



**Rapport d'information de la Commission spéciale
« Politique immobilière et du logement » au Conseil
général relatif à la politique immobilière et du
logement de la Ville de Neuchâtel**

(Du 21 mars 2012)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons le plaisir de vous remettre le présent rapport d'information relatif aux travaux menés par notre Commission depuis la date de sa création, le 6 septembre 2010. Il fait état des réflexions et analyses relatives aux enjeux de la politique immobilière et du logement en Ville de Neuchâtel, propose des orientations fondamentales et esquisse différentes perspectives pour le futur.



Table des matières

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Introduction | 4 |
| 1.1. | Création de la Commission spéciale | 4 |
| 1.2. | Objectifs et déroulement des travaux de la Commission | 5 |
| 2. | Contexte..... | 6 |
| 2.1. | Situation actuelle du logement en Ville de Neuchâtel | 6 |
| 2.1.1. | Propriétés de la Ville..... | 7 |
| 2.1.2. | Propriétés d'autres entités publiques ou parapubliques | 7 |
| 2.1.3. | Logements à but non lucratif d'utilité publique..... | 7 |
| 2.1.4. | Récapitulatif..... | 8 |
| 2.2. | Logements subventionnés | 8 |
| 2.2.1. | Parc immobilier subventionné | 8 |
| 2.2.2. | Conséquences de la fin du régime de la LCAP | 8 |
| 2.3. | Un exemple: politique immobilière et du logement en Ville de Lausanne | 9 |
| 3. | Enjeux, buts et principes | 12 |
| 3.1. | Lutte contre la pénurie de logements, contre la spéculation immobilière et contre la hausse généralisée des loyers | 13 |
| 3.2. | Entretien, développement et rentabilisation du patrimoine immobilier | 14 |
| 3.3. | Promotion d'une politique sociale du logement..... | 15 |
| 3.4. | Modification de la planification d'aménagement du territoire ... | 15 |
| 4. | Moyens à disposition..... | 16 |
| 4.1. | Construction de logements..... | 17 |
| 4.2. | Structures immobilières..... | 19 |
| 4.2.1. | Considérations générales..... | 19 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.2.2. | Société anonyme (SA)..... | 20 |
| 4.2.3. | Société coopérative (SCoop)..... | 23 |
| 4.2.4. | Fondation..... | 25 |
| 4.3. | Outils fonciers et d'aménagement du territoire..... | 26 |
| 4.4. | Modes de subventionnement | 31 |
| 4.4.1. | Subventionnements existants..... | 31 |
| 4.4.2. | Aide à la pierre et aide à la personne | 34 |
| 4.4.3. | Subventionnement : réflexions à l'échelle de Neuchâtel | 36 |
| 4.5. | Modes de financements | 37 |
| 4.5.1. | Budget de la Ville..... | 37 |
| 4.5.2. | Hypothèques | 38 |
| 4.5.3. | Financements alternatifs | 39 |
| 5. | Bilan, perspectives et propositions..... | 41 |
| 5.1. | Postulat n° 142 (05-501) du groupe radical..... | 41 |
| 5.2. | Postulat n° 157 (09-510) du groupe popvertssol..... | 42 |
| 5.3. | Postulat 10-502 du groupe PLR..... | 43 |
| 5.4. | Motion 10-304 du groupe socialiste | 43 |
| 6. | Conclusion | 45 |

1. Introduction

1.1. *Création de la Commission spéciale*

La politique immobilière et du logement constitue l'un des domaines de compétences fondamentaux d'une collectivité publique locale telle que la Ville de Neuchâtel. Mêlant à la fois des aspects sociaux, financiers, fonciers, d'aménagement du territoire et de développement urbanistique, elle concerne de manière transversale des domaines d'autonomie par excellence d'une commune.

La région neuchâteloise connaît depuis plusieurs années une situation de pénurie du logement. Parallèlement, la Ville de Neuchâtel dispose d'un patrimoine immobilier non négligeable, mais qui souffre d'un important manque d'entretien. Actuellement, il faut trouver des solutions à la fois pour lutter contre cette pénurie de logements et à la fois pour assurer un entretien digne de ce nom pour le patrimoine immobilier communal. Notre Ville a un rôle particulier à jouer en matière de logement, de manière à permettre à la population de disposer de suffisamment de logements accessibles à toutes les catégories de revenus. De par sa transversalité, le sujet s'avère néanmoins des plus complexes, et doit faire l'objet d'une vision à long terme. Il est dès lors apparu primordial que le Conseil général soit activement associé à la recherche de solutions novatrices et constructives à ces différentes problématiques.

Sur la base de ce constat, le Conseil général s'est régulièrement préoccupé de la question du logement et de l'entretien du patrimoine immobilier de la Ville durant cette dernière législature. Le Conseil général a décidé, en date du 6 septembre 2010, de la création d'une Commission spéciale « Politique immobilière et du logement » de 7 membres, chargée de traiter et plus particulièrement les postulats 05-501 « Pour une politique d'entretien responsable du patrimoine immobilier » et 10-502 « Pour la rentabilité de notre patrimoine financier sans loyers excessifs », ainsi que les motions 09-510 « Pour un patrimoine immobilier social » et 10-304 « Pour la création d'une institution destinée à gérer un patrimoine immobilier social et durable ». Ces motions et postulats ont ainsi servi de fil rouge aux travaux et réflexions de notre Commission.

1.2. Objectifs et déroulement des travaux de la Commission

Depuis la date de sa création, la Commission spéciale « Politique immobilière et du logement » (ci-après : CSPIL) s'est réunie les 3 février, 30 mars, 17 mai, 7 juillet, 23 août, 15 septembre, 9 novembre 2011, 10 janvier, 7 février, 21 février, 13 mars et 21 mars 2012 pour traiter de la très vaste matière à étudier lui ayant été attribuée. En cela, la Commission a adopté une attitude résolument proactive et de collaboration fructueuse avec le Conseil communal, représenté par la Direction de l'Urbanisme.

Dans un premier temps, la Commission a discuté des motions et postulats à traiter de façon à définir les questions fondamentales à étudier, dans l'optique de proposer au Conseil général des orientations durables sur les aspects fonciers, sociaux, financiers, d'entretien et de développement de la politique immobilière et du logement de la Ville. La Commission a ensuite eu l'occasion d'être informée de la situation actuelle en Ville de Neuchâtel en matière de logement et de patrimoine immobilier. Elle a également pu prendre connaissance des enjeux cantonaux liés au logement, en lien notamment avec le nouveau fonds d'aide à la construction et aux conséquences de la fin du régime LCAP. La Commission s'est ensuite intéressée à ce qui se fait à l'extérieur en la matière, notamment en ville de Lausanne.

Un premier bilan intermédiaire a permis de dégager un consensus concernant les buts et enjeux de la politique immobilière et du logement de la Ville de Neuchâtel, ainsi que les moyens envisageables pour réaliser ces buts. Des sous-commissions ont été créées pour étudier de manière approfondie ces moyens envisageables. Les résultats des sous-commissions ont ensuite été débattus au sein de la Commission. Ils ont finalement permis de proposer différentes pistes en réponse aux motions et postulats à étudier. Le présent rapport a pour ambition de faire état de manière synthétique, mais aussi exhaustive que possible de tous ces travaux.

Les résultats auxquels notre Commission a aboutis sont le fruit d'un consensus de l'ensemble des forces politiques représentées au sein du Conseil général. Nous exprimons l'espoir que, de cette façon, nous nous mettons dans la meilleure position pour imprimer à la politique immobilière et du logement de notre Ville des orientations fondamentales qui puissent perdurer pour les prochaines décennies. Si Rome ne s'est pas faite en un jour, c'est bien parce qu'elle a été bâtie pour durer, afin de mériter son qualificatif de « Ville Éternelle ». Dans une bien plus modeste mesure, tâchons de nous en inspirer pour notre petite Cité

encore « seulement » millénaire...

2. Contexte

Des programmes politiques et des actions passées de la Ville de Neuchâtel ne se dégagent pas une ligne forte en ce qui concerne la politique immobilière et du logement. A l'exception du rapport du Conseil communal, du 18 novembre 2009, portant sur la fin du régime LCAP, il n'existe à ce jour aucun rapport récent sur la politique immobilière et du logement de la Ville. Ce rapport de 2009, qui constituait une réponse à une situation bien précise, esquissait cependant les grandes questions de la politique immobilière de la Ville, et mentionnait, dans sa conclusion :

« 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, ...). ».*

2.1. Situation actuelle du logement en Ville de Neuchâtel

Le nombre de logements en ville de Neuchâtel se monte à 18'626 (situation au 11.03.2011) pour une population de quelques 33'000 habitants, ce qui revient à un taux d'occupation de quelques 1.77 personnes/ logement.

Avec un taux de vacance de 0.53%, le marché du logement se trouve clairement en situation de pénurie, dès l'instant où la limite officielle est fixée à 1.5%. Cette situation perdure depuis de nombreuses années. S'il est intéressant de noter que le taux de vacance se situait en 2002 à

0.19%, nous ne pouvons toutefois pas en déduire que la situation s'oriente vers une détente durable.

2.1.1. Propriétés de la Ville

La Ville de Neuchâtel est propriétaire de 70 immeubles locatifs listés dans son patrimoine financier, comprenant 284 logements et 147 locaux commerciaux.

Elle dispose par ailleurs de 52 immeubles à titre de patrimoine administratif, dont il faut signaler que quelques uns sont dévolus au logement, dans leur entier ou en partie.

La totalité de ces objets représente 1.57% du parc de logements de la Ville.

2.1.2. Propriétés d'autres entités publiques ou parapubliques

Le canton n'est pas propriétaire de logements sur le territoire de la Ville, ce qui fait qu'avec la Ville elle-même, Prévoyance.ne est le principal propriétaire de nature publique ou parapublique de logements sur le territoire communal. Elle y dispose de 1145 logements, soit 6,1% du total.

2.1.3. Logements à but non lucratif d'utilité publique

Il est intéressant de noter encore les bâtiments ou logements dont la structure de propriété se réclame d'un but d'intérêt public.

C'est ainsi que l'on trouve 120 logements propriété de fondations, et environ 400 objets (principalement des chambres de logements d'étudiants) gérés par une société anonyme à but non-lucratif, Alfen SA.

On trouve aussi en Ville des coopératives propriétaires d'immeubles, mais nous n'avons à ce jour pas de liste, la dernière estimation fiable date du recensement de 2000 et se monte à 87 immeubles.

2.1.4. Récapitulatif

| Propriétaire | Immeubles | Logements | Commentaires |
|-----------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Ville de Neuchâtel | 70 | 284 | Financier |
| Ville de Neuchâtel | 52 | - | Administratif |
| Prévoyance.ne | 75 | 1'145 | |
| Fondations | 4 | 120 | Logements protégés |
| SA à but non-lucratif | 1 | 400 | Alfen SA |
| Coopératives | - | env. 750 | |

2.2. Logements subventionnés

2.2.1. Parc immobilier subventionné

On trouve en Ville un certain nombre de logements subventionnés. Ces logements découlent pour la plupart des actions LCAP (subventions fédérales) et LAL (subventions cantonales), mises en place pour la plupart dans les années 80. Si certains de ces logements se trouvent être propriété de la Ville (35), la majorité appartient à d'autres propriétaires, privés ou parapublics.

Le volume de logements subventionnés diminue d'année en année après la disparition du régime HLM fin juin 2008 et celle, progressive, du régime LCAP. Alors qu'il y avait en 2004 encore plusieurs centaines de logements subventionnés en Ville de Neuchâtel, il n'y a aujourd'hui déjà plus que 429 logements bénéficiant encore de la LCAP et de la LAL et 239 logements bénéficiant encore exclusivement de la LCAP. En 2015, plus aucun logement en Ville de Neuchâtel ne relèvera encore de la LAL. A fin 2016, seuls 20 logements bénéficieront encore de la LCAP.

2.2.2. Conséquences de la fin du régime de la LCAP

La fin progressive des subventions LCAP a fait l'objet du rapport 09-024, 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.

Pour rappel, l'arrêté cantonal, du 26 août 2009, prévoit une prise en charge, sur une durée de 3 ans maximum et valable du 1^{er} janvier 2010

au 31 décembre 2013, 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.

En acceptant ce rapport, notre Autorité a approuvé, via des conventions avec l'Etat et les propriétaires, le versement de contributions intermédiaires, dont certaines ont commencé en janvier 2010 et cesseront à fin 2012.

Dès début 2013, nombre de locataires des logements LCAP verront leur charge de loyer augmenter de façon significative, et pour beaucoup, au-delà des normes de l'Office cantonal de l'aide sociale (ODAS). L'objet du présent rapport ne consiste pas à amener des solutions spécifiques à cette problématique mais il est clair que le Conseil Communal se devra, dans des délais restreints, d'amener des propositions qui permettent un atterrissage contrôlé, si ce n'est en douceur, du régime LCAP.

2.3. Un exemple: politique immobilière et du logement en Ville de Lausanne

Lors de sa séance du 7 juillet 2011, la Commission a eu l'occasion de se pencher sur le cas de la Ville de Lausanne, en présence de Monsieur Michel Gamba, juriste adjoint à la Cheffe du Service municipal du logement.

La politique immobilière et du logement de la Ville de Lausanne est le fruit d'une patiente politique entreprise dès l'après-guerre. La Ville a en effet décidé de devenir un acteur incontournable du développement immobilier sur le territoire communal. Dans ce but, la Ville a comme principe de ne vendre ni ses immeubles ni ses terrains, sauf circonstance exceptionnelle, à moins qu'il ne s'agisse d'une vente aux sociétés immobilières dans lesquelles la Ville détient une participation. Par ailleurs, elle a pratiqué une politique d'acquisition active de terrains en vue de les céder ensuite en droit de superficie grâce à un système de conventions d'une durée de 70 ans (prolongeables). De même, en échange de l'octroi de droits de superficie ou de subventions à la construction, la Ville a procédé à des prises de participations dans de nombreuses sociétés immobilières. Parallèlement, la Ville de Lausanne a aussi développé une véritable politique sociale du logement par un

système de subventions tant à la pierre qu'à la personne.

A noter que dans le système de conventions d'octroi de droits de superficie, le bénéficiaire se voit imposer l'obligation d'amortir la valeur des immeubles construits ou à construire à hauteur de 1.5%, de manière à ce qu'ils soient totalement amortis après 67 ans, ce qui réduit le coût d'une éventuelle reprise du bien par la Ville à l'échéance du droit de superficie.

Aujourd'hui, la Ville de Lausanne possède, en tout ou partie, de nombreuses sociétés immobilières sur son territoire communal, principalement des sociétés anonymes ainsi que des coopératives et quelques fondations. Lorsqu'elle maîtrise majoritairement ou totalement le capital des sociétés en question, la Ville délègue des élus ou des responsables communaux dans les organes dirigeants de ces sociétés.

A ce jour, le parc immobilier de la Ville de Lausanne est principalement constitué de 726 logements et de 672 locaux commerciaux. La Caisse de pension de la Ville de Lausanne est, quant à elle, propriétaire de 2290 logements. Indépendamment de cela, la Ville subventionne, directement ou indirectement (c'est-à-dire par un contrôle des loyers pratiqués), près de 7800 appartements répartis dans 153 biens immobiliers gérés par 24 gérances.

La dépense annuelle pour le logement social en Ville de Lausanne est de 14 millions de francs, ce qui correspond environ à 1% du compte de fonctionnement total de la Ville. En ce qui concerne l'ensemble du patrimoine immobilier directement en mains de la Ville (et non pas indirectement, à travers les sociétés immobilières dont elle est propriétaire), le budget municipal prévoit un montant de 35 millions de francs par législature pour les investissements immobiliers (achats d'immeuble et de terrains et construction). En 2010, ce parc immobilier directement en mains de la Ville de Lausanne a produit 29 millions de francs de recettes pour 20 millions de francs de charges, avec des crédits d'entretien de 3,7 millions de francs.

A l'heure actuelle, la Ville de Lausanne est en train de restructurer ses biens immobiliers inscrits au patrimoine financier, avec la volonté d'inscrire au bilan une valeur des biens immobiliers correspondant au prix du marché, dans la perspective du nouveau modèle comptable harmonisé MCH2 devant entrer en vigueur en 2015. De plus, le parc immobilier est déjà segmenté en catégories de rendements distincts, avec des objectifs spécifiques liés à la finalité et au but poursuivi par le bien immobilier en cause. Il est procédé à une évaluation dynamique

pour les immeubles récents et à une évaluation statique pour les immeubles anciens. Enfin, la Ville de Lausanne a également adopté un programme de rénovation et d'entretien du parc immobilier communal.

La Ville de Lausanne a développé un intéressant système de règles et de principes régissant le subventionnement du logement. Pour qu'un logement puisse être subventionné, son propriétaire doit respecter les conditions d'octroi des logements (situation sociale, familiale, professionnelle, etc.) et fait l'objet d'un contrôle des loyers de la part de la Ville. On distingue deux catégories de subventionnements :

- l'aide directe (aide à la personne), sous la forme d'une subvention (partagée pour moitié entre l'Etat et la Ville), qui abaisse de 40% le montant du loyer pour le locataire, la subvention étant dégressive jusqu'à sa disparition après 15 ans ;
- l'aide indirecte (aide à la pierre), sous la forme de l'octroi d'un droit de superficie gratuit, d'un cautionnement, d'un prêt sans intérêts de fonds propres (jusqu'à 10%), d'exemptions fiscales, etc.

Ces règles ne s'appliquent évidemment pas aux logements de luxe. Les locataires de logements subventionnés sont périodiquement convoqués pour vérifier si les conditions d'attribution du logement sont toujours remplies. Si tel n'est pas le cas, le bail doit être résilié, mais dans un délai permettant aux locataires de trouver un nouveau logement approprié (jusqu'à 18 mois).

Par ailleurs, les logements qui appartiennent aux sociétés immobilières dans lesquelles la Ville détient une participation sont « contrôlés » par la Ville, qui fixe ainsi et vérifie le respect de la hauteur des loyers ainsi que de certaines conditions précises relatives à l'attribution des logements.

En parallèle, la Ville de Lausanne a également mis au point une aide individuelle au logement exclusivement destinée aux familles à bas revenus avec enfants, afin de compenser la suppression progressive des diverses subventions fédérales et cantonales en la matière.

A noter encore que les loyers des logements directement ou indirectement subventionnés par la Ville de Lausanne se situent en moyenne entre 15% et 25% en-dessous du prix du marché. Par ailleurs, les subventions semblent ciblées de manière adéquate, puisque 65% des personnes qui en bénéficient disposent d'un revenu imposable inférieur à 60'000 francs.

La Ville de Lausanne dispose d'une expérience très originale et positive avec les sociétés immobilières dont elle est totalement ou

majoritairement propriétaire, notamment les sociétés anonymes ou les coopératives. Ainsi, le parc immobilier de ces sociétés immobilières est soumis aux mêmes règles que les logements bénéficiant de subventions, notamment au niveau de la fixation des loyers et des critères d'attribution. De plus, les autorités politiques participent, par le biais de représentants du législatif et de l'exécutif, à l'administration de ces sociétés. La gestion est ensuite conférée à une direction propre, à une gérance externe ou alors à la gérance de la Ville. Certaines sociétés créées ont des buts particuliers, comme par exemple la « SILL », qui a pour mission de construire des logements selon les critères du développement durable.

La Ville possède également 8 fondations, dont certaines ont principalement pour mission de bâtir des logements sur des terrains difficiles. Le but est la construction et la mise à disposition de logement social. La gestion effective des fondations est déléguée à une direction professionnelle, le Conseil de fondation restant en mains de la Ville.

Pour tous les biens immobiliers précités, le taux de rendement le plus bas est égal au taux hypothécaire de référence augmenté de 1%. Pour les sociétés en mains de la Ville de Lausanne, l'intégralité des bénéfices est mise en réserve pour l'entretien et le développement, chaque immeuble étant amorti jusqu'à concurrence du remboursement total des emprunts. Les immeubles amortis et francs d'hypothèques sont utilisés pour garantir de nouveaux emprunts permettant le développement du parc immobilier. Dans tous les cas, les augmentations de loyers se limitent à couvrir les augmentations de charges, les importants travaux dépassant l'entretien courant, ainsi que les travaux à plus-value, ce qui permet de garantir le maintien de loyers raisonnables, malgré un taux de vacance de 0.2% sur le territoire communal !

3. Enjeux, buts et principes

La Commission a mis en exergue un certain nombre d'enjeux, buts et principes fondamentaux qui doivent durablement gouverner la politique immobilière et du logement de la Ville de Neuchâtel pour ces prochaines années. Ils se regroupent dans les catégories suivantes :

- Lutte contre la pénurie de logements, contre la spéculation immobilière et contre la hausse généralisée des loyers ;
- Promotion d'une politique sociale du logement
- Entretien, développement et rentabilisation du patrimoine immobilier ;
- Modification de la planification d'aménagement du territoire.

Ces enjeux, buts et principes précités sont étroitement corrélés entre eux : ces différentes orientations nécessitent d'être suivies en commun, sous peine de perdre de leur sens.

Au-delà de l'établissement de ces orientations fondamentales, l'étude des motions et postulats soumis à notre Commission a permis de définir plusieurs moyens visant à concrétiser ces objectifs.

Rappelons encore que lorsqu'il est question de patrimoine bâti ou de biens immobiliers en mains de la Ville, on pense aux immeubles qui figurent ou devraient figurer au patrimoine financier. Ce sont donc les immeubles à locaux d'habitation et locaux commerciaux qui sont visés avant tout, et non pas les bâtiments du patrimoine administratif.

3.1. Lutte contre la pénurie de logements, contre la spéculation immobilière et contre la hausse généralisée des loyers

La Ville de Neuchâtel doit lutter de manière proactive contre la pénurie de logements sur le territoire communal et au-delà – en particulier dans la perspective de la constitution d'un « Nouveau Neuchâtel » – ainsi que contre la spéculation immobilière, qui y est intimement liée.

Si la situation du logement sur le littoral neuchâtelois n'est encore en rien comparable à celle qui prévaut dans l'Arc lémanique, la pénurie perdure depuis de nombreuses années. Il est nécessaire que la Ville de Neuchâtel mette tout en œuvre pour éviter d'aboutir à un scénario « à la genevoise ». Les conséquences qui découleraient d'une crise du logement encore plus sérieuse sur le territoire communal et le littoral seraient multiples : ainsi, notamment, le dynamisme et le développement de la Ville de Neuchâtel s'en trouveraient sérieusement freinés, que ce soit en terme d'évolution démographique, de création d'emplois et d'implantation de nouvelles entreprises ; les loyers ainsi que le prix des terrains et des biens immobiliers subiraient une importante pression à la hausse, ayant pour effet d'appauvrir les ménages et de réduire la mixité sociale dans les quartiers, si les logements et biens immobiliers ne deviennent accessibles qu'aux catégories les plus aisées de la population ; par ailleurs, cela impliquerait une augmentation du coût de la vie dans la région, avec également une hausse des coûts sociaux pour la Ville de Neuchâtel. Enfin, les catégories de la population à plus faibles revenus seraient les plus fortement touchées par une spirale à la hausse des loyers, qui représentent une part importante du budget des ménages, augmentant ainsi le nombre de personnes se trouvant dans la précarité.

De telles conséquences seraient naturellement difficilement gérables tant pour la collectivité publique que pour les particuliers. Il est dès lors impératif, par une action réfléchie et anticipée, de prendre les dispositions nécessaires pour s'en prémunir. La Ville de Neuchâtel doit jouer un véritable rôle en tant qu'acteur immobilier.

3.2. Entretien, développement et rentabilisation du patrimoine immobilier

Le patrimoine immobilier de la Ville de Neuchâtel, tout particulièrement en ce qui concerne les locaux d'habitation, a en grande partie fait l'objet d'un entretien différé au cours des trente dernières années. Jusqu'à récemment, il n'existait aucune gestion régulière et à long terme des biens immobiliers en mains communales. L'entretien était effectué au cas par cas, sans disposer d'une vue d'ensemble. Cela a induit notamment une importante dégradation de nombreux objets, une diminution de valeur au bilan, ainsi qu'une rentabilité parfois réduite du patrimoine immobilier communal.

Face à cette situation problématique, le Conseil communal a déjà proposé au Conseil général d'adopter le rapport 11-028, prévoyant la mise en place d'un processus de gestion durable du parc immobilier de la Ville de Neuchâtel (EpiC). Le rapport et la demande de crédit y relative ont été adoptés par le Conseil général lors de sa séance du 12 mars 2012, par 29 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

Si le patrimoine immobilier de la Ville doit impérativement faire l'objet d'un entretien régulier et efficace, planifié sur le long terme, de manière à sauvegarder sa valeur et sa rentabilité, il est également nécessaire de le développer à l'avenir. La Ville de Neuchâtel doit en effet pouvoir s'appuyer sur un parc immobilier suffisant dont elle est directement ou indirectement propriétaire, de manière à mener une politique du logement dont la population soit bénéficiaire. Par ses autorités, elle doit faire preuve de dynamisme et agir de manière proactive, notamment par l'intermédiaire d'une politique foncière et de constructions, et favoriser de nouvelles constructions.

Enfin, il est fondamental que la Ville de Neuchâtel œuvre résolument en faveur de l'entretien, du développement et de la rentabilisation de son patrimoine immobilier, en trouvant au besoin des solutions indépendantes de la planification des investissements et du budget de fonctionnement communaux. De la même manière, il y a lieu de relever que la rentabilisation du patrimoine immobilier peut également s'entendre en termes non directement financiers, notamment dans

l'hypothèse où certaines tâches d'utilité publique seraient ainsi effectuées à moindre coûts pour la Ville.

3.3. *Promotion d'une politique sociale du logement*

Le loyer occupe une part importante du budget de chaque ménage. En contribuant à ce que tout un chacun puisse se loger dans des conditions financièrement soutenables et que les loyers du territoire communal se situent tous dans une fourchette de rendement acceptable, les dépenses sociales liées au logement peuvent être avantageusement maîtrisées.

En tant que collectivité publique et acteur immobilier, la Ville de Neuchâtel doit mettre en place une véritable politique sociale du logement, cohérente et structurée. Cette nécessité paraît d'autant plus évidente de par les innombrables conséquences induites par la fin des régimes HLM et de la LCAP. La Ville de Neuchâtel doit ainsi définir de nouveaux modes de subventionnement, tant à la pierre qu'à la personne ; de la même manière, elle doit définir des critères d'attribution, de contrôle et de retrait des subventions qui soient précis et adaptés aux différents besoins des catégories de la population nécessitant une aide de la collectivité.

En lien également avec la lutte contre la pénurie de logements et contre la spéculation immobilière, la Ville de Neuchâtel doit créer des conditions cadres et œuvrer de manière à ce que toutes les catégories de la population puissent accéder à des logements dont les loyers soient abordables par rapport à leur situation financière respective. Dans ce but, les autorités communales doivent tout particulièrement veiller au développement en nombre suffisant de logements d'utilité publique, de logements favorisant la mixité sociale et de logements destinés à des catégories particulièrement vulnérables, telles que les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite ou encore les étudiants et les jeunes en formation.

3.4. *Modification de la planification d'aménagement du territoire*

La Ville de Neuchâtel doit veiller à une utilisation mesurée du sol et à un développement urbanistique respectueux des principes élémentaires d'aménagement, évitant tout particulièrement le gaspillage des zones encore libres de constructions. En cela, les outils d'aménagement du territoire, en particulier le règlement et le plan d'aménagement communaux, peuvent être développés et enrichis de manière à favoriser la concrétisation de ces orientations. Ainsi, la Ville de Neuchâtel doit

s'atteler à une réflexion en profondeur des règles d'aménagement en cohérence avec les enjeux actuels et futurs de sa politique immobilière et du logement.

En modifiant l'affectation de certaines zones déjà bâties – ou non – du territoire communal, la Ville de Neuchâtel dispose d'un moyen intéressant de développement de logements. De la même manière, vu la rareté des parcelles libres de toute construction, il est primordial d'étudier de manière approfondie la densification des zones déjà bâties, notamment celles comportant des objets immobiliers vieillissants. Par ailleurs, l'heure n'est plus aux constructions individuelles gourmandes en terrains et en énergie, mais bien plutôt aux réalisations collectives orientées vers une utilisation raisonnable de l'espace et de l'énergie.

De plus, le changement d'affectation de certaines friches industrielles ou ferroviaires constitue autant de possibilités de développement de logements.

Les outils d'aménagement doivent également évoluer de manière à permettre la concrétisation de certains impératifs de mixité sociale ou d'utilité publique, notamment en fixant des quotas ou indices minimums pour la réalisation de toute nouvelle construction. De telles réflexions, mêlant la politique immobilière et du logement à la politique d'aménagement du territoire, devront être menées de front pour aboutir à des solutions transversales.

Toutefois, les modifications de la planification d'aménagement suggérées ici ne doivent pas être entreprises sans considérer les nombreux intérêts en présence, qu'ils soient de nature architecturale, historique, esthétique, environnementale, sociale ou économique.

4. Moyens à disposition

Une fois que les enjeux, buts et principes de la politique immobilière et du logement sont définis, encore faut-il disposer d'outils pour permettre d'y répondre et de les réaliser. Les différents moyens développés dans le présent chapitre visent tous à permettre une concrétisation de ces orientations. Chaque moyen envisageable est étudié selon ses avantages et ses inconvénients. Dans certains cas, il peut apparaître que des moyens sont optimaux pour des cas de figure spécifiques et peu adaptés pour d'autres.

Si certaines des pistes proposées méritent encore d'être approfondies et étudiées en détail, l'adoption des moyens exposés, à l'occasion des

futurs projets à traiter en matière de politique immobilière et de logement, doit permettre aux autorités communales de réaliser les objectifs fondamentaux présentés au chapitre précédent.

4.1. Construction de logements

Face à la pénurie de logements et à la hausse des prix, la construction de nouveaux logements est un des objectifs prioritaires de la politique que la ville doit mettre en place. Notre Commission a examiné les avantages et inconvénients de trois types de maîtres d'ouvrage envisageables pour cette extension du parc immobilier de la Ville de Neuchâtel, à savoir : la Ville elle-même, les entrepreneurs privés et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

La construction de logements par la Ville elle-même offrirait de multiples avantages, notamment le développement d'une vision à long terme en matière de constructions, la maîtrise des choix urbanistiques et architecturaux, l'adaptation des projets aux besoins de la population, l'attention à la mixité sociale, sans parler de la conservation et rentabilisation de son patrimoine foncier. Celle-ci se heurte cependant à des obstacles insurmontables en l'état actuel de la législation cantonale.

Le manque de moyens financiers, pour l'investissement dans la construction, et de moyens budgétaires, pour la gestion d'un parc immobilier étendu ensuite, ne permet pas à la Ville de construire elle-même. La voie des emprunts hypothécaires est en effet impossible pour la Ville selon la loi cantonale sur les communes. Par ailleurs, les terrains disponibles sont limités et la maîtrise des coûts -peut être difficile pour une collectivité. L'obligation de recourir à des appels d'offres publics, qui devraient permettre en principe de sélectionner la meilleure offre, est lourde et parfois sujette à des recours pouvant freiner les projets.

La construction par des entrepreneurs privés présente le principal avantage de ne pas peser sur les finances publiques. Agissant dans une optique de profit, les entrepreneurs ne répondent cependant pas nécessairement aux besoins collectifs. La Ville n'a alors que les prescriptions du plan d'aménagement pour mettre en œuvre sa politique. Elle ne maîtrise ni ne dirige les types de constructions et les types de logements en fonction des besoins de la population. La construction privée ne permet ni de limiter la hausse générale des loyers, ni de réduire la spéculation, ni de garantir une certaine mixité sociale. La densification et l'optimisation des surfaces ne sont pas systématiquement encouragées. Un moyen pour la Ville de contourner ces limitations est de rester propriétaire des terrains, via un droit de

superficie, et de conditionner leur attribution à l'acceptation d'un cahier des charges spécifique.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les coopératives ou les fondations, qui visent à la mise à disposition de logements sur le marché au prix coûtant, sans objectif de profit, représentent une alternative à encourager.

Couplée au droit de superficie, la construction de logements par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique offre l'avantage de ne pas peser sur les finances de la Ville, ou seulement modestement (participations et suivi), tout en lui garantissant la maîtrise du foncier et en lui fournissant les moyens d'orienter les projets de manière décisive. Outre les prescriptions du plan d'aménagement, l'influence de la Ville peut s'exercer de manière directe et immédiate par la participation dans les structures d'utilité publique et/ou par la définition et le contrôle des conditions d'octroi de droits de superficie. La mise au concours garantit l'équité de traitement et permet de sélectionner les projets les plus en adéquation avec la politique et la vision de la Ville.

Cette option permet le développement de projets à taille humaine qui participent à la dynamisation des quartiers, avec un investissement et une responsabilisation des habitants propre à assurer un meilleur entretien du patrimoine bâti à moindre coût.

Un autre avantage des constructions par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique est qu'ils bénéficient de nombreuses possibilités de prêts et de soutiens de la Confédération et du canton.

Du point de vue de la politique du logement de la Ville, les risques de l'alternative offerte par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique paraissent singulièrement limités. Le contrôle de la Ville est moins direct que si elle était directement le maître d'ouvrage. La taille généralement limitée des projets pourrait se révéler un inconvénient, si la réalisation d'objectifs quantitatifs d'augmentation du parc immobilier était par trop freinée par la dispersion dans de petits projets.

Une multitude de configurations sont possibles pour les projets de coopératives. Toutes doivent être explorées et examinées en fonction des objectifs et de la vision de la politique immobilière développée dans ce rapport.

4.2. Structures immobilières

4.2.1. Considérations générales

Les contingences légales et financières qui s'imposent aux communes du canton de Neuchâtel ne permettent pas à la Ville de Neuchâtel, en tant que corporation publique, d'être un acteur immobilier au même titre que le serait n'importe quelle personne physique ou morale privée. Plusieurs raisons permettent de l'expliquer. Les règles comptables applicables aux communes exigent notamment, pour les immeubles inscrits au patrimoine financier, de procéder à des amortissements à des taux correspondant rarement à la réalité et jusqu'à une valeur souvent bien inférieure à la valeur cadastrale ; cela a pour effet de fausser les valeurs inscrites au bilan et, par conséquent, également de réduire les rendements admissibles au regard du droit du bail.

De plus, toute acquisition ou aliénation d'un bien immobilier fait l'objet d'une procédure longue et lourde, empêchant toute réactivité des autorités communales et donc limitant les possibilités de saisir une opportunité intéressante qui se présenterait.

Par ailleurs, les revenus des biens immobiliers du giron communal ne peuvent pas être affectés spécifiquement et tombent dans le compte de fonctionnement général de la commune. Aucun gage immobilier ou hypothèque ne peut non plus être inscrit sur les biens immobiliers en mains communales. Les charges d'entretien lourd et de rénovation ne peuvent en principe pas non plus être intégrées dans le budget de fonctionnement et doivent faire l'objet de crédits spécifiques dans le cadre de la planification des investissements.

Le principal effet pervers est qu'en cas de mauvaise conjoncture ou de mesures de restrictions budgétaires, les investissements d'entretien ont tendance à être régulièrement différés, si ce n'est pas purement et simplement abandonnés ainsi que nous en avons eu l'expérience. Cela signifie que la politique immobilière communale se trouve enchaînée à la situation financière annuelle de la Ville rendant difficile gestion et une optique à long terme d'un point de vue financier.

Tout cela a pour conséquence d'entraver considérablement une politique durable et efficace d'entretien et de développement du patrimoine immobilier en mains communales....Il en découle la nécessité d'analyser des solutions alternatives, permettant de s'affranchir des inconvénients majeurs précités et de peser sur la politique immobilière au niveau communal.

La création de structures juridiques propres, totalement ou en majorité propriété de la Ville de Neuchâtel, constitue une solution intéressante qui mérite d'être concrétisée. Le principe est que ces structures se verraient dotées, selon des modalités propres à chacune, d'un certain nombre de biens immobiliers figurant actuellement au bilan de la Ville. A charge ensuite de ces structures d'entretenir et de développer le patrimoine immobilier qui leur serait ainsi confié, dans un but bien défini.

Les structures étudiées par la Commission sont la société anonyme, la société coopérative et la fondation. Selon le type de structure retenue, différentes sources de financement extérieures sont possibles. Si les deux premières structures présentent chacune des avantages spécifiques, la fondation ne semble en revanche pas une structure adaptée aux objectifs et besoins de la Ville de Neuchâtel. Les différentes considérations ayant conduit à une telle conclusion sont présentées ci-après pour chaque structure en question.

Il faut toutefois relever à ce stade que l'interprétation que l'Etat fait de l'article 25 de la loi sur les communes tendrait à empêcher, du moins à l'heure actuelle, la création de sociétés immobilières par les communes. Une telle interprétation semble toutefois très surprenante, vu l'autonomie garantie aux communes par l'article 50 de la Constitution fédérale. Par ailleurs, l'article 50 de la loi sur les communes prévoit expressément que *« sous réserve d'autorisation du Conseil d'Etat, les communes peuvent participer financièrement à la création ou au maintien d'entreprises privées présentant un intérêt général »*. L'analyse des avantages et inconvénients de sociétés immobilières en mains de la Ville peut toutefois être effectuée indépendamment de ces considérations purement juridiques.

4.2.2. Société anonyme (SA)

La Ville, en tant que corporation de droit public dotée de la personnalité juridique, peut à l'image de n'importe quelle autre personne physique ou morale créer une ou plusieurs sociétés anonymes (SA). La SA est une société commerciale de droit privé, régie par les articles 620 et suivants du Code des obligations.

En créant une SA, la Ville peut doter la société d'un certain capital, qui permettra ensuite à la société d'acheter à la Ville des immeubles inscrits à son bilan pour une valeur correspondante ; la Ville peut également directement doter la société des biens immobiliers voulus par un apport en nature estimé à la valeur au bilan desdits biens immobiliers – voire à une valeur supérieure, en cas de sous-évaluation manifeste ou de

réserves latentes de ceux-ci. Le mode de dotation dépend avant tout de la sanction donnée ou non par l'Etat pour la création d'une telle société immobilière qui reste en mains de la Ville ainsi que pour le transfert de patrimoine immobilier ainsi effectué, étant donné que l'Etat semble à l'heure actuelle s'opposer à la création de sociétés immobilières par les communes.

D'un point de vue comptable et financier, l'opération est neutre pour la Ville : si la valeur des biens immobiliers transférés disparaît des actifs au bilan, la participation de la Ville au capital-actions de la SA apparaît dans la même rubrique pour une valeur identique – voire même supérieure, dans le cas où le transfert du bien immobilier crée une plus-value comptable. Doivent encore être pris en compte le coût éventuel de l'impôt sur les gains immobiliers, les lods et autres frais de constitution de la société et de transfert immobilier.

Dans tous les cas de figure, avec la structure de la SA, il est impératif que la Ville demeure l'actionnaire majoritaire, ou alors qu'elle dispose à tout le moins d'une solide minorité de blocage, de manière à s'assurer que les buts spécifiquement définis soient bien respectés et ne soient pas modifiés en cours d'exercice.

Cela nous amène à l'un des grands avantages de la SA : la définition et la poursuite de buts très divers, fixés au moment de sa création et pouvant être directement liés aux objectifs de politique immobilière et du logement de la Ville. Ainsi, la SA peut naturellement poursuivre un intérêt purement financier et servir à procurer des recettes à la Ville, grâce aux bénéfices réalisés. D'une manière plus intéressante, la SA peut également poursuivre un but de nature idéale ou d'intérêt public visant à répondre à des besoins particuliers de la collectivité publique :

- offrir des logements à loyers modérés adaptés aux différentes catégories de revenus, ou des logements subventionnés ;
- favoriser la mixité sociale au sein des immeubles d'habitation collectifs, de manière à faire cohabiter des personnes à hauts et à faibles revenus ;
- proposer des logements protégés adaptés aux personnes âgées ou à mobilité réduite ;
- procurer des logements conçus pour une vie communautaire, pour les jeunes en formation ainsi que les étudiants ;
- créer des logements durables totalement autonomes en énergie ;
- fournir des locaux pour des petits artisans et commerces de proximité ;
- etc.

La poursuite de tels buts donne ainsi à la SA le caractère de maître d'ouvrage d'utilité publique avec les privilèges et facilités qui y sont liés.

Le but d'une SA immobilière en mains de la Ville pourrait également être d'entretenir, rénover et développer un parc immobilier tout un visant des rendements raisonnables, dont les bénéfices seraient intégralement réinvestis dans ce but au sein de la société. On peut encore imaginer que si le but de la SA est de procurer des logements à loyers modérés, les comptes doivent simplement être équilibrés de manière à entretenir les immeubles et à pratiquer des loyers minimaux, avec renonciation à tout bénéfice. Bref, les opportunités et possibilités sont attrayantes et presque infinies.

Lorsqu'une SA renonce statutairement au versement de dividendes et poursuit un but reconnu d'utilité publique (en ayant la qualité de maître d'ouvrage d'utilité publique), elle peut bénéficier de sources de financements autrement inaccessibles et offrant des taux préférentiels très avantageux. Par ailleurs, de manière générale, une SA dispose de la possibilité de contracter des hypothèques ou autres gages immobiliers.

S'agissant de la question de la gestion des affaires courantes de la SA, elle n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du présent rapport. Toutefois, la gérance des logements et des aspects d'entretien et de développement du parc immobilier dont la SA est dotée peut tant continuer à être assumée par le Service des bâtiments et du logement de la Ville qu'être externalisée ; elle pourrait aussi être effectuée par une direction ad hoc, sans que l'impact financier pour la Ville ne soit notablement différent que dans l'état actuel des choses.

La forme de la SA présente néanmoins quelques inconvénients qu'il faut relever. Ainsi, tout d'abord, elle induit en particulier une certaine perte de contrôle démocratique : dès lors que la Ville vend formellement certains de ses biens immobiliers à la SA, le législatif et l'exécutif ne disposent plus de la même capacité de décision à leur sujet. Cette perte de contrôle doit toutefois être relativisée dans la mesure où la Ville reste actionnaire majoritaire de la SA ; ainsi, le Conseil d'administration de la SA, qui peut au demeurant jouer un rôle uniquement formel, devrait être constitué de représentants de l'exécutif, voire également du législatif, ce qui permet de conserver un contrôle relativement étroit de l'activité de la société. Par ailleurs, la définition de buts statutaires suffisamment précis constitue une garantie supplémentaire.

Un autre inconvénient réside dans le fait que si les buts de la SA

permettent la réalisation de bénéfices, ceux-ci sont imposables et réduisent d'autant les éventuelles recettes de la Ville ou le bénéfice réinvesti dans la société.

De plus, dans le cas où il n'est pas prévu dès la création de la SA que la Ville doit demeurer l'actionnaire majoritaire, il existe un risque que les buts idéaux poursuivis puissent être modifiés par la suite. D'où la nécessité de prévoir alors statutairement au moins une minorité de blocage excluant un tel risque.

On rappellera finalement le fait déjà évoqué que l'Etat empêche actuellement la création d'une SA immobilière en mains des communes, même si le principe d'autonomie communale garanti par la Constitution fédérale ainsi que la possibilité pour une collectivité publique de créer une société anonyme de droit privé à but d'intérêt général devraient en principe exclure un éventuel veto de l'Etat.

4.2.3. Société coopérative (SCoop)

La Ville peut également créer ou participer à des sociétés coopératives (SCoop). La SCoop est un groupement de personnes physiques ou morales organisées corporativement qui poursuit principalement le but de favoriser ou de garantir par une action commune, des intérêts économiques déterminés de ses membres, qui doivent être au minimum au nombre de sept. La SCoop est régie par les articles 828 et suivants du Code des obligations.

La Scoop ne recherche pas à réaliser un bénéfice pour elle-même, mais à favoriser les intérêts de ses membres. Elle ne peut donc théoriquement pas être formée pour suivre un intérêt exclusivement idéal, mais peut poursuivre à la fois des buts économiques et non-économiques, ce qui lui donne passablement de marge de manœuvre. Dans la pratique, pour une coopérative de logement, l'intérêt idéal et celui de ses membres tendent à se confondre.

Si la SCoop ne peut de manière générale pas limiter le nombre de ses membres, de par le principe dit de la porte ouverte, elle peut en revanche poser des conditions personnelles ou objectives d'admission. Contrairement à ce qui est envisageable pour une SA, la SCoop ne peut pas distribuer de bénéfice sous la forme de dividendes. Elle ne peut que procurer des avantages économiques directs aux associés, qui sont favorisés par l'activité concrète de la société. Enfin, la SCoop n'a pas l'obligation d'avoir un capital social, et s'il y en a un, celui-ci n'est pas fixe.

La coopérative est très attrayante du fait qu'elle est centrée sur l'intérêt de ses membres : ainsi, si l'on envisage que ses membres sont des personnes à faibles revenus, l'intérêt poursuivi par la coopérative sera de procurer un logement au loyer le plus bas possible pour ses membres ; selon les personnes constituant la coopérative, le but pourrait ainsi être de fournir un logement à des personnes âgées, des personnes à mobilité réduite ou alors encore des étudiants ou des jeunes en formation à des loyers abordables...

La coopérative peut également s'envisager simplement comme un regroupement de personnes se réunissant pour gérer ensemble l'immeuble dans lequel elles vivent, la coopérative étant propriétaire de l'immeuble. Dans un tel cas de figure, il devient particulièrement intéressant pour la Ville de participer à une telle coopérative en lui proposant par exemple un droit de superficie, en échange du respect de certaines conditions par la coopérative (par exemple la mise à disposition de logements à loyers réduits, la garantie de maintenir des loyers à un certain niveau, etc.). En conditionnant l'octroi du droit de superficie à la poursuite de buts bien définis, la Ville s'assure de leur respect. Si tel n'est pas le cas, elle peut alors révoquer en tout temps le droit de superficie, moyennant respect d'un certain nombre de conditions. La Ville peut également, en tant que membre de la coopérative, continuer à avoir un certain regard dans la gestion de la société ; ou alors, elle peut décider à terme de laisser les coopérateurs s'autogérer seuls, ce qui nécessite très peu d'implication de sa part.

L'un des principaux attraits de la coopérative est qu'elle peut – encore plus facilement que la SA poursuivant un but d'utilité publique – bénéficier de sources de financement extérieures à des taux très avantageux, comme on y reviendra dans le chapitre y relatif. D'ailleurs, la forme même de la coopérative impose que l'immense majorité du bénéfice éventuel soit réinvesti dans la société (les statuts peuvent seulement prévoir une répartition strictement limitée de l'excédent actif du résultat d'exploitation).

La coopérative, selon qu'elle est d'habitants, de petite taille et gérée par les coopérateurs-locataires, ou d'habitation(s), de taille plus importante et gérée par des professionnels comme une gérance traditionnelle, permet d'impliquer à un degré plus ou moins important ses membres. Ainsi, soit les coopérateurs gèrent directement les affaires courantes de la société, soit ils mandatent un tiers.

Dans l'idéal, en cas de personnes intéressées à s'impliquer dans la gestion du bien immobilier dans lequel elles vivent, une coopérative

d'habitants devrait correspondre à un immeuble. Dans le cas d'une coopérative d'habitation, dont la structure devient très semblable à celle de la SA, elle peut se voir dotée de plusieurs biens immobiliers distincts.

Quel que soit le cas de figure retenu, la coopérative présente un très grand avantage pour ses membres : le propriétaire d'une part sociale de la coopérative est d'une certaine manière propriétaire d'une part de l'immeuble dans lequel il habite, part qu'il peut acquérir et céder d'une manière bien plus facile qu'un logement. Cela garantit une importante sécurité du logement pour les coopérateurs. Par conséquent, il est primordial que le membre de la coopérative soit également locataire du logement appartenant à la coopérative. La coopérative pourrait toutefois également louer une part de logements qu'elle possède à des non-membres.

En encourageant la création de coopératives et/ou en y participant, la Ville pourrait ainsi favoriser des constructions de certains types sur des terrains libres par l'octroi de droits de superficies, ou vendre des immeubles nécessitant d'être rénovés, avec octroi d'un droit de superficie également, à une coopérative qu'elle formerait avec les locataires de ces immeubles. Bref, ici également, les possibilités sont multiples.

La coopérative d'habitants n'est toutefois pas totalement à l'abri du risque de défaut d'implication de ses membres, avec pour conséquence la possibilité que la société périclite. Cela peut se produire lorsque les coopérateurs ne disposent pas des compétences nécessaires à la gestion courante d'un immeuble d'habitation. Un autre inconvénient de cette forme de société réside dans la possibilité que, par l'octroi d'un droit de superficie, les bénéficiaires du soutien consenti par la Ville ne soient pas les personnes qui en nécessitent le plus.

Sur cette base, la forme de la SCoop semble très intéressante à être utilisée de manière complémentaire à la SA par la Ville. Elle présente en effet des avantages et inconvénients distincts que pour la SA.

4.2.4. Fondation

La Ville pourrait également envisager la création de fondations, qui sont régies par les articles 80 et suivants du Code civil. Par définition, une fondation immobilière est créée par l'affectation irréversible de biens immobiliers en faveur d'un certain but spécial. La création d'une fondation par la Ville impliquerait l'aliénation irrévocable et à titre gracieux de certains de ses biens immobiliers. La conséquence serait

une diminution sèche de même valeur au bilan de la Ville.

Par ailleurs, la fondation, lorsqu'elle relève d'une commune, fait l'objet d'un contrôle important et strict de la part de l'Etat, par l'intermédiaire de l'autorité cantonale de surveillance. Enfin, les buts définis lors de la création de la fondation ne peuvent être modifiés que dans des circonstances bien particulières et avec l'approbation de l'autorité cantonale de surveillance.

Dès lors, la fondation ne semble pas être une structure immobilière répondant de manière optimale aux différentes orientations de politique et du logement définis dans le présent rapport.

4.3. Outils fonciers et d'aménagement du territoire

La législation tant fédérale que cantonale met à disposition un certain nombre d'outils permettant à la commune d'organiser la gestion de son territoire en rationalisant et équilibrant l'utilisation du sol pour les divers types d'utilisation et d'assurer la gestion de son patrimoine foncier et immobilier à long terme dans la perspective du bien commun.

La Ville de Neuchâtel dispose par là de moyens pour œuvrer directement ou indirectement au développement d'un habitat adapté aux besoins de la population tout en garantissant la mixité sociale sur son territoire. Les outils fonciers et d'aménagement disponibles permettent à la commune :

- de préserver son patrimoine foncier tout en le valorisant : droit de superficie;
- d'acquérir de manière prioritaire des terrains en vue de la construction de logements : droit d'emption et de préemption, droit de réméré, droit d'expropriation;
- de densifier le domaine bâti en agissant sur les règles d'utilisation du sol : plan d'aménagement et règles urbanistiques ;
- de réaffecter le territoire selon des priorités à définir.

Le **droit 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 celui qui concède le droit de superficie, le superficiant, demeure propriétaire du terrain. C'est le seul moyen de dissocier la propriété du terrain de celle des bâtiments.

La Ville peut ainsi maîtriser la mise en valeur du terrain dont elle est propriétaire, en conditionnant l'octroi du droit de superficie au type de logement ou d'équipement construits, en fonction des besoins existants

(logement libre, social ou protégé, activités culturelles, sportives, etc.). Les obligations imposées au superficiaire, les clauses d'indexation de la rente, la fixation de l'indemnité de retour en cas de reprise du droit de superficie figurent parmi les points importants du contrat. Pour optimiser le choix du superficiaire, des appels d'offre sont une solution à privilégier.

Le **droit d'emption** donne à son bénéficiaire le pouvoir d'obliger le propriétaire d'un bien immobilier de le lui céder aux conditions fixées dans le contrat. Ce droit peut notamment être activé en cas de classement d'un terrain en zone à bâtir. Il permet de garantir que les terrains concernés sont affectés à la construction de logements d'utilité publique.

Dans les zones d'utilité publique et dans le cadre de ses tâches d'aménagement, la commune dispose d'un **droit de préemption** légal en cas de transfert d'un immeuble ou d'un droit immobilier (art. 51 LCAT). Le droit de préemption confère à son titulaire le droit préférentiel d'acquérir un immeuble au cas où le propriétaire vendrait ce bien à un tiers.

Le **droit de réméré** confère au vendeur le droit de racheter à un moment donné et aux conditions prévues un immeuble qu'il a vendu. La commune peut fixer des conditions d'utilisation ou d'affectation du sol ou du bâtiment concerné.

Le plan d'aménagement communal « règle le mode d'utilisation du sol. Il divise en différentes zones l'ensemble du territoire de la commune pour assurer son développement rationnel et harmonieux... » (art. 45 LCAT).

La zone d'urbanisation distingue différentes zones destinées notamment à l'habitat, aux activités économiques, aux sports et aux espaces verts ainsi que la zone d'utilité publique. Elle comprend les terrains propres à la construction qui sont déjà largement occupés par des bâtiments ou qui seront nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir. Le plan d'aménagement doit notamment fixer le degré maximal d'utilisation des terrains. Mais il peut aussi imposer un degré minimal d'utilisation des terrains ; c'est le cas à Neuchâtel en fonction des divers secteurs. Le plan d'aménagement peut également contenir des dispositions concernant : la répartition entre les locaux commerciaux ou administratifs et les locaux d'habitation devant être respectée lors de la construction ou d'une transformation importante d'immeubles situés au centre de la localité, l'importance des résidences secondaires de même que la part de logements à loyer modéré.

Le plan d'aménagement explicite les **règles urbanistiques** applicables

dans les différents secteurs de la ville. Elles précisent en particulier les normes de construction et d'utilisation du sol : taux ou indice d'utilisation du sol, emprise et hauteur des constructions, distances entre constructions en cas d'ordre non contigu, etc.

$$\begin{aligned} \text{Taux d'occupation du sol} &= \frac{\text{emprise au sol des bâtiments}}{\text{surface constructible d'un bien-fonds}} \\ \text{Densité} &= \frac{\text{volume apparent des bâtiments}}{\text{surface constructible d'un bien-fonds}} \\ \text{Indice d'utilisation du sol} &= \frac{\text{surface brute de plancher utile}}{\text{surface constructible d'un bien-fonds}} \end{aligned}$$

En « jouant » sur ces paramètres, on peut densifier les zones bâties, soit en augmentant la hauteur des constructions, en accroissant l'emprise du bâti au sol ou encore en limitant la distance entre constructions. Notons que l'indice d'utilisation du sol ne tient pas compte du nombre de logements disponibles mais seulement de la surface de plancher.

Les **plans spéciaux** réglementent une partie du territoire communal. Ils permettent de régler des problèmes particuliers de planification, tels l'aménagement de quartiers. Ils doivent régler l'affectation, le degré maximal d'utilisation des terrains, les gabarits, ainsi que les questions d'équipement des terrains. Ils peuvent déroger aux plans d'aménagement et incorporer des dispositions du même type que celles figurant à titre facultatif dans le plan d'aménagement (art. 67 LCAT).

La loi prévoit une possibilité de **dérogation à la règle de conformité avec l'affectation de la zone** permettant à la commune de délivrer des autorisations pour tout changement d'affectation hors de la zone d'urbanisation et pour de nouvelles constructions ou installations ou bien leur rénovation, leur transformation partielle ou leur reconstruction si leur implantation est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. A relever que les dérogations ne sont pas accordées par la commune, mais par l'Etat, et ne doivent pas être utilisées comme un moyen ordinaire d'aménagement du territoire (art. 63

LCAT).

Une procédure de **remaniement parcellaire** peut être introduite par décision du Conseil communal ou du Département compétent si l'utilisation judicieuse du sol à des fins d'aménagement est compromise par une répartition parcellaire défavorable (art. 31 LCAT).

La sanction du plan d'aménagement confère à la commune le **droit d'exproprier** pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que des tiers ont sur les terrains situés dans une zone d'utilité publique (art. 50 LCAT). La loi cantonale sur l'expropriation de 1987 (LEXUP) précise en son article 4 que : « *Le droit d'exproprier ne peut être exercé que pour la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique* ». Selon ces dispositions, l'expropriation en vue de la construction de logements sur des terrains inoccupés ne paraît pas directement possible en l'état actuel de la législation cantonale. Cependant, en se basant sur la loi fédérale en la matière, le canton de Genève prévoit dans sa loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) que « *l'Etat et les communes dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation aux fins de construction de logements d'utilité publique* ».

| Outil | Avantages | Contraintes/difficultés de mise en oeuvre |
|--------------------------------|--|---|
| Droit de superficie | Faire face à l'absence de moyens de la commune suffisants pour investir dans la construction de logements. Rentabiliser ses terrains par le biais de la rente de superficie. La Ville conserve la maîtrise à long terme de son patrimoine foncier. | Nécessité du suivi à long terme des contrats et du respect des objectifs définis dans les clauses contractuelles Il s'agit également de garantir la transparence des coûts et l'équité de traitement |
| Droit de réméré | Capacité d'adapter le patrimoine selon l'évolution des besoins Conditions de rachat prévues susceptibles de mettre la commune à l'abri d'opérations spéculatives | Aliénation du patrimoine Négociation rendue plus difficile avec l'acquéreur d'un bien grevé du droit de réméré |
| Droit d'emption /de préemption | Possibilité légale pour la commune d'acquérir des terrains en vue de la construction de | Moyens financiers disponibles Utilisable seulement en cas de |

| | | |
|---|--|---|
| | logements lors de transferts | transfert décidé par le propriétaire Réactions négatives des milieux immobiliers La commune ne peut concéder ou exercer un droit d'emption ou de préemption sur un immeuble lui appartenant ou appartenant à un tiers, sans l'autorisation du Conseil d'Etat. |
| Plan d'aménagement communal Plans spéciaux | Outil de gestion du territoire s'inscrivant dans une vision d'ensemble/Planification des besoins en espace et en logements Cadre opposable Marge de manœuvre communale pour l'affectation des zones et la fixation des règles de construction Outils de densification du bâti Outil de concertation avec les élus et les habitants | Opportunités nouvelles, évolutions qui incitent à la mise en question du plan Document à réviser pour maintenir son actualité et son applicabilité Approbation et sanction par le Conseil d'Etat |
| Dérogations | Elargissement de la zone disponible pour la construction de logements | Approbation du département Procédure difficile : application restrictive par le DGT Perte de force du plan d'aménagement conçu dans une vision d'ensemble en cas de classement en zone à bâtir au coup par coup |
| Remaniement parcellaire | Lever des contraintes liées au parcellaire Capacité d'adapter la division parcellaire aux besoins d'une construction | Négociations avec les propriétaires Délais nécessaires |
| Droit d'expropriation | Possibilité légale pour la commune d'acquérir des terrains en vue de la construction de logements en dehors des cas de transferts décidés par des propriétaires Accroissement conséquent du patrimoine foncier affectable aux logements | Législation cantonale à adapter Réactions des propriétaires Procédures difficiles et longues |

4.4. Modes de subventionnement

4.4.1. Subventionnements existants

L'environnement législatif actuel comporte 4 lois principales qui proposent des subventionnements auxquels il peut être fait appel pour soutenir soit les propriétaires de logement, soit leurs locataires, ou les deux à la fois.

C'est ainsi que l'on trouve, au niveau fédéral, la LCAP et la LOG, et au niveau cantonal, la LAL et la LAL2. Ces lois se basent toutes sur des mécanismes similaires, tendant à encourager la construction de logements à loyer modéré. Elles sont brièvement décrites ci-après.

La **Loi fédérale sur le Logement (LOG)** de 2003 « *encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique* ».

La LCAP est remplacée par la LOG. Cette dernière représente exclusivement une aide à la pierre, dans le sens où l'aide est versée au propriétaire, par exemple sous forme de prêts à taux préférentiel, mais qu'en contrepartie le propriétaire est tenu de fixer ses loyers « *sur la base des coûts pour tout l'immeuble* ». De plus, s'agissant de logements d'utilité publique, les revenus et la fortune des locataires ainsi que le taux d'occupation doivent se tenir dans des limites définies.

Pour les logements à loyer modéré, les mesures d'encouragement se limitent à des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel et à des cautionnements.

Cependant, le programme d'allègements budgétaires 2003 a suspendu l'octroi de prêts directs par la Confédération prévus par la loi. Seules les aides indirectes aux organisations faitières de construction de logements d'utilité publique et aux établissements qui en sont membres peuvent bénéficier d'aides au financement pour de nouvelles constructions ou pour des rénovations.

Datant de 1974, la **loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)**, est maintenant supplantée par la LOG. Reste que les programmes initiés sous le régime LCAP peuvent durer jusqu'à 25 ans. C'est ainsi que nombre de logements se trouvent aujourd'hui, pour quelques années encore, sous le régime de la LCAP.

La LCAP était une aide à la pierre et à la personne. Ainsi, les aides sont versées aux propriétaires qui sont tenus en contrepartie de fixer des loyers dans des limites définies, en soustrayant du loyer les aides à la personne. En fonction du niveau d'aide accordée, des conditions sont imposées sur le niveau de revenu et de fortune des locataires. Ces conditions s'accompagnent de seuils du taux d'occupation des appartements en fonction du nombre de pièces.

Les méthodes d'encouragement consistent en des prêts, voire même, pour les abaissements supplémentaires, des « *avances annuelles à fond perdu* ». Comme mentionné précédemment, ces aides sont limitées dans le temps, jusqu'à un maximum de 25 ans.

La loi cantonale sur l'aide au logement (LAL) de 1985 se donne pour buts « *d'encourager la réalisation de logements à loyer modéré; et de faciliter l'acquisition de la propriété du logement* » à travers des mesures d'encouragement qui comportent entre autres la prise en charge d'intérêts, l'octroi de prêts, le cautionnement d'emprunts, ou la mise à disposition de terrains.

La LAL fonctionne sur des principes très similaires à la LCAP. Les aides sous forme de prêts à intérêts réduits sont versées aux propriétaires de logements qui ne peuvent être loués qu'à des personnes de condition modeste». Selon leurs revenus, leur fortune et le taux d'occupation, les locataires peuvent bénéficier de diminutions de loyer. Il s'agit donc ici aussi d'une aide à la pierre et à la personne.

Les représentants d'autorités communales ne manqueront pas de noter que « *la prise en charge d'intérêts n'est possible que si la commune y participe à raison d'un quart au moins* ».

La loi cantonale sur l'aide au logement 2 (LAL2) de 2008 poursuit le but de « *favoriser l'offre de logements pour les personnes à revenu modeste, en fonction de leur situation et de leurs besoins* ».

Il s'agit, encore et toujours d'une aide à la pierre... :

« *L'Etat favorise la réalisation de logements à loyer abordable et la rénovation de logements existants, par l'octroi de subventions accordées sous forme d'aides financières* »

... et à la personne :

« *Dans la mesure où l'offre de logements à loyer abordable est insuffisante, une aide individuelle peut être allouée en fonction de limites*

de revenu et de fortune ».

Les mesures d'encouragement prennent les formes suivantes :

- a) la mise à disposition de terrains ;
- b) le cautionnement d'emprunts ;
- c) l'octroi de prêts;
- d) l'acquisition de parts sociales; et finalement ;
- e) la prise en charge d'intérêts.

La LAL2 de 2008 remplace la LAL de 1985 dont les effets s'éteindront en même temps que ceux de la LCAP.

La différence principale tient dans le fait que dans la LAL2, un chapitre (chapitre 5, art. 30 à 32) est spécifiquement consacré à l'aide à la personne, qui correspond « *à une aide financière au sens de la loi sur les subventions, consentie par l'Etat, aux locataires dont le loyer représente une charge trop importante de leur revenu* ». Cependant, faute de moyens financiers, ces aides ne sont pas mises en pratique.

Il est important de noter que selon le règlement d'exécution de la LAL2, celle-ci ne vise que les logements en tant qu'habitations à titre principal et ne s'applique qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Est réputée d'utilité publique toute institution qui, de par ses statuts:

- a) poursuit le but de couvrir durablement les besoins en logements à des conditions financières supportables ;
- b) n'a pas de but lucratif ;
- c) interdit le versement de tantièmes.

Il faut également relever que s'agissant des conditions d'accès à l'aide individuelle au logement, l'art. 13 du règlement d'exécution de la LAL2 donne la compétence au Conseil d'Etat de les définir, en fonction des critères suivants :

- a) le degré d'occupation du logement ;
- b) le montant maximum du loyer ;
- c) le taux de pénurie de logement dans la commune concernée ;
- d) le taux d'effort du destinataire ;
- e) la situation financière (revenus et fortune déterminants) du destinataire.

4.4.2. Aide à la pierre et aide à la personne

Comme on le constate plus haut, les modes de subventionnement se classent en 2 catégories : l'aide à la pierre et l'aide à la personne.

L'aide à la personne permet à un individu d'accéder au logement, l'aide à la pierre tend à fournir des logements à loyer modéré. L'intention est que l'aide à la pierre doit profiter à la personne in fine.

L'aide à la pierre consiste en l'offre par la collectivité publique d'incitations aux propriétaires afin de mettre à disposition des logements, le plus souvent à loyer abordable.

L'incitation prend le plus souvent la forme de prêts à taux préférentiels ou de cautionnements et s'applique à la construction comme à la rénovation de bâtiments. Les prêts doivent être remboursés sur une durée de 20 à 25 ans généralement.

En contrepartie, le propriétaire ne peut exiger de ses locataires que des loyers qui offrent des rendements limités, égaux ou légèrement supérieurs au coût de revient des objets.

La collectivité publique peut par ailleurs conditionner le niveau de l'aide à des limites sur les revenus imposables et la fortune des locataires, comme sur les taux d'occupation des logements.

Ce système offre plusieurs avantages. On relèvera entre autres:

- L'encouragement de la construction et/ ou de la rénovation ; donc
- L'élargissement du parc accessible de bâtiments (avec pour corollaire l'augmentation du taux de vacances), particulièrement à loyer modéré ;
- Un taux d'occupation contrôlé.

Il peut s'appliquer indifféremment à des propriétaires privés, des coopératives, ou des propriétaires publics.

Ce système ne va pas néanmoins sans quelques risques et inconvénients. Parmi eux, citons :

- Un danger de « ghettoïsation » s'il n'y a pas possibilité ou intention de panacher logements subventionnés et non-subventionnés, ou, pour le moins, différents niveaux de subventionnement ;
- Une importante rotation des locataires causée par les effets de seuil

des barèmes ;

- La limite de l'aide dans le temps (ne serait-ce que par le délai de remboursement des prêts accordés) qui comporte un risque d'augmentation abrupte des loyers à son échéance; et
- Risque de déséquilibre entre certaines communes causées par des politiques de subventionnement non harmonisées au niveau de l'agglomération.

Par ailleurs, comme tout système d'octroi de subventions, celui-ci nécessite la mise en place de mécanismes de contrôle, qui implique par conséquent une augmentation de charges potentielle pour la collectivité.

Il va de soi que les avantages et inconvénients cités ci-dessus ne sont pas à considérer comme des acquis ni comme des fatalités. Ils pourront être mis à profit, respectivement mitigés, par une application intelligente et appropriée des mécanismes de subventionnement.

L'aide à la personne est une aide financière personnalisée, consentie par la collectivité publique au locataire dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde eu égard à son revenu et à sa fortune.

Le montant de la subvention va donc dépendre du revenu, du besoin (taux d'occupation), mais aussi d'une somme maximale attribuée (par exemple à Genève: 1'800 francs par pièce par année pour une subvention Habitation Mixte).

Il convient de relever les quelques avantages de ce système :

- Un bon niveau de mixité sociale, de par le fait que les personnes bénéficiaires de subventions ne sont pas concentrées dans des lieux prédéfinis ;
- Un contrôle, du taux d'occupation ;
- Une faible rotation. Les personnes qui sortent du système de subventionnement ne sont pas nécessairement amenées à quitter leur logement.

De même, on doit souligner quelques désavantages, inhérents au système ou possibles :

- Le premier risque, et certainement un des plus frustrants pour une communauté qui pratique une politique sociale, est que par ses subventionnements elle finance les propriétaires des logements plutôt

que les bénéficiaires nominaux. Ce risque est d'autant plus aigu que la situation sur le marché du logement est tendue ;

- Comme tout mécanisme de subventionnement, celui de l'aide à la personne n'échappe pas aux risques d'effets de seuil ;
- A l'image de l'aide à la pierre, l'aide à la personne peut impliquer certains déséquilibres entre les communes en cas de politique de subventionnement non harmonisés.
- Là encore, il convient d'éviter que les procédures d'attribution des subventions et le contrôle de leurs critères ne s'avèrent par trop fastidieux.
- Il faut relever que l'aide à la personne, si le mécanisme est prévu dans le canton de Neuchâtel, n'est pas actionné en tant que tel, eu égard principalement à son coût extrêmement élevé.

4.4.3. Subventionnement : réflexions à l'échelle de Neuchâtel

On voit que l'aide à la pierre comme l'aide à la personne comportent des avantages et inconvénients qui font qu'on ne peut totalement éliminer l'une au profit de l'autre.

Toutefois, on peut avancer quelques pistes de réflexion :

Dans un cas idéal, la collectivité devrait garantir autant de capacité en logements à loyer modéré que de personnes y faisant appel, de façon à ne pas alimenter un marché spéculatif avec des subventions sociales. On voit bien cependant que cette équation, ces dernières années en tout cas, présente toujours une inégalité alimentée par la pénurie de logements.

Toutefois, augmenter la base de logements à prix coûtant, c'est-à-dire hors du marché spéculatif, pas nécessairement tous et toujours subventionnés, présente des avantages qui pourront profiter à un socle de population plus large que la partie qui doit faire appel à des subventionnements, sans exclure cette dernière pour autant.

C'est ainsi que les mécanismes d'aide à la pierre présentent une certaine attractivité : ils peuvent être combinés à des aides à la personne (à l'exemple de ce qui est proposé dans LCAP, la LAL 1 et la LAL 2, ces deux dernières n'étant pas forcément appliquées par faute de moyens), ou pas. Dans ce dernier cas, on peut simplement exiger que les logements soient proposés à prix coûtant. Cette flexibilité permettrait

typiquement de limiter les risques de ghettoïsation (dans un sens ou dans l'autre), et de rotation des locataires.

De plus, ils permettraient de faire appel à des subventionnements fédéraux ou cantonaux propres à limiter, sur une durée déterminée du moins, nos charges consacrées à l'aide au logement.

Quant aux aides à la personne exclusivement (sans combinaison avec l'aide à la pierre), elles restent indispensables dans la mesure où la collectivité doit pouvoir garantir le logement à ses citoyens (art. 41 al. 1 litt. e et 108 de la Constitution fédérale), et que l'offre en logement à prix coûtants reste inférieure à la demande en logements subventionnés.

Lorsque la Ville loue à des personnes à revenus modestes des logements dont elle est propriétaire à des conditions plus favorables que les loyers qui devraient être pratiqués, il faut que cela puisse apparaître comme un subventionnement en tant que tel et que cela ressorte d'une volonté politique clairement exprimée, par souci de transparence.

4.5. Modes de financements

Aucune politique immobilière ou du logement ne peut être envisagée sans regard au « nerf de la guerre ». La réalisation par la Ville de Neuchâtel des objectifs et orientations fixés dans le présent rapport dépend donc avant tout des sources de financement à disposition pour les différents projets envisageables. Ce chapitre fait dès lors état de quelques pistes, sans être exhaustif.

4.5.1. Budget de la Ville

Le budget de fonctionnement ainsi que celui des investissements de la Ville représentent le premier mode de financement envisageable. A l'heure actuelle, ils constituent le mode de financement exclusif de la politique immobilière et du logement de la Ville de Neuchâtel. Comme cela a déjà été relevé à plusieurs reprises, les inconvénients sont nombreux du fait des règles comptables imposées aux communes par la législation neuchâteloise. Par ailleurs, les dépenses en matière de politique foncière et immobilière, ne pouvant en principe pas être intégrées au budget de fonctionnement, nécessitent d'être prévues à la planification des investissements et de faire l'objet de demandes de crédit s'inscrivant dans ce strict cadre-là. La planification à long terme en est rendue difficile du fait que la capacité d'autofinancement de la Ville reste plus ou moins imprévisible d'une année à l'autre et qu'elle demeure relativement modeste. L'avantage majeur consiste dans l'important

contrôle démocratique qu'implique un financement direct par le budget communal.

4.5.2. Hypothèques

La constitution d'hypothèques ou de gages immobiliers sur des biens immobiliers représente une importante source de financement potentielle. Toutefois, la législation neuchâteloise actuelle interdit aux communes de constituer des hypothèques sur leur patrimoine immobilier. La Commission a dès lors analysé des solutions permettant néanmoins de recourir à un tel mode de financement, à tout le moins de manière indirecte.

Ainsi, comme expliqué précédemment, par l'intermédiaire de structures juridiques majoritairement en mains communales, la Ville pourrait indirectement bénéficier d'hypothèques pour l'entretien et le développement de son patrimoine immobilier. Cette solution est particulièrement intéressante du fait que l'ensemble des biens immobiliers communaux sont actuellement francs d'hypothèques et amortis à une valeur située souvent bien en-dessous de leur valeur vénale. Cela a donc particulièrement du sens d'hypothéquer certains immeubles récents pour permettre de financer la rénovation d'immeubles plus anciens, d'autant plus à une période où les taux hypothécaires sont historiquement bas et peuvent être maintenus à ce niveau s'ils sont bloqués pour une longue durée. Il s'agit dès lors d'une source de financement importante qui doit être mise à profit.

Un autre intérêt majeur de l'hypothèque est qu'elle constitue une source de financement permettant d'être très réactif en matière de politique d'acquisition immobilière ou foncière, tout particulièrement lorsqu'une opportunité intéressante se présente et qu'elle doit être immédiatement saisie.

De manière générale, pour rappel, il existe en Suisse principalement trois types d'hypothèques : l'hypothèque fixe, l'hypothèque variable et l'hypothèque Libor. D'autres modèles, tels que les hypothèques combinées, mixtes ou graduées, restent marginaux. Quel que soit le type d'hypothèque, on retrouve les éléments fondamentaux suivants :

- L'institut financier ou bancaire finançant une hypothèque fonde sa décision sur la qualité de l'objet grevé et la solvabilité de l'emprunteur ;
- L'emprunteur doit apporter au moins 20% de fonds propres et respecter un certain ratio entre les charges induites et sa capacité

financière ;

- L'institut financier ou bancaire grève un objet immobilier au maximum jusqu'à 80% de sa valeur marchande.

Le principal inconvénient de l'hypothèque est, outre le fait de constituer une dette, la dépendance à des institutions bancaires et financières et le risque de variations des taux d'intérêts pratiqués, selon la durée de l'hypothèque contractée. Une hausse des taux d'intérêts a pour conséquence un report des coûts financiers sur les locataires par le biais de hausses de loyer, lorsque le rendement pratiqué n'est pas suffisant.... Cela implique également qu'une hypothèque doit être totalement amortie et donc remboursée avant d'envisager d'en contracter une nouvelle.

4.5.3. Financements alternatifs

Différentes sources de financement alternatives sont également envisageables, avant tout dans l'hypothèse où la Ville recourt aux structures immobilières qui ont été précédemment exposées. En effet, ici également, la Ville elle-même ne peut pas en bénéficier directement.

En premier lieu, il faut relever les crédits proposés par la **Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL)**¹. La CCL, instituée en 1990 par quatre associations faîtières de l'habitat d'utilité publique, est un instrument de financement d'immeubles de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Depuis sa création, la CCL lève chaque année plusieurs emprunts sur le marché des capitaux (57 émissions pour un volume global de plus de 4,023 milliards de francs depuis 1990). La CCL a pour but l'acquisition de fonds pour un financement à taux avantageux de l'habitat d'utilité publique. La mobilisation de fonds se fait notamment par l'émission officielle d'emprunts obligataires en nom propre, mais sur ordre et pour le compte des membres qui y participent. Depuis le départ, les financements de la CCL ont été nettement plus avantageux que les hypothèques fixes d'une durée comparable: en effet, les emprunts sont cautionnés par la Confédération et reçoivent donc la meilleure évaluation possible, soit le rating AAA.

L'**Association Suisse pour l'Habitat (ASH)**², fondée en 1919, offre d'autres possibilités de financement pour les membres. La plupart des coopératives et autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique y sont affiliés. L'ASH est liée à la Confédération par un contrat de prestation et s'engage pour développer la construction de logements à loyers

¹ <http://www.egw-ccl.ch>

² www.ash-romande.ch

modérés en partenariat avec les cantons et les communes. Elle dispose d'instruments financiers issus essentiellement de la loi fédérale sur le logement (LOG) pour aider les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à réaliser leurs projets. En collaboration avec d'autres organisations, l'ASH dispose, avec l'appui de la Confédération (OFL), d'instruments de financement en faveur de ses membres :

- le **Fonds de roulement ASH** est destiné à octroyer des prêts remboursables à intérêt favorable. Il complète le financement et réduit les coûts ;
- la **CCL**, qui offre un refinancement partiel par des quotes-parts d'emprunts dont les intérêts sont nettement améliorés grâce au cautionnement de la Confédération ;
- la **Coopérative de cautionnement hypothécaire (CCH)** cautionne des prêts et crédits hypothécaires (2^{ème} rang) contractés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ;
- la **Coopérative romande de cautionnement immobilier (CRCI)**, octroie des cautionnements pour l'acquisition d'une résidence principale, favorisant l'accession à la propriété d'appartements et de villas ;
- le **Fonds de solidarité**, propre à l'ASH, complète ces instruments d'aide au financement. Ce fonds est alimenté par des contributions volontaires de ses membres. Il soutient des projets innovants et des membres en situation contraignante.

Ces sources alternatives de financement à des taux très avantageux sont conditionnées à certains critères relativement stricts : ainsi, seules les entités répondant aux critères de qualification de maîtres d'ouvrages d'utilité publique peuvent en bénéficier. Par ailleurs, selon les cas, seuls les travaux de construction nouveaux peuvent être financés. Au demeurant, les parts de financements sont en principe limitées à un certain pourcentage de l'investissement total, et doivent donc être employées en complément avec d'autres sources de financement.

L'immense avantage reste néanmoins l'optique à long terme qui prévaut avec ces sources de financement alternatives, sans exigence de maximisation de rentabilité de l'investissement immobilier.

5. Bilan, perspectives et propositions

L'ensemble du présent rapport, par les objectifs, orientations et moyens qu'il propose, a pour ambition de servir de référence aux autorités communales de la Ville de Neuchâtel pour la politique immobilière et du logement qu'elles mèneront ces prochaines années. Ainsi, les futurs projets devront prendre en compte et intégrer les considérations et réflexions qui précèdent dans leur élaboration ainsi que dans leur concrétisation.

Les postulats et motions ayant été renvoyés à notre Commission pour étude ont servi de fil conducteur aux réflexions contenues dans ce rapport. Dès lors, les chapitres précédents contribuent déjà à apporter, de manière transversale et pour chaque sujet, les éléments de réponses requis ainsi qu'une vision prospective.

Sur cette base et au terme de ce rapport, le présent chapitre traite séparément chaque postulat et motion, pour lesquels il dresse un bilan et émet des propositions.

5.1. *Postulat n° 142 (05-501) du groupe radical*

Le postulat n° 142 (05-501), intitulé « **Pour une politique d'entretien responsable du patrimoine immobilier** » et déposé par Monsieur Blaise Péquignot et consorts, a été adopté le 4 septembre 2006 avec la teneur suivante :

« Après avoir établi un inventaire précis des bâtiments propriété de la Ville de Neuchâtel sous l'angle de leur entretien (dernière intervention, besoins actuels et futurs, etc.), le Conseil communal est prié d'étudier le coût précis des travaux d'entretien nécessaires pour remettre lesdits bâtiments dans un état conforme à leur destination et approprié à leur usage et de présenter un rapport sur la manière de procéder à cet entretien, autant au niveau du planning financier que d'un calendrier des travaux tenant compte des priorités ainsi dégagées ».

Vu que le Conseil communal avait déjà annoncé début 2011 à notre Commission qu'un rapport était en préparation à ce sujet, il a été renoncé à procéder à l'étude de ce postulat. Celui-ci a été finalement traité et classé avec le rapport sur la politique de gestion et d'entretien du parc immobilier (EpiC), adopté par le Conseil général lors de sa séance du 12 mars 2012. Aucune autre suite ne doit donc y être donnée.

5.2. Postulat n° 157 (09-510) du groupe popvertssol

Le postulat n° 157 (09-510), intitulé « **Pour un patrimoine immobilier social** » et déposé le 7 décembre 2009 par Monsieur Christian van Gessel et consorts, a été adopté le 15 mars 2010 puis renvoyé pour étude à la CSPIL le 6 septembre 2010, avec la teneur suivante :

« Le Conseil communal est invité à étudier la possibilité d'utiliser le patrimoine immobilier financier de la commune, en particulier les immeubles qu'il destinerait à une prochaine vente, pour le mettre à disposition des locataires qui touchent actuellement ou toucheraient jusqu'en fin 2008 des abaissements supplémentaires, ainsi qu'à des personnes au bénéfice de l'aide sociale ».

L'aspect social de la politique du logement constitue l'un des principaux enjeux du présent rapport, et est traité sous diverses facettes. Il apparaît toutefois que la problématique des personnes précédemment ou encore au bénéfice du régime de la LCAP est des plus complexes et se doit d'être traitée en tant que telle. Par ailleurs, il résulte de tout ce qui précède que la vente de patrimoine immobilier en mains communales devrait prioritairement intervenir en faveur des structures immobilières proposées au chapitre 4.2, dont la commune devrait être en tout ou partie propriétaire. Dans ces circonstances, les immeubles destinés à la vente seraient soit déjà occupés par des locataires, soit rendus indisponibles en cas de réalisation de travaux de rénovation d'envergure.

La piste proposée par le postulat n° 157 (09-510) était inscrite en 2009 dans le contexte de la fin des subventions LCAP et visait à offrir des solutions transitoires pour les locataires sans solution à court terme. Dans le cadre de la politique immobilière et du logement dont fait état le présent rapport, le postulat perd de sa pertinence, n'apportant aucune solution durable aux problèmes d'ensemble. La situation préoccupante des personnes à l'aide sociale ou subissant la fin du régime de la LCAP doit être réglée de manière durable par l'établissement de modes de subventionnement en matière de logement en Ville de Neuchâtel, dont le présent rapport se propose de dresser les bases fondamentales.

Dans ces circonstances, le Conseil communal doit rapidement trouver des solutions aux situations difficiles afin d'assurer la transition entre les deux systèmes d'aide au logement.

Au vu de ce qui précède, nous proposons le classement du postulat n° 157 (09-510).

5.3. Postulat 10-502 du groupe PLR

Le postulat 10-502, intitulé « **Pour la rentabilité de notre patrimoine financier sans loyers excessifs** » et déposé par Monsieur Jean-Charles Authier et consorts le 19 avril 2010, a été renvoyé pour étude à la CSPIL le 6 septembre 2010, avec la teneur suivante :

« Le Conseil communal est prié d'étudier les voies et moyens de vendre les immeubles de son patrimoine financier avec un droit de superficie à des coopératives d'habitation ».

A la lecture du présent rapport, il apparaît que le modèle de coopérative d'habitation et d'habitants, offre de nombreux atouts et semble particulièrement adapté aux buts définis dans le présent rapport. Il offre par ailleurs, de par sa nature participative d'autres aspects de type social qui offrent des perspectives intéressantes.

Nous encourageons ainsi le Conseil Communal à examiner les possibilités d'initier des projets avec des coopératives. Il est à noter la possibilité de « concours de coopératives », où plusieurs coopératives d'entre elles seraient amenées à faire leurs propositions pour un projet donné.

Ce rapport répondant ainsi pour l'essentiel au postulat 10-502 et celui-ci devant à présent être concrétisé, nous vous proposons son classement. Toutefois, vu que ce postulat a été renvoyé à notre Commission sans être adopté par le Conseil général, nous proposons de voter son adoption formelle avant son classement.

5.4. Motion 10-304 du groupe socialiste

La motion 10-304, intitulée « **Pour la création d'une institution destinée à gérer un patrimoine immobilier social et durable** » et déposée par Monsieur Jonathan Gretillat et consorts le 3 mai 2010, a été renvoyée pour étude à la CSPIL le 6 septembre 2010, avec la teneur suivante :

« Le Conseil communal est prié d'étudier la solution la plus judicieuse en vue de créer une structure juridique, majoritairement ou exclusivement en mains de la Ville de Neuchâtel, sous la forme par exemple d'une société anonyme, d'une société coopérative, voire d'une fondation, toutes à but d'utilité publique, qui se verrait dotée de tout ou partie des immeubles et bien-fonds appartenant au patrimoine financier de la commune. Le but statutaire de cette institution serait de

gérer, entretenir, rénover ces biens immobiliers, éventuellement d'en construire de nouveaux, dans l'intérêt des habitantes et habitants de la ville, grâce à des sources de financement actuellement inaccessibles pour leur entretien ou leur exploitation, tout en offrant des logements aux loyers modérés, soustraits à la spéculation immobilière ».

Le but visé par la motion 10-304 est donc de vérifier si la création de structures immobilières en mains de la Ville de Neuchâtel permettrait de pouvoir gérer, entretenir, rénover et développer le patrimoine immobilier communal tout en offrant des logements à loyers modérés, de manière à pouvoir bénéficier de sources de financements externes.

Au cours de ses travaux, notre Commission a pu constater que la proposition dont la motion 10-304 demandait l'étude par le Conseil communal était dans les faits déjà une réalité dans certaines autres villes de Suisse, notamment à Lausanne, dont l'exemple a été présenté dans ce rapport.

L'emploi de structures immobilières en mains communales en tant que moyen pour concrétiser divers objectifs de politique immobilière et du logement a ainsi pu être analysé. Au final, il est apparu que la création de structures immobilières, en particulier la société anonyme ainsi que la société coopérative, permettrait de répondre de manière intéressante et prometteuse aux objectifs et orientations futures de la politique immobilière et du logement de la Ville de Neuchâtel, tels que définis dans le présent rapport. Des éléments de réponse concluants ont pu être fournis pour les trois aspects de la motion.

Toutefois, à l'heure actuelle, l'Etat semble se fonder sur l'article 25 de la loi sur les communes pour s'opposer à la création de sociétés immobilières par les communes. Si un tel article empêche à juste titre qu'une commune transfère l'intégralité de son parc immobilier dans une société immobilière dont elle serait actionnaire, il semble difficilement soutenable que l'Etat puisse empêcher une commune de créer une société immobilière à but d'intérêt public, d'autant plus au regard de l'article 50 de la loi sur les communes.

Au vu de ce qui précède, nous demandons au Conseil communal d'œuvrer en vue de concrétiser les propositions susmentionnées, en particulier en tentant l'expérience de la création de telles structures à l'occasion des prochains projets immobiliers qui seront entrepris par la Ville de Neuchâtel. Si l'Etat devait refuser de sanctionner la création de telles structures en mains communales, la Ville devrait alors envisager

de défendre son autonomie communale devant les instances judiciaires ou proposer au Grand Conseil, par la voie de l'initiative communale, une modification dans le sens de ce qui précède de la loi sur les communes.

Le présent rapport répondant ainsi pour l'essentiel à la motion 10-304 et celle-ci devant à présent être concrétisée, nous vous proposons son classement. Toutefois, vu que cette motion a été renvoyée à notre Commission sans être adoptée par le Conseil général, nous proposons de voter son adoption formelle avant son classement.

6. Conclusion

Le présent rapport a pour vocation d'ouvrir le débat et de proposer certains objectifs et orientations fondamentaux de la Ville de Neuchâtel en matière de politique immobilière et du logement pour les prochaines années. En tant qu'aboutissement d'une année et demie de travaux de notre Commission spéciale, il exprime une certaine vision et volonté politiques auxquelles nous proposons au Conseil général d'adhérer.

Les postulats et motions ayant été renvoyés pour étude à notre Commission spéciale trouvent ici des éléments de réponse ainsi que des réflexions qu'il conviendra d'approfondir et d'appliquer aux prochains projets qui seront entrepris par la Ville en la matière.

Ainsi, nous tenons en particulier à relever tout l'intérêt de structures immobilières telles que la coopérative d'habitation ou d'habitants. De la même manière, la Ville doit entreprendre les démarches nécessaires en vue de pouvoir constituer et détenir des sociétés immobilières à but d'utilité publique, qui permettraient de réaliser de nombreux objectifs et orientations présentés dans ce rapport.

Dans cette optique, le Conseil communal est invité à approcher le Conseil d'Etat en vue d'une révision de sa position – le cas échéant de la législation – concernant le droit des communes à constituer des sociétés immobilières, tout en étudiant concrètement la marge de manœuvre dont les communes disposent actuellement à ce sujet.

D'autres pistes de financement, de rentabilisation et de développement du patrimoine immobilier de la Ville doivent également être recherchées au niveau de la possibilité d'hypothéquer des biens immobiliers et d'employer les outils fonciers et d'aménagement du territoire communal, tels que l'octroi de droits de superficie conditionnés à la poursuite de buts d'utilité publique, la densification de l'habitat en milieu urbain ou encore l'extension des surfaces constructibles lorsque c'est possible. Il

faut enfin relever l'absolue nécessité d'une gestion durable à long terme du patrimoine immobilier de la Ville.

Le Conseil communal est de même invité à mettre en place un cadre encourageant la création de coopératives d'habitation ou d'habitants sur territoire communal, en lien avec l'octroi de droits de superficie et la poursuite de buts d'utilité publique notamment.

Dans le même ordre d'idée, il est nécessaire que le Conseil communal d'étudier la mise en œuvre d'un véritable et durable système de subventionnement à la pierre et à la personne, en complément des mesures prévues sur les plans fédéral et cantonal. S'agissant des logements appartenant au parc immobilier de la Ville ainsi que ceux qui bénéficieront de subventions à la pierre ou à la personne, des critères d'attribution doivent être clairement établis et appliqués. Le Conseil communal est également encouragé à maintenir sa volonté de procéder à une révision d'envergure du plan d'aménagement et des règlements d'urbanisme communaux, qui intégrerait les orientations du présent rapport.

De manière prioritaire, nous en appelons également instamment au Conseil communal s'agissant de la problématique de la fin du système de la LCAP, ainsi que de l'échéance des conventions tripartites à fin 2012. Des solutions doivent impérativement être trouvées dans les plus brefs délais pour éviter des conséquences sociales hautement préoccupantes pour la population concernée. La période transitoire doit pouvoir être assurée de manière à limiter au maximum les effets pervers de la fin de ce système de subventionnement.

Au vu de l'importance de la politique immobilière et du logement pour la Ville ainsi que des développements futurs attendus en la matière, nous proposons au Conseil général de pérenniser notre Commission spéciale en une Commission de la politique immobilière et du logement, dès le début de la prochaine législature. Il est en effet fondamental et très profitable que le Conseil général puisse être associé aux travaux du Conseil communal et consulté sur des sujets complexes, d'une grande ampleur et aux multiples implications transversales.

Nous tenons finalement à saluer le très fructueux partenariat avec le Conseil communal, tout particulièrement la Direction de l'Urbanisme et de l'Environnement, ainsi que les représentants des services concernés, qui ont assidument assisté aux travaux de notre Commission.

C'est dans cet esprit que nous vous proposons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, d'adopter les orientations et propositions de

notre Commission spéciale en matière de politique immobilière et du logement, en prenant acte du présent rapport. Nous vous proposons également d'adopter formellement le postulat 10-502 et la motion 10-304, pour pouvoir ensuite les classer simultanément au postulat n° 157 (09-510).

Neuchâtel, le 21 mars 2012.

AU NOM DE LA COMMISSION SPECIALE :

Le Président,

Le Rapporteur,

Jonathan Gretillat

Christophe Schwarb