergement ».

Certains commissaires constatent que le projet de loi ne répond pas à cette motion. La problématique du logement étudiant n'est pas réglée et tend à être trop vite évacuée sous prétexte que d'autres solutions existent. À leurs yeux, il s'agit d'un aspect essentiel au rayonnement des hautes écoles du canton. Finalement, ils n'estiment pas correct de classer une motion à laquelle il n'a pas été répondu.

Le chef du DFS juge que la problématique soulevée à l'époque ne traduit plus une actualité. La limite de pénurie d'appartements s'est atténuée sur le littoral et est dépassée dans les autres régions. De plus, la durée des trajets en transports publics s'est raccourcie, de sorte que l'offre à proximité des Hautes écoles et dans l'ensemble du canton est satisfaisante.

#### **5. POSTULAT DÉPOSÉ (cf. annexe)**

Sans opposition, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat 18.198, du 22 octobre 2018, Faciliter l'acquisition de parts sociales de coopératives d'habitation.

Neuchâtel, le 22 octobre 2018

Au nom de la commission  
Politique cantonale du logement :

*La présidente*  
V. PANTILLON

*Le rapporteur,*  
A. JURT

22 octobre 2018

18.198  
ad 18.023**Postulat de la commission Politique cantonale du logement****Faciliter l'acquisition de parts sociales de coopératives d'habitation**

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'étudier l'opportunité ainsi que les voies et moyens de mettre en place, par délégation ou en partenariat avec les acteurs des institutions bancaires présentes sur le territoire neuchâtelois, un système de cautionnement ou de prêts à taux réduits pour les particuliers souhaitant acquérir des parts sociales de coopératives d'habitation ou d'habitants proposant des logements d'utilité publique dans le canton de Neuchâtel.

*Développement*

Conformément au rapport du Conseil d'État au Grand Conseil du 25 juin 2018 à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL2) et d'un projet de décret portant octroi d'un crédit-cadre sur huit ans de 18 millions de francs pour la poursuite de la politique du logement, les outils visant à augmenter puis à maintenir la proportion de logements à loyer modérés (aides à la pierre) remplaçant les anciennes aides directes aux locataires (aides à la personne) ont notamment pour objectif d'encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyers modérés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Le résultat ainsi escompté est de limiter dans la durée les risques de mouvement spéculatif du marché neuchâtelois du logement et de répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenus modestes (en particulier les familles, les étudiants, les personnes âgées ou en situation de handicap).

Lors des travaux parlementaires, il est apparu à la commission temporaire du Grand Conseil que dans un certain nombre de cas, les personnes à revenus modestes pouvaient éprouver des difficultés financières pour l'acquisition de parts sociales de maîtres d'ouvrages d'utilité publique (en particulier les coopératives d'habitation ou d'habitants), condition impérative pour l'accès aux logements construits par ces entités. En effet, les outils de cautionnement ou de prêts proposés notamment aux locataires par certaines institutions privées pour la constitution de garanties de loyers, n'existe à ce jour pas pour l'acquisition de parts sociales. Cela peut créer un frein non négligeable à l'accès à des logements d'utilité publique et à loyers modérés pour la population à revenus modestes, dont le besoin en logements de ce type est évident.

Dès lors, il paraît judicieux et intéressant d'étudier les possibilités de mettre en place un système d'octroi de cautionnements et de prêts à taux d'intérêts réduits ou limités aux particuliers souhaitant acquérir des parts sociales de maîtres d'ouvrages d'utilité publique. Dans l'idéal, un tel système devrait être délégué à des acteurs spécialisés dans le domaine, l'État pouvant se porter garant des prêts et cautionnements accordés, selon des conditions spécifiques à définir.

Signataire : Veronika Pantillon, présidente de la commission.