



**Rapport du Conseil communal  
au Conseil général concernant la signature  
de conventions tripartites, suite à  
l'extinction des aides de la loi fédérale  
encourageant la construction et  
l'accession à la propriété de logements  
(LCAP)**

(Du 18 novembre 2009)

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

**1. Introduction**

Les subventions à la personne, dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 septembre 1974 (LCAP), disparaissent progressivement.

Dans notre ville, plus aucun des 429 logements concernés ne bénéficiera d'aides à la personne à fin 2015 pour les abaissements supplémentaires I (AS I).

Après les immeubles sis à Denis-de-Rougemont 2-36 à fin 2008, ceux de Pierre-à-Bot 30-32, propriété de la Ville, sont touchés par la fin des mesures d'aide au logement.

L'interpellation urgente<sup>1</sup> d'avril 2008, intitulée « Quel avenir est réservé aux habitants des appartements subventionnés ? », démontrait l'intérêt manifeste et l'inquiétude de votre Autorité face à l'extinction des aides et les conséquences pour les immeubles de Denis-de-Rougemont.

Le présent rapport a pour objectifs de présenter et d'expliquer la situation de ces logements, ainsi que les conséquences :

- de l'extinction des subventions pour les locataires ;
- de l'établissement de conventions tripartites, qui fait suite à l'arrêté cantonal du 26 août 2009.

## **2. Rappel LCAP**

La loi fédérale de 1974, encourageant la construction et l'accession à la propriété (LCAP), se fonde sur l'aide à la pierre et à la personne afin d'abaisser les loyers et améliorer les conditions générales de confort des logements sociaux.

Le cautionnement et l'octroi d'avances remboursables représentent l'aide à la pierre (abaissement de base).

Les loyers initiaux, déterminés par l'Office fédéral du logement (OFL), ont été calculés sur la base des stricts coûts de construction, soit en deçà des loyers usuellement admissibles.

Se fondant sur une augmentation annuelle des salaires de 3%, le loyer de ces logements devait être adapté tous les 2 ans par une hausse de 6% pour pouvoir rembourser l'ensemble des avances et des intérêts dans un délai d'environ 25 ans. Vu la mauvaise conjoncture depuis les années 90, cette augmentation a été réduite à 3% et supprimée depuis 2006. Le montant des loyers de ces logements, avant l'aide à la personne, ont néanmoins rejoint, voire dépassé, celui du marché libre.

---

<sup>1</sup> Réf. : 08-606

L'ancienne LAL (loi cantonale sur l'aide au logement, du 17 décembre 1985)<sup>2</sup>, encore en vigueur actuellement, a été introduite par le Canton suite à la décision de construire des logements selon la LCAP. Comme la loi fédérale, cette loi vise à encourager la réalisation de logements à loyer modéré ainsi que l'accession à la propriété du logement. La loi cantonale ne s'applique que pour les aides à la personne et fixe trois échelons de revenu imposable (40'000.- ; 45'000.- et 50'000.- francs), les autres critères (fortune et taux d'occupation) étant similaires à la LCAP dans la pratique. En outre, dans le canton, aucune aide n'a jamais été donnée pour l'accession à la propriété de logement.

Dans le cadre de la LCAP et de l'ancienne LAL, il existe deux sortes de subventions :

- celle de l'Office fédéral du logement (OFL), aides à la pierre et à la personne ;
- celle des « canton et des communes », aides à la personne (réparties à raison de 3/4 pour le canton et d'1/4 pour la commune).

Deux aides à la personnes sont proposées :

- l'abaissement supplémentaire I (AS I), versé durant 19 ans au maximum. Il peut être demandé par quiconque répondant aux prescriptions d'occupation et dont le revenu ou la fortune imposables ne dépassent pas les limites fixées ;
- l'abaissement supplémentaire II (AS II), versé durant 25 ans au maximum. Il est octroyé aux personnes qui ont droit à une rente AVS, aux handicapés (taux d'invalidité 50% min.), aux personnes nécessitant des soins, au personnel soignant qui font ménage commun avec la personne âgée ou handicapée à soigner, aux personnes en formation.

Les conditions d'octroi dépendent des revenus imposables sur la base de l'impôt direct fédéral, de la fortune et du taux d'occupation des logements. Les loyers sont fixés par l'OFL durant 25 ans.

Les immeubles n'ayant pas été construits en même temps, l'extinction des aides s'échelonne en fonction de l'octroi de la première aide.

---

<sup>2</sup> Une nouvelle loi cantonale sur l'aide au logement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009

### 3. Immeubles situés sur le territoire communal

Adresse	Nbre d'appartements	Suppression AS I
Denis-de-Rougemont 2-36	192	01.01.2009
Pierre-à-Bot 30-32, propriété de la Ville	30	01.01.2010
Parcs 14-16	18	01.04.2011
Acacias 3	32	01.01.2015
Acacias 5	34	01.01.2015
Fahys 129	14	01.07.2012
Caille 44	16	01.07.2013
Dîme 39a	6	01.01.2014
St-Nicolas 22, propriété de la Ville	5	01.07.2013
Acacias 1	32	01.01.2015
Ed.-Dubois 6-8-10	30	01.10.2015
Côte 139	20	01.04.2015
<b>Total</b>	<b>429</b>	

Tableau 1 - Ville de Neuchâtel, immeubles 1985 (subventions selon la LCAP et la LAL), Source : OCL

On constate que, pour l'année 2009, les locataires des immeubles situés sur le territoire communal, exceptés ceux de Denis-de-Rougemont, continuent de percevoir les AS I.

Au 31 décembre 2009, les AS I relatifs aux immeubles sis à Pierre-à-Bot 30-32 disparaissent, puis au 31 décembre 2011, ceux des Parcs 14-16, et ainsi de suite.

Les bénéficiaires des AS II ne sont pas encore touchés par la disparition des aides à la personne, leur échéance se situant 6 ans après celle de l'AS I de l'immeuble concerné.

### 4. Denis-de-Rougemont – année transitoire

Les 192 appartements de Denis-de-Rougemont (groupement immobilier des Acacias), subventionnés selon la LCAP, n'ont plus droit aux AS I depuis fin 2008.

L'Office cantonal du logement (OCL) a transmis, début 2008, un rapport, intitulé « Affaires 1985 - extinction de subventions fédérales », au Département de la gestion du territoire. Il recommandait le maintien des

subventions cantonales et communales jusqu'à la fin des dossiers. En effet, les augmentations, suite à la suppression totale des subventions, semblaient trop importantes pour que les locataires, dont 60% bénéficiaient de l'AS I, puissent faire face au paiement de leur loyer.

De plus, les loyers dépassaient largement les normes de l'Office cantonal de l'aide sociale (ODAS) et impliquaient un changement obligatoire de logement pour les 20% de personnes et ménages au bénéfice de l'aide sociale.

Lors de l'année transitoire 2009, le Canton et la Ville ont décidé de continuer à verser des subventions. Pour la Ville, le coût s'élève à environ 127'000 francs (y compris les subventions AS II), sous réserve de légères modifications du droit aux subventions des locataires.

## **5. Conventions tripartites**

Les subventions « canton-commune » sont actuellement partagées à raison de trois quarts pour le Canton et d'un quart pour la commune.

Pour faire face à l'arrêt programmé des aides à la personne, l'Etat et les communes ont entamé des discussions dans le courant de l'année 2008, en vue de trouver une solution à ce problème. Le système de conventions tripartites a alors été conçu.

Si les communes, dont la Ville de Neuchâtel, ont accepté de maintenir temporairement, mais totalement, leurs aides à la personne pour les logements dont l'AS I était échu, le Canton a fortement diminué sa participation, pour en transférer les deux tiers aux propriétaires des immeubles et aux locataires. L'Office fédéral du logement l'a tout simplement supprimée, au terme de l'échéance prévue.

L'arrêté cantonal du 26 août 2009 prévoit une prise en charge, sur une durée de 3 ans maximum et valable du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2013, qui sera répartie de la manière suivante pour les logements dont l'AS I arrive à terme :

- ¼ à charge du Canton ;
- ¼ à charge de la Commune ;
- ¼ à charge du propriétaire ;
- ¼ à charge des locataires.

Une convention tripartite s'établit entre trois partenaires distincts : l'Etat, la commune sur laquelle est situé l'immeuble, et le propriétaire de l'immeuble. Elle ratifie l'engagement des trois parties à respecter l'arrêté cantonal. Au cas où l'une des parties refuse de signer le document, aucune aide n'est attribuée.

Pour la ville de Neuchâtel, trois aspects sont à différencier :

- les immeubles subventionnés LCAP, non sortis du système, que la Confédération subventionne toujours, et pour lesquels la Ville continue de verser le quart de la subvention et le canton les trois-quarts ;
- les immeubles subventionnés LCAP, propriété de la Ville, qui vont sortir du système, pour lesquels la Ville continuera de verser un quart de subventions jusqu'en 2013 et en versera un autre en tant que propriétaire, pour autant que le premier arrêté soit ratifié ;
- les immeubles subventionnés LCAP, sortis du système, pour lesquels la Ville maintiendra le versement d'un quart de subventions jusqu'en 2013 (actuellement : Denis-de-Rougemont), pour autant que le second arrêté du présent rapport soit ratifié.

En ce qui concerne la Ville, elle conserve sa part d'aides préalables et en concède une part supplémentaire, dès 2010, pour ses propres immeubles (Pierre-à-Bot 30-32).

Ces conventions bénéficieront dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 aux locataires des logements concernés, soit à ceux de Denis-de-Rougemont et de Pierre-à-Bot.

Le mécanisme de ces conventions pourraient ensuite être étendues aux immeubles dont la fin des AS I est prévue avant le 31 janvier 2013, pour autant que les propriétaires acceptent de ratifier la convention qui les touche, soit :

- Parcs 14-16 (du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 31 décembre 2013) ;
- Fahys 129 (du 1<sup>er</sup> juillet 2012 au 31 décembre 2013) ;
- Caille 44 (du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 31 décembre 2013) ;
- Saint-Nicolas 22, propriété de la Ville (du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 31 décembre 2013).

Les loyers et la situation des locataires continueront d'être contrôlés durant la prolongation des subventions cantonales et communales.

## 6. Pierre-à-Bot 30-32

L'immeuble sis à Pierre-à-Bot 30-32, logement construit par le biais de la LCAP, fait partie du patrimoine immobilier communal.

Il comprend 30 logements de 2 à 4,5 pièces (duplex), qui hébergent 104 personnes.

L'échéance pour l'AS I interviendra à fin 2009.



Il est à relever que tous les locataires sont au bénéfice de subventions, qu'il s'agisse d'AS I ou d'AS II. Tous, sauf un, déclarent un revenu annuel imposable (IFD) de moins de 40'000.- francs. L'Office de l'aide sociale communale informe que seize ménages (38 personnes) sont au bénéfice de l'aide sociale et le Centre Social protestant soutient financièrement un ménage (5 personnes).

Malgré la nouvelle répartition des aides « canton-commune-propriétaire » et suite à la suppression de l'aide fédérale, des augmentations substantielles de loyer ont été notifiées à la majorité des locataires.

Nbre de pièces	Loyer AB*	Loyer actuel AS I < 40'000	Loyer futur AS I < 40'000	Augmentation
2 pièces	Fr. 992.00	Fr. 720.00	Fr. 855.00	Fr. 135.00
4 pièces	Fr. 1'562.00	Fr. 1'123.00	Fr. 1'337.00	Fr. 214.00
Duplex	Fr. 1'621.00	Fr. 1'164.00	Fr. 1'387.00	Fr. 223.00

**Tableau 2 - Loyers actuels et futurs nets (sans charges) pour les locataires en place**

\* Abaissement de base : aide à la pierre

En 2010, vingt-et-un ménages seront touchés par une hausse de loyer de 19%, ce qui, compte tenu de leur situation précaire, est considérable.

Seuls les loyers des locataires pour lesquels l'AS II est attribué ne se modifieront pas avant fin 2015.

Malgré la convention tripartite, les personnes au bénéfice de l'aide sociale dépasseront les barèmes, pour les 2 et 4 pièces et demi, comme l'indique le tableau ci-après.

Nbre de pièces	Loyer AB	Loyer futur brut AS I < 50'000	Loyer futur brut AS I < 45'000	Loyer futur brut AS I < 40'000	Normes ODAS	Ecart entre AS I < 40'000 et ODAS
2 pièces	SFr. 1'132.00	SFr. 1'073.00	SFr. 1'044.00	SFr. 914.00	SFr. 900.00	SFr. 14.00
4 pièces	SFr. 1'792.00	SFr. 1'696.00	SFr. 1'647.00	SFr. 1'567.00	SFr. 1'570.00	SFr.- 3.00
4,5 pièces	SFr. 1'881.00	SFr. 1'781.00	SFr. 1'730.00	SFr. 1'646.00	SFr. 1'570.00	SFr. 76.00

**Tableau 3 - Comparaison loyers bruts (avec charges)\* de Pierre-à-Bot et normes ODAS\*\***

\* Charges : Fr. 140.00 pour un 2 pièces, Fr. 230.00 pour un 4 pièces, Fr. 260.00 pour un 4 pièces Duplex

\*\* Fr. 900.00 pour un 2 pièces pour une personne et Fr. 1'570.00 pour un 4 pièces pour trois personnes

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010, aucun bénéficiaire de l'aide sociale ou de toute autre aide institutionnelle ne pourra plus accéder à ces logements, les nouveaux locataires ne pouvant pas prétendre à des subventions, ainsi que le stipule l'arrêté du Conseil d'Etat, du 26 août 2009.

En septembre 2009, nous avons organisé une séance à l'école des Acacias afin d'informer les locataires de Pierre-à-Bot 30-32, de leur expliquer les hausses de loyer, d'éclaircir la situation et d'écouter leurs préoccupations. Les habitant-e-s ont remercié la Ville de son intention de maintenir sa part de subventions et du complément apporté. Ils ont



cependant annoncé ressentir une certaine incompréhension et indignation face à la situation. L'équilibre de leur budget, déjà maigre et serré, est un souci évident et réel.

Certains locataires envisagent de changer de logement, estimant que le loyer dépasse leurs possibilités financières, mais éprouvent des difficultés à trouver un autre lieu de vie ou à être acceptés par d'autres gérances.

Il est à craindre que les locataires actuels des immeubles de Denis-de-Rougemont, de Pierre-à-Bot et des immeubles soumis à la LCAP, ne puissent conserver leur logement à moyen ou long terme.

## **7. Répercussions au niveau des finances de la Ville**

Les répercussions financières pour la Ville, découlant de l'année transitoire pour Denis-de-Rougemont et de la Convention tripartite, sont les suivantes :

- le montant des subventions annuelles versées, au lieu de diminuer progressivement avec la suppression initialement prévue des subventions, reste régulier (estimé à 246'400.- francs, y compris les 127'000.- francs de Denis-de-Rougemont) ;
- la part « propriétaire », évaluée pour les logements de Pierre-à-Bot 30-32 (supplément de 1/4 pour les AS I), s'élèvera à approximativement 21'000.- francs en 2010. A ce montant s'ajoute encore 21'000.- autres francs qui correspondent à la part de subvention prise en charge par la Ville de Neuchâtel en tant que collectivité publique. Comme mentionné dans le projet d'arrêté I, le montant total pour les logements de Pierre-à-Bot 30-32 est d'environ 42'000.-

Ces montants sont inscrits au budget 2010 et devraient demeurer stables jusqu'au 31 décembre 2012.

## **8. Logement social**

La situation du marché du logement pour les personnes à faible revenu, est préoccupante, notamment en raison de :

- la pénurie de logements (0.49% en juin 2008 et 0.45% en juin 2009 pour la ville de Neuchâtel) ;

- l'accès restreint au logement pour les personnes en difficultés (à l'aide sociale, à l'AI, au chômage, avec des poursuites, étrangers, familles nombreuses, etc.) ;
- du fait que les montants des nouveaux objets sur le marché deviennent inabordables pour la majorité de ces ménages.

L'Office fédéral des statistiques annonce que 3.3% de la population suisse est soutenue par des prestations sociales et que 8.9% de la population suisse est considérée comme pauvre selon les critères statistiques<sup>3</sup> (normes CSIAS, soit la Conférence suisse d'action sociale).

La Ville, ne possédant que 1.78% de logements (324 appartements sur un total de 18'180 au 31 décembre 2008, dont une partie à loyer du marché) ne peut répondre à toutes les demandes liées à l'accès au logement.

Rappelons également que toutes les HLM (habitations à loyer modéré), propriété de la Ville ou non, sont sorties du système fin 2008 et ont intégré le marché libre (plus aucun contrôle).

Sans solutions pour l'aide au logement des personnes à faible revenu, il est à craindre une explosion d'aides sociales supplémentaires, une augmentation de l'appauvrissement et de l'endettement d'une certaine partie de la population, notamment due à l'impossibilité de faire face aux deux principales dettes recensées (paiement des impôts et paiement de l'assurance maladie de base).

Un groupe de travail, dirigé par l'Office cantonal du logement et auquel la Ville participe, se réunit depuis peu pour tenter de répondre aux problèmes liés à l'accès au logement pour les personnes en difficultés et pour proposer une politique du logement durable, prenant en considération les aspects sociaux, environnementaux et économiques.

## **9. Conclusion**

Les conventions tripartites permettent d'atténuer provisoirement les hausses de loyer pour les immeubles dont les subventions LCAP arrivent à terme.

---

<sup>3</sup> Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté (pauvreté monétaire). Concept et résultats – OFS, Neuchâtel 2009

Pour autant, les augmentations auxquelles sont confrontées les personnes concernées ne sont pas négligeables et le risque de précarisation est réel. Une collaboration soutenue entre les directions de l'Environnement et des Affaires sociales sera indispensable pour garantir une écoute, des conseils et un soutien appropriés aux personnes concernées par cette problématique.

Le désengagement financier de l'Etat, partiellement compensé par les communes, est non seulement regrettable mais surtout préoccupant. Il ne sera en effet pas sans conséquences pour une partie de la population pourtant déjà en difficultés. La Ville voit également ses charges de propriétaires augmenter.

Conscient de notre responsabilité, nous étudions des stratégies pour aboutir à des propositions concrètes en matière de logement social, en nous préoccupant également des perspectives démographiques. L'évolution et les changements de la société, qu'il s'agisse du vieillissement de la population, de la typologie des ménages ou de leurs attentes, influenceront les futures décisions, stratégies et politiques en matière de logement (appartements protégés, nouvelles prestations, taille des logements, etc.).

Des réflexions prendront en compte plusieurs niveaux d'analyse :

- Cohérence de la politique du logement de la Ville avec celles menées en matière sociale, d'intégration et d'urbanisation ;
- Politique de soutien à la construction de logements à loyer modérés, notamment en partenariat avec des coopératives, des fondations et des investisseurs privés ;
- Analyse qualitative et quantitative du parc immobilier communal (situation actuelle, prévisions) ;
- Politique d'entretien et planification des travaux de rénovation nécessaires (parcs locatif et administratif) ;
- Clarification de la politique foncière et définition de priorités (logements, promotion économique, ...).

Il importe de travailler à la définition d'une politique du logement qui réponde de manière durable aux besoins de la population et qui prenne

en compte les dimensions sociales, environnementales et économiques. C'est un enjeu d'importance pour assurer la cohésion sociale au sein de notre société.

Face à ce défi, les villes et l'Etat ont une responsabilité particulière. Dans l'intérêt de la population, ils se doivent de coordonner leurs efforts dans le domaine du logement, par la définition d'objectifs communs et d'engagement de moyens financiers adaptés. Les fondations, coopératives et autres partenaires privés ont également un important rôle à jouer. C'est dans une coopération renforcée qui lie ces différents partenaires, que des solutions pérennes, réalistes et réalisables pourront être trouvées.

Si le Canton ne renouvelle pas certaines de ses prestations en faveur des personnes les plus défavorisées en ce qui concerne le logement, nous ne souhaitons pas nous désengager et continuerons, dans la mesure de nos moyens, à lutter contre l'exclusion ainsi que pour l'accès au logement pour tous.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte du présent rapport et d'approuver les projets d'arrêtés.

Neuchâtel, le 18 novembre 2009

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

La présidente,

Le chancelier,

Françoise Jeanneret

Rémy Voirol

Annexes : 2 conventions (Groupement des Acacias et Pierre-à-Bot)

## Projet I

### **Arrêté**

**ratifiant la convention passée entre la République et Canton de Neuchâtel et la Commune de Neuchâtel, du 29 septembre 2009, relative aux mesures de soutien aux locataires, en 2010, 2011 et 2012**

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Vu le rapport du Conseil communal du 18 novembre 2009,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

**Article premier.**- La convention, du 29 septembre 2009, liant la République et Canton de Neuchâtel et la Commune de Neuchâtel, relative aux mesures de soutien aux locataires des immeubles sis à Pierre-à-Bot 30-32, en 2010, 2011 et 2012, est ratifiée.

**Art. 2.**- A cet effet, le Conseil communal est autorisé à engager une dépense annuelle d'environ 42'000.- francs.

**Art. 3.**- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté.

## Projet II

### **Arrêté**

**ratifiant la convention passée entre la République et Canton de Neuchâtel, la Commune de Neuchâtel et le Groupement Immobilier des Acacias, du 29 septembre 2009, relative aux mesures de soutien aux locataires, en 2010, 2011 et 2012**

Le Conseil général de la Ville de Neuchâtel,

Vu le rapport du Conseil communal du 18 novembre 2009,

Sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

**Article premier.**- La convention, du 29 septembre 2009, liant la République et Canton de Neuchâtel, la Commune de Neuchâtel et le Groupement Immobilier des Acacias, relative aux mesures de soutien aux locataires des immeubles sis à Denis-de-Rougement 2-36, en 2010, 2011 et 2012, est ratifiée.

**Art. 2.**- A cet effet, le Conseil communal est autorisé à engager une dépense annuelle d'environ 127'000.- francs.

**Art. 3.**- Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté.