

« Nous devons d'urgence construire des quartiers durables ! »

Le canton de Neuchâtel a été le premier en Suisse romande à disposer d'une loi cantonale sur le logement (votée en 2008) basée sur la Loi fédérale sur le logement (LOG). Grâce à elle, le canton peut activement soutenir les projets de logements d'utilité publique (LUP) et de quartier durables.

Nicole Decker, cheffe de l'Office cantonal du logement, répond aux questions d'Habitation et précise le rôle fondamental que le logement joue au niveau de la cohésion sociale.



Nicole Decker © 2014 JLE

Quel est le contexte légal du canton de Neuchâtel en matière de logement ?

Outre les articles 5i) et 34c) de la Constitution neuchâteloise, la base légale de la politique du logement du canton est la loi sur le logement (LAL2). Elle s'appuie sur la LOG, la Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (dite aussi Loi sur le logement LOG) du 21 mars 2003. Votée en 2008, la LAL2 neuchâteloise est entrée en vigueur le 1.1.2009. Mais c'est en 2010 qu'elle a concrètement commencé de porter ses fruits. Elle vise à anticiper la fin du régime du subventionnement des ménages occupant des immeubles dits LCAP (Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, du 4 octobre 1974). Sa mission est d'encourager la réalisation et la rénovation de logements d'utilité publique pour les familles, les seniors, les étudiants et les personnes handicapées à revenu modeste. Elle prévoit plusieurs moyens d'aide financière (voir encadré). Dans cette logique, un crédit-cadre quadriennal de 18 millions de francs a été adopté à l'unanimité par le Grand Conseil le 2 septembre dernier pour soutenir la construction de logements d'utilité publique (LUP) - et la rénovation - par l'octroi de prêts et l'acquisition de parts sociales. Pour nous, c'est un signal très fort !

Cette loi a-t-elle suscité des oppositions des partis politiques ?

Non, il n'y a pas eu d'oppositions. Au contraire, lors du vote de la loi au Grand Conseil en 2008, il y a eu l'unanimité des partis, de la gauche à la droite, pour doter le canton d'une base légale permettant de mener une politique du logement efficace. Tous les partis ont été sensibles aux arguments présentés et ils ont voulu que le canton soit actif dans l'augmentation de l'offre de logements d'utilité publique. Cela répondait à l'attente des habitants du canton : trouver des logements de qualité à des prix corrects, adapté à leur niveau salarial et à leur statut (famille, célibataires, étudiants, personnes âgées, etc.).

Quel défi devez-vous relever ?

Nous sommes face à un double défi : d'une part, celui d'atténuer la pénurie de logements vacants qui perdure dans certaines parties du canton depuis 14 ans, et

d'autre part, celui de faire face au rapide vieillissement de la population. Et effet, depuis des dizaines d'années, la construction s'est concentrée sur les PPE et les maisons individuelles, des logements peu accessibles pour la classe moyenne. Comme ailleurs, le canton de Neuchâtel fait face à une réelle pénurie de logements destinés à cette catégorie de citoyens, un phénomène qui va en s'accroissant à l'heure où l'accès à la propriété fait l'objet de tours de vis régulier au niveau national. Notre objectif principal est donc de freiner l'inflation des loyers, voire de les faire diminuer, en encourageant les projets de LUP, dont les loyers sont généralement 20% moins élevés que ceux du marché. En effet, pour ce type de logement, les loyers doivent servir à couvrir les coûts, et les éventuels rendements sont intégralement réinvestis dans les logements, freinant ainsi l'inflation et la spéculation sur les loyers. Plus concrètement, les moyens mis en œuvre visent à augmenter puis maintenir la proportion des LUP sur le marché avec l'objectif de passer de 2 à 5% du parc total. Les mesures d'encouragement favorisent les maîtres d'ouvrages d'utilité publique (MOUP) : coopératives d'habitations et d'habitants, communes, fondations, etc.).

Jusqu'ici, on parlait surtout de « développement durable ». Vous prônez la notion de durabilité dans le secteur du logement : de quoi s'agit-il ?

La notion de durabilité dans le logement englobe trois aspects complémentaires : celui du social, celui de l'économie et de celui de l'énergie. Pour ce dernier, il est évident que le nouveau règlement d'exécution de la loi sur l'énergie du 1er août 2013 aura des influences directes sur la construction de nouveaux bâtiments d'habitation : une nouvelle maison devra être labellisée Minergie P et toute rénovation devra obtenir le label Minergie. Pour l'aspect économique, c'est la mixité des moyens financiers qui continue de prévaloir (prêts octroyés par la Confédération et le canton aux côtés de fonds d'instituts bancaires).

Et l'aspect social ?

C'est le plus difficile à expliquer et à quantifier. Mais nous pouvons dire que pour en tenir compte, il faut encourager trois mixités différentes : intergénérationnelle (présence de plusieurs générations différentes dans un bâtiment ou quartier), sociale (familles avec enfants, personnes seules, étudiants et jeunes, personnes âgées, de différents niveaux socio-économiques) et si possible fonctionnelle (logements et places de travail). A ceci s'ajoute le critère de la mobilité (possibilité de se déplacer en utilisant les moyens de transports publics se trouvant à proximité ou par mobilité douce) et le haut niveau énergétique de l'ensemble. Les lieux verts ouverts à tous sont aussi très importants. L'ensemble de ces critères permet de définir ce qu'est un « quartier durable ».

D'où vient ce concept de « quartier durable » ?

Il a été développé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE, anciennement Office fédéral de l'aménagement du territoire) et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), en collaboration avec l'Office fédéral du logement (OFL). On peut donc dire que c'est la Confédération qui encourage les réalisations concrètes de ces quartiers durables. Sur le plan suisse, la Confédération a choisi 16 projets. Le canton de Neuchâtel est fier d'en compter quatre, dont le plus abouti est le quartier Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds, sur une ancienne friche des CFF (voir Habitation no 2/ 2013). Là, tous les critères sont réunis : il y aura des logements (pour familles, personnes seules, jeunes ou âgées) en LUP et PPE, des bureaux administratifs, une crèche, des transports publics à proximité, des espaces verts communs, etc. Le tout labellisé Minergie-P. On pourra naître, vivre et bien vieillir dans le même quartier !

Pourquoi donne-t-on autant d'importance à l'aménagement du « territoire » ?

Aujourd'hui, personne ne peut plus simplement « construire un bâtiment ». De nombreuses contraintes doivent être respectées. Celle de la mobilité prévoit de vérifier à quelle distance le bâtiment en projet se trouve d'une ligne de transport public. Cette condition est la conséquence de la décision du peuple suisse de préserver les paysages et les terres agricoles, donc d'optimiser les infrastructures existantes et de densifier les zones déjà habitées, plutôt que continuer le mitage du territoire.

Mais alors, quelle est la solution ?

Faire revenir les habitants dans les agglomérations. C'est une notion à laquelle les Offices fédéraux se réfèrent désormais, notamment dans l'application de la nouvelle Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) que le peuple suisse a acceptée récemment. On pourrait dire qu'il faut « urbaniser vers l'intérieur », en augmentant la densification (utilisation des friches industrielles et des CFF, etc.), donc en utilisant tous les terrains constructibles disponibles, ce qui permet d'optimiser les infrastructures déjà existantes. En soignant les espaces verts communs, il est tout à fait possible de densifier de manière intelligente en augmentant la qualité de vie de tous les habitants.

Le projet des Gouttes d'Or dans le quartier de Monruz à Neuchâtel correspond-il à cette nouvelle notion de quartier durable au centre de l'agglomération ?

Oui, tout à fait, et c'est en cela qu'il est intéressant et emblématique. Dans les six bâtiments qui seront construits, il y aura 175 logements, dont 150 LUP (logements d'utilité publique) et 25 vendus en PPE. Le financement sera mixte (Confédération, canton, commune et instituts bancaires). Les critères de la mixité sociale et intergénérationnelle seront garantis, le droit de superficie sera octroyé par la Ville, les transports publics sont juste à côté, et les infrastructures existent. Un chemin type « Nature en Ville » y sera construit pour que tous les citoyens puissent atteindre le lac en mobilité douce. Annoncé en mai de cette année, ce projet sera bientôt discuté au législatif de la ville de Neuchâtel. Tous les locataires des LUP logeront en résidence principale, donc les impôts qu'ils paieront iront alimenter les recettes communales et cantonales (ce qui n'est pas le cas des résidences secondaires !). Actuellement, un autre projet vient d'être terminé à Cernier (Les Héliotropes) avec 56 logements LUP juste en dessous d'une zone de PPE et de villas.

Quels sont les objectifs en termes de taille et de qualité des LUP ?

Quant aux coûts et à la qualité de la construction, l'application de critères prévus par la Confédération doit permettre la réalisation de logements à loyer modéré présentant des qualités d'habitat correspondant aux normes actuelles, tant en matière d'isolation acoustique et thermique qu'en ce qui concerne la grandeur des appartements. Un aménagement intérieur simple, une exigence et une rigueur accrues auprès des architectes et entreprises pour maîtriser les coûts de construction doivent favoriser cet objectif. Il est d'ailleurs prévu que les projets soutenus correspondent au système d'évaluation des logements (SEL) de l'office fédéral du logement (OFL). A ce sujet, si nous étions habitués à des logements 25m² par personne dans les années 70, la tendance actuelle de certains logements avoisine 45m² par personne et s'éloigne ainsi incontestablement des objectifs d'économie d'espaces et de moyens. En effet, pour construire moins cher, commençons par construire moins grand !

Avons-nous construit des appartements trop grands ?

Ce que l'on constate, c'est qu'une famille va vivre entre 15 et 25 ans avec les enfants. Une fois les enfants partis, les parents vont rester plusieurs dizaines d'années dans un appartement surdimensionné puisqu'ils ne sont plus que deux. Donc les grands

appartements restent sous-occupés, les locataires ne voulant pas déménager : il y a le coût du déménagement et le loyer du nouvel appartement à payer, qui sera plus élevé que l'ancien pour moins de pièces. Donc les grands appartements restent longtemps occupés par des couples ou des personnes seules. Mais, parallèlement, on construit de nouveaux appartements pour des nouvelles familles. De plus, un couple avec deux enfants qui divorce va être demandeur de deux appartements pour 4 personnes (en garde alternée). On passe ainsi d'un appartement pour 4 personnes à deux appartements pour 4 personnes : on a donc doublé la situation de départ.

Et les logements pour les personnes âgées ?

C'est un immense défi. Il est évident que la population vieillit : il y a toujours davantage de personnes âgées, qui méritent d'être logées convenablement. En 2030, 25% de la population aura plus de 65 ans. L'importance des familles va diminuer : de 32% actuellement, on passera à 29% en 2030. Or, 54% des logements existants sont des 4 pièces et plus. Nous devons donc d'urgence construire des appartements plus petits, faire des quartiers durables et favoriser la mixité intergénérationnelle !

Selon vous, c'est la qualité de la vie qui est en jeu ?

Bien sûr ! Les personnes doivent pouvoir « bien vieillir », donc ajouter des belles années à leur vie. Pour augmenter leur qualité de vie, il faut les intégrer dans des quartiers durables, où ces personnes vieillissantes vivront auprès de familles (selon le principe de la mixité intergénérationnelle). Les services qu'elles pourront rendre les valoriseront et les échanges de services entre les personnes vieillissantes et les familles n'en seront que plus positifs. Dans cette optique, nous devons construire des 2-3 pièces (estimation de la demande selon la planification médico-sociale du canton : 1.000 logements avec encadrement à construire dans les dix prochaines années) pour les personnes de plus de 65 ans afin de pouvoir libérer les grands appartements pour les familles. Ainsi, tout le monde sera gagnant ! Ce type de logements avec encadrement (référént de maison, repas livrés à domicile, etc.) permettrait que les personnes vieillissantes soient placées plus tard dans un EMS (où les coûts sont très élevés).

Vous préconisez donc la cohésion sociale en tant que principe fondamental ?

Oui, nous devons avoir des lieux de vie où les gens puissent se rencontrer, qui soient ouverts à tous (salle commune ou lieux verts extérieurs), et où les gens peuvent échanger et s'entre-aider facilement. Ce sont les « quartiers durables » dont nous avons parlé. Lorsque des personnes de plusieurs nationalités et d'âges différentes cohabitent, on développe la tolérance et le respect. Et quand on se connaît, on se sent plus en sécurité dans son quartier. Si les personnes âgées peuvent se rendre utiles, elles vivront mieux. On est donc gagnant sur trois plans : la démocratie (les droits et responsabilités de chacun), la santé (tout le monde vit mieux) et on augmente le sentiment de sécurité.

Mais, au fait, cela ne correspond-il pas aux coopératives d'habitation d'utilité publique ?

En effet, dans ces coopératives, grâce au principe participatif, les locataires-coopérateurs détiennent des parts sociales de leur coopérative (ils s'impliquent donc aussi financièrement pour leur immeuble) et participent aux Assemblées générales : ils sont donc co-responsables, et en cela, ils favorisent grandement la cohésion sociale. Chacun peut s'exprimer et les décisions sont prises en commun selon le principe d'une part sociale = une voix. Je préciserais cependant que la définition de « quartier durable » n'implique pas qu'il n'y ait que des coopératives. Au contraire, dans un tel

quartier, il y aura des coopératives et des appartements en PPE achetés par des personnes privées.

Votre conclusion ?

Nous avons tous les outils pour relever le défi du logement du futur ! Mais pour concrétiser nos principes, il faut que les politiciens soutiennent la politique du logement de notre canton. La volonté et l'implication des dirigeants communaux sont notamment primordiales. Et sans l'appui des communes, l'Office cantonal du logement ne peut pas faire grand-chose. Il faut donc que nous puissions avoir l'appui de tous. C'est le cas aujourd'hui, et nous souhaitons que l'expérience neuchâteloise puisse servir d'exemple aux cantons qui font face aux mêmes défis !

Propos recueillis par Jean-Louis Emmenegger

La loi cantonale soutien la mixité des ressources comme garantie du financement

Mise à disposition de terrains, sous la forme de droit de superficie, avec gratuité pendant 10 ans au minimum ;
Cautionnement des emprunts jusqu'à concurrence de 30% de la somme totale ;
Octroi de prêts garantis par gage immobilier au max. à 20% de la totalité du coût sur 25 ans ;
Prise en charge des intérêts du crédit pendant 20 ans (seulement valable pour les rénovations) ;
Acquisition de parts sociales d'une coopérative, jusqu'à 20% des parts sociales de la valeur total du capital social (sont considérées comme fonds propres par les banques).

Modèle de plan financier des derniers projets neuchâtelois

- 5 à 10% de fonds propres (apport du MOUP)
- 3 à 5% de parts sociales (seulement si c'est une coopérative)
- 10 à 20% prêt de l'Etat de Neuchâtel, remboursable sur 25 ans
- Env. 10% prêt du fonds de roulement de la Confédération, remboursable en 18 ans
- Env. 30% prêt de la CCL sur 15 ans (sans amortissement), cautionné par la Confédération
- Env. 30 à 40% prêt des instituts bancaires en 1er rang !!

(Source : conférence du 26.9.2014, 1er Forum régional du logement d'utilité publique, Fribourg)



Le projet de la Coopérative d'habitation Les Héliotropes à Cernier.



Le projet des Gouttes d'Or dans le quartier de Monruz à Neuchâtel.



Le quartier Le Corbusier à La Chaux-de-Fonds.