

Rapport du Conseil d'État 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 sur huit ans de 24 millions de francs pour la réalisation de la politique du logement

(Du 28 septembre 2026)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

L'objectif de la politique cantonale du logement est d'augmenter puis de maintenir la proportion de logements à loyer abordable par rapport à l'ensemble du marché. L'enjeu est ainsi de limiter dans la durée les risques de mouvements spéculatifs du marché du logement et de répondre aux besoins de la population neuchâteloise, particulièrement dans les zones en situation de pénurie. Cet enjeu est d'autant plus important que le poids disproportionné des charges de logement dans le budget des ménages affecte un nombre toujours croissant de classes de revenu.

Depuis son entrée en vigueur en 2009, la Loi cantonale sur l'aide au logement (LAL2) a visé principalement à encourager la réalisation et la rénovation de logements d'utilité publique (LUP) à prix coûtant au travers d'un fonds d'aide au logement. Il s'agissait alors de faire suite à l'extinction progressive, dès 2009 et jusqu'en 2028, des aides fédérales encourageant la construction et l'accession à la propriété.

Le principal levier d'action de la politique du logement a été, jusqu'ici, de soutenir la création de structures intermédiaires sous forme d'appartements avec encadrement dédiés aux bénéficiaires de rentes AVS et AI. Ce levier, qui contribue avant tout à faire face au défi du vieillissement démographique, permet en outre d'accélérer la remise sur le marché de logements de dimensions adéquates pour les familles. Les objectifs quantitatifs en la matière demeurant d'actualité, le Conseil d'État entend maintenir ce levier d'action.

Par ailleurs, depuis 2025, avec la mise en œuvre du programme RÉNO-NE, la politique du logement est également mise à contribution, en complément au programme Bâtiment, afin d'accompagner les propriétaires dans la rénovation de logements patrimoniaux dans les cœurs de localités.

En sus de ces deux problématiques, le canton de Neuchâtel est, comme d'autres cantons, confronté de manière croissante à celles de l'accès au logement et de l'augmentation de la part des charges de logement dans le budget des ménages. Ces problématiques découlent toutes deux largement de la situation de pénurie de logement que connaissent désormais de manière permanente et depuis de nombreuses années deux de ses quatre régions (Littoral et Val-de-Ruz).

En outre, le canton de Neuchâtel a renoué depuis cinq ans avec une croissance démographique qu'il convient de soutenir, voire de renforcer par une réponse calibrée en matière d'offre de logements.

Le Conseil d'État propose ainsi de nouvelles mesures visant à intensifier l'aide à la pierre. Il s'agit d'incitations d'ordre fiscal, d'un bonus d'utilisation du sol en cas de réalisation de « quartiers durables » certifiés et de l'intensification, grâce au renforcement de l'office cantonal du logement (OCNL), de l'appui et du conseil aux communes, lesquelles ont un rôle déterminant à jouer en la matière.

Sur la base de ces constats, le Conseil d'État entend également inscrire le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et la lutte contre la pénurie de logements comme objectifs supplémentaires de la LAL2. C'est également sur cet argument que reposent, d'une part, la demande d'augmentation de l'enveloppe financière allouée à la politique du logement destinée à financer les nouvelles mesures d'incitation exposées dans le présent rapport ainsi que, d'autre part, l'augmentation de la dotation de l'OCNL.

1. INTRODUCTION

Le logement est une préoccupation d'importance croissante pour les citoyen-ne-s. Il représente un bien essentiel et consomme une part importante du revenu des ménages. De bonnes conditions de logement et d'accès à celui-ci sont essentielles pour le développement social et économique du canton.

Depuis 2021, après une trêve de deux ans et la mise sur le marché de nouvelles constructions, on constate au niveau cantonal une baisse marquée du taux de vacance des logements, qui s'élève à 1,64% en 2026, proche du taux de pénurie (1,5%). De plus, il est réducteur de s'arrêter au seul taux cantonal. En effet, d'importantes disparités existent entre les différentes régions du canton. Le Littoral et le Val-de-Ruz sont en situation de pénurie presque continue depuis 30 ans, tandis que le Val-de-Travers connaît lui aussi par moments de telles situations. Ainsi, la pénurie de logements affecte durablement plus de deux tiers de la population neuchâteloise.

Trouver un logement décent à loyer abordable dans les régions frappées par la pénurie représente donc un défi pour une part croissante de la population, tout particulièrement les étudiant-e-s, les jeunes qui souhaitent prendre leur envol, les familles, les nouvelles et nouveaux arrivant-e-s, les couples séparés ou encore l'ensemble des populations précarisées ou fragilisées, notamment les seniors et les personnes vivant avec un handicap. Ce phénomène est accentué par le retour, depuis cinq ans, à une dynamique de croissance démographique.

Cette situation confirme la nécessité de soutenir davantage la construction et la rénovation de logements d'utilité publique, répondant ainsi à un mandat constitutionnel au double plan fédéral et cantonal. Celui-ci enjoint les autorités à prendre des mesures permettant à chacun-e de trouver un logement répondant à ses besoins et correspondant à ses moyens, en tenant compte en particulier des caractéristiques des différentes catégories de la population énumérées ci-avant.

Les disparités régionales plaident aussi, plus largement, pour le maintien de politiques volontaristes en matière de domiciliation et d'attractivité dans l'entier du canton, portées tant par l'État que les communes.

2. HISTORIQUE ET CADRE GÉNÉRAL

2.1 Dispositions et outils mis en œuvre au plan fédéral

2.1.1. 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 a longtemps constitué le texte fondamental pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ; elle a également induit la création de l'office fédéral

du logement. La LCAP a permis de mettre sur le marché des logements à des loyers sensiblement plus bas que ceux du marché.

Dès l'adoption, en 1985, de la loi cantonale sur l'aide au logement, des aides cantonales et communales sont venues la renforcer dans les opérations de construction de logements subventionnés.

2.1.2. La loi fédérale sur le logement

La loi sur le logement (LOG) est entrée en vigueur le 1er octobre 2003. Elle complète la LCAP. En vertu de la LOG, la Confédération veut encourager la construction ou la rénovation de logements locatifs pour les ménages à revenu modeste, les activités des organisations de la construction de logements d'utilité publique (LUP) et la recherche sur le logement.

Selon le message du Conseil fédéral, l'encouragement à la construction et à la rénovation de logements favorise les politiques cantonales. Le programme d'encouragement de la Confédération est administré par les deux associations faîtières, l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP) et son équivalente alémanique Wohnenschweiz, actives dans toute la Suisse et qui fédèrent et soutiennent la construction de logements d'utilité publique. Ces organisations offrent à leurs membres, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), constitués de 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 les suivants :

- La Centrale d'émission (CCL) : la CCL place chaque année plusieurs emprunts sur le marché des capitaux. Elle 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 et reçoivent donc la meilleure évaluation possible, soit le rating AAA. Le taux d'intérêt proposé actuellement aux MOUP est ainsi de 1,035% pour 20 ans sans amortissement. Sur proposition du Conseil fédéral, les Chambres ont approuvé en juin 2026 un crédit d'engagement de 1,92 milliard de francs, confirmant le maintien de cet instrument de cautionnement pour les années 2027 à 2033. Il convient de souligner que depuis l'entrée en vigueur de la LOG en 2003, la Confédération n'a jamais eu à honorer de caution sur un prêt octroyé.
- Le Fonds de roulement : le Fonds de roulement est géré par les associations faîtières des coopératives d'habitation et permet d'accorder des prêts à taux préférentiels aux MOUP pour la construction et la rénovation de LUP ainsi que pour l'acquisition de terrains à bâtir. Sur proposition du Conseil fédéral, les Chambres ont accepté d'augmenter la dotation du Fonds de roulement de 250 millions de francs et de prévoir une nouvelle augmentation de 150 millions pour la période 2030-2034.
- Le Fonds de solidarité de l'Association suisse des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (WBG) : il est alimenté à titre volontaire par les MOUP membres de l'association. Ses prêts à taux favorables sont octroyés, en supplément ou en lieu et place de ceux du Fonds de roulement, à des projets méritant d'être particulièrement encouragés.

Ces outils et leur renforcement sont l'illustration de la ferme volonté des autorités fédérales d'encourager les activités des coopératives d'habitation et/ou des fondations à but non lucratif dans le but d'augmenter la production de logements à prix coûtant, en cohérence avec l'art. 108 de la Constitution fédérale

2.1.3. Plan d'action sur la pénurie du logement

Dans de nombreuses régions et localités suisses, la pénurie de logement est une réalité depuis plusieurs années. Afin de répondre à cette problématique, la Confédération a réuni en 2024 des représentant-e-s des cantons, des villes et des communes ainsi que du secteur de l'immobilier et

de la construction lors de deux tables rondes. Un plan d'action contre la pénurie de logements découlant de ces travaux a été élaboré et publié en 2025¹.

Il propose la mise en œuvre de 39 mesures regroupées selon 3 thèmes :

- Faciliter un développement vers l'intérieur de qualité et le mettre en œuvre ;
- Renforcer et accélérer les procédures ;
- Garantir suffisamment de logements à loyer modéré et adaptés aux besoins ;

2.2. Dispositions et outils mis en œuvre au plan cantonal

Vu son importance pour nombre de ménages, la problématique du logement constitue aussi une des préoccupations essentielles des autorités depuis plusieurs législatures. Les mesures qui sont aujourd'hui proposées à votre autorité répondent à l'aggravation de la situation et s'inscrivent dans la continuité de celles mises en œuvre depuis plus d'un demi-siècle pour encourager 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'État et des communes à la construction de logements (décrets d'avril 1946² et de novembre 1947³). La base légale a été développée durant les décennies suivantes afin de soutenir les projets d'habitations à loyers modérés (HLM). Elle a ensuite été régulièrement développée en soutien à la réalisation de logements à loyers modérés, ainsi qu'à la transformation et à la modernisation de logements anciens.

Le canton, par son Office du logement, gère également l'administration des immeubles encore concernés par les aides fédérales à la personne, qui s'éteindront en 2028.

2.3. Au niveau des communes

Les communes ont un rôle essentiel à jouer pour permettre la réalisation de logements d'utilité publique. Elles peuvent notamment :

- jouer un rôle actif dans l'achat de terrains à bâtir pour le logement d'utilité publique (stratégie foncière active) ;
- mettre à disposition des terrains pour la construction de logements ;
- accorder un droit de superficie sur les terrains à bâtir ;
- accorder des aides financières sous formes de prêt ou d'acquisition de parts sociales par exemple.

Le Conseil d'État a longtemps renoncé à prendre des mesures contraignantes envers les communes à forts taux de pénurie ou qui seraient notoirement en manque de logements à loyer abordable. Les évolutions mises en évidence au chapitre 3 remettent aujourd'hui en question cette position.

Il est nécessaire que les communes s'engagent à développer et à moderniser leur parc de logements, notamment en soutenant les coopératives d'habitation mais aussi les fondations et autres sociétés sans but lucratif. Un tel engagement est primordial à plusieurs titres : il contribue à répondre à une problématique d'intérêt public frappant une part croissante et désormais majoritaire de la population, à répondre aux défis énergétiques ainsi que, subsidiairement, à augmenter l'attractivité résidentielle, le tout en conservant des loyers raisonnables. Le Conseil d'État ne peut que saluer à ce titre l'engagement volontariste, y compris financier, de certaines communes s'inscrivant en cohérence avec les lignes de la politique cantonale.

L'office du logement est également fréquemment sollicité par l'association des communes neuchâteloise (ACN) et ses conférences des directions communales (CDC), en particulier Santé et

¹ <https://www.bwo.admin.ch/fr/plan-d-action-sur-la-penurie-du-logement>

² RSN 841.10

³ RSN 841.11

Aménagement du territoire afin de faire avancer les projets de manière concertée et à l'échelle régionale. Comme le prévoit la fiche S_12 du plan directeur cantonal⁴, la collaboration entre le canton et les communes est particulièrement décisive dans le dossier de la planification médico-sociale (PMS) et des nouveaux plans d'aménagements locaux (PAL) qui permettent aux communes d'imposer la part de LUP souhaitée dans des plans de quartier ou plans spéciaux, comme c'est le cas pour la commune de Neuchâtel, ce qui explique sans doute pourquoi c'est sur le territoire de cette dernière que se situe la majorité des projets de LUP en cours ou annoncés.

À l'avenir, comme cela sera développé au chapitre 5, le Conseil d'État entend intensifier, par un renforcement de l'OCNL, le conseil et l'appui aux communes, lesquelles, comme cela a été exposé, sont des partenaires-clé en matière de politique du logement.

3. SITUATION ACTUELLE

3.1. Fin des aides à la personne

Dans le cadre de l'application des lois fédérales et cantonales sur les logements subventionnés, l'office cantonal du logement a accompagné depuis 2009 l'extinction progressive des subventions dans les immeubles bénéficiant du régime mis en place par la LCAP, arrivant à échéance comme prévu par la loi.

3.2. Aide à la pierre (LUP)

La LAL2 du 26 septembre 2007, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, a permis une refonte du système de l'aide au logement. Elle est destinée à s'appliquer en parallèle aux dispositions fédérales inscrites dans la LOG.

L'extinction des aides LCAP est la raison principale qui a amené le canton de Neuchâtel à adopter cette nouvelle loi destinée, par une « aide à la pierre », à encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyer à prix coûtant. À cet effet, la création d'un fonds d'aide au logement alimenté par un premier crédit-cadre quadriennal a permis de soutenir plusieurs projets de LUP tels que les coopératives Les Héliotropes (Cernier), Le Corbusier (La Chaux-de-Fonds) ou la Coopérative d'en-face (Neuchâtel), mais aussi de nombreux projets d'appartements avec encadrement dédiés aux bénéficiaires d'une rente AVS/AI dans le cadre de la planification médico-sociale (PMS), tels que Les Lilas (Chézard-Saint-Martin) ou Les Forges (La Chaux-de-Fonds).

L'aide à la pierre est destinée, par une politique de l'offre, à contribuer à détendre le marché et à stabiliser les prix, par opposition aux outils d'aide à la personne, assimilables à une politique de la demande contribuant plutôt à la hausse des prix des loyers. De plus, ces aides à la pierre permettent d'encourager la rénovation d'immeubles en friche et l'augmentation de l'attractivité de certains quartiers. Les situations de pénurie que connaissent certaines régions du canton contribuent directement à l'inflation des loyers et renforcent la nécessité d'une telle politique, qui vise une meilleure stabilité à moyen et long terme du marché du logement.

En stimulant l'offre, la politique du logement contribue aussi à répondre plus rapidement aux évolutions sociétales. C'est notamment le cas des soutiens aux projets d'appartements avec encadrements répondant aux orientations de la PMS, en particulier la volonté de favoriser l'accompagnement à domicile des personnes âgées.

La notion d'utilité publique est centrale dans la nouvelle politique du logement. Est qualifiée d'utilité publique toute activité à but non lucratif qui vise à couvrir les besoins en logements à loyer à prix coûtant prioritairement dans les communes connaissant la pénurie, sans exclure d'autres raisons telles que le besoin d'appartements avec encadrement, le soutien à une politique publique cantonale ou les enjeux patrimoniaux. Les loyers de ces logements sont fixés sur le principe de la couverture des coûts effectifs, dit du « loyer à prix coûtant ». Tout rendement supplémentaire est intégralement réinvesti dans l'entretien et la rénovation des logements ou dans la construction d'un nouvel

⁴https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/02_Plan_directeur_cantonal/PCant_PDC_FichesCoordination_S12.pdf

immeuble, rendant de fait caduque toute spéculation et évitant ainsi l'alimentation d'une spirale inflationniste des loyers.

Élément central du dispositif d'aide à la pierre, les coopératives d'habitation sont des organismes privés sans but lucratif. Sous ce régime, les immeubles sont la propriété collective des occupant-e-s, appelé-e-s coopérateurs et coopératrices, qui détiennent des parts sociales constituant les fonds propres et considérées comme une garantie de loyer. Chaque part sociale offre une voix aux coopérateurs-trices lors des assemblées générales. La gestion de l'immeuble est donc participative. Les revenus tirés des loyers suffisent à assurer un niveau de rénovation de qualité et fournissent une bonne protection contre les congés. 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. Les coopératives contribuent ainsi à l'objectif précité de détente du marché et de stabilisation des prix.

Les mesures cantonales d'encouragement pour ce type de projets sont :

- les prêts à taux préférentiel ;
- les cautionnements simples ;
- la prise en charge d'intérêts en cas de rénovation seulement ;
- l'acquisition de parts sociales dans les coopératives d'habitation ;
- la mise à disposition de terrains par droit de superficie.

Il convient ici de rappeler l'importance et la pertinence du droit de superficie (DDP) comme instrument de la politique en matière de logements, particulièrement pour les communes mais aussi pour le canton, même si ce dernier ne possède pas énormément de surfaces propices au logement. Le DDP permet au superficiel public ou privé de maintenir la maîtrise de son patrimoine foncier tout en bénéficiant d'une rente annuelle et en stimulant la construction de logements à loyer à prix coûtant selon des conditions techniques, écologiques, sociales ou encore intergénérationnelles qu'il édicte dans l'acte notarié formalisant le DDP.

Grâce à ce système, le maître d'ouvrage n'a pas à acquérir le foncier et peut de ce fait proposer des loyers inférieurs au marché libre, et ce dès la mise sur le marché. Les projets de LUP combinant l'ensemble des aides possibles sont bien entendu ceux qui permettent de proposer et de maintenir les loyers à un niveau nettement inférieur au marché.

Tout comme la loi fédérale ne s'adresse qu'aux MOUP œuvrant à la construction ou à la rénovation de LUP, la LAL2 est destinée aux MOUP constitués en organismes sans but lucratif, tels que les coopératives d'habitation, d'habitant-e-s, d'artisan-e-s, les fondations d'utilité publique et les sociétés anonymes sans but lucratif ou les communes.

Le tableau 1 ci-dessous présente les différents projets de construction et de rénovation soutenus depuis le précédent rapport sur la politique du logement, en distinguant, dans la dernière colonne, les prêts de l'acquisition de parts sociales (PS) et de la prise en charge d'intérêt (Pci).

Tableau 1 : Récapitulatif des projets soutenus (réalisés et en cours) depuis le rapport 18.023

Année 1ère pierre	Nom du projet et lieu	Nombre de log. + type (lup ou ae)	Nature du projet	Instruments de la LAL2 mis en œuvre
2019	Coopérative Arc-en-Ciel, Fleurs du Van, Couvet	25 LUP ae	Construction Minergie n° NE-501	Prêt 1'080'000 PS 480'000
2020	Coopérative Arc-en-Ciel, La Musinière, St-Blaise	18 LUP ae	Construction Minergie n° NE-588	Prêt 500'000 PS 82'700
2020	Fondation AHDLB, La Capitane, St-Aubin	34 LUP ae	Construction Minergie n° NE-523	Prêt 1'400'000
2021	Coopérative Arc-en-Ciel, Bel-Air, Les Brenets	17 LUP ae	Construction Minergie n° NE-587	Prêt 960'000 PS 152'200
2022	Home Dubied, Couvet	5 LUP ae	Construction d'un étage suppl.	Prêt 280'000
2024	Commune de La Chaux-de-Fonds, Châtelot	46 LUP ae	Rénovation complète et construction Minergie n° NE-616	Prêt 2'000'000 Pci 35'000/an max.
2025	Coopérative du Damier, La Chaux-de-Fonds	5 LUP	Rénovation complète/patrimoine	Prêt 300'000 PS 140'000
2025	Temps présent – FADS, La Chaux-de-Fonds	30 clusters	Rénovation complète/patrimoine	Prêt 1'635'000 Pci 7'500/an max.
2026	Coopérative Le Quid, La Chaux-de-Fonds	38 LUP ae	En construction Minergie	Prêt 2'300'000 PS 34'000
	Total	218		
2027-28	Gouttes d'Or, Neuchâtel	54 LUP ae + 28 LUP Roc + 61 logements étudiants + 44 PPE (T=187 lgts dont 143 LUP = 60%)	En projet de construction (oppositions) Minergie	Prêt 7'800'000 PS 286'100

ae = appartements avec encadrement

lup = logements d'utilité publique

Cluster = petites unités privées avec des espaces communautaires comme le salon, la cuisine et la salle à manger qui sont partagés

En résumé, depuis 2018 et en intégrant les constructions en cours, 361 LUP ont été construits ou rénovés, dont 237 spécifiquement avec encadrement pour les bénéficiaires d'une rente AVS/AI. Il est à relever que si ces chiffres témoignent de la pertinence des outils mis en place, ils restent insuffisants pour influencer significativement sur la croissance des loyers, particulièrement dans les zones connaissant la pénurie, comme le montrera le chapitre suivant dédié aux constats et aux perspectives.

Comme l'illustre la liste des projets soutenus, la politique du logement permet non seulement la construction de nouveaux biens, mais aussi la rénovation de bâtiments, parfois laissés pratiquement à l'abandon. C'est le cas pour la réhabilitation de la ferme Belle-Maison par la coopérative du Damier à La Chaux-de-Fonds ou pour la rénovation et l'assainissement complet de l'ancien home Temps Présent par la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS) à La Chaux-de-Fonds également, ce dernier projet relevant d'un impératif sociétal avant tout, mais également patrimonial au vu de sa localisation dans la zone UNESCO.

L'objectif du canton de Neuchâtel en 2014 était de passer de 2.5 à 5% de logement d'utilité publique par rapport au reste du marché. Alors qu'il se situait à 2.88% en 2018, ce taux a augmenté et se monte à 3.09% selon un décompte établi en 2026. En comparaison intercantonale, le canton demeure cependant en retard. Le canton du Zurich atteint un taux de 25%, celui de Vaud d'environ 8%, comparaisons qui demandent évidemment de garder en tête les différences quant aux prix de l'immobilier ; la moyenne en Suisse romande est quant à elle d'environ 5%.

Malgré les nombreux projets en cours ou en préparation et la progression constatée ces dernières années, l'atteinte de l'objectif cantonal demeure éloignée. La principale difficulté rencontrée est la pénurie de terrains à bâtir, principalement dans le bas du canton, région qui est aussi la plus durement touchée par la pénurie de logements. Pourtant, la région Littoral comme celle des Montagnes connaît un assez fort taux de LUP par rapport aux vallées. Cela s'explique sans doute de par la nature du bâti, plus propice aux projets de LUP, dans ces deux régions majoritairement urbaines. L'objectif de 5% pour la prochaine période reste donc d'actualité pour le Conseil d'État.

Tableau 2 :

Décompte du nombre de logements d'utilité publique (LUP) par région (en % par rapport au total de logements)

Région	Rapport 2018			Chiffres actuels		
	Nb LUP	Logements totaux	%	Nb LUP	Logements totaux	%
Littoral	1408	49'317	2.86%	1'559	53'386	2.92%
Montagnes	1145	29'857	3.84%	1'316	31'527	4.17%
Val-de-Ruz	136	8'217	1.66%	165	8'745	1.89%
Val-de-Travers	30	6'833	0.44%	79	7'347	1.08%
Total LUP canton	2'719	94'224	2.88%	3'119	101'005	3.09%

Source : OCNL septembre 2026, service de la statistique NE et OFS statistique sur les logements 2016 et 2026⁵

3.3. Appartements avec encadrement (AE)

Depuis l'adoption de la PMS par le Grand Conseil en mai 2012, le canton de Neuchâtel développe l'accompagnement à domicile des personnes âgées, dépendantes ou en situation de le devenir.

Cela est réalisé au travers du règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPRA⁶) du 23 août 2023, qui définit les conditions de reconnaissance des AE ainsi que leur nombre par région en cohérence avec les plans directeurs régionaux.

Les AE sont architecturalement adaptés pour les personnes fragilisées, à mobilité réduite ou en situation de handicap. Ils sont situés près des transports publics et des commodités, ce qui, en plus de l'aspect fonctionnel, lutte contre l'isolement et stimule la vie sociale des locataires.

Des prestations d'encadrement⁷ sont intégrées au bail à loyer et garanties par l'exploitant-e. Des services optionnels peuvent également être proposés, facturés en sus du loyer. En outre, les immeubles d'AE comprennent des espaces ou locaux communs pour des repas ou des activités.

Ce type d'appartements permet d'éviter une augmentation plus forte encore du nombre de lits dans les EMS et d'augmenter la part de logements adaptés à la mobilité réduite, tout en libérant de grands logements souvent anciens, stimulant ainsi également le marché de la rénovation. Ainsi, dans la mesure où le taux de rotation des AE est plus rapide que celui des logements familiaux, il est estimé

⁵<https://www.ne.ch/communiqués-de-presse/diminution-du-nombre-de-logements-vacants-au-1er-juin-2026-dans-le-canton-de-neuchâtel-la-pénurie-de-logements-se-maintient-dans-deux-régions>

⁶ RSN 820.224

⁷ www.ne.ch/ae

que grâce aux 800 AE labélisés à ce jour, plus de 2'000 grands logements, moins chers que le neuf même après rénovation, ont pu être mis sur le marché et atténuer quelque peu la pénurie de logement.

Les AE ont également un effet positif sur l'économie résidentielle puisque la majorité de leurs locataires n'ont plus de véhicules privés et consomment localement.

Selon la PMS, le besoin sur le territoire cantonal est estimé d'ici 2040 à environ 2000 appartements. L'objectif correspond à 42.6 AE pour 1000 habitant-e-s en âge AVS, dont 40% au moins doivent correspondre aux barèmes de loyer des prestations complémentaires.

En juillet 2026, 911 AE ont été labélisés par le service de la santé publique. Il reste donc au total 1'146 logements à construire d'ici 2040, à répartir par régions selon le tableau ci-dessous. Si ces chiffres peuvent faire naître quelques inquiétudes, le nombre de projets annoncés dans le cadre des PAL ou déjà à l'étude permet au Conseil d'Etat d'être relativement confiant, même s'il est toutefois nécessaire de maintenir un effort soutenu. L'objectif du nombre d'AE compatibles avec les PC est quant à lui déjà largement atteint. Cela découle de manière mécanique de la hausse des plafonds PC depuis 2021.

Tableau 3 : Appartements avec encadrement labellisés

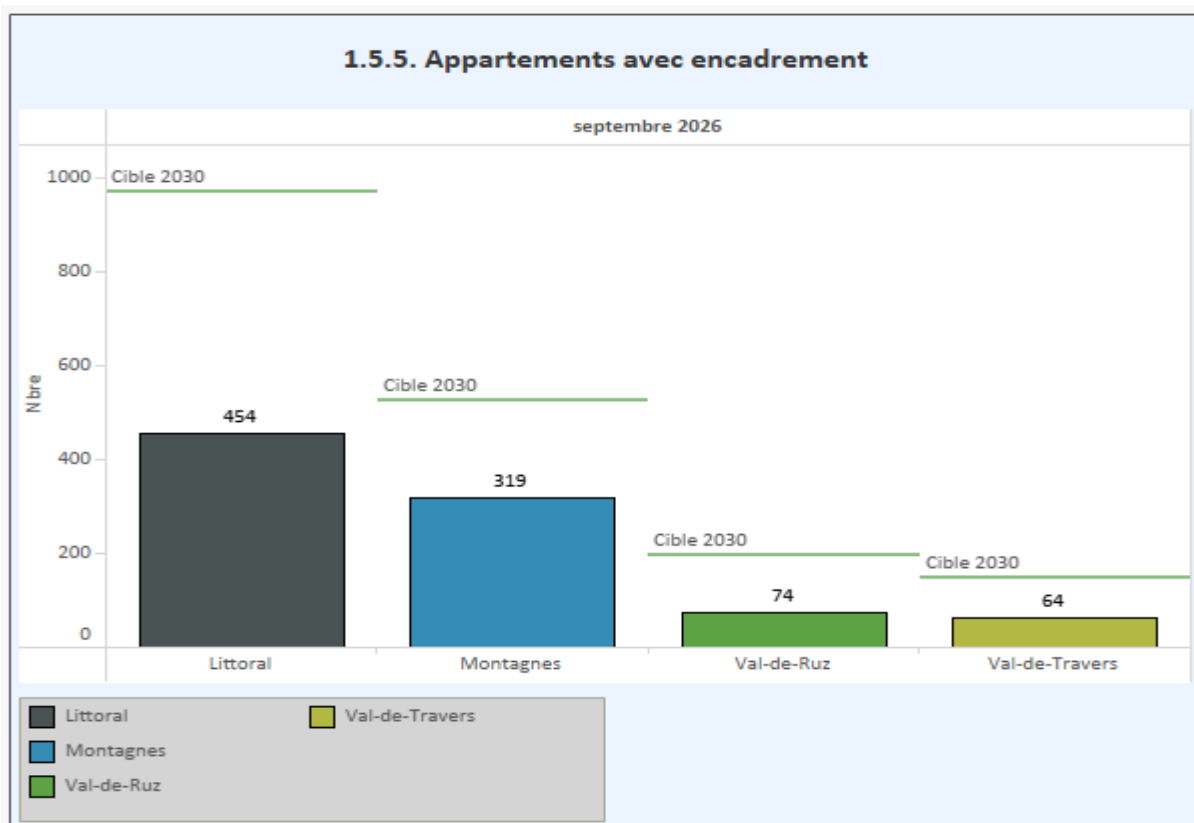
Appartements avec encadrement labellisés

Région	Objectif d'ici à 2030	Objectif d'ici à 2040	AE déjà labellisés
Région Littoral	933	1090	454
Région Montagnes	519	590	319
Région Val-de-Ruz	173	224	74
Région Val-de-Travers	139	153	64
Total AE canton Neuchâtel	1'764	2'057	911
% d'AE correspondant aux plafonds des prestations complémentaires (PC)			60%

Source : OCNL, septembre 2026

La visualisation graphique ci-dessous permet de mettre en évidence le chemin parcouru dans les différentes régions :

Graphique 1 : Appartements avec encadrement avec nombre cible par région du canton de Neuchâtel



Source : STAT, septembre 2026

3.4. Logement à loyer abordable (LLA)

Avant 2018, il existait deux sortes d'investisseurs immobiliers sur le marché neuchâtelois qui produisaient deux catégories de logements :

- les MOUP : maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui ont pour objectif la production de logements à prix coûtant selon la définition des LUP de la LOG, basée sur le principe du loyer qui couvre les coûts. Ces organismes sans but lucratif ont des statuts juridiques particuliers : coopératives d'habitation, d'habitants ou d'artisans, fondations d'utilité publique ou sociétés anonymes sans but lucratif. Les communes sont aussi considérées comme des MOUP LAL2 et ont donc également droit aux aides cantonales ;
- les entrepreneurs privés ayant pour but la production de logement avec rendement.

Dès 2018, il est apparu illusoire de compter sur les seuls MOUP pour atteindre les objectifs attendus en termes de LUP, tout particulièrement dans les zones connaissant la pénurie, où les terrains sont rares et souvent trop chers. C'est pourquoi, s'inspirant du canton de Vaud, le canton de Neuchâtel a créé une nouvelle catégorie de logements d'utilité publique : les logements à loyer abordable (LLA).

Selon le raisonnement qui précède, les MOUP produisent des LUP à prix coûtant, aux normes du système d'évaluation des logements de la Confédération (SEL)⁸, au bénéfice d'aide(s) à la pierre, avec une surveillance des loyers selon inscription au registre foncier.

Quant aux privés, ils produisent des logements à prix libres.

⁸ <https://www.bwo.admin.ch/fr/sel-linstrument-permettant-devaluer-de-maniere-comprehensible-objective-et-comparable>

Les LLA représentent une catégorie intermédiaire de logements qui peuvent obtenir, selon conditions, une reconnaissance de logement d'utilité publique (LUP) lors de l'octroi du permis de construire. Pour obtenir ce statut particulier, les projets doivent répondre aux exigences suivantes :

- conformité aux exigences du SEL ;
- plafonnement du prix des loyers (inscription au registre foncier) ;
- absence d'aide à la pierre.

Le maître d'ouvrage (MO) n'a pas de statut juridique particulier.

Le contrôle du plafonnement des loyers est effectué chaque année par l'office du logement, lequel doit tenir compte de deux cas de figure distincts :

- la durée du statut de LLA est illimitée si celui-ci a été construit lors de la planification d'un quartier durable au sens de l'article 48 LCAT ;
- sa durée est équivalente à celle des plans d'affectation sur lesquels il se fonde conformément à l'article 59 LCAT, mais au minimum 25 ans à compter de sa première location. Une fois ce terme atteint, le canton propose ensuite à la commune de reprendre à sa charge le contrôle de ces loyers.

Le statut de LLA permet notamment de bénéficier de bonus d'utilisation du sol tel que définis dans la fiche U_14⁹ du Plan directeur cantonal ou de répondre aux exigences des PAL révisés qui imposeront une part de LUP selon la fiche S_12¹⁰ du même plan directeur.

Ces LLA visent principalement la classe moyenne. Ils permettent d'augmenter la cadence de production de logements destinés à cette catégorie, mais aussi à la classe de revenus plus basse, au travers notamment des appartements avec encadrement, dont une majorité répond aujourd'hui aux normes reconnues par les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Le quartier Bella Vista, à Neuchâtel, constitue un exemple emblématique. En effet, la Ville a prévu pour ce quartier, par le biais de son plan directeur communal, la construction de 20% de LUP et de 20% d'AE dédiés aux bénéficiaires d'une rente AVS/AI sur les 289 logements prévus. Les premiers locataires sont entrés dans les 67 LLA (dont 30 sont labélisés AE) le 1er mai 2024. Le projet comprend également 40 AE à prix libres. La totalité des AE sont proposés selon une approche intergénérationnelle ; ils sont répartis à l'intérieur de l'immeuble au milieu de logements standards occupés par des familles, permettant le développement naturel de mécanismes de solidarité entre les générations.

Les projets de quartiers de Beauregard-dessus – B180 (32), Tivoli Sud (57), de Millefiori (24) et du Chant des Oiseaux (18) ont également reçu la décision de reconnaissance LUP. Le futur grand quartier des Arniers à Corcelles est actuellement à l'étude et comprendra aussi des LLA, des AE et des LUP construits par un MOUP. Tous ces projets sont situés à Neuchâtel, ce qui témoigne de la pertinence des dispositions contraignantes prises en la matière par cette commune.

4. CONSTATS ET PERSPECTIVES

Ce chapitre tire un certain nombre de constats selon plusieurs axes d'analyse, dont les régions, la pénurie, l'angle des revenus par rapport au poids des loyers, la structure des revenus imposables des ménages, l'évolution des revenus, des loyers et de la démographie, la structure des ménages ou encore le vieillissement de la population. De ces constats découlent les perspectives et projets en termes d'aménagement du territoire.

⁹https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/02_Plan_directeur_cantonal/PCant_PDC_FichesCoordination_U14.pdf

¹⁰https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/02_Plan_directeur_cantonal/PCant_PDC_FichesCoordination_S12.pdf

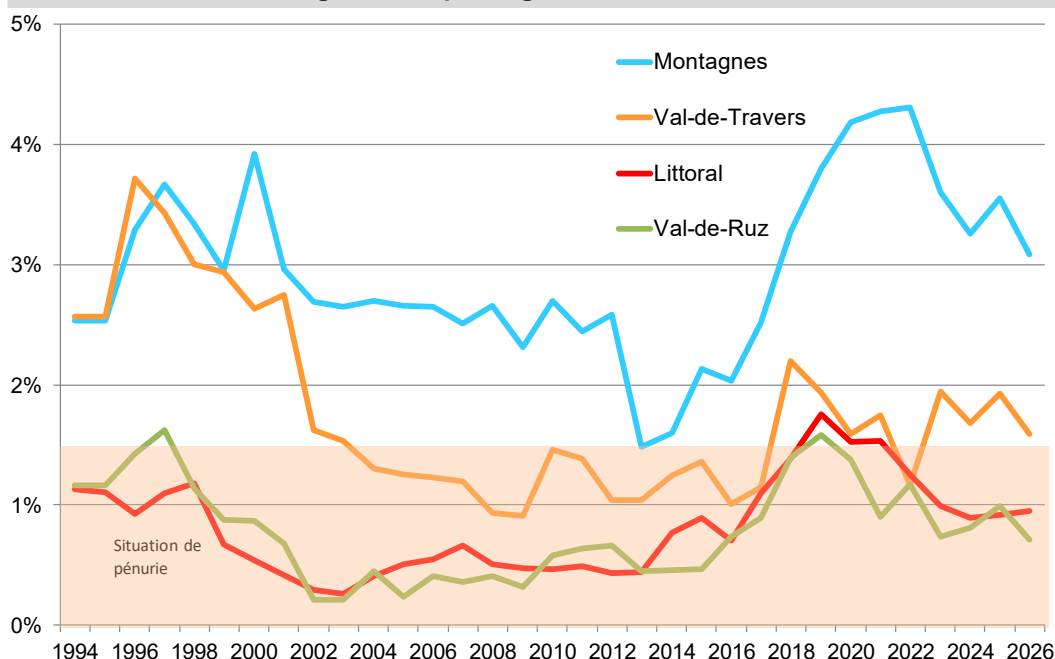
4.1. La pénurie de logements dans le canton et ses régions

Le service cantonal de la statistique publie annuellement, sur la base de relevés exhaustifs, le rapport entre les effectifs de logements vacants et l'ensemble du parc de logements, ce qui fournit le taux de vacance¹¹. Selon les normes en vigueur, on constate qu'il y a pénurie lorsque ce taux est inférieur à 1,50%. Ce taux est universellement reconnu en Suisse en tant que seuil de pénurie et ce principe est d'ailleurs repris dans la base légale cantonale (LVAL¹²). Comme cela a déjà été exprimé au chapitre 1, le canton de Neuchâtel connaît une situation contrastée en la matière.

En effet, si les régions Neuchâtel Littoral et Val-de-Ruz connaissent une pénurie quasi-continue depuis près de trente ans, le Val-de-Travers oscille en-dessus et en-dessous du taux de pénurie, alors que la situation est détendue dans la région des Montagnes.

Graphique 2 : Évolution des taux de vacance dans les différentes régions du canton de Neuchâtel depuis 1994

Taux de vacance des logements, par région neuchâteloise, de 1994 à 2026, en %



Source : STAT, septembre 2026

La statistique répertorie l'ensemble des logements habitables sur le marché de la location ou de la vente. L'évolution du taux de vacance est bien évidemment influencée par l'offre de nouveaux logements, mais aussi par des éléments comme l'immigration, le taux de divorce, élevé dans le canton, et le vieillissement de la population, les seniors libérant moins rapidement leurs logements, généralement surdimensionnés.

Ainsi, l'encouragement des projets de LUP est l'un des grands axes de la lutte contre la pénurie de logements. Si un accent particulier doit être donné aux projets de création de logements dans les régions connaissant la pénurie, cela n'empêche pas le soutien à la rénovation de logements dans les régions où la pénurie n'est pas présente.

La gentrification se caractérise par l'établissement dans les centres-villes de catégories de population issues des classes de revenu supérieures. L'augmentation du niveau des loyers qui en découle force les populations plus modestes à s'établir en périphérie des agglomérations, les éloignant de l'offre de biens et services propre aux centres et provoquant de ce fait un accroissement

¹¹<https://www.ne.ch/communiqués-de-presse/diminution-du-nombre-de-logements-vacants-au-1er-juin-2026-dans-le-canton-de-neuchâtel-la-pénurie-de-logements-se-maintient-dans-deux-régions>

¹² Loi limitant la mise en vente d'appartements loués (LVAL) : RSN 846.0

de la pendularité. À petite dose et à court terme, ce phénomène peut être bénéfique dans certains cas, mais il est délétère dans la durée, non seulement en termes de pendularité, mais aussi de mixité sociale, provoquant des phénomènes de « getthoisation » non souhaitables qui peuvent menacer la cohésion sociale. L'augmentation de l'offre de LUP et la mise en œuvre des principes de mixité sociale et intergénérationnelle, de plus en plus présents dans les projets de nouveaux grands quartiers au sein des agglomérations, le plus souvent encadrés par la collectivité locale, ont pour but d'y remédier.

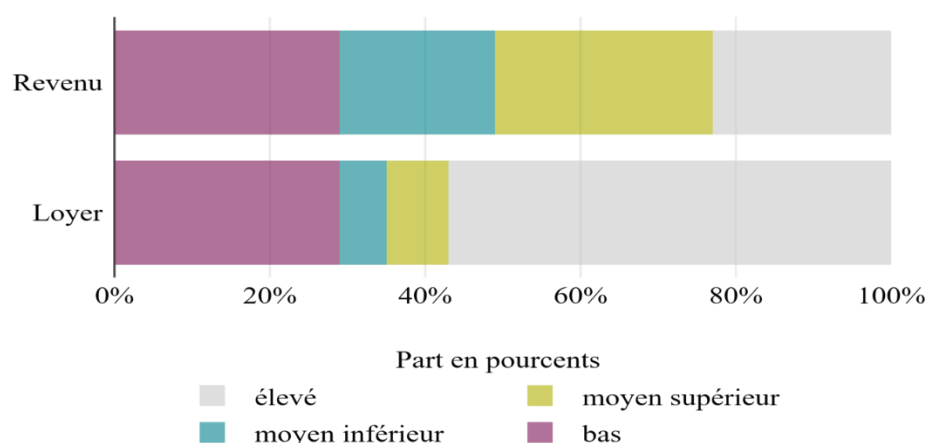
4.2. Revenu des ménages et poids des loyers par rapport aux revenus

Les illustrations utilisées dans ce chapitre proviennent en majorité de l'outil de monitoring de l'Office fédéral du logement (OFL) ¹³.

4.2.1. Fortes disparités des loyers entre les régions

La première analyse montre l'offre de logements en fonction des niveaux de loyers en regard de la répartition des ménages en termes de revenu. Elle s'appuie sur une règle largement admise, notamment par les instituts bancaires pour s'assurer de la soutenabilité du loyer, selon laquelle, pour qu'un loyer soit considéré comme abordable, il ne devrait pas dépasser 25% des revenus du ménage. Dépasser le tiers du revenu est considéré comme un risque de précarisation.

Graphique 3 : Parts des ménages selon les classes de revenus et des objets locatifs selon les classes de loyers ¹⁴ (revenus : 2024, coût du logement, Q4 24 – Q3 25) - Bassin d'emploi de Neuchâtel

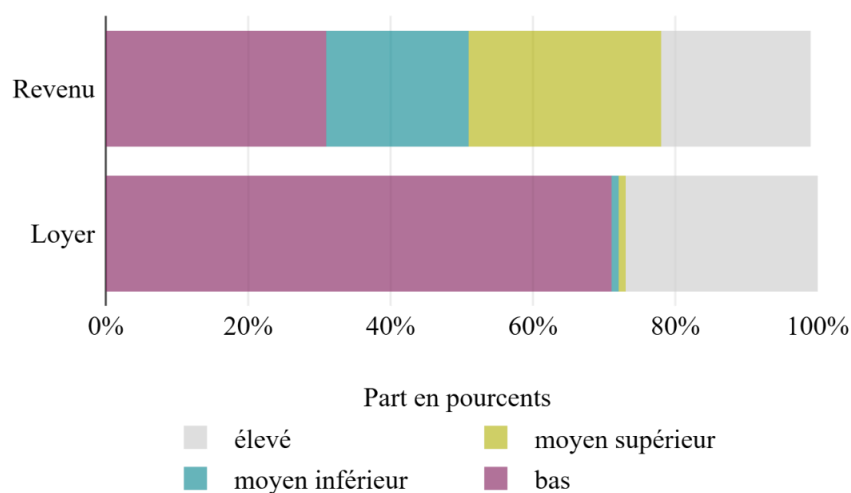


Sur le bassin d'emploi de Neuchâtel, comprenant les régions Littoral et Val-de-Ruz, on constate que les classes de revenu basse, moyenne inférieure et moyenne supérieure représentent près de 80% des ménages, alors que les logements dont les loyers correspondent aux moyens de ces ménages représentent à peine plus de 40% du parc de logements. Cela signifie en réalité que plus d'un ménage sur deux ne trouve pas à se loger pour un prix correspondant à son niveau de revenu, car rien n'interdit aux ménages de la classe de revenu supérieure d'occuper des logements aux loyers se situant en deçà de ses moyens.

¹³ <https://wohnmonitor.admin.ch/fr>

¹⁴ Quote-part, pour chaque catégorie de revenu, des objets offerts sur le marché dont les loyers sont inférieurs au loyer le plus élevé ; les revenus bas sont inférieurs à 70% du revenu médian et les revenus élevés sont supérieurs à 150% du revenu médian.

Graphique 4 : Part des ménages selon les classes de revenus et les objets locatifs selon les classes de loyers (revenus : 2024, coût du logement, Q4 24 – Q3 25) - Bassin d'emploi de La Chaux-de Fonds

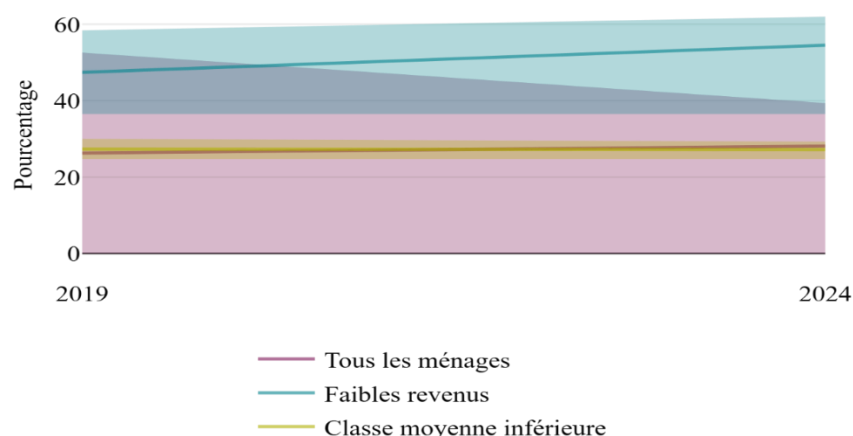


Dans le bassin des Montagnes, les classes de revenus basse, moyenne et moyenne supérieure représentent également près de 80% des ménages. En revanche, les logements dont les loyers correspondent aux moyens de ces ménages représentent plus de 70% du parc de logements. La majorité des ménages de cette région parvient donc à se loger selon ses moyens. À relever également, la forte proportion de logements à bas loyers, qui est le signe que des hausses de loyers dans cette catégorie, découlant par exemple de travaux de rénovation, seraient largement supportables. La « montée en gamme » d'une partie du parc immobilier des Montagnes contribuerait ainsi directement à l'augmentation de l'attractivité de cette région et permettrait, dans l'absolu, de diminuer la pression sur les régions en pénurie.

4.2.2. Disparités de la part du loyer dans le revenu des ménages

La deuxième analyse, qui corrobore fort logiquement la première, est issue de l'examen des graphiques relatifs à la part du loyer dans le revenu des ménages, qui proviennent également de l'outil de monitoring de l'OFL.

Graphique 5 : Part du loyer brut dans le revenu brut du ménage (à l'entrée) – Bassin d'emploi de Neuchâtel

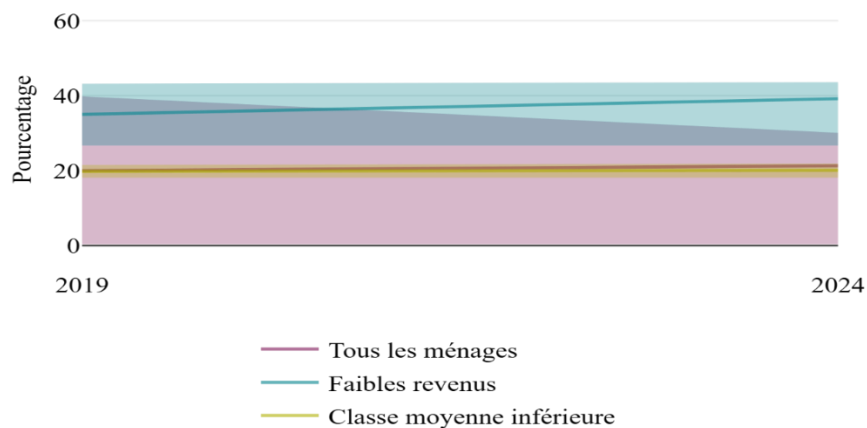


Pour le bassin d'emplois de Neuchâtel, le loyer représente environ 30% du revenu, toutes catégories de revenus confondues. Cela se situe un peu au-dessus du niveau limite de 25%. Deux éléments plus alarmants ressortent toutefois. En premier lieu, pour une large part des ménages, toujours toutes catégories confondues, la part du loyer représente près de 40% du revenu. En second lieu, et

c'est là le plus préoccupant, pour les ménages à faibles revenus, le loyer représente nettement plus que 50% du revenu, avec pour certains ménages une part pouvant dépasser les 60%.

Cela revient à conclure que se loger dans cette région n'est pas abordable pour les faibles revenus et que ces catégories de la population sont donc contraintes de s'établir dans des régions connaissant des niveaux de loyers moins élevés ou de quitter le canton, ce qui aboutit, pour la région du littoral, à un phénomène non-souhaitable de gentrification.

Graphique 6 : Part du loyer brut dans le revenu brut du ménage (à l'entrée) – Bassin d'emploi de La Chaux-de-Fonds



Pour le bassin d'emplois de La Chaux-de-Fonds, le loyer représente environ 20% du revenu, toutes catégories de revenus confondues, soit un niveau inférieur au seuil de 25%, avec des pics s'élevant à un peu moins de 30%.

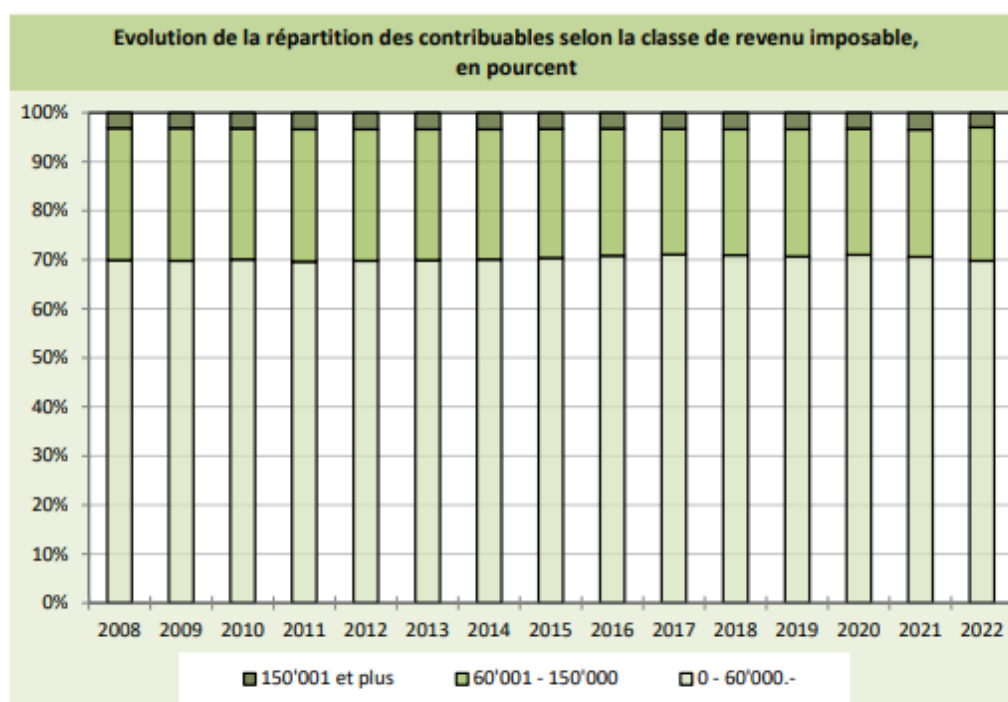
Alors que la situation est confortable pour la majorité des ménages, les ménages à faibles revenus font toutefois exception, avec une part moyenne du loyer en croissance atteignant environ 40% en 2024 et un pic situé à environ 45%.

4.2.3. Structure des revenus neuchâtelois

L'étude de la structure des revenus imposables neuchâtelois, présentée annuellement dans le rapport sur la statistique fiscale¹⁵, révèle que plus de 90% des habitant-e-s disposent d'un revenu imposable inférieur à 150'000 francs, 70% d'entre eux-elles ayant un revenu inférieur à 60'000 francs par an.

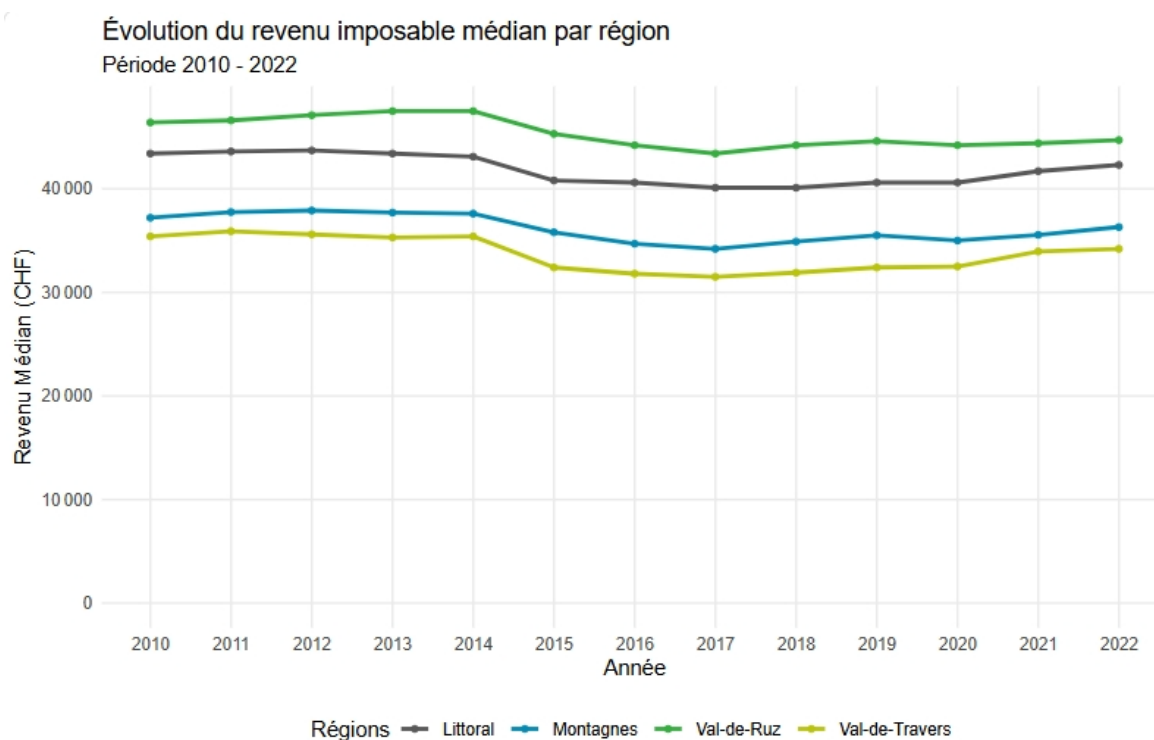
¹⁵ https://www.ne.ch/sites/default/files/2026-03/Rapport_stat_fiscale_2022.pdf

Graphique 7 : Répartition des contribuables par classes de revenu selon la statistique fiscale



Sources : Service des contributions – SIPP et Satatx

Graphique 8 : Évolution du revenu imposable



Source : Service des contributions

Le revenu médian des Neuchâtelois-es n'a pratiquement pas évolué durant les 15 dernières années, au contraire des loyers, qui ont augmenté d'environ 30% en 20 ans.

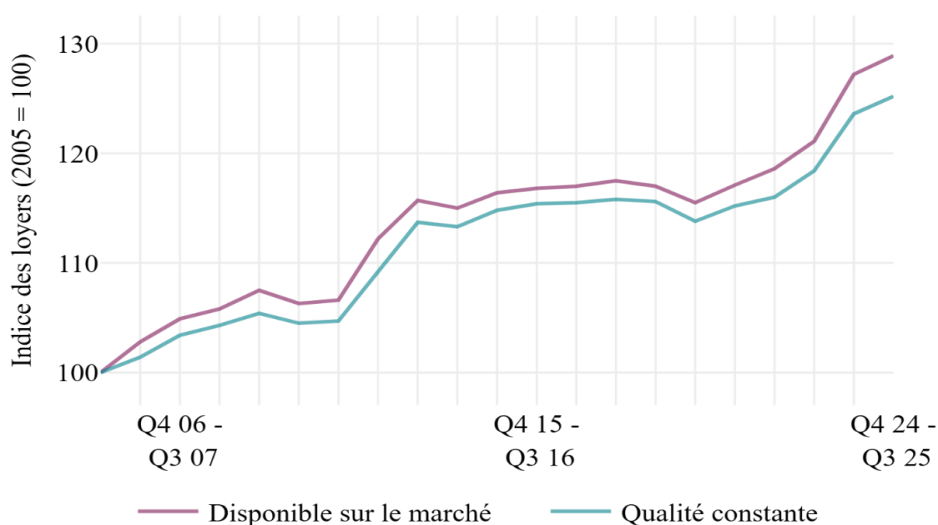
À noter que la baisse du revenu médian imposable au milieu de la décennie 2010-20 s'explique en grande partie par les nouvelles possibilités de déductions, notamment pour les familles, qui ont été introduites lors des différentes réformes fiscales réalisées durant cette période.

Cette situation plaide pour la nécessité de favoriser davantage, par l'action publique, une offre de logements compatible avec les revenus de la population, sans empêcher pour autant les acteurs privés de mettre sur le marché des biens à l'intention des hauts revenus, tant pour attirer de nouveaux contribuables aisés que pour conserver les hauts revenus actuels.

L'examen des loyers révèle en outre que ceux-ci ont connu une évolution fulgurante à la hausse, quelle que soit la région, comme en témoignent les graphiques suivants.

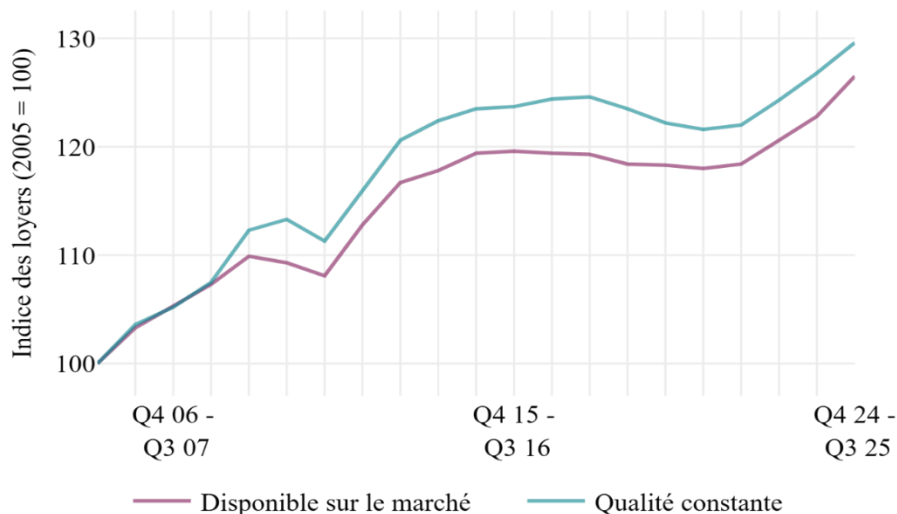
Cela confirme que le loyer occupe une place toujours plus importante dans les dépenses des ménages, une tendance qu'une augmentation importante de l'offre de logements abordables permettrait d'endiguer, tout comme le renforcement de l'accès à la propriété.

Graphique 9 : Évolution des loyers depuis 2006 – Bassin d'emploi de Neuchâtel



Source : OFL

Graphique 10 : Évolution des loyers depuis 2006 – Bassin d'emploi de La Chaux-de-Fonds



Source : OFL

4.3. Évolution démographique

En termes de croissance démographique pure, en avril 2025, la population du canton de Neuchâtel se monte à 180'302 habitant-e-s¹⁶. Notons que le scénario moyen de référence envisagé en 2007 par l'OFS en prévoyait 175'500 en 2020.

Même si des incertitudes liées notamment à l'immigration existent, il paraît raisonnable d'émettre l'hypothèse que la hausse d'habitant-e-s se poursuivra. Les estimations du Plan directeur cantonal, qui s'appuie lui-même sur le scénario de l'OFS, tablent ainsi sur 195'000 habitants à l'horizon 2030 et 205'000 habitants à l'horizon 2040.

Il importe également de tenir compte de l'évolution de la structure de la population. Le tableau suivant, tiré du rapport Perspectives démographiques 2025-2050¹⁷, présente les perspectives en matière de vieillissement de la population, avec notamment un doublement des habitant-e-s de plus de 80 ans entre 2010 et 2050.

Tableau 4 : Population par groupe d'âge observée (2010-2020) et selon scénarios (2030-2050, canton de Neuchâtel)

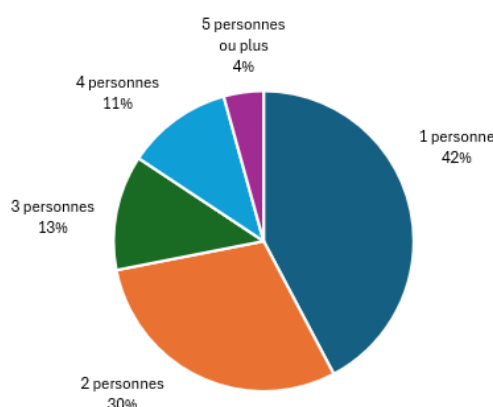
	2010	2020	2030	2040	2050
			scénario moyen		
0 à 19 ans	38 386	36 481	35 507	36 029	36 103
20 à 64 ans	103 182	105 285	103 711	101 380	101 154
65 à 79 ans	21 145	23 982	26 423	29 178	27 256
80 ans et plus	9 372	10 146	13 288	15 344	18 810

Source : Service de statistique – Recensement cantonal de la population 2010 et 2020 / Statistique Vaud – perspectives de population 2022

4.3.1. Ménages composés d'une seule personne

À l'image de ce que l'on constate dans le reste de la Suisse et ailleurs, les Neuchâtelois-es vivent toujours plus seul-e-s : à l'heure actuelle, plus de 40% des ménages sont constitués d'une seule personne. Tout porte à croire que cette tendance sociétale se poursuivra dans les années à venir.

Graphique 11 : Ménages privés selon la taille du ménage ; canton de Neuchâtel au 31 décembre 2024



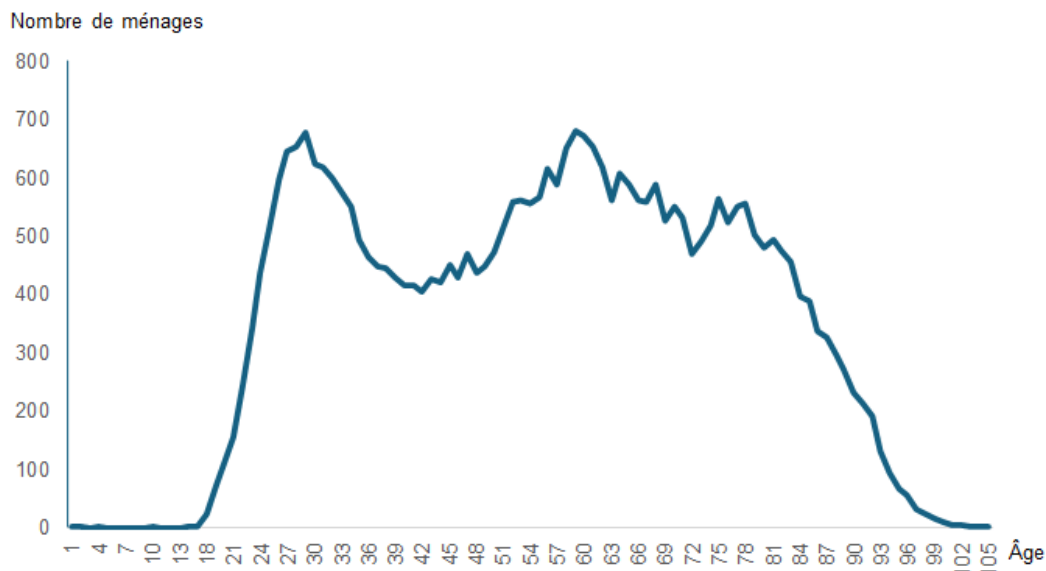
Source = Service de statistique – Recensement cantonal de la population 2024
Source : Recensement cantonal de la population

¹⁶Recensement cantonal de la population ; <https://stat.ne.ch/1b.html>

¹⁷Rapport sur les perspectives démographiques pour le canton de Neuchâtel établi par Statistique Vaud, 2022 ; <https://www.ne.ch/autorites/DFS/STAT/population/Documents/PerspPopNE2022-2050.pdf>

L'un des facteurs principaux est le vieillissement de la population. Une bonne partie de ces ménages sont en effet composés d'une personne âgée, comme le montre le graphique ci-dessous. Le taux de divorce explique aussi la montée de la courbe dans le graphique ci-dessous une fois passée la quarantaine.

Graphique 12 : Répartition des ménages d'une personne selon l'âge au 31 décembre 2024



Source = Service de statistique – Recensement cantonal de la population 2024

Certaines coopératives d'habitation prévoient la gestion du taux d'occupation : lorsque la taille du ménage change, les coopérateurs s'engagent à déménager dans un logement plus petit s'il en est un de disponible dans l'immeuble. De plus, certaines coopératives commencent aujourd'hui à intégrer des lieux où les personnes seules peuvent partager des facilités (cuisine, etc.) tout en préservant leur intimité. On voit ainsi se développer de grands appartements collectifs, appelés « clusters », où chaque personne dispose de l'équivalent d'une chambre avec une mini-cuisine ou un studio. Cette configuration garantit une forme de vie privée. De telles solutions répondent au souhait d'une partie de la population de vivre avec d'autres personnes tout en étant maître de son espace privé.

4.3.2. Le défi du vieillissement de la population

Selon les rapports sur la PMS adoptés par votre autorité en 2012 et 2015 qui font toujours référence, ainsi que la loi sur l'accompagnement et le soutien à domicile (LASDom)¹⁸ adoptée en 2022, l'axe stratégique retenu tient dans le développement d'une politique d'accompagnement des personnes âgées le plus longtemps possible à domicile. Cela correspond aux vœux exprimés par les personnes âgées elles-mêmes et aux conseils des professionnel-le-s de santé. Cette orientation est en phase avec les politiques menées dans les autres cantons et dans les autres pays.

Le développement de cette politique se traduit par la création et le renforcement de structures intermédiaires, notamment des structures d'accueil temporaire, des foyers de jour, et surtout, des appartements avec encadrement (AE), déjà présentés au chapitre 3.3.

La construction d'AE s'inscrit en toute cohérence avec les objectifs fixés dans le cadre de la politique cantonale du logement. En effet, ces nouveaux logements permettent aussi d'en libérer d'autres et donc d'augmenter l'offre de logements le plus souvent familiaux sur le marché. Cette nouvelle offre permet également de stimuler l'économie locale en termes de rénovation.

¹⁸ RSN 800.4

Tel que précisé précédemment, la PMS visait un objectif de 40% d'AE répondant aux normes des prestations complémentaires (PC) en matière de loyer. Or, cette proportion dépasse aujourd'hui les 60%. Ce résultat découle directement de l'adaptation fédérale des barèmes des PC en 2021, 2023 et 2025.

Ainsi, en prenant pour exemple le Littoral, les loyers reconnus pour les personnes seules ont évolué de 1'100 francs avant 2021 à 1'525 francs aujourd'hui¹⁹.

Ces adaptations, qui ont un effet positif en élargissant l'accès aux AE, ont toutefois une conséquence négative, en poussant les prix des loyers à la hausse. Cette évolution des loyers (qu'explique aussi la hausse des prix de l'énergie et celle, générale, des prix de l'immobilier) génère ainsi un effet de seuil, les bénéficiaires de rentes AVS/AI à la limite des PC ayant de plus en plus de difficulté à trouver un logement.

Il est ici utile de souligner que l'aide à la pierre n'est pas destinée à soutenir tous les projets de construction d'AE. En effet, lorsqu'ils sont destinés aux personnes bénéficiant d'une bonne situation financière, des projets peuvent être réalisés sans aide publique et viser un rendement. C'est le cas par exemple de la résidence Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds, des Sansfoin à Cressier, des Tournesols à Colombier, de Technicum 11 au Locle, de La Charrière à La Chaux-de-Fonds ou encore de Jâmes-Paris à Peseux, qui ne répondent pas au critère principal fixé dans la définition des LUP, à savoir la couverture des coûts par les loyers et le réinvestissement obligatoire de tout rendement dans l'immeuble. Il n'en demeure pas moins qu'ils répondent à un clair besoin, le besoin de disposer de logements adaptés en raison du vieillissement de la population touchant toutes les strates de la population.

4.4. 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. L'un des principes directeurs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est le développement de l'habitat à l'intérieur des localités, en moyenne ou forte densité (urbanisation vers l'intérieur) afin d'éviter le mitage du territoire et d'optimiser les infrastructures existantes. La qualité de la desserte par les transports publics est aussi un critère important pour le choix de l'emplacement des nouvelles constructions.

La fiche U_14 du plan directeur cantonal prévoit des bonus d'utilisation du sol si le quartier projeté compte une part de logement d'utilité publique, à loyer abordable et d'appartements avec encadrement, afin de favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle et de stimuler la création de véritables quartiers durables

La fiche S_12 du plan directeur vise quant à elle à permettre de développer l'offre d'appartements avec encadrement. Afin de répondre aux objectifs de la PMS, renforcés par ailleurs par un arrêté du Conseil d'État, les communes ont pu, lors de la révision de leurs plans d'aménagement local (PAL), imposer un nombre minimal d'AE.

Par ailleurs, vu le taux de vacance qui s'accroît dans certaines régions ou localités, l'objectif de logements d'utilité publique (LUP) peut aussi être visé par la rénovation et l'assainissement de bâtiments existants. Cela permet d'accroître la part de logements à loyer abordable de façon simultanée avec l'amélioration énergétique et esthétique du parc immobilier.

4.5. Pertinence au plan économique

Comme les lotissements d'utilité publique sont plus densément peuplés, ils contribuent à maintenir le coût de l'infrastructure publique à faible niveau. En effet, si le nombre de mètres carrés par

¹⁹https://www.caisseavsne.ch/Htdocs/Files/v/4d67f747aeaa005a8940614ab604b81ac0aa0126df0fbee1650c88e116870abe.pdf/doc_extranet_max_montants_loyer_2026.pdf?download=1

personne diminue, il faut proportionnellement moins d'infrastructures. Par ailleurs, les études montrent que les quartiers comportant de nombreuses coopératives d'habitation génèrent un rendement fiscal supérieur à celui des quartiers de riches contribuables, dont la population est moins dense. Sous l'angle de l'économicité, la densification est donc également une approche pertinente pour les collectivités.

L'économie locale bénéficie également des projets portés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les coopératives d'habitation sont généralement fortement ancrées dans la localité et attribuent le plus souvent leurs contrats aux entreprises de la région. Par leur offre de logements, les MOUP veillent à ce que les employé-e-s trouvent un logement abordable à distance raisonnable de leur lieu de travail et à ce que de jeunes familles viennent s'installer ou restent dans les communes. Grâce au loyer à prix coûtant, la population dispose également de davantage de ressources financières pour, par exemple, consommer localement et augmenter ainsi la demande intérieure.

Le développement vers l'intérieur offre l'opportunité d'accroître l'offre de logement à proximité des emplois et des services et permet d'optimiser les infrastructures existantes, notamment les transports publics. Toutefois, pour que les opérations de densification contribuent à améliorer la qualité de vie des habitant-e-s, des objectifs supplémentaires doivent être poursuivis. Différents exemples montrent que le processus de densification peut être un moyen d'améliorer les conditions d'habitat, notamment en créant des logements adaptés aux personnes âgées aux endroits adéquats ou en permettant de financer des rénovations énergétiques. Ainsi, une offre de logements abordables adaptée aux besoins de la population est partie intégrante du développement d'une urbanisation de qualité.

4.6. Considérations qualitatives générales

Afin d'orienter au mieux la poursuite de la politique cantonale du logement, il importe également de tenir compte des évolutions générales dans le domaine de l'immobilier. En premier lieu, on constate que la tendance générale va vers l'augmentation de la taille des logements. En effet, la surface moyenne d'habitation par personne en Suisse est actuellement de 45m², alors qu'elle était de 34m² en 1980. Cette situation est le reflet de l'élévation du niveau de vie. Paradoxalement, c'est aussi une conséquence de l'augmentation du prix des logements.

En effet, 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 plus petit que s'il y trouve un intérêt financier ou une amélioration de sa qualité de vie. Cela n'est généralement pas le cas, les petits appartements étant souvent plus chers que les grands logements anciens et l'offre d'AE étant aujourd'hui insuffisante pour inciter suffisamment de bénéficiaires de rentes AVS à faire le pas. 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 à moyens limités. Malgré la création de nouveaux logements, l'offre peine à suivre cette double dynamique, comme en témoigne la statistique cantonale du logement.

Par ailleurs, la construction de nouveaux logements – en dehors de l'action publique – se concentre encore majoritairement dans le segment de gamme supérieur pour des questions de rendement.

Quant aux coûts et à la qualité de la construction, l'application des critères prévus par la Confédération doit permettre la réalisation de logements à loyer à prix coûtant présentant des qualités d'habitat correspondant aux normes actuelles, tant en matière d'isolation acoustique et thermique, d'accessibilité que de taille 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. Les LUP ne sont donc pas des logements de bas de gamme. Les projets ne sont d'ailleurs soutenus que s'ils correspondent au système d'évaluation des logements (SEL) de l'office fédéral du logement (OFL).

4.7. Perspectives

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, on considère que le plafond à ne pas dépasser afin de ne pas compromettre l'équilibre du budget à 25, voire 30% du revenu brut. Pourtant, un nombre croissant de ménages sont obligés de réserver 40%, voire plus, de leur revenu pour se loger. La pénurie de logements est l'une des principales raisons de cette dégradation. Il est de la responsabilité des autorités, quel que soit leur niveau institutionnel et en fonction de leurs compétences propres, de la combattre pour éviter la recrudescence de phénomènes tels que la gentrification des centres et la périphérisation des classes moyennes et inférieures, menant au fractionnement et à l'individualisation de la société. En effet, la lutte contre la gentrification relève d'une politique déterminée pour prévenir la ségrégation sociale et les effets économiques induits, déménager en périphérie pouvant accroître les coûts d'acquisition du revenu.

Il est délicat d'appréhender les besoins futurs en logements, qui dépendent de facteurs tant démographiques (fécondité, mortalité, migration), qu'économiques (emplois) et sociaux (notamment les divorces). L'offre de logements à loyers abordables dans une région donnée constitue également, sans nul doute, un élément attractif pour une région pouvant engendrer une amélioration du solde migratoire.

Il convient par ailleurs de rappeler que les terrains libres de construction à l'intérieur des agglomérations sont de plus en plus rares. Afin de ne pas les gaspiller, la commune de Neuchâtel a agi en imposant systématiquement une part de LUP sur les grands projets. Il est primordial, en zone de pénurie, que les autorités se dotent aussi des outils nécessaires pour une gestion cohérente des grands projets de construction en privilégiant une densification de qualité. Il s'agit d'une condition essentielle à la mise en œuvre de politiques exemplaires aussi bien en termes de logement (mixité sociale et intergénérationnelle, logements spécifiques pour les familles à faible ou moyen revenu, les aînés, les personnes à mobilité réduite ou les étudiants) que d'aménagement du territoire (urbanisation vers l'intérieur, densification qualitative, mixité fonctionnelle, optimisation des infrastructures, etc...).

À l'échelle cantonale, plusieurs projets sont à l'étude. On peut citer par exemple celui des Gouttes d'Or, à Neuchâtel, exceptionnel par son ampleur : le programme prévoit la réalisation de six bâtiments au bord du lac, destinés pour une part importante à du logement d'utilité publique puisque seuls 2 immeubles seront vendus en PPE. D'autres, conséquents également, sont en cours dans toutes les régions du canton. Ces projets ne suffiront toutefois pas à répondre aux besoins et des efforts conséquents et conjoints sont attendus de la part des MOUP, des investisseurs privés et de toutes les communes que ce soit sous forme de constructions neuves ou de rénovations d'immeubles. L'art. 59 de la LCAT permet aujourd'hui déjà aux communes de fixer une part de LUP et d'AE dans les quartiers définis par liserés à description particulière.

Les efforts doivent toutefois être intensifiés. La croissance des coûts du logement au-delà du seuil de supportabilité pour une partie grandissante et désormais majoritaire de la population, dans le canton comme dans bien d'autres régions de Suisse, découle, elle aussi d'une série de facteurs. Pour les logements neufs, il s'agit notamment de l'appréciation des prix du terrain, de la croissance des coûts de construction et de l'évolution des conditions de financement. Pour les logements anciens, il s'agit notamment des conditions d'acquisition parfois spéculatives et des coûts de rénovation élevés en raison, notamment, de nouvelles normes relatives à la sécurité et à l'énergie mais aussi de l'évolution des standards de qualité. Par ailleurs, si les prix des loyers - particulièrement après rénovation - devaient augmenter de manière disproportionnée, des dispositions adéquates pourraient être envisagées ; le Conseil d'État restera, comme aujourd'hui, attentif à l'évolution de la situation.

Les tendances mises en évidence dans ce chapitre semblent clairement appelées à se poursuivre et il est donc primordial qu'à l'avenir, de manière coordonnée et ciblée, les autorités conjuguent leurs forces pour corriger cette inadéquation entre l'offre et la demande, en favorisant davantage la mise sur le marché d'appartements à loyers abordables pour les ménages, y compris ceux qui comptent en leur sein des personnes à mobilité réduite ou nécessitant un accompagnement particulier.

5. LA POLITIQUE CANTONALE DU LOGEMENT

Le canton de Neuchâtel connaît des problèmes de logement plus ou moins marqués selon les différentes régions du territoire. Les obstacles à la fluidification, à la diversification et à l'adaptation du marché du logement aux moyens des ménages neuchâtelois sont de nature analogue qu'au niveau national : faible disponibilité du sol, thésaurisation des terrains à bâtir, difficultés de financement et augmentation des coûts de construction constituent autant de problématiques auxquelles il est difficile de répondre, et cela sur la majeure partie du territoire suisse.

Dès 2008, Neuchâtel a pris des mesures complémentaires à celles de la Confédération pour encourager la construction de logements par le biais d'une politique d'aide à la pierre, tout en poursuivant en parallèle une politique d'aide à la personne en octroyant des aides individuelles aux ménages ayant un revenu imposable IFD de moins de 50'000 francs logeant dans des immeubles construits selon la LCAP.

La politique d'aide à la personne arrivera à son terme en 2028. Ayant pris le relais de celle-ci, la politique cantonale d'aide à la pierre repose sur une enveloppe financière qui arrive à échéance ; il s'agit de la renouveler et de l'intensifier au vu de l'ampleur croissante de l'enjeu que représente la hausse accélérée des prix du logement. Le Conseil d'État entend aussi veiller, dans le choix des projets soutenus, à favoriser une occupation responsable du sol, en encourageant prioritairement les projets de rénovation ou de requalification de friches ainsi que ceux contribuant à une densification qualitative et jouissant d'une bonne desserte par les transports publics, ce qui répond aux exigences de la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

5.1. L'État comme garant du droit à se loger

Tel qu'imposé par la Constitution suisse et celle du canton de Neuchâtel, les autorités ont la mission de s'assurer que le marché immobilier propose suffisamment de logements pour répondre aux besoins de la population. Comme cela a été exposé dans les chapitres précédents, le marché neuchâtelois reste tendu pour certains types d'appartements et dans certaines régions, avec une part croissante de la population ne trouvant plus à se loger selon ses moyens. La poursuite et l'intensification de la mise en œuvre d'une politique active du logement s'avèrent donc indispensables, car dans les faits, force est de constater que la double mission constitutionnelle n'est pas pleinement remplie.

5.2. Objectifs de la politique du logement

L'objectif de la politique cantonale du logement est de lutter contre la pénurie en augmentant puis en maintenant la proportion de logements à loyer abordable par rapport à l'ensemble du marché, afin de répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenu modeste, avec un accent particulier sur certaines catégories, notamment les familles, les étudiant-e-s, les personnes âgées et celles vivant avec un handicap. De plus, la lutte contre la pénurie doit être pensée dans une logique à long terme : ce n'est pas parce qu'une région passe sous le seuil pendant 1 ou 2 ans qu'il ne faut plus rien faire, les projets immobiliers s'inscrivant dans des temporalités à moyen terme (6-8 ans, voire plus, rarement moins).

L'objectif chiffré est la mise sur le marché de 1'900 logements d'utilité publique dont une part importante d'appartements avec encadrement, en rappelant que le marché actuel compte un peu plus de 100'000 logements.

5.2.1. *Lutter contre la pénurie de logements*

La corrélation entre niveau excessif des loyers et pénurie n'est plus à démontrer. C'est la raison pour laquelle il est proposé de faire, plus explicitement encore, de la lutte contre la pénurie l'un des objectifs de la politique du logement en l'inscrivant dans le premier article de la LAL2 aux côtés de l'objectif relatif aux logements d'utilité publique, existant, et de celui, nouveau, sur le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, au sujet duquel nous reviendrons dans le chapitre dédié à la consultation.

Article premier (ancien)

But La présente loi a pour but de favoriser l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable.

Article premier

But La présente loi a pour but de favoriser l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable et de lutter contre la pénurie de logement.

Article premier (nouveau)

But La présente loi a pour buts :

- le développement de l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable,
- le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et
- la lutte contre la pénurie de logement.

La formulation initialement prévue par le Conseil d'État a été revue pour tenir compte de nombreuses remarques durant la consultation demandant de ne pas conditionner l'encouragement des projets de LUP aux situations de pénurie, une proposition à laquelle le Conseil d'État adhère en particulier pour ce qui est des appartements avec encadrement et des coopératives. En cohérence avec l'art. 108 de la Constitution fédérale, le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique a également été ajouté.

5.3. Objectif chiffré de la politique du logement

Le but de la politique du logement est d'augmenter puis de maintenir le nombre de logements d'utilité publique par rapport au reste du marché, en constante évolution. L'objectif chiffré à atteindre et à maintenir est de 5% du parc cantonal, soit à ce jour minimum 5'000 logements, étant rappelé que s'il s'agit de viser en priorité les secteurs frappés par la pénurie, la création de logements d'utilité publique tels que les appartements avec encadrement n'en reste pas moins une nécessité sur l'entier du territoire cantonal.

Il est ainsi proposé d'ajouter cet objectif dans un nouvel alinéa de la LAL2 :

Art. 2

¹L'État encourage la construction, la rénovation et la transformation de logements d'utilité publique, ainsi que l'activité d'organisations œuvrant en tant que maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

²(Nouveau) L'objectif est d'augmenter puis de maintenir le nombre de logements d'utilité publique par rapport au reste du marché, en atteignant au minimum 5% du total du parc cantonal de logements.

³L'État soutient la politique du logement menée par les communes.

La formulation initialement prévue par le Conseil d'État a été revue pour tenir compte des nombreuses remarques durant la consultation qui soulignent que l'objectif de 5 % de logements d'utilité publique est réaliste, mais doit être considéré comme un seuil minimal.

5.4. Description des mesures actuelles à maintenir

Le Conseil d'État juge pertinent de continuer de mettre en œuvre les lois cantonale (LAL2) et fédérale (LOG) en s'appuyant sur une étroite collaboration avec les communes, notamment pour soutenir la construction et la rénovation de LUP et d'AE à prix coûtant. Les échanges avec l'Association des communes neuchâteloises et ses conférences des directions communales Aménagement du territoire et Santé sont donc précieux.

Les mesures de soutien prévues par la LAL2, exposées au chapitre 3.2, sont maintenues :

- a) les prêts à taux préférentiel ;
- b) les cautionnements simples ;
- c) la prise en charge d'intérêts, uniquement en cas de rénovation ;
- d) l'acquisition de parts sociales dans les coopératives d'habitation ;

e) la mise à disposition de terrains par droit de superficie.

Afin d'intensifier la mise en œuvre de ces outils au vu des constats posés précédemment, le Conseil d'État propose à votre autorité d'octroyer un crédit-cadre de 24 millions de francs, sur 8 ans, soit de 2027 à 2034.

Comme cela a été souligné, le Conseil d'État est convaincu que cette politique est la plus pertinente, ce qui est d'ailleurs aussi l'avis de la Confédération. Elle est conforme aux principes du marché, tout en limitant les mouvements spéculatifs qui peuvent très vite survenir s'agissant de la fourniture d'un bien de première nécessité. Elle présente par ailleurs un coût nettement inférieur aux solutions de soutien à la demande assimilables aux anciennes aides à la personne, qui non seulement n'empêchent pas, mais encore stimulent les mouvements d'inflation et rendent ensuite nécessaires des interventions plus marquées de l'État pour financer la part du loyer de certains ménages. Par contre, l'aide à la pierre présente un effet de levier remarquable (cf. chapitre suivant).

De plus, il est souhaitable que la construction et la rénovation de logements à loyer correspondant aux prix coûtants ne soient pas d'abord le fait d'un financement cantonal ou communal, mais bien celui d'initiatives de maîtres d'ouvrage privés, en l'occurrence d'utilité publique. C'est bien à ces constructeurs que s'adressent les mesures susmentionnées. Pour garantir la sortie de ces immeubles des logiques spéculatives, les prix des loyers sont soumis à surveillance par inscription au registre foncier pendant toute la durée des aides. Ces mesures sont aussi conditionnées au respect de standards énergétiques élevés.

5.4.1. Dispositif actuel de décision d'octroi et de fixation de l'aide

La fixation de l'aide est décrite dans le règlement d'exécution de la LAL2 de l'art. 8 à 12²⁰. Le règlement définit les modalités propres aux mesures énumérées ci-dessus.

Le règlement, aux articles 21 à 24, définit également la procédure d'octroi des aides.

5.5. Introduction de nouvelles mesures

Comme cela a été montré au chapitre 4, le revenu médian des Neuchâtelois-es n'a pas connu de croissance notable depuis 2010 (graphique 8), alors que les loyers ont augmenté d'une vingtaine de pourcent quelle que soit la région (graphiques 9 et 10). Pour faire face à cette augmentation accélérée et disproportionnée des loyers et intensifier la lutte contre la pénurie de logements, le Conseil d'État entend mettre en œuvre les nouvelles mesures suivantes.

5.5.1. Incitations d'ordre fiscal

Droits de mutation

Il est proposé d'introduire un dispositif visant à subventionner une part des droits de mutation conditionné à la gestion du taux d'occupation des logements d'utilité publique. Il s'agit d'octroyer un montant équivalent à une réduction des lods de 2 points du pourcentage, conditionnée à une restriction du nombre pièces en fonction du nombre d'occupant-e-s, avec une règle permettant au maximum de disposer d'une pièce de plus que d'habitant-e-s (par ex. 4 pièces pour 3 habitant-e-s). Sont exclus les appartements avec encadrement et les logements pour étudiant-e-s, compte tenu du nombre de pièces réduit.

Cela implique que, de manière statutaire, la coopérative doit proposer un plus petit logement, dès que possible, aux familles dont les enfants sont partis, afin d'éviter la sous-occupation des grands logements. Cette forte contrainte permet d'éviter une inéquité de traitement avec les propriétaires de logements qui ne sont pas d'utilité publique. L'office du logement a par ailleurs les moyens de vérifier son application lors de l'analyse des états locatifs, qui est aujourd'hui déjà effectuée chaque année. Cette mesure novatrice fera l'objet d'un bilan au terme de la période du crédit-cadre afin de mesurer son adéquation avec les objectifs de la politique du logement.

²⁰ <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/pdf/841.010.pdf>

Il est proposé d'ajouter cette mesure dans l'article 24b de la LAL2 :

Subvention à l'acquisition liée au taux d'occupation des LUP

Art. 24b (nouveau)

¹Sur demande, l'office cantonal du logement peut octroyer aux MOUP dont les statuts prévoient qu'ils gèrent le taux d'occupation des logements, une subvention à l'acquisition, à hauteur de 2 points du pourcentage des droits de mutation, si le nombre de pièces des logements concernés ne dépasse pas de plus d'une pièce le nombre de personnes qui l'occupe. Cette condition n'est pas applicable aux logements de moins de quatre pièces.

²Si la condition d'octroi de la subvention cesse d'être remplie, la subvention doit être intégralement remboursée.

Impôt foncier

Pour les MOUP, il est octroyé une exemption de l'impôt foncier si dans les statuts, il ressort que l'immeuble est à visée d'exploitation et non pas de rendement.

5.5.2. Prescription ciblée de construction de LUP et octroi de bonus d'utilisation au sol

Il est proposé de modifier la LAL2 afin d'imposer une part de minimum 25% de LUP, que ce soit des LLA ou des AE, sur les grands secteurs bien placés dédiés à de l'habitat collectif, dans les communes connaissant une situation de pénurie depuis au moins cinq années.

Les secteurs concernés sont ceux qui sont jugés aptes à la réalisation de quartiers durables, soit des secteurs de 10'000m² de surface de référence énergétique²¹ au minimum, en cohérence avec le plan directeur cantonal (fiche U_14). Ce seuil est jugé déterminant, car pour une telle surface, une planification de détail s'avère le plus souvent opportune ; dans les communes qui prévoient une certaine densification, comme c'est le cas notamment des villes-centre, une surface de terrain de 5'000m² suffit pour l'atteindre.

En contrepartie, les projets pourront bénéficier d'un bonus de 20% d'utilisation au sol, pour autant qu'ils obtiennent une certification *Quartier durable* selon le Standard de construction durable suisse (SNBS)²². Ce bonus n'est pas cumulable avec les 10% octroyés par la loi cantonale sur l'énergie²³.

Les quartiers certifiés durables sont constitués de bâtiments de 3 logements au minimum. Ils favorisent la mixité sociale et intergénérationnelle grâce aux logements d'utilité publique. Afin de renforcer celle-ci, ils comportent également en principe une part d'activités. Par ailleurs, ils respectent un certain nombre de prescriptions en matière énergétique.

La modification de LAL2 s'articule ainsi :

Art. 24c (nouveau)

Les communes soumises à l'application de la loi limitant la mise en vente d'appartements loués (LVAL), du 22 mars 1989²⁴, sur les cinq dernières années en moyenne, imposent au minimum 25 % de surface utile principale en logements d'utilité publique dans les secteurs aptes à la réalisation de quartiers durables de plus de 10'000 m² de surface de référence énergétique.

Cette mesure n'impacte ni le budget cantonal, ni ceux des communes et n'occasionne aucune obligation additionnelle pour les communes lors de la révision de leurs plans d'aménagements locaux.

²¹ La surface de référence énergétique des bâtiments est consignée au Registre fédéral des bâtiments et des logements ; selon les normes SIA 380 (2016) et 416, elle équivaut à la somme de toutes les surfaces de plancher se situant dans l'enveloppe thermique et dont l'utilisation nécessite un chauffage ou une climatisation.

²² https://www.snbs-hochbau.ch/media/snbs_flyer_2024_fr_epdf.pdf

²³ LCEn, art. 31 et RELCEn 25, al.2.

²⁴ RSN 846.0

Les communes sont libres d'imposer des parts plus importantes en fonction des besoins de leur population, comme demandé par plusieurs d'entre elles lors de la consultation.

5.5.3. Conclusion

En résumé, il est proposé d'ajouter à la LAL2 les deux mesures proposées ci-dessus à son article 18 :

Formes d'encouragement

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

- a) la mise à disposition de terrains ;
- b) le cautionnement d'emprunts ;
- c) l'octroi de prêts ;
- d) l'acquisition de parts sociales ;
- e) la prise en charge d'intérêts ;
- f) l'octroi de subventions destinées à l'allègement des droits de mutation ;
- g) l'octroi d'un bonus d'utilisation au sol.

²Les mesures d'encouragement peuvent être cumulées.

5.5.4. Intensification de l'appui et conseil aux communes

Comme déjà exposé au chapitre 2.3, les communes ont un rôle-clé à jouer pour faire face aux problématiques de logement. Maîtresses de leur sol, ce sont elles qui sont en mesure d'activer les leviers relevant de la politique foncière, qui sont les plus efficaces pour permettre le lancement de projets de LUP.

Il convient toutefois de les accompagner davantage, raison pour laquelle un renforcement de l'OCNL est acté. Ce dernier sera ainsi en mesure d'intensifier son activité d'appui et de conseil dans les domaines fonciers, notamment les questions de droits de superficie et d'aménagement du territoire, celles découlant des plans d'aménagement locaux, plans de quartiers, plans sectoriels, mais aussi celles liées aux aides à la pierre dans le cadre de projets de rénovation d'immeubles appartenant aux communes, ces dernières étant considérées comme des MOUP.

Par ailleurs, l'OCNL a engagé un dialogue avec la commune de Neuchâtel, en collaboration avec le service cantonal de statistique, qui est en mesure de proposer des outils de monitoring permettant, par exemple, d'identifier les zones où se trouvent les logements vides à des fins statistiques. Le fruit de ces travaux pourra profiter aux communes qui en auraient l'utilité.

5.6. Modernisation du parc immobilier au cœur des localités

Lancé en 2025, porté par l'OCNL et le service cantonal de l'environnement (SENE) en collaboration avec l'office cantonal du patrimoine bâti et immatériel (OCPI) et le service des bâtiments (SBAT), le programme RÉNO-NE vise à favoriser la modernisation du parc immobilier dans les cœurs de localité. Ce programme cible les bâtiments patrimoniaux particulièrement énergivores, que les techniques actuelles permettent de rénover et assainir sans les dénaturer. Les projets de ce type nécessitent cependant des études plus poussées et le recours à des spécialistes, ce qui implique des surcoûts parfois dissuasifs pour les propriétaires. Le canton et les communes viennent ainsi en appui des propriétaires (jusqu'à concurrence de 10'000 francs) pour les honoraires des mandataires agréés, lesquels ont été invités à suivre au préalable une formation spécifique. Cette formation, lancée en 2025, a rencontré un grand succès et de nombreuses communes du canton, dont les plus grandes, ont déjà adhéré au dispositif.

Outre le fait de diminuer l'impact énergétique de ces bâtiments en accélérant leur modernisation - l'un des objectifs du plan climat cantonal, RÉNO-NE permettra également d'en améliorer l'accès pour les personnes à mobilité réduite. Plus globalement, il vise à renforcer la qualité de l'offre en logements, pour favoriser l'attractivité et donc la domiciliation dans les centres de localités, notamment dans les Montagnes neuchâteloises.

5.7. Communication de la politique du logement

La mise en œuvre de la politique du logement a besoin d'être expliquée à la population et aux acteurs de l'immobilier. C'est la raison pour laquelle l'OCNL prend part ou organise directement de nombreux événements, tels que le Forum neuchâtelois du logement (dans le cadre du Salon de l'immobilier), des portes ouvertes lors de l'inauguration ou remise de label aux nouvelles constructions d'AE ou encore des conférences et webinaires, à l'intention des communes, des porteurs de projets ou des professionnels de l'immobilier. L'OCNL est aussi régulièrement appelé à faire des conférences dans d'autres cantons, car la LAL2 est considérée comme étant la plus proche de la loi fédérale et que la politique cantonale en matière de logements pour seniors est régulièrement prise comme exemple.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

En 2018, le Conseil d'État avait obtenu de votre autorité un crédit cadre de 18 millions de francs sur 8 ans. La totalité des moyens octroyés a désormais été engagée et a notamment permis d'augmenter la part de logements d'utilité publique. Il s'agit par conséquent de reconduire cet effort et de l'intensifier pour tenir compte de la persistance de la pénurie de logements et de la dynamique de croissance disproportionnée du coût des logements qui en découle.

Le Conseil d'État propose par conséquent d'ouvrir un nouveau crédit-cadre de 24 millions de francs, sur une période de 8 ans dès 2027. Tout en diversifiant les mesures, le dispositif de soutien reposera toujours en grande partie sur des prêts remboursables à 25 ans.

Il est important de souligner ici que d'un point de vue économique, les aides génèrent un fort effet de levier, avec un ratio estimé à 4 francs injectés dans l'économie locale pour 1 franc d'aide publique octroyé ; ainsi, le bénéfice pour l'économie neuchâteloise peut être estimé à une centaine de millions de francs, même s'il n'est pas impossible que des projets se concrétisent en l'absence d'un soutien cantonal.

Ce dispositif s'inscrit donc en toute cohérence avec le programme de législature dans lequel le Conseil d'État a souligné sa volonté de maintenir un haut niveau d'investissement malgré la basse conjoncture.

La planification financière tient compte de l'utilisation sur 8 ans des deux principaux outils de la politique du logement, soit l'octroi de prêts et l'acquisition de parts sociales. Elle tient également compte de l'augmentation progressive de la prise en charge d'intérêts permettant de soutenir des rénovations de LUP, tout en évitant le report complet des assainissements sur le montant des loyers, permettant ainsi à ceux-ci de rester accessibles.

6.1. Incidences financières avec la répartition du crédit cadre sur 8 ans

Les crédits-cadre sont constitués des coûts d'investissement et de fonctionnement. La planification peut évoluer selon le calendrier des projets soutenus ; elle sera affinée lors de chaque exercice budgétaire.

Incidences financières liées au crédit d'engagement (CHF)	Total	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035 et suivants
Compte des investissements										
Prêts	16'800'000	1'800'000	1'800'000	1'900'000	2'100'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	
Parts sociales	2'400'000	250'000	250'000	275'000	300'000	325'000	325'000	325'000	350'000	
Dépenses nettes	19'200'000	2'050'000	2'050'000	2'175'000	2'400'000	2'625'000	2'625'000	2'625'000	2'650'000	
Compte de résultat										
Charges										
Prise en charge d'intérêts MOUP	3'024'000	280'000	290'000	330'000	360'000	390'000	420'000	454'000	500'000	
Prise en charge d'intérêts Communes	1'008'000	70'000	80'000	90'000	110'000	132'000	162'000	172'000	192'000	
Divers organismes et inst. Privées	768'000	80'000	80'000	85'000	95'000	107'000	107'000	107'000	107'000	
Charges nettes	4'800'000	430'000	450'000	505'000	565'000	629'000	689'000	733'000	799'000	
Total crédit d'engagement (brut)	24'000'000									
Investissements remboursement des prêts										
Remboursement des prêts sur 25 ans (4%)	-16'800'000	0	-72'000	-144'000	-220'000	-304'000	-396'000	-488'000	-580'000	-14'596'000
Incidence sur le compte de résultat										
Revenus										
¹⁾ Intérêts sur les prêts variables des MOUP (1%)	-2'184'000	0	-18'000	-35'280	-52'840	-71'640	-91'600	-110'640	-128'760	-1'675'240
Total des revenus	-2'184'000	0	-18'000	-35'280	-52'840	-71'640	-91'600	-110'640	-128'760	-1'675'240

¹⁾ Taux d'intérêts des MOUP correspond à 1% de moins que le taux hypothécaire de référence (THR) mais au minimum 1%

7. DÉROULEMENT DES CONSULTATIONS

La commission cantonale du logement s'est réunie pour discuter des orientations durant la conception du rapport, les 12 juin et 4 décembre 2025, ainsi que le 2 février 2026. Suite aux retours de consultation et aux modifications apportées, le 7 septembre 2026, la commission a voté ce rapport à l'unanimité.

Une phase consultative a été menée du 30 avril au 30 juin 2026 auprès d'un public plus large :

- ☐ **Office fédéral du logement OFL**
- ☐ **ARMOUP et Wohnenschweiz**
- ☐ **Membres de la commission cantonale du logement CCL**
- ☐ **Communes du canton de Neuchâtel par l'ACN**
- ☐ **UNINE, FNE et HE-Arc**
- ☐ **Partis politiques**
 - Libéral-Radical
 - Socialiste
 - POP
 - Les Verts
 - UDC
 - Verts-libéraux
 - Le Centre
- ☐ **Associations et milieux intéressés :**
 - SIA-NE
 - Groupement des architectes neuchâtelois GAN
 - Chambre immobilière neuchâteloise CIN
 - Objectifs:ne
 - FSU Fédération suisse des urbanistes, section romande
 - Union des professionnels de l'immobilier USPI
 - AVIVO
 - Pro Infirmités
 - Pro Senectute
 - ASLOCA Neuchâtel
 - HabitatDurable
 - Fédération neuchâteloise des entrepreneurs FNE
 - BCN

Au total, 75 entités (dont l'intégralité des communes) ont été consultées directement par courrier électronique et 31 prises de position sont parvenues au Département de la santé, de la jeunesse et des sports ou directement à l'office du logement.

Les retours sont globalement favorables, en particulier en ce qui concerne la poursuite d'une politique du logement qui encourage la mise sur le marché de logements d'utilité publique. Beaucoup de retours soulignent également l'importance et la nécessité de soutenir la construction d'appartements avec encadrement dédiés aux seniors.

Les modifications des 2 premiers articles de la LAL2 ont suscité beaucoup de remarques, dont voici quelques exemples :

- La modification de l'article premier de la loi, qui restreint l'objectif général de la loi à la lutte contre la pénurie, paraît inopportune. Favoriser le logement d'utilité publique doit être un objectif général de la politique du logement, indépendamment d'une situation de pénurie, respectivement de hausse spéculative des loyers.
- Sur le plan législatif, subordonner l'offre de logements d'utilité publique (LUP) à la seule résorption de la pénurie suscite une réserve : le besoin de logements d'utilité publique demeure structurel, indépendamment des fluctuations conjoncturelles du marché. Il est ainsi suggéré de maintenir l'esprit de la formulation initiale de la loi, qui consacre l'utilité publique comme un but prioritaire et permanent, la résorption de la pénurie pouvant être traitée par des dispositifs d'action parallèles
- L'objectif de 5 % de logements d'utilité publique est réaliste, mais doit être considéré comme un seuil minimal.

En fonction de tous ces retours au sujet des articles 1 et 2, ceux-ci ont été modifiés comme suit :

Article premier (nouveau)

But La présente loi a pour buts :

- le développement de l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable,
- le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et
- la lutte contre la pénurie de logement.

Art. 2

¹L'État encourage la construction, la rénovation et la transformation de logements d'utilité publique, ainsi que l'activité d'organisations œuvrant en tant que maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

²(Nouveau) L'objectif est d'augmenter puis de maintenir le nombre de logements d'utilité publique par rapport au reste du marché, en atteignant minimum 5% du total du parc cantonal de logements.

³L'État soutient la politique du logement menée par les communes.

Il est aussi important de souligner que le jour où les 5% seront atteints, le travail ne sera pas terminé. En effet, entre 200 et 700 nouveaux logements sont construits chaque année dans notre canton. De nouveaux LUP seront donc constamment nécessaires pour maintenir la part à 5%. À titre d'exemple, pour une augmentation de 500 unités du parc de logements cantonal, il faudrait construire au minimum 25 LUP. Par ailleurs, si le taux de 5% est formulé de manière réaliste, rien n'exclut, lors de futures révisions, d'augmenter cet objectif si le besoin augmente.

Comme certains retours l'ont souligné, il est important de se référer à l'art. 108 de la Constitution fédérale relatif à l'encouragement de la construction de logements, en particulier d'utilité publique, et de l'accession à la propriété. Le chapitre concerné a été modifié dans ce sens.

Pour beaucoup, le seuil de 10'000 m², respectivement 5'000 m² de surface de référence énergétique au-delà duquel une part de LUP de 25% au minimum est imposée est pertinent. L'idée de cette mesure étant d'en optimiser l'impact, il est jugé logique de la combiner avec la réalisation de quartiers durables, en lien avec les objectifs climatiques du canton. Cette mesure ciblant les grands projets, combinée à l'octroi de bonus de densification, constitue un levier jugé efficace. Elle

crée une incitation claire pour les promoteurs tout en garantissant une véritable mixité sociale dans les nouveaux quartiers. Par ailleurs, il est souligné que les critères proposés offrent un cadre clair qui mérite d'être soutenu, car il permet de guider efficacement le développement des communes concernées.

Il a été proposé par certains de revoir à la hausse la proportion de LUP dans les nouveaux quartiers, la faisant passer par exemple à 33% voire à 40%, à tout le moins dans les secteurs présentant un potentiel de développement important. En la matière, le Conseil d'État n'a pas jugé opportun de revoir le projet de loi, car l'article concerné prévoit un minimum de 25%, laissant la possibilité aux communes d'en imposer davantage si elles le jugent nécessaire. À titre de comparaison, le canton de Zoug en impose 50% sur tous les nouveaux quartiers. Les communes ont aussi tout loisir d'en imposer sur des terrains de moindre importance par le biais d'outils de planification tels que les plans de quartiers ou de secteurs, ou dans les plans d'aménagements locaux, par des périmètres à prescriptions particulières.

Plusieurs remarques et questions ont aussi été formulées au sujet de la politique foncière, telles que l'octroi de prêts à taux préférentiels aux communes, l'acquisition foncière à titre propre par l'État ou encore le recours aux droits d'emption et de préemption en matière de logement, comme cela se pratique déjà pour le développement économique. Il est notamment demandé de développer des instruments plus concrets, plus incitatifs et davantage axés sur une politique foncière active également au niveau communal, afin de favoriser durablement le logement d'utilité publique.

Ces réflexions sont pertinentes et sont relayées par de nombreuses entités consultées. Le Conseil d'Etat entend mener une réflexion visant à examiner l'opportunité de développer des mesures de ce type et en livrera ses conclusions ultérieurement.

Par ailleurs, vu sa transversalité et son inter-institutionnalité, la politique du logement dans son ensemble pourrait être reprise en tant que thématique transversale dans le prochain APS.

De plus, certaines entités consultées ont jugé le montant du crédit-cadre trop faible et demandé qu'un bilan soit prévu après 4 ans afin de solliciter des montants complémentaires si nécessaire. Le Conseil d'État confirme que le montant requis a été correctement dimensionné au regard des besoins identifiés, y compris ceux découlant de l'application du nouvel art. 24b sur les lods. Si toutefois le crédit devait être épuisé avant l'échéance des 8 ans, il reviendrait devant votre Autorité avec un bilan et, au besoin, une demande anticipée de renouvellement des moyens dédiés à la politique du logement.

De nombreuses autres remarques n'appelant pas directement de modifications du projet de loi ont été prises en compte et ont fait l'objet d'adaptations et de compléments rédactionnels dans le corps du rapport.

8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

L'office du logement compte 1,9 EPT. Afin de faire face à la masse de travail nécessaire à la réalisation des objectifs de la politique du logement, non seulement en termes de LUP, LLA et AE, mais aussi d'intensification du conseil et de l'appui aux communes, un-e collaborateur-trice rejoindra l'office à temps partiel en 2026, tel que prévu au budget.

Cette ressource supplémentaire permettra de traiter de front davantage de dossiers. Les projets en lien avec les AE requièrent une forte coordination avec un important réseau de partenaires parmi lesquels le service cantonal de la santé publique, AROSS, l'ARMOUP, Wohnenschweiz, l'OFL, la CCL-EWG, les instituts financiers (banques, assurances, etc.), les architectes, les entreprises de construction, les communes ainsi que les porteurs de projets eux-mêmes. Qu'il s'agisse de projets portés par des fondations ou des coopératives, ceux-ci seront de plus en plus nombreux. À cela s'ajoutent les tâches découlant de l'implication de l'office dans l'analyse des PAL ou encore la mise en œuvre et le suivi du programme RÉNO-NE. Enfin, ainsi que le rapport l'a souligné à plusieurs reprises, l'implication des communes, principalement celles touchées par la pénurie, doit être renforcée, ce qui passe par un conseil et un accompagnement plus intense de la part de l'OCNL.

9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le déploiement de la politique cantonale du logement passe par l'attente d'une implication accrue des communes, que l'OCNL entend accompagner, ce qui explique notamment le renforcement de celui-ci.

10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

10.1. Constitution suisse

L'objectif poursuivi par le présent rapport est pleinement conforme avec la Constitution fédérale, qui prévoit, en son article 41, alinéa 1, lettre e, que « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ».

Cet objectif respecte aussi pleinement l'art. 108 de la Constitution fédérale :

[Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété](#) :

¹ La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

² Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.

³ Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.

⁴ Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

10.2. Constitution neuchâteloise

Il en va de même avec la Constitution neuchâteloise et son article 34, alinéa 1, lettre c : « Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'État et les communes prennent des mesures permettant à toute personne de trouver un logement convenable à des conditions raisonnables. »

10.3. Loi fédérale sur le logement (LOG)

Il convient de citer encore ici la loi fédérale sur le logement.

Art. 1 But : La présente loi a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété. Il est tenu compte en particulier des intérêts des familles, des familles monoparentales, des personnes handicapées, des personnes âgées dans le besoin et des personnes en formation.

Art. 2 Objet : La Confédération encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Elle soutient des formes novatrices de construction et d'habitation ainsi que la rénovation d'ensembles d'habitations.

11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

La politique du logement a un impact positif sur la majorité des champs d'action ci-dessous. Dans la mesure où elle se traduit de facto par de nouvelles constructions ou des rénovations, il convient d'estimer qu'elle induit un impact négatif sur le champ d'action des ressources naturelles.

Développement territorial, mobilité et infrastructures

L'attractivité résidentielle des quartiers tend à augmenter en raison de constructions ou de rénovations qualitatives des LUP et des AE. Ces types d'habitations sont cohérents avec l'objectif de densification vers l'intérieur le long des axes structurants. L'augmentation du nombre d'AE permet la mise à disposition sur le marché immobilier de grands logements facilement rénovables.

Dans les plans de quartier (PQ) ou les plans spéciaux (PS), l'obligation de construire en intégrant des lieux verts ouverts est cohérente avec le soutien à la biodiversité et à la lutte contre les îlots de chaleur, tout en suscitant du lien social ou de l'activité physique grâce aux places de jeux intergénérationnelles. Finalement, l'attractivité des centres augmente grâce au programme d'encouragement à la rénovation des bâtiments patrimoniaux (RÉNO-NE).

Énergie et climat

La problématique des « passoires et bouilloires énergétiques » est systématiquement prise en compte dans le cadre des analyses architecturales des projets tant pour la rénovation que pour la construction. S'agissant de la construction de LUP soutenus financièrement par le canton, le label Minergie est exigé.

La rénovation et l'assainissement des bâtiments représentant une complexité accrue en raison de leur caractère patrimonial est encouragée par le programme RÉNO-NE.

Dans les PQ ou les PS, l'engagement d'un « activateur de quartier » est parfois prévu, chargé, entre autres, d'enseigner aux habitants les bonnes pratiques en matière énergétique. Tel est le cas pour les quartiers des Mosaïques à Marin ou de Millefiori à Monruz.

Ressources naturelles

Toute construction a un impact sur les sols, l'eau, la biodiversité ou l'extraction de matières premières, quand bien même celui-ci peut partiellement être compensé.

Par ailleurs, pour les plans de quartier ou plans spéciaux sur des friches, les nouvelles constructions doivent intégrer des lieux verts ouverts (comme à Tivoli sud, avec la plantation d'arbres en pleine terre, l'augmentation de la biodiversité, etc...).

Système économique

Les aides cantonales octroyées aux LUP, à fort effet de levier pour les maîtres d'ouvrages, contribuent à développer une économie résidentielle profitable à l'économie du canton. La mixité sociale prévue dans les PQ et PS, mais aussi la mise à disposition de logements abordables proches des centres, freine la gentrification de ces derniers et donc la pendularité. Certains frontaliers décident, par exemple, de venir s'installer en Suisse.

Formation, recherche et innovation

Une formation spécifiquement dédiée à la rénovation des bâtiments patrimoniaux (RÉNO-NE) a été mise en œuvre dans le canton au profit des architectes et experts CECB afin de sensibiliser et de développer les compétences en la matière.

Cohésion sociale et égalité

Les AE sont construits selon les normes SIA500 et SLG 104 (pour l'éclairage) avec une signalétique soignée. Ils renforcent la mixité sociale et intergénérationnelle, contribuent à lutter contre l'isolement et améliorent l'autonomie en permettant l'inclusion des seniors et des personnes vivant avec un handicap. Grâce à la gestion participative, les coopératives génèrent aussi de la cohésion sociale.

Santé

Les AE proposent aux résident-e-s un lieu de vie adapté et sécuritaire et une cohésion sociale qui a un effet bénéfique sur la santé. De plus, l'augmentation constante de l'offre permet de retarder, voire d'éviter l'entrée en institution.

En résumé, les LUP sont des logements d'utilité publique à prix coûtant, au standard MINERGIE et au bénéfice d'une aide cantonale et fédérale à fort effet de levier au niveau économique.

12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Dans le canton de Neuchâtel, comme dans le reste de la Suisse, seule une faible proportion des logements, estimée à environ 5%, est adaptée aux personnes à mobilité réduite. Pourtant, la loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées LHAND est entrée en vigueur en 2004, visant à garantir l'égalité et la participation des personnes handicapées à la vie sociale. Elle impose des adaptations sans obstacles dans les transports, les bâtiments et prestations publics.

Au niveau fédéral, le système d'évaluation des logements (SEL) est systématiquement appliqué à toutes les demandes de construction/rénovation de LUP. Pour les appartements avec encadrement d'utilité publique, il est même réclamé le label LEA, qui est un standard certifiable pour la construction de logements sans obstacles et adaptés aux personnes âgées.

Au niveau cantonal, la norme SIA500 est prévue dans le règlement de la Loi sur les constructions (LConstr) depuis 2014 pour tout immeuble de plus de 8 logements.

L'office du logement est particulièrement attentif à l'application de cette norme pour la construction et la rénovation de LUP et encore plus s'agissant d'AE. Deux brochures sont proposées aux porteurs de projet : Habitat pour personnes âgées et Voir+^{25,26} afin de présenter la norme SIA500 développée spécifiquement pour les seniors et abordant, entre autres, l'importance des contrastes, de la signalétique et de l'éclairage. Des visites en vue de l'obtention du label AE sont systématiquement organisées avec le service de la santé publique.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

Dans la mesure où le présent projet de loi implique une dépense supérieure à 7 millions de francs, celui-ci doit être voté à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

14. RÉFÉRENDUM

Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

15. CONCLUSION

Depuis le rapport soumis à votre autorité en 2018, la pénurie de logements s'est confirmée. Elle est désormais installée de manière durable sur une grande partie du territoire cantonal ; elle constitue l'explication principale de la croissance accélérée des coûts du logement, que subit une part croissante de la population, seule les classes de revenus les plus aisées demeurant épargnées. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État juge aujourd'hui nécessaire de mentionner la lutte contre la pénurie comme un des objectifs prioritaires de la loi cantonale sur l'aide au logement.

²⁵ https://hindernisfreie-architektur.ch/wp-content/uploads/2017/06/Habitat_personnes_âgées_Directives.pdf

²⁶ <https://abage.ch/wp-content/uploads/2021/10/voir-plus-optimiser-environnement-visuel.pdf>

Cette intention politique est d'autant plus forte que la démographie, en hausse depuis cinq ans désormais, et le vieillissement de la population, appelé à s'accroître, contribuent à aggraver la situation.

Dans un contexte marqué par la concurrence entre les cantons pour attirer les entreprises et les habitant-es, la disponibilité de logements adaptés représente un facteur déterminant d'attractivité. Les entreprises doivent pouvoir recruter des collaboratrices et collaborateurs qui trouvent un logement correspondant à leurs besoins. Les jeunes adultes doivent pouvoir s'établir durablement dans le canton et, d'une manière générale, les citoyen-nes neuchâtelois-es et d'ailleurs doivent disposer d'une offre diversifiée sur l'entier du territoire cantonal. Le logement participe directement à la compétitivité territoriale.

Plus que jamais, le marché du logement est sous pression et il appartient aux autorités, quel que soit leur niveau institutionnel, d'intensifier leur action pour faire face à ce défi de longue haleine. Ce phénomène touche l'ensemble de la Suisse et fait également l'objet d'une attention particulière de la part de la Confédération.

Les outils et les ressources mis en place au cours des dernières législatures ont fait leur preuve, mais demandent à être utilisés avec davantage d'intensité. En outre, le Conseil d'État propose d'introduire de nouvelles mesures pour accélérer le lancement de projets de logements d'utilité publique, sous la forme d'incitations d'ordre fiscal et de bonus d'utilisation au sol. Il entend également intensifier l'appui et le conseil aux communes, ces dernières ayant un rôle déterminant à jouer face à ce défi.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport et d'octroyer les moyens nécessaires à la poursuite et à l'intensification de la politique cantonale du logement au travers du crédit-cadre de 24 millions de francs, sur huit ans, qui vous est soumis, ainsi que des modifications de la LAL2 proposées.

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

Neuchâtel, le 28 septembre 2026

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
F. MAIRY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
portant octroi d'un crédit-cadre de 24 millions de francs sur huit ans pour la poursuite de la
politique du logement

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 28 septembre 2026,

décète :

Article premier Un crédit-cadre de 24 millions de francs est accordé au Conseil d'État pour la réalisation de la politique du logement pendant la période 2027-2034.

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

Art. 3 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du règlement général d'exécution de la loi sur les finances de l'État et des communes du 20 août 2014.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Le/la secrétaire général-e,

**Loi
modifiant la loi sur l'aide au logement (LAL2),**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 28 septembre 2026,
décrète :*

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

Article premier (nouvelle teneur)

But La présente loi a pour buts :

- le développement de l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable,
- le développement du secteur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
- la lutte contre la pénurie de logement.

Art. 2, al. 2 (nouvelle teneur) et 3 (nouveau)

²L'objectif est d'augmenter puis de maintenir le nombre de logements d'utilité publique par rapport au reste du marché, en atteignant au minimum 5% du total du parc cantonal de logements.

³L'État soutient la politique du logement menée par les communes.

Art. 18, al. 1, let. f (nouveau)

f) l'octroi de subventions destinées à l'allégement des droits de mutation

g) l'octroi d'un bonus d'utilisation au sol

Subvention à
l'acquisition liée au
taux d'occupation
des LUP

Art. 24b (nouveau)

¹Sur demande, l'office cantonal du logement peut octroyer aux MOUP dont les statuts prévoient qu'ils gèrent le taux d'occupation des logements, une subvention à l'acquisition, à hauteur de 2 points du pourcentage des droits de mutation, si le nombre de pièces des logements concernés ne dépasse pas de plus d'une pièce le nombre de personnes qui l'occupe. Cette condition n'est pas applicable aux logements de moins de quatre pièces.

²Si la condition d'octroi de la subvention cesse d'être remplie, la subvention doit être intégralement remboursée.

Pénurie de
logements

Art. 24c (nouveau)

Les communes soumises à l'application de la loi limitant la mise en vente d'appartements loués (LVAL), du 22 mars 1989²⁷, sur les cinq dernières années en moyenne, imposent au minimum 25 % de surface utile principale en logements d'utilité publique dans les secteurs aptes à la réalisation de quartiers durables de plus de 10'000 m² de surface de référence énergétique.

²⁷ RSN 846.0

Art. 4 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 5 ¹Le Conseil d'État 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, *Le/la secrétaire général-e*

Annexe 1 : Glossaire et définitions

Bases légales :

LAL1

Loi cantonale d'aide au logement (application cantonale de la LCAP) du 17 décembre 1985 (RSN 841.0) : application cantonale de la LCAP.

LAL2

Nouvelle Loi cantonale sur l'aide au logement du 30 janvier 2008 (RSN 841.00) : application cantonale de la LOG.

LCAP

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, du 4 octobre 1974, régissant les aides à la personne octroyées uniquement dans les immeubles construits sous l'égide de cette loi fédérale.

LOG

Loi fédérale sur le logement (LOG) encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, du 21 mars 2003

Termes liés à l'application de ces bases légales :

AE

Les appartements avec encadrement (AE) sont des logements dédiés aux rentiers AVS et AI, qui peuvent être construits sous forme de logement d'utilité publique (à prix coûtant ou à loyer abordable) ou avec rendement (prix libres). Pour être labélisés appartements avec encadrement (AE), ces logements remplissent les conditions nécessaires à l'obtention de la reconnaissance d'« appartements avec encadrement » octroyé par le service de la santé publique au sens du REPR du 16 septembre 2015.

ARMOUP

Association des Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique mandaté par la Confédération pour gérer le Fonds de roulement, outils prévus par la LOG pour soutenir la construction et rénovation de LUP construits par des MOUP membres de l'ARMOUP.

Wohnenschweiz

Association sœur de l'ARMOUP, surtout active en Suisse allemande.

DDP

Droit distinct et permanent de superficie est une servitude permettant à son bénéficiaire, le superficiaire, de construire sur fonds d'autrui et d'être propriétaire des bâtiments, alors que la personne concédant le droit de superficie, le superficiant, demeure propriétaire du terrain. Le plus fréquemment, le droit de superficie est concédé contre le paiement d'une rente annuelle.

LLA

Logements à loyer abordable qui peuvent être reconnu d'utilité publique aux conditions ci-dessus et qui sont dédiés à la classe moyenne.

Logements à loyer modéré

Sont des logements bénéficiant d'aide à la personne ou ayant été construits il y a de nombreuses années. Ces prix sont accessibles aux ménages les plus fragiles financièrement.

Logements à prix coûtants

Construits par les MOUP, ces logements correspondent au principe du loyers qui couvrent les coûts effectifs et dont les rendements ne servent qu'à entretenir et rénover l'immeuble ou à constituer de nouveaux fonds propres afin de construire de nouveaux logements à prix coûtants. Ils sont réputés sans but lucratif.

LUP

Sont définis comme des logements d'utilité publique (LUP) :

- a) Les logements à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP) ;
- b) Les appartements avec encadrement, dédiés aux rentiers AVS/AI, à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique au sens de l'art.4, alinéa 2 ;
- c) Les logements à loyer abordable reconnu d'utilité publique. Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :
 - 1) il fait partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements ;
 - 2) il est destiné à la location à long terme ;
 - 3) il respecte, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'État ;
 - 4) le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

MOUP

Est réputée maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP), toute fondation d'utilité publique 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'association telle que l'ARMOUP ou de Wohnenschweiz. Seuls les MOUP peuvent obtenir les aides à la pierre au sens de la LAL2.

PDC et ses fiches U_14 et S_12

Le plan directeur cantonal (PDC) contient, entre autres, 2 fiches :

U_14 : Développer des quartiers durables et mettre en œuvre la politique cantonale du logement.

S_12 : Développer l'offre d'appartements avec encadrement

PMS

La planification médico-sociale pour les personnes âgées (PMS) a fait l'objet de deux rapports d'information adoptés par le Grand Conseil ainsi qu'une loi : la LASDOM (adopté en 2022) :

- 12.013 du 14 mars 2012

- 15.026 du 06 juillet 2015

REPra

Règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPra) du 16 septembre 2015.

SEL

Le système d'évaluation des logements permet à la Confédération de contrôler, entre autres, que les LUP ne sont ni trop grands ni trop petits (www.sel.admin.ch)

Annexe 2 : Tableau des incidences financières

Incidences financières liées au crédit d'engagement (CHF)	Total	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035 et suivants
Compte des investissements										
Prêts	16'800'000	1'800'000	1'800'000	1'900'000	2'100'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	2'300'000	
Parts sociales	2'400'000	250'000	250'000	275'000	300'000	325'000	325'000	325'000	350'000	
Dépenses nettes	19'200'000	2'050'000	2'050'000	2'175'000	2'400'000	2'625'000	2'625'000	2'625'000	2'650'000	
Compte de résultat										
<u>Charges</u>										
Prise en charge d'intérêts MOUP	3'024'000	280'000	290'000	330'000	360'000	390'000	420'000	454'000	500'000	
Prise en charge d'intérêts Communes	1'008'000	70'000	80'000	90'000	110'000	132'000	162'000	172'000	192'000	
Divers organismes et inst. Privées	768'000	80'000	80'000	85'000	95'000	107'000	107'000	107'000	107'000	
Charges nettes	4'800'000	430'000	450'000	505'000	565'000	629'000	689'000	733'000	799'000	
Total crédit d'engagement (brut)	24'000'000									
Investissements remboursement des prêts										
Remboursement des prêts sur 25 ans (4%)	-16'800'000	0	-72'000	-144'000	-220'000	-304'000	-396'000	-488'000	-580'000	-14'596'000
Incidences sur le compte de résultat										
<u>Revenus</u>										
¹⁾ Intérêts sur les prêts variables des MOUP (1%)	-2'184'000	0	-18'000	-35'280	-52'840	-71'640	-91'600	-110'640	-128'760	-1'675'240
Total des revenus	-2'184'000	0	-18'000	-35'280	-52'840	-71'640	-91'600	-110'640	-128'760	-1'675'240

¹⁾ Taux d'intérêts des MOUP correspond à 1% de moins que le taux hypothécaire de référence (THR) mais au minimum 1%

Annexe 3 : Quelques cas de réalisations ayant bénéficié d'aides à la pierre, en détails, depuis l'octroi du dernier crédit-cadre en 2018 – LUP et LLA

La Coopérative Arc-en-Ciel

La coopérative d'habitation Arc-en-Ciel basée à Fontainemelon a réalisé trois immeubles labélisés en 2021 à Couvet, en 2022 à Saint-Blaise et en 2023 aux Brenets, ce qui représente 61 (25+18+18) appartements avec encadrement à prix coûtants (LUP ae). Ces réalisations permettent au canton d'offrir sur son territoire 40% d'ae aux prix des prestations complémentaires.



Aide financière octroyée pour la résidence Fleur du Van à Couvet :

- Prêt de CHF 1'080'000 remboursable sur 25 ans à 1% d'intérêt garanti par gage immobilier
- Parts sociales de CHF 138'000
- Cautionnement simple de CHF 480'000 pendant 20 ans

Aide financière octroyée pour la résidence La Musinière à Saint-Blaise :

- Prêt de CHF 500'000 remboursable sur 25 ans à 1% d'intérêt garanti par gage immobilier
- Parts sociales de CHF 82'700
- Cautionnement simple de CHF 540'000 pendant 20 ans



Aide financière octroyée pour la résidence Bel-Air aux Brenets :

- Prêt de CHF 960'000 remboursable sur 25 ans à 1% d'intérêt garanti par gage immobilier
- Parts sociales de CHF 152'000
- Cautionnement simple de CHF 700'000 pendant 20 ans

Le Châtelot à La Chaux-de-Fonds

Les logements pour seniors sur le site du Châtelot existent depuis 1956. En effet, la situation des personnes âgées dépendantes n'était pas bonne à La Chaux-de-Fonds. Il existait un « asile pour vieilles dames », mais rien pour les hommes âgés qui perdaient leur autonomie. Dès lors, une réflexion innovante a été menée et la formule de l'asile abandonnée au profit d'un « établissement confortable et accessible moyennant un prix de pension fort modeste ». Deux immeubles ont donc été construits sur ce site possédant de nombreuses qualités (« gai, parfaitement ensoleillé, bien exposé, sans difficultés d'accès, à proximité des commerces et des transports publics »). Un troisième immeuble a ensuite été inauguré en 1964 aux numéros 13 et 15 de la rue du Châtelot.

Le **prêt du canton de 2 millions** a permis au projet de débiter le chantier en juin 2024 pour une fin prévue en 2028. En effet, dans la mesure où le déménagement de personnes âgées est très délicat, il a été retenu que les locataires du Châtelot devaient pouvoir être relogés au Châtelot même, lorsque les travaux de rénovation seraient entrepris sur leur immeuble. C'est pourquoi, il est prévu que les travaux commencent par la construction du nouvel immeuble (dès 2024), qui lui-même une fois terminé, pourra recevoir les locataires de l'immeuble suivant. Ainsi, les trois immeubles existants seront rénovés, un par un, après la construction de ce quatrième immeuble de 11 appartements avec encadrement, au label Minergie.

De plus, il est intéressant de noter que tout le site a bénéficié d'un concours d'architecture.



Projet Belle-Maison de la coopérative du Damier à La Chaux-de-Fonds

Ancienne ferme, surnommée "Belle-Maison", mise sous protection par le Conseil d'État de Neuchâtel en 2022, cette bâtisse patrimoniale date de 1738 (selon l'inscription qui figure sur le linteau de la porte).

- En 1914, une donation en fait la propriété de La Ville de La Chaux-de-Fonds.
- En 1926, un cyclone ravage la toiture.
- En 2012, la façade a été entièrement rénovée, crépis et fenêtres (bois double vitrage), volets métalliques, ainsi que la toiture à pan en tuiles de terre cuite.

L'immeuble est vide depuis plusieurs années.

En 2021, la ville de La Chaux-de-Fonds lance un appel à projet destiné à des coopératives d'habitants dans le but de vendre Belle-Maison et de proposer le terrain en droit de superficie. Le projet de la Coopérative du Damier ayant gagné, elle prévoit :

- la rénovation des trois logements existants,
- la création de deux logements dans le corps du bâtiment
- plusieurs espaces communs

Un soin particulier sera apporté à l'aspect général de l'ancienne ferme qui ne doit pas être dénaturée. La rénovation cherche à préserver au maximum l'existant, soit les éléments patrimoniaux comme les volumes. À cet égard, l'office cantonal du patrimoine (OCPI) a été impliqué au niveau du permis de construire

La coopérative s'est engagée à privilégier le vélo et les TP (car postal à 400m.) et est considérée comme maître d'ouvrage d'utilité publique puisqu'elle est membre de l'ARMOUP.

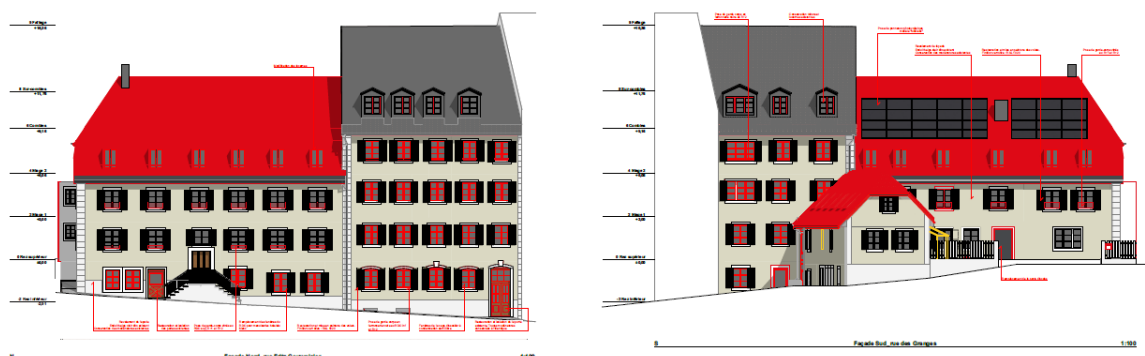


La valeur de cette rénovation se monte à **2.481.000** francs (en comptant l'achat de Belle-Maison pour 500.000.-). Un **prêt remboursable** de **300.000 francs** sur 25 ans, et des **parts sociales** d'un montant total de **140.000 francs** sont octroyés comme aide à la pierre.

Projet Temps Présent de la FADS à La Chaux-de-Fonds

Le Conseil d'État a décidé d'accorder un **prêt remboursable sur 25 ans de 1'635'000 francs** et d'ouvrir d'un crédit d'engagement de 300'000.- francs à la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales – la FADS. Ces aides à la pierre doivent permettre l'achat et la rénovation d'une bâtisse patrimoniale afin d'y créer 30 clusters d'utilité publique et de pouvoir ainsi réunir sur un site les deux foyers de la FADS en First-Housing. Ce projet d'acquisition et de rénovation a été validé par le Grand Conseil le 31 octobre 2023 et s'inscrit dans la planification des offres de prestations sociales et dans la politique du logement ainsi que dans les objectifs de la modernisation du patrimoine bâti classé en zone UNESCO de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

La FADS est un acteur central au niveau cantonal dans le dispositif de prestations en faveur des personnes vivant dans la grande précarité.



Cœur de Bella-Vista à Neuchâtel (ex. de LLA)

Le quartier Bella Vista, situé à La Coudre, sur l'ancien site de Metalor, est particulièrement remarquable. En effet, la Ville a prévu par le biais de son plan directeur communal, la construction de 20 % de SUP en LUP et de 20% de SUP en appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS/AI sur les 289 logements prévus. Les premiers locataires sont entrés dans les 67 LLA (dont 30 sont labélisés) dès le 1er mai 2024 : le Cœur de Bella-Vista. Ces LLA sont proposés à prix plafonnés mais n'ont bénéficié d'aucune aide à la pierre de la part du canton.



Le B2/B3 a ouvert ses portes fin 2024, proposant 40 AE à prix libres, en intergénérationnel.

Exemple de projet de LUP à venir :

Quartier Ensemble Gouttes d'Or



Plus de 150 logements
Droit de superficie accordé par la ville de Neuchâtel
Parts sociales + Prêts

Un projet de la Ville de Neuchâtel incluant trois maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour un quartier durable et intergénérationnel, ce qui représente une construction de 6 bâtiments et qui pourra accueillir pas moins de 450 habitants à Monruz. En effet, la coopérative d'habitation Arc-en-Ciel offrira 53 appartements avec encadrement mais également une crèche et des locaux commerciaux. La coopérative Les Rocailles offrira 28 logements d'utilité publique et un espace de bricolage – réparation. La société Alfen SA, spécialisée dans le logement étudiant, accueillera des étudiants (70 chambres) et des doctorants (27 appartements) et aura également un espace de coworking, deux studios pour visiteurs et des locaux commerciaux. Les deux derniers immeubles seront vendus en PPE et représentent un total de 44 appartements avec une salle commune. Tous les habitants pourront également bénéficier d'un jardin commun. Fin 2025, les oppositions au permis de construire ont été levées par la commune. Trois opposants ont décidé de faire recours.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. HISTORIQUE ET CADRE GÉNÉRAL	2
2.1 Dispositions et outils mis en œuvre au plan fédéral	2
2.2 Dispositions et outils mis en œuvre au plan cantonal	4
2.3 Au niveau des communes	4
3. SITUATION ACTUELLE	5
3.1. Fin des aides à la personne	5
3.2. Aide à la pierre	5
3.3. Appartements avec encadrement (AE)	8
3.4. Logement à loyer abordable (LLA).....	10
4. CONSTATS ET PERSPECTIVES	11
4.1 La pénurie de logements dans le canton et ses régions.....	12
4.2. Revenu des ménages et poids des loyers par rapport aux revenus	13
4.3. Évolution démographique.....	18
4.4. Le logement vu sous l'angle de l'aménagement du territoire.....	20
4.5. Pertinence au plan économique.....	20
4.6. Considérations qualitatives générales	21
4.7. Perspectives	21
5. LA POLITIQUE CANTONALE DU LOGEMENT	23
5.1. L'État comme garant du droit à se loger	23
5.2. Objectifs de la politique du logement	23
5.3. Objectif chiffré de la politique du logement	24
5.4. Description des mesures actuelles à maintenir.....	24
5.5. Introduction de nouvelles mesures	25
5.6. Modernisation du parc immobilier au cœur des localités	27
5.7. Communication de la politique du logement	28
6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	28
6.1 Incidences financières avec la répartition du crédit-cadre sur 8 ans	28
7. DÉROULEMENT DES CONSULTATIONS	29
8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	31
9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	32
10. CONFORMITE AU DROIT SUPÉRIEUR	32
10.1. Constitution suisse	32
10.2. Constitution neuchâteloise	32
10.3. Loi fédérale sur le logement (LOG).....	32
11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	33
12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	34
13. VOTE DU GRAND CONSEIL	34
14. RÉFÉRENDUM	34
15. CONCLUSION	34

Décret portant octroi d'un crédit-cadre de 24 millions de francs sur 8 ans pour la poursuite de la politique du logement	36
Loi portant révision de la loi sur l'aide au logement (LAL2),	37
ANNEXES :	
Annexe 1 : Glossaire et définitions	39
Annexe 2 : Tableau des incidences financières.....	41
Annexe 3 : Quelques cas de réalisation ayant bénéficiés d'aide à la pierre, en détail, depuis l'octroi du dernier crédit-cadre en 2018 – LUP et LLA.....	42