

**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 18 millions de francs pour la poursuite de la politique du logement**

(Du 25 juin 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les aides directes aux locataires (aide à la personne) relevant du droit fédéral prenant progressivement fin et le logement demeurant un enjeu essentiel pour l'ensemble de la population, l'objectif de la politique cantonale du logement est désormais de contribuer à augmenter puis maintenir la proportion de logements à loyer modéré (aide à la pierre) par rapport à l'ensemble du marché. Elle vise à la fois à limiter dans la durée les risques de mouvement spéculatif du marché neuchâtelois du logement, à répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenu modeste (en particulier les familles, les étudiants, les personnes âgées ou en situation de handicap) et dans une moindre mesure, à lutter contre la pénurie de logement qui existe encore dans une partie de notre canton.

Dans le cadre de l'application des lois fédérales et cantonales sur les logements subventionnés qui encadrent l'allocation d'aides à la personne, les subventions dans les immeubles bénéficiant du régime mis en place par la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), arrivent progressivement à échéance depuis 2009, comme initialement prévu par la loi. Elles auront définitivement pris fin dans notre canton en 2028.

C'est la raison principale qui a motivé l'État de Neuchâtel à adopter, en 2008, une nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL2) destinée à encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyer modéré. À cet effet, la création d'un fonds d'aide au logement, puis l'octroi en 2014 d'un crédit de 18 millions de francs en faveur de la politique cantonale du logement¹, ont permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement de nouvelles coopératives.

En 2015, l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) a entraîné la suppression du fonds d'aide au logement. Le crédit-cadre, objet de ce rapport s'inscrit dans la continuité de la politique approuvée par votre autorité en 2014. Il sera inscrit au patrimoine administratif conformément à la Loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC).

¹ Rapport 14.012 du 26 mai 2014

De plus, la transition démographique implique l'adoption de mesures particulières afin d'atténuer son prévisible impact sur les budgets des autorités, donc des contribuables. En effet, selon le rapport sur la planification médico-sociale (PMS) pour les personnes âgées adopté à l'unanimité par le Grand Conseil en 2012, l'axe stratégique retenu tient dans le développement d'une politique de maintien des personnes âgées le plus longtemps possible à domicile. Cette volonté correspond aux vœux exprimés par les personnes âgées elles-mêmes et aux conseils des professionnels de santé. L'Office du logement est chargé de soutenir la création de structures intermédiaires sous forme d'appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS et AI. Les objectifs quantitatifs étant particulièrement élevés, le présent rapport a aussi pour objectif de proposer un nouveau type de logement afin de stimuler le marché privé dans ce sens et ainsi, d'anticiper la hausse du vieillissement de la population.

1. INTRODUCTION

Le logement demeure une préoccupation importante pour les citoyens. Il représente un bien essentiel et consomme une part importante du revenu des ménages. Malgré la fin relative², en 2017, de la pénurie de logements dans le canton de Neuchâtel, trouver un logement décent à loyer abordable reste un véritable défi pour certaines catégories de la population, et tout particulièrement pour les personnes à mobilité réduite. La politique du logement est un mandat constitutionnel³ au double plan cantonal et fédéral. Elle a pour but de répondre aux besoins de la population en tenant compte en particulier des besoins des familles, des étudiants, des personnes âgées, handicapées ou des ménages à revenu modeste.

1.1. Historique et cadre général

1.1.1. Dispositions et outils mis en œuvre au plan fédéral

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

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

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

Le régime de la LCAP était basé sur l'inflation et l'augmentation des salaires, principe qui a très bien fonctionné jusqu'à la fin des années nonante. Par la suite, l'inflation limitée a

² Voir le chapitre 3.1 du présent rapport.

³ Constitution du canton de Neuchâtel, art. 5 et 34; Constitution suisse, art. 41.

compromis l'efficacité du système avec pour conséquence des loyers dans les logements subventionnés pratiquement aussi élevés que ceux pratiqués sur le marché libre.

La loi fédérale sur le logement

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

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

Depuis sa création, la CCL a lancé 78 émissions pour un volume global de 5.95 milliards de francs⁴. Les intérêts de la tranche la plus récente étaient de 0.66% pour 15 ans sans amortissement. Ces emprunts interviennent à la fin de la construction, lorsque tous les coopérateurs habitent leur logement.

- **Le Fonds de roulement** : le Fonds de roulement est géré par les associations faïtières des coopératives d'habitation et permet d'accorder des prêts à taux préférentiels aux coopératives d'habitation pour la construction et la rénovation de logements d'utilité publique. La Confédération entend augmenter la dotation du Fonds de roulement destiné au financement des prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de 250 millions de francs. Le message du Conseil Fédéral sur l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » a été publié le 21 mars 2018 (FF2018 page 2253 <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/2253.pdf>)

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

- **Le Fonds de solidarité de l'Association suisse des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (WBG)** : il est alimenté par les MOUP-membres à concurrence de près d'un million de francs par an. Ses prêts à taux favorables sont octroyés, en supplément ou en lieu et place du Fonds de roulement, à des projets méritant d'être particulièrement encouragés.
- **La coopérative de cautionnement hypothécaire (HBG)** : elle est administrée par les organisations faïtières et par plusieurs banques. Elle cautionne des hypothèques de rang postérieur garanties par gage immobilier à hauteur de 90% maximum de la valeur d'estimation en appliquant un taux d'intérêt semblable à celui des hypothèques de 1^{er} rang. Ce cautionnement facilite non seulement le financement de la construction, de la transformation ou de l'acquisition d'un immeuble, mais permet

⁴ Etat: novembre 2016.

également de réduire la charge d'intérêts. La Confédération assume une partie des risques par des arrières-cautions.

Ces outils sont l'illustration de la ferme volonté de la Confédération 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 d'utilité publique.

1.1.2. 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 cantonales et communales depuis plusieurs législatures. Les mesures qui sont aujourd'hui proposées à votre autorité 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 du 15 avril 1946, RSN 841.10, et du 26 novembre 1947, RSN 841.11).

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

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

Le 17 décembre 1985, le Grand Conseil votait la loi sur l'aide au logement, la LAL (RSN 841.0). Cette législation permit au canton et aux communes de prendre des mesures d'encouragement à la réalisation de logements à loyer modéré (constructions ou rénovations), soit seuls, soit en complément d'aides accordées par la Confédération en application de la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974.

En 1994, le Conseil d'État acceptait un décret relatif à l'encouragement à la rénovation de logements. Il s'agissait, comme pour les décrets de 1976 et 1977, de la prise en charge d'une partie des intérêts sur le capital investi. Le canton prenant un quart de l'intérêt à sa charge et la commune concernée un quart également. Le pourcentage restant (50%) était supporté par le propriétaire. Cette action permit la rénovation de 255 appartements. La prise en charge d'intérêt s'est éteinte en 2015. Par contre, des aides à la personne cantonales et communales seront versées au plus tard jusqu'en 2022.

2. SITUATION ACTUELLE

2.1. Fin des aides à la personne

Dans le cadre de l'application des lois fédérales et cantonales sur les logements subventionnés, l'Office cantonal neuchâtelois du logement doit faire face depuis 2009 à la problématique de l'extinction progressive des subventions dans les immeubles bénéficiant du régime mis en place par la LCAP⁵, arrivant à échéance comme initialement prévu par la loi.

Vu l'évolution de la situation des personnes bénéficiaires d'aides financières concernant le paiement de leur loyer, le Conseil d'État en collaboration avec les communes concernées, a décidé, en 2012, de proroger les aides financières à la personne dans les immeubles subventionnés nommés "Affaires 85"⁶ par le maintien ou l'instauration du régime dit « des 4/4 » jusqu'au 31 décembre 2017. Il s'agit en résumé, lorsque la part fédérale tombe, que la subvention soit répartie à raison d'un quart endossé par le propriétaire, un quart par la commune et un quart par l'État, le dernier quart étant supporté par le locataire, tant que les intéressés continuaient d'occuper le logement à l'origine de la subvention.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les subventions fédérales dédiées aux personnes émargeant à l'AI ou à l'AVS ont pris fin progressivement. Pour les locataires concernés, l'extinction de ces subventions représente des hausses de loyer mensuel de plusieurs centaines de francs. Malgré la prorogation du régime d'aide cantonale jusqu'à fin 2017, il est avéré que certains locataires ne peuvent plus faire face et qu'ils sont par conséquent contraints de chercher un logement plus adapté à leurs moyens financiers.

Les locataires concernés en ont été informés par courriers personnels de la gérance spécifiant les répercussions financières pour chacun. Des contacts ont été établis avec les propriétaires afin de les encourager à envisager des abattements au niveau du montant du loyer afin de conserver leurs locataires. Ces démarches ont souvent été couronnées de succès. Néanmoins, certains locataires sont contraints de déménager, surtout lorsque la condition du taux d'occupation n'est plus remplie comme par exemple après le départ des enfants devenus adultes.

L'extinction des aides LCAP est la raison principale qui a motivé l'État de Neuchâtel à adopter en 2008 une nouvelle loi sur l'aide au logement (LAL2) destinée à encourager la réalisation et la rénovation de logements à loyer à prix coûtant (aide à la pierre). A cet effet, la création d'un fonds d'aide au logement puis l'octroi d'un premier crédit cadre quadriennal, ont permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement de nouvelles coopératives, telles que Les Héliotropes à Cernier, Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds ou la coopérative d'en face à Neuchâtel, et la construction d'appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS/AI dans le cadre de la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012 et 2015 tels que Les Lilas à Chézard-Saint-Martin ou les Forges à La Chaux-de-Fonds.

Ces dispositifs d'aide à la pierre s'assimilent à une politique de l'offre contribuant 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 de façon générale à la hausse des prix des loyers. De plus, ces aides à la pierre permettent aussi la rénovation d'immeubles en friche et permettent d'augmenter l'attractivité de certains quartiers. Les situations de pénurie que connaît notre canton par épisodes réguliers aggravent naturellement le risque d'inflation induite des loyers et renforcent la nécessité de la

⁵ Le régime de subventions défini dans le cadre de la LCAP de 1974 s'éteint progressivement sur une période allant de 2009 à 2028 dans le canton de Neuchâtel.

⁶ Affaires dites 85 car issues de la LAL1 datant de 1985 (application cantonale de la LCAP)

politique choisie, qui vise une meilleure stabilité à moyen et long terme du marché du logement.

En stimulant l'offre, la politique du logement permet aussi d'accélérer les réponses du marché aux évolutions récentes ou urgentes. C'est en particulier le cas à l'heure actuelle avec les soutiens octroyés aux projets d'appartements avec encadrements, appelés à répondre aux besoins croissants des aînés et aux orientations de la planification médico-sociale (en particulier la volonté de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées) que ce soit sous forme de construction neuve mais aussi de rénovation d'immeuble ancien.

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

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

La notion de l'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. Les loyers de ces logements sont fixés sur le principe de la couverture des coûts effectifs. Tout rendement supplémentaire est intégralement réinvesti dans les logements, rendant de fait caduque toute spéculation et évitant ainsi l'alimentation d'une spirale inflationniste des loyers.

Autre notion centrale, les coopératives d'habitation sont des organismes privés sans but lucratif. Sous ce régime, les immeubles sont la propriété collective des occupants, appelés coopérateurs, qui détiennent des parts sociales constituant les fonds propres et remplaçant la garantie de loyer. Chaque part sociale offre une voix aux coopérateurs lors des assemblées générales. La gestion de l'immeuble est donc participative. 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 revenus tirés des loyers suffisent néanmoins à assurer un niveau de rénovation de qualité et fournissent une bonne protection contre les congés.

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

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

Les mesures susmentionnées sont indépendantes de l'octroi de terrains en droit de superficie, de la part du canton ou de la commune concernée. Il convient ici de rappeler l'importance et la pertinence du droit de superficie comme instrument de la politique en matière de logements, particulièrement pour les communes. Le droit de superficie permet au superficiant 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 modéré selon des conditions techniques, écologiques, sociales, intergénérationnelles, etc. qu'il édicte dans l'acte notarié formalisant le droit de superficie.

L'État et plusieurs communes qui ont déjà octroyé ce droit dans notre canton ont décidé d'adopter un système octroyant la gratuité du droit de superficie durant les 15 premières années et prévoyant ensuite l'introduction progressive d'un taux de rente. Grâce à ce système, les loyers sont inférieurs au marché libre déjà à court terme. Sur le long terme, les loyers ne subissent aucune augmentation et deviennent par conséquent nettement meilleur marché – en moyenne, 20% – que les appartements "traditionnels" car le

paiement de la rente après 15 ans se substitue aux charges des prêts déjà remboursés dans l'intervalle. Ce système, couplé aux faibles taux d'intérêts obtenus grâce aux instruments rappelés ci-devant et à l'absence de rendement sur le logement lui-même, permet de maintenir les loyers à un niveau modéré.

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

La LAL2 institue également un budget, dont l'administration relève du département en charge de l'Office cantonal du logement (le DFS à l'heure actuelle). Elle a permis de soutenir plusieurs projets relatifs au logement d'utilité publique en encourageant le développement ou la rénovation de projets en coopératives et la construction ou la rénovation d'appartements avec encadrement pour rentiers AVS/AI, dans le cadre de la planification médico-sociale adoptée par le Grand Conseil en 2012 et 2015.

Le tableau 1 présente de manière schématique les différents projets de construction/rénovation soutenus depuis le dernier rapport sur le logement⁷.

Tableau 1 Récapitulatif des projets depuis le rapport 14.012

Année 1 ^{ère} pierre	Nom du projet et lieu	Nombre de log. + type (lup ou ae)	Nature du projet	Instruments de la LAL2 mis en œuvre
2014	Fondation Les Lilas à Chézard	15 ae	Rénovation complète	Prêt 686'000 francs + Pci de 40'000 francs/an max.
2014	Sch Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds	36 lup	Construction Minergie-P	PS 150'000 francs + Prêt 1 million + DDP de la Ville
2015	Sch Arc-En-Ciel à Fontainemelon	27 lup	Construction Minergie	PS 174'500 francs + DDP de la commune
2015	Sch La Renouvelle à La Chaux-de-Fonds	30 lup	Rénovation complète Minergie	PS 150'000 francs + Prêt 550'000 francs + Pci de 40'000 francs/an max. DDP de la Ville
2017	Sch La CORAD à La Chaux-de-Fonds	33 lup	Construction Minergie-P	Prêt 1'500'000 francs
2017	Fondation Rencontre à La Chaux-de-Fonds	51 ae	Construction Minergie-P	Prêt 2'000'000 francs
2017	Sch d'habitants La coopérative d'En Face (CDEF) à Neuchâtel	18 + 3 lup	Construction Minergie-P + Rénovation Minergie	PS 23'000 francs + Prêt 700'000 francs + Pci de 10'000 francs/an max. DDP de la Ville

Sch = société coopérative d'habitation

ae = appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS/AI

lup = logements d'utilité publique

DDP = droit de superficie

PS = part sociale

Pci = prise en charge d'intérêt

GC = Grand Conseil

⁷ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 14.012 du 26 mai 2014

En résumé, depuis le rapport 14.012 : **213 logements d'utilité publique** ont été construits ou rénovés ou sont en cours de construction dont **66** spécifiquement **avec encadrement pour rentiers AVS/AI**.

La particularité de la mise en œuvre de la politique du logement est remarquable quant au fait qu'elle permet la construction de nouveaux logements mais aussi la rénovation de bâtiments pratiquement à l'abandon. Ce qui est le cas pour Les Lilas (réhabilitation d'une ancienne ferme derrière le home) et aussi de la coopérative d'En Face concernant la rénovation exigée par la ville des anciennes bâtisses du front nord de la cour, ce qui permettra de créer 3 logements, une salle commune, les caves et la buanderie. L'exemple de La Renouvelle est aussi intéressant. Initiée par la ville de La Chaux-de-Fonds, la rénovation de cet immeuble pratiquement abandonné a nécessité un assainissement total pour un résultat qui met en valeur l'architecture du début du siècle passé en plein périmètre Unesco.

Une multitude d'autres projets sont en gestation. Ils concernent principalement la construction de nouveaux appartements avec encadrement dans le cadre de la planification médico-sociale des personnes âgées.

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. En comparaison intercantonale, notre canton se doit de rattraper son retard. En effet, le canton du Zürich en compte 25%, le canton de Vaud environ 8%, la Suisse romande tourne autour de 5%. Malgré tous ces projets, l'atteinte de l'objectif cantonal demeure éloigné. La principale difficulté rencontrée est la pénurie de terrains à bâtir, principalement dans le bas du canton. Selon le décompte actuel, nous atteignons 2.88%. L'objectif de 5% reste inchangé.

Décompte actuel du nombre de logements d'utilité publique par région (en pourcent par rapport au total de logement par région)

Le Littoral	1408 (2.86%)
Les Montagnes	1145 (3.84%)
Val-de-Ruz	136 (1.66%)
Val-de-Travers	30 (0.44%)
Total LUP / NE	2719 (2.88%)

Sources : - OFS stat BL 2016 – total logements canton NE : 94'223
- Total LUP selon listes ARMOUP et LCAP

3. CONSTATS ET PERSPECTIVES

La définition des besoins futurs en logements est un exercice délicat. L'évolution de la demande de logements dépend fortement de facteurs tant démographiques – notamment la fécondité, la mortalité et la migration – qu'économiques, en particulier les emplois. Ces facteurs sont par ailleurs interdépendants et sont eux-mêmes influencés par l'offre de logements. En effet, une offre suffisante de logements à loyer abordable est sans doute un élément attractif pour une région qui peut engendrer une amélioration du solde migratoire.

3.1. Au niveau démographique

En termes de croissance démographique pure, à la fin 2016, la population du canton de Neuchâtel était de 178 434 habitants (source Service cantonal de la statistique), alors que le scénario moyen de référence envisagé en 2007 par l'OFS en prévoyait 173'000 en 2020.

Le tableau 2, tiré du rapport Perspectives démographiques 2017-2040, STATISTIQUE VAUD réalisé en novembre 2017 pour le canton de Neuchâtel, présente les perspectives en matière de vieillissement de la population.

Tableau 2

Canton de Neuchâtel, croissance de l'effectif par classe d'âge, en % (scénario moyen)			
Classe d'âge	2015 à 2020	2015 à 2030	2015 à 2040
0 à 64 ans	1.31	2.91	3.31
65 à 79 ans	7.07	23.51	40.63
80 ans et +	3.30	36.43	67.41

Source: Perspectives démographiques 2017-2040, STATISTIQUE VAUD réalisé en novembre 2017

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, la population de moins de 65 ans devrait augmenter (entre 2015 et 2040) 12 à 20 fois moins que le 3^e et le 4^e âge !

Même si d'autres incertitudes liées notamment à l'immigration et à l'attractivité du canton de Neuchâtel demeurent, il paraît raisonnable d'émettre l'hypothèse conservatrice d'une hausse de l'ordre de 20'000 habitants d'ici à 2030, en se basant sur les estimations du Plan directeur cantonal qui s'appuie sur le scénario moyen de l'OFS de 195'000 habitants à l'horizon 2030 et sur une perspective de 205'000 habitants à l'horizon 2040.

Projets à venir

La ville du futur est déjà construite à 80%. En effet, les terrains libres de construction à l'intérieur des agglomérations sont de plus en plus rares. Afin de ne pas gaspiller les terrains encore à disposition, il est primordial que les autorités se dotent 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 ce jour, voici les projets prévus dans le futur :

- Le prochain projet sera construit à Couvet et concerne le premier projet d'appartement avec encadrement sous forme de coopérative d'habitation (26 appartements avec encadrement).
- Le projet 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 LUP et de 20% d'appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS/AI sur les 285 logements à l'étude. La demande de permis est actuellement en cours de traitement.

- Le projet de Monruz Sud, appelé Les Gouttes d'Or, est exceptionnel par son ampleur (175 logements environ). Le programme prévoit la réalisation de six bâtiments au bord du lac et destinés pour une part importante à du logement d'utilité publique. Ce projet vise à offrir des logements à des familles, à des personnes âgées, à des étudiants, chercheurs et doctorants. Un projet de parc et promenade est aussi prévu et sera ouvert à tous.

Un bon nombre de projet se sont réalisés ou sont en cours à La Chaux-de-Fonds. De plus, le Conseil d'État salue le fait qu'une dynamique semble s'amorcer désormais sur le Littoral, région jusqu'à maintenant à la traîne et où les besoins sont particulièrement marqués. D'autres projets d'appartements avec encadrement sont aussi à l'étude, comme par exemple à Cernier, Dombresson, Les Geneveys-sur-Coffrane, Les Brenets, La Brévine, Cressier, Cornaux, Lignièrès, Saint-Blaise, La Béroche, Bôle, Cortaillod, Corcelles-Cormondrèche, Fleurier et Peseux. Néanmoins, ces projets ne suffiront pas à remplir les objectifs de la PMS. Pour y parvenir, un effort conséquent et conjoint est attendu de la part des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des investisseurs privés et de toutes les communes que ce soit sous forme de construction neuve ou de rénovation d'immeuble.

3.2. Le défi du vieillissement de la population

Selon le rapport sur la Planification médico-sociale pour les personnes âgées adopté par votre Autorité en mai 2012, l'axe stratégique retenu tient dans le développement d'une politique de maintien des personnes âgées le plus longtemps possible à domicile. Cette volonté correspond aux vœux exprimés par les personnes âgées elles-mêmes et aux conseils des professionnels de santé. En outre, cette nouvelle orientation de notre système de santé est en phase avec les politiques menées dans les autres cantons, ainsi que dans les autres pays. Enfin, conçue principalement en lien avec le vieillissement de la population, l'option du maintien à domicile est adaptée plus généralement à l'ensemble des personnes atteintes dans leur santé et dans leur indépendance ce qui engendre aussi, du fait de l'évitement ou du retardement de l'hébergement en EMS⁸, d'importantes économies dans les domaines de la santé et du social (au niveau des prestations complémentaires).

Le développement d'une politique de maintien à domicile pour le canton de Neuchâtel se traduit par la création et le renforcement des structures intermédiaires, soit notamment des structures d'accueil temporaire, mais surtout des appartements avec encadrement. L'analyse et des projections établies dans le cadre de la planification médico-sociale font état de 1'500 logements avec encadrement à offrir d'ici 2022⁹.

La construction d'appartements avec encadrement dédié aux bénéficiaires AVS/AI, s'inscrit en toute cohérence avec les objectifs fixés dans le cadre de la politique du logement de notre canton. Ces nouveaux logements pour personnes âgées ou handicapées permettront aussi d'en libérer d'autres et donc d'augmenter l'offre d'appartements familiaux sur le marché neuchâtelois.

Il est ici utile de souligner que l'aide à la pierre n'est pas destinée à soutenir tous les projets de construction de ce type d'appartement. En effet, pour les personnes bénéficiant de bonnes situations financières, des projets peuvent être réalisés sans subvention de la part du canton. C'est le cas par exemple des projets avec rendement de la résidence du Corbusier à La Chaux-de-Fonds, des Sansfoin à Cressier ou des Missions à Auvernier, qui ne répondent pas au critère principal fixé dans la définition des

⁸ Selon Rapport 15.026 sur la planification médico-sociale pour les personnes âgées (PMS)

⁹ Règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPR) du 16 septembre 2015

logements d'utilité publique, 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 vieillissement de la population n'étant pas réservé qu'à certaines catégories de celle-ci.

Si l'on se réfère au fait que la majorité des ménages neuchâtelois déclarent moins de 50'000 francs de revenu imposable au niveau de l'impôt fédéral, on peut estimer à 40% le nombre d'appartements pour bénéficiaires AVS/AI qui devront offrir des loyers entrant dans les normes des prestations complémentaires et qui pourraient éventuellement bénéficier de l'aide à la pierre au sens de la loi sur l'aide au logement.

3.2.1. La question de la transition

Dans la réflexion qui soustend la politique cantonale du logement, il convient de tenir compte de l'extinction progressive des subventions fédérales en faveur des personnes âgées habitant des immeubles subventionnés¹⁰. Entre 2015 et 2028, une grande partie des personnes au bénéfice de ces aides ne bénéficiera plus d'une subvention et ne pourra pas s'acquitter du prix plein du loyer. Afin d'éviter de contraindre ces personnes à déménager, l'office du logement a mené une campagne de sensibilisation des bailleurs ou de leur gérance pour rendre possible l'adaptation des loyers à la baisse. Par ailleurs, on estime à environ 20% la proportion des aides individuelles aujourd'hui accordées aux personnes âgées. Certains de ces retraités, dont le revenu se situe aujourd'hui juste au-delà de la limite donnant droit aux prestations complémentaires, sont également exposés à ce risque. C'est la raison pour laquelle il est urgent d'augmenter la construction ainsi que la rénovation d'appartements avec encadrement pour personnes âgées, pour éviter ou retarder leur placement en EMS, comme cela a été mentionné au chapitre 3.3. Ce débat dépasse néanmoins largement le strict plan de la politique du logement.

Il est utile de préciser que selon les normes des prestations complémentaires, le loyer pris en considération dans les dépenses se monte au maximum à 13'000 francs par an pour une personne seule (1'100 francs par mois charges comprises) et atteint le plafond de 15'000 francs (1'250 francs charges comprises) pour les couples mariés ou les personnes à l'assurance invalidité ou retraitées vivant avec des enfants. Par contre, il faut aussi souligner que des débats parlementaires sont en cours actuellement au niveau fédéral, car ces plafonds n'ont pas évolué depuis 2001.

3.3. 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_14¹¹ 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 ou d'appartements avec encadrement, afin de favoriser la mixité sociale et intergénérationnelle et de stimuler la création de véritables quartiers durables selon les

¹⁰ Selon les dispositions de la LAL1 et de la LCAP.

¹¹ http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/PDC_Fiches.pdf

critères définis par les offices fédéraux de l'énergie (OFEN) et du développement territorial (ARE) :

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

La notion de Quartier Durable sera précisée dans le règlement d'application (RELCAT) de la loi sur l'aménagement du territoire qui est en révision cette année. De plus, en vue de simplifier les procédures, l'obligation de procéder par le biais d'un plan spécial ou d'un plan de quartier n'a pas été maintenue dans la fiche U_14 du Plan directeur cantonal. Prescrire si un instrument de détail est nécessaire en sus relève désormais de la compétence de la commune.

La nouvelle fiche S_12¹² du pan directeur vise à permettre de développer l'offre d'appartements avec encadrement. Afin de répondre aux objectifs de la PMS, les communes pourront, lors de la révision des plans d'aménagement local (PAL) ou à l'occasion de la planification de détail de ces secteurs, imposer un nombre minimal d'appartements avec encadrement pour répondre aux besoins de la population AVS et AI.

De plus, le Conseil d'État demandera aux communes, en coordination avec les régions, via un arrêté, de réserver expressément des sites dans leur plan d'aménagement local (PAL) afin d'y réaliser des logements permettant d'atteindre les objectifs de la PMS.

Par ailleurs, vu le taux de vacance qui s'accroît dans certaines régions ou localités (voir chapitre 3.6 ci-après), l'objectif de logements d'utilité publique (LUP) pourra aussi utilement être visé par la rénovation et l'assainissement de bâtiments existants. La part de logements à loyers abordables s'accroîtrait ainsi de façon simultanée avec l'amélioration énergétique et esthétique du parc immobilier et ce sans faire croître le taux de vacances à court et moyen terme.

La mise en œuvre de la politique du logement a besoin d'être expliquée à la population. C'est la raison pour laquelle divers événements ont été ou sont envisagés, notamment une action ciblée dans le cadre du salon de l'immobilier 2018 (le 1^{er} Forum Logement neuchâtelois) ainsi que l'organisation de Portes Ouvertes des nouveaux projets.

3.4. Considérations qualitatives générales

En premier lieu, il est intéressant de constater 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 de 45m² (34m² en 1980)¹³ Cette situation valable pour une catégorie de ménages est le reflet de l'élévation du niveau de vie. Paradoxalement, c'est aussi une conséquence de l'augmentation du prix des logements: au cours de leur cycle de vie, les ménages en s'agrandissant cherchent à habiter un logement de taille adaptée. En vieillissant, le ménage, de taille plus réduite, ne cherchera à déménager dans un logement de plus petite taille que s'il y 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'appartements avec encadrement est aujourd'hui clairement insuffisante. En freinant le retour sur le marché

¹² http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/PDC_Fiches.pdf

¹³ Selon « Statistique des villes suisse 2014 » publiée par l'Union des Villes Suisses

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. La construction de nouveaux logements se concentre encore souvent dans le segment de gamme supérieur. À cela s'ajoute le fait que de nombreux logements, une fois modernisés, sont ensuite plus chers.

Quant aux coûts et à la qualité de la construction, l'application de critères prévus par la Confédération doit permettre la réalisation de logements à loyer modéré présentant des qualités d'habitat correspondant aux normes actuelles, tant en matière d'isolation acoustique et thermique qu'en ce qui concerne la 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. Il est d'ailleurs prévu que les projets soutenus correspondent au système d'évaluation des logements (SEL) de l'office fédéral du logement (OFL). A ce sujet, si nous étions habitués à des logements de 25m² par personne dans les années 70, la tendance actuelle de certains logements s'éloigne ainsi incontestablement des objectifs d'économie d'espace et de moyens. Ce phénomène est lié aux nouvelles exigences de confort de la population, mais aussi et surtout au fait que les parents ne déménagent en principe jamais lorsque les enfants quittent le domicile familial. Il n'est donc pas rare de constater que les grands appartements sont souvent occupés par des couples ou des personnes seules.

3.5. Perspectives

Depuis quelques années, il y a certes plus de logements vacants sur le marché. Toutefois, les logements offerts ne correspondent pas forcément à la demande. En effet, les appartements proposés à la location le sont à des conditions financières difficilement accessibles pour une partie de la population de notre canton, même si la situation est par ailleurs très différente d'une région à l'autre. Cet état de fait découle des prix de revient (terrain, construction et financement) élevés des appartements neufs et, pour les logements anciens, des conditions d'acquisition parfois spéculatives et/ou des coûts de rénovation élevés en raison, notamment de nouvelles normes à appliquer qui apportent plus de sécurité ou augmentent la qualité des logements mais contribuent aussi à l'augmentation des prix.

Il convient en conséquence de corriger cette inadéquation entre l'offre et la demande en mettant sur le marché davantage d'appartements à des loyers que l'on peut qualifier de raisonnables, correspondant mieux aux revenus de la population ainsi qu'aux besoins des personnes à mobilité réduite (AVS/AI), en particulier dans certaines parties de notre canton.

Il y a quelques années encore, on estimait que la part du revenu consacrée au logement ne devait pas excéder 15 à 20% du revenu du locataire. Ces chiffres ont dû être revus à la hausse. Actuellement, certains considèrent que le plafond à ne pas franchir afin de ne pas compromettre l'équilibre du budget est de 25 à 30% du revenu brut. Pourtant, certains sont obligés de réserver plus de 40% de la part de leur revenu pour se loger, ce qui est difficilement supportable.

3.6. Une pénurie de logement moindre

Le service cantonal de la statistique publie annuellement, sur la base des relevés exhaustifs au 1er juin, le niveau des logements vacants. Comme en témoigne le tableau 3, avec 1'444 logements vacants au 1er juin 2017, le canton de Neuchâtel présente un taux de vacance des logements de 1,53%, dépassant de justesse le niveau de pénurie

fixé à 1,50%. C'est la première fois depuis l'année 2000 que le canton remonte en-dessus de ce seuil. Trois des quatre régions connaissent encore des taux inférieurs à 2% et la pénurie y persiste. Elle prévaut notamment pour les logements à loyer modéré ou adaptés aux rentiers AVS/AI.

Tableau 3 Évolution des taux de vacance dans les différentes régions du canton de Neuchâtel

Taux de vacance des logements, par région, en %												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Canton	1.28	1.28	1.23	1.09	1.30	1.19	1.18	0.82	1.04	1.28	1.15	1.53
Région												
Région Littoral	0.55	0.66	0.51	0.47	0.48	0.49	0.43	0.44	0.78	0.89	0.70	1.10
Région Montagnes	2.65	2.51	2.66	2.31	2.75	2.45	2.58	1.48	1.60	2.13	2.04	2.52
Région Val-de-Ruz	0.40	0.36	0.40	0.31	0.59	0.62	0.65	0.44	0.44	0.45	0.76	0.90
Région Val-de-Travers	1.23	1.20	0.93	0.91	1.52	1.38	1.04	1.04	1.24	1.36	1.01	1.15

En grisé: situation de pénurie (<1.5%)

Source: Service de statistique, enquête relative aux logements vacants

Etat de Neuchâtel - Département de l'économie et de l'action sociale

Service de statistique (STAT)

Rue du Château 19

CH-2001 Neuchâtel

Internet: www.ne.ch/stat

Il convient d'interpréter cette statistique avec prudence. Outre la marge d'erreur qu'elle peut comporter, la statistique répertorie l'ensemble des logements habitables, qu'ils soient destinés à la location ou à la vente mais ne tient pas compte des logements en cours de construction ou de rénovation. Ce taux est aussi fortement influencé par l'offre de nouveaux logements. Cette relative détente du marché immobilier est aussi due principalement à une augmentation significative du parc de logements dans le canton (+1252 objets en une année). Le taux de pénurie dépend aussi de l'immigration, du taux de divorce, élevé dans notre canton, et du vieillissement de la population, les seniors occupants plus longtemps leur logement, ce que confirment les constats tirés dans le cadre de la PMS. Continuer à soutenir la construction et la rénovation de logements d'utilité publique permet de combattre la pénurie de logement à long terme tout en répondant aux besoins spécifiques de la population. Dans les régions où la pénurie semble s'éloigner durablement, on privilégiera naturellement le soutien aux rénovations.

4. POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Le canton de Neuchâtel connaît des problèmes de logements sur le marché libre, en fonction de la particularité des différentes régions du territoire, mais aussi en ce qui concerne les appartements à loyer accessible. Et les obstacles à la création d'un marché du logement plus fluide, plus diversifié et adapté à la réalité des revenus des ménages neuchâtelois, sont de nature analogue à ceux analysés au niveau national. Faible disponibilité du sol, thésaurisation des terrains à bâtir, financement, augmentation des coûts de construction due aux nouvelles normes, constituent autant de problèmes auxquels il est difficile de répondre sur l'ensemble du pays. 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 octroyant des aides individuelles aux ménages ayant un revenu de moins de 50'000 francs logeant dans des immeubles construits selon la LCAP.

Si la politique d'aide à la personne s'éteint progressivement, les moyens octroyés à la politique d'aide à la pierre arrivent à échéance et il s'agit de les renouveler. 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 contribuant à une densification qualitative et jouissant d'une bonne desserte par les transports publics, ce qui répond aux exigences de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire au niveau suisse (LAT).

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

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

4.2. Objectifs de la politique du logement

L'objectif de la politique cantonale du logement est d'augmenter puis de maintenir la proportion de logements à loyer modéré par rapport à l'ensemble du marché, afin de répondre aux besoins de la population neuchâteloise à revenu modeste (en particulier les familles, les étudiants, les personnes âgées et handicapées), tout en luttant contre la pénurie de logements constatée dans une partie de notre canton. L'objectif chiffré est la mise sur le marché d'ici 2030 de 1'000 logements d'utilité publique dont une majorité d'appartements avec encadrement sur plus de 90'000 logements existants actuellement. Ces chiffres correspondent aux besoins mis en évidence au chapitre 3 du présent rapport.

4.3. Mesures proposées et financement

Le Conseil d'État juge pertinent de continuer d'appliquer la LAL2 au niveau cantonal et la LOG au niveau fédéral en s'appuyant sur une étroite collaboration avec les communes par l'Association des Communes Neuchâteloises et en particulier ses conférences de directeurs communaux en termes de Santé et d'Aménagement du Territoire, pour soutenir la construction et la rénovation de logement d'utilité publique. Les mesures de soutien envisagées sont donc identiques à celles prévues par la LAL2, exposées au chapitre 2.2:

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

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

Afin d'intensifier la mise en œuvre, le Conseil d'État propose à votre autorité d'octroyer un crédit cadre quadriennal de 18 millions, sur 8 ans, de 2019 à 2026 afin de mettre en œuvre les outils précités.

L'objectif général est de favoriser les activités des promoteurs de logements pérennes à but non lucratif, tels que les coopératives et les fondations et de s'approcher, à terme, de l'objectif de 5% de logement d'utilité publique sur l'ensemble du marché cantonal.

Comme cela a été souligné, le Conseil d'État est convaincu que cette voie est la plus avantageuse, ce qui est d'ailleurs aussi l'avis de la Confédération. Cette voie est conforme aux principes du marché, mais limite 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 (aides à la personne), qui non seulement laissent survenir, 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.

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 fédérales susmentionnées, ainsi que celles de la LAL2. Et pour garantir la sortie de ces immeubles des logiques spéculatives, les prix des loyers sont soumis à surveillance par inscription au Registre Foncier pour toute la durée des aides. Les aides octroyées sont aussi conditionnées au respect de standards énergétiques élevés.

4.4. Nouvelle notion : le logement à loyer abordable (LLA)

Actuellement, il existe 2 sortes d'investisseurs immobiliers sur le marché neuchâtelois :

- Les MOUP : maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui ont pour objectif la production de logement selon la LOG (loi fédérale sur le logement) à prix coûtant, défini par le principe du loyer qui couvre les coûts. Ces organismes sans but lucratif ont des statuts juridiques particuliers du type : coopératives d'habitation, d'habitants et d'artisans, fondations d'utilité publiques ainsi que SA sans but lucratif (SA OSBL). De plus, pour la loi cantonale (LAL2), les communes sont aussi considérées comme des MOUP ;
- Les entrepreneurs privés, qui ont pour but la production de logement avec rendement.

Le besoin de production d'appartements avec encadrement n'est plus à démontrer, surtout au niveau de la quantité attendue dans les 10 prochaines années. Si 60% de cette production est libre en termes de rendement, 40% doivent correspondre aux normes des prestations complémentaires (PC), selon le Règlement sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrement (REPR) du 16 septembre 2015.

Même si certains acteurs privés produisent des appartements avec encadrement aux prix PC, il est illusoire de compter sur les seuls MOUP pour atteindre les objectifs attendus. De plus, les terrains qu'il est possible de mettre à disposition des MOUP sont rares ou souvent trop chers.

C'est la raison principale pour laquelle le canton de Neuchâtel souhaite s'inspirer du canton de Vaud en créant 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), au bénéfice d'aide à la pierre de la part des autorités, avec une surveillance des loyers selon inscription au Registre Foncier. Quant à eux, les privés produisent des logements à prix libres. **Les logements à loyer abordable** représentent une nouvelle 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.

Les conditions pour que les LLA soient reconnus en tant que LUP et puissent donc obtenir des bonus d'utilisation au sol selon la fiche U_14 du Plan directeur cantonal ou répondre aux exigences des PAL révisés qui imposeront une part de LUP selon la fiche S_12 du plan directeur cantonal sont les suivantes:

- Ces LLA sont conformes aux exigences du SEL ;
- Le prix des loyers est plafonné (inscription au registre foncier) ;
- Ces LLA ne bénéficieront d'aucune aide à la pierre ;
- Le MO n'a pas de statut juridique particulier.

Ces LLA sont clairement dédiés à la classe moyenne. Cette nouveauté devrait permettre d'augmenter la production de logements dont une bonne part d'appartement avec encadrement et ainsi d'atteindre les objectifs de la PMS et donc d'atténuer les effets attendus par le vieillissement de la population sur les budgets des autorités et donc des contribuables neuchâtelois !

4.5. Au niveau foncier

Une modification de la LFinEC est proposée à votre Autorité afin de préciser plus clairement la possibilité pour l'État, à l'instar de la politique économique, d'acquérir des terrains au titre de patrimoine financier dans le but de répondre aux objectifs de la politique du logement, pour autant que cela s'avère nécessaire et uniquement dans des régions souffrant particulièrement de pénurie.

4.6. Au niveau du rendement sur caution

L'abaissement des coûts financiers des projets de construction et de rénovation de la part de maîtres d'ouvrage d'utilité publique constitue le cœur des politiques fédérale et cantonale du logement, comme cela a été rappelé ci-devant. Tels sont en particulier les objectifs de l'apport de fonds par l'achat de parts sociales, de l'octroi de prêts sans intérêts, de la mise à disposition de fonds empruntés à des taux favorables ou de l'absence de rentes dans les premières années d'un droit de superficie. Comme cela a été relevé également, cette approche par des outils limitant les coûts financiers des projets est plus intéressante pour les finances publiques que l'octroi de subventions directes et limite donc les sorties de fonds publics.

De ce point de vue, pourtant, l'exigence de la nouvelle législation sur les finances de voir les garanties octroyées par l'État systématiquement rémunérées entre en contradiction avec le choix retenu de mener une politique du logement qui limite les subventions étatiques mais développe des conditions-cadres plus favorables pour le financement des projets tout en limitant les coûts financiers. Cela étant, la LFinEC a expressément prévu que des législations spéciales pouvaient déroger à cette exigence.

Au vu de ce qui précède et considérant que les cautions de l'État n'interviennent pas, dans ce domaine, comme support au financement d'une activité déléguée par l'État ou d'une institution, mais comme outil principal de la politique du logement, le Conseil d'État propose de faire usage de la disposition de l'art. 8 alinéa 9 RFinEC, lequel prévoit la possibilité de déroger par la loi au principe de la rémunération des cautions et autres garanties et d'ancrer dans la LAL2 la pratique retenue depuis plusieurs années de la gratuité des cautions octroyées en matière de politique du logement.

4.7. Au niveau de l'accompagnement des projets

Les ressources de l'office cantonal du logement étant trop limitées pour proposer un véritable accompagnement de projets, voire pour susciter le démarrage de nouveaux projets, il a été décidé de s'adjoindre les services du RUN afin d'intensifier et de faciliter les collaborations avec les communes dans le cadre de la planification des surfaces dédiées aux appartements avec encadrement prévu par la PMS et de la révision des PAL, en valorisation les bases mises à disposition par le service cantonal de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, d'autres plateformes de collaboration sont actuellement à l'étude avec différents partenaires, dont la Banque Cantonale Neuchâteloise.

4.8. Rôle des communes

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

- mettre à disposition des terrains pour la construction de logements ;
- accorder un droit de superficie sur les terrains à bâtir, conformément à la législation ;
- jouer un rôle actif dans l'achat de terrains à bâtir pour le logement d'utilité publique ;
- accorder éventuellement les aides financières sous formes de prêt ou d'acquisition de part sociale par exemple.

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

Néanmoins, il est important que les communes s'engagent à développer et à moderniser leur parc de logement, 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 augmenter l'attractivité démographique et à répondre aux défis énergétiques tout en permettant de conserver des loyers raisonnables. Le Conseil d'État ne peut que saluer à ce titre l'engagement volontariste, y compris financier, de certaines communes dans les lignes de la politique souhaitée au plan cantonal.

De plus, l'office du logement collabore étroitement avec l'ACN et ses conférences des directeurs communaux (CDC), en particulier Santé et Aménagement du territoire, et avec le RUN afin de faire avancer les projets de manière concertée et à l'échelle régionale. Comme le prévoit la fiche S_12 du plan directeur cantonal, la collaboration entre le canton et les communes est particulièrement décisive dans le dossier de la PMS.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

En 2014, pour remplacer le fonds d'aide au logement, le Conseil d'État avait sollicité votre autorité afin d'obtenir un crédit cadre quadriennal de 18 millions de francs¹⁴. Sur ce crédit, seuls environ 6 millions de francs ont été engagés à l'heure actuelle. Ce résultat n'est pas dû à un manque de projets, mais bien à la difficulté de prévoir le début des travaux de chaque projet. En effet, les oppositions peuvent reporter de plusieurs mois, voire de plusieurs années chaque projet. Au vu de la dynamique progressivement engagée dans

¹⁴ Rapport 14.012, du 26 mai 2014.

ce domaine, une augmentation du nombre de projets n'est pas non plus à exclure pour les prochaines années.

En outre, les besoins de la PMS sont tels qu'il est nécessaire de soutenir les projets qui pourraient démarrer dans les prochaines années.

Le Conseil d'État vous propose ainsi de clore le crédit actuel au terme de l'exercice 2018 et d'ouvrir un nouveau crédit-cadre de 18 millions de francs, portant cette fois-ci sur une période de 8 ans.

L'idée est de continuer d'affecter des moyens budgétaires à une politique de l'offre (aide à la pierre), qui contribue à stabiliser les prix, plutôt qu'à une politique de la demande (aide à la personne), qui participe, alors que la pénurie persiste en certaines régions dans notre canton, à l'augmentation des prix des loyers. Grâce aux outils institués par la LAL2, le financement des projets est rendu possible à hauteur de 75% par des prêts remboursables en 25 ans. Du point de vue économique, cet outil offre un fort effet de levier : 18 millions de prêts et de parts sociales vont provoquer plus de 60 millions de francs d'investissements de la part des MOUP.

Le crédit-cadre réparti sur 8 ans les deux principaux outils de la politique du logement, soit l'octroi de prêts à raison de 1.6 millions de francs par année et l'acquisition de parts sociales à raison de 250'000 francs par an mais tient aussi compte de l'augmentation progressive de la prise en charge d'intérêt permettant de soutenir des rénovations de logement d'utilité publique tout en évitant le report complet des assainissement sur le montant des loyers leur permettant ainsi de rester raisonnables.

Le crédit cadre pour la période 2015-2018 n'apparaît pas comptablement au niveau du compte de fonctionnement ni d'investissement, car ce crédit était jusqu'ici comptabilisé dans le patrimoine financier. Ce mode de présentation des prêts et des participations ne respectant pas l'article 5 de la LFinEC, leur transfert au patrimoine administratif est prévu en 2019. Ainsi, le nouveau crédit cadre apparaîtra dans les comptes d'investissement.

Tableau 4 Répartition du crédit cadre sur 8 ans (voir annexe 1)

Calcul crédit cadre 2019-2026 selon le principe des investissements BRUT														
						2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total crédit cadre brut
Charges														
						fr. 250'000								
						fr. 1'600'000								
+	Prêts				+	fr. 1'600'000								
+	<i>Prise en charge d'intérêt MOUP (36350010 / 365 448)</i>				+	fr. 230'000	fr. 240'000	fr. 250'000	fr. 260'000	fr. 270'000	fr. 280'000	fr. 290'000	fr. 300'000	
+	<i>Prise en charge d'intérêt Commune (36321011 / 362 448)</i>				+	fr. 20'000	fr. 30'000	fr. 40'000	fr. 50'000	fr. 60'000	fr. 70'000	fr. 80'000	fr. 90'000	
+	<i>Divers organismes et inst. privées (36350005 / 365 800)</i>				+	fr. 80'000								
=	total				=	fr. 2'180'000	fr. 2'200'000	fr. 2'220'000	fr. 2'240'000	fr. 2'260'000	fr. 2'280'000	fr. 2'300'000	fr. 2'320'000	fr. 18'000'000
Revenus														
-	<i>Rb des prêts constants (25 ans = 4%)</i>				-	fr. -	fr. 80'000	fr. 160'000	fr. 240'000	fr. 320'000	fr. 400'000	fr. 480'000	fr. 560'000	
-	<i>Intérêt sur les prêts variables (1% MOUP)</i>				-	fr. -	fr. 16'000	fr. 31'200	fr. 46'400	fr. 61'600	fr. 76'800	fr. 92'000	fr. 107'200	
=	total				=	fr. -	fr. 96'000	fr. 191'200	fr. 286'400	fr. 381'600	fr. 476'800	fr. 572'000	fr. 667'200	fr. 2'671'200

Les crédits-cadre sont constitués de coûts d'investissement et de fonctionnement (en italique dans le tableau ci-dessus).

5.1. Conséquences sur le personnel

Dans une première phase, aucune conséquence sur le personnel n'est prévue.

Lors de la phase de réalisation et de traitement du dossier, surtout concernant les appartements avec encadrement, en partenariat avec le RUN, l'Association Romande des Maîtres d'Ouvrage d'Utilité Publique (ARMOUP), l'Office fédéral du logement (OFL), la centrale d'émission (CCL-EWG), les instituts financiers (banques, assurances, etc.),

les architectes, les entreprises de construction, les communes ainsi que les coopératives/fondations elles-mêmes, il s'agira de concrétiser les projets qui seront de plus en plus nombreux. Dès lors, l'impact sur le personnel pourrait être revu, eu égard au travail supplémentaire imposé par les délais de la planification médico-sociale par exemple et par la nécessité de pallier à l'extinction des subventions entre 2018 et 2023. Ces effets resteront dans tous les cas limités à un poste supplémentaire maximum dès 2020.

5.2. Conséquences financières pour les communes

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

6. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

6.1. Loi sur l'aide au logement 2

Il s'est posé la question de savoir s'il était judicieux d'élaborer une nouvelle loi sur l'aide au logement. Cependant, les modifications proposées ne visent qu'à préciser certaines terminologies nouvelles, sans toucher aux fondements de la loi, de sorte qu'il y a été renoncé.

Dans sa version originelle, l'aide au logement était inspirée des systèmes d'aide à la personne et limitée aux ménages dont les ressources étaient insuffisantes pour permettre de se loger dans des conditions décentes. Les objectifs actuels de la politique du logement, entérinés par le passage à une aide à la pierre, visent bien davantage à stabiliser le marché du logement qu'à intervenir en faveur d'une catégorie particulière de ménages. La modification de **l'article premier** vise à mettre en conformité l'objectif affirmé avec les outils développés plus loin par la loi. Dans ce sens déjà, ils ne visent plus directement des catégories de personnes déterminées, même s'ils contribueront à améliorer la situation en particulier des catégories les plus fragiles et des classes dites moyennes. Avec l'importance prise par le logement dans le budget des ménages, il paraît en effet clair qu'une politique qui évite la spéculation et les spirales inflationnistes et contribue à une offre suffisante favorise le maintien d'un pouvoir d'achat raisonnable en particulier pour ces catégories de la population.

L'article 2 a été modifié, afin de clarifier le champ d'application de la loi. Puisque l'aide au logement est appelée à s'étendre à d'autres partenaires, notamment privés, le terme de maître d'ouvrage d'utilité publique a été remplacé par celui de logement d'utilité publique. Les logements d'utilité publique assument une importante fonction stabilisatrice, étant donné que leurs loyers, fixés sur la base des coûts, sont moins chers que les prix du marché puisque sans but lucratif.

La précision apportée à l'article 2 est également valable à **l'article 3**.

L'article 4 alinéa 1 a été remanié, en ce sens que les critères permettant de définir les logements d'utilité, tels que le nombre de logements minimum de l'immeuble ou la dimension, ont été exhaustivement énumérés et posés.

L'article 4 b. est une nouvelle disposition qui consacre la reconnaissance, par le service de la santé publique, des appartements avec encadrement, destinés aux rentiers l'AVS ou de l'AI. Les immeubles regroupent des logements indépendants, pour les personnes

qui sont locataires à part entière et des locaux communs pour différentes activités d'animation. Conçus pour des personnes fragiles mais autonomes, ces appartements avec encadrement sont adaptés aux personnes à mobilité réduite et bénéficient de prestations inclus dans le prix du loyer (www.ne.ch/ae).

À l'alinéa 2 de l'article 4 a été introduite la notion de prix coûtant du logement d'utilité publique, c'est à dire hors de toute spéculation immobilière.

L'article 8 intègre la notion d'observatoire du territoire, en lieu et place d'observatoire cantonal du logement lequel, conformément aux orientations retenues lors du rapport précédent sur la politique du logement. Cette disposition mentionne également les références à deux fiches du plan directeur cantonal (S_12 et U_14), en lien avec l'aide au logement.

La modification de **l'article 10** mentionne également la notion de logement à prix coûtant.

A l'article 11 la notion de loyer modéré a remplacé celle de loyer abordable. Il sied de préciser que dans la version actuelle de la loi, les termes sont utilisés indifféremment l'un pour l'autre, alors qu'ils ne correspondent pas aux mêmes concepts. La nouvelle version de loi réintroduit une certaine systématique dans les termes utilisés.

Il a également été renoncé à **l'article 14** au terme de loyer abordable, comme précisé plus haut, pour se référer à celui de loyer accessible.

L'article 16 se réfère à la notion de prix coûtant, dont il a été question plus haut, comme c'est également le cas à **l'article 20** et à **l'article 23**

La modification de l'article 19 est justifiée par la nécessité de clarifier les notions de logement d'utilité publique et de loyer abordable.

Une précision indispensable en lien avec la LFinEC a été apportée à **l'article 21**. En effet, une disposition de cette dernière prévoit que les cautionnements octroyés par l'État doivent prévoir une rémunération, sauf si la loi en prévoit autrement, ce qui est le cas à l'alinéa 2, conformément à l'art. 8 alinéa 9 RLFInEC (voir chapitre 4.4).

L'abrogation de **l'article 28** est justifiée par le fait que le Conseil d'État avait pris l'option dans son rapport 14.012 de supprimer l'outil financier de la politique du logement prévu par la LAL2 qu'est le fonds de l'aide au logement, dans la mesure où celui-ci serait incompatible avec l'introduction du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). La mention de la disposition a été gardée, afin de ne pas bouleverser la numérotation des articles et les travaux législatifs y relatifs.

L'article 29 consacre un nouveau principe, dans le but de pouvoir mener à bien une politique du logement sur plusieurs années. A cet égard, il s'agit de faire appel à un nouvel instrument, prévu par la nouvelle loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), à savoir le crédit-cadre, en l'occurrence d'une durée sur 8 ans.

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

Comme précisé à l'article 8 ci-dessus, il s'agit bien de l'observatoire du territoire.

La remarque précitée concernant l'observatoire du territoire est également valable pour **l'article 33** alinéa 4.

Dans la mesure où l'observatoire du logement institué par la LAL2 n'a pas été formellement mis en place, il est prévu à l'article 36 que l'office du logement collabore à l'observatoire du territoire, selon le plan directeur cantonal.

Il a été opté pour la suppression de l'alinéa 2 de **l'article 38**, étant donné la nécessité de passer du patrimoine financier au patrimoine administratif, afin de respecter l'article 5 de la LFinEC.

L'alinéa 2 est donc abrogé.

A **l'article 39, alinéa 3** (nouvelle teneur), sont notamment visées les inscriptions et mentions au registre foncier, ainsi que les inscriptions au Cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (Cadastre RDDPF).

6.2. Décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions sur 8 ans pour la réalisation de la politique cantonale de logement

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

7. MOTION

08.128

30 janvier 2008

Motion Claude Borel

Hautes écoles neuchâtelaises : coordination de la restauration et de l'hébergement

Une Université en plein développement, un pôle microtechnique avec une importante antenne de l'EPFL, un secteur HES (HEG – HEM – HES I) consolidé aux abords immédiats de la gare CFF, la "Neuchâtel – ville d'études et de séjours" prend de l'embonpoint...

Jusqu'ici, grâce notamment au dynamisme de la FEN à travers "Cité AL'FEN" et à l'existence d'une Cité universitaire, la question de l'hébergement des étudiant-e-s de l'Université a été assez bien maîtrisée. Une nouvelle solution a par ailleurs été trouvée pour la gestion du restaurant de la Cité universitaire et pour ses antennes dans les bâtiments des diverses facultés.

En revanche, la problématique de l'accueil des étudiant-e-s et des chercheurs du site HES et du Pôle microtechnique n'a pas encore fait l'objet de réflexions approfondies.

Le Conseil d'État est invité à développer un concept global pour l'hébergement et la restauration de ses hôtes, présents et futurs, du chef-lieu.

*Une réflexion analogue pourrait aussi être menée à La Chaux-de-Fonds eu égard à la présence de la HEP et aux futurs développements de la HE-ARC dans cette ville.
Cosignataires : B. Hurni, P.-L. Denis, G. Spoletini, C. Bertschi, O. Duvoisin, M. Perroset, M. Castioni et T. Huguenin-Elie.*

L'Université, la HE-Arc et l'EPFL sont implantés au cœur de la ville de Neuchâtel. Les personnes qui fréquentent ces établissements profitent de la restauration offerte dans les cinq cafétérias installées en leur sein. Au fil des ans, des commerces alentours sont venus étoffer et diversifier l'offre de restauration, alors que la production de la

restauration dans les hautes écoles a été centralisée sur un seul site, dans les cuisines industrielles de la Cité des étudiants. Ce concept mis sur pied en 2013, dans l'esprit de la motion 08.128, assure aujourd'hui la restauration quotidienne des étudiant-e-s et des collaborateurs et collaboratrices de l'Université, de la HE-Arc et de l'EPFL.

Concernant la demande en logement étudiants, l'arrivée de la HE-Arc et de l'EPFL n'a pas eu d'impact significatif. En effet, la première étant située à côté de la gare, ses étudiant-e-s sont très mobiles. Ils sont relativement jeunes et habitent encore majoritairement chez leurs parents, essentiellement dans l'espace BEJUNE. De ce fait, ils ne participent que marginalement à la demande de logement étudiants. Quant à l'EPFL, elle n'emploie pas d'étudiant-e-s mais des doctorant-e-s qui reçoivent un salaire. Ils ne sont par conséquent pas concernés par des chambres destinées aux étudiant-e-s. Par ailleurs, les projections statistiques des effectifs de l'Université ne laissent pas présager d'augmentation de la demande en logement étudiants au cours de la prochaine décennie.

La réalisation du projet cantonal Mobilité 2030 diminuera quant à elle à la fois les temps de trajets et la cadence horaire en transport public, mode de déplacement très prisé des étudiant-e-s. Ceux-ci bénéficieront ainsi d'un périmètre de recherche bien plus grand pour leur logement tout en restant à distance acceptable de leur lieu d'étude. En particulier, bien que situés à moins de 30 minutes en transports publics, les logements en ville de La Chaux-de-Fonds sont encore souvent considérés comme trop éloignés, ce qui ne sera plus le cas une fois Mobilité 2030 réalisé.

Enfin, outre les logements pour étudiants déjà existants à la Cité des étudiants, au Foyer des Sablons, à la Tour des Cadolles, à la Résidence, à la rue de la Favarge ainsi qu'à la rue du Grenier à La Chaux-de-Fonds pour ne citer que les principaux, il convient de signaler que divers projets sont actuellement en développement. Les projets réalisés ou en cours de réalisation, à l'Ecluse, à la Maladière, à l'avenue du Mail ou aux Gouttes-d'Or par exemple, contribueront encore à augmenter l'offre en logement étudiants dans les années à venir.

Pour ces motifs, le Conseil d'État considère qu'il n'y a actuellement pas de nécessité d'agir dans ce domaine et vous propose de classer la motion 08.128, du 30 janvier 2008, « Hautes écoles neuchâteloises : coordination de la restauration et de l'hébergement ».

8. 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.

9. DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION

Une première phase consultative a été conduite auprès de la commission cantonale du logement qui s'est réunie le 14 février 2018 et a préavisé positivement ce rapport à l'unanimité.

Une seconde phase consultative a eu lieu du 28 mars au 9 mai 2018 auprès d'un public plus large :

- ❑ **Office fédéral du logement OFL**
- ❑ **Membres de la commission cantonale du logement CCL**
- ❑ **Communes du canton de Neuchâtel par l'ACN**
- ❑ **UNINE et HE-Arc**
- ❑ **Partis politiques**
 - Libéral-Radical
 - Socialiste
 - POP
 - Verts-Écologie-Liberté
 - SolidaritéS
 - UDC
 - Verts-libéraux
 - PDC
- ❑ **Associations et milieux intéressés :**
 - SIA-NE
 - Groupement des architectes neuchâtelois GAN
 - Chambre immobilière neuchâloise CIN
 - Réseau urbain neuchâtelois RUN
 - FSU Fédération suisse des urbanistes, section romande
 - Union des professionnels de l'immobilier USPI
 - AVIVO
 - Pro Infirmis
 - Pro Senectute
 - ASLOCA Neuchâtel
 - Habitat Durable
 - Fédération neuchâteloise des entrepreneurs FNE
 - BCN

Au total, 58 entités ont été consultées directement par courrier électronique et 23 prises de position sont parvenues au Département des finances et de la santé 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. De plus, tous les retours soulignent l'importance et la nécessité de soutenir la construction d'appartements avec encadrement dédiés aux seniors.

Les remarques et questions déposées dans le cadre de cette consultation concernent principalement des mesures de politique et de taxes foncières (droit de préemption, taxe sur la plus-value par exemple).

De plus, certains trouvent que le montant du crédit cadre est trop élevé et d'autres beaucoup trop faible et demandent de refaire un bilan dans 4 ans afin de débloquer des montants complémentaires dans l'hypothèse où le crédit-cadre serait fortement sollicité. Si le crédit de 18 millions sur 8 ans paraît correctement dimensionné tant en ce qui concerne le montant sollicité que la période visée pour un domaine où il se passe beaucoup de temps entre la genèse et la concrétisation d'un projet, il est évident que, si le crédit devait être épuisé avant l'échéance des 8 ans, le Conseil d'État reviendrait devant votre Autorité avec un bilan et, au besoin, une demande anticipée de renouvellement des moyens dédiés à la politique du logement.

La modification de l'art. 39 répond à une remarque faite lors de la consultation.

Certains demandent des précisions concernant les définitions des logements d'utilité publique, à loyer modéré ou abordable. Pour y remédier, nous proposons d'ajouter à la LAL2 les définitions qui se trouvaient à la fin de ce rapport.

Finalement, la plupart des autres remarques qui ont été prises en compte, n'appellent pas directement de modifications du projet de loi ou alors des adaptations mineures sans changements fondamentaux.

10. RÉFÉRENDUM

Ce rapport est soumis au référendum facultatif.

11. CONCLUSION

La croissance démographique, les évolutions sociales et surtout le vieillissement de la population génèrent de nouvelles pressions sur le logement, un domaine relevant des besoins primaires et grevant une part importante du budget des ménages.

Ces évolutions, même si elles peuvent être passagèrement masquées par les cycles courts de la conjoncture, imposent une action durable de l'État dans une perspective structurelle et de long terme dans le domaine du logement, avec des outils qui doivent être adaptés aussi au nouveau cadre financier.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État vous propose de renouveler les outils et les ressources envisagées au cours des dernières législatures, tout en les adaptant légèrement pour tenir compte des évolutions du contexte législatif, financier, économique et démographique.

Les instruments décrits dans le présent rapport ont été envisagés pour répondre à ces défis et en fonction de critères d'efficacité et d'économicité, en particulier en privilégiant ceux dont l'effet sera à la fois rapide et durable, et permettant de mobiliser l'action d'autres partenaires grâce à la nouvelle notion de logements à loyer abordable qui peuvent être construits par des acteurs privés tout en étant reconnus d'utilité publique à certaines conditions. En outre, les outils proposés sont respectueux des principes de liberté individuelle et économique dès lors qu'ils n'interviennent que comme des incitatifs.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport et de vous prononcer sur les modifications de bases légales.

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

Neuchâtel, le 25 juin 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'État, du 25 juin 2018,
décrète :

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

Art. premier

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

Art. 2, al. 1

¹L'État encourage la construction, la rénovation et la transformation de logements d'utilité publique ... (suite inchangée).

Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur)

La présente loi ne vise que les logements en tant qu'habitations à titre principal et ne s'applique qu'aux logements d'utilité publique.

Art. 4 (nouvelle teneur)

¹Sont définis comme des logements d'utilité publique :

- a) Les logements à prix coûtants construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique au sens de l'article 4, alinéa 2.
- b) Les appartements avec encadrement, labélisés tels que définis par la législation spécifique, dédiés aux rentiers AVS/AI, à prix coûtants, construits par les maîtres d'ouvrages d'utilité publique au sens de l'article 4, alinéa 2.
- c) Les logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique remplissent les conditions cumulatives suivantes :
 - 1) faire partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements ;
 - 2) être destiné à la location à long terme ;
 - 3) respecter, 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.

²Sont réputés maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP), toute fondation et/ou coopérative d'habitation, à but non lucratif, qui sert à couvrir les besoins en logements à prix coûtant et qui est membre d'associations telles que l'ARMOUP ou WOHNENSCHWEIZ. Seuls les MOUP peuvent obtenir les aides à la pierre décrites aux articles 18 à 24.

Art. 8 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'État, en s'appuyant sur les recommandations de la commission cantonale du logement et sur l'observatoire du territoire, définit la politique relative à l'encouragement de l'offre de logements d'utilité publique. Il tient notamment compte d'indicateurs liés au marché libre du logement et à la proportion de

logements d'utilité publique qu'il entend maintenir, par l'application des fiches du Plan directeur cantonal d'aménagement du territoire.

Art. 10

L'État favorise la réalisation de logements à loyer à prix coûtant conformément au plan directeur de l'aménagement du territoire ... *(suite inchangée)*.

Art. 11

Dans la mesure où l'offre de logements à loyer modéré ... *(suite inchangée)*.

CHAPITRE 2 (TITRE) (NOUVELLE TENEUR)

Encouragement à la réalisation de logements d'utilité publique

Art. 12, al. 1 (nouvelle teneur)

¹L'État encourage la réalisation de logements d'utilité publique et peut y associer les communes comme le prévoit le Plan directeur cantonal d'aménagement du territoire.

Art. 14

Les mesures d'encouragement visent à maintenir et développer un parc de logements au confort approprié et dont les loyers demeurent accessibles... *(suite inchangée)*.

Art. 16, note marginale (nouvelle teneur)

À prix coûtant

Le loyer à prix coûtant ... *(suite inchangée)*.

Art. 19, al. 3 (nouvelle teneur)

³Dans le but de remédier à la pénurie de logements et permettre la réalisation de logements d'utilité publique, *(suite inchangée)*.

Art. 20, al. 1

¹En règle générale, ils sont transférés, en propriété ou en droit de superficie, à la commune du lieu de situation si celle-ci envisage d'y réaliser des logements à loyer à prix coûtant ... *(suite inchangée)*.

Art. 21, al. 2

L'État renonce en principe à percevoir une rémunération pour son cautionnement prévu à l'alinéa 1.

Art. 23, al. 1

¹L'État peut participer à la construction de logements à loyer à prix coûtant ... *(suite inchangée)*.

Art. 27, note marginale (nouvelle teneur)

Loyer à prix coûtant

Les logements rénovés mis en location doivent respecter les critères régissant les loyers à prix coûtant ... *(suite inchangée)*.

Art. 29 (nouvelle teneur)

¹Le Grand Conseil vote dans un crédit-cadre portant sur plusieurs années les moyens nécessaires pour favoriser la construction, la rénovation et la transformation d'immeubles locatifs à loyer à prix coûtant construits par des maîtres d'ouvrages reconnus d'utilité publique au sens de l'article 4, alinéa 2.

Art. 33, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴Il tient compte des recommandations de l'observatoire du territoire.

Art. 36, note marginale, nouvelle

L'observatoire du territoire

Art. 38, al. 1(nouvelle teneur), al. 2 (abrogé)

¹Après avoir obtenu, cas échéant, le préavis de la commune concernée et pour autant qu'il satisfasse aux exigences relatives à la loi, le département adresse un préavis au Conseil d'État.

²Abrogé.

Art. 39, al. 3 (nouvelle teneur)

3Le Conseil d'État est autorisé à prévoir toutes les mesures nécessaires, dans le règlement d'exécution ou le contrat visé à l'alinéa 1 ci-dessus, destinées à garantir un usage conforme des aides octroyées.

Ajout d'une annexe ci-dessous.

Art. 2 La présente loi modifie la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, comme suit :

Art. 5, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴Les terrains et leur équipement destinés à être cédés ultérieurement, en particulier dans le cadre de l'appui au développement économique et de la politique du logement, appartiennent au patrimoine financier.

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 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,

La secrétaire générale,

Annexe

Définitions

Bases légales :

LAL1

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

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 REpra du 16 septembre 2015.

ARMOUP

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

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 à prix coûtants 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 Logement Suisse (Association des coopératives d'habitation). 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 :

- 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).

Décret

portant octroi d'un crédit-cadre de 18 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 25 juin 2018,

décète:

Article premier Un crédit cadre de 18 millions de francs est accordé au Conseil d'État pour la réalisation de la politique du logement pendant la période 2019-2026.

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 Aucun nouvel engagement ne sera pris à charge du crédit précédent.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au referendum 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,

La secrétaire générale,

Quelques cas de réalisation plus en détails depuis 2014**Le Corbusier**

Dans le cadre de la réhabilitation de la friche CFF, sur le secteur B, un tiers du Plan Spécial du Quartier Le Corbusier à la Chaux-de-Fonds est réservé à des logements d'utilité publique. Le terrain est mis à disposition en droit de superficie par la commune de La Chaux-de-Fonds et une ancienne coopérative a décidé d'acquérir une part sociale de la nouvelle coopérative. En 2012, l'État a soutenu le concours d'architecture sur invitation pour un montant équivalent à un tiers, soit 50.000 francs. En 2013, le canton a acquis des parts sociales pour un montant de 150.000 francs, considérées comme fonds propres, pour construire 36 logements d'utilité publique et a octroyé un prêt de 1 million sur 25 ans à 1% d'intérêt. Le Plan spécial Le Corbusier est reconnu par l'ARE en tant que projet modèle Quartier Durable de par sa triple mixité : sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle. En effet, ce quartier est caractérisé par la mixité des logements: 19 appartements protégés pour personnes âgées, 12 appartements en PPE et 36 logements à loyer abordable en coopérative. Sur ce site, sont aussi construits deux immeubles pour l'Office AI du canton ainsi que pour l'ORIF (institution spécialisée dans l'intégration et la formation des assurés AI). Les locataires-coopérateurs sont entrés en jouissance des bâtiments labellisés Minergie-P dès octobre 2016. En 2017, ce projet a reçu le 2^{ème} prix de l'immobilier du journal Bilan des plus beaux bâtiments romands dans la catégorie Quartier !



La Renouvelle

Selon un arrêté adopté par le Conseil d'État en juin 2015, le canton a acquis des parts sociales et octroyé un prêt et une prise en charge d'intérêts à la coopérative La Renouvelle à La Chaux-de-Fonds (30 LUP). La commune a octroyé un droit de superficie et les travaux de rénovation ont commencé en automne 2015. Il s'agit du premier projet de rénovation complète d'un immeuble datant de 1914 sous forme de coopérative, qui se veut exemplaire en matière d'environnement, d'énergie (label Minergie), de mobilité réduite et de patrimoine (UNESCO). Les coopérateurs locataires entrent en jouissance en septembre 2017.



avant et après rénovation :



Les Forges (CORAD/Rencontre)

En 2013, la Fondation Rencontre acquit le terrain des Forges où se situait l'église du même nom qui a été détruite en septembre 2016. En partenariat avec la société coopérative libérale-radical (La CORAD), sont actuellement en construction 2 immeubles partageant le même garage et comprenant 33 logements pour familles à loyer abordable et 51 appartements avec encadrement dédiés aux rentiers AVS/AI. Pour ces derniers, le niveau des loyers respectera les normes de la législation sur les prestations complémentaires. Cet ensemble permettra une mixité intergénérationnelle sur un terrain ayant une haute qualité de desserte. L'Office fédéral du Logement a donné un avis préalable positif en 2015, confirmant la conformité du projet à la norme SIA500 (sans obstacles architecturaux et donc adapté aux personnes à mobilité réduite) pour la coopérative, aux recommandations de la norme SIA500 pour la Fondation, le tout au label Minergie-P. Les prêts du canton ont permis au projet de débiter le chantier en 2016 pour une fin prévue en 2019.



La coopérative d'en face

Suite à l'échec d'un projet immobilier privé sur le site des anciennes serres, la commune de Neuchâtel décida de lancer un processus participatif avec l'association de quartier qui déboucha sur un cahier des charges urbanistique contraignant pour un nouveau projet. Ce terrain est particulièrement bien situé, proche de la gare, de la Maladière, des transports publics et du lac. Par contre, le trafic y est difficile. Le Conseil Général de la commune de Neuchâtel a décidé d'octroyer un droit de superficie pour 90 ans (sur le 75% de la valeur du terrain, avec gratuité les 15 premières années et à taux progressifs). Constitués en une coopérative d'habitants, les futurs locataires ont participé à tout le processus et se sont engagés à ne pas posséder de véhicules privés. Le projet prévoit seulement 3 places de parc dont une dédiée aux handicapés et deux réservées à l'autopartage ou à Mobility. Un très grand local à vélo y sera construit.

Le concours d'architecture exigé par la commune assure la qualité du projet et garantit la préservation du caractère du quartier en s'intégrant parfaitement à son environnement. Le permis de construire a été octroyé en novembre 2016. La ville est en situation de pénurie de logement et ce projet répond à la volonté de densification de la nouvelle LAT. L'OFL partage cette analyse et a donné un avis préalable positif, confirmant la conformité du projet à la norme SIA500, au label équivalent à Minergie pour la rénovation et Minergie-P pour la construction.

Afin de garantir la meilleure occupation des logements tout au long du cycle de vie de la

coopérative et de ses habitants, le règlement de location prévoit, pour l'occupation du logement, au maximum une pièce de plus que le nombre de personnes du ménage. Par ailleurs, il demande aux locataires de reprendre dès que possible un appartement adapté lors d'un changement de taille du ménage, par exemple lors du départ des enfants du foyer. De plus, le modèle coopératif permettra d'éviter la pure spéculation, permettant de rester abordable malgré la rénovation exigée par la ville des anciennes bâtisses du front nord de la cour, ce qui permettra de créer 3 logements, une salle commune, les caves et la buanderie. Tous ces logements seront loués à prix coutants.

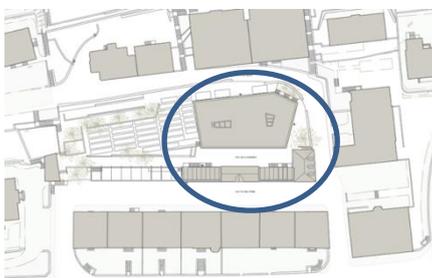


TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Historique et cadre général	2
2. SITUATION ACTUELLE	5
2.1 Fin des aides à la personne	5
2.2 Aide à la pierre: aperçu des projets réalisés, en cours et à venir	6
3. CONSTATS ET PERSPECTIVES	8
3.1. Au niveau démographique	9
3.2. Le défi du vieillissement de la population	10
3.3 Le logement vu sous l'angle de l'aménagement du territoire	11
3.4. Considérations qualitatives générales	12
3.5. Perspectives	13
3.6. Une pénurie de logement moindre	13
4. POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL	14
4.1 L'État comme garant du droit à se loger	15
4.2. Objectifs de la politique du logement.....	15
4.3. Mesures proposées et financement.....	15
4.4. Nouvelle notion : le logement à loyer abordable (LLA).....	16
4.5. Au niveau foncier.....	17
4.6. Au niveau du rendement sur caution.....	17
4.7. Au niveau de l'accompagnement des projets	18
4.8. Rôle des communes	18
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	18
5.1. Conséquences sur le personnel	19
5.2. Conséquences financières pour les communes.....	20
6. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE	20
6.1 Loi sur l'aide au logement 2.....	20
6.2. Décret portant octroi d'un crédit-cadre quadriennal de 18 millions sur 8 ans pour la réalisation de la politique cantonale du logement	22
7. MOTION	22
8. VOTE DU GRAND CONSEIL	23
9. DÉROULEMENT DE LA CONSULTATION	25
10. RÉFÉRENDUM	25
11. CONCLUSIONS	25
Loi portant modification de la loi sur l'aide au logement (LAL2)	26
Décret portant octroi d'un crédit-cadre de 18 millions de francs sur 8 ans pour la réalisation de la politique du logement	31
ANNEXE :	
Annexe 1 : Répartition du crédit cadre sur 8 ans	32
Annexe 2 : Quelques cas de réalisation plus en détails depuis 2014	33