

Mandate of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

REFERENCE:
AL CHE 4/2019

25 November 2019

Excellency,

I have the honour to address you in my capacity as Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, pursuant to Human Rights Council resolution 34/9.

In this connection, I would like to bring to the attention of your Excellency's Government information I have received concerning **the intended demolition of the Brunaupark housing complex in Zürich, owned by the Credit Suisse Pension Fund, which has reportedly been planned without transparency or consultation with affected residents, and which is to lead to their eviction from their homes, without any offer for adequate compensation or proximate relocation. I am also concerned about similar threats to the affordability of housing for tenants living in housing units owned by a Credit Suisse real estate investment fund in Schorenweg in Bale.**

According to the information received:

The development of Brunaupark

In 1970 the pension fund of Credit Suisse, purchased 10 hectares of land in the Wiedikon area in order to construct an administrative headquarters for its business activities. According to a zoning agreement concluded between Credit Suisse and Zürich City Council, in 1973, Credit Suisse was obliged to assign 37.5 % of the office space to be constructed to housing. 15 % of this residential share is designated for commercial use, for businesses such as pharmacies and supermarkets. The complex was constructed in four stages (1980, 1983, 1993 and 1996), with the housing completed being subject to affordable rent for a period of 30 years after construction. The first two of these affordable rent periods expired in 2010 and 2013 respectively. The final two are due to expire in 2023 and 2026. The rental properties on the site are run by Wincasa AG on behalf of Credit Suisse. Wincasa was established by Credit Suisse in 1999 and since 2012 belongs to Swiss Prime Site.

Between 2009 and 2011, pursuant to the introduction of the altered Building and Space Regulations in 1999, and the completion of an agreement between Credit Suisse and Zürich City Council, Credit Suisse initiated expansion of its administrative headquarters on the site, adding 65,000m² to its area. However, despite this substantial increase in the size of the office space on the site, the terms of the agreement did not require Credit Suisse to set aside any amount of this for

residential purposes. As such, no further housing was constructed. It is understood that this agreement is currently subject to investigation by the City's Commission for Auditing (Geschäftsprüfungskommission).

Brunaupark is today recognised as a close-knit, peaceful community, with residents from numerous different social, economic and religious backgrounds. The community includes around 100 children, and 15-20% of residents are over 65. Many families rely on the amenities, such as schools, kindergartens and day-care centres which are located in or near to the complex. There is a synagogue close by to which some residents have a longstanding attachment.

The planned demolition of Brunaupark

In the summer of 2018, there were reports that the pension fund of Credit Suisse was to initiate plans to demolish Brunaupark and replace the current housing with high-density, upper market apartments. In response to these rumours, Wincasa AG, sent brief letters to all tenants reassuring them that only minor modifications to the commercial area and other parts of the site were planned and that further information about the plans would be provided in due course. Various telephone enquiries by tenants also elicited the same response.

No further information was received by tenants until 27 March 2019 whereupon the residents of all but one block on the site, totalling 240 households, were handed notices of the termination of their leases. These terminations will become effective over the period from 30 June 2020 to 30 June 2023, meaning within four years all will have been evicted from the site. This is despite the fact that many of these evicted tenants will still be under the affordable rent schemes promised upon initial construction, some of which are effective until 2026.

On 17 April 2019, subsequent to the termination notices being sent to tenants, but before the pension fund of Credit Suisse had filed their application for a building permit with the City authorities, scaffolding was erected across the entire site in preparation for demolition. This makes the site less safe, prevents children from playing, and forms an unsightly backdrop for all residents. It is understood that the pension fund of Credit Suisse plans to commence demolition in 2021, meaning that many residents will still live on the site whilst it is being demolished and rebuilt – a reality which will cause significant disruption to them, likely lower their quality of life, and could generate safety concerns.

It has since become clear that despite only informing residents about the intended eviction, demolition and redevelopment plans at the end of March 2019, in reality these had been on the table since at least 2017, when the pension fund of Credit Suisse confidentially commissioned proposals for a new development on the site from four architectural firms. Reportedly the redevelopment of the Brunaupark complex – a measure affecting an entire small suburb of Zürich - was approved by the City department for construction of Zürich (Hochbauamt) in 2018 without any

consultation of residents living in the area. In addition it is alleged that the project was approved without discussion or approval by any local parliament, such as the Gemeinderat of Zürich.

According to information received the pension fund of Credit Suisse and Zürich City Council have seemingly attempted to hide their intentions about the redevelopment of Brunapark by keeping all information confidential until the latest possible moment. Furthermore, since being handed notices to vacate their properties, residents have reportedly not received any offer for compensation or for relocation to similar sized apartments in proximity. Nor has in-situ relocation to affordable newly planned apartments in the Brunapark complex been offered.

Unaffordable Rent Increases

The current situation of eviction faced by the tenants of Brunapark is exacerbated by the lack of affordability offered by the new housing proposed by Credit Suisse. In other words, even if some of the current tenants wish to stay on the site by renting new apartments there, many would be unable to afford to do so. This reality means that under Credit Suisse's plans current residents will have little choice, but to leave the area for good.

In general, current rents in Brunapark range from CHF 1,200 for a 3.5 room apartment under an affordable-economic rent scheme, to CHF 3,500 for a 5.5 room apartment at market rent (additional costs excluded). The development plan published suggested that rental prices for a 3.5 room apartment built to replace that which has been demolished may likely cost between CHF 2,200 and 2,650, whilst rents for 4.5 room apartments will range from CHF 2,700 and 3,200 (without additional costs). It should be noted that the project description for Brunapark mentions that these are only preliminary figures that may change depending on construction costs and interest rates. Given that currently newly built apartments in Zürich of about 100 square metres are hardly available below CHF 3000 it is questionable whether such rent levels will actually be maintained.

In order to facilitate relocation of residents, Wincasa has started to publish regularly a list of vacant housing under its administration in Zürich. A list dated 12 August 2019 is indicative about the actual pricing for any alternative accommodation on the market. 2.5 room units are not available below CHF 2000, 3.5 room units range between CHF 2,540 and CHF 5,490, while rental prices for 4.5 room apartments range between CHF 3,715 and CHF 4,230.¹ In summary, alternative accommodation in other areas of Zürich is not only difficult to find, but also unaffordable for most residents living at Brunapark. Support provided to residents above 65 years of age is reportedly strongly geared at providing incentives to older persons to move to an old age home, however, most older

¹ https://brunapark.ch/wp-content/uploads/2019/08/Verfuegbare_Wohnungen_Wincasa_Zuerich_190812.pdf

persons want to continue to live independently in a standard apartment in the area as long as possible.

There is also mistrust by residents about future indicated rental prices, because during the last years the pension fund of Credit Suisse has significantly increased rents for homes in Brunaupark. When the first two 30-year periods under rent control ended in 2010 and 2013 respectively, the pension fund of Credit Suisse initiated various renovations to the properties, including fitting new windows, adding new kitchen equipment, and creating new bathroom areas. Subsequent to the conclusion of these renovations, rents for the renovated apartments were increased by approximately 60 percent or more, making them unaffordable for several tenants.

Residents of Brunaupark have mobilised against the evictions, forming an organisation called 'Interessengemeinschaft Leben im Brunaupark'. They have collected 5,700 signatures on a petition against the plans. Reportedly the majority are formally challenging their eviction notices. However, as yet no tangible results have been achieved to prevent the eviction and demolition, or to ensure in situ-resettlement to affordable housing units.

Impacts

The impact of these plans on individual residents and the community as a whole has been severe. People living in Brunaupark are deeply shocked at the prospect of losing their homes, with older residents and those with children being placed under extreme mental pressure resulting from them facing the reality of having to leave the place they live and find new houses, new communities, and new resources and support networks. The eviction of such a large number of tenants will also cause major issues for them finding new, affordable accommodation, as Zürich is already faced with an affordable housing shortage. Many of the older residents have lived in Brunaupark for decades, their children grew up there, and they fully expected to live out their lives there. Several older tenants live close to their children and grandchildren who visit frequently. If they were to have to move, this would disrupt family life and decrease the support they derive from each other. In some cases, families having to move from Brunaupark would be disconnected from religious institutions with which they have a long standing relationship.

According to recent official data, only 0.2 per cent of all housing units for rental are vacant in the City of Zürich, meaning that there is hardly any alternative housing at offer on the rental market, in particular affordable housing for low-income households.² Switzerland-wide, households with revenues below CHF 4,000 pay more than 35 per cent of the income for housing, indicating a serious

² Quelle: Bundesamt für Statistik, Leerwohnungszählung Juni 2018

housing cost overburden rate for low income households, which is even more acute in large cities.

While Switzerland witnessed hardly any inflation (the consumer price index increased by only 2 per cent between 2005 and 2018), rents for newly rented apartments have increased in the City of Zürich by 22 per cent during the same period.³ Nationwide rents of housing units have increased by over 17 per cent between 2005 and 2018.

As there is currently a housing shortage in Zürich, the idea to build additional housing units in central locations is understandable and generally desirable. However, reportedly the only social measure offered by the pension fund of Credit Suisse was that 16 of the new apartments would be offered at below market value. This offer by the pension fund was conditional that the City Council would approve the early demolition of 170 housing units that are currently still subject to rent control until 2023 and 2026. Reportedly the City Council refused to agree to such a deal.

After urban renewal Brunaupark is expected to have a total of 500 housing units. The construction of 16 units under rent control would mean that only 3 per cent of the total housing stock would be reserved for low income households. According to official statistics, 7.7 percent of the population in the Region of Zürich currently lives in income poverty (defined as having an income below CHF 2259 for single person household and below CHF 3990 CHF for a household with two adults and two children). It is therefore obvious that offering only about 3 per cent of all planned housing units below market value, would be inadequate and not respond to the actual housing needs of the local population. It is reasonable to conclude that the entire project – if implemented unchanged - would rather shrink the number of affordable housing units in the city and thus undermine the realization of the right to adequate housing in Zürich.

³ Abschlussmietpreisindex, Mietpreisabschlüsse, Daten: WuestPartner 2005 bis 2018

Concerns relating similar business practices by Credit Suisse controlled companies and investment funds in Bale

Regrettably Brunaupark appears not to be an isolated case in which enterprises belonging or mandated by Credit Suisse appear to be engaged in business conduct undermining the right to adequate housing. This stands in contradiction to the official commitment by Credit Suisse to respect international human rights standards in its policies and operations.⁴

For example, plans have been reported to renovate in Bale in Schorenweg two high rights complexes with 192 tenants which are owned by Credit Suisse and one of its Zug based Real Estate Investment Funds. The affected units reportedly received new bathrooms in 2002 and appear overwhelmingly to be in good condition. After the proposed modernization the relatively affordable units with rents of 1,000 to 1,700 CHF for two to three rooms are expected to rise significantly and will be unaffordable to many of the current tenants. While Wincasa has reportedly offered some support to tenants to find alternative accommodation, tenants have not received any guarantee to continue renting their apartments or a similar sized apartment in the complex at affordable pricing after completion of the modernization.⁵

Overall, the modernization project at Schorenweg appears not to be motivated to improve or expand affordable housing in urban areas in Switzerland, but instead to ensure higher returns on the real estate portfolio of Credit Suisse by evicting tenants and offering renovated units at much higher price to new tenants.⁶ While tenant unions have demanded that the Canton of Bale should acquire the housing complex and hand it over to a social housing provider, it appears unclear whether there is sufficient political will at cantonal level to ensure a solution that would fully respect their right to adequate housing for the affected tenants.

While I do not wish to prejudge the accuracy of these allegations, I would like to express my sincere concern about the planned eviction of the Brunaupark residents that has been planned with insufficient consultation with those affected, and appears not to include any compensation or offer for proximate relocation to homes affordable to current residents. The planned urban redevelopment project will displace hundreds of people, including older persons and children. The rents for the new housing expected to be constructed are feared to be largely unaffordable for those evicted, resulting in their displacement to locations at the periphery of Zürich far from work and other services. Instead of increasing the number of housing units for low-income households in Zürich, the Brunaupark project appears rather to reduce this offer. Similar concerns relate to the

⁴ See <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/our-company/corporate-responsibility/banking/human-rights.html>

⁵ See Ralph Hug, "Was gilt bei der Credit Suisse der Volkswille? Mieten + Wohnen, Nr. 2, April 2019, p.10-11.

⁶ See "Massekündigung am Schorenweg: Sammelklage eingereicht, Häuser "in gutem Zustand", BZ, 29.4.2019.

planned modernization of high rise buildings at Schorenweg in Bale owned by an investment fund managed by Credit Suisse.

The abovementioned cases point also to a more general concern. Federal, cantonal and city Governments appear to have largely been unable to ensure sufficient access to affordable housing for low-income households in major Swiss urban areas. Various efforts to limit rent increases through legislation, to increase the offer of housing units for rental, or to support the provision of affordable housing through social housing associations have apparently been ineffective in ensuring that all low-income households living in urban areas have access to affordable housing.

In connection with the above alleged facts and concerns, please refer to the **Annex on Reference to international human rights law** attached to this letter which cites international human rights instruments and standards relevant to these allegations.

It is my responsibility, under the mandate provided to me by the Human Rights Council, to seek to clarify cases brought to my attention. I would therefore be grateful if this communication could be shared with relevant federal, cantonal, and local authorities to receive their observations on the following matters:

1. Please provide any information and/or comments you might have on the above-mentioned allegations.
2. Please indicate the mechanisms used by the Government of Switzerland to ensure that third party actors like the Credit Suisse and its pension fund and Wincasa comply with international human rights obligations in the area of housing. What measures has the Government taken to ensure that business enterprises and financial institutions operating in the real estate sector respect human rights in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, which require such entities to conduct human rights due diligence to prevent, mitigate and remediate adverse impacts.
3. Please provide details of the decision making process regarding the planned redevelopment of Brunaupark, the demolition of existing housing and the planned eviction of tenants, including the role of the City Council in these decisions. Please indicate what processes were and are in place to ensure that residents of Brunaupark and Schorenweg can engage in policies and decisions that affect their housing.
4. Please describe what safeguards the City Councils of Zürich and Bale and cantonal Governments of Switzerland have put in place to ensure that the rights of the residents of Brunaupark and in Schorenweg will be respected, protected and fulfilled during the process of eviction, modernization or redevelopment, and, if applicable, explain to what extent they may not have been complied with in the above mentioned context.

5. Please provide any details about the efforts made by the real estate firm, the cantons of Zürich and Bale and their City Councils to ensure that after the planned redevelopment or modernization, current tenants will be able to continue living in the complex at affordable rents.
6. Please describe the measures required by national, cantonal and city Governments to ensure that residents facing development-based eviction in Brunaupark in Zürich and Schorenweg in Bale are provided with adequate compensation or alternative accommodation at similar cost in proximate location.
7. Please describe measures of federal, cantonal and local authorities to address issues related to the supply, accessibility, availability and affordability of housing for low-income households in Zürich and Bale.
8. Please outline what mechanisms are available to residents in order to enable them to achieve effective legal recourse against the termination of the lease contracts and eviction, taking into account the fact that access to justice and due process are core human rights standards.

I would appreciate receiving a response within 60 days. Passed this delay, this communication and any response received from your Excellency's Government will be made public via the communications reporting [website](#). They will also subsequently be made available in the usual report to be presented to the Human Rights Council.

While awaiting a reply, I urge responsible federal, cantonal and local authorities to take all necessary interim measures to prevent any non-compliance by Credit Suisse, its pension fund, Wincasa or others with the right to adequate housing. In addition, I call upon federal, cantonal and local authorities to undertake additional efforts to ensure that all persons, in particular low-income households, have access to adequate and affordable housing.

Please be informed that a similar letter has been send to Credit Suisse, its pension fund, and Wincasa.

Please accept, Excellency, the assurances of our highest consideration.

Leilani Farha

Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Annex

Reference to international human rights law

In connection with the above alleged facts and concerns, I would like to draw your attention to article 11.1 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ratified by Switzerland in 1992, which states that “[t]he States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right [...]”.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its General Comment No. 4 has stressed that the right to adequate housing includes various aspects such as affordability, proximity to employment and services, and legal security of tenure.

We also wish to draw your attention to the Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement (A/HRC/4/18, Annex), which provides that where development of housing areas takes place, and prior to eviction notices being issued, “[a]ll potentially affected groups and persons, including women, indigenous peoples and persons with disabilities, as well as others working on behalf of the affected, have the right to relevant information, full consultation and participation throughout the entire process, and to propose alternatives that authorities should duly consider.” (para. 38) Equally, the Basic Principles hold that where evictions must take place as a result of development, the Government, or other parties responsible for that eviction, must provide “just compensation and sufficient alternative accommodation, or restitution when feasible....” (para. 52) Furthermore, they note that evictions should never render anyone homeless, or leave them exposed to other violations of their human rights. When evictions do take place due to development, States should utilise the maximum of their available resources to ensure that other adequate housing is made available to those evicted. This “should be situated as close as possible to the original place of residence and source of livelihood of those evicted.” (para. 43)

Sub-national Government entities, such as Cantons and Local Governments are fully bound by international human rights instruments ratified by Switzerland and the international human rights obligations contained in them extend as well to the Cantons and City Councils of Zürich and Bale. For example the Human Rights Committee, stated in its General Comment No. 31 (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13) that “[a]ll branches of government (executive, legislative and judicial), and other public or governmental authorities, at whatever level – national, regional or local - are in a position to engage the responsibility of the State party” (para. 4). Furthermore, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, clarified in its General Comment No. 9, that “all administrative authorities will take account of the requirements of the Covenant in their decision-making” (para. 9).

Accordingly, where they hold responsibility for housing issues and policies, local authorities such as Zürich City Council are under an obligation to ensure the right to adequate housing is respected, protected and fulfilled for all those within their zone of

influence, and therefore must apply human rights standards, such as those identified above, in all housing projects and decisions. For more information on the responsibility of the City Councils of Zürich and Bale and corresponding cantonal authorities to respect, protect and fulfil the right to adequate housing, we draw your attention to the report of the Special Rapporteur on the obligations of subnational and local governments in the implementation of the right (A/HRC/28/62).

We further call your attention to the reports of the Special Rapporteur on adequate housing on several central issues for the situation at hand, namely: 1) on homelessness and the right to adequate housing (A/HRC/31/54); 2) on the intimate link between the right to life and the right to adequate housing (A/71/310); 3) on access to justice for the right to housing (A/HRC/40/61); 4) on the financialization of housing and the right to adequate housing (A/HRC/34/51); and 5) on human rights-based national housing strategies (A/HRC/37/53).

States and relevant State authorities also have to ensure adequate regulation of business enterprises to ensure respect, protection and fulfilment of the right to adequate housing, as outlined by General Comment No.24 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and by Pilar I of the UN Guiding Principles on Business and Human rights.

While we note that Credit Suisse has adopted a Statement on Human Rights in which the corporation commits itself to respect human rights in its policies and operations in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, we are concerned that Credit Suisse and Pensions Funds and investment funds owned or managed by Credit Suisse have so far given insufficient attention to adverse impacts on the right to adequate housing of their operations. The same applies to companies, like Wincasa that have been mandated to manage real estate on behalf of business entities belonging to the Credit Suisse. According to Principle 13 of the UN Guiding Principles, the responsibility to protect human rights requires Credit Suisse, including its pension, investment funds and real estate management firms mandated by them to avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities, and address such impacts when they occur. They should also seek to prevent and mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services through their business relationships.

Furthermore, we would also highlight that in order to exercise human rights due diligence the UN Guiding Principles require business enterprises to engage in meaningful consultation with affected groups and other relevant stakeholders (Principle 17) and to conduct human rights impact assessments (Principle 19).



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations
Unies et des autres organisations internationales à Genève

834-02-02-08

La Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres Organisations Internationales à Genève présente ses compliments à la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et a l'honneur de lui transmettre en annexe la réponse du Gouvernement suisse à sa demande du 25 novembre 2019 relative au « Brunauпарк housing complex » à Zurich.

La Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres Organisations internationales à Genève saisit cette occasion pour renouveler à la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard l'assurance de sa haute considération.

Genève, le 14 février 2020



Haut Commissariat des Nations Unies
aux droits de l'homme
Service des procédures spéciales

Genève



Berne, le 5 février 2020

Madame la Rapporteuse spéciale,

La Suisse reconnaît l'importance de votre mandat relatif au logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi qu'au droit à la non-discrimination à cet égard. Je salue votre contribution au renforcement des droits de l'homme à travers le monde et vous assure du plein soutien et de l'entière coopération de la Suisse avec votre mandat. En ce sens, je vous remercie pour votre lettre du 25 novembre 2019 attirant l'attention du gouvernement suisse sur deux projets immobiliers dans les villes de Zurich et Bâle, qui mèneraient à la résiliation en masse des baux des locataires. Nous saluons l'opportunité qui nous est offerte de présenter nos considérations sur votre communication.

Contexte: droit à un logement convenable et protection des locataires

La Suisse a ratifié en 1992 le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (Pacte I de l'ONU). Le droit suisse protège le droit à un niveau de vie suffisant, y inclus logement convenable (art. 11, par.1 du Pacte), par la garantie de la propriété (art. 26 Constitution fédérale (Cst.)) et par le droit au respect de la vie privée (art. 13 Cst et art. 8 Convention européenne des droits de l'homme). De plus, selon la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à des conditions supportables (art. 41, al. 1, let. e). Aucun droit subjectif à des prestations de l'État ne peut cependant être directement déduit de ces buts sociaux. Pour invoquer directement le droit fondamental au logement en termes juridiques, il devrait figurer de manière explicite et exécutoire dans la Constitution. Ce n'est, sauf exceptions, pas le cas en Suisse. En outre, il n'existe pas de définition ou de seuil valables de manière générale pour l'offre de logements convenables en Suisse. Toutefois, la Constitution fédérale (art. 7) définit des exigences qualitatives minimales pour un logement décent, notamment en évoquant le droit d'obtenir de l'aide dans des situations d'urgence (art. 12).

À l'échelon fédéral, le code des obligations (CO) régit de manière exhaustive le droit du bail, lequel inclut la protection des locataires. Ces dispositions matérielles sont déterminantes dans les procédures relatives au droit du bail. En cas de soupçon d'infraction, les locataires concernés peuvent s'adresser

Haut-Commissariat aux droits de l'homme
Palais des Nations, Genève

rapidement, facilement et gratuitement à l'autorité de conciliation compétente dans les différents cantons. Au niveau de la procédure, le code de procédure civile (CPC) stipule que les audiences ne sont en principe pas publiques (art. 203, al. 3 CPC). Une interprétation détaillée des autres bases légales du droit du bail figure dans l'annexe 1.

Mesures prises par la Suisse à l'égard des entreprises en matière de droits de l'homme

En décembre 2016, le Conseil fédéral a lancé un plan d'action national visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Ce plan d'action national expose les attentes du Conseil fédéral à l'égard des entreprises et décrit la manière dont la Suisse met en œuvre les Principes directeurs. Il vise à renforcer la protection des droits de l'homme dans le contexte des activités économiques. Il contribue également à sensibiliser le secteur privé et à améliorer la cohérence de l'action de l'État. Le plan d'action national révisé pour la législature 2020-2023 a été publié le 15 janvier 2020 (voir annexe 2).

Grâce au plan d'action national, la Suisse informe les entreprises de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. Ce plan d'action n'est pas limité à un secteur économique spécifique et s'adresse à toutes les entreprises suisses. Au moyen de brochures, d'ateliers et d'un site internet dédié (www.nap-bhr.admin.ch), le Conseil fédéral présente les directives internationales et nationales sur ce sujet. Il fournit également des conseils utiles et concrets sur la manière d'intégrer la diligence en matière de droits de l'homme dans la gouvernance des entreprises.

La Suisse dispose d'un ordre juridique et d'un système judiciaire solides. En réponse à un mandat parlementaire, une étude commandée par le Conseil fédéral en 2017 confirme que les mécanismes en vigueur en Suisse sont suffisamment développés en comparaison internationale pour garantir un accès effectif aux voies de recours en cas de violation des droits de l'homme¹.

Explications sur le projet de construction Brunaupark à Zurich

Le fonds de pension du Crédit Suisse construit au Brunaupark selon le cadre des règlements de construction et de zone de la ville de Zurich (BZO 2014/2016). Par conséquent, les constructions s'inscrivent dans le cadre de la législation en vigueur, sur laquelle les autorités de la ville de Zurich n'ont aucune influence. Toutefois, la ville de Zurich mène une politique active en matière de logement et de terrain dans le but de créer des logements à loyer modéré (*affordable housing*), comme le prévoit le règlement communal. À cette fin, la ville a mis en place son propre programme de logements. En outre, il est à constater que dans le canton de Zurich et dans son agglomération urbaine, le taux de vacance a sensiblement augmenté et que des logements convenables y sont désormais disponibles à des conditions acceptables.

Explications sur le projet de rénovation Schorenweg à Bâle

La rénovation des immeubles d'habitation au Schorenweg a été soumise à l'obtention d'un permis de construire et à l'obligation de publication du projet. Les locataires ont pu y faire opposition gratuitement. En réponse à cette opposition, une décision est rendue. Une procédure judiciaire payante contre une telle décision peut être menée par l'intermédiaire de trois instances (première et deuxième instances au niveau cantonal, puis troisième instance au niveau fédéral). Le but principal de cette procédure est de vérifier que le permis de construire pour la rénovation a été accordé conformément au droit. Elle n'affecte donc pas directement les intérêts des locataires en ce qui concerne les appartements qu'ils louent. Même si le permis de construire accordé est protégé par toutes les instances judiciaires, cela n'a aucune influence sur la question de savoir si les locataires peuvent rester dans leurs appartements, obtenir des appartements de substitution, etc. La décision sur opposition est actuellement pendante devant la première instance cantonale, la commission de recours en matière de construction.

Comme vous l'avez mentionné dans votre lettre, le canton de Bâle-Ville a, peu après l'annonce des résiliations, pris contact avec les propriétaires des immeubles pour se faire une idée de leur stratégie

¹ Voir Christine Kaufmann et Lukas Heckendorn, *Zugang zu Rechtsmitteln. Studie in Erfüllung des Postulats 14.3663* (Accès aux voies de recours. Étude donnant suite au postulat 14.3663). Centre suisse de compétence pour les droits de l'homme (CSDH) et Institut suisse de droit comparé (ISDC), Zurich et Lausanne, 2017.

concernant les tours de Schoren. Le canton a également précisé les éventuelles intentions de vente avec le fonds immobilier du Crédit Suisse. Le représentant des propriétaires ne voyait aucune raison de vendre les biens immobiliers et a clairement rejeté les négociations à ce sujet. En conséquence, le canton n'a pas pu acquérir la propriété.

J'espère que ces informations vous auront été utiles. Une interprétation plus détaillée des normes pertinentes du droit du bail ainsi que d'autres informations utiles concernant les instruments d'aide au logement de la Confédération figurent dans les annexes.

Je vous prie d'agréer, Madame la Rapporteuse spéciale, l'assurance de ma haute considération.

Ignazio Cassis
Conseiller fédéral



Annexes:

1. Explications détaillées concernant les dispositions de la Constitution sur les aides au logement et sur les loyers ainsi que sur les bases légales
2. Entreprises et droits de l'homme: Plan d'action national de la Suisse 2020-2023
3. Message relatif à l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique du 20 mars 2018
4. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» du 22 mars 2019
5. Rapport additionnel de l'administration, Office fédéral du logement, 11 janvier 2019

a) Base constitutionnelle du droit du bail (réglementation contre les abus dans le secteur locatif)

Conformément à l'art. 109 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.), la Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée. Selon l'art. 266a, al. 1 du Code des obligations (CO), une partie peut résilier le bail en observant les délais de congé et les termes légaux lorsque le bail est de durée indéterminée, sauf si un délai plus long ou un autre accord a été convenu. Selon l'art. 271, al. 1 CO, le congé est annulable lorsqu'il contrevient aux règles de la bonne foi.

b) Dispositions légales concernant la possibilité de contester les congés abusifs et de prolonger le bail pour une durée limitée

Le CO accorde au locataire¹ plusieurs droits en cas de congé donné par le bailleur². Conformément à l'art. 273 CO, le locataire peut, par exemple, contester le congé et en demander l'annulation pour cause d'abus au sens des art. 271 ou 271a CO. En ce qui concerne la résiliation à cause d'importantes rénovations, le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 13 septembre 2016 (4A_409/2016, 4A_411/2016), a soulevé que le bailleur peut légitimement vouloir une transformation ou rénovation très importante des locaux loués afin d'en augmenter la valeur. Le Tribunal a constaté qu'une opération de grande ampleur peut nécessiter la restitution des locaux par leur locataire et, par conséquent, la résiliation du bail. La résiliation n'est alors pas contraire aux règles de bonne foi. Un congé est en revanche annulable s'il apparaît que la présence du locataire ne compliquerait pas les travaux, notamment en cas de rénovation moins importante, ou ne les compliquerait que de manière insignifiante.

Si un congé contesté est annulé pour cause d'abus, un délai de blocage de trois ans s'applique, pendant lequel un nouveau congé par le bailleur n'est autorisé que dans des cas exceptionnels légalement définis (art. 271a, al. 1, let. e, en relation avec l'art. 271a, al. 3 CO).

En outre, le locataire peut demander une prolongation du bail de quatre ans au maximum si la résiliation du bail entraîne pour lui ou sa famille des difficultés qui ne peuvent être justifiées par les intérêts du bailleur (art. 272 CO). L'autorité compétente examine également d'office une telle prolongation si elle rejette une demande du locataire en vue d'annuler le congé (art. 273, al. 5 CO). Dans la pesée des intérêts, l'autorité compétente se fondera notamment sur les circonstances de la conclusion du bail et le contenu du contrat, la durée du bail, la situation personnelle, familiale et financière des parties ou la situation sur le marché local du logement (art. 272, al. 2 CO).

Par la suite, après avoir reçu le congé pour rénovation, le locataire a généralement le droit de se voir épargner l'exécution des travaux prévus jusqu'à son déménagement (voir *Das Schweizerische Mietrecht* (le droit suisse du bail), commentaire du SVIT, 4^e éd., art. 260-260a N 29 et 35). En cas de mise en chantier anticipée et injustifiée des travaux, le locataire peut donc faire valoir ses droits en matière de défaut et exiger qu'il y soit remédié (voir *Mietrecht für die Praxis* [le droit du bail dans la pratique, MfDP], p. 288 s.). La durée pendant laquelle il est nécessaire d'attendre le début des travaux de transformation, même dans le cas d'un bail prolongé par la justice, est toutefois controversée (MfDP généralement affirmatif, p. 288; commentaire plutôt négatif du SVIT, art. 260-260a N 37 s.).

Toutefois, le CO ne garantit pas d'autres droits au locataire. En particulier, la loi ne reconnaît aucun droit du locataire à un appartement de remplacement ou à une compensation financière. Comme une prolongation est généralement exclue si le bailleur propose au locataire un objet équivalent au logement résilié (art. 272a, al. 2 CO), il existe au moins une incitation légale pour le bailleur à offrir au locataire un logement de remplacement aux conditions correspondantes.

¹ Dans le reste du texte, seule la forme masculine générique est utilisée par souci de simplicité.

² Dans le reste du texte, seule la forme masculine générique est utilisée par souci de simplicité.

c) Dispositions de procédure dans le contexte de la résiliation de baux locatifs

Du point de vue du droit du bail, les locataires peuvent se défendre contre la résiliation d'un bail à durée illimitée en contestant le congé et en demandant une prolongation (voir les commentaires sur la protection des locataires ci-dessus). L'art. 266I, al. 1 CO stipule que le bailleur doit donner le congé en utilisant une formule agréée par le canton et qui indique au locataire la manière dont il doit procéder s'il entend contester le congé ou demander la prolongation du bail. Selon l'art. 273 CO, la partie qui veut contester le congé doit saisir l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception du congé (al. 1). Le locataire qui veut demander une prolongation du bail doit saisir l'autorité de conciliation dans les 30 jours qui suivent la réception du congé lorsqu'il s'agit d'un bail de durée indéterminée et 60 jours avant l'expiration du contrat au plus tard lorsqu'il s'agit d'un bail de durée déterminée (al. 2).

La procédure devant l'autorité de conciliation est régie par le code de procédure civile (CPC). Pendant la durée de la procédure d'annulation ou de prolongation, les effets du congé sont pendants. C'est pourquoi les locataires peuvent rester chez eux durant ce temps (voir MfdP, p. 817; commentaire du SVIT, art. 271 N 59).

La commission d'arbitrage de l'autorité de conciliation est une autorité paritaire composée d'un président neutre, d'un représentant des bailleurs et d'un représentant des locataires (art. 200, al. 1 CPC). La procédure de conciliation précède la procédure judiciaire dans le but de parvenir à un accord entre les locataires et les bailleurs. À cette fin, les parties sont convoquées à une audience de conciliation.

La procédure de conciliation en matière de loyer est facilement accessible et peu formaliste, ce qui vise à garantir un accès facilité aux personnes concernées, en l'occurrence celles qui reçoivent le congé (voir Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger [éd.], commentaire du CPC, 3^e éd., art. 202 N 1). Une procédure de conciliation peut ainsi être introduite oralement devant l'autorité de conciliation (art. 202, al. 1 CPC). En outre, la procédure est gratuite, elle n'engendre pas de frais judiciaires ni d'indemnités aux parties (art. 113, al. 1 et al. 2, let. c CPC). Ensuite, dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite, les personnes nécessiteuses ont le droit de désigner un conseiller juridique aux frais de l'État (voir MfdP, p. 121). Si un accord est obtenu dans le cadre de la procédure de conciliation, l'objet du litige est réputé chose jugée (art. 208, al. 1 et 2 CPC).

Si aucun accord ne peut être trouvé au cours de l'audience de conciliation, l'autorité de conciliation délivre l'autorisation de procéder (art. 209, al. 2, let. b CPC), avec laquelle le locataire pourra déposer un recours contre le congé auprès du tribunal civil compétent dans un délai de 30 jours (art. 209, al. 4 CPC). Par ailleurs, l'autorité de conciliation peut soumettre une proposition de jugement aux parties dans le cadre d'une procédure de protection contre le congé. Celle-ci peut être refusée par les parties dans les 20 jours suivant la communication écrite. La partie qui refuse se verra alors délivrer une autorisation de procéder (art. 210, al. 1, let. b, et art. 211, al. 1 et al. 2, let. b CPC), ce qui lui permettra de saisir le tribunal civil dans un délai de 30 jours. Si la décision proposée n'est pas dans l'intérêt des locataires (annulation du congé ou prolongation du bail conformément à la demande) et qu'elle est rejetée par le bailleur, le rôle du demandeur est inversé, c'est-à-dire qu'il incombe désormais au bailleur d'exécuter les congés qu'il a émis par le biais du droit civil (voir op. cit., commentaire du CPC, art. 211 N 7).

La procédure de conciliation s'achève par la délivrance de l'autorisation de procéder en raison de l'absence d'accord ou du rejet de la proposition de jugement. Si le destinataire de l'autorisation de procéder dépose un recours auprès du tribunal civil, une procédure judiciaire sera engagée. L'autorité de conciliation n'est plus responsable de cette procédure. Le CPC (art. 243, al. 2, let. c) prévoit dans un premier temps une procédure simplifiée, qui s'applique dans les procédures judiciaires concernant la protection contre le congé. À l'inverse de la procédure civile ordinaire la procédure simplifiée est plus appropriée dans certains domaines socialement sensibles, comme le droit du bail (voir Brunner/Gasser/Schwander, commentaire DIKE CPC, 2^e éd., art. 243 N 1 s.).

Règlementation spécifique au canton de Bâle-Ville

Une votation cantonale organisée à Bâle le 10 juin 2018 a introduit une réglementation spéciale des coûts pour les procédures judiciaires relatives au droit du bail. Plus précisément, le nouvel art. 2a de la loi du canton de Bâle-Ville sur les frais de justice (SG 154.800) prévoit qu'aucune indemnisation des parties ne sera accordée dans les procédures devant les tribunaux civils et les cours d'appel qui émanent de l'autorité de conciliation. De même, des frais de justice réduits de 200 francs au minimum et de 500 francs au maximum pour un loyer mensuel net n'excédant pas 2500 francs (pour les appartements) s'appliquent désormais également dans ce type de procédure. Les décisions de justice peuvent être portées devant le Tribunal fédéral.

Pour plus de détails sur les procédures civiles et leurs règles de procédure, il convient de se référer aux dispositions légales correspondantes (CPC; loi sur l'organisation du tribunal de Bâle-Ville [GOG], SG 154.100; loi sur le Tribunal fédéral [LTF], RS 173.110) et aux tribunaux compétents.

d) Bases constitutionnelles et légales relatives à l'aide logement de la Confédération

Selon l'art. 108 Cst., la Confédération encourage la construction de logements, l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers, ainsi que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce faisant, elle doit prendre notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

La mise en œuvre actuelle de l'art. 108 Cst. implique d'une part la construction de logements sociaux. Jusqu'à la fin de l'année 2001, l'octroi de nouvelles aides à la pierre en vertu de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) pouvait être sollicité par tous les types d'investisseurs qui s'engageaient à respecter les conditions fixées. Avec les abaissements supplémentaires des subsides sont versés à titre individuel à des ménages disposant de peu de moyens financiers en vue d'abaisser les coûts de leur logement, dans la mesure où les limites de revenu et de fortune ainsi que les prescriptions d'occupation fixées sont respectées et aussi longtemps qu'elles le sont. Les dépenses annuelles à fonds perdu pour les abaissements supplémentaires dans les domaines de la location étaient d'environ 31 millions de francs en 2019.

D'autre part, la mise en œuvre de l'art. 108 Cst. contient l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique. Se fondant sur la loi du 21 mars 2003 sur le logement (LOG), la Confédération alimente un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les deux organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse et LOGEMENT SUISSE), qui met à la disposition des promoteurs du secteur public des prêts à taux d'intérêt préférentiel. Le nombre de logements encouragés par an depuis l'introduction de la LOG en 2004 est d'environ 1500. En plus la Confédération cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), dont les membres peuvent lever des fonds à long terme à des taux d'intérêt avantageux.

e) Programmes cantonaux (construction, accessibilité, disponibilité, caractère abordable des logements pour les ménages aux revenus modestes)

Zurich

Le canton soutient la construction de logements à loyers modérés sur la base de la loi du 7 juin 2004 sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété au moyen de prêts sans intérêt d'une durée de vingt ans au maximum. L'encouragement est subordonné à une prestation de valeur égale de la part de la commune. Il s'adresse en principe à tous les promoteurs de logements en location qui s'engagent à respecter les prescriptions qu'il implique. Ces dernières années, il a été sollicité exclusivement par les coopératives d'habitation d'utilité publique, les fondations publiques et les communes (pour des logements communaux). Les logements aidés par des prêts sans intérêt ne sont loués qu'à des ménages dont le revenu et la fortune ne dépassent pas certains niveaux. En septembre 2014, les Zurichois ont accepté en votation une modification de la loi sur la construction et l'aménagement. La loi révisée autorise les communes à prescrire une part minimale de logements à

loyer ou à prix modérés. La question de savoir si la construction de logements d'utilité publique bénéficiera de la mise en œuvre locale de cette mesure est encore ouverte.

Bâle-Ville

Le canton de Bâle-Ville soutient les ménages à faibles revenus au moyen de l'aide sociale et par des contributions cantonales au loyer des familles. Il s'agit dans les deux cas d'aides individuelles non liées. Cela permet de fournir un soutien ciblé à ces ménages sur le marché du logement. Les ménages bénéficiant d'une aide individuelle sont libres de choisir leur logement et ne sont pas obligés de le quitter en cas de changement de situation en matière de revenu ou de fortune.

En plus de l'aide aux personnes, le canton de Bâle-Ville est de plus en plus actif depuis quelques années dans l'aide aux objets (encouragement spécifique de l'offre de logements d'utilité publique et à loyer modéré). Ainsi, le canton met des terrains à disposition des coopératives de logement dans le cadre d'un «contrat de partenariat de droit de superficie plus» établi avec elles. Cette approche a engendré une nouvelle dynamique auprès des coopératives de logement locales. Dans ce seul canton, environ 300 nouveaux appartements en coopérative ont été réalisés ces dernières années. De plus, 1200 appartements supplémentaires sont en construction ou à l'étude et devraient être mis sur le marché au cours des cinq prochaines années. Les appartements en coopérative sont en moyenne 20 à 30% moins chers que les appartements de rendement.

Outre les appartements en coopérative, le canton a récemment lancé son propre programme de construction de logements. Le programme de construction résidentielle «1000+» vise à créer 1000 nouveaux appartements dans son parc locatif (actuellement près de 2000 appartements) dans le segment à bas prix d'ici à 2035³. Le canton a également l'intention de créer une nouvelle fondation immobilière de droit public. L'objectif de la fondation est de garantir des logements bon marché en ville en rachetant des immeubles existants et en les louant principalement à des ménages à faibles revenus. De plus, la fondation devrait également opérer dans le secteur des nouvelles constructions à prix modérés. La loi établissant la fondation de droit public sera bientôt soumise au Grand conseil (parlement cantonal). Le programme de logement «1000+» et le projet de fondation de droit public sont directement liés au «droit au logement⁴» inscrit dans la constitution cantonale depuis 2018, selon lequel le canton doit prendre des mesures pour que les personnes résidant et enregistrées à Bâle-Ville puissent obtenir un logement répondant à leurs besoins.

En outre, en ce qui concerne la promotion du maintien de logements abordables⁵ également inscrite dans la constitution cantonale depuis 2018, le conseil d'État a adopté une proposition pour la mise en œuvre du mandat constitutionnel. Selon celle-ci, la moitié la moins chère des appartements locatifs existants dans le canton doit être protégée en limitant et en surveillant pendant cinq ans les hausses de loyer justifiées par des rénovations, des transformations ou la reconstruction de bâtiments. Ce projet de loi est également en cours de discussion au sein du parlement cantonal. À l'heure actuelle, il n'est pas connu à quel moment la législation d'application sera adoptée et quel sera son contenu exact.

En ce qui concerne la construction de logements neufs, le conseil d'État a décidé que dans le cadre du développement de nouvelles zones résidentielles (Bâle-Ville dispose à ce propos d'un potentiel considérable grâce au changement d'affectation d'anciens sites industriels), au moins un tiers des appartements devraient être proposés à des prix modérés. Le principe correspondant a été inscrit dans le plan directeur cantonal en 2018. Celui-ci constitue l'instrument de planification générale du canton, contraignant pour les autorités. Des conventions correspondantes portant sur la construction de logements à loyer modéré avec des investisseurs privés sont déjà exigées ou définies dans le cadre des contrats de développement urbain.

³ Voir communiqué de presse du 17.09.2019: <https://www.medien.bs.ch/nm/2019-1000-neue-und-preisguenstige-wohnungen-fuer-den-kanton-basel-stadt-rr.html>

⁴ Voir art. 11, al. 2, let. c, de la constitution cantonale. Les dispositions relatives à la reconnaissance du «droit au logement par le canton» ont été introduites suite à la votation du 10 juin 2018 et se réfèrent à l'initiative populaire «Droit au logement».

⁵ Voir art. 34, al. 2 à 6, de la constitution cantonale. Les dispositions relatives à l'obtention d'un logement abordable ont été intégrées à la suite de la votation du 10 juin 2018 et sont basées sur l'initiative populaire «Logement sans crainte d'expulsion. OUI à plus de considération pour les locataires âgés (initiative de protection du logement)».



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Plan d'action national de la Suisse 2020-2023

Du 15 janvier 2020

Table des matières

1	Introduction	3
1.1	Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme	4
1.2	Position du Conseil fédéral sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme	4
1.3	Des mesures pour répondre à un contexte en évolution	5
1.4	Révision du Plan d'action national	5
1.5	Cohérence des politiques, des stratégies et des plans d'action	6
2	Plan d'action national « Entreprises et droits de l'homme » 2020-2023	7
2.1	Pilier 1 : obligation de protéger incombant à l'État	8
2.1.1	Principes fondateurs	8
2.1.2	Mesures ayant trait à la législation et à l'information	8
2.1.3	Liens entre l'État et les entreprises	13
2.1.4	Respect des droits de l'homme par les entreprises dans les zones de conflit	16
2.1.5	Cohérence politique	18
2.2	Pilier 2 : Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme	23
2.2.1	Principes fondateurs	24
2.2.2	Diligence raisonnable en matière de droits de l'homme	24
2.3	Pilier 3 : Accès à des voies de recours	29
2.3.1	Principe fondateur	29
2.3.2	Mécanismes judiciaires relevant de l'État	29
2.3.3	Mécanismes de réclamation non judiciaires relevant de l'État	31
2.3.4	Mécanismes de réclamation ne relevant pas de l'État	31
3	Mise en œuvre, suivi et réexamen du NAP	32

1 Introduction

Les intérêts économiques et les droits de l'homme peuvent se renforcer mutuellement : en fournissant des solutions concrètes à des défis locaux, les entreprises contribuent à améliorer la situation en matière de droits de l'homme. Par exemple, que ce soit en Suisse ou à l'étranger, l'économie de marché peut soutenir la liberté d'expression par l'innovation dans les technologies de communication. Les entreprises, par leurs investissements, créent des postes de travail et améliorent les conditions de vie. Les entreprises suisses sont pionnières dans le développement durable et de la prospérité mondiale. Elles considèrent de plus en plus la conduite responsable des affaires comme une partie intégrante d'une bonne gestion d'entreprise et elles portent une attention croissante au respect des droits de l'homme. En effet, cela améliore leur productivité et leur positionnement sur le marché et diminue les risques potentiels pour leur réputation. La Suisse démontre un engagement qui se fonde sur la conviction que la réalisation des droits de l'homme est indispensable à un développement durable d'un point de vue économique, social et environnemental.

Les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (ci-après : Principes directeurs de l'ONU) définissent les obligations des Etats et la responsabilité des entreprises en ce qui concerne l'influence de l'activité économique sur les droits de l'homme. Le Plan d'action national (NAP) expose la manière dont la Suisse met en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. En 2016, la Confédération a adopté un premier NAP pour la période 2016-2019. Le présent Plan d'action est un plan révisé pour la période 2020-2023. Il s'appuie sur les résultats obtenus et les progrès réalisés lors de la première phase : les différents outils, brochures, guides et les initiatives multipartites développés dans le cadre du premier NAP ont permis de soutenir et orienter les entreprises dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Bien que de plus en plus d'entreprises basées et/ou actives en Suisse mettent en œuvre les Principes directeurs de l'ONU, ils restent encore insuffisamment ancrés dans les activités des entreprises, notamment dans leurs activités à l'étranger. Des défis existent notamment dans la mise en œuvre des procédures de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, et des mécanismes de réparation. La mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU est particulièrement difficile pour de nombreuses PME. En réponse aux défis identifiés, le NAP révisé présente des mesures concrètes pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par la Confédération et les entreprises.

1.1 Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Les Principes directeurs de l'ONU ont été adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme en 2011. Ces Principes sont reconnus à l'échelle internationale et clarifient les rôles complémentaires de l'État et des entreprises en matière de défense et de respect des droits de l'homme dans le cadre des activités économiques. Ils favorisent également l'instauration de règles du jeu équitables à l'échelon international.

Le dispositif contient 31 principes et repose sur trois piliers : 1) l'obligation incombant à l'État de protéger sa population contre les violations des droits de l'homme perpétrées par des acteurs privés, y compris des entreprises ; 2) la responsabilité incombant aux entreprises de respecter les droits de l'homme, y compris la diligence requise à cet effet ; et 3) la responsabilité qui incombe aux États et aux entreprises de veiller à ce que les personnes lésées puissent obtenir une réparation effective.



1.2 Position du Conseil fédéral sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

Le Conseil fédéral reconnaît le rôle crucial que l'économie peut jouer dans la réalisation et la protection des droits de l'homme. Il souhaite soutenir et encourager cela.

Le Conseil fédéral reconnaît l'obligation des États d'assurer la protection des droits de l'homme au niveau des entreprises domiciliées et/ou actives en Suisse. Il s'engage ainsi à prévenir, atténuer et réparer les atteintes aux droits de l'homme en lien avec les activités des entreprises. Il estime qu'il lui appartient de soutenir les entreprises dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU, de mettre en place des mesures incitatives à leur intention et de les appeler à respecter les droits de l'homme et d'appliquer les lois existantes en la matière. La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme (pilier 2) complète les mesures mises en œuvre par la Confédération. Le Conseil fédéral prévoit des mesures de soutien pour la mise en œuvre du pilier 2. Dans le cadre de son obligation de protection, l'État peut faire intervenir des instruments aussi bien contraignants que non contraignants et, surtout, soutenir et promouvoir des initiatives émanant des entreprises.

Selon les Principes directeurs de l'ONU, la responsabilité de respecter les droits de l'homme incombe à toutes les entreprises, indépendamment de leur taille, du secteur auquel elles appartiennent, de leur champ opérationnel, de leur régime de propriété et de leur structure. Les entreprises particulièrement exposées à des risques en matière de droits de l'homme doivent, dans leur domaine d'activité, définir leurs propres principes et procédures pour mettre en œuvre la diligence en matière de droits de l'homme. Les modalités de cette dernière dépendent de facteurs tels que la taille de l'entreprise, le type d'activités, le secteur économique et le champ géographique des activités.

Le Conseil fédéral attend des entreprises domiciliées et/ou actives en Suisse qu'elles s'acquittent dûment de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme, indépendamment du lieu où elles opèrent et qu'elles intègrent des procédures de diligence raisonnable en matière des droits de l'homme. Dès lors, les entreprises suisses doivent prévenir toute incidence négative sur les droits de l'homme.

Comme le soulignent les Principes directeurs de l'ONU, il convient toutefois de s'assurer que la charge administrative liée à la diligence raisonnable en matière des droits de l'homme soit proportionnelle aux risques d'abus par les entreprises. La gestion des risques potentiels en matière de droits de l'homme représente un défi pour les PME car elles disposent de ressources humaines, financières et techniques limitées. Pour cette raison, le NAP révisé prête une attention particulière aux besoins des PME et préconise une certaine souplesse au niveau de leur mise en œuvre. Il s'agit en particulier d'éviter des contraintes administratives et des coûts trop élevés.

1.3 Des mesures pour répondre à un contexte en évolution

Depuis l'adoption du NAP 2016-2019, le contexte national et international sur la responsabilité des entreprises n'a cessé d'évoluer. L'initiative pour des multinationales responsables a créé des débats importants, tant au Parlement que dans les médias. Sur le plan international, plusieurs États ont adopté un NAP ou ont initié un tel processus, surtout en Europe et désormais également en Asie. Certains NAP montrent une évolution du « smart mix » (combinaison de mesures contraignantes et non contraignantes), notamment en Europe.

Depuis l'adoption du NAP 2016-2019, une trentaine d'événements ont été organisés dans toute la Suisse, en partenariat avec les chambres de commerce, les associations faitières et sectorielles, touchant ainsi plusieurs centaines d'entreprises (PME y compris). Ces efforts de communication ont été complétés par un nouveau site internet (www.nap-bhr.admin.ch). Une brochure à l'attention des besoins spécifiques des PME a été publiée afin d'offrir aux dirigeants des PME un aperçu des opportunités et des défis d'une gestion d'entreprise responsable en matière de droits de l'homme. La Confédération a également soutenu le secteur privé par un guide pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU dans le secteur du négoce des matières premières¹. Un soutien accru a été apporté à des initiatives multipartites, regroupant des représentant-e-s du secteur privé, des ONG et du monde académique. La Confédération a également mené un dialogue avec les acteurs-clé pour le respect des droits de l'homme dans le cadre des grands événements sportifs, ayant abouti à la création d'un Centre indépendant pour le sport et les droits de l'homme à Genève. Dans le cadre de consultations politiques, la Suisse a promu la thématique « Entreprises et droits de l'homme » et a mené des projets dans des pays partenaires, par exemple au Mexique. La Suisse a finalement soutenu des projets de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les normes fondamentales au travail, des ateliers sur la prévention de l'exploitation des travailleurs migrants au Moyen-Orient et un Centre pour la conduite responsable des affaires au Myanmar.

1.4 Révision du Plan d'action national

La Confédération a fait évaluer le NAP par le biais d'une étude (« Gap Analysis »)². Cette étude a montré que la Suisse dispose des conditions générales adéquates pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par la Confédération et les entreprises. L'étude reconnaît que le NAP suisse réalise son devoir de protection en cohérence avec les obligations internationales de la Suisse. Elle a identifié des défis dans la mise en œuvre et formule des recommandations pour une révision du NAP 2016-2019. Ces recommandations ont été analysées dans un rapport au Conseil fédéral³. Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé la mise à jour du NAP. Dans le cadre d'un dialogue multipartite, la Confédération a discuté des différentes recommandations pour la révision du NAP 2016-2019.

¹ [The Commodity Trading Sector - Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#)

² [Bestandsaufnahme über die Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte durch den Bund und durch Schweizer Unternehmen \(14.12.2018\)](#), réalisée par le groupe de consultants *twentyfifty Ltd* (disponible en allemand uniquement).

³ Rapport du 14 décembre 2018 du DFAE et DEFR au Conseil fédéral, « [Rapport sur les principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : état des lieux de la mise en œuvre par la Confédération et les entreprises suisses](#) ».

1.5 Cohérence des politiques, des stratégies et des plans d'action

Les politiques économique, sociale, environnementale, de développement et des droits de l'homme constituent des éléments complémentaires d'une politique de promotion du développement durable. Le Conseil fédéral attache une grande importance à la cohérence de ces politiques. Cette cohérence est d'autant plus importante vis-à-vis des entreprises.

Le Plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement (ci-après : Plan d'action RSE)⁴ porte sur un large éventail de thèmes comme les conditions de travail, les droits de l'homme, l'environnement, la prévention de la corruption, la concurrence équitable, les intérêts des consommateurs, la fiscalité ainsi que la transparence. Le NAP et le Plan d'action RSE sont complémentaires car ils se concentrent sur des champs thématiques spécifiques et se réfèrent mutuellement. Le NAP révisé traite de la thématique « Entreprises et droits de l'homme » et donne de la visibilité à l'engagement de la Confédération en la matière. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un Plan d'action portant spécifiquement sur la thématique des entreprises et des droits de l'homme est justifié étant donné les défis particulièrement complexes et le besoin de sensibilisation ciblée. Le NAP vise à énoncer les priorités et les mesures du Conseil fédéral pour appuyer la mise en œuvre des obligations et engagements internationaux, et nationaux pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Le NAP suisse correspond aux critères de bonnes pratiques définis par l'ONU⁵.

Le thème de la responsabilité sociétale des entreprises ainsi que le thème des entreprises et des droits de l'homme figurent dans différentes stratégies et rapports de la Confédération⁶. L'ancrage des Principes directeurs de l'ONU dans ces documents constitue la base pour la cohérence des politiques formulées dans le domaine de l'économie et des droits de l'homme.

Le NAP contribue aux efforts de la Suisse en vue de la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable, et en particulier à l'objectif 8 « Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous », à l'objectif 12 « Établir des modes de consommation et de production durables » et à l'objectif 16 « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable ». Cette contribution s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la future Stratégie fédérale pour le développement durable 2030. Les Principes directeurs de l'ONU y constituent le cadre de référence pour les activités dans le domaine de l'économie et des droits de l'homme.

Un environnement propre, sain et durable est nécessaire à la pleine jouissance des droits de l'homme. La pollution par exemple, peut affecter le bien-être d'une personne et donc violer les droits garantis par des conventions relatives aux droits de l'homme. Le thème de l'environnement en lien avec l'économie est notamment traité dans le rapport Économie verte⁷. Le Plan d'action RSE quant à lui, présente des instruments thématiques transversaux et inclut la thématique de l'environnement.

Concernant le secteur des matières premières, le rapport du Conseil fédéral « Le secteur suisse des matières premières: état des lieux et perspectives »⁸ constate que ce secteur reste confronté à des défis, notamment liés au respect des droits de l'homme et à l'environnement. Des mesures spécifiques

⁴ « La responsabilité sociétale des entreprises - Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement », 2015, www.csr.admin.ch.

⁵ UN Working Group on Business and Human Rights: Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights.

⁶ Cf. Stratégie pour le développement durable, le Message sur la coopération internationale de la Suisse, le Rapport sur la politique extérieure, le Rapport sur la politique économique extérieure, la Stratégie droits de l'homme du DFAE, les Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme et le Plan d'action national contre la traite des êtres humains. D'autres rapports du Conseil fédéral font référence aux Principes directeurs de l'ONU, tels que le rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2018 intitulé « Entreprises et droits de l'homme : analyse comparée des mesures judiciaires et non judiciaires offrant un accès à la réparation », le rapport du Conseil fédéral du 14 novembre 2018 sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains, et le rapport du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 intitulé « Le secteur suisse des matières premières: état des lieux et perspectives » (cf. ci-dessous).

⁷ Rapport de l'OFEV du 20 avril 2016 « Économie verte – Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse ».

⁸ [Le secteur suisse des matières premières: état des lieux et perspectives](#), Rapport du Conseil fédéral (30 novembre 2018)

pour l'intégrité, la durabilité et le respect des droits de l'homme du secteur des matières premières en Suisse ont été définies et font l'objet d'un rapport séparé, établi par la Plateforme interdépartementale « Matières premières »⁹.

2 Plan d'action national « Entreprises et droits de l'homme » 2020-2023

Le NAP expose la manière dont la Suisse met en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. Il repose sur un cadre international clairement défini. Il a été mis en place en réponse à un postulat¹⁰. Il a pour objectif de renforcer la protection des droits de l'homme dans le cadre des activités économiques de la Confédération et des entreprises suisses. Ainsi, le NAP propose 35 mesures-clés. La Confédération a choisi de mettre l'accent, pour les quatre prochaines années, sur les axes prioritaires suivants :

Communication

- précision des attentes du Conseil fédéral à l'égard des entreprises ;
- renforcement du dialogue avec le secteur privé ;
- création d'un Forum « Entreprises et droits de l'homme ».

Soutien aux entreprises

- soutien ciblé aux PME, encouragement des échanges et des bonnes pratiques ;
- orientation en ce qui concerne les initiatives et certifications pour le secteur privé ;
- promotion de guides pour les entreprises ;
- renforcement de l'expertise des ambassades suisses pour soutenir les entreprises.

Cohérence politique

- sensibilisation des entreprises proches de la Confédération ;
- renforcement de la collaboration interdépartementale ;
- définition d'objectifs et d'indicateurs pour chaque mesure.

Le NAP révisé intègre un 2^{ème} pilier afin d'illustrer les mesures de soutien de la Confédération pour la mise en œuvre de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme. Bien que de plus en plus d'entreprises basées et/ou actives en Suisse prennent en compte les droits de l'homme dans le cadre de leurs activités, des défis existent. Malgré le bon-vouloir des entreprises suisses, il leur est plus difficile d'avoir la garantie que les droits de l'homme soient respectés dans l'ensemble de leur chaîne de production, notamment si elles importent des biens et services de l'étranger. C'est la raison pour laquelle le NAP révisé se concentre sur les activités économiques à l'étranger, sans exclure pour autant celles menées en Suisse.

Le NAP est structuré selon les 3 piliers des Principes directeurs de l'ONU (cf. chap. 1.1), chacun étant assorti de mesures et d'objectifs. Le NAP révisé est plus ciblé et orienté résultats que le précédent : il intègre des indicateurs qui permettent de mesurer la mise en œuvre et apportent davantage de transparence sur les résultats obtenus.

⁹ Cette plateforme est conduite par les départements fédéraux des affaires étrangères (DFAE), des finances (DFF) et de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et réunit l'AFD, la DSH, la DDC, FEDPOL, la FINMA, l'OFEN, l'OFEV, l'OFJ, le SECO et le SIF.

¹⁰ Postulat 12.3503, Alec von Graffenried, du 14 décembre 2012 *Une stratégie Ruggie pour la Suisse*.

2.1 Pillier 1 : obligation de protéger incombant à l'État

2.1.1 Principes fondateurs

Principes directeurs 1 à 3

Les Principes directeurs de l'ONU ne prévoient pas de nouvelles obligations pour l'État mais concrétisent les obligations de protection existantes en matière de droits de l'homme pour le domaine économique. Ils s'appuient essentiellement sur les conventions internationales des droits de l'homme adoptées par l'ONU, sur les conventions fondamentales de l'OIT et sur les dispositions pertinentes de la Convention européenne des droits de l'homme. Les États ont l'obligation de protéger lorsque des tiers, y compris des entreprises, portent atteinte aux droits de l'homme sur leur territoire et/ou sous leur juridiction. L'obligation de protection de la Confédération découle des engagements internationaux de la Suisse. Le Conseil fédéral considère que la prévention des atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises suisses et l'accès à des voies de recours font partie intégrante de son obligation de protection.

2.1.2 Mesures ayant trait à la législation et à l'information

Le respect des droits de l'homme est un objectif ancré dans la Constitution fédérale¹¹. La Confédération utilise les moyens d'influence dont elle dispose en recourant à des instruments juridiques non contraignants et – si nécessaire – contraignants pour encourager et exiger, d'une manière proportionnée aux risques, le respect des droits de l'homme de la part des entreprises.

La législation suisse ne prévoit aucune procédure contraignante de diligence générale relative aux droits de l'homme pour les entreprises. Concernant l'initiative populaire « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », le Conseil fédéral a proposé de soumettre l'initiative au peuple sans l'accompagner d'un contre-projet et recommande de la rejeter. Le Conseil fédéral mise sur une démarche coordonnée au niveau international et sur le Plan d'action entreprises et droits de l'homme, le Plan d'action concernant la responsabilité sociétale des entreprises et le rapport Économie verte. Le 14 juin 2018, le Conseil national a décidé d'opposer un contre-projet indirect à cette initiative. Depuis lors, les discussions se poursuivent au Parlement. Le Conseil fédéral observe ces discussions ainsi que les développements internationaux, les tendances législatives émergentes en la matière, ainsi que la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises. Notamment, il suit avec attention les évolutions législatives dans l'UE relatives à une obligation de rapport sur des informations non financières¹². La question d'élaborer un projet de consultation sur l'établissement de rapports de durabilité inspiré de la réglementation de l'UE est traité dans la mesure 13 du Plan d'action RSE 2020-2023.

Toute réglementation concernant les entreprises et les droits de l'homme devrait bénéficier d'un large soutien des parties prenantes. Le Conseil fédéral veille à ne pas créer de désavantage pour la Suisse en comparaison internationale.

Pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU 1 à 3, la Confédération se fonde sur les mesures suivantes :

¹¹ Ainsi, l'art. 35 Constitution suisse (Cst.) dispose notamment que les droits fondamentaux (art. 7 ss Cst.) doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. L'art. 54 Cst. précise les objectifs de la Confédération en matière de politique extérieure, dont les aspects prioritaires sont la lutte contre la pauvreté ainsi que la promotion du respect des droits de l'homme et de la démocratie. Selon la Constitution, le but de la Confédération est de protéger la liberté et favoriser la prospérité commune et le développement durable (art. 2 Cst.).

¹² Cf. Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes.

Mesure 1 Réglementation des exportations de matériel de guerre et des biens destinés à la surveillance d'Internet

La fabrication, le courtage, l'exportation et le transit de matériel de guerre destiné à des bénéficiaires à l'étranger sont autorisés pour autant que l'activité prévue ne soit pas contraire au droit international, aux engagements internationaux et aux principes régissant la politique extérieure de la Suisse¹³. La décision d'autoriser un marché avec l'étranger se fonde sur les critères énoncés dans l'Ordonnance sur le matériel de guerre¹⁴ et notamment sur la situation prévalant dans le pays de destination en matière de respect des droits de l'homme. En cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme dans le pays de destination, tout marché doit être refusé. Une autorisation exceptionnelle peut être faite lorsqu'il existe un moindre risque que le matériel exporté soit utilisé à des fins de violations graves des droits de l'homme.

Les biens destinés à la surveillance d'Internet (marchandises, technologies et logiciels) et des communications mobiles peuvent servir à des fins tant civiles que militaires (biens à double usage). Ils peuvent, par exemple, contribuer à la répression exercée par un État, de sorte que les entreprises qui fabriquent ou commercialisent de tels biens s'exposent à un risque d'être impliquées dans des violations des droits de l'homme. L'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles sont réglementés par l'Ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles¹⁵. Une autorisation d'exportation ou de courtage de tels biens doit être refusée lorsqu'il y a des raisons de penser que le bien destiné à l'exportation ou au courtage sera utilisé par l'utilisateur final comme moyen de répression.

Objectif	Indicateur	Compétence
Mettre en œuvre les dispositions légales réglant le transfert des biens contrôlés qui visent à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme.	Compte-rendu d'activités du Conseil fédéral aux Commissions de gestion des Chambres fédérales sur le détail des exportations de matériel de guerre ainsi que le rapport sur la politique économique extérieure qui contient dans une de ses annexes les exportations dans le cadre de la Loi sur le contrôle des biens.	DEFR

Mesure 2 Sécurité et droits de l'homme

Les entreprises de sécurité privées font face à un risque accru en matière d'atteintes aux droits de l'homme. La Confédération est tenue de veiller à ce que les entreprises soumises à la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP)¹⁶ s'acquittent de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme. La LPSP interdit aux entreprises de sécurité privées domiciliées en Suisse de participer à des hostilités s'inscrivant dans le cadre d'un conflit armé et de déployer des activités susceptibles de favoriser des violations des droits de l'homme. La LPSP contraint les entreprises de sécurité privées domiciliées en Suisse d'adhérer au Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoC). La Suisse a participé à la création de l'Association de l'ICoC, qui exige des entreprises qu'elles respectent les normes applicables en matière de droits de l'homme. Cette association dispose d'un mécanisme de réclamation pour sanctionner les abus d'une entreprise dénoncés par des collaborateurs ou des tiers. Elle a également élaboré un guide opérationnel pour la mise en place de systèmes de traitement des plaintes au sein des entreprises privées de sécurité, ainsi

¹³ Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG ; RS 514.51)

¹⁴ Ordonnance fédérale sur le matériel de guerre (OMG ; RS 514.511)

¹⁵ Loi fédérale sur le contrôle des biens (LCB ; RS 946.202) et Ordonnance sur l'exportation et le courtage de biens destinés à la surveillance d'Internet et des communications mobiles (OSIC ; RS 946.202.3)

¹⁶ Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP ; RS 935.41)

que des lignes directrices sur la prévention de l'exploitation et des abus sexuels. Des mécanismes similaires pour les victimes sont à l'étude dans le cadre d'autres initiatives multipartites.

La Suisse et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont joué un rôle central dans l'élaboration du Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées¹⁷. Ce document intergouvernemental vise à promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme lorsque des entreprises militaires et de sécurité privées opèrent dans le cadre d'un conflit armé.

La Suisse est membre de l'initiative des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme et contribue à son développement. Cette initiative s'adresse aux entreprises extractives et vise à les guider dans le maintien de la sûreté et de la sécurité de leurs opérations dans le respect des droits de l'homme, en particulier dans leur collaboration avec des forces de sécurité privées et/ou publiques. Elle participe activement au pilotage de l'initiative en assumant sa présidence sur une base rotative et s'engage notamment pour sa mise en œuvre sur le terrain et l'adhésion de nouveaux membres.

Objectif	Indicateur	Compétence
S'assurer que les entreprises soumises à la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger s'acquittent de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme.	Rapports annuels au Conseil fédéral sur la mise en œuvre de la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger. Collection d'exemples concrets d'initiatives visant à promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises privées de sécurité.	DFAE

Mesure 3 Promotion des Principes directeurs de l'ONU

Afin de promouvoir les Principes directeurs de l'ONU et communiquer les attentes du Conseil fédéral envers les entreprises et au sein de l'administration, la Confédération élabore une stratégie de communication relative à la thématique « Entreprises et droits de l'homme »¹⁸. Elle comprend :

- des activités de sensibilisation (site internet, ateliers, webinars, présentations, publications, etc.) ;
- un forum de dialogue et d'échange de bonnes pratiques (cf. mesure 26 ci-après) ;
- la communication avec les représentations suisses à l'étranger ;
- la communication avec le grand public dans le cadre d'articles, de chroniques, de portraits d'entreprises, d'analyses d'experts et d'interviews ;
- la participation à des forums de dialogue avec les cantons, le secteur privé, les ONG et la communauté scientifique, notamment dans le cadre des matières premières.

Cette stratégie de communication a pour but de diffuser et intégrer les Principes directeurs de l'ONU au sein de l'administration fédérale (cohérence des politiques), auprès des entreprises et du grand public.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir la connaissance et la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU.	Nombre de participants aux activités de sensibilisation et autres événements. L'évaluation du NAP montre que davantage d'entreprises connaissent et mettent en œuvre les Principes directeurs de l'ONU (cf. mesure 3).	DFAE, DEFR

¹⁷ Le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées pendant les conflits armés.

¹⁸ En coordination avec la mesure 4 du Plan d'action RSE 2020-2022.

Mesure 4 *Geneva Center for Business and Human Rights*

À Genève, un centre pour les entreprises et les droits de l'homme¹⁹ a été créé en 2019. Son objectif est de former les futurs chefs d'entreprise sur les questions relatives aux droits de l'homme et d'aider à orienter les débats politiques et commerciaux en évolution rapide dans ce domaine, tout en contribuant à faire de Genève la capitale des droits de l'homme. Le Centre prévoit de mener des recherches sur les défis propres aux entreprises et aux droits de l'homme, ainsi que de créer une interface entre le monde universitaire et les pratiques des entreprises pour faire avancer la recherche dans ce domaine. Le DFAE entend soutenir ce Centre.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir la recherche et les contributions académiques sur la thématique « Entreprises et droits de l'homme ».	Des recherches offrant des solutions commerciales (« business models ») pour le respect des droits de l'homme dans les activités des entreprises sont publiées par le Centre.	DFAE

Mesure 5 *Initiatives multipartites dans le domaine « Entreprises et droits de l'homme »*

Il existe plusieurs initiatives multipartites relatives aux entreprises et aux droits de l'homme. La Confédération joue un rôle actif prépondérant dans le cadre de certaines d'entre elles, comme par exemple l'Association de l'ICoC et les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme.

Conjointement avec des instances sportives internationales ayant leur siège en Suisse (dont le Comité international olympique), avec les sponsors, des ONG, des organisations internationales, et d'autres gouvernements, la Confédération travaille à la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU dans le domaine des grands événements sportifs et du sport en général. Elle a lancé un processus de dialogue multipartite qui a abouti en 2018 à la création du Centre pour le sport et les droits de l'homme, basé à Genève. Son objectif est de prévenir, atténuer et réparer les atteintes aux droits de l'homme en lien avec le sport. Le DFAE, en coordination avec l'Office fédéral du sport, accompagne cette initiative.

D'autres initiatives multipartites soutenues par la Confédération traitent des droits de l'homme, comme par exemple dans le secteur du textile, du cacao et de l'or. Celles-ci traitent d'autres dimensions également, telles que la corruption et l'environnement, et sont ainsi traitées dans le cadre de la mesure 10 du Plan d'action RSE 2020-2023.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir des initiatives multipartites relatives aux entreprises et aux droits de l'homme.	Au moins deux projets dans le cadre d'initiatives multipartites ont été soutenus par la Confédération.	DFAE, DEFR

Mesure 6 *Entreprises et défenseur-se-s des droits de l'homme*

Les défenseur-se-s des droits de l'homme agissent ou tentent d'agir, individuellement ou en association avec d'autres, pour promouvoir, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme, y compris ceux qui sont violés en raison d'une atteinte à l'environnement. Dans le cadre des activités économiques, ils peuvent être menacés, criminalisés et attaqués physiquement parce qu'ils défendent les droits de l'homme.

Les entreprises devraient connaître les préoccupations des parties prenantes susceptibles d'être concernées par leurs activités y compris celles des défenseur-se-s des droits de l'homme. Elles ne devraient pas faire obstacle à leurs activités légitimes et pacifiques.

¹⁹ <https://www.unige.ch/gsem/fr/recherche/centres/geneva-center-for-business-and-human-rights/>

Les entreprises peuvent contribuer à la protection des défenseur-se-s des droits de l'homme en intervenant auprès des autorités. La Suisse soutient les défenseur-se-s des droits de l'homme dans l'accomplissement de leur travail et s'attache à les protéger contre l'arbitraire, les menaces et la violence, y compris lorsque des abus sont commis par les entreprises. Ceci fait partie du devoir de protection de l'État. Sur la base des Lignes directrices du DFAE²⁰, les représentations suisses à l'étranger sont sensibilisées sur leur rôle et les moyens à leur disposition.

Objectif	Indicateur	Compétence
Protéger les défenseur-se-s des droits de l'homme traitant des questions liées aux activités des entreprises.	Exemple d'intervention suisse en faveur de défenseur-se-s des droits de l'homme.	DFAE

Mesure 7 Réduction des risques d'atteintes aux droits de l'homme en relation avec l'extraction et le commerce de l'or

Fin 2018, le Conseil fédéral a adopté un rapport proposant diverses mesures destinées à accroître la transparence de l'origine de l'or importé en Suisse et à renforcer le dialogue multipartite et la coopération au développement dans le domaine de la production d'or responsable²¹. Les mesures visent en particulier à améliorer la récolte et la publication d'informations relatives à l'origine de l'or importé en Suisse, ainsi que la transparence relative aux analyses de risques menées par l'industrie et aux procédures de diligence qui en découlent. La Confédération prévoit également d'encourager les bonnes pratiques et d'examiner l'utilisation de technologies en chaîne (blockchain) pour améliorer la traçabilité dans le commerce de l'or. La Suisse va continuer de soutenir la mise en œuvre du Guide de l'OCDE sur les procédures de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsable en minerais provenant des zones de conflit ou à haut risque, ainsi que d'autres guides pertinents. Conformément à l'une des recommandations du rapport cité ci-avant, l'élargissement des compétences du Bureau central du contrôle des métaux précieux sera examiné, notamment en matière de transparence relative à la provenance de l'or.

Objectif	Indicateur	Compétence
Prévenir les risques d'atteinte aux droits de l'homme en relation avec l'extraction et le commerce de l'or.	Nombre de recommandations du Rapport du Conseil fédéral « commerce de l'or produit en violation des droits de l'homme » mises en œuvre.	DFAE, DFF, DEFR, DFI

Mesure 8 Respect des droits de l'homme dans le secteur du tourisme

Le tourisme est un secteur économique important pour la Suisse. Le tourisme peut avoir des répercussions négatives sur les droits de l'homme, notamment lorsque la population locale est délogée pour laisser la place à de nouveaux hôtels, lorsque les travailleuses et des travailleurs font face à des abus de leurs droits ou lorsque des enfants sont exploités ou victimes du tourisme sexuel (cf. mesure 27 ci-après).

La Confédération soutient également un projet de table ronde sur les droits de l'homme en matière de tourisme visant l'évaluation d'impact en matière de droits de l'homme des chaînes de valeurs dans le secteur du tourisme²². Ce projet, qui se concentre dans un premier temps sur la Thaïlande, adopte une approche multipartite et a comme objectif de développer des lignes directrices pratiques pour tout le secteur.

²⁰ [Lignes directrices de la Suisse concernant la protection des défenseurs des droits de l'homme](#)

²¹ Rapport du Conseil fédéral du 14 novembre 2018, intitulé « Commerce de l'or produit en violation des droits humains ».

²² <https://www.humanrights-in-tourism.net/>

L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) joue un rôle clé dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU dans le secteur du tourisme. Ainsi, elle a notamment élaboré et adopté un Code mondial d'éthique du tourisme qui reconnaît l'importance déterminante du respect des droits de l'homme²³. En tant que membre de l'OMT, la Confédération s'attache à promouvoir activement la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU dans le secteur du tourisme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promotion de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU dans le secteur du tourisme.	Des lignes directrices pour le secteur du tourisme ont été créées. Exemple de contribution suisse à des normes/recommandations élaborées par des instances multilatérales.	DFAE, DEFR

2.1.3 Liens entre l'État et les entreprises

Principes directeurs 4 à 5

En raison de l'influence directe que la Confédération exerce sur les activités des entreprises qui lui sont proches²⁴, elle doit prêter une attention particulière à la protection des droits de l'homme, en particulier par la promotion de procédures de diligence. Le Conseil fédéral attend des entreprises proches de la Confédération qu'elles aient des pratiques exemplaires en matière de droits de l'homme²⁵.

Mesure 9 Procédures de diligence en matière de droits de l'homme par les entreprises proches de la Confédération

Le Conseil fédéral définit les objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération sur une base quadriennale. Il attend qu'elles adoptent une stratégie d'entreprise durable dans le cadre des possibilités dont elles disposent en matière de gestion²⁶. Certaines d'entre elles ont développé des procédures de diligence en matière de droits de l'homme et y font référence dans leurs rapports.

Il est nécessaire de renforcer davantage la coordination entre les Départements de la Confédération en charge des entreprises proches de la Confédération afin d'optimiser la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Le manque de mise en œuvre d'une procédure de diligence en matière de droits de l'homme répondant aux standards internationaux, par les entreprises proches de la Confédération, peut représenter un risque de réputation pour la Confédération. Le Conseil fédéral va promouvoir le rôle exemplaire des entreprises proches de la Confédération en les sensibilisant à la diligence raisonnable en matière des droits de l'homme et en renforçant l'échange de bonnes pratiques, notamment en termes de gestion des risques, du suivi ainsi que dans l'établissement de rapports destinés au public. Cette mesure volontaire s'adresse en priorité aux entreprises proches de la Confédération ayant des fournisseurs et partenaires commerciaux à l'étranger.

En outre, la Confédération pourra organiser des formations facultatives pour les membres des conseils d'administration et de la direction des entreprises proches de la Confédération au sujet des Principes directeurs de l'ONU et des procédures de diligence en matière de droits de l'homme.

²³ <http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>

²⁴ Par entreprises proches de la Confédération, on entend les entités devenues autonomes, qui sont gérées au moyen d'objectifs stratégiques au sens de l'art. 8, al. 5, de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010).

²⁵ C.f. les activités développées dans le rapport du 30 novembre 2018 « [Responsabilité sociale des entreprises \(RSE\). Exemple, la Confédération ?](#) ». Cf. aussi la mesure 9 du Plan d'action RSE 2020-2023.

²⁶ Cf. Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir le rôle exemplaire des entreprises proches de la Confédération et les encourager à développer des procédures de diligence en matière de droits de l'homme.	Exemple de procédure de diligence en matière de droits de l'homme mise en œuvre par des entreprises proches de la Confédération. Une formation au minimum a été organisée pour les entreprises proches de la Confédération.	DFF, DEFR, DETEC

Mesure 10 *Diligence en matière de droits de l'homme pour les entreprises bénéficiant du soutien de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV) et de Switzerland Global Enterprise (S-GE)*

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence environnementale et sociale²⁷ est soumise à un processus permanent de mise à jour et de développement, auquel la Suisse est associée. Cette recommandation doit permettre d'améliorer la protection contre les atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises. Elle est largement reconnue comme une norme internationale par les agences de crédit à l'exportation et d'assurances de risque à l'exportation.

La dernière révision de l'ordonnance de la SERV²⁸ consacre expressément le principe du devoir d'information en matière de droits de l'homme. Contrairement à de nombreuses agences de crédit à l'exportation, la SERV propose uniquement des garanties et des assurances (garantie pure) et n'accorde pas de crédits à l'exportation (prêts directs). Elle n'octroie pas de couvertures et décline toute responsabilité en cas de dommage lorsque, par les activités de l'assuré, un projet ne répond pas aux normes internationales.

Switzerland Global Enterprise (S-GE) promeut, sur mandat de la Confédération et des cantons, les exportations et l'implantation de firmes étrangères en Suisse, en aidant les entreprises à exploiter de nouveaux potentiels à l'international, renforçant par là même la place économique suisse. S-GE dispose d'un code de conduite²⁹ visant à prévenir toute complicité en cas d'atteintes aux droits de l'homme de la part d'entreprises suisses. Lorsque S-GE constate un abus des droits de l'homme, elle renonce au mandat en question.

Objectif	Indicateur	Compétence
S'assurer du respect des droits de l'homme dans le cadre des activités de promotion des exportations.	Processus de diligence relatif aux droits de l'homme de la SERV (source : rapport pour le Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques). Vérification du respect du code de conduite (source : rapport de controlling de S-GE au DEFR).	DEFR

Mesure 11 *Diligence en matière de droits de l'homme pour les partenariats de développement public-privé*

Le Code de conduite pour les partenaires contractuels du DFAE³⁰ établit, entre autres, le respect des droits de l'homme et l'égalité des genres comme valeurs à promouvoir dans les intérêts de la Suisse. Toute personne, entreprise, ou autre entité qui collabore avec le DFAE contribue à la promotion de ces valeurs et doit veiller à agir en conformité avec celles-ci ainsi que l'ordre juridique. Le Code de conduite

²⁷ <http://www.oecd.org/tr/echanges/sujets/credits-exportation/devoir-de-diligence-environnementales-et-sociale/>

²⁸ Ordonnance sur l'Assurance Suisse contre les risques à l'exportation (OASRE ; RS 948.101).

²⁹ <https://www.s-ge.com/fr/code-conduct>

³⁰ <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/services-publications/mandats/informations-telechargement-mandataires-beneficiaires/documents-contractuels-dfae.html>

décrit l'attitude et le comportement que le DFAE attend de ses partenaires contractuels (prestataires de biens et services, consultants, mandataires, organisations chargées de la mise en œuvre de projets et/ou bénéficiaires de contributions, etc.) en Suisse comme à l'étranger. Il revêt un caractère contraignant et fait partie intégrante de tout contrat passé entre le DFAE et ses partenaires.

Les lignes directrices de la Direction pour le Développement et la Coopération (DDC) pour l'évaluation des risques liés aux partenariats avec le secteur privé³¹ tiennent compte des incidences sur les droits de l'homme, les droits des travailleurs, les structures étatiques et l'environnement. La Confédération exclut toute collaboration avec des partenaires impliqués de manière répétée dans des atteintes aux droits de l'homme et qui ne sont pas en mesure de prouver de manière convaincante qu'ils ont réduit substantiellement les risques en la matière.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces lignes directrices, la Confédération peut collaborer avec des partenaires externes chargés de procéder à une analyse détaillée des risques, si cela est justifié par la portée du partenariat concerné. Elle veille par ailleurs à ne conclure aucun partenariat de développement public-privé avec des entreprises refusant de coopérer avec le Point de contact national Suisse pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales³².

La Confédération travaille actuellement avec d'autres donateurs à une approche de gestion des risques pour les projets de développement engageant le secteur privé qui pourrait amener à une révision des lignes directrices de la DDC pour l'évaluation des risques liés aux partenariats avec le secteur privé. Ce travail a lieu au sein du groupe de travail sur l'engagement du secteur privé du Comité des donateurs pour le développement des entreprises (DCED).

Objectif	Indicateur	Compétence
Prévenir les risques en matière des droits de l'homme dans le cadre de partenariats de développement avec le secteur privé.	Exemple montrant que les lignes directrices ont été appliquées lors de la conclusion d'un nouveau partenariat de développement avec le secteur privé. Elles intègrent une analyse en matière de droits de l'homme.	DFAE, DEFR

Principe directeur 6

La Confédération s'emploie à ce que la chaîne de valeur des biens acquis par les pouvoirs publics ne soit pas entachée par des abus en matière de droits de l'homme. Elle promeut le respect des droits de l'homme par les entreprises avec lesquelles elle effectue des transactions commerciales.

Mesure 12 Critères relatifs aux normes internationales du travail dans le cadre des marchés publics de la Confédération

Le Conseil fédéral attache une grande importance à une pratique durable des marchés publics. Celle-ci est régie par la Loi fédérale sur les marchés publics et l'ordonnance y relative³³. Selon cette loi, la Confédération doit observer le respect des conventions fondamentales de l'OIT au moins, si la prestation est à exécuter à l'étranger. L'adjudicateur peut exiger le respect d'autres standards internationaux du travail importants et réclamer des preuves correspondantes ainsi que convenir de la mise en place de contrôles.

Du fait de la révision de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics de 2012, le droit des marchés publics de la Confédération est en cours de révision. La Loi fédérale révisée prévoit l'inscription de la durabilité avec les trois piliers qui la sous-tendent (économique, protection de l'environnement, équité sociale)

³¹ Cf. SDC Risk Assessment Guidelines for Partnerships with the Private Sector: Facilitating Decision-Making to Engage with Private Partners and Encouraging the Dialogue on Critical Development Issues Related to SDC's Values and Objectives, mars 2015.

³² www.seco.admin.ch/pcn

³³ Loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1) et Ordonnance sur les marchés publics (OMP, RS 172.056.11).

dans l'article portant sur le but. Ainsi érigée en principe, la durabilité des marchés publics régira l'interprétation et l'application des dispositions de la loi et de son ordonnance d'application. Dans ses recommandations en faveur d'achats durables, la Conférence des achats de la Confédération évoque en détail les exigences sociales, écologiques et économiques à prendre en compte, y compris les droits de l'homme faisant l'objet des conventions fondamentales de l'OIT. Elle recommande l'application de critères de durabilité dans le cadre des procédures d'adjudication.

Par ailleurs, la Confédération examine la création d'une plateforme nationale. Cette plateforme viserait la promotion des achats publics durables et l'échange d'informations entre les différents niveaux étatiques dans ce domaine.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir des achats publics durables et l'échange d'informations entre les différents niveaux étatiques.	La possibilité de créer une plateforme nationale sur les achats publics durables a été examinée.	DFF, DETEC, DEFR.

2.1.4 Respect des droits de l'homme par les entreprises dans les zones de conflit

Principe directeur 7

Comme le risque de violations des droits de l'homme est plus élevé dans les zones touchées par les conflits, les États devraient faire un effort particulier pour s'assurer que les entreprises opérant dans ces contextes ne prennent pas part à ces violations. Dans ces contextes fragiles, les entreprises ne doivent pas non plus inciter des entités étatiques à violer les droits de l'homme. En ce qui concerne l'application d'une procédure de diligence dans les zones de conflit ou à haut risque, la Confédération attend des entreprises qu'elles tiennent compte des réalités locales en adoptant une approche sensible aux conflits basée sur les droits de l'homme et le principe « do no harm » (prise en compte des problèmes inhérents à des contextes fragiles).

Mesure 13 Directives sur la procédure de diligence en matière de droits de l'homme dans les zones de conflit et à haut risque

Des directives relatives aux procédures de diligence en matière de droits de l'homme dans des zones de conflit et à haut risque sont élaborées au niveau international et adoptées par plusieurs pays membres de l'OCDE. Le Conseil fédéral s'engage au niveau international pour le développement, la promotion et la mise en œuvre des normes globales. Par exemple, la Suisse soutient la mise en œuvre du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflits ou à haut risque³⁴ et est membre du groupe de gouvernance multipartite qui assure le développement, l'application et la diffusion de cette directive. Les directives s'adressent principalement aux entreprises actives dans l'extraction ou le négoce des matières premières qui opèrent dans des zones de conflit et à haut risque. Elles ont également une valeur importante pour les entreprises en aval de la chaîne de valeur, produisant des biens contenant des minerais et qui devraient mettre en œuvre une diligence raisonnable.

La Confédération soutient par ailleurs un projet du Groupe de travail de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme se concentrant sur les situations de conflit et d'après conflit. Ce projet vise à préciser les mesures pratiques que les États, les entreprises et les investisseurs devraient prendre pour prévenir et combattre les atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises dans ces contextes fragiles³⁵.

³⁴ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/guide-ocde-sur-le-devoir-de-diligence-pour-des-chaines-d-approvisionnement-responsables-en-minerais-provenant-de-zones-de-conflit-ou-a-haut-risque_9789264111158-fr

³⁵ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ConflictPostConflict.aspx>

L'UE a adopté le règlement 2017/821 du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union européenne d'étain, de tantale, de tungstène, de minerais et d'or provenant de zones de conflit et à haut risque, qui est directement applicable dans les États membres. Les dispositions pertinentes entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Conformément à la décision du Conseil fédéral du 14 août 2019, le DFJP est chargé d'examiner l'introduction d'un devoir de diligence dans le domaine des "minerais provenant de zones de conflit". Le Conseil des Etats a entre-temps adopté le 18 décembre 2019 une réglementation allant dans ce sens dans le cadre de l'élaboration d'une contre-proposition indirecte à l'initiative populaire sur les multinationales responsables. Le Conseil national ne s'est pas encore prononcé sur ce sujet. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il s'agit d'attendre la fin des débats parlementaires.

Objectif	Indicateur	Compétence
Développer, promouvoir et mettre en œuvre des directives spécifiques pour les zones de conflit à haut risque. Examiner les mesures conformément à la réglementation internationale, en particulier la préparation d'un projet de consultation.	Exemple de contribution de la Confédération aux institutions développant les directives en question. Rapport du Conseil fédéral qui examine des mesures conformes à la réglementation internationale, en particulier l'élaboration d'un projet de consultation fondé sur la réglementation européenne.	DFAE, DEFR, DFJP

Mesure 14 Prestations de conseil et d'appui des diplomates et représentations suisses à l'étranger

Les représentations suisses à l'étranger sont particulièrement bien placées pour sensibiliser les entreprises à la question des droits de l'homme et leur fournir des conseils spécifiques adaptés à la réalité du pays. Différentes représentations suisses à l'étranger présentes dans des zones de conflit ont, souvent sur une base ad hoc, lancé des initiatives innovantes pour promouvoir le respect des droits de l'homme par les entreprises suisses en prenant appui sur les Principes directeurs de l'ONU³⁶. La Confédération entend associer davantage les représentations aux activités de sensibilisation et de soutien déployées pour garantir le respect des droits de l'homme par les entreprises, notamment en formant et en sensibilisant le personnel d'ambassade, et en encourageant un meilleur échange d'expériences entre les représentations ainsi qu'avec les instances fédérales concernées à Berne.

Dans le cadre du cours sur les droits de l'homme destiné au personnel de l'administration fédérale ainsi que dans le cadre de la formation organisée pour les futurs diplomates, la Confédération consacre un module au thème des entreprises et des droits de l'homme. Elle s'attache notamment à renforcer de manière ciblée le savoir-faire du personnel travaillant dans les représentations suisses à l'étranger.

Au cours de ces dernières années, certaines représentations à l'étranger ont aidé des entreprises et des personnes concernées par des atteintes aux droits de l'homme à régler leurs différends par voie de négociation sur une base ad hoc. La Confédération examinera les possibilités de renforcer et de systématiser le soutien des représentations à l'étranger pour le règlement des différends.

Objectif	Indicateur	Compétence
Associer les représentations suisses à l'étranger aux activités de sensibilisation et de soutien déployées pour renforcer le respect des droits de l'homme par les entreprises.	Exemple de soutien d'une représentation suisse à l'étranger à une entreprise (source : rapport droits de l'homme d'une ambassade).	DFAE, DEFR

³⁶ La représentation suisse au Myanmar, par exemple, gère une plateforme d'échanges avec les entreprises suisses et d'autres représentant-e-s de groupes d'intérêt. En Colombie, la représentation suisse a élaboré un code à travers lequel les entreprises suisses s'engagent à respecter des normes sociales.

	<p>Intégration systématique du module « Entreprises et droits de l'homme » dans le cours sur les droits de l'homme destiné au personnel de l'administration fédérale.</p> <p>Participation des nouveaux diplomates en formation au module « Entreprises et droits de l'homme ».</p>	
--	---	--

Mesure 15 Sanctions économiques

La Loi fédérale sur l'application de sanctions internationales (loi sur les embargos, LEmb)²⁷ permet à la Confédération d'appliquer des sanctions non militaires décrétées par l'ONU, par l'OSCE ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans le but de faire respecter le droit international, et en particulier les droits de l'homme. La LEmb ne contient pas de sanctions à proprement parler mais s'entend plutôt comme une loi-cadre habilitant le Conseil fédéral à édicter des ordonnances en vue de la mise en œuvre de mesures de coercition. Les sanctions peuvent englober une restriction, voir une interdiction du trafic des marchandises, des services, des paiements et des capitaux ainsi que de la circulation des personnes. La stratégie de la politique en matière de sanctions est axée sur les principes de politique extérieure et de politique économique extérieure de la Suisse.

Objectif	Indicateur	Compétence
Contribuer à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, par la mise en œuvre des sanctions économiques.	La liste des sanctions en vigueur démontre que les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU sont mises en œuvre d'une manière systématique et complète. De plus, le Conseil fédéral décide sur la reprise des sanctions des principaux partenaires commerciaux, notamment l'Union européenne, après une pesée d'intérêts détaillée au cas par cas.	DEFR

2.1.5 Cohérence politique

Principe directeur 8

En vertu du principe directeur 8, les autorités fédérales ainsi que d'autres institutions publiques sont tenues, dans l'exercice de leur mandat, de connaître les obligations de l'État en matière de droits de l'homme et de les soutenir par des mesures de formation et d'information appropriées.

Mesure 16 Coopération interdépartementale

Comme le prévoit le Plan d'action RSE 2020-2023, un groupe interdépartemental sur la responsabilité sociétale des entreprises réunit les offices fédéraux impliqués dans les différents plans d'action et stratégies de la Confédération relatives à la conduite responsable des entreprises. Les offices en charge de ces plans d'actions se rencontrent régulièrement, afin d'échanger sur les activités respectives et coordonner leurs activités. Le groupe interdépartemental analyse les conflits d'intérêt et structure la discussion politique pour parvenir à une application cohérente des Principes directeurs de l'ONU au sein de l'administration.

En matière de politique internationale des droits de l'homme, un groupe interdépartemental de la Confédération (KIM) constitué de représentant·e·s des offices en charge de conventions internationales des droits de l'homme, fait office de plateforme d'échange. Les cantons y sont également représentés.

²⁷ Loi fédérale sur les embargos (LEmb ; RS 946.237)

Les activités menées dans le cadre du NAP sont régulièrement présentées au sein du groupe interdépartemental KIM.

En ce qui concerne le secteur des matières premières, la Plateforme interdépartementale « Matières premières » favorise les synergies entre les différentes politiques sectorielles et observe les évolutions nationales et internationales dans le secteur des matières premières en particulier.

Les résultats de cette coopération interdépartementale se reflètent également dans la cohérence politique entre les différents Départements lors de consultations bilatérales avec d'autres États, dans les enceintes multilatérales et prises de positions publiques.

Objectif	Indicateur	Compétence
Renforcer la cohérence politique au sein de la Confédération.	Les différentes stratégies et rapports de la Confédération en lien avec la responsabilité des entreprises font référence au NAP. Nombre de rencontres des différentes plateformes et groupes interdépartementaux. Cohérence dans les prises de positions publiques des différents Départements.	DFAE, DEFR

Mesure 17 Institution nationale des droits de l'homme

Le Centre suisse de compétences pour les droits de l'homme (CSDH) est, depuis 2011, un projet pilote pour une institution nationale des droits de l'homme (INDH). Ce projet s'est révélé être un succès. Un thème clé du CSDH est le domaine « Droits humains et économie ».

Ce projet pilote sera remplacé par une institution permanente et juridiquement ancrée. Le Conseil fédéral a approuvé le projet de loi correspondant le 13 décembre 2019 et le débat parlementaire débutera en 2020. L'INDH renforcera la protection et la promotion des droits de l'homme en Suisse. Son indépendance lui permet de coopérer avec les autorités publiques de tous les niveaux, mais aussi avec les organisations non gouvernementales, le secteur privé, la recherche et les organisations internationales, et de soutenir leurs activités en faveur des droits de l'homme. Ses tâches comprennent l'information et la documentation, la recherche, le conseil, l'éducation et la sensibilisation, la promotion du dialogue et de la coopération, ainsi que les échanges internationaux. Outre les questions nationales relatives aux droits de l'homme, son mandat lui permet également de traiter des questions relatives à la mise en œuvre en Suisse des obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir la mise en place d'une INDH qui travaille, entre autre, sur le thème « Entreprises et droits de l'homme ».	Mandats et activités de l'INDH dans le domaine « Entreprises et droits de l'homme ».	DFAE

Principe directeur 9

La Confédération conclut des accords économiques avec d'autres États ou avec des entreprises privées (p.ex. accords de protection des investissements bilatéraux, accords de libre-échange ou contrats portant sur des projets d'investissements). À cet égard, la Confédération veille à ce que la marge d'action de la politique intérieure permette à la Suisse et aux partenaires contractuels de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Le Conseil fédéral s'engage pour que le respect des droits de l'homme soit pris en compte dans les accords contractuels par le biais de dispositions destinées à assurer la cohérence. Ainsi, les partenaires

contractuels gardent leur marge d'action réglementaire pour remplir les obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme. Le Conseil fédéral favorise le respect des droits de l'homme par les entreprises dans les pays partenaires de la Suisse à travers des projets ciblés.

Mesure 18 Cohérence entre accords commerciaux et droits de l'homme

Les accords de libre-échange visent principalement à promouvoir les relations économiques bilatérales et à renforcer la compétitivité économique des États contractants. Dans le cadre des négociations portant sur des accords de libre-échange (et des accords de protection des investissements, voir ci-après), la Suisse s'engage en faveur de dispositions destinées à assurer la cohérence relative au commerce et au développement durable. Ces dispositions réaffirment l'obligation des parties de veiller au respect et à la mise en œuvre effective des accords environnementaux multilatéraux et des conventions fondamentales de l'OIT. Elles renvoient en outre à des instruments internationaux de protection des droits de l'homme ainsi qu'aux principes de la conduite responsable des entreprises. Les accords de libre-échange de la Suisse contiennent également une clause prévoyant que l'accord concerné n'entrave pas ou ne remette pas en question les engagements découlant du droit international et, partant, du respect des droits de l'homme. La surveillance de l'application des accords de libre-échange est confiée à des comités mixtes. La société civile est associée à la préparation des rencontres des comités mixtes, notamment par le biais du Groupe de liaison OMC/ALE. Par ailleurs, le Conseil fédéral continue de suivre les développements internationaux relatifs aux procédures de diligence en matière de droits de l'homme dans l'établissement des accords commerciaux (*impact assessments*).

Dans le cadre des négociations sur des accords de protection des investissements (API), la Suisse s'engage en faveur de l'introduction de dispositions de cohérence. La Confédération a élaboré des dispositions pour renforcer la cohérence des API avec les objectifs du développement durable (par ex. disposition relative au droit de réglementer ; référence aux droits de l'homme ou la conduite responsable des entreprises dans le préambule). Ces dispositions relèvent l'importance d'interpréter et d'appliquer ces accords de manière cohérente avec d'autres engagements internationaux pris par la Suisse et ses pays partenaires tels qu'en matière de protection des droits de l'homme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Renforcer la cohérence entre les accords commerciaux de la Suisse et le respect des droits de l'homme.	<p>Les références aux droits de l'homme, la conduite responsable des entreprises ou le droit de réglementer sont intégrés dans les accords commerciaux (ALE/API) proposés au Parlement.</p> <p>Le sujet est discuté au sein du Groupe de liaison OMC/ALE.</p>	DEFR

Principe directeur 10

La Confédération doit contribuer à ce que les institutions multilatérales traitent de manière active et cohérente le thème « Entreprises et droits de l'homme ». Ceci ne concerne pas uniquement les institutions multilatérales traitant de questions commerciales mais toutes les institutions multilatérales pertinentes. La Confédération s'engage pour l'égalité de concurrence internationale en matière d'entreprises et de droits de l'homme.

Mesure 19 Respect des droits de l'homme et des normes du travail dans le cadre des institutions financières

En règle générale, l'évaluation des risques environnementaux et sociaux fait partie intégrante du processus d'approbation de chaque projet ou programme dans le cadre de la coopération économique de la Suisse. L'objectif est de s'assurer que les investissements de la Suisse sont conformes à toutes les lois et réglementations applicables, y compris les normes internationales de droits de l'homme.

Les investissements du Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) font l'objet d'un processus complet de diligence couvrant les questions environnementales, sociales (y compris les conditions de travail) et de gouvernance (ESG). Lorsque les risques ESG sont considérés, les normes pertinentes en matière de droits de l'homme sont toujours prises en compte. Ainsi, les risques en matière d'abus des droits de l'homme sont examinés dans le processus de décision relatif à l'investissement. Les partenaires de SIFEM (gestionnaires de fonds) sont tenus de soumettre un rapport annuel ou semestriel, couvrant les questions de gestion ESG, mais également les accidents ou événements ESG importants. Cela permet un suivi approfondi des questions relatives aux droits de l'homme tout au long du cycle d'investissement, au-delà de l'évaluation initiale de la situation.

Dans le cadre de son engagement dans les institutions financières internationales, la Suisse promeut activement le renforcement systématique des normes ESG³⁰. Elle soutient des exigences de transparence élevées, contribuant au renforcement des comités d'inspections indépendantes répondant aux éventuelles plaintes déposées par des communautés touchées par des projets, et ce dans le but d'amoinrir les impacts négatifs potentiels en matière de droits de l'homme. L'élaboration des cadres et programmes exemplaires des institutions financières internationales contribue à la promotion des normes ESG et du respect de droit des hommes au niveau international ainsi qu'à la compréhension commune des problèmes.

Objectif	Indicateur	Compétence
S'assurer que les investissements et projets soutenus par la Suisse dans le cadre de la coopération économique au développement et dans le cadre des institutions financières internationales n'ont pas d'incidence négative en matière de droits de l'homme et servent de pratiques exemplaires au niveau international.	Processus de diligence relatif aux droits de l'homme dans le cadre des investissements SIFEM (source : rapport succinct du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques). Interventions de la Suisse au sein des institutions financières internationales en faveur de la promotion des normes ESG et des droits de l'homme ainsi que pour le renforcement de la transparence.	DEFR

Mesure 20 Promotion des Principes directeurs de l'ONU dans le cadre de consultations, dialogues et projets bilatéraux

La Confédération aborde systématiquement la thématique « Entreprises et droits de l'homme » dans le cadre des consultations politiques et des dialogues sur les droits de l'homme menés avec les États partenaires. Lors de la préparation de consultations et de dialogues, le DFAE associe à ses travaux non seulement différents services fédéraux, mais aussi des représentant·e·s d'autres milieux intéressés tels que le secteur privé et la société civile.

La Confédération soutient des projets bilatéraux concrets pour promouvoir les Principes directeurs de l'ONU. De plus, dans le cadre du dialogue politique et des partenariats stratégiques menés avec les gouvernements des pays d'accueil, elle thématise des situations dans lesquelles des entreprises suisses se trouvent confrontées à des réglementations, des politiques ou d'autres activités du pays d'accueil qui entravent le respect des droits de l'homme par des entreprises suisses.

Objectif	Indicateur	Compétence
Encourager les autres États à élaborer des stratégies (NAP) et activités visant à mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU.	Exemple de dialogue droits de l'homme contenant un chapitre spécifique sur les entreprises et les droits de l'homme. Exemple d'intégration des Principes directeurs de l'ONU dans le cadre de consultations politiques et économiques.	DFAE, DEFR

³⁰ Cf. mesure 12 du Plan d'action RSE 2020-2023

Mesure 21 Soutien aux instances onusiennes en charge de la promotion des Principes directeurs de l'ONU

Le Groupe de travail de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont pour mandat de promouvoir la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU³⁹. Ils se mobilisent notamment pour que les États appliquent les Principes directeurs de l'ONU au niveau national et que ces derniers soient ancrés dans d'autres organisations et instruments internationaux. La Confédération continuera de les soutenir politiquement et financièrement, de même que le Forum annuel de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme à Genève. La Confédération collabore ainsi avec ces instances sur plusieurs projets, qui visent à :

- prendre en compte les questions de genre dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU ;
- développer des lignes directrices faisant autorité pour l'application des Principes directeurs de l'ONU à des questions clés liées au développement, à l'utilisation et à la gouvernance des technologies numériques ;
- clarifier les mesures pratiques que les États, les entreprises et les investisseurs devraient prendre pour prévenir et combattre les violations des droits de l'homme commises par les entreprises dans les situations de conflit et d'après-conflit ; et
- améliorer l'accès des victimes à des mécanismes de réparation en cas de participation des entreprises à des violations de droits de l'homme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir l'ONU politiquement et financièrement dans la promotion des Principes directeurs de l'ONU et développer des outils contenant des recommandations pratiques pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU.	Exemple de mise en œuvre de projet de l'ONU soutenu par la Suisse. Exemple de prise en compte de la position de la Suisse, par exemple lorsqu'elle répond aux questionnaires des procédures spéciales.	DFAE

Mesure 22 Engagements de la Suisse en faveur des Principes directeurs de l'ONU au niveau multilatéral

En juin 2014, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a institué un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un accord juridiquement contraignant concernant les entreprises et les droits de l'homme⁴⁰. Un premier projet de traité présenté en juillet 2018 définit les objectifs et la portée d'une future convention, les responsabilités des États et des entreprises, et l'accès des victimes à la justice. Selon le projet, le traité s'appliquera aux atteintes aux droits de l'homme dans le contexte des activités économiques à caractère transnational. La Suisse concentre ses efforts sur la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Elle continuera de suivre ce processus en restant attentive à la cohérence avec les Principes directeurs de l'ONU.

La Suisse adresse des recommandations relatives au respect des droits de l'homme par les entreprises, lors de l'Examen périodique universel (EPU) d'autres gouvernements. De manière générale, la Suisse prendra davantage compte de la thématique « Entreprises et droits de l'homme » dans les recommandations et rapports réguliers qu'elle fait aux organes de traités onusiens. En novembre 2017, dans le rapport présenté par la Suisse dans le cadre du 3^e cycle de l'EPU, la Suisse a informé sur les activités menées dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme. Elle a reçu des recommandations relatives à la thématique « Entreprises et droits de l'homme », qu'elle a en partie acceptées et mises en œuvre.

³⁹ Cf. Conseil des droits de l'homme de l'ONU, résolution A/HRC/RES/26/22.

⁴⁰ Cf. Conseil des droits de l'homme de l'ONU, résolution A/HRC/26/RES/26/9, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>.

A l'OIT, la Suisse soutient le suivi de la résolution de 2016 sur les Principes directeurs de l'ONU et les chaînes d'approvisionnement mondiales⁴¹. Elle se prononce sur les violations des droits fondamentaux au travail perpétrées par d'autres pays membres de l'OIT. En 2019, la Suisse s'est engagée pour l'adoption d'une Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail⁴². Cette déclaration sur l'avenir du travail place les droits des travailleurs ainsi que les besoins, les aspirations et les droits de toutes les personnes au cœur des politiques économiques, sociales et environnementales. La Confédération promeut en outre les recommandations de la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT. La promotion de ces recommandations se fait dans le cadre des activités de promotion du NAP afin de fournir une orientation aux entreprises pour le respect des normes du travail.

La Suisse a participé activement à l'élaboration de la recommandation⁴³ sur les droits de l'homme et les entreprises adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 mars 2016. Par la mise en œuvre du NAP, la Suisse contribue à la mise en œuvre de cette recommandation. Elle soutient également les activités du Conseil de l'Europe en vue d'améliorer l'accès à la réparation pour les victimes et sa plateforme en ligne sur la thématique « Entreprises et droits de l'homme ».

Objectif	Indicateur	Compétence
Influencer les activités des instances multilatérales sur la thématique « Entreprises et droits de l'homme » de manière compatible avec les intérêts suisses.	Exemple de contribution suisse à des normes/recommandations élaborées par des instances multilatérales.	DFAE, DEFR

2.2 Pilier 2 : Responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme

L'interdépendance croissante des entreprises à travers des chaînes de valeur globales a placé les questions des conditions de travail, des droits de l'homme mais aussi la corruption et l'environnement au centre des préoccupations politiques et sociales. Aussi bien les entreprises que les parties prenantes de la société civile s'attachent à soutenir et à promouvoir le respect des droits de l'homme, notamment dans le cadre de leur gestion responsable des affaires. Plusieurs associations faitières de l'économie et des associations de branche suivent activement la thématique des droits de l'homme et incitent leurs membres à mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. Par exemple, dans le cadre du Pacte mondial de l'ONU, plusieurs entreprises suisses s'engagent explicitement à respecter la liberté d'association et reconnaissent le droit de négociation collective dans les pays où ces droits sont limités, voire pas reconnus; elles participent à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire; elles cherchent à abolir le travail des enfants; et s'activent à éliminer toute forme de discrimination en matière d'emploi et de profession⁴⁴.

L'engagement de la Confédération pour la promotion des Principes directeurs de l'ONU aux niveaux national et international vise à créer des conditions-cadres adéquates et à aider les entreprises suisses à mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU. Le respect des droits de l'homme par le secteur privé permet de renforcer le positionnement international des entreprises suisses en tant qu'acteurs responsables et compétitifs sur le long terme. Ainsi, le Conseil fédéral soutient les entreprises dans la mise en œuvre de leur responsabilité en matière de droits de l'homme. Le pilier 2 du NAP contient les mesures qui concernent les activités du secteur privé en matière de respect des droits de l'homme. Il vise en particulier à soutenir les PME en matière de respect des droits de l'homme.

⁴¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_497555.pdf

⁴² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_711695.pdf

⁴³ [Recommandation CM/Rec \(2016\)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises.](#)

⁴⁴ Cf. Les membres du réseau suisse du Pacte mondial de l'ONU, une initiative appelant les entreprises à aligner leurs stratégies et opérations sur plusieurs principes relatifs aux droits de l'homme, aux normes internationales du travail, à l'environnement et à la lutte contre la corruption. Cf. mesure 6 du Plan d'action RSE 2020-2023.

2.2.1 Principes fondateurs

Principes directeurs 11 à 15

Les activités des entreprises génèrent certes des investissements, des emplois et de la croissance économique, mais sont également susceptibles de produire des effets secondaires parfois indésirables. Le Conseil fédéral attend des entreprises qu'elles mettent en œuvre une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme.

Selon les Principes directeurs de l'ONU, la responsabilité de respecter les droits de l'homme est une norme de conduite générale que l'on attend de toutes les entreprises où qu'elles opèrent. Elle existe indépendamment des capacités et/ou de la détermination des États de remplir leurs propres obligations en matière de droits de l'homme. La responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme porte sur les droits de l'homme et les principes internationalement reconnus, à l'inclusion de ceux ancrés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU : Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, Principes relatifs aux droits fondamentaux contenus dans les huit conventions fondamentales de l'OIT⁴⁵. En outre, les mécanismes régionaux du Conseil de l'Europe⁴⁶, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, revêtent une importance pour la Suisse. Selon les circonstances, les entreprises sont tenues de respecter des normes supplémentaires. Cela concerne notamment les normes relatives aux groupes de population vulnérables⁴⁷ telles que les conventions relatives à la protection des peuples autochtones, des femmes, des minorités, des enfants ainsi que des personnes handicapées⁴⁸.

En Suisse, les PME revêtent une importance particulière car elles composent la majeure partie du tissu économique. Étant donné les ressources en personnel limitées et l'expertise restreinte dans le domaine des droits de l'homme, la gestion des risques peut représenter un défi de taille. Les PME disposent de bonnes pratiques, mais elles n'ont généralement pas de réponse systémique aux questions qui se posent en relation avec les droits de l'homme. Les concepts tels que décrits dans les enceintes internationales (OCDE, ONU, etc.) doivent être traduits d'une manière qui reflète leur réalité commerciale et leurs ressources limitées. Pour cette raison, les PME sont encouragées à utiliser les mesures de soutien mises en place par la Confédération et des associations faitières.

2.2.2 Diligence raisonnable en matière de droits de l'homme

Principes directeurs 16 à 21

La diligence raisonnable en matière de droits de l'homme est au cœur du deuxième pilier des Principes directeurs de l'ONU. Ce processus devrait consister à (1) identifier les risques et incidences potentiels et effectifs, (2) prendre des dispositions pour les minimiser, (3) contrôler l'efficacité des mesures prises, et (4) établir des rapports sur les activités menées et sur les risques identifiés. Il s'agit du mécanisme le plus important afin de prévenir des atteintes aux droits de l'homme. Les entreprises doivent prévenir ou atténuer les effets négatifs sur les droits de l'homme qui sont directement liés à leurs activités, produits ou services dans le cadre d'une relation commerciale, même si elles ne contribuent pas à ces effets. Les relations commerciales au sens des Principes directeurs de l'ONU englobent les relations au sein de la chaîne de valeur d'une entreprise ainsi que ses liens avec d'autres entités étatiques et non-étatiques liées à ses activités, ses produits ou ses services commerciaux.

⁴⁵ Les huit conventions fondamentales de l'OIT comprennent les principes suivants : liberté d'association et droit de négociation collective, élimination du travail forcé, abolition du travail des enfants, interdiction de toute discrimination en matière d'emploi et de profession.

⁴⁶ https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/aussenpolitik/internationale_organisationen/europarat.html

⁴⁷ Cf. chapitre IV, para. 40 des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

⁴⁸ Cf. (1) Déclaration sur les droits des peuples autochtones ; (2) Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; (3) Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; (4) Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; (5) Convention relative aux droits de l'enfant ; (6) Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Mesure 23 *Evaluation de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises*

La Confédération a pour objectif d'examiner les progrès dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises et notamment des procédures de diligence en matière de droits de l'homme. Cet examen externe sera combiné avec la mesure 16 du Plan d'action RSE 2020-2023 qui prévoit l'examen de la mise en œuvre de la Due Diligence Guidance de l'OCDE. Il vise à mieux connaître les défis dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU. Les efforts fournis par les associations faitières et sectorielles seront pris en considération.

Des initiatives privées telles que B Lab ou le Corporate Human Rights Benchmark (CHRB), visent à évaluer la façon dont les entreprises prennent en compte les droits de l'homme dans leurs activités. Le CHRB évalue 101 des plus grandes entreprises du monde cotées en bourse sur un ensemble d'indicateurs liés aux droits de l'homme, puis les classe selon leurs performances. Une initiative au niveau suisse est en cours de développement. La Confédération soutient de telles initiatives car elles encouragent l'engagement des entreprises. Elles contribuent à la transparence en produisant des évaluations approfondies et des classements sur la façon dont les entreprises d'un secteur spécifique s'acquittent de leurs responsabilités en matière des droits de l'homme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Examiner les progrès dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises basées et/ou actives en Suisse.	Publication des résultats de l'étude externe sur la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises.	DFAE, DEFR

Mesure 24 *Soutien aux initiatives sectorielles*

Les associations faitières et sectorielles contribuent à l'élaboration d'initiatives sectorielles qui jouent un rôle important pour la sensibilisation des entreprises et la mise en pratique de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Les associations faitières et les initiatives sectorielles peuvent répondre de manière très concrète à des défis inhérents à un secteur économique. En effet, les entreprises d'un même secteur font souvent face à des difficultés similaires, pour lesquelles il peut être difficile et/ou coûteux d'y répondre seule. Les entreprises (et notamment les PME) peuvent augmenter leur sphère d'influence en participant à de telles initiatives.

La Confédération va davantage collaborer avec les initiatives sectorielles, les associations et les chambres de commerce qui font la promotion des Principes directeurs de l'ONU et qui soutiennent les activités des entreprises pour le respect des droits de l'homme⁴⁹. Il s'agira d'identifier quelles initiatives et quels acteurs pourront substantiellement améliorer la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par les entreprises. La priorité sera donnée aux initiatives contribuant à la formation des entreprises en matière de diligence raisonnable ainsi qu'à celles développant des outils pratiques utiles aux PME. Les outils développés par des initiatives soutenues et reconnues dans le cadre du NAP seront mis à disposition des entreprises en ligne.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir et collaborer avec des entreprises développant des solutions pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU.	Collaboration de la Confédération avec une initiative sectorielle pour développer un outil relatif aux droits de l'homme.	DFAE, DEFR

⁴⁹ Cf. mesure 10 du Plan d'action RSE 2020-2023.

Mesure 25 Promotion du Helpdesk du BIT pour les entreprises

Le Helpdesk du Bureau international du travail (BIT) pour les entreprises est un service central destiné aux dirigeants d'entreprises et aux employés désireux de mieux aligner leurs activités sur les normes internationales du travail et d'établir de bonnes relations de travail. Il fournit un service d'assistance individuelle afin de répondre aux questions spécifiques et un site internet qui donne accès aux outils et aux ressources du BIT pour les entreprises. Les demandes spécifiques concernant l'application des normes internationales du travail dans les activités de l'entreprise peuvent être adressées directement par e-mail au BIT. Ce service d'assistance gratuit et confidentiel s'adresse aussi organisations patronales et aux entreprises individuelles. Les réponses sont préparées par une équipe d'experts du BIT et se fondent sur les instruments normatifs, les documents stratégiques et les outils de l'OIT.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir le recours au Helpdesk du BIT pour les questions relatives à l'application des normes internationales du travail.	Nombre de requêtes soumises au Helpdesk du BIT et nombre de visites sur la page internet du Helpdesk (source : rapport annuel de l'OIT sur les services fournis par le Helpdesk).	DEFR

Mesure 26 Promotion des bonnes pratiques

Afin d'encourager et promouvoir les bonnes pratiques des entreprises en matière de protection des droits de l'homme, la Confédération organisera un forum intitulé *Forum suisse « Entreprises et droits de l'homme »*. Ce forum servira de plate-forme aux parties prenantes afin de discuter des tendances et des défis dans la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU et de promouvoir le dialogue et la coopération notamment concernant les défis opérationnels rencontrés dans certains secteurs. Le forum servira en particulier à identifier les bonnes pratiques pour les PME. La Confédération pourra envisager la création d'un prix « *Swiss Business and Human Rights Award* » pour récompenser les entreprises apportant une contribution exemplaire dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir les bonnes pratiques des entreprises en matière de protection des droits de l'homme.	Lancement du Forum suisse « Entreprises et droits de l'homme ». Nombre d'entreprises participantes.	DFAE, DEFR

Mesure 27 Promouvoir la lutte contre toute forme d'exploitation des enfants dans les chaînes d'approvisionnements

L'exploitation des enfants comprend notamment le travail des enfants, le travail forcé, l'exploitation sexuelle et la traite des enfants. La Confédération développe des outils et organise des événements pour sensibiliser les entreprises sur la thématique de l'exploitation des enfants sous toutes ses formes. Elle collabore avec la société civile et le secteur privé à cette fin.

La Confédération met en place des partenariats avec le secteur privé et la société civile, afin de mettre en œuvre l'objectif 8.7 de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Ceux-ci visent à mettre fin au travail des enfants sous toutes ses formes d'ici à 2025, ainsi qu'au travail forcé, à l'esclavage moderne et à la traite des êtres humains d'ici à 2030. La Confédération analyse sa participation à l'Alliance mondiale 8.7 qui vise à renforcer la coopération, la coordination et l'assistance internationales grâce à des partenariats multipartites appropriés.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 14 août 2019, le DFJP est chargé d'examiner l'introduction d'un devoir de diligence pour lutter contre le "travail des enfants". Le Conseil des Etats a entre-temps adopté le 18 décembre 2019 une réglementation allant dans ce sens dans le cadre de l'élaboration d'une contre-proposition indirecte à l'initiative populaire sur les multinationales responsables. Le Conseil national ne s'est pas encore prononcé sur ce sujet. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il s'agit d'attendre la fin des débats parlementaires.

Par rapport à la prévention de l'exploitation des enfants dans le tourisme, la Confédération participe à une campagne de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants dans le tourisme. Intitulée *ne-detournez-pas-le-regard.ch*, elle vise à sensibiliser le public au problème de l'exploitation sexuelle des enfants et des mineurs dans le cadre du tourisme. Un formulaire permettant de signaler à l'Office fédéral de la police (fedpol) les soupçons de tourisme sexuel impliquant des enfants est disponible sur le site internet de la campagne. La campagne couvre désormais de plus en plus de pays européens. Au travers de la campagne *ne-detournez-pas-le-regard.ch*, la Confédération participe au réseau international ECPAT, qui lutte contre toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants. Elle participe régulièrement aux rencontres et s'implique dans les discussions.

Objectif	Indicateur	Compétence
Promouvoir la lutte contre toute forme d'exploitation des enfants.	<p>Lancement d'un événement/outil pour sensibiliser les entreprises sur la thématique de l'exploitation des enfants.</p> <p>Diffusion de la campagne <i>ne-detournez-pas-le-regard.ch</i> par la Confédération.</p> <p>Participation au réseau international ECPAT.</p> <p>Participation de la Suisse à l'Alliance mondiale 8.7 a été examinée.</p>	DEFR, DFJP

Mesure 28 Promotion de l'égalité entre femmes et hommes

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de tenir compte des incidences négatives des activités des entreprises qui peuvent toucher les femmes et les filles de manière disproportionnée. Le secteur privé joue un rôle fondamental pour faire progresser l'égalité des genres et les droits des femmes. En décembre 2018, le Parlement a doté la législation suisse d'une procédure contraignante de diligence en matière d'égalité salariale, à travers l'adoption d'une modification de la Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes⁵⁰. Celle-ci prévoit une obligation pour les employeurs publics ou privés à partir de 100 salarié-e-s de procéder à des analyses régulières de l'égalité salariale. Cette nouvelle obligation entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2020. L'analyse de l'égalité salariale est vérifiée par un organe indépendant et l'employeur informe son personnel des résultats de l'analyse. Les entreprises qui, à la suite de cet examen, démontrent qu'elles respectent l'égalité salariale sont exemptées de nouvelles analyses. Les nouvelles dispositions, limitées à 12 ans, feront l'objet d'une évaluation neuf ans après leur entrée en vigueur. La Confédération met à disposition un instrument d'autoanalyse gratuit – appelé Logib – qui permet de vérifier s'il existe des inégalités salariales dans une entreprise comptant au moins 50 employé-e-s⁵¹.

Objectif	Indicateur	Compétence
Réaliser l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.	<p>Nombre d'entreprises utilisant le logiciel Logib.</p> <p>Exemple de publication par des entreprises du secteur public des résultats détaillés de l'analyse de l'égalité des salaires et de la vérification.</p> <p>Exemple de publication par des sociétés cotées en bourse des résultats de l'analyse de l'égalité des salaires dans leur rapport annuel.</p>	BFEG

⁵⁰ Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg ; RS 151.1)

⁵¹ <https://www.ebg.admin.ch/eba/fr/home/prestations/outil-d-autocontrôle--logib.html>

Mesure 29 Partenariats public-privé pour le respect des droits de l'homme dans la chaîne de valeur

Afin de promouvoir le respect du droit du travail et des droits de l'homme dans les entreprises, la Confédération, en collaboration avec l'OIT, soutient les programmes Better Work pour l'industrie du textile et Sustaining Competitive and Responsible Enterprises (SCORE), qui se concentre sur les conditions de travail dans les PME. Ces projets sont menés en collaboration avec l'OIT, les gouvernements, le secteur privé et les syndicats et se fondent sur le respect des normes fondamentales du travail, y compris la lutte contre le travail des enfants et le travail forcé dans la chaîne d'approvisionnement. Les outils développés par ces programmes sont à disposition du secteur privé⁵².

La Confédération soutient un projet de promotion de la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme afin de prévenir l'exploitation des réfugié-e-s et travailleur-euse-s migrant-e-s provenant de Syrie dans les pays voisins (Turquie, Liban, Jordanie). L'objectif est de renforcer la contribution des entreprises à la création d'opportunités de travail décent et à la prévention de l'exploitation dans les secteurs du textile, de l'agriculture et de la construction dans ces trois pays.

Dans ses activités de politique étrangère, la Suisse promeut en outre la lutte contre la traite des êtres humains, avec la participation du secteur privé (partenariat public-privé).

Objectif	Indicateur	Compétence
Établir des partenariats avec le secteur privé afin de soutenir la création d'opportunités de travail décent dans les chaînes de valeur.	Contributions de la Suisse et du secteur privé aux programmes Better Work et SCORE, ainsi qu'à des projets spécifiques sur l'exploitation des travailleur-euse-s migrant-e-s.	DFAE, DEFR

Mesure 30 Guides et outils pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU

La plupart des entreprises utilisent des certifications et des labels privés pour assurer le respect des normes sociales et environnementales dans la chaîne de valeur (p.ex. UTZ, commerce équitable, amfor/BSCI, etc.). La Confédération souhaite contribuer à orienter les entreprises sur le contenu des certifications afin qu'elles sachent quel standard couvre la diligence raisonnable en matière de droits de l'homme selon les Principes directeurs de l'ONU.

En vertu de la recommandation n° 11 du Rapport de base sur les matières premières destiné au Conseil fédéral, la Confédération a élaboré en novembre 2018, en collaboration avec un groupe multipartite (cantons, société civile et secteur privé), un Guide pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU par le secteur du négoce des matières premières. Ce guide donne des conseils pratiques pour la mise en œuvre d'une diligence raisonnable tout au long de la chaîne de valeur. Des mesures pour diffuser et promouvoir sa mise en œuvre seront développées, notamment dans le cadre d'événements de sensibilisation et d'ateliers pratiques.

Concernant l'examen de diligence dans les chaînes de valeur, l'OCDE a élaboré des guides qui contiennent des recommandations pratiques destinées aux entreprises. En mai 2018, elle a publié un guide qui s'adresse à toutes les entreprises dont les chaînes de valeur présentent des risques, indépendamment de leur secteur d'activité et de leur taille. D'autres guides sont destinés à des secteurs spécifiques comme le secteur agricole, financier ou textile⁵³.

Il existe actuellement de nombreux guides et outils développés au niveau international. Afin de soutenir leur adaptation et mise en œuvre en Suisse, la Confédération pourra envisager la traduction de certains d'entre eux dans les langues nationales. En raison de la complexité de ces guides, certaines

⁵² <https://www.nap-bhr.admin.ch/napbhr/de/home/unternehmen/multistakeholder-initiativen.html>

⁵³ <http://mneguidelines.oecd.org/due-diligence/> et www.csr.admin.ch > Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement

entreprises, en particulier les PME, peuvent avoir des difficultés à les intégrer dans leurs pratiques opérationnelles. Des outils en ligne interactifs très simples peuvent servir de point de départ pour les PME. La Confédération va développer des outils servant à l'analyse des risques et l'identification de mesures pour les PME. Ces outils permettront une évaluation afin d'identifier des mesures à prendre pour améliorer leur diligence raisonnable en matière de droits de l'homme²⁴.

Objectif	Indicateur	Compétence
Guider les entreprises pour mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU.	Développement et mise à disposition d'outils pratiques pour des entreprises sur www.nap-bhr.admin.ch .	DFAE, DEFR

2.3 Pilier 3 : Accès à des voies de recours

De nombreuses entreprises ont mis en place des mécanismes permettant à leurs employés et/ou partenaires commerciaux de faire part de leurs préoccupations quant à d'éventuelles atteintes aux droits de l'homme, voire de porter plainte. Gérer ces requêtes à l'interno, par exemple sous forme de médiation, permet bien souvent d'obtenir des résultats satisfaisants pour les parties affectées. Lorsqu'une solution constructive ne peut pas être trouvée, il est du devoir de l'État de mettre à disposition des mécanismes judiciaires et non-judiciaires permettant aux victimes d'obtenir réparation.

2.3.1 Principe fondateur

Principe directeur 25

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'accorder l'accès à des voies de recours aux victimes de violations des droits de l'homme perpétrées sur son territoire et/ou sous la juridiction de la Suisse. Pour ce faire, il veille en première ligne au bon fonctionnement du système judiciaire suisse et à l'existence de mécanismes alternatifs, extrajudiciaires, de résolution des différends.

Le Conseil fédéral reconnaît sa responsabilité d'assurer aux personnes concernées un accès à des mécanismes de recours lorsque des entreprises domiciliées en Suisse sont impliquées dans des violations de droits de l'homme à l'étranger et que les victimes dans le pays d'accueil n'ont pas accès à des voies de recours efficaces. Il s'agit de considérer une combinaison intelligente de mécanismes judiciaires et extrajudiciaires.

2.3.2 Mécanismes judiciaires relevant de l'État

Principe directeur 26

Des mécanismes judiciaires internes (tribunaux) peuvent être saisis pour des cas relatifs à des atteintes aux droits de l'homme commises par des entreprises. La Confédération entend assurer l'efficacité de ces mécanismes. Pour cela, elle développe des mesures visant à réduire les obstacles juridiques, pratiques et autres qui pourraient amener à empêcher l'accès des victimes aux voies de recours. A cet égard, il est primordial de prêter une attention particulière aux obstacles supplémentaires auxquels sont confrontées les femmes.

Dans ce contexte, il convient de clarifier la dimension extraterritoriale d'éventuels mécanismes judiciaires. Le Conseil fédéral soutient les efforts pour une meilleure compréhension des bases juridiques dans divers pays et encourage le recours aux procédures internationales existantes. Dans certaines circonstances, le droit suisse prévoit des voies de recours pour les personnes estimant que

²⁴ Cf. également mesure 4 du Plan d'action RSE 2020-2023 qui prévoit de soutenir les PME dans l'évaluation des risques les plus importants dans leurs activités respectives.

leurs droits ont été violés par des entreprises suisses. La compétence des tribunaux suisses et le droit applicable doivent être déterminés au cas par cas en fonction des bases juridiques.

Le Conseil fédéral a traité l'ensemble de ces questions dans un rapport⁵⁵ et reconnaît que les mécanismes en Suisse sont relativement suffisamment développés en comparaison internationale. Toutefois, certaines possibilités d'amélioration ont été identifiées. Sur cette base, le Conseil fédéral a décidé des mesures supplémentaires pour renforcer l'accès à la réparation en Suisse pour les personnes ayant subi une atteinte à leurs droits de l'homme de la part d'une entreprise située dans un autre pays.

Mesure 31 Promotion des possibilités de recours collectif

Le Conseil fédéral entend améliorer l'applicabilité du code de procédure civile (CPC) par des modifications sélectives. Il s'agit de réduire les obstacles liés aux coûts et le risque de frais de justice, de renforcer la protection juridique collective et de simplifier la coordination des procédures.

Dans le cadre de la révision du CPC, la Confédération a élaboré un avant-projet pour l'adaptation des dispositions régissant les frais. L'avant-projet vise à étendre le champ d'application de la procédure de conciliation. D'autre part, une nouvelle réglementation en matière d'action des organisations et la création d'une procédure de transaction de groupe faciliteront la mise en œuvre collective de droits découlant de dommages collectifs ou de dommages dispersés et combleront ainsi une lacune dans la protection juridique. Ces modifications et nouvelles dispositions dans le domaine des actions collectives rendent l'avant-projet conforme notamment aux recommandations n°39 et 42 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises du 2 mars 2016⁵⁶ et répondent également aux attentes de l'ONU, explicitées par le Principe directeur n° 26.

Objectif	Indicateur	Compétence
Faciliter la mise en œuvre collective de droits découlant de dommages collectifs.	Modifications sélectives du CPC.	DFJP

Mesure 32 État de droit et accès à la justice dans les pays d'accueil

La Confédération contribue au renforcement de l'état de droit et à la promotion des droits de l'homme dans les pays d'accueil. Elle mène des dialogues politiques et des programmes de coopération au développement dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'accès à la justice. L'objectif de la Confédération est de donner à la population l'accès à un système judiciaire équitable, transparent et opérationnel dans lequel elle peut faire valoir ses droits et responsabiliser les autorités compétentes. Dans ce cadre, une attention particulière doit être portée aux femmes, lesquelles peuvent se heurter à des obstacles supplémentaires dans l'accès à la justice en général, et plus spécifiquement dans le cadre des atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises. À leur tour, les acteurs juridiques sont soutenus et leurs capacités renforcées afin de mieux remplir leur devoir de protection.

Objectif	Indicateur	Compétence
Soutenir l'amélioration de l'accès à la justice dans les pays d'accueil.	Nombre de citoyens (hommes et femmes), ayant obtenu accès à des procédures judiciaires ou des procédures alternatives de conciliation judiciaires.	DFAE

⁵⁵ Rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2018 donnant suite au postulat 14.3663 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 28 novembre 2014 : « Entreprises et droits de l'homme : analyse comparée des mesures judiciaires et non judiciaires offrant un accès à la réparation ». Celui-ci s'appuie sur une étude du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) et l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) : Christine Kaufmann, Lukas Heckendorn Urscheler, Access to Remedy. Study in fulfillment of Postulate 14.363 : Centre suisse de compétence pour les droits humains, Institut suisse de droit comparé ; Zurich et Lausanne, 2017. Disponible sur : <http://www.skmr.ch/>.

⁵⁶ Recommandations CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et les entreprises du 2 mars 2016

2.3.3 Mécanismes de réclamation non judiciaires relevant de l'État

Principe directeur 27

Les mécanismes de réclamation extrajudiciaires relevant de l'État peuvent contribuer grandement à la garantie de voies de recours pour des atteintes aux droits de l'homme perpétrées par des entreprises. Ils permettent souvent aux parties de trouver des solutions par le dialogue, évitant le recours à des procédures judiciaires longues et coûteuses.

Mesure 33 *Visibilité des mécanismes non judiciaires d'accès à la réparation*

Il existe en Suisse plusieurs mécanismes de réclamation non judiciaires qui relèvent ou non de l'État (Point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, bureaux de médiation, etc.) mais leur rôle et leur fonctionnement sont encore trop peu connus. Le Conseil fédéral souhaite accroître la visibilité de ces mécanismes. En effet, il s'agit de mécanismes pouvant traiter des recours individuels ou collectifs. La Confédération va informer par le biais de matériel d'information et de supports développés dans le cadre du NAP (site internet www.nap-bhr.admin.ch, brochures etc.) et promouvoir ces mécanismes.

Objectif	Indicateur	Compétence
Accroître la visibilité des mécanismes non-judiciaires d'accès à la réparation.	Publication de matériel d'informations sur les mécanismes non-judiciaires en Suisse.	DEFR

Mesure 34 *Point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*

Les Principes directeurs de l'OCDE comportent un chapitre consacré aux droits de l'homme. Les 48 États signataires des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ont l'obligation de mettre en place un mécanisme de réclamation extrajudiciaire sous forme de Point de contact national (PCN). Les PCN ont pour tâche de réceptionner et de traiter les plaintes en lien avec l'application des Principes directeurs de l'OCDE. Ils jouent un rôle central comme mécanisme de réclamation non judiciaire concernant les entreprises et les droits de l'homme.

La mesure 5 du Plan d'action RSE 2020-2023 traite du PCN suisse en profondeur. Elle prévoit qu'en plus de sa fonction de médiation, le PCN va se positionner plus fortement comme point de contact pour la prévention de problèmes en lien avec la conduite responsable des entreprises (p.ex. par une présence sur les médias sociaux, lors d'événements organisés par les parties prenantes, etc.).

Objectif	Indicateur	Compétence
Renforcer la position du PCN en tant que point de contact pour la prévention des problèmes en lien avec une conduite responsable des entreprises.	Évaluation des activités du PCN (source : rapport annuel du PCN à l'égard de l'OCDE et rapport annuel de la Commission consultative du PCN).	DEFR

2.3.4 Mécanismes de réclamation ne relevant pas de l'État

Principes directeurs 28 à 31

Les entreprises suisses, et en particulier celles qui sont très exposées à des risques en matière de droits de l'homme, devraient mettre en place des mécanismes de réclamation internes appropriés afin que les victimes puissent accéder à une réparation. Afin que leur efficacité soit assurée, ces mécanismes devraient être légitimes, accessibles, prévisibles, équitables, transparents, compatibles avec le droit suisse et une source d'apprentissage pour toutes les parties prenantes. Le Conseil fédéral

considère la promotion des mécanismes de réclamation dans le cadre d'initiatives multipartites comme un instrument important pour promouvoir l'accès à la réparation.

Mesure 35 Mécanismes de réparation dans le cadre d'initiatives multipartites

Les Principes directeurs de l'ONU soulignent l'importance d'avoir des initiatives multipartites ou des processus dirigés par des associations économiques pour l'accès à la réparation. Actuellement, les autorités judiciaires et les associations professionnelles des magistrat-e-s, des avocat-e-s et des juristes ne sont pas représentées au sein d'initiatives multipartites. La Confédération étudiera l'opportunité d'associer les associations professionnelles des magistrat-e-s, des avocat-e-s et des juristes aux initiatives multipartites dans le domaine « Entreprises et droits de l'homme » afin d'identifier les améliorations possibles pour l'accès à des voies de recours conformément aux Principes directeurs de l'ONU. Cet examen pourra se faire sous forme d'un dialogue au sein d'initiatives multipartites existantes. Ce dialogue devrait non seulement inclure des représentant-e-s de l'économie, des pouvoirs publics en charge de la justice et des ONG, mais aussi d'autres acteurs clés tels que des avocat-e-s, des médiateur-ric-e-s, etc.

Objectif	Indicateur	Compétence
Associer les acteurs juridiques aux initiatives multipartites dans le domaine « Entreprises et droits de l'homme », pour identifier des améliorations pour l'accès à des voies de recours conformément aux Principes directeurs de l'ONU.	Participation de représentant-e-s du secteur juridique à une rencontre d'une initiative multipartite et soumission de contributions qui améliorent l'accès à des voies de recours.	DFAE, DEFR, DFJP

3 Mise en œuvre, suivi et réexamen du NAP

Les mesures définies dans le présent Plan d'action national doivent être mises en œuvre dans un délai de quatre ans. Le Conseil fédéral va procéder à un réexamen du NAP après quatre ans. Les modalités de ce processus se fondent sur les recommandations du Groupe de travail de l'ONU sur les entreprises et les droits de l'homme³⁷.

Le Plan d'action national définit au total 35 mesures qui sont mises en œuvre par les services fédéraux compétents, d'entente avec les autres offices concernés. Le DFAE et le DEFR coordonnent la mise en œuvre du NAP et impliquent le secteur privé. Un groupe de suivi composé de représentant-e-s de l'administration fédérale, des milieux économiques et scientifiques ainsi que de la société civile accompagne le DFAE et le DEFR dans la mise en œuvre du NAP. Les membres du groupe de suivi représentent leurs groupes d'intérêt respectif et assurent la défense de leurs intérêts.

Le DFAE et le DEFR procéderont à une analyse de la mise en œuvre du NAP, sur la base des indicateurs de chaque mesure. Chaque instrument politique contient des objectifs clairs et des indicateurs pour mesurer l'état de mise en œuvre du NAP par la Confédération. La Confédération assure ainsi une transparence dans la mise en œuvre du NAP, sur la base d'indicateurs simples et applicables. La possibilité d'une évaluation future de l'impact du NAP sera en outre examinée. À la fin de la législature, les deux départements publient un bref rapport conjoint sur l'état d'avancement des travaux.

³⁷ UN Working Group on Business and Human Rights (2015), *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights* Version 2.0.

18.XXX

Message

**relatif à l'initiative populaire «Davantage de logements abordables»
et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur
de la construction de logements d'utilité publique**

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Dans le même temps, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral en rapport étroit avec l'initiative fédérale (arrêté fédéral relatif un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique) en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'initiative populaire «Davantage de logements abordables» a pour objectif d'étendre l'offre de logements à loyer modéré. À cette fin, l'aide de l'État en faveur des logements à loyer modéré doit être développée. Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire. Il soumet un projet d'acte en rapport étroit avec cette dernière, à savoir le projet d'un arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire «Davantage de logements abordables» de l'Association suisse des locataires a été déposée le 18 octobre 2016 munie de 104 800 signatures valables. Elle demande d'adapter et de compléter l'article constitutionnel sur l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété (art. 108 Cst.) dans le but d'étendre l'offre de logements à loyer modéré.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative populaire touche un point important en ce qui concerne l'offre de logements en Suisse. Pour les personnes à la recherche d'un logement, en particulier celles qui disposent d'un faible pouvoir d'achat, il est difficile de trouver un logement qui réponde à leurs besoins. La charge élevée que représente le logement pour les ménages à faible revenu et l'augmentation du trafic des pendulaires en sont des indices. L'ordre de grandeur exigé par l'initiative populaire, qui demande que 10 % des logements construits chaque année appartiennent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique représenterait une charge financière supplémentaire considérable pour la Confédération avant tout, mais aussi pour les cantons. En outre, la fixation d'un tel quota est en contradiction avec une approche libérale de la concurrence entre investisseurs et propriétaires de logements. Pour cette raison, l'initiative populaire n'est pas réaliste ni conforme au marché. Le même constat s'applique au droit demandé pour les cantons et les communes d'introduire un droit de préemption pour des terrains adéquats, ainsi qu'au droit de préemption exigé pour les cantons et communes lors de la vente de bien-fonds appartenant à la Confédération ou à des entreprises liées à cette dernière. Les mesures demandées pour éviter la perte de logements à loyer modéré à la suite de programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements ne sont pas non plus conciliables avec une offre de logements respectant les principes de l'économie de marché.

Les logements d'utilité publique, dont l'encouragement fait aujourd'hui déjà l'objet d'un mandat constitutionnel, jouent un rôle important dans l'accès au logement des couches de la population les plus faibles du point de vue économique et de la classe moyenne, ainsi que dans le maintien de la mixité sociale. À titre de complément au marché, ce segment, qui représente un peu plus de 4 % de l'ensemble du parc immobilier, doit continuer à être soutenu sur la base des dispositions légales actuelles.

Proposition du Conseil fédéral

Conformément à la politique qu'il applique actuellement, le Conseil fédéral propose par le présent message à l'Assemblée fédérale de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Dans le même temps, il soumet, en s'appuyant sur les résultats de la consultation, un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative. Celui-ci porte sur un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs visant à alimenter, vraisemblablement à partir de 2020, pendant 10 ans, le fonds de roulement destiné à des prêts en faveur des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique conformément à la loi sur le logement.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	6
1.1 Texte	6
1.2 Aboutissement et délais de traitement	7
1.3 Validité	7
2 Contexte	7
2.1 Développement du marché du logement	7
2.2 Encouragement actuel du logement et de l'accession à la propriété par la Confédération	8
2.2.1 Encouragement à la propriété du logement	9
2.2.2 Construction de logements sociaux	10
2.2.3 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique	10
2.3 Politique des cantons et des communes en matière de logement	11
2.4 Décisions du Conseil fédéral en matière de politique du logement	11
3 Buts et contenu de l'initiative	13
3.1 Buts visés	13
3.2 Contenu de l'initiative	13
4 Appréciation de l'initiative	13
4.1 Appréciation des demandes de l'initiative	13
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	14
4.3 Avantages et inconvénients	15
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales	16
5 Conclusions	16
6 Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique	17
6.1 Contexte	17
6.1.1 Perspectives du marché du logement et de l'offre de logements	17
6.1.2 Législation sur la construction et l'aménagement du territoire	18
6.1.3 Le rôle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur le marché du logement	19
6.1.4 Importance du fonds de roulement destiné à la construction de logements d'utilité publique	21
6.2 Dispositif proposé	22
6.3 Appréciation de la solution retenue	23

6.4	Procédure de consultation	25
6.4.1	Déroulement et résultat de la procédure de consultation	25
6.4.2	Appréciation du résultat de la consultation	26
6.4.3	Adéquation des moyens requis	27
6.4.4	Mise en œuvre	28
6.5	Conséquences	28
6.5.1	Conséquences pour la Confédération	28
6.5.1.1	Conséquences financières	28
6.5.1.2	Conséquences sur l'état du personnel	29
6.5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	29
6.5.3	Conséquences économiques	29
6.5.4	Conséquences sanitaires et sociales	30
6.5.5	Conséquences environnementales	30
6.6	Aspects juridiques	30
6.6.1	Constitutionnalité	30
6.6.2	Compatibilité avec les obligations internationales	31
6.6.3	Forme de l'acte à adopter	31
6.6.4	Frein aux dépenses	31
6.6.5	Conformité à la loi sur les subventions	31
	Annexe	34
	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» (projet)	37
	Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique (projet)	38

Message

I Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire fédérale «Davantage de logements abordables» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 108, al. 1 et 5 à 8

¹ La Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, l'offre de logements à loyer modéré. Elle encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

⁵ Elle veille à ce que les programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.

⁶ Elle s'engage, en collaboration avec les cantons, en faveur d'une hausse continue de la part de logements qui appartiennent à des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc immobilier d'habitation. Elle veille, en collaboration avec les cantons, à ce qu'à l'échelle de la Suisse 10 % au moins des logements nouvellement construits soient propriété de ces maîtres d'ouvrage.

⁷ Elle autorise les cantons et les communes à introduire, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés. Elle leur accorde en outre un droit de préemption sur les biens-fonds propriété de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées.

⁸ La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par le présent article.

Art. 197, ch. 12²

12. Disposition transitoire ad art. 108, al. 1 et 5 à 8

(Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété)

Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les deux ans à compter de l'acceptation de l'art. 108, al. 1 et 5 à 8, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral, à cette échéance, édicte provisoirement les dispositions d'application par voie d'ordonnance.

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «D'avantage de logements abordables» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 18 août 2015³, et elle a été déposée le 18 octobre 2016 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 15 novembre 2016, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 104 800 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral a décidé de présenter en même temps que le message concernant l'initiative populaire un projet d'acte en rapport étroit avec celle-ci. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral avait jusqu'au 18 avril 2018 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte accompagné d'un message. L'Assemblée fédérale a jusqu'au 18 avril 2019 pour se prononcer sur l'initiative populaire. Le Parlement peut prolonger ce délai d'une année si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative fédérale (art. 100 et 105, al. 1, LParl).

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁶:

- Elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt la forme d'un projet entièrement rédigé.
- Elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties.
- Elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles. Elle satisfait ainsi aux exigences de compatibilité avec le droit international.

2 Contexte

2.1 Développement du marché du logement

L'initiative s'inscrit dans un contexte d'évolution du marché du logement marqué, entre 2002 et 2015, par une demande excédentaire, qui a entraîné, en particulier dans les régions urbaines et les régions touristiques, un assèchement du marché et une forte augmentation des prix de l'offre des logements locatifs et des objets en propriété dans certaines zones. La conjoncture soutenue, mais aussi la croissance de la population ont alimenté la demande. L'introduction de la libre circulation intégrale

³ FF 2015 5785

⁴ FF 2016 8127

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

des personnes pour les ressortissants de l'UE-17 et des États membres de l'AELE au 1^{er} juin 2007 a eu pour effet d'entraîner une croissance de la population résidente bien plus soutenue que les années précédentes. Le phénomène a été particulièrement marqué en 2008 et en 2013, avec, à chaque fois, une croissance annuelle de plus de 100 000 personnes. Rien que pour satisfaire la demande supplémentaire, il aurait fallu une augmentation de l'offre annuelle de plus de 50 000 logements. Or la mise sur le marché, entre 2007 et 2012, de seulement quelque 43 000 nouveaux logements par an a entraîné une baisse constante du taux de vacance entre 2006 (-1,06 %) et 2012 (-0,95 %). Ce n'est qu'à partir de 2013 (0,97 %), lorsque plus de 50 000 nouveaux logements furent construits, que ce taux est reparti à la hausse pour remonter à 1,30 % en moyenne nationale en 2016.

La pénurie entraîna entre 2005 et 2016 la hausse du prix des logements sur le marché, de quelque 30 % pour les logements locatifs, de près de 40 % pour les maisons individuelles, et d'environ 50 % pour les propriétés par étages⁷. Le mouvement a été prononcé dans certains points chauds, même s'il le fut nettement moins dans les régions périphériques. La forte baisse des taux d'intérêt hypothécaires pendant la période considérée, qui a entraîné une croissance notable de la demande pour des logements en propriété, a concouru à l'augmentation supérieure à la moyenne des prix dans le secteur de la propriété. Même si le taux d'intérêt de référence déterminant pour l'évolution des loyers a baissé de 3,50 % à 1,75 % entre 2008 et 2016, l'indice des loyers, fondé principalement sur les loyers existants, a continuellement augmenté de près de 1 % en moyenne par an pendant cette même période, ce qui donne à penser que de nombreux locataires n'ont pas réclamé de réduction de loyer. Cependant, cette progression est aussi le résultat d'investissements dans le parc de logements, très souvent réalisés en vue de rénovations énergétiques ou créatrices de plus-value.

2.2 Encouragement actuel du logement et de l'accèsion à la propriété par la Confédération

L'objet de l'initiative est l'art. 108 Cst., en vertu duquel la Confédération encourage la construction de logements, l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers, ainsi que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce faisant, elle doit prendre notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin. Ces exigences d'encouragement revêtent toutes la même importance et ont été pleinement concrétisées entre 1975 et 2001 grâce aux mesures instituées au titre de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)⁸. Le domaine d'encouragement a été ensuite restreint avec l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 2003 sur le logement (LOG)⁹, par laquelle on a renoncé

⁷ Les indices des prix de l'offre établi par Wüest et Partner peuvent être consulté à l'adresse suivante: www.wuestpartner.com > Données > Indices

⁸ RS 843

⁹ RS 842

à des mesures générales d'encouragement de la construction de logements telles que l'acquisition et l'équipement de terrains ou encore la rationalisation de la construction. De plus, les mesures de réduction des coûts du logement des ménages propriétaires ou locataires motivées par des considérations de politique sociale et de facilitation de l'accès à la propriété dans le cadre de la LOG ont été suspendues dans le cadre de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003¹⁰. La mise en œuvre actuelle de l'art. 108 Cst. est présentée ci-après.

2.2.1 Encouragement à la propriété du logement

La Confédération remplit le mandat d'encouragement de l'accès à la propriété d'un logement à usage personnel au moyen de l'aménagement avantageux de l'imposition de la valeur locative et du traitement fiscal privilégié des versements anticipés des avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a. En ce qui concerne l'imposition de la valeur locative, l'effet d'encouragement est obtenu par le fait que les cantons fixent la valeur locative imputée à titre de revenu parfois nettement au-dessous des valeurs du marché locatif. Les possibilités de déductions fiscales d'investissements réalisés à des fins d'économie d'énergie et de protection de l'environnement ou encore d'entretien de monuments historiques ont elles aussi un caractère d'encouragement. Le caractère d'encouragement des versements anticipés des avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a consiste dans la possibilité de retirer les fonds avant la survenance du cas de prévoyance (âge, décès ou invalidité) en vue de l'acquisition de son logement tout en bénéficiant de la déduction fiscale des cotisations de prévoyance. Le retrait anticipé des avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a en vue de l'acquisition de son logement est imposé aux conditions privilégiées de la prévoyance.

Le programme de la LCAP appliqué jusqu'à la fin de 2001 prévoyait également des mesures d'encouragement de la propriété d'un logement à usage personnel: les possibilités de cautionnement, de prêts remboursables (avances consenties au titre de l'abaissement de base) et de contributions à fonds perdu destinées à des particuliers (abaisséments supplémentaires), moyennant le respect de certaines limites de revenu et de fortune ainsi que de prescriptions d'occupation, ont permis à des ménages économiquement faibles d'accéder à la propriété de leur logement à des conditions avantageuses. Quelque 37 000 propriétaires ont profité de ces possibilités de soutien. Plus aucun encouragement n'est accordé depuis 2002. Les aides accordées jusqu'alors en vertu des contrats de droit public conclus dans le cadre de la LCAP ne sont encore versées que jusqu'à l'échéance des différents dossiers, qui courent en général sur une durée de 25 ans.

Pendant la période de la LCAP, la Confédération a constitué un fonds de roulement à hauteur de 30 millions de francs géré à titre fiduciaire par la Fondation suisse pour la promotion de l'accès à la propriété du logement (FPPL). Depuis 1992, cette fondation implantée dans les zones rurales octroie des prêts remboursables et portant intérêt en vue de la rénovation ou de la construction de logements à usage personnel.

¹⁰ RO 2004 1633

Le principal groupe cible est constitué de propriétaires à revenus modestes travaillant dans l'agriculture.

La LOG prévoit également des arriére-cautionnements aux coopératives de cautionnement hypothécaire pour soutenir l'accès à la propriété de logements à prix modéré. Ce soutien a été suspendu en 2008.

2.2.2 Construction de logements sociaux

Jusqu'à la fin de 2001, l'octroi de nouvelles aides à la pierre en vertu de la LCAP pouvait être sollicité par tous les types d'investisseurs qui s'engageaient à respecter les conditions fixées. Avec les abaissements supplémentaires, l'encouragement dans le cadre de la LCAP comporte en outre un élément d'aide à la personne à motivation sociopolitique: des subsides sont versés à titre individuel à des ménages disposant de peu de moyens financiers en vue d'abaisser les coûts de leur logement, dans la mesure où les limites de revenu et de fortune ainsi que les prescriptions d'occupation fixées sont respectées et aussi longtemps qu'elles le sont.

Comme expliqué plus haut, la LOG prévoit elle aussi un volet d'encouragement à des fins sociales dans le domaine du logement locatif et du logement en propriété. Le Parlement a suspendu l'octroi de prêts directs à taux préférentiel dans le cadre de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003¹¹. Le Conseil fédéral a décidé en 2007 de limiter à partir de 2009 les aides à la construction de logements aux mesures d'encouragement indirect en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des prêts du fonds de roulement et des prestations de garantie.

2.2.3 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique

Conformément à la LOG, le mandat constitutionnel d'encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique s'effectue de manière indirecte par le biais d'organisations présentes dans toute la Suisse:

- La Confédération a alimenté jusqu'en 2017 un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les deux organisations fédérales des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse et LOGEMENT SUISSE), qui met à la disposition des promoteurs du secteur public des prêts remboursables rapportant des intérêts.
- Elle cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), dont les membres peuvent lever des fonds à long terme à des taux d'intérêt avantageux.

¹¹ RO 2004 1633, ici 1645

- Elle fournit des arrières-cautions à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH), ce qui facilite le financement de la construction de logements à des taux d'intérêt préférentiels.

Le Parlement a libéré pour la dernière fois en 2015 un crédit-cadre de 1900 millions de francs destiné à des cautionnements en faveur de la CCL et à des arrières-cautionnements en faveur de la CCH pour la période comprise entre fin juin 2015 et 2021. Les trois crédits-cadre octroyés en faveur d'engagements conditionnels n'ont pour l'instant eu aucune conséquence financière pour la Confédération.

2.3 Politique des cantons et des communes en matière de logement

Une grande partie des cantons, qui sont aussi interpellés par l'initiative populaire, ont adopté dans les années 70 et 80 des lois qui complètent les mesures d'encouragement de la Confédération au titre de la LCAP. Ces programmes de soutien perdent en importance au fur et à mesure que les aides de la LCAP arrivent à échéance. Certains cantons, en particulier ceux de Zurich, de Zoug, de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud, mettent en œuvre leurs propres programmes, qui sont indépendants de la Confédération et reposent avant tout sur des aides au financement. Les cantons de Bâle-Ville et de Genève en particulier prévoient également des aides ciblées à la personne destinées aux agents économiques particulièrement faibles. Cependant, la plupart des cantons ne déploient pas d'activités d'encouragement.

Plusieurs communes et villes ont, à l'instar de Zurich, de Saint-Gall, de Genève et de Lausanne, elles aussi instauré des mesures d'encouragement, entre autres sous forme de prêts, de cautionnements ou de contributions aux frais de loyer. Certaines d'entre elles pratiquent une politique foncière active et cèdent des terrains à bâtir en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Enfin, des mesures d'aménagement du territoire sont prises de manière ponctuelle en vue de promouvoir l'offre de logements à loyer ou à prix modérés, par exemple sous la forme de bonus d'utilisation du sol ou de directives en matière de plans d'affectation.

2.4 Décisions du Conseil fédéral en matière de politique du logement

Compte tenu de la situation alors tendue en maints endroits, le Conseil fédéral s'est penché, le 15 mai 2013, sur la situation du marché du logement en se fondant sur une note de discussion du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Il a réaffirmé dans ce contexte que l'offre de logements en Suisse devra être assurée, à l'avenir également, d'abord par le secteur privé et selon les principes de l'économie de marché. Les pouvoirs publics sont chargés de définir les règles du marché, la Confédération étant responsable principalement du droit du

bail établi comme norme dans le code des obligations (CO)¹². En outre, la Confédération doit, en complément au marché, continuer à combler les lacunes de l'offre dans le cadre de l'aide au logement et poursuivre à cette fin le partenariat existant avec les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Le Conseil fédéral a par ailleurs examiné des mesures concrètes visant au maintien des logements à loyer modéré existants et à la mise à disposition de logements supplémentaires de ce type. Enfin, en collaboration avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS), il a lancé un dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes afin d'identifier les besoins éventuels de mesures supplémentaires et de coordonner les activités en matière de politique du logement entre les trois niveaux de l'État. Le rapport du 12 décembre 2016 intitulé «Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes»¹³ présente la teneur et les résultats de ce dialogue.

Certaines des mesures examinées ont été réalisées par la suite: par exemple, l'obligation pour les propriétaires de reverser à leurs locataires les aides publiques favorisant les mesures énergétiques, la prolongation de 19 à 21 ans du droit aux contributions aux frais de logement en vertu de la LCAP (abaisséments supplémentaires), ou encore l'extension du domaine d'application des prêts du fonds de roulement à l'acquisition de terrains dans le but de renforcer le secteur d'utilité publique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a proposé une révision partielle du droit du bail dans le CO. Le message du 27 mai 2015 relatif à la modification du code des obligations (Protection contre les loyers abusifs)¹⁴ prévoyait entre autres que dans toute la Suisse le loyer précédent devrait désormais être systématiquement communiqué au moyen d'une formule lors d'un changement de locataire et que si le loyer était augmenté, la hausse devait être justifiée. Cependant, le Parlement n'est pas entré en matière.

Après examen, le Conseil fédéral a renoncé à d'autres mesures. Faisaient partie de ces dernières des interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail, l'amélioration de l'accès aux terrains de la Confédération et des entreprises qui lui sont liées en vue de la construction de logements à loyer modéré ou d'utilité publique, un droit de préemption accordé aux communes en faveur de la construction de logements à loyer modéré, ou encore l'adaptation du Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, qui vise à promouvoir les assainissements énergétiques, pour favoriser le maintien de logements bon marché.

¹² RS 220

¹³ Le rapport est disponible à l'adresse suivante: www.off.admin.ch > Politique du logement > Politique du logement de la Confédération > Dialogue en matière de politique du logement > Documents

¹⁴ FF 2015 3681

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

L'initiative a pour objectif d'étendre l'offre de logements à loyer modéré par le biais d'une aide accrue de l'État. Dans ce but, l'encouragement étatique de logements abordables doit être développé. En outre, des dispositions de protection doivent être introduites dans la Cst, afin de préserver les logements à loyer modéré. Par cette initiative, ses auteurs réagissent à l'évolution des marchés au cours de ces dernières années et aux décisions politiques prises au niveau fédéral dans ce contexte.

3.2 Contenu de l'initiative

L'initiative propose d'inscrire les mesures et instruments suivants dans l'art. 108 Cst.:

- L'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré doit prendre le relais de l'encouragement général de la construction de logements tel que conçu jusqu'à présent. Les mesures nécessaires devront être mises en œuvre d'entente avec les cantons.
- Des mesures appropriées doivent permettre d'éviter que des programmes des pouvoirs publics destinés à promouvoir des assainissements n'entraînent la perte de logements à loyer modéré.
- La part des logements nouvellement construits appartenant à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique doit s'élever à au moins 10 % à l'échelle de la Suisse.
- Les cantons et les communes doivent être autorisés à introduire un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique. En outre, la Confédération doit accorder aux cantons et aux communes un droit de préemption sur les biens-fonds qui sont sa propriété ou celle d'entreprises qui lui sont liées.

Les mesures nécessaires en vue de la réalisation des objectifs précités doivent être inscrites dans la loi.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des demandes de l'initiative

L'initiative veut permettre à toutes les couches de la population de satisfaire d'une manière appropriée ce besoin élémentaire qu'est le logement. Cette demande fondamentale s'inscrit dans la ligne de l'objectif social de l'art. 41 Cst., selon lequel la Confédération et les cantons doivent s'engager en complément de l'initiative privée à ce que toute personne en quête d'un toit puisse trouver un logement approprié à des conditions supportables. Conformément à cet objectif social, l'initiative entend

impliquer désormais aussi les cantons au titre de l'art. 108 Cst. Pour le Conseil fédéral également, la politique du logement relève non seulement de la responsabilité de la Confédération, mais aussi de celle des cantons (et des communes). Ces deux niveaux de l'État connaissent les spécificités régionales et locales du marché du logement et disposent par ailleurs d'instruments pour encourager la construction de logements. Cependant, les cantons doivent rester libres de décider de l'ampleur et des moyens de leur engagement en matière d'habitat.

En vue de la mise en œuvre de son exigence fondamentale, l'initiative entend prendre des mesures en vue de stopper la diminution du nombre de logements abordables due à des assainissements subventionnés d'immeubles par les pouvoirs publics et à augmenter de manière notable la part de logements en mains de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Selon les auteurs de l'initiative, la Confédération et les cantons ne prennent pas suffisamment à cœur la mise en œuvre du mandat constitutionnel existant. En fixant une valeur cible et en proposant de nouveaux instruments, ils entendent obtenir grâce à la Cst. un engagement plus marqué des pouvoirs publics.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

Pour passer à au moins 10 %, la part de logements nouvellement construits appartenant à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique devra plus que tripler par rapport au volume de construction actuel de ces derniers. Cet objectif nécessiterait l'engagement d'importants moyens financiers supplémentaires de la part de la Confédération et des cantons. Même si le volume de construction nécessaire pouvait être atteint grâce au fonds de roulement, ce qui paraît toutefois irréaliste, les prêts octroyés devraient pratiquement quintupler, ce qui nécessiterait des moyens supplémentaires de quelque 120 millions de francs par année. En outre, un programme aussi ambitieux entraînerait un surcroît de travail administratif à ces deux niveaux de l'État. Compte tenu de la situation des finances publiques, le Conseil fédéral estime qu'une telle surcharge de l'État n'est pas défendable. Qui plus est, il est permis de douter de l'existence d'un nombre suffisant de promoteurs susceptibles d'atteindre ce taux. Le cas échéant, les pouvoirs publics devraient eux-mêmes prendre les choses en main pour que le taux exigé de 10 % puisse être atteint.

Les dispositions exigées par l'initiative en vue d'empêcher la perte de logements à loyer modéré à la suite de programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements demanderaient de nouvelles dispositions légales, par exemple en vue d'introduire des interdictions de résiliation, des limitations de loyer lors de la rénovation de bien-fonds subventionnés, ou une augmentation des subventions.

Un droit de préemption en faveur des cantons et des communes aurait pour conséquence que ces organismes publics obtiennent la possibilité, lors de transactions immobilières, d'acquérir le bien-fonds souhaité au prix convenu avec les acheteurs intéressés initialement. Dans certains cas, les cantons et les communes désireux d'investir pourraient acquérir des biens-fonds pour, par exemple, les céder ensuite en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

De tels droits de préemption auraient en fin de compte pour effet de restreindre les stratégies commerciales et immobilières de la Confédération et des entreprises qui lui sont liées.

4.3 Avantages et inconvénients

Le Conseil fédéral est d'avis que la politique actuelle a fait ses preuves. Cette dernière fait confiance aux forces du marché et se montre réservée en matière d'encouragement. Des mesures supplémentaires ne sont pas nécessaires. En outre, il convient d'envisager de manière critique les instruments proposés par l'initiative. L'exigence que 10 % des nouveaux logements construits appartiennent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique est en contradiction avec une approche libérale de la concurrence entre investisseurs et propriétaires de logements. Le droit de préemption postulée pour les cantons et les communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique ne serait pas non plus sans incidence sur le marché, puisqu'elle privilégierait notamment les bénéficiaires de ce droit de préemption par rapport aux autres acteurs du marché. Qui plus est, les cantons disposent aujourd'hui déjà de la compétence d'introduire ce droit sur leur territoire et n'ont pas besoin pour cela d'une délégation de compétence de la Confédération. Sur la base du rapport «Droit de préemption des communes»¹⁵ établi par l'Office fédéral du logement (OFL), le Conseil fédéral a décidé, le 17 décembre 2014 déjà, de renoncer pour l'instant au droit de préemption des communes. Il a indiqué à cette occasion qu'il était prêt à revenir sur sa décision si la situation sur le marché du logement devait se tendre dans un avenir proche, un scénario qui ne s'est pas concrétisé. Le taux de logements vacants n'a cessé d'augmenter depuis la décision du Conseil fédéral.

Le droit de préemption exigé pour les cantons et les communes lors de la vente de biens-fonds appartenant à la Confédération ou à des entreprises liées à cette dernière n'est pas approprié et doit par conséquent être rejeté. Les terrains de la Confédération ne se prêtent pas tous à la construction de logements d'utilité publique. Lorsque la Confédération cherche à vendre des terrains ou des immeubles, elle les propose, dans l'ordre, au canton, à la commune, puis aux particuliers. Par conséquent, le canton et la commune ont déjà aujourd'hui la possibilité d'acquérir l'objet au prix du marché. Un droit de préemption illimité n'apporterait rien de plus. Les biens-fonds des CFF ne sont en général pas mis en vente. Les CFF sont tenus par le Conseil fédéral, du fait des objectifs stratégiques fixés, de tirer des revenus de la gestion de leur domaine immobilier afin, entre autres, de maintenir leurs infrastructures.

Pour des raisons de préservation de la valeur et de durabilité, les assainissements énergétiques des bâtiments sont une bonne chose. Du point de vue des locataires, ils peuvent cependant impliquer la perte d'un logement bon marché. L'exigence de promouvoir des rénovations énergétiques tout en préservant les logements à loyer modéré existants paraît au premier coup d'œil justifiée par le fait qu'avec le Programme Bâtiments, il existe une forme de subventionnement financée par les loca-

¹⁵ Le rapport est disponible à l'adresse suivante: www.ofl.admin.ch > L'OFL > Médias > Communiqués de presse > Le Conseil fédéral entend poursuivre le dialogue en matière de politique du logement (communiqué de presse du 17 décembre 2014).

taires par le biais de la taxe sur le CO₂. Des propositions visant à prendre en considération cette exigence ont toutefois déjà été débattues au Parlement en lien avec la Stratégie énergétique 2050, et rejetées. Le Conseil national a rejeté le 3 décembre 2014 une proposition de ne soutenir des mesures dans le domaine du bâtiment que lorsque les cantons prennent des mesures pour éviter des hausses de loyer abusives de biens immobiliers à usage locatif et commercial¹⁶. Quant au Conseil des États, il a rejeté le 23 septembre 2015 une demande qui visait à restreindre l'encouragement des assainissements lorsque ces derniers entraînent la résiliation de baux¹⁷.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales

L'initiative n'entre pas en conflit avec les obligations internationales de la Suisse.

5 Conclusions

Depuis toujours, le marché du logement connaît une évolution cyclique. Dans les phases d'excédent de la demande, les investisseurs réagissent souvent avec un peu de retard pour étendre l'offre. Puis, lorsque le nombre de logements vacants augmente, les investissements reculent, ce qui conduit généralement à tendre à nouveau la situation sur le marché. Selon le Conseil fédéral, la politique du logement ne devrait pas être dictée par ces cycles. En général, les effets des mesures prises se manifestent au mauvais moment, un constat qui vaut pour les interventions demandées par l'initiative. La nouvelle phase du marché a montré que le principe d'un approvisionnement en logements fondé sur l'économie de marché fait ses preuves: sans modification de la réglementation, le côté de l'offre a réagi à une phase d'excédent de la demande en accroissant le volume de nouvelles constructions.

La population est en moyenne suffisamment bien logée, et cela à des conditions supportables. Grâce à des conditions-cadre favorables, de nombreux ménages ont eu depuis l'an 2000 la possibilité d'acquérir un logement ou une maison. Le taux de propriétaires est passé de 34,6% en 2000 à 38,4% en 2015. Les locataires qui occupent leur logement depuis un certain temps ont obtenu, pour certains, des réductions de loyer du fait de l'évolution à la baisse du taux hypothécaire de référence. Les interventions sur le marché comme celles que réclame l'initiative sont superflues. Pour cette raison, et parce que la mise en œuvre de mesures grèverait par trop le budget de la Confédération et des cantons, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative. Le Conseil fédéral est conscient qu'indépendamment de la situation du moment du marché du logement, il y a des groupes de populations qui, en raison de circonstances de vie personnelle, de leur situation financière ou de besoins particuliers en matière de logement, peinent à trouver un logement approprié sans les prestations d'aide et les mesures des pouvoirs publics. Pour cette raison, le Conseil fédéral prévoit de poursuivre, de manière complémentaire au marché et dans une optique de soutien structurel, son encouragement de la construction d'utilité pu-

¹⁶ BO 2014 N 2112.

¹⁷ BO 2015 E 991.

blique. Ce soutien financier accordé par la Confédération pour une période de 10 ans au secteur d'utilité publique peut, et doit, continuer à être complété de manière ciblée par les cantons et les communes.

6 Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique

6.1 Contexte

6.1.1 Perspectives du marché du logement et de l'offre de logements

Depuis 2013, le nombre annuel de nouveaux logements s'élève plus ou moins à 50 000. Compte tenu des autorisations de construire octroyées, cette valeur aura sans doute été dépassée en 2016 en 2017. Cependant, l'extension de l'offre nette est sans doute légèrement inférieure à ce chiffre étant donné le nombre toujours plus important de constructions de remplacement. La population a légèrement moins augmenté que les années précédentes en 2015 et en 2016, et la hausse devrait avoir encore légèrement ralenti en 2017. De ce fait, la demande n'a pas toujours suivi l'évolution de l'offre si l'on considère le pays dans son ensemble. Le 1^{er} juin 2017, le taux de logements vacants avait progressé par rapport à l'année précédente (1,30 %) pour s'établir à 1,45 %. Près de 80 % des 64 000 logements inoccupés en Suisse au 1^{er} juin 2017 étaient des logements locatifs. Les écarts régionaux se sont creusés. Alors qu'à l'exception de Berne, le taux de vacance est resté en dessous de 1 % dans toutes les agglomérations des 5 plus grandes villes, l'offre est parfois nettement excédentaire à des emplacements moins centraux. L'étude actualisée traitant des effets de la libre circulation des personnes sur le marché du logement menée sur mandat de l'OFL, a elle aussi abouti au constat de l'équilibre de l'offre et de la demande sur l'ensemble du pays, en 2016¹⁸. Elle constate que la détente du marché du logement locatif se manifeste avant tout dans les segments de prix supérieurs et, dans certaines régions également, de prix moyens. Par contre, l'offre reste limitée dans le segment de prix inférieur¹⁹.

L'extension de l'offre a contribué à calmer l'évolution des prix. Pour la première fois depuis de nombreuses années, les prix proposés sur le marché pour les logements locatifs sont en baisse depuis 2016 en de nombreux endroits. Par contre, les prix des maisons individuelles et des logements en propriété ont continué à augmenter en 2017 à certains emplacements.

Les perspectives à moyen et à long terme du marché du logement sont conditionnées, du côté de la demande, par l'évolution de la conjoncture et de la demande de main-d'œuvre (étrangère) qui en résulte, la croissance de la population et l'évolution

¹⁸ Les résultats sont disponibles à l'adresse suivante: www.ofl.admin.ch > Marché du logement > Offre de logements fondés sur l'économie de marché > Libre circulation des personnes et marché du logement.

¹⁹ Voir la carte présentée à l'annexe 1.

des salaires. Du côté de l'offre, la logique économique veut que les investisseurs fassent preuve de davantage de retenue dans les régions où l'offre est excédentaire.

La détérioration constatée a accru les possibilités de choix de la grande majorité des personnes à la recherche d'un logement, même si la situation reste difficile pour les groupes de population défavorisés évoqués plus haut. Il convient en outre de tenir compte du vieillissement démographique et de la sous-utilisation des maisons individuelles qu'elle entraîne. De nombreux propriétaires seraient prêts à déménager si un appartement en location plus petit ne revenait pas plus cher que leur maison individuelle devenue trop grande. Enfin, il convient de garder à l'esprit qu'une étude réalisée en 2015 dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté montre que 84 % des ménages touchés par la pauvreté, soit 10 % des ménages, n'ont pas de logement adapté. Pour quatre de ces ménages sur cinq, le coût du logement représente plus de 30 % du revenu brut, ce qui entraîne des restrictions dans d'autres domaines de la vie quotidienne. La situation est jugée particulièrement critique dans les villes²⁰.

6.1.2 Législation sur la construction et sur l'aménagement du territoire

Dans les discussions sur la construction de logements à loyer ou à prix modérés, le problème des obstacles causés par les dispositions relatives à la planification et à la construction revient constamment. La hausse des prix survenue au cours des 10 dernières années était due au fait que, pendant longtemps, l'offre de logements n'a pas suivi la demande. La réaction tardive du secteur de la construction a tenu non seulement aux délais de planification et de construction, mais aussi au manque de terrains à bâtir dans les lieux où la demande est forte, à la nécessité de reclasser les friches industrielles et artisanales, et à l'absence en maints endroits d'un cadre législatif en matière de planification et de construction qui permettrait de s'engager dans la densification du milieu bâti. Lorsque ce cadre existe, les projets sont souvent retardés, renchéris, voire condamnés par les oppositions et la longueur des procédures de décision et de recours. En outre, les longs délais de délivrance des autorisations de construire peuvent occasionner des retards et des coûts supplémentaires. Tout cela a conduit à ce que l'offre n'a pu être étendue avant tout dans des emplacements où le terrain à bâtir était disponible à des prix relativement avantageux, là même où de nombreux logements restent inoccupés en raison de la faiblesse de la demande. Le défi consistera à aménager les conditions de densification du milieu bâti dans les endroits très demandés de telle manière que l'offre ne se développe pas uniquement dans le segment de prix supérieur.

²⁰ Office fédéral des assurances sociales / Office fédéral du logement (éditeurs) (2015): La situation en matière de logement en Suisse: Analyse des conditions de logement des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité, Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, rapport de recherche n° 15/15. Le rapport est disponible à l'adresse suivante: www.ofl.admin.ch > Marché du logement > Etudes et publications > omarché du logement > La situation en matière de logement en Suisse.

Outre les procédures de planification, les coûts élevés de construction jouent un rôle dans la hausse des prix des logements et des loyers. Ces coûts élevés sont la conséquence du renchérissement des prix de la construction, mais aussi des exigences de confort et de place, et des dispositions légales, entre autres en ce qui concerne l'isolation thermique, l'isolation phonique et la protection contre le feu. Enfin, des dispositions de protection du patrimoine entrent aussi souvent en considération, en particulier quand les projets visent à agrandir ou à transformer des bâtiments en vue de densifier le milieu bâti.

Des prescriptions de droit de l'aménagement du territoire et de la construction qui n'entravent pas la construction de logements, mais l'encouragent et la simplifient sont un préalable important à la réalisation d'offres à loyer modéré. Toutefois, ce n'est pas de la Confédération que relève la législation dans ces domaines. Depuis un certain temps, des efforts d'harmonisation ont été entrepris au niveau cantonal. Un accord intercantonal auquel ont adhéré 16 cantons jusqu'à présent a pour but d'harmoniser la terminologie dans le domaine de la construction. En outre, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a présenté une structure-modèle de loi cantonale sur les constructions²¹. La recommandation doit contribuer à harmoniser les lois sur les constructions, qui sont structurées différemment selon les cantons, et améliorer l'efficacité des processus de construction. Ces efforts devraient améliorer les conditions favorisant la construction de logements à loyer modéré. La numérisation va aussi s'imposer dans les processus de construction et de planification. Le *«Building Information Modeling»* (BIM), une méthode de travail basée sur un logiciel permettant d'optimiser la planification, la construction et l'exploitation des bâtiments, devrait permettre de rendre les processus plus efficaces, ce qui pourrait se traduire par des offres plus avantageuses. Encore faut-il des investisseurs qui ne se fondent pas uniquement sur les prix pouvant être obtenus sur le marché et qui développent de manière ciblée des projets destinés aux personnes à faible capacité financière en quête d'un logement, aux personnes âgées et à d'autres personnes ayant des besoins spécifiques.

6.1.3 Le rôle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur le marché du logement

Le taux de propriétaires en Suisse étant comparativement bas, la construction de logements d'utilité publique revêt une importance particulière en tant qu'alternative à la propriété du logement et aux conditions «normales» de location du logement. Lorsque les locataires sont sociétaires, comme c'est le cas dans les coopératives d'habitation, ils disposent d'un droit de regard sur les activités de l'organisation et bénéficient d'une plus grande sécurité du logement par rapport aux conditions normales de location. Cette «troisième voie» en matière de construction de logements concilie ainsi les avantages du logement en propriété et ceux de la location en condition normale (p. ex. mobilité accrue).

²¹ La structure-modèle peut être consultée à l'adresse suivante: www.are.admin.ch > Médias et publications > Publications > Droit de l'aménagement du territoire > Structure – modèle de loi cantonale sur les constructions.

Au niveau national, la construction de logements d'utilité publique reste un phénomène marginal. Seulement un peu plus de 4 % des logements occupés appartiennent à des promoteurs d'utilité publique. Ce segment est plus présent dans des villes comme Zurich, Bâle, Lucerne, Bienne ou Thonon, où il représente plus de 10 % du marché. Une étude publiée en novembre 2017 par l'OFL²² confirme que le logement d'utilité publique se distingue par bien des aspects de la location traditionnelle et de la propriété. Il se démarque notamment par la structure (la taille) des bâtiments et des logements, les loyers, la composition sociodémographique des occupants, mais aussi par une consommation de terrain et de surface habitable plus réduite. Par ailleurs, son effet atténuateur sur les prix est le plus marqué aux endroits où le niveau des loyers est le plus élevé: pour le quart des emplacements les plus chers, les loyers coopératifs sont plus de 25 % inférieurs aux loyers des logements locatifs conventionnels. Le principe du loyer basé sur les coûts appliqué par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique est particulièrement efficace dans les lieux qui permettent aux promoteurs à vocation commerciale d'exiger des loyers plus élevés. Il s'ensuit que les logements d'utilité publique proposent, dans les centres urbains et chers, des logements abordables pour des personnes économiquement moins bien loties. L'étude permet de conclure que les personnes disposant de ressources financières modestes sont surreprésentées dans les logements à loyer modéré du secteur d'utilité publique. Elle constate que les logements d'utilité publique contribuent à atténuer les effets de la gentrification et à lutter contre les phénomènes de ségrégation sociale et d'éviction dans les lieux où la pression sur les prix est élevée.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique mettent davantage l'accent non seulement sur la qualité de l'habitat à un prix abordable, mais aussi très fréquemment sur les infrastructures communautaires, le développement durable et l'efficacité énergétique, ainsi que sur les logements pour les familles. Plus de la moitié des constructions ayant bénéficié d'une aide depuis 2003 satisfont au moins à la norme Minergie, alors que cette part est d'environ un quart pour les autres logements construits. Qui plus est, plusieurs maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont devenus des pionniers en matière d'expérimentation de nouvelles formes d'habitat et de concepts de mobilité, ainsi que d'intégration de personnes handicapées ou issues de l'asile.

Les avantages de la construction de logements d'utilité publique sont désormais reconnus au-delà de son champ d'action urbain traditionnel. Sur le plan local, l'évolution du marché du logement est fréquemment observée avec inquiétude, en particulier dans les communes bien situées et susceptibles d'accueillir des pendulaires occupant des emplois bien rémunérés dans le secteur des services, ainsi que dans les communes touristiques. L'arrivée de ménages à hauts revenus et fortunés a tiré vers le haut les prix du sol, des maisons et des appartements, que les membres de la classe moyenne et avant tout les jeunes adultes, qui sont nécessaires au bon fonctionnement des communes, ne sont plus en mesure de payer. Le nombre d'initiatives prises par la population ou les autorités afin de combler, en collaboration avec des organismes de construction de logements d'utilité publique, les lacunes du marché

²² Sotomo (2017): Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété. Office fédéral du logement, Granges. L'étude est disponible à l'adresse suivante: www.ofl.admin.ch > Marché du logement > Etudes et publications omarchées du logement.

s'est multiplié en conséquence. Ce type d'initiative est également fréquent lorsqu'il s'agit de proposer des logements pour personnes âgées. L'organisation faîtière LOGEMENT SUISSE se concentre sur cette problématique, elle qui dispose d'un concept de logements en propriété dans le segment d'utilité publique destiné en particulier aux propriétaires âgés de maisons individuelles, dont la propriété est devenue trop grande et qui cherchent une alternative avantageuse permettant de rester propriétaire.

Les aspects économiques, sociaux, politiques et écologiques évoqués ci-dessus justifient le soutien apporté par la Confédération à la construction de logements d'utilité publique aux côtés des cantons et des communes. Celle-ci contribue ainsi serait-ce qu'au maintien, ces prochaines années, de la modeste part occupée par ce secteur sur le marché. Toutefois, l'enjeu ne se résume pas à l'élargissement de l'offre. Pour des questions de politique énergétique et dans l'optique de la densification des zones bâties, le soutien des assainissements énergétiques, des rénovations de bâtiments anciens et des démolitions-reconstructions revêt une importance considérable.

6.1.4 Importance du fonds de roulement destiné à la construction de logements d'utilité publique

Le fonds de roulement alimenté par la Confédération existe depuis des décennies. Il ne sert pas à baisser de manière ciblée le loyer de certains logements, mais à renforcer les promoteurs et organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce fonds est par conséquent administré à titre fiduciaire, pour la Confédération, par les deux organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Des mandats de prestations règlent la collaboration de la Confédération avec les organisations faîtières ainsi que l'indemnisation des frais. L'OFL est responsable de la fixation des conditions de prêt. En outre, il est représenté dans les deux commissions responsables du fonds de roulement, qui examinent les requêtes et décident de l'octroi des prêts. Chaque année, les deux organisations faîtières établissent les comptes du fonds.

Les maîtres d'ouvrage dont le caractère d'utilité publique a été confirmé par la Confédération peuvent déposer des requêtes de prêts pour la construction, la rénovation complète, la démolition-reconstruction et l'achat d'immeubles. Depuis 2014, ils peuvent solliciter un prêt également pour l'acquisition de terrains, une possibilité dont il n'a été fait usage qu'à trois reprises à la fin de 2016. En outre, il est possible d'encourager de nouvelles formes de logements et de propriété. Le montant du prêt par demande est fonction du nombre de logements. Selon les besoins, les normes énergétiques et les conditions de location (p. ex. prescriptions d'occupation), des montants forfaitaires de 15 000 à 50 000 francs par logement sont accordés. Le montant de prêt maximum est fixé à 3 millions de francs par requête. Afin d'éviter l'agrégation des risques, un maître d'ouvrage ne peut normalement solliciter des prêts avec les moyens du fonds que jusqu'à concurrence de 10 millions de francs.

Il est vérifié, dans le cadre de l'examen de la requête, que le projet présenté satisfait aux critères définis de qualité (p. ex. absence d'obstacles) et de prix (limites de

coûts). En outre, ne sont soutenus que des projets dont le besoin est établi. Les nouvelles constructions dans les communes présentant un taux de vacance de plus de 1,5 % ne peuvent généralement bénéficier d'une aide que si la commune participe de manière substantielle au projet, par exemple par l'octroi d'un droit de superficie. Sont en outre pris en considération la situation financière du maître d'ouvrage et le financement du projet, qui requiert l'engagement ferme d'une banque. Le versement du prêt intervient au plus tôt au début des travaux ou à la date d'acquisition ; il doit préalablement être garanti par gage immobilier.

Pendant la durée du prêt, qui s'élève au maximum à 20 ans pour des montants jusqu'à 30 000 francs par logement et à 25 ans au maximum pour des montants plus élevés, les prêts sont gérés par l'organisation faîtière responsable. Les amortissements annuels versés par les promoteurs retournent au fonds de roulement et permettent de financer de nouveaux projets. Actuellement, le taux d'intérêt d'un prêt s'élève à 1 %. Les organisations faîtières reversent le revenu des intérêts à la Caisse fédérale par l'entremise de l'OFL.

La situation financière des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui ont sollicité des fonds d'encouragement est examinée chaque année par un service externe indépendant, qui attribue une note (*rating*) entre 1 et 4. Si cette notation de crédit est mauvaise, le service de recouvrement de l'OFL prendra des mesures d'assainissement financier en collaboration avec le maître d'ouvrage et les banques qui le financent. L'examen approfondi des requêtes ainsi que le suivi étroit des maîtres d'ouvrage servent à minimiser les risques de défaut de paiement. Sous le régime de la LOG, c'est-à-dire depuis 2003, le fonds de roulement n'a encore enregistré aucune perte.

En général, les prêts du fonds de roulement représentent pour le maître d'ouvrage d'utilité publique, en particulier s'il est jeune et ne dispose, comme c'est généralement le cas, que d'un capital propre restreint, une condition indispensable à l'obtention du financement bancaire, et donc à la réalisation de son projet de construction ou d'acquisition. Les prêts comblent ainsi les lacunes de financement initial entre un financement bancaire normal et la part minimale de capital propre de 5 % exigée pour bénéficier de l'aide du fonds de roulement. Les fonds propres se constituent au cours du temps par le biais de l'amortissement du prêt. Les prêts ont donc très souvent la fonction d'une aide de départ. Les quotes-parts d'emprunt de la CCL, qui sont aussi cautionnées par la Confédération en vertu de la LOG, ne peuvent pas assumer ce rôle. Pour des questions de risques, la CCL finance en effet exclusivement des immeubles existants et déjà loués. À l'instar d'une banque, sa part de financement est plafonnée à 80 % de la valeur de rendement, et elle exige qu'au moins 70 % de cette valeur soit amortie pendant la durée de l'emprunt.

6.2 Dispositif proposé

Le Conseil fédéral propose un crédit-cadre de 250 millions de francs pour l'encouragement de l'offre de logements à loyer ou à prix modérés qui permettra d'alimenter pendant 10 ans le fonds de roulement existant en faveur de la construction de logements d'utilité publique.

L'arrêté fédéral correspondant entrera en vigueur dès que l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» sera retirée ou refusée.

6.3 Appréciation de la solution retenue

Par ce projet d'acte relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement, le Conseil fédéral confirme qu'il satisfait au mandat constitutionnel et qu'il entend poursuivre le soutien actuel apporté à la construction de logements d'utilité publique. Par ce moyen, les lacunes résultant de la diminution marquée des aides fédérales octroyées aux termes de la LCAP peuvent être partiellement comblées. Les ménages en situation de bénéficier d'abaissments supplémentaires en raison de la situation de leurs revenus et de leur fortune, et en particulier ceux qui ont besoin d'un soutien accru en raison d'une situation d'invalidité, des soins dont ils ont besoin ou de leur âge, sont tributaires d'offres de logement alternatives dans le segment de prix inférieur. L'alimentation du fonds de roulement permet de faire face aux problèmes qui se posent pour certains segments de la demande sans remettre en question la politique d'encouragement en vigueur, qui a fait ses preuves.

Le fait que l'encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique est un mandat constitutionnel qui se situe au même niveau que l'encouragement à l'accession à la propriété plaide en faveur d'un arrêté fédéral allouant un crédit-cadre en vue de l'alimentation du fonds de roulement. Par la solution proposée, le Conseil fédéral souligne l'importance qu'il accorde non seulement à l'encouragement à l'accession à la propriété, mais aussi au soutien de ce qui représente une «troisième voie» dans la construction de logements, et sa disposition à poursuivre de manière durable son engagement en faveur du secteur d'utilité publique.

Le Conseil fédéral a examiné plusieurs variantes, parmi lesquelles le rejet pur et simple de l'initiative, mais aussi son rejet assorti d'un projet d'acte visant à activer les prêts directs prévus dans la LOG et concernant un crédit-cadre en vue de la mise en œuvre, ou encore le rejet de l'initiative associé à la présentation d'un contre-projet direct (au niveau de la Cst.) visant à amener à 10 % la part des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur le marché.

La nécessité d'améliorer de manière ciblée la situation dans certaines régions et pour certains segments de la demande malgré le bon fonctionnement global du marché du logement, de même que l'obligation formulée dans la Cst. d'un engagement identique de la Confédération en faveur des intérêts des propriétaires et de ceux des locataires parlent contre le rejet pur et simple de l'initiative, d'autant plus que la Suisse compte une forte proportion de locataires en comparaison internationale. Le rejet de l'initiative lié à la présentation d'un projet d'acte visant à activer les prêts directs en vertu de la LOG et concernant un projet-cadre pour la mise en œuvre entraînerait un engagement financier de la part de la Confédération qui ne serait pas défendable et nécessiterait un surcroît de travail administratif. En raison des perspectives des finances fédérales, cette variante ne doit pas non plus être retenue. Le rejet de l'initiative avec la présentation d'un contre-projet direct en vue d'amener à 10 % la part des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur le marché nécessiterait également

des moyens financiers considérables et un important travail de concrétisation. Par conséquent, cette option doit elle aussi être écartée.

Lors de l'entrée en vigueur de la LOG, le fonds de roulement disposait de réserves. Depuis lors, il a bénéficié du transfert en plusieurs tranches du crédit-cadre mis à disposition en 2003. Les moyens ainsi dégagés ont permis de soutenir depuis 2003 en moyenne tout juste 1500 logements par an. La demande de prêts a été très forte dans les années 2014 à 2016 puisqu'entre 1800 et 2000 logements ont été soutenus chaque année. Elle a pu être satisfaite avec les moyens du fonds encore disponibles. Même si la demande de prêts a reculé en 2017 par rapport à l'année précédente, elle restera forte ces prochaines années compte tenu des projets planifiés en de nombreux endroits. Toutefois, étant donné que le capital du fonds est aujourd'hui d'environ 510 millions de francs, les amortissements qui y sont reversés ne permettront de financer qu'environ 800 logements par an à long terme. À l'aune du volume d'encouragement moyen consenti jusqu'à présent, le déficit de financement sera de 20 à 25 millions de francs par an ces prochaines années.

Aperçu des conséquences du projet du Conseil fédéral comparées avec l'encouragement actuel sans apports supplémentaires de la Confédération au fonds de roulement

	Moyens du fonds disponibles par an, en millions de CHF ¹	Nombre de logements encouragés par an
Depuis l'introduction de la LOG en 2004	45,8	1480
Dès 2018 (sans apports supplémentaires de la Confédération)	25,5	800
En 2020, conformément au projet du Conseil fédéral	50,5	1600
En 2029, conformément au projet du Conseil fédéral	60,5	1900
En 2030, conformément au projet du Conseil fédéral	38,0	1200

¹ Montant maximal disponible en moyenne par an compte tenu des remboursements de prêts octroyés. Les calculs ont été fondés sur les hypothèses suivantes:
 – Moyens d'encouragement fin 2017: 510 millions de CHF
 – Apports de la Confédération 2020-2029: 25 millions de CHF par an
 – Durée moyenne des prêts: 20 ans
 – Prêt moyen par logement: env. 32 000 CHF

Pour cette raison, et du fait de sa limitation à 10 ans, il est proposé de mettre à disposition un crédit-cadre de 250 millions de francs. Les apports prévus permettront de satisfaire le besoin de financement nécessaire pour l'encouragement de quelque 1600 logements à loyer modéré par an dès 2020. En 2029, la hausse constante des remboursements de prêts du fonds de roulement permettra d'encourager jusqu'à 1900 logements. À l'instar de celui de 2003, le crédit-cadre sera alloué au fonds sous la forme de tranches budgétisées chaque année en fonction des besoins concrets et de la situation des finances fédérales. 21 millions par an ont été prévus pour les

années 2020 et 2021 au budget 2018 assorti d'un Plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2019–2021²³.

L'estimation du renchérissement qui a servi à définir le volume du crédit-cadre a été établie compte tenu de la motion 16.3705 Dittli «Compenser le renchérissement uniquement quand il survient» acceptée par les Chambres fédérales figure à l'art. 2 du projet d'arrêté fédéral. Elle est basée sur le niveau de 100,8 points en décembre 2017 de l'indice des prix à la consommation correspondant à la base de «décembre 2015 = 100 points». Les crédits budgétaires annuels seront adaptés à chaque fois en fonction de l'estimation du renchérissement. Aujourd'hui, il convient de partir l'idée que les dépenses correspondantes pourront être intégrées au plus tôt dans le budget 2020. En effet, conformément à l'art. 3, al. 2, du projet d'arrêté fédéral, ce dernier entrera en vigueur dès que l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» sera retirée ou aura été rejetée par le peuple. En faisant dépendre l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du sort de l'initiative populaire, le législateur restera libre de choisir le moyen de la mise en œuvre au cas où l'initiative serait acceptée.

6.4 Procédure de consultation

6.4.1 Déroulement et résultat de la procédure de consultation

L'avant-projet d'arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique a été mis en consultation entre le 5 avril et le 12 juillet 2017²⁴.

61 prises de position ont été enregistrées, dont 58 se prononçaient sur le fond (les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Thurgovie, de même que la *Stiftung Konsumentenschutz* ayant renoncé à le faire).

Les opinions divergent sur la proposition d'augmenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Elle a recueilli en tout 47 avis positifs et 11 négatifs. Le projet d'arrêté fédéral est approuvé par 24 cantons, 4 partis politiques (Parti bourgeois-démocratique PBD, Parti démocrate-chrétien PDC, Parti écologiste suisse Les Verts et Parti socialiste suisse PSS), les 3 associations filiales des communes, des villes et des régions de montagne (Association des communes suisses ACS, Union des villes suisses UVS et Groupement Suisse pour les régions de montagne), 2 associations filiales de l'économie (Union syndicale suisse USS et Travail Suisse), 10 organisations diverses (Caritas, Habitat/Durable Suisse, procap, Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, Société suisse des entrepreneurs SSE, Association suisse des locataires ASLOCA, *Werkbund* Suisse SWB, Coopératives d'habitation Suisse, LOGEMENT SUISSE et

²³ Le budget 2018 assorti d'un Plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2019–2021 peut être consultés à l'adresse suivante: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances.

²⁴ Le dossier mis en consultation et le rapport sur les résultats de la consultation peuvent être consultés à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DEF.

Fondation pour la protection des consommateurs) et 4 communes (Zurich, Baden, Laufen, Oberwil BL). S'y opposent 2 partis politiques (PLR – Les libéraux-radicaux, Union démocratique du centre UDC), 2 organisations faitières de l'économie (economiesuisse et Union suisse des arts et métiers USAM), ainsi que 7 organisations intéressées (Chambre genevoise immobilière, Centre patronal, Fédération romande immobilière FRI, Association suisse des propriétaires fonciers HEV Suisse, Association suisse de l'économie immobilière SVIT, Union suisse des professionnels de l'immobilier USPI et Association Immobilier Suisse AIS).

Certaines prises de position en défaveur du projet demandent de supprimer l'aide au logement au niveau fédéral et de dissoudre le fonds de roulement plutôt que de continuer à l'alimenter. Par ailleurs, un changement de paradigme est proposé, avec le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne. Enfin, un avis opposé est motivé par l'absence d'études fiables permettant de se forger une opinion.

Pour plus d'un tiers des avis favorables, l'augmentation proposée de la dotation du crédit-cadre n'est pas suffisante: 2 participants à la consultation proposent de la porter à plus de 250 millions de francs; 1 participant évoque le montant de 350 millions, 12 autres celui de 375 millions, et 1 dernier celui de 380 millions de francs.

Certains avis lient l'approbation du relèvement du fonds de roulement à un soutien accru aux cantons et aux communes des zones rurales et des régions de montagne. D'autres proposent que les logements bénéficiant d'une aide doivent être occupés pour une part définie par des personnes ne disposant que de faibles moyens financiers ou souffrant d'un handicap.

Un quart des opinions exprimées réclament explicitement l'augmentation du fonds de roulement indépendamment du résultat de la votation sur l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Par ailleurs, il a été suggéré à plusieurs reprises de supprimer la mention de prêts sans intérêts à l'art. 1, al. 3, de l'avant-projet d'arrêté fédéral, étant donné qu'un intérêt est dû pour tous les prêts octroyés par le biais du fonds de roulement.

Une nette majorité des participants est favorable à la proposition du Conseil fédéral de rejeter l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Une minorité s'exprime en faveur de l'initiative, tandis que dans une petite partie des réponses, il est sciemment renoncé à prendre position à ce sujet. Plusieurs participants proposent de reprendre certains éléments de l'initiative populaire, comme un droit de préemption des cantons et des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption lors de la vente de biens-fonds qui appartiennent à la Confédération ou à des entreprises qui sont liées à cette dernière, la modification de prescriptions de rendement pour la vente de telles parcelles, ou encore le versement de prêts directs tels que prévus à l'art. 12 LOG.

6.4.2 Appréciation du résultat de la consultation

Avec 47 prises de position favorables sur 58 avis exprimés sur le fond, une très nette majorité des participants à la consultation soutient l'arrêté fédéral proposé.

L'approbation des cantons et des associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne est unanime. Le projet d'arrêté fédéral recueille également une nette majorité d'avis favorables de la part des partis et des organisations intéressées. Les avis ne sont partagés qu'en ce qui concerne les associations faitières de l'économie, puisque 2 sont en faveur du projet, et 2 contre. Le résultat de la consultation plaide donc en faveur d'un arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement faveur de la construction de logements d'utilité publique d'un montant de 250 millions de francs limité à 10 ans.

Quant au contenu du projet d'arrêté fédéral, il convient de relever en particulier 2 demandes de modification: 16 prises de position ont exigé de relever la dotation du crédit-cadre, le consensus s'établissant en faveur d'un montant de 375 millions de francs. Par ailleurs, 15 participants ont réclamé explicitement l'augmentation du fonds de roulement indépendamment de l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Matériellement, ces opinions ne sont pas justifiées: le fait que le fonds de roulement ne constitue qu'un complément au financement de la construction de logements, une activité qui ressortit à l'économie privée, parle en défaveur d'une augmentation plus importante de ce fonds. Par ailleurs, ces propositions ne tiennent guère en considération des perspectives des finances fédérales. Enfin, si le projet d'arrêté fédéral n'était pas lié à l'initiative «Davantage de logements abordables», une voie d'encouragement dont l'importance serait incertaine en cas d'acceptation de l'initiative risquerait d'être renforcée. Dans ce cas de figure, le législateur aurait en effet pour tâche de déterminer les mesures appropriées pour donner suite au nouveau mandat constitutionnel, ce qui pourrait entraîner l'introduction d'autres instruments de mise en œuvre.

Enfin, la suggestion de supprimer la mention de prêts sans intérêts à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral est considérée comme judicieuse, raison pour laquelle elle a été retenue.

6.4.3 Adéquation des moyens requis

La tâche se fonde sur le mandat général fait à la Confédération à l'art. 108 Cst. d'encourager la construction de logements et l'accèsion à la propriété. Par ailleurs, l'art. 41, al. 1, let. e, Cst. dispose que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. Enfin, il est prévu à l'art. 116, al. 1, Cst. que la Confédération doit prendre en considération, dans l'accomplissement de ses tâches, les besoins de la famille. En raison de la part parfois importante des coûts du logement dans le budget des ménages²⁵, la tâche visée par l'encouragement proposé prend une importance particulière. L'expérience montre que l'encouragement par le biais du fonds de roulement s'effectue de manière efficiente, économique et ciblée. Le rapport coût-utilité est très bon²⁶.

²⁵ Voir graphique de l'annexe 2.

²⁶ B.S.S. *Volkswirtschaftliche Beratung* (2012): Aide au logement au moyen de prêts à taux d'intérêt préférentiel du fonds de roulement: analyse de l'exécution et des effets à l'intention de l'Office fédéral du logement, rapport succinct.

6.4.4 Mise en œuvre

Sur la base de mandats de prestations ad hoc, le fonds de roulement est administré, pour la Confédération, à titre fiduciaire et à des fins précises par les deux organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Cette forme de mise en œuvre sera maintenue après l'alimentation du fonds de roulement.

6.5 Conséquences

6.5.1 Conséquences pour la Confédération

6.5.1.1 Conséquences financières

Un crédit-cadre de 250 millions de francs destiné au fonds de roulement et limité à 10 ans ou l'inscription dans les comptes de la Confédération des dépenses correspondantes ayant une incidence financière grèverait le budget de celle-ci à hauteur d'environ 25 millions de francs par an. Comme déjà évoqué, le budget 2018 assorti d'un PTF 2018-2021 prévoit 21 millions de francs à cet effet pour les années 2020 et 2021. À cet égard, il convient de relever que les dépenses destinées à l'encouragement du logement vont diminuer progressivement en raison de l'expiration d'engagements pris sous l'ancien droit par la Confédération, en particulier en ce qui concerne les mesures d'encouragement prévues par la LCAP en faveur d'abaisséments supplémentaires. Par conséquent, les dépenses de 55 millions de francs inscrites dans le plan financier 2021 sont inférieures à celles de 58 millions de francs figurant dans les comptes d'État 2017. Qui plus est, il n'est pas possible de placer sur un même pied les crédits destinés au fonds de roulement et les abaisséments supplémentaires en vertu de la LCAP, qui sont des dépenses à fonds perdu, puisque les premiers seront intégrés dans le bilan de la Confédération au patrimoine administratif et porteront des intérêts. Le taux d'intérêt actuel est de 1 %, et les intérêts ont rapporté en 2017 plus de 3,8 millions de francs. Toutefois, même ce type de prêt peut comporter des risques de pertes pour la Confédération selon l'évolution du marché du logement. Mais puisqu'en outre les crédits sont en principe des dépenses qui peuvent être influencées, il subsiste une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'évolution des dépenses. Les indemnités versées aux organisations faîtières pour leurs frais de gestion du fonds de roulement sont fonction du nombre de requêtes approuvées chaque année et du montant des prêts à rembourser. Comme le nombre des prêts à gérer augmentera ces prochaines années avec l'alimentation du fonds de roulement, les dépenses annuelles entraînées pour la Confédération par les mandats de prestations confiés aux deux organisations faîtières, qui se sont élevées en 2017 à 1,4 million de francs, devraient augmenter de quelques dizaines de milliers de francs à moyen terme.

6.5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'alimentation du fonds de roulement n'entraîne pas de besoins supplémentaires en matière de personnel. Le suivi des prêts est confié aux deux organisations faitières couvrant à la construction de logements d'utilité publique. La participation de la Confédération à l'examen des requêtes, à la gestion des risques et au suivi des mandats de prestations confiés aux organisations faitières peut être assumée dans le cadre des ressources en personnel disponibles.

6.5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le nouveau crédit-cadre n'aura aucune conséquence directe pour les cantons et les communes, pas plus que pour les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. En revanche, il aura un impact indirect positif sur les régions dont le besoin en logements à loyer modéré est avéré et dans lesquelles les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont actifs et peuvent solliciter des prêts du fonds de roulement pour des projets de construction ou de rénovation. Dans tous les cantons à l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Obwald, des biens-fonds ont été soutenus au moyen de prêts du fonds de roulement²⁷. Les cantons qui disposent de leur propre programme d'aide au logement ont la possibilité de compléter le soutien assuré par la Confédération par des mesures ciblées. Par ailleurs, de nombreuses communes travaillent en étroite collaboration avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, en particulier dans le but de proposer des logements destinés aux personnes âgées. L'engagement de la Confédération en faveur de la construction de logements d'utilité publique répond ainsi aux besoins des cantons et des communes devant disposer de logements à loyer modéré à long terme et de logements couvrant des besoins spécifiques. Il est aussi probable que les subventions fédérales auront un effet positif en termes de réduction des dépenses de l'aide sociale.

6.5.3 Conséquences économiques

Les prêts du fonds de roulement sont un instrument d'aide au logement qui est facile d'accès, comparativement avantageux et efficace, et qui a pour objectif de renforcer le secteur d'utilité publique dans le domaine du logement. Le projet est donc d'ordre structurel et non conjoncturel. Les prêts n'entraînent pas de distorsion de la concurrence et leurs effets ne se font pas sentir sur le marché. En effet, avec quelque 2 ou 3 % des nouveaux logements construits chaque année, la part du secteur bénéficiant de cette aide est bien trop petite. Cependant, à des endroits où la demande est forte et où les loyers augmentent, ces prêts peuvent concourir à la stabilité des loyers. En

²⁷ Voir la carte de l'annexe 3. Des immeubles ont été soutenus au moyen de prêts du fonds de roulement dans le canton de Schwyz également. Les prêts concernés ont été remboursés entre-temps.

outre, grâce aux prêts, les maîtres d'ouvrage se trouvent en mesure de proposer des offres destinées à des besoins spécifiques que le marché ne satisfait pas pleinement.

6.5.4 Conséquences sanitaires et sociales

Les immeubles bénéficiant d'une aide doivent satisfaire à des critères de qualité élevés. Une construction à prix modéré, mais de qualité, sans obstacles, et répondant aux besoins de tous les groupes d'âge sont autant d'éléments qui satisfont aux exigences du développement durable. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique favorisent la cohésion sociale entre autres par le biais d'infrastructures communautaires et encouragent une bonne mixité des quartiers; ils contribuent ainsi au développement durable d'un point de vue économique, environnemental et social. De plus, ils agissent comme un frein à l'éviction de groupes de population économiquement faibles hors des centres urbains.

6.5.5 Conséquences environnementales

Une aide sous forme de prêt du fonds de roulement est aussi une incitation à adopter une norme énergétique aussi élevée que possible pour les immeubles qui en bénéficient. En effet, plus cette norme sera élevée, plus élevé sera aussi le montant pouvant être sollicité. C'est ainsi que les coopératives d'habitation et d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique jouent désormais un rôle de modèle en matière de construction de logements efficaces sur le plan énergétique. De plus, l'encouragement de logements à loyer modéré dans des endroits centraux permet de rapprocher le lieu de domicile du lieu de travail et de diminuer ainsi le trafic des pendulaires. Enfin, les prescriptions d'occupation, qui sont très répandues, entraînent une consommation de surface habitable nettement moindre que celle du secteur locatif traditionnel ou du secteur de la propriété. Globalement, les conséquences environnementales sont positives.

6.6 Aspects juridiques

6.6.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art 43, let. a, LOG. Celui-ci repose sur l'art. 108 Cst., en vertu duquel la Confédération encourage la construction de logements et l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers, ainsi que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Il prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

6.6.2 Compatibilité avec les obligations internationales

L'arrêté fédéral n'affecte pas les obligations internationales de la Suisse.

6.6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément aux art. 167 Cst. et 43 LOG, le crédit-cadre doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple.

6.6.4 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le crédit d'engagement sollicité excédant ces plafonds, son adoption est soumise au frein aux dépenses.

6.6.5 Conformité à la loi sur les subventions

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁸ subordonne l'octroi d'aides financières ou d'indemnités par la Confédération pour l'ensemble de son domaine de compétence aux conditions suivantes: elles sont suffisamment motivées, le but auquel tendent sera atteint de manière économique et efficace, elles sont allouées selon des principes uniformes équitables et elles sont fixées conformément aux impératifs de la politique financière. La subvention dont il est question ici, qui existe depuis des années et dont les dépenses sont inscrites au crédit OFL A235.0104 «Mesure d'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique», est une aide financière.

La justification de l'aide financière est donnée en particulier par l'art. 108 Cst. Au terme de cet article constitutionnel, la Confédération est tenue d'encourager le logement. Sans cet encouragement, il existe un risque de manque de logements abordables, en particulier dans des endroits où la demande est forte et pour des locataires disposant de revenus modestes. Les communes et les cantons prévoient en partie également des mesures d'aide au logement, mais celle-ci n'est pas suffisante, en particulier dans les agglomérations urbaines. L'engagement financier à titre complémentaire dans le domaine de la promotion du logement au niveau fédéral a en outre pour avantage de lier les mesures d'encouragement à des critères uniformes en ce qui concerne le caractère d'utilité publique, le prix avantageux, les normes énergétiques, l'absence d'obstacles ainsi que le maintien de la destination. Les apports financiers de la Confédération destinés à alimenter le fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

²⁸ RS 616.1

garantissent que les moyens sont sollicités par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui fournissent l'assurance de l'accomplissement des tâches définies par la LOG.

Il est prévu d'atteindre l'objectif visé grâce à un crédit-cadre de 250 millions de francs destinés au fonds de roulement et limité à 10 ans. Ce volume est nécessaire pour le maintien des mesures d'encouragement au même niveau qu'actuellement. Une réduction des contributions pourrait avoir pour conséquence d'accroître la pénurie de logements abordables dans des endroits centraux. Les contributions ne sont pas versées à fonds perdu. Au contraire, elles financent des prêts remboursables qui rapportent des intérêts à la Caisse fédérale, actuellement à un taux de 1 %.

Le pilotage matériel et financier des aides fédérales est assuré par le fait que l'octroi des prêts du fonds de roulement est lié aux prescriptions légales fixées dans la LOG. L'octroi de prêts est conditionné à l'approbation par l'OFL des statuts du maître d'ouvrage qui les sollicite. En plus, des prescriptions, par exemple de construction sans obstacles et en matière de loyer, doivent être respectées. Selon l'emplacement, les limites des frais d'investissement auxquelles il faut se conformer peuvent varier. Dans le cadre d'un examen technique, les requêtes sont soumises à une évaluation par l'OFL selon le système d'évaluation des logements SEL (édition 2015)²⁹. Qui plus est, le respect des conditions est garanti par le contrat de prêt.

Une violation des conditions de prêt peut entraîner la résiliation du prêt. Comme il s'agit en l'espèce d'aides financières, la Confédération a la possibilité de piloter le volume de la subvention par le biais du processus budgétaire. En outre, le volume des prêts accordés peut être influencé par la manière dont les critères d'octroi sont conçus, en particulier en ce qui concerne la fixation du taux du prêt ou des exigences à respecter par les immeubles.

La procédure d'octroi de la contribution garantit que les moyens disponibles sont utilisés directement en vue du but fixé. Les moyens du fonds de roulement ne sont alloués qu'à des projets de construction qui répondent aux objectifs d'encouragement conformément à la LOG. L'OFL est représenté dans les commissions responsables du fonds de roulement des deux organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ce qui permet un accompagnement serré de la procédure d'octroi des prêts. L'OFL contrôle régulièrement l'activité des organisations faitières, qui sont tenues de présenter périodiquement à l'office un rapport rendant notamment compte de l'efficacité de leur activité. L'encouragement de l'activité d'une organisation œuvrant à la construction de logements d'utilité publique est suspendu à titre extraordinaire si cette dernière ne remplit plus les principales exigences requises. L'engagement des ressources au niveau de la Confédération étant réduit en comparaison du volume des contributions, la procédure d'octroi peut être globalement qualifiée d'efficace.

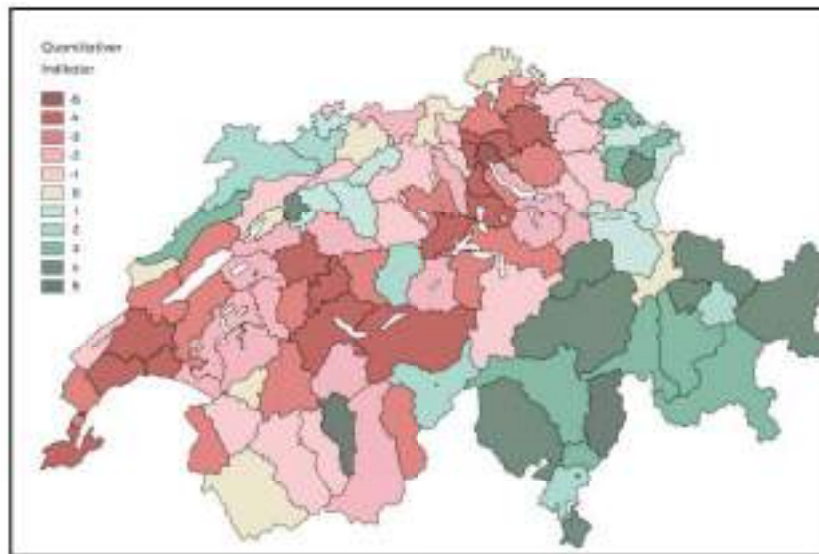
Avec la limitation à 10 ans du crédit-cadre, la question de la nécessité de la poursuite au même niveau de l'engagement financier de la Confédération reste ouverte. En considération de l'objectif du Conseil fédéral de maintenir ces prochaines années, comme les années précédentes, le volume d'encouragement à un peu plus de

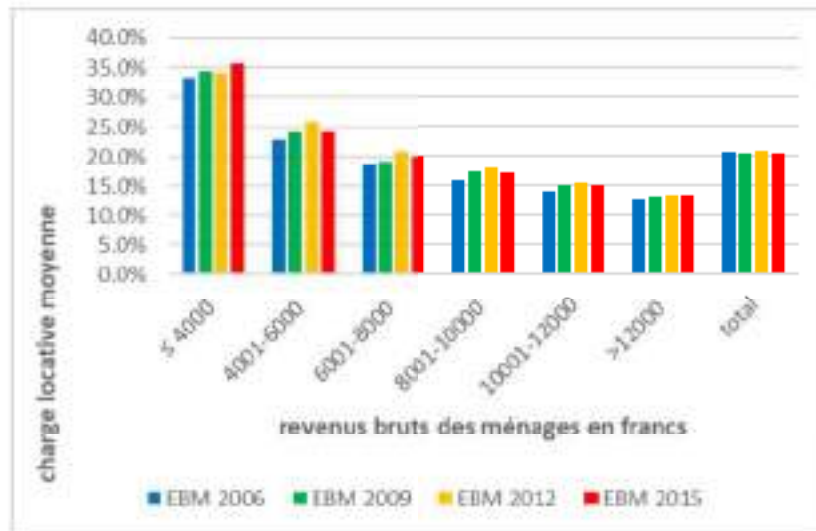
²⁹ Le système d'évaluation de logements peut être consulté à l'adresse suivante: www.sel.admin.ch.

1500 logements par année, il ne serait pas judicieux de concevoir un mécanisme de subventionnement strictement dégressif. Selon la situation sur le marché du logement, l'engagement financier des cantons et des communes et les perspectives des finances fédérales, il pourrait être envisagé de réduire les aides financières de la Confédération vers la fin de la période d'engagement.

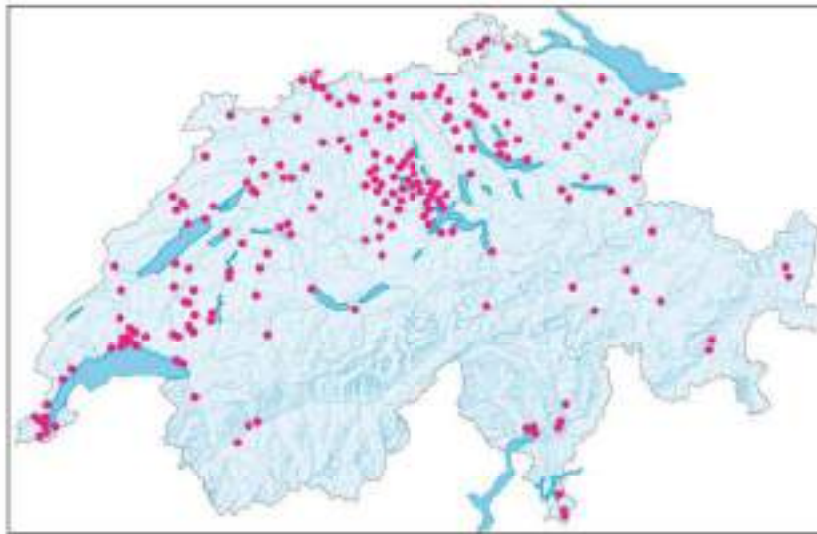
Tension dans le segment inférieur du marché du logement locatif en 2016

(rouge = marché tendu ; vert = marché détendu)



Charge locative moyenne par classe de revenu 2006-2015

**Communes comptant un ou plusieurs objets locatifs ayant
bénéficié ou bénéficiant d'un prêt du fonds de roulement
(état fin 2017)**





Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Davantage de logements abordables»

du 22 mars 2019

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution¹,
vu l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» déposée
le 18 octobre 2016²,
vu le message du Conseil fédéral du 21 mars 2018³,
arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 18 octobre 2016 «Davantage de logements abordables» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² Sa teneur est la suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 108, al. 1 et 5 à 8

¹ La Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, l'offre de logements à loyer modéré. Elle encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

⁵ Elle veille à ce que les programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.

⁶ Elle s'engage, en collaboration avec les cantons, en faveur d'une hausse continue de la part de logements qui appartiennent à des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc immobilier d'habitation. Elle veille, en collaboration avec les cantons, à ce qu'à l'échelle de la

¹ RS 101

² FF 2016 8127

³ FF 2018 2253

Suisse 10 % au moins des logements nouvellement construits soient propriété de ces maîtres d'ouvrage.

⁷ Elle autorise les cantons et les communes à introduire, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés. Elle leur accorde en outre un droit de préemption sur les biens-fonds propriété de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées.

⁸ La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par le présent article.

Art. 197, ch. 12⁹

12. Disposition transitoire ad art. 108, al. 1 et 5 à 8

(Encouragement de la construction de logements et de l'accèsion à la propriété)

Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les deux ans à compter de l'acceptation de l'art. 108, al. 1 et 5 à 8, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral, à cette échéance, édicte provisoirement les dispositions d'application par voie d'ordonnance.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil national, 22 mars 2019

La présidente: Marina Carobbio Guscetti
Le secrétaire: Pierre-Hervé Freléchoz

Conseil des Etats, 22 mars 2019

Le président: Jean-René Fournier
La secrétaire: Martina Buol

⁹ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.



18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

Rapport additionnel de l'administration à l'intention de la CER-N :

- Mise en œuvre de l'art. 108, al. 1, Cst. par la Confédération, sous le régime de l'ancienne loi et sous celui du droit en vigueur
- Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique par la Confédération, les cantons, les villes et les communes

Séance de la CER-N du 23 octobre 2018

Table

3.5.1	Conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP	9
3.5.2	Conséquences du dispositif d'encouragement de la LOG	10
3.5.3	Conséquences des autres mesures d'encouragement.....	10
3.5.4	Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels, de 2011 à 2017	11
4.1.1	Canton de Genève	12
4.1.2	Canton de Vaud.....	13
4.1.3	Canton de Neuchâtel.....	13
4.1.4	Canton du Valais	13
4.1.5	Canton de Bâle-Campagne.....	14
4.1.6	Canton de Bâle-Ville.....	14
4.1.7	Canton de Nidwald	14
4.1.8	Canton de Zoug.....	14
4.1.9	Canton de Zurich.....	15
5.2.1	Ville de Zurich.....	17
5.2.2	Ville de Berne	18
5.2.3	Ville de Lausanne.....	19
6.1.1	Annexe 1a : Encouragement de la construction de logements en général.....	20
6.1.2	Annexe 1b : Encouragement de l'acquisition de la propriété du logement.....	22
6.1.3	Annexe 1c : Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique	24

Résumé

Mise en œuvre de l'art. 108, al. 1, Cst. par la Confédération

Entre 1975 et 2001, la mise en œuvre des trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. (encouragement de la construction de logements en général, encouragement de l'accession à la propriété et encouragement de la construction de logements d'utilité publique) se fondait sur la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Selon la volonté du législateur, la loi contenait un large éventail d'instruments prévus pour couvrir l'intégralité du processus de construction et une phase d'utilisation limitée dans le temps. Plusieurs mesures, en particulier celles qui poursuivaient des objectifs relevant de l'aménagement du territoire, ne furent jamais mises en œuvre, d'autres furent suspendues pendant la crise immobilière des années 1990 qui avait occasionné des pertes à la Confédération, à la suite notamment de cautionnements qui avaient été honorés. La loi sur le logement du 21 mars 2003, qui prit le relais de la LCAP, circonscrit les objectifs et restreint les domaines encouragés. L'instrument principal de la loi, un modèle de prêt pour abaisser les loyers ou les prix des logements en location ou en propriété, ne fut jamais mis en œuvre, les mesures spécifiques d'encouragement à la propriété en faveur des « ménages seuils » furent suspendues. Actuellement, les seules aides encore accordées en vertu de cette base légale concernent la construction de logements d'utilité publique. Les abaissements supplémentaires limités dans le temps, octroyés sous le précédent régime juridique pour répondre aux besoins particuliers de groupes de population vulnérables, conformément à l'art. 108, al. 4, Cst., perdent peu à peu de leur importance. Comme « mesure de remplacement », on peut citer les contributions aux coûts du logement versées dans le cadre des prestations complémentaires. L'encouragement à la propriété s'effectue actuellement presque exclusivement par le biais de mesures fiscales qui incluent une composante de subvention. Ces mesures, qui ne relèvent pas de l'encouragement de la construction de logements et de la propriété au sens étroit, ont des incidences beaucoup plus grandes sur le budget de la Confédération que celles qui sont du domaine de compétence du DEFR/OFL.

Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique par les cantons, les villes et les communes

Sur les 26 cantons, neuf (ZH, GE, VD, ZG, NE, BS, BL, VS, NW) disposent d'une base légale pour l'encouragement de la construction de logements et de la propriété. Si les mesures prévues dans le domaine de la location s'adressent, pour certaines, à tous les promoteurs de logements en location, elles sont souvent utilisées majoritairement ou exclusivement par les maîtres d'ouvrage de logements d'utilité publique. Elles incluent principalement des prêts, des contributions à fonds perdu et des cautionnements. Nidwald n'a encore consenti aucun prêt, le Valais en a octroyé un seul, Genève environ la moitié de tous les prêts accordés entre 2011 et 2017. S'agissant des contributions à fonds perdu, entre 00 % (2017) et 99 % (2013) ont été octroyées par le canton de Vaud pour abaisser les loyers. Il convient de relever aussi les dépenses élevées du canton de Genève pour l'acquisition de bien-fonds et, en dehors de l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique, les allocations de logement.

71 villes ont répondu à une enquête menée auprès des 131 villes membres de l'Union des villes suisses (UVS). 38 villes ont indiqué ne connaître aucun encouragement. Les 33 villes restantes ont cité au moins une des quatre catégories de mesures (subventions, prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, droits de superficie avantageux et autres instruments d'encouragement). Neuf villes proposent deux types d'encouragement, et trois autres connaissent chacune entre trois et quatre types d'encouragement. Le droit de superficie est la mesure d'encouragement la plus fréquente (21 villes). Pour ce qui est des moyens financiers mis en œuvre, les chiffres communiqués ne permettent de formuler des affirmations étayées que dans quelques cas. Au niveau des communes, la ville de Zurich se distingue par son taux de logements en mains de maîtres d'ouvrage d'utilité publique le plus élevé de Suisse (25 %) et son soutien depuis 100 ans à ce segment de marché à l'aide de toute une série de mesures. Plusieurs petites communes encouragent aussi la construction de logements d'utilité publique. Il s'agit souvent de projets spécifiques ayant pour but notamment de répondre aux besoins des personnes âgées. Pour cela, différentes mesures sont mises en œuvre.

1 Introduction et mandat

En 1972, le peuple et les cantons ont approuvé un article constitutionnel qui faisait de l'encouragement à la construction et l'accession à la propriété une tâche permanente de la Confédération. Ce mandat a été confirmé lors de la révision constitutionnelle de 1999. La base constitutionnelle en vigueur a la teneur suivante :

Art. 108 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

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

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

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

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

Ce mandat constitutionnel a été complété en 1999 par un but social, inscrit à l'art. 41, al. 1, let. e Cst. pour assurer une offre de logements appropriés à des conditions supportables.

L'initiative populaire « Davantage de logements abordables » demande une adaptation du texte constitutionnel. Dans son message du 21 mars 2018, le Conseil fédéral propose au Parlement de recommander aux peuples et aux cantons de rejeter l'initiative. Il soumet en même temps au Parlement un arrêté fédéral octroyant un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. La CER-N s'est penchée une première fois sur l'affaire le 14 août 2018 et a approuvé deux propositions qui chargent l'administration de procéder à la clarification des points suivants :

Mandat 1

L'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale a la teneur suivante : « La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique ».

Cette disposition confère trois tâches à la Confédération :

1. encouragement de la construction de logements en général
2. encouragement de l'acquisition d'appartements et de maisons familiales
3. encouragement des activités des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

L'administration est priée d'établir un rapport présentant une vue d'ensemble des mesures qui sont actuellement appliquées ou qui ont été appliquées par le passé en vue de mettre en œuvre les trois tâches mentionnées à l'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Ce rapport mentionnera notamment l'impact que ces différentes mesures ont (ou ont eu) sur le budget de la Confédération. Il exposera aussi les potentiels d'amélioration des mesures existantes de manière à ce que l'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale soit mis en œuvre de façon efficace et exhaustive.

Mandat 2

L'art. 108, al. 1, de la Constitution fédérale dispose que la Confédération encourage la construction de logements « [...] et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique ». Les cantons, les villes et les communes sont nombreux à faire de même.

L'administration est chargée d'établir une liste des mesures et des ressources (provenance des moyens et quantité) que la Confédération, les cantons, les villes et les communes consacrent à l'encouragement des activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

Le présent rapport résume les résultats des clarifications demandées par ces deux mandats.

2 Procédure

Les clarifications relatives au 1^{er} mandat se fondent exclusivement sur des informations internes à la Confédération. Le soutien à la construction de logements par les cantons, les villes et les communes (2^e mandat) a fait l'objet de deux enquêtes séparées, l'une auprès des cantons et l'autre auprès des villes. Les cantons et les villes avaient été invités par courriel à y participer.

Les cantons ont été priés de présenter les bases légales, les différentes prestations d'encouragement, l'origine des moyens financiers et les dépenses annuelles. La période à considérer, de 2011 à 2017, a été définie d'entente avec les auteurs de la proposition de la CER-N. Les cantons n'ont pas tous été contactés, l'OFL n'ayant approché que ceux qui disposent de mesures d'encouragement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Les résultats de l'enquête sont résumés dans le chapitre 4.

Pour l'élaboration d'une vue d'ensemble des mesures et des moyens financiers des villes et des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique, l'enquête s'est appuyée sur les adresses des membres de l'Union des villes suisses (UVS). Fondée en 1897, l'UVS compte aujourd'hui 131 membres. Toutes les grandes villes et les villes de taille moyenne en font partie, de même que 18 communes de moins de 10 000 habitants. Dans un courriel du 5 septembre 2018 faisant référence au mandat de la CER-N, les membres de l'UVS ont été invités à fournir des informations sur les mesures prises par chacun d'eux en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Ils ont dû indiquer dans un tableau les subventions, les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, les droits de superficie avantageux et les autres encouragements qu'ils ont accordés et les moyens investis dans chacune de ces catégories pour les années 2011 à 2017. Le 20 septembre 2018, date jusqu'à laquelle il fallait répondre (à la suite d'un prolongement de délai), l'OFL avait reçu 71 réponses. Leur exploitation fait l'objet du chapitre 5. D'entente avec l'auteur de la proposition de la CER-N, une attention particulière a été accordée aux villes de Zurich, Berne et Lausanne. Si l'on tient compte des mesures cantonales de Genève et Bâle, toutes les agglomérations confrontées à des problèmes de logement ont ainsi été considérées.

La fin du chapitre 5 montre comment quelques petites communes ont soutenu la construction de logements d'utilité publique dans un passé récent. Les informations obtenues proviennent notamment des demandes de prêts à partir du Fonds de roulement.

3 Mise en œuvre antérieure et actuelle de l'art. 108, al. 1, Cst.

3.1 Remarques préliminaires

L'art. 34 ^{sexies}, al. 1, anc. Cst. inscrit dans la Constitution en 1972 avait la teneur suivante : « La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. » La révision de la Constitution de 1999 fournit l'occasion de préciser que ne peut être encouragée que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers. Par ailleurs, un troisième objectif partiel fut inscrit dans cet alinéa avec l'encouragement des activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

La mise en œuvre du mandat constitutionnel est assurée principalement par deux lois d'exécution :

- Entre 1975 et 2001, l'ancienne loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) servit de base aux engagements de la Confédération. Elle prévoyait un large éventail d'instruments afin à la fois de couvrir l'ensemble du processus de construction et de satisfaire aux trois objectifs partiels énoncés à l'art. 108, al. 1, Cst. Le « modèle LCAP », destiné à l'encouragement général et à l'abaissement du coût de la construction de logements, de même qu'à l'encouragement à l'accèsion à la propriété, formait le cœur de la loi : le cautionnement d'hypothèques de rang postérieur jusqu'à 90 % du coût de revient permettait le financement de la construction de logements ; grâce aux avances remboursables avec intérêts (abaissement de base), les dépenses effectives pour le logement ont pu être ramenées au début en dessous de la couverture des coûts ; des contributions à fonds perdu limitées dans le temps à des ménages disposant de peu de moyens financiers (abaissements supplémentaires) servent à diminuer encore les coûts du logement. Bien que les derniers engagements pris au titre de la LCAP remontent à plus de 16 ans, ce modèle d'encouragement a encore des incidences sur le budget de la Confédération étant donné que la durée des dossiers peut s'étendre jusqu'à 30 ans. La majeure partie des aides arriveront définitivement à terme d'ici à 2030.
- La crise immobilière et la récession des années 1990 ont mis au jour les faiblesses systémiques du modèle LCAP, qui ont entraîné des pertes financières inattendues (voir ch. 3.5.1). Il fallut par conséquent réorienter la politique d'encouragement. La loi sur le logement (LOG) du 21 mars 2003 a recentré les objectifs et restreint les domaines d'encouragement. Le modèle LCAP fut remplacé par un simple modèle de prêts.
- Outre ces lois d'encouragement au sens étroit, plusieurs mesures adoptées par la Confédération, dont certaines ont des effets financiers importants, s'appuient explicitement ou implicitement sur l'art. 108, al. 1, Cst, à l'instar des mesures fiscales en lien avec l'encouragement à l'accèsion à la propriété ainsi que des prestations visant à garantir un minimum social d'existence, dont la satisfaction du besoin élémentaire qu'est le logement. À l'inverse, certains instruments relevant de la politique du logement ont été utilisés par le passé à des fins conjoncturelles (programmes d'occupation et d'investissement des années 1970, 1980 et 1990, programme de stabilisation 2008 consécutif à la crise financière).

3.2 Encouragement général de la construction de logements

Les mesures et instruments destinés à l'encouragement général de la construction de logements sont énumérés à l'annexe 1a (les couleurs utilisées permettent de distinguer les anciens, les actuels et ceux qui n'ont jamais été mis en œuvre). À cet égard, les remarques suivantes s'imposent :

- Plusieurs mesures prévues par la LCAP et destinées à l'encouragement général de la construction de logements n'ont jamais été mises en œuvre. Il s'agit surtout de compétences législatives en matière d'équipement, de mise à disposition de terrains et de prescriptions sur la construction. Le fait que les travaux préliminaires à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 étaient déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de la LCAP a sans doute joué un rôle. Par ailleurs, il n'y a jamais eu de besoin concernant la mise à disposition de capitaux, tandis que l'EPFZ et l'EPFL étaient mieux placées pour se charger de la recherche en matière de construction et des mesures de rationalisation de la construction.
- Il a été mis fin au cautionnement de crédits dans l'optique de l'acquisition de réserves de terrains à la suite de la crise immobilière de 1995.
- Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 1^{er} janvier 2000, la compétence de la Confédération en matière de recherche dans le domaine de l'habitat, inscrite aussi bien dans la LCAP que dans la LOG, ne découle plus de l'art. 108 Cst., mais de l'art. 64 Cst. (Recherche).
- Le point fort de la mise en œuvre de la LCAP avait été constitué par le modèle d'encouragement et ses instruments (cautionnement, abaissement de base et abaissement supplémentaire). Tous les constructeurs de logements localifs pouvaient en bénéficier. Les avances consenties au titre de l'abaissement de base étaient versées jusqu'à fin 2000 par les banques et

garanties par la Confédération. En 2001, la Confédération a repris ces avances. Sur la base du modèle LCAP 70 000 logements locatifs ont été encouragés entre 1975 et 2001. Les dépenses relatives à l'abaissement supplémentaire des loyers et, du côté des recettes, les remboursements de l'abaissement de base, y compris des intérêts, continuent d'avoir des conséquences sur le budget de la Confédération. Par ailleurs, des cautionnements sont toujours en cours.

- La LOG en vigueur prévoit, comme mesure générale d'encouragement à la construction de logements locatifs, des prêts directs de la Confédération sans intérêts ou à des taux préférentiels. Ces prêts prendraient la forme de forfaits en fonction de la taille du logement, s'élèveraient à environ 30 % du coût de revient et pourraient être sollicités par n'importe quel promoteur construisant des logements locatifs. Concernant les ménages dans une situation financière difficile, une exemption d'intérêts permettrait de faire baisser le coût du logement. La mesure a toutefois été suspendue jusqu'à fin 2008 par la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003. En 2007, le Conseil fédéral a décidé d'en rester là. Par conséquent, à l'exception de la recherche, plus aucune mesure générale d'encouragement de la construction de logements n'est mise en œuvre sur la base de la législation actuelle.
- À côté de l'aide au logement au sens étroit du terme, il convient encore de mentionner les contributions versées au titre de prestations complémentaires et qui servent en partie à couvrir les coûts du logement de ménages de propriétaires ou de locataires.
- Dans le cadre du Programme Bâtiments, la Confédération soutient l'assainissement énergétique des immeubles par des moyens à affectation partiellement liée provenant de la taxe sur le CO₂. Ces dernières années, la part prise par les bâtiments d'habitation représente vraisemblablement quelque deux tiers des subventions allouées.

3.3 Encouragement de l'acquisition d'appartements et de maisons individuelles en propriété

L'annexe 1b énumère les mesures et les instruments visant à encourager l'acquisition d'appartements et de maisons familiales en propriété. Ici aussi, les mesures relevant de l'ancienne base légale, les mesures en vigueur et les mesures qui n'ont jamais été mises en œuvre sont distinguées par des couleurs différentes. Ce chapitre appelle les remarques suivantes :

- L'encouragement de la propriété selon la LCAP s'articulait autour de trois instruments, soit les cautionnements, les abaissements de base et les abaissements supplémentaires. Entre 1975 et 2001, environ 35 000 objets en propriété ont été soutenus dans ce cadre. Les dépenses au titre des abaissements supplémentaires ont encore une incidence sur le budget de la Confédération. Les avances de l'abaissement de base ne représentent plus qu'un solde de 1,4 million de francs environ.
- À partir de 1992, sur la base de la LCAP, la Confédération a soutenu par des arrièr-cautionnements la « Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung » (HBW) et la « Coopérative romande de cautionnement immobilier » (CRCI). Les ménages seuls qui avaient peu de fonds propres ont ainsi pu obtenir une aide de départ et combler leur déficit de fonds propres. Cet instrument a été repris dans la LOG avant d'être suspendu en 2007 du fait de la diminution du nombre de banques prêtes à coopérer et du désintérêt croissant pour cet instrument dû à la baisse des taux d'intérêt.
- Dans les années 1990, un fonds a été créé sur la base de la LCAP pour permettre aux familles paysannes à faible revenu en dehors des régions de montagne d'obtenir des prêts à taux préférentiel pour la rénovation ou la construction d'une maison. Ce fonds, doté d'une enveloppe de 30 millions de francs, est encore actif.
- La LOG prévoit deux mesures d'encouragement de la propriété qui n'ont jamais été mises en œuvre : d'une part, des prêts à taux préférentiel, sur le modèle des prêts destinés à encourager la construction de logements à loyer modéré et qui devraient surtout servir à rénover des maisons familiales et des appartements et, d'autre part, des emprunts cautionnés de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), et conçus pour que les ménages seuls aux prises avec des difficultés financières importantes puissent obtenir les fonds de

- tiers nécessaires, pour autant qu'ils rejoignent une association de propriétaires organisée dans un but d'utilité publique.
- Les aides financières octroyées jusqu'à la fin de 2007 en vertu de la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne ont profité à des ménages à faible revenu, actifs en règle générale dans l'agriculture. Destinées à la construction ou à la rénovation, elles ont permis de soutenir plus de 20 000 unités d'habitation. Conçues comme une tâche commune, elles ont été transférées dans le domaine de tâches exclusif des cantons à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches le 1^{er} janvier 2008. Les dernières dépenses de la Confédération à ce titre remontent à 2013.
 - Depuis le 1^{er} janvier 1995, il est possible d'utiliser des fonds du 2^e pilier pour financer la propriété du logement destiné à un usage personnel. Cette utilisation peut prendre la forme d'un versement anticipé ou d'une mise en gage de l'avoir de vieillesse, le versement anticipé étant beaucoup plus fréquent. Les modalités d'imposition de l'avoir versé à un taux privilégié représente une composante d'encouragement.
 - Depuis 1990, l'épargne de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) peut faire l'objet d'un retrait anticipé pour financer l'acquisition d'un logement en propriété destiné à un usage personnel. Ici aussi, une composante d'encouragement réside dans une imposition plus favorable de l'épargne du pilier 3a.
 - Le système actuel de l'imposition de la valeur locative est lié à un traitement fiscal privilégié du logement en propriété destiné à un usage personnel. Par conséquent, l'imposition de la valeur locative représente aussi un instrument d'encouragement de la propriété du logement tenant compte du mandat constitutionnel. L'encouragement fiscal se situe au niveau de la fixation de valeurs locatives inférieures au marché et d'une série de dépenses déductibles.

3.4 Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique

L'annexe 1c énumère les mesures et les instruments visant à encourager l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique. Le tableau distingue les mesures relevant d'une ancienne base légale, les mesures en vigueur et les mesures qui n'ont jamais été mises en œuvre. Ce chapitre appelle les remarques suivantes :

- Le noyau du dispositif d'encouragement de la LOG comprend trois instruments qui remontent à la période de la LCAP : la Confédération alimente, depuis 1975, un Fonds de roulement destiné à encourager la construction de logements d'utilité publique ; depuis 1990, elle cautionne les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) pour aider les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à financer des immeubles existants à des conditions favorables ; depuis 1995, elle accorde dans des cas particuliers des arrièrecautions à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire (cch).
- Dans le cadre de la LCAP, la Confédération a octroyé isolément des prêts directs à des organisations d'utilité publique ainsi que des cautionnements et des prêts pour faciliter le financement d'immeubles spécifiques.
- De l'époque de l'ancienne base légale subsistent encore quelques participations au capital de maîtres d'ouvrage et d'organisations de la construction de logements d'utilité publique dont les activités intéressent plusieurs régions. La possibilité des participations au capital, prévue dans la LOG, n'a pas été utilisée jusqu'à maintenant.
- Jusqu'en 1995, la Confédération a octroyé des prêts à taux préférentiel à des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération. En 2004, le suivi de ces prêts a été transféré de l'Administration fédérale des finances (AF) à l'OFL. Dans de nombreux cas, la Confédération a octroyé des terrains à bâtir en droit de superficie. Les droits de superficie sont gérés par l'OFCL. Les 157 coopératives d'habitation du personnel de la Confédération comptent quelque 15 000 logements. Les intérêts sont perçus par l'OFL pour les prêts et par l'OFCL pour les droits de superficie.
- Pour alléger la Confédération sur le plan administratif, l'OFL a conclu, dans le sens d'une délégation de tâches publiques, des mandats de prestations avec les deux organisations fai-

tières de la construction de logements d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse, Logement Suisse). Y sont notamment réglées la question des indemnisations en lien avec la gestion des prêts à partir du Fonds de roulement et l'activité de conseil qui en découle.

3.5 Conséquences financières sur le budget de la Confédération

3.5.1 Conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP

Entre 1975 et 2015, le Parlement a adopté 14 crédits-cadres pour mettre en œuvre les mesures de la LCAP :

- 2769,5 millions de francs pour des contributions non remboursables (abaisséments supplémentaires)
- 925 millions de francs pour des prêts remboursables et des participations
- 11 777 millions de francs pour des cautionnements et des engagements conditionnels

Par l'arrêté fédéral du 20 septembre 1999¹ relatif à des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements, le Parlement a en outre accepté de reprendre, pour un montant de 1400 millions de francs environ, les avances remboursables de l'abaissement de base accordées par les banques.

Dans le sillage de la crise immobilière et de la récession économique des années 1990, la Confédération a été confrontée à des coûts inattendus résultant de l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements. Les mesures et instruments étaient touchés dans tous les trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. La chute des prix de l'immobilier a touché en particulier les engagements par cautionnement, qui ont dû être honorés. Des faillites et des mesures d'assainissement ont aussi nécessité d'amortir des prêts et des participations. La SAPOMP Wohnbau AG, propriété de la Confédération, a été recapitalisée et a tenu lieu de société de sauvegarde pour les immeubles se trouvant dans une situation financière précaire². Dans un environnement marqué par une augmentation des logements vacants, une baisse des coûts de construction et une stagnation, voire un recul des salaires, les faiblesses intrinsèques du modèle de la LCAP sont apparues au grand jour. L'hypothèse d'une hausse ininterrompue des loyers et des salaires sur laquelle ce modèle reposait a eu pour conséquence que le remboursement des avances n'a pas pu être assuré entièrement par les intérêts et les intérêts composés.

Les conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP sur le budget de la Confédération peuvent être résumées comme suit (état fin 2017) :

- Les dépenses annuelles à fonds perdu pour les abaisséments supplémentaires dans les domaines de la location et de la propriété ont atteint 149 millions de francs, leur plus haut niveau, en 2001. Jusqu'en 2017, les dépenses s'étaient réduites à 39 millions de francs. Selon l'actuel plan financier, elles devraient reculer à 17 millions de francs d'ici à 2022. Le crédit-cadre restant à fin 2017 pour des abaisséments supplémentaires est de 106 millions de francs. En théorie, les derniers versements pourraient arriver à échéance en 2031.
- Un montant de 1319 millions de francs a été versé au titre des avances de l'abaissement de base. En dépit des amortissements et des remises, 2400 millions de francs, incluant les intérêts et les intérêts des intérêts, ont été remboursés à ce jour. Les avances exigibles totalisent 166 millions de francs.
- Depuis 1995, les pertes sur cautionnement ont atteint 777 millions de francs. Actuellement, les cautionnements portent encore sur un montant de plus de 91 millions de francs.
- Les amortissements de prêts et les participations représentent un montant de 106 millions de francs. Actuellement, outre les deux fonds de roulement, les prêts et les participations en cours s'élèvent à respectivement 65 millions de francs et plus de 11,5 millions de francs.
- Du côté des recettes, il convient de tenir compte du produit net de la vente du portefeuille de la SAPOMP et de la liquidation de celle-ci, soit un total de 287 millions de francs et des remboursements de 61 millions de francs sur des créances déjà amorties.

¹ FF 2000 1505

² Le portefeuille de la SAPOMP a été réalisé en 2010 et la société liquidée en 2016.

En moyenne de 1975 à 2017 et compte tenu des dépenses à fonds perdu, des amortissements et des remboursements, le dispositif d'encouragement de la LCAP grève le budget de la Confédération de 50 millions de francs environ par an.

3.5.2 Conséquences du dispositif d'encouragement de la LOG

En se fondant sur la LOG, le Parlement a alloué les crédits-cadres suivants depuis 2003 :

- AF du 31.03.2003 : 300 millions de francs pour des prêts ; 1775 millions de francs pour des cautionnements
- AF du 17.03.2011 : 1400 millions de francs pour des cautionnements
- AF du 11.12.2014 : 13,9 millions de francs pour des prêts (activation des « réserves » d'alors dans le fonds de roulement pour d'éventuelles couvertures de pertes)
- AF du 9.03.2015 : 1900 millions de francs pour des cautionnements

Les conséquences des crédits alloués sur le budget de la Confédération peuvent se résumer comme suit :

- Les crédits-cadres alloués pour l'octroi de prêts (313,9 millions de francs) n'ont pas servi à financer des prêts directs à taux préférentiel à des promoteurs de logements en location, ainsi que le prévoyait le message du Conseil fédéral du 27 février 2002 sur la LOG, mais ont été versés par tranches dans le fonds de roulement de 2003 à 2005 et de 2009 à 2017. Ces prêts génèrent des recettes sous forme d'intérêts.
- Les trois crédits-cadres pour l'octroi de cautionnements ont servi ou servent presque exclusivement à cautionner les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Des arrièr-cautionnements aux coopératives de cautionnement hypothécaire dans le domaine de la propriété du logement n'ont été octroyés que jusqu'en 2007. Ceux concernant le domaine des logements en location ne représentent qu'une toute petite part des engagements sur cautionnement.
- Les cautionnements en faveur de la CCL ne doivent pas être comparés avec ceux du dispositif d'encouragement de la LCAP. La CCL fait preuve d'une grande retenue dans l'octroi de ses crédits à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et dispose d'un système étendu de gestion des risques. Elle n'a enregistré jusqu'ici aucun défaut de paiement qui aurait grevé le budget de la Confédération. Un test de résistance réalisé récemment a confirmé la grande solidité du portefeuille de la CCL, y compris en cas de scénario extrême. Il appartiendra au Conseil fédéral de décider de maintenir son soutien à la CCL à l'échéance de l'actuel crédit-cadre fin 2021 et de soumettre pour cela un arrêté fédéral accompagné d'un message au Parlement en 2020.

3.5.3 Conséquences des autres mesures d'encouragement

Les charges ne relevant pas de l'encouragement de la construction de logements et de la propriété au sens étroit, et donc sans incidences sur le compte de l'OFL, sont, d'une part, les contributions versées dans le cadre des prestations complémentaires (PC) pour couvrir les frais d'habitation des locataires et des propriétaires dans le besoin et, d'autre part, une diminution des recettes fiscales résultant de l'encouragement de la propriété du logement destiné à un usage personnel. Comme il le sera expliqué ci-après, les données disponibles ne permettent d'apprécier que grossièrement le poids de ces mesures sur le budget de la Confédération.

- Les dépenses de la Confédération consacrées au logement dans le cadre des prestations complémentaires se fondent sur les hypothèses et les éléments suivants : en 2017, les dépenses PC se sont élevées à 4939 millions de francs. Si l'on déduit les frais supplémentaires imputables à un séjour en home et les frais de maladie et d'invalidité, les dépenses destinées à couvrir le minimum vital ont atteint 2413 millions de francs. On estime à 30 % (= 804 millions de francs) la part de la Confédération pour la couverture du minimum vital, dont un quart revient à la couverture des frais d'habitation. Par conséquent, la Confédération verserait dans le cadre des PC environ 200 millions de francs par an pour le logement (« aide à la personne »).
- Les retraits anticipés du 2^e pilier et du pilier 3a pour financer l'acquisition d'un logement destiné à un usage personnel ont atteint respectivement 1455 millions et 1282 millions de francs

en 2016. Selon les renseignements fournis par l'AFC, il n'est pas possible d'estimer la diminution des recettes pour la Confédération résultant du traitement fiscal privilégié de ces avoirs, car des données en la matière ne sont pas disponibles.

- La valeur locative imposée est fixée très au-dessous du loyer du marché, et cela à des fins d'encouragement. Pour une valeur locative brute de 70 % du loyer du marché, la diminution des recettes dans l'impôt fédéral direct (IFD) représente un montant compris entre 750 et 830 millions de francs par an selon les renseignements fournis par l'AFC.
- La déductibilité des mesures visant à accroître l'efficacité énergétique et à protéger l'environnement dans la propriété du logement destiné à un usage personnel, qui se traduit par une diminution des recettes dans l'IFD, exerce un effet d'encouragement annuel estimé par l'AFC à un montant compris entre 140 et 300 millions de francs.
- Entre 110 et 170 millions de francs issus du produit de la taxe sur le CO₂ sont utilisés chaque année depuis 2010 pour encourager l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation. Ces fonds se répartissent entre les domaines du logement en propriété et du logement en location, à concurrence de moitié chacun. En raison de leur financement par une taxe, ils n'ont aucune incidence sur le budget de la Confédération.

3.5.4 Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels, de 2011 à 2017

Le tableau 1 dresse la liste des charges grevant le budget de la Confédération au titre des mesures de la politique du logement au sens étroit en faveur des trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. Les chiffres proviennent des comptes de l'OFL pour les années 2011 à 2017. L'état des engagements financiers et les dossiers de l'OFL y relatifs au 31 décembre 2017 figurent dans l'annexe 2. Le tableau ci-dessous appelle les remarques suivantes :

- Pour les années sous revue, les recettes de l'OFL (remboursement de prêts et avances, produits des intérêts, liquidation de participations, remboursements d'anciens programmes d'encouragement, etc.) sont toujours très supérieures aux dépenses.
- Du côté des charges, il convient de tenir compte qu'il s'agit d'une part de contributions à fonds perdu (abaissements supplémentaires relevant de l'ancienne base légale, exécutions de cautionnements et abaissements de base relevant de l'ancienne base légale, indemnités pour des mandats de prestations) et, d'autre part, de crédits pour le fonds de roulement qui se trouvent dans le patrimoine administratif de la Confédération et qui dégagent des intérêts.
- Les charges relevant du domaine de compétence de l'OFL se sont élevées à 505 millions de francs entre 2011 et 2017. Environ trois quarts de ce montant sont constitués de contributions à fonds perdu (soit des abaissements supplémentaires LCAP pour les frais de location et les charges de propriété), et près d'un quart de prêts (versements dans le fonds de roulement). Les charges annuelles sont en fort recul, en particulier dans les domaines « Encouragement général de la construction de logements » et « Encouragement de la propriété », où elles étaient proches de zéro en 2017. Avec les engagements LCAP prenant fin les uns après les autres, cette tendance se poursuivra durant les années à venir.
- Pour obtenir une vue d'ensemble, il faut également inclure les mesures prises en dehors du domaine de compétence de l'OFL, mais également fondées sur l'art. 108, al. 1, Cst., en tenant compte de leurs incidences sur le budget de la Confédération. Pour l'encouragement de la construction de logements en général, les charges annuelles se montent à 200 millions de francs (dépenses PC). Pour l'encouragement de la propriété, la diminution des recettes dans l'IFD représente un montant compris entre 890 et 1130 millions de francs par an.

Tableau 1 : Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels (en millions de francs)

Année	Encouragement de la construction de logements en général ³	Accession à la propriété ⁴	Encouragement de la construction de logements d'utilité publique ⁵
2011	61,6 (61,6 AS)	8,8 (7,7 AS / 0,58 C+AB / 0,27 WS / 0,25 MP)	8,1 (6,75 FdR / 1,38 MP)
2012	58,4 (58,3 AS / 0,02 C)	6,9 (6,22 AS / 0,32 C+AB / 0,09 WS / 0,23 MP)	9,6 (6,75 FdR / 1,5 C / 1,33 MP)
2013	54,1 (54,1 AS)	5,4 (4,63 AS / 0,43 C+AB / 0,1 WS / 0,25 MP)	30,6 (29,25 FdR / 1,32 MP)
2014	54,4 (54,4 AS)	4,5 (4,01 AS / 0,25 C+AB / 0,21 MP)	30,9 (29,55 FdR / 1,32 MP)
2015	50,1 (50,1 AS)	3,1 (2,79 AS / 0,13 C+AB / 0,20 MP)	21,4 (20 FdR / 1,35 MP)
2016	43,9 (43,9 AS)	3,0 (1,96 AS / 0,87 C+AB / 0,19 LA)	16,7 (15,3 FdR / 1,36 MP)
2017	37,6 (37,6 AS)	1,5 (1,34 AS / 0,18 MP)	12,1 (10,8 FdR / 1,26 MP)
BU 2018		37 (AS)	1,5 (MP)
BU 2019		30 (AS)	1,5 (MP)
PF 2020		25 (AS)	22,5 (FdR + MP)
PF 2021		19 (AS)	22,5 (FdR + MP)
PF 2022		17 (AS)	22,5 (FdR + MP)

4 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique par les cantons

Neuf des 26 cantons disposent d'une base légale et, en vertu de celle-ci, de mesures pour encourager la construction de logements et, parfois aussi, l'accession à la propriété. Les prestations d'encouragement proposées dans le domaine du logement en location s'adressent, pour certaines d'entre elles, à tous les promoteurs d'objets en location, mais elles sont souvent sollicitées majoritairement ou exclusivement par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les mesures, leurs objectifs et les fonds investis à ce titre depuis 2011 sont présentés dans l'annexe 3 sous la forme d'un tableau complété à partir des réponses fournies par les cantons. Ils sont commentés ci-après.

4.1 Mesures et instruments cantonaux

4.1.1 Canton de Genève

En matière d'encouragement du logement, Genève représente un cas particulier. Depuis 1977, il dispose, avec la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), d'une base légale sur laquelle repose une palette d'instruments vaste et complexe d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique au sens de cette loi. La loi contient des aides à la pierre limitées dans le temps qui peuvent être demandées par les investisseurs. En échange, ces derniers doivent s'engager à bâtir des logements à loyers modérés et à respecter les prescriptions y relatives du canton. Ces

³ Abaissements supplémentaires (AS) en faveur de ménages de locataires en vertu de l'ancienne base légale et exécution de cautionnements (C) dans le domaine des logements en location

⁴ Abaissements supplémentaires en faveur de ménages de propriétaires (AS), exécution de cautionnements en vertu de l'ancienne base légale (C) et amortissements des abaissements de base (AB), versements pour l'amélioration du logement dans les régions de montagne en vertu de l'ancienne base légale (WS), indemnités des mandats de prestations en faveur de FPPL (MP)

⁵ Exécution de cautionnements en vertu de l'ancienne base légale (C), versements dans le Fonds de roulement (FdR), indemnités des mandats de prestations en faveur de « Coopératives d'habitation Suisse » et de « Logement Suisse » (MP)

aides varient en fonction des catégories de logements (immeubles d'habitation bon marché, HBM ; immeubles d'habitation à loyers modérés, HLM ; immeubles d'habitation mixte, HM), qui reflètent elles-mêmes des niveaux de loyers et des groupes cibles différents. Des allocations du logement sont versées en outre aux locataires dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde eu égard à leur revenu. La LGL prévoit également des prestations spécifiques en faveur des coopératives d'habitation d'utilité publique. Le canton cautionne en outre des crédits à la construction et des prêts hypothécaires jusqu'à 95 % des frais d'investissement selon le statut des requérants.

Avec la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) du 24 mai 2007, le canton a souligné sa volonté d'encourager plus fortement le secteur du logement coopératif ou d'utilité publique dans ses objectifs. En 2007, ce secteur représentait environ 9 % du parc immobilier, alors que la LGL en imposait 15 %. Un nouvel objectif a fixé la part de logements d'utilité publique à 20 % à long terme. Pour cela, un fonds alimenté à hauteur de 35 millions de francs par ans a notamment été institué. Cet argent sert à acquérir des terrains à bâtir et des immeubles existants, en particulier quand le canton exerce son droit de préemption. Les biens-fonds sont ensuite mis à la disposition des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en droit de superficie. La valeur du terrain est calculée sur la base de la surface brute de plancher (actuellement 688 francs/m²). Le taux d'intérêt est fixé en fonction des catégories de logements susmentionnées. Pour la construction de logements d'utilité publique, il s'élève actuellement à 5 %, contre 6 % pour les autres investisseurs.

Il ressort du tableau que le dispositif d'encouragement du canton de Genève entraîne des dépenses relativement élevées. Il est difficile de procéder à une répartition exacte des coûts entre les segments du marché. Les dépenses qui bénéficient à la construction de logements d'utilité publique sont constituées, sous point 4.2, des versements annuels du « Fonds LUP » et des prêts alloués au cours des différentes années.

4.1.2 Canton de Vaud

Le programme cantonal d'encouragement a pour particularité de prévoir des mesures d'aide en faveur de tous les maîtres d'ouvrage qui réalisent des logements d'utilité publique reconnus par le canton (LUP). Conformément à la Loi sur le logement du 9 septembre 1975 et à la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016, le canton distingue quatre catégories de LUP : 1) les « logements à loyers modérés » grâce à des contributions cantonales et communales à fonds perdu pendant 15 ans ; 2) les « logements protégés », qui sont soutenus par des prêts sans intérêt, et qui sont destinés aux aînés et aux personnes handicapées ; 3) les « logements étudiants », qui sont encouragés par des prêts, et 4) les « logements à loyers abordables » avec des limites de surfaces et de revenu locatif, qui bénéficient de bonus d'utilisation du sol ou qui sont construits que dans des zones précises, désignées par la commune dans le cadre de son plan d'affectation. Les mesures d'aide énumérées ci-dessus peuvent être sollicitées par tous les investisseurs. Selon les renseignements fournis par le canton, les instruments sont utilisés dans la plupart des cas par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Pour cette raison, les dépenses y relatives sont indiquées dans leur intégralité sous le chiffre 4.2 du tableau 2.

4.1.3 Canton de Neuchâtel

Dans le cadre de sa loi sur l'aide au logement du 30 janvier 2008, le canton soutient la construction et la rénovation de logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de ceux qui appartiennent aux communes. La loi prévoit l'octroi de droits de superficie, des prêts sans intérêt pour les communes et des prêts à taux préférentiel (actuellement 1 %) pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des cautionnements, la prise en charge des intérêts lors de rénovations et la participation financière au capital social des coopératives. Un accent particulier est mis sur l'offre de logements à l'intention des aînés. À ce jour, le canton a accordé un droit de superficie et s'est porté caution dans un cas. Les prêts, la prise en charge des intérêts et les participations au capital social des coopératives sont un peu plus fréquents.

4.1.4 Canton du Valais

En vertu de l'art. 19 de la loi cantonale sur la politique régionale du 12 décembre 2008, le canton soutient la construction, la rénovation et l'acquisition de logements en zones de montagne. Actuellement,

le périmètre d'encouragement compte 38 communes. Pour les personnes physiques, les aides prennent la forme de contributions à fonds perdu (accession à la propriété). Quant aux personnes morales (dont les coopératives d'habitation), elles peuvent bénéficier de prêts à taux préférentiel ou sans intérêt pendant 20 ans au maximum. Le seul prêt à ce jour a été accordé en 2016 à un maître d'ouvrage d'utilité publique. Il portait sur un montant de 300 000 francs.

4.1.5 Canton de Bâle-Campagne

L'ordonnance du 10 mai 2011 sur les contributions d'encouragement à des organisations de la construction de logements d'utilité publique habilite le canton à participer aux coûts des constructions ou des assainissements énergétiques par des contributions uniques non remboursables. Celles-ci prennent la forme de forfaits définis en fonction de la taille du logement et du standard énergétique. Ainsi, un logement neuf de 4,5 ou 5 pièces est soutenu à hauteur de 5200 francs (Minergie) ou de 10 400 francs (Minergie-P). Entre 2011 et 2017, les dépenses ont varié entre zéro et 460 000 francs par an.

4.1.6 Canton de Bâle-Ville

La loi sur l'encouragement du logement du 5 juin 2013 a pour but de répondre à des exigences multiples et variées, et notamment de créer ou de préserver les logements adaptés aux familles. Un objectif de la loi est de couvrir le besoin de logements à loyers modérés en encourageant l'activité des organisations de la construction de logements d'utilité publique. Les instruments prévus pour cela sont la cession de terrains en droit de superficie, des prêts rémunérés et remboursables pour le développement de projets, des cautionnements et un financement d'activités de conseil. Les prêts de développement de projets sont traités par une association régionale des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Genossenschaftlicher Regionalverband Nordwestschweiz). Depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} juillet 2014, les dépenses pour les activités de conseil et les prêts de développement de projets ont totalisé moins de 1 million de francs. Aucun cautionnement n'a été accordé jusqu'à présent. Pour ce qui est des droits de superficie, le contrat se fonde sur le partenariat (contrat de droit de superficie PLUS). Le contrat bâlois prévoit, pendant les 10 premières années, un taux de droit de superficie réduit et échelonné (50 % de la 1^{re} à la 4^e année ; 75 % de la 5^e à la 8^e année ; 100 % de la 9^e à la 10^e année). En contrepartie, les coopératives doivent instituer un fonds de renouvellement et respecter diverses prescriptions (prescriptions d'occupation, taille maximale du logement, mixité sociale).

4.1.7 Canton de Nidwald

Dans le canton de Nidwald, la loi sur l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés est entrée en force le 1^{er} août 2017. Tenant lieu de contre-projet à l'initiative populaire « Pour des logements abordables à Nidwald », elle a été acceptée le 28 septembre 2014 par 71,5 % des votants avant d'être adoptée à l'unanimité par le Parlement (44 voix pour, aucune contre) le 12 avril 2017. La loi a pour but notamment d'encourager les organisations de la construction de logements d'utilité publique. L'encouragement du canton et/ou des communes peut prendre la forme d'une participation au capital ou d'une affiliation à ces organisations. De plus, le canton ou les communes peuvent céder des biens-fonds en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Une troisième composante d'encouragement concerne le droit de la construction et de l'aménagement : par le biais des plans de zones, les communes peuvent autoriser les organisations de la construction de logements d'utilité publique à dépasser, dans des zones déterminées, la hauteur ou la densité prescrite (bonus d'utilisation). Enfin, le canton de Nidwald dispose d'un quatrième instrument d'encouragement, avec la possibilité donnée, dans la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, aux communes de conclure des conventions avec les propriétaires fonciers sur des logements à loyer ou à prix modérés. La mise en œuvre de toutes ces prescriptions légales n'en est qu'à ses débuts. Par conséquent, la construction de logements d'utilité publique n'a donné lieu encore à aucune dépense cantonale.

4.1.8 Canton de Zoug

Le canton de Zoug soutient la construction de logements à des conditions favorables et l'accession à la propriété à prix modérés dans le cadre de sa loi pour l'encouragement du logement du 30 janvier

2003. Les instruments disponibles pour améliorer l'offre de logements à loyers modérés s'adressent en principe à tous les investisseurs de logements en location. Ils sont cependant utilisés majoritairement par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il s'agit de contributions à l'abaissement des loyers (en 2017, 2 400 000 francs ont été versés en faveur de 800 ménages) et de prêts à taux préférentiel (en 2015, un prêt de plus de 1 865 000 francs a été alloué) et de prêts sans intérêt (2013 : 240 000 francs ; 2015 : 176 000 francs) pouvant durer jusqu'à 20 ans. En cas de situation tendue sur le marché du logement, la durée d'abaissement des loyers peut être prolongée.

4.1.9 Canton de Zurich

Le canton soutient la construction de logements à loyers modérés sur la base de la loi du 7 juin 2004 sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété au moyen de prêts sans intérêt d'une durée de vingt ans au maximum. L'encouragement est subordonné à une prestation de valeur égale de la part de la commune. Il s'adresse en principe à tous les promoteurs de logements en location qui s'engagent à respecter les prescriptions qu'il implique. Ces dernières années, il a été sollicité exclusivement par les coopératives d'habitation d'utilité publique, les fondations publiques et les communes (pour des logements communaux). Les logements aidés par des prêts sans intérêt ne sont loués qu'à des ménages dont le revenu et la fortune ne dépassent pas certains niveaux.

En septembre 2014, les Zurichois ont accepté en votation une modification de la loi sur la construction et l'aménagement. La loi révisée autorise les communes à prescrire une part minimale de logements à loyer ou à prix modérés. La question de savoir si la construction de logements d'utilité publique bénéficiera de la mise en œuvre locale de cette mesure est encore ouverte.

4.2 Dépenses des cantons pour la construction de logements d'utilité publique

Les dépenses des cantons pour les années 2011 à 2017 sont récapitulées dans le tableau 2. Les dépenses pour des prêts concernent les cantons de GE, VD, NE, ZH et ZG, dont la moitié environ pour Genève en moyenne des années considérées. Les contributions à fonds perdu en faveur de la construction de logements d'utilité publique sont connues dans les cantons de VD, NE, BL et BS. En fonction des années, entre 86 % (2017) et 99 % (2013) de ces contributions sont versées par le canton de Vaud pour l'abaissement des loyers. Les contributions à fonds perdu de NE, BL et BS n'ont jamais dépassé plus de 0,5 million de francs. Les dépenses pour les terrains achetés par le canton de Genève à partir du « Fonds LUP » sont indiquées séparément. Les « Autres dépenses » représentent des participations au capital du canton de Neuchâtel.

En tant qu'engagements conditionnels, les cautionnements ne peuvent pas être comptabilisés avec les dépenses. La majeure partie des cautionnements concerne le canton de Genève. Les cantons de Vaud (2014-2017) et de Neuchâtel (seulement 2011) ont accordé des cautionnements certaines années seulement, et pour des montants moindres. Tous les cantons ont affirmé que l'aide provenait de leurs recettes fiscales. Seuls les prêts pour le développement de projets dans le canton de Bâle-Ville sont versés à partir du patrimoine administratif.

Tableau 2 : Dépenses cantonales pour la construction de logements d'utilité publique (en millions de francs)

Année	Prêts	Contributions à fonds perdu	Dépenses pour des achats de terrains (canton de GE)	Autres dépenses (canton de NE)
2011	17,8	4,9	27,1	0,24
2012	17,7	4,5	54,7	
2013	16,2	3,8	34,3	0,32
2014	24,4	3,8	40,9	0,15
2015	33,5	3,4	31,8	0,32
2016	23,6	3,2	21,7	
2017	37,1	3,5	27,0	0,02

Il convient d'ajouter que quelques cantons versent également des allocations à des ménages défavorisés. Celles du canton de Zoug ne peuvent être demandées que par les ménages qui habitent des logements aidés. Les dépenses annuelles à ce titre varient entre 1,1 et 2,4 millions de francs. Les contributions, non liées, aux loyers des familles du canton de Bâle-Ville sont passées de 4 millions de francs en 2011 à 10,7 millions de francs en 2017. À Genève, les dépenses pour les allocations au logement avaient diminué à 45 millions de francs en 2017, contre 53 millions de francs en 2011.

5 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique par les villes et les communes

5.1 Résultats du sondage auprès des membres de l'UVS

Le tableau de l'annexe 4 livre un aperçu des résultats de l'enquête menée auprès des membres de l'Union des villes suisses (UVS). Sur les 71 villes ayant participé à cette enquête, 38 indiquent qu'elles ne pratiquent pas l'encouragement des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. L'une d'entre elles précise qu'une initiative populaire est en cours, une autre qu'un crédit-cadre ad hoc n'a jusqu'ici pas été utilisé et une troisième qu'un soutien est de fait octroyé dans le cadre de l'attribution de terrains à bâtir.

Les 33 autres communes ayant rendu réponse font savoir qu'elles mettent en œuvre au moins une des quatre catégories d'encouragement (subventions, prêts à taux préférentiel ou sans intérêts, droits de superficie avantageux et autres instruments d'encouragement) : 9 recourent à deux types de mesures d'encouragement et 6 autres à trois (3), voire quatre types de prestations (3).

L'instrument d'encouragement le plus souvent utilisé est le droit de superficie avantageux : 22 villes disent y recourir. Des prêts à taux préférentiel ou sans intérêts sont accordés dans 13 communes et des subventions dans 8 villes. Un soutien à la construction de logements d'utilité publique sous la forme d'un autre instrument d'encouragement est offert dans 13 localités. Outre le soutien à des organisations œuvrant à la construction d'utilité publique et aux coûts des concours d'architecture, cette catégorie comprend par exemple les cautionnements solidaires, qui permettent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de bénéficier de conditions plus avantageuses sur le marché des capitaux. Elle inclut aussi divers financements spéciaux par le biais de fonds ou de prélèvements sur la plus-value, mais également des logements appartenant aux communes elles-mêmes et que celles-ci peuvent louer à un prix abordable à des habitants à bas revenu.

Parmi les villes indiquant encourager la construction de logements d'utilité publique, 16 ne fournissent pas d'informations ou seulement des informations lacunaires sur les moyens engagés entre 2011 et 2017 dans les différents types de mesures. Certaines signalent que le délai de réponse à leur disposition est trop court pour qu'elles puissent fournir des chiffres détaillés. D'autres précisent que les droits de superficie avantageux n'apparaissent pas dans la comptabilité communale. La même explication est

donnée pour les prestations d'encouragement, qui sont fournies par le biais d'un fonds et qui apparaissent dès lors non pas dans les comptes annuels de la commune, mais dans un compte spécial.

Les 17 autres réponses fournissent des informations sur les montants investis dans les mesures d'encouragement. Dans l'ensemble, les réponses reçues n'ont pas permis de déterminer avec certitude les montants dont il était question : il a parfois été difficile de comprendre, à la lumière des chiffres fournis et des explications dont ils étaient assortis, s'il s'agissait par exemple d'un volume de prêts, d'un produit des intérêts ou d'une réduction d'intérêts. Et le temps à disposition étant compté, il n'a pas toujours été possible de procéder aux vérifications qui auraient permis de clarifier les éléments communiqués. Ainsi, pour éviter que le tableau correspondant ne contienne des données erronées, ces indications ont été abandonnées au profit d'informations relatives aux types de mesures mises en pratique par les communes. Il en va tout autrement dans les chapitres suivants, consacrés aux villes de Zurich, de Berne et de Lausanne, qui livrent des données plus précises sur les moyens engagés dans les mesures d'encouragement. C'est aussi le cas des cantons-villes que sont Genève et Bâle, pour lesquels les prestations d'encouragement communales et cantonales se recoupent dans une large mesure et dont les indications figurent plus haut, aux chapitres 4.1.1 et 4.1.6.

Par ailleurs, il ne peut être absolument exclu que certains participants à l'enquête citent l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique, alors que les programmes dont il est question sont aussi accessibles à d'autres maîtres d'ouvrage, voire à l'ensemble des ménages satisfaisant à certaines conditions. Là encore, la brièveté du délai n'a pas permis de vérifier toutes les informations reçues. Compte tenu de la clarté des questions et de la grande précision de la plupart des réponses, il est toutefois vraisemblable que ces cas soient tout à fait exceptionnels.

5.2 Quelques villes pour exemple

5.2.1 Ville de Zurich

Près d'un quart des quelque 170 000 logements d'utilité publique de Suisse sont situés dans la ville de Zurich. Avec ceux qui appartiennent à la ville elle-même, ces logements représentent près d'un quart de l'offre totale en ville de Zurich. En 2011, les citoyens ont approuvé l'introduction d'un article de principe dans le règlement communal en vertu duquel à terme, la part des logements d'utilité publique (y compris ceux qui sont propriété de la ville) doit être portée à un tiers.

À Zurich, la construction de logements par la commune et l'encouragement des coopératives d'habitation s'appuient sur une tradition plus que centenaire. Et pourtant, environ 70 % des quelque 39 000 logements de coopératives d'habitation se sont établis sans subventions, sur des terrains acquis aux prix du marché.

Les mesures et instruments appliqués actuellement dans le cadre de la politique communale d'encouragement sont les suivants :

- **Droits de superficie** : à ce jour, la ville a mis 112 parcelles à la disposition de maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour la construction sous le régime du droit de superficie, dont 8 entre 2011 et 2017. Durant cette période, le produit annuel des rentes du droit de superficie a varié entre 8,6 et 9,4 millions de francs. Aucune information relative à la valeur de marché des biens-fonds n'étant disponible, il n'est guère possible de mettre en évidence une éventuelle différence entre les intérêts dus et les intérêts aux conditions du marché, et donc les composantes à caractère de subvention de ce type de contrats.
- **Contributions aux amortissements** (subvention directe) : la ville alloue à la Fondation PWG (fondation pour le maintien de logements et d'espaces commerciaux à prix abordables à Zurich) des contributions aux amortissements grâce auxquelles les coûts des biens-fonds acquis aux conditions du marché peuvent être abaissés de manière à permettre une location conforme à l'objectif de la fondation.
- **Prêts sans intérêts** : en partenariat avec le canton, la ville accorde des prêts sans intérêts remboursables pour des logements ne pouvant être habités que par des ménages de condition modeste, sous réserve du respect des prescriptions cantonales en matière de revenu, de fortune et d'occupation concernant la construction de logements subventionnés. Actuellement, quelque 6600 logements sont subventionnés de cette manière. Dans le tableau 3 figurent

- également les intérêts annuels non perçus (abandon de créance) en rapport avec des prêts nouvellement accordés.
- La ville dispense des subsidés sans intérêts à destination des logements dont elle est propriétaire et des fondations en faveur du logement des personnes âgées ou des familles nombreuses.
 - Les crédits en faveur des logements de jeunesse sont des prêts non rémunérés destinés à la Stiftung studentisches Wohnen (fondation soutenant la création de logements étudiants) qui, après 50 ans d'utilisation conforme à l'objectif, ne doivent plus être remboursés. Les intérêts non perçus en rapport avec des prêts figurent là aussi dans le tableau.
 - Les participations au capital servent de « coup de pouce » et sont assorties d'un taux d'intérêt bas, voire nul.
 - Les prêts pour financements complémentaires sont couverts par des fonds de la Caisse de pension de la Ville de Zurich (CPZH). Ces prêts sont généralement assortis d'un taux d'intérêt d'un demi-point de pourcentage au-dessous du taux hypothécaire de référence. La ville fournit une garantie de couverture de pertes, à laquelle elle n'a toutefois jamais dû recourir durant la période 2011-2017.
 - En 2013, la Ville de Zurich a en outre doté la Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen (fondation pour des logements avantageux et écologiques), fondée récemment, d'un capital de 80 millions de francs.

Tableau 3 : Dépenses de la Ville de Zurich pour la construction de logements d'utilité publique (y compris les logements municipaux, en millions de francs)

Année	Contributions aux amortissements	Prêts sans intérêts / intérêts annuels non perçus	Prestations sans intérêts / intérêts non perçus	Prêts sans intérêts pour logements de jeunesse / intérêts non perçus	Participations	Prêts pour financements complémentaires de la CPZH
2011		0,38 / 0,010	3,88 / 0,11	3,0 / 0,082		14,0
2012	5	1,8 / 0,042	2,6 / 0,060	4,93 / 0,116		25,5
2013	4,96	0,9 / 0,020		4,0 / 0,087		18,9
2014	3,35	1,9 / 0,038	6,76 / 0,135	3,46 / 0,069		11,4
2015	1,85	11,2 / 0,207	3,72 / 0,069	2,72 / 0,050	1,1	12,6
2016	2,42	3,99 / 0,070	3,94 / 0,689	0,8 / 0,014	0,12	27,7
2017	2,97	3,77 / 0,060	6,36 / 0,102	0,15 / 0,002	0,032	12,5

5.2.2 Ville de Berne

En mai 2014, les citoyens de la ville de Berne ont approuvé l'initiative « Pour des logements abordables ». Celle-ci demande que la réglementation sur les constructions de la Ville de Berne soit pourvue d'un nouvel article portant sur la construction de logements avantageux et le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La modification de la réglementation fait toutefois l'objet de recours et n'est de ce fait pas encore entrée en vigueur.

Jusqu'ici, les activités d'encouragement de la ville en faveur de la construction de logements d'utilité publique se sont limitées à quelques cessions de terrains en droit de superficie. Entre 2011 et 2017, la ville a aussi accordé deux prêts rémunérés et remboursables à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, l'un d'un montant de 4 millions de francs et l'autre d'un million ; elle ne les a toutefois pas encore versés. Dans le cadre d'un mandat de prestations avec l'association régionale des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Genossenschaftlicher Regionalverband Bern-Solothurn), elle finance aussi des prestations de conseil en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les coûts enregistrés à cette enseigne se sont montés à 12 720 francs en 2016 et à 18 000 francs en 2017. Le financement n'entre pas dans la comptabilité de la ville, mais intervient dans le cadre du compte spécial du fonds « aménagement du territoire et politique de construction de logements ».

5.2.3 Ville de Lausanne

Conformément à la philosophie cantonale en la matière, les mesures de la Ville de Lausanne ne visent pas spécifiquement à soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, mais à mettre à disposition les quatre catégories de logements d'utilité publique citées plus haut. Le principal levier d'action, à l'échelle de la ville, est la remise de terrains en droit de superficie. Aucune information relative aux subventions correspondantes n'a été communiquée. La ville renonce en outre à l'impôt foncier sur les biens-fonds subventionnés, qui représente environ 1,5 million de francs au cours des sept dernières années. La ville subventionne en outre – subsidiairement au canton – les « logements à loyers modérés » par des contributions à fonds perdu pendant quinze ans. Entre 2011 et 2017, cette mesure d'encouragement a représenté une dépense annuelle de 1,4 à 2,8 millions de francs. Les prêts remboursables et portant intérêt qu'elle accorde aussi ont quant à eux coûté annuellement entre 14,7 et 18,8 millions de francs.

5.3 Exemples de petites communes

La commune de Tarasp (GR, aujourd'hui commune de Scuol) a notamment soutenu en 2011 la réalisation d'un concours d'architecture par la coopérative d'habitation Curtin au moyen d'un crédit d'étude de 200 000 francs. Elle a également permis la construction de deux immeubles d'habitation comportant 7 appartements en location et 5 logements en propriété. La commune de Ftan (GR) a soutenu la construction (10 logements) de la coopérative d'habitation Chasa Reigia, achevée en 2010, par un prêt d'un montant de 980 000 francs. La commune de Herdern (TG) a accordé un prêt de 700 000 francs pour une nouvelle construction de la coopérative d'habitation Herdern.

Trois communes participent au capital social de la coopérative d'habitation Taminatal (SG) fondée en 2018 : la commune élargie de Pfäfers (200 000 francs), la commune municipale de Pfäfers (10 000 francs), la commune municipale de Vättis (210 000 francs) et la commune municipale de Valens (10 000 francs). La coopérative a déposé une demande de construction d'un immeuble de 5 logements à Vättis.

En 2016, la petite ville de Sempach (LU) a cédé à la coopérative sociale d'habitation Martinsrain un terrain en droit de superficie pour la construction d'un immeuble de 20 logements. La valeur foncière de ce terrain a été établie environ 20 % au-dessous de la valeur du marché. Les communes de Rumendingen (BE) et Wynigen (BE) ont soutenu 18 logements, construits entre 2012 et 2015, de la coopérative d'habitation Wohnpark Riedtwilstrasse Wynigen, l'une par un prêt à long terme de 167 000 francs et l'autre par un legs de 543 000 francs. Achevée en 2013, la transformation d'un ancien bâtiment situé sur la commune de Leuzigen (BE) en immeuble d'habitation de 11 logements protégés destinés aux personnes âgées par la coopérative « Daheim », a fait l'objet d'un soutien communal décliné en différents instruments : la commune a cédé le terrain en droit de superficie, elle a accordé un crédit d'étude sans intérêts remboursable de 100 000 francs et s'est portée caution pour un prêt bancaire de 2,5 millions de francs. La commune politique et la commune bourgeoise de Leuzigen, la paroisse réformée Arch-Leuzigen et l'organisation Spitex ont participé au capital de la coopérative à raison de 2000 francs chacune. En 2014, la commune politique Lüsslingen-Nennigkofen (SO) a acquis un bâtiment rural protégé au centre du village et l'a cédé en droit de superficie à la coopérative d'habitation « am Dorfbrunnen », fondée peu avant. La commune participe au capital de la coopérative et a accordé à cette dernière un prêt sans intérêts de 910 000 francs. La protection des monuments historiques du canton a par ailleurs contribué à la réalisation de 12 logements pour personnes âgées par un financement à fonds perdu de 125 000 francs. La coopérative d'habitation du Vully (FR) réalise 27 logements protégés pour personnes âgées à Sugiez. Le financement du projet a été facilité par un legs privé et par une participation de la commune à hauteur de 600 000 francs.

6 Annexes

6.1 Annexe 1 : Mise en œuvre de l'art. 108, al. 1, Cst. de 1975 à 2017

	Instruments / mesures se fondant sur une ancienne base légale, ce qui signifie qu'il n'existe aucune nouvelle prestation d'encouragement
	Instruments / mesures se fondant sur une base légale en vigueur
	Instruments / mesures qui n'ont jamais été mis en œuvre ou qui ont été suspendus

6.1.1 Annexe 1a : Encouragement de la construction de logements en général

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Droit régissant l'équipement (art. 4 à 6 LCAP)	Assurer l'équipement des terrains pour la construction de logements	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Regroupement de terrains à bâtir et rectification de limites (Art. 7 à 11 LCAP)	Remanier des fonds pour une implantation rationnelle	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Aide en matière d'équipement (Art. 12 à 20 LCAP)	Améliorer l'offre de terrains à bâtir et contenir le niveau des prix	Soutien aux collectivités de droit public et aux investisseurs immobiliers par le cautionnement de prêts et une participation au service des intérêts
Acquisition de réserves de terrain (art. 21 à 24 LCAP)	Faciliter l'acquisition rapide de terrains à bâtir et permettre le report du service des intérêts entre l'achat et le début des travaux de construction	Soutien aux collectivités de droit public et aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique par le cautionnement de crédits fonciers et des intérêts sur ceux-ci
Étude du marché dans le domaine du logement (art. 25 à 27 LCAP)	Améliorer la vue d'ensemble sur les conditions du marché, déterminer les tendances de l'offre et de la demande sur le marché du logement et clarifier les besoins en matière de logement	Mandats confiés à des experts et à des instituts de recherche
Recherche et rationalisation en matière de construction (art. 28 à 31 LCAP)	Encourager la rationalisation de la construction par des travaux de recherche et de développement	
Prescriptions sur la construction (Art. 32 LCAP)	Encourager la rationalisation de la construction par des prescriptions légales	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Mise à disposition de capitaux (Art. 33 à 34 LCAP)	Assurer le financement de la construction de logements en cas de resserrement du marché des capitaux	Prêts
Abaissement de base (art. 36 à 41 LCAP)	Assurer le financement de la construction de logements et abaisser les loyers initiaux	Cautionnements jusqu'à 95 % des frais d'investissement Avances remboursables rémunérées

Abaissement supplémentaire (art. 42 LCAP)	Abaisser les loyers des ménages au revenu et à la fortune limités sous condition du respect des prescriptions d'occupation.	Contributions à fonds perdu
Logements à loyer modéré (art. 10 à 21 LOG)	Offrir des logements à loyer modéré aux personnes économiquement ou socialement défavorisées	Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel Cautionnements
Prestations complémentaires (art. 12 LPC) ⁶	Couvrir les besoins vitaux	Contributions à fonds perdu
Diminution des émissions de CO ₂ générées par les bâtiments / « Le Programme Bâtiments » (art. 34 loi sur le CO ₂) ⁷	Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (d'habitation)	Contributions à fonds perdu

⁶ La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) ne se fonde pas sur l'art. 108 Cst., mais sur les art. 112a et 112c Cst. Selon l'art. 10 LPC, le loyer ou la valeur locative d'un logement et les frais accessoires y relatifs sont pris en compte pour déterminer le niveau des PC. Une partie des PC sert donc à couvrir les frais d'habitation des locataires et des propriétaires.

⁷ La loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ ne se fonde pas, elle non plus, sur l'art. 108 Cst., mais sur les art. 74 et 89 Cst. Les recettes de la taxe sur le CO₂ ne sont toutefois pas destinées au marché du logement et devraient être considérées dans une perspective d'ensemble.

6.1.2 Annexe 1b : Encouragement de l'acquisition de la propriété du logement

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Abaissment de base (art. 48 LCAP)	Assurer le financement d'un logement en propriété et abaisser les charges initiales	Cautionnements pour les hypothèques de deuxième rang Avances remboursables rémunérées
Abaissment supplémentaire (art. 48 LCAP)	Alléger les charges des propriétaires au revenu et à la fortune limités sous condition du respect des prescriptions d'occupation.	Contributions à fonds perdu
Financement facilité de la propriété du logement (art. 56 OLCAP)	Arrière-cautionnement des cautionnements qui sont octroyés par des coopératives de cautionnement hypothécaire ; combler un déficit de fonds propres et abaisser les charges initiales des « ménages seuils »	Arrière-cautionnements à la HBW et à la CRCI
Aide financière (art. 56 OLCAP)	Encourager la construction et la rénovation de logements en milieu rural avec prise en compte en particulier de la population rurale	Fonds de roulement géré à titre fiduciaire par la « Fondation suisse pour la promotion de l'accession à la propriété du logement » (FPPL)
Aide financière (loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne du 20 mars 1970)	Procurer de saines conditions d'habitation à des ménages à ressources modestes dans les régions de montagne	Contribution à fonds perdu en fonction de la capacité financière et des contributions des cantons
Aide financière (art. 24 LOG)	Encourager la construction, la rénovation et l'acquisition de la propriété à des conditions favorables	Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel
Financement facilité de la propriété du logement (art. 26 LOG)	Arrière-cautionnement des cautionnements qui sont octroyés par des coopératives de cautionnement hypothécaire ; combler un déficit de fonds propres et abaisser les charges initiales des « ménages seuils »	Arrière-cautionnements à la HBW et à la CRCI, suspendus depuis 2007
Financement de l'acquisition d'un logement en propriété à prix modéré (art. 35 LOG)	Obtenir des capitaux directement sur le marché des capitaux	Cautionnement d'emprunts par obligations
Utilisation du 2 ^e pilier pour l'acquisition de la propriété du logement	Faciliter le financement d'un logement en propriété grâce à un retrait anticipé ou à une mise en gage pour acquérir ou rénover	Avantage fiscal : un retrait anticipé est imposé séparément à un taux réduit (Confédération : 1/5 des taux ordinaires)

(art. 30c LPP et 331 CO, ordonnance sur l'encouragement de la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL))	un logement en propriété ou rembourser un prêt hypothécaire	
Utilisation du pilier 3a pour l'acquisition d'un logement en propriété (art. 33, al. 1, let. e, LIFD et art. 9, al. 2, let. e, LHID)	Faciliter le financement d'un logement en propriété grâce à un retrait anticipé pour l'acquisition et la rénovation d'un logement en propriété ou l'amortissement direct ou « indirect » d'un prêt hypothécaire	Avantage fiscal : pendant la phase de l'épargne, déductibilité du montant épargné du revenu imposable ; lors du retrait anticipé à des fins de logement : le capital est imposé séparément à un taux réduit (Confédération : 1/5 des taux ordinaires)
Imposition de la valeur locative (art. 21, 32 et 33 LIFD et art. 7 et 9 LHID)	Encourager la propriété du logement destiné à un usage personnel par un allègement fiscal	Fixation de la valeur locative très au-dessous du loyer du marché. Possibilités de déduction des travaux d'entretien (y c. mesures d'économies d'énergie et de protection de l'environnement) et des frais de financement (intérêts hypothécaires)

6.1.3 Annexe 1c : Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Prêts à des organisations faïtières et à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (art. 51 LCAP et art. 58 OLCAP)	Alimenter un fonds de roulement géré par les organisations faïtières Prêts directs de la Confédération à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour l'accomplissement de tâches particulières	Prêt à taux préférentiel pour financer le montant restant ou assurer un financement transitoire pour la construction, l'acquisition et la rénovation
Encouragement des organisations de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP)	Obtenir des capitaux à des conditions favorables directement sur le marché des capitaux par émission d'emprunts	Cautionnements des emprunts par obligations de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL
Encouragement des organisations de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP)	Faciliter le financement de projets de construction et de rénovation ; Prendre partiellement en charge le risque de cautionnement	Arrière-cautionnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire CCH
Participation au capital (art. 51 LCAP et art. 57 OLCAP)	Renforcer les responsables et les organisations de la construction de logements d'utilité publique dont les activités intéressent plusieurs régions	Participation financière au capital de la société
Prêts et cautionnements affectés à des constructions déterminées (art. 51 LCAP et art. 59 OLCAP)	Faciliter le financement d'immeubles spécifiques	Prêts ou cautionnements jusqu'à 95 % des frais d'investissement
Coopératives d'habitation du personnel de la Confédération (Arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération ; art. 60 LOG)	Assurer une aide au logement pour le personnel de la Confédération	Octroi de droits de superficie Prêts à taux préférentiel
Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel à des organisations faïtières (art. 37 LOG)	Alimenter le fonds de roulement	Prêt à taux préférentiel pour financer le montant restant ou assurer un financement transitoire pour la construction, l'acquisition et la rénovation de logements et l'acquisition de terrains
Cautionnement d'emprunts par obligations émis par des	Obtenir des capitaux à des conditions favorables directement	Cautionnement des emprunts par obligations de la Centrale

centrales d'émissions d'utilité publique (art. 35 LOG)	sur le marché des capitaux par émission d'emprunts	d'émission pour la construction de logements CCL
Arrière-cautionnements (art. 36 LOG)	Faciliter le financement des projets de construction et de rénovation ; Prendre partiellement en charge le risque de cautionnement	Arrière-cautionnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire CCH
Participations au capital (art. 38 LOG)	Renforcer les organisations de la construction de logements d'utilité publique	Participation financière au capital de la société
Délégation de tâches d'exécution (art. 47 LOG)	Déléguer des tâches d'exécution aux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique	Mandats de prestations aux deux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique
Utilisation du 2 ^e pilier pour l'acquisition de parts (art. 30c, al. 3, LPP et art. 33 1e, al. 3, CO)	Faciliter le financement de parts au capital d'une coopérative	Le retrait anticipé est soumis au même régime fiscal que celui qui est appliqué à l'acquisition d'un logement en propriété

6.2 Annexe 2 : Vue d'ensemble des finances et des affaires de l'aide au logement au 31.12.2017

Loi sur le logement LOG

Effectif du fonds de roulement	509,8	mio
Montant des prêts du fonds de roulement accordés entre 2004 et 2017	641,0	mio
Nombre de logements encouragés avec des prêts du fdr entre 2004 et 2017	20 714	
Cautionnements pour 24 emprunts CCL en cours	3196,9	mio
Arrière-cautionnements	18,5	mio
Solde du crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels	1077,3	mio
Prêts de la Confédération en faveur des coopératives d'habitation du personnel fédéral	436,8	mio
Prêts Publica en faveur des coopératives d'habitation du personnel fédéral	126,7	mio
Prêts hypothécaires accordés à des professeurs des EPF	5,16	mio
Prêts directs en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	21,6	mio

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

Nombre actuel de logements encouragés	45 242	
Cautionnements en suspens en faveur de logements LCAP	91,1	mio
Créances des avances de l'abaissement de base	165,5	mio
Effectif du fonds de roulement FPPL (encouragement à la propriété)	30,2	mio
Abaissements supplémentaires versés en 2017	39,0	mio
Solde du crédit AS	106,3	mio
Prêts AF 1993	1,44	mio
Prêts AF 1999 : mesures d'assainissement et diminution des pertes	63,8	mio
Participations	11,5	mio

Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne LALM

Nombre de logements des affaires en cours (jusqu'à 20 ans)	3565	
Aides financières accordées des affaires en cours	96,2	mio

Arrêtés du CF concernant les mesures destinées à atténuer la pénurie de logements et à faciliter la construction d'immeubles des années 1940

Aides financières accordées avec obligation de remboursement	26,0	mio
--	------	-----

6.3 Annexe 3 : Mesures d'encouragement des cantons en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

Canton	Législation	Description	Provenance des moyens	Moyens financiers investis	Budget 2018	Remarques	
Basel-Landschaft	Verordnung über Förderungsbeiträge an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 10.05.2011	Einmalige Beiträge an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus für Sanierungen und Neubauten	Steuergelder	2011	76'800	200'000	<ul style="list-style-type: none"> Die Beiträge sind nicht rückzahlbar. Es gelten Richtlinien betreffend Energiestandard, Gemeinnützigkeit etc.
				2012	350'400		
				2013	0		
				2014	310'800		
				2015	0		
				2016	74'400		
				2017	465'200		
Basel-Stadt	Gesetz über die Wohnraumförderung (WRFG, SG 881.500) Verordnung über die Wohnraumförderung (WRFV, SG 881.529)	<ul style="list-style-type: none"> Baurecht Projektentwicklungsdarlehen Bürgschaften Finanzierung von Erstberatungen 	<ul style="list-style-type: none"> Steuergelder Finanzvermögen (Baurechte) Verwaltungsvermögen (Darlehen für Projektentwicklung) 	2011	Total 800'000 (Darlehen für Projektentw.)	<ul style="list-style-type: none"> Baurechte : ca. 4'100 Wohnungen und rund 200 Baurechtsverträgen mit Wohnbaugenossenschaften. Für sieben Areale mit rund 300 Wohnungen : Genossenschaften mit Baurechtsvertrag PLUS, gestaffelter Zins (1.-4. Jahr : 50 %, 5.-8. Jahr : 75 %) 	
				2017			
				2011 - 2017	Total 105'836.40 (Beratungen)		
Genève	Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP - I 4 05)	<ul style="list-style-type: none"> Subventions à la pierre (LGL) Subventions à la personne (LGL) Allocations personnalisées au logement (LGL) Prêts coopératives 	<ul style="list-style-type: none"> Budget ordinaire annuel (impôts) Fonds propres LUP (35 mio) Patrimoine administratif 	Année	Subventions Allocations	Prêts	Subventions + allocations : 51'264'000 Prêts : 10'000'000 Fonds LUP : 35'000'000
				2011	53'001'660	7'953'799	
				2012	52'061'660	8'353'374	
				2013	49'797'354	8'788'929	
				2014	51'165'329	15'090'063	

18.03.5n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

	Planungs- und Baugesetz (PBG ; NG 611.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Zone mit Nutzungszubonus • Vereinbarungen mit Grundeigentümern 																											
<p>Vaud</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc localif (LPPPL ; RSV 840.15) - Loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL ; RSV 840.11) et son règlement d'application du 17 janvier 2017 (RLL ; RSV 840.11.1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions (à fonds perdu), de manière partielle avec la commune • Prêts avec ou sans intérêts • Cautionnements • Droit de superficie (DDP) de la commune à titre gratuit ou avec une faible rente 	<ul style="list-style-type: none"> • Enveloppe inscrite dans la loi de 240 mio pour les prêts et cautionnements • Aides à fonds perdu pour abaisser les loyers partiellement avec la commune ou subventionner des études en lien avec le développement du logement 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Aide à la pierre (à fond perdu)</th> <th>Prêts (20 ans)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2011</td> <td>4'745'028</td> <td>1'780'000</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>4'120'000</td> <td>2'787'500</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>3'787'860</td> <td>3'423'600</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>3'467'701</td> <td>1'500'000</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>3'287'702</td> <td>3'000'000</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>3'152'917</td> <td>4'518'770</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>2'993'205</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Année	Aide à la pierre (à fond perdu)	Prêts (20 ans)	2011	4'745'028	1'780'000	2012	4'120'000	2'787'500	2013	3'787'860	3'423'600	2014	3'467'701	1'500'000	2015	3'287'702	3'000'000	2016	3'152'917	4'518'770	2017	2'993'205		<p>Aide à la pierre : 3'000'000</p> <p>Cautionnements : 5'300'000</p> <p>Prêts : 6'900'000</p>	<p>Autres fonds employés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cautionnements (2014 : 1'157'700, 2015 : 2'582'000, 2016 : 8'189'287, 2017 : 2'824'000) <p>Une coopérative, une commune, une SA, une Sàrl, une caisse de pensions ou un particulier obtient les mêmes aides financières et les soutiens si leurs projets respectent les critères techniques et financiers imposés par la législation cantonale pour la construction de logements d'utilité publique (LUP).</p>
Année	Aide à la pierre (à fond perdu)	Prêts (20 ans)																											
2011	4'745'028	1'780'000																											
2012	4'120'000	2'787'500																											
2013	3'787'860	3'423'600																											
2014	3'467'701	1'500'000																											
2015	3'287'702	3'000'000																											
2016	3'152'917	4'518'770																											
2017	2'993'205																												
<p>Valais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesetz über die Regionalpolitik vom 12.12.2008 (Art. 19) - Verordnung vom 09.12.2009 zum Gesetz über die Regionalpolitik (Art. 15 Abs. 3) 	<p>Zinslose Darlehen an juristische Personen ; u.a. Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus</p>	<p>Allgemeiner Finanzhaushalt des Kantons</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2011</th> <th>2012</th> <th>2013</th> <th>2014</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>300'000</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	0	0	0	0	0	300'000	0	<p>Keine spezielle Budgetierung ; Finanzierung über das allgemeine NRP-Budget der Dienststelle</p>	<p>Nur in den im Anhang zur Verordnung aufgeführten Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen der Berggebiete und des ländlichen Raums.</p>										
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017																							
0	0	0	0	0	300'000	0																							

Zug	- Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG ; SR 851.211) - Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFV ; SR 851.212)	Mietzinsbeiträge • Zinsvergünstigte Darlehen • Zinslose Projektdarlehen • Unterstützung von Projekten zur Förderung alternativer Wohnformen	Steuerfelder	Jahr	Mietzinsbeiträge	Darlehen	
						Mietzinsbeiträge	Darlehen
				2011	1'149'181	0	
				2012	1'467'762	0	
				2013	2'066'608	240'000	
				2014	1'890'749	0	
				2015	1'839'319	2'041'000	
				2016	2'212'901	0	
				2017	2'438'022	0	
							2'420'000 (Mietzinsbeiträge)
							1'000'000 (Darlehen)
Zürich	Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WBFG ; LS 841) Wohnbauförderungsverordnung (WBfV ; LS 841.1) Reglement zur Anwendung des Wohnbauförderungsrechts (WBfR)	Mietwohnungsbau : Ob- jekthilfe in Form von zinslosen, rückzahlbaren kantonalen Darlehen	Steuerfelder	Jahr	Darlehen Öffentliche ¹	Darlehen Private ²	
				2011	4'707'500	1'557'000	13'550'000
				2012	1'598'000	4'938'600	
				2013	1'589'000	1'182'060	
				2014	112'300	2'599'000	
				2015	3'063'400	7'652'800	
				2016	964'518	5'941'140	
				2017	0	8'732'570	
				Darlehen an Gemeinden ³			
				2011		0	
				2012		0	
				2013		0	
				2014		3'407'000	
				2015		1'043'000	
				2016		0	
				2017		5'392'000	
							Die Vergabe der Darlehen erfolgt über einen Rahmenkredit von 180 Mio. ; -ausbezahlt bis Ende Juli 2018 ; CHF 100.5 Mio. ; -Weiter vergeben/besorgt : 37.9 Mio. ; -Noch verfügbar : 41,6 Mio. ¹ Öffentliche = Stiftungen (z.B. für Alterswohnungen oder für kinderreiche Familien) ² Private = gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften ³ Unterstützte Gemeindewohnungen

6.4 Annexe 4 : Aperçu des communes

NPA Localité	Canton	Population ⁵	Encouragement
1000 Lausanne	VD	137 810	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
			Autres
1009 Pully	VD	17 972	Aucun
1030 Bussigny	VD	8 268	Subventions
1110 Morges	VD	15 889	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
			Aucun
1196 Gland	VD	12 997	Droit de superficie
1220 Lancy	GE	31 661	Aucun
1213 Onex	GE	18 825	Droit de superficie
1400 Yverdon-les-Bains	VD	29 977	Aucun
1630 Bulle	FR	22 523	Subventions
			Droit de superficie
1700 Fribourg	FR	38 829	Autres
1752 Villars-sur-Glâne	FR	12 128	Aucun
1870 Monthey	VS	17 573	Aucun
1950 Sion	VS	34 353	Aucun
2500 Bienne	BE	54 456	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
2520 La Neuveville	BE	3 693	Aucun
2540 Granges	SO	16 985	Aucun
2900 Porrentruy	JU	6 876	Aucun
3000 Berne	BE	133 115	Prêts
			Droit de superficie
			Autres
3072 Ostermundigen	BE	17 127	Aucun

⁵ Selon les chiffres publiés sur le site de l'Union des villes suisses (UVS ; <https://uniondesvilles.ch/>)

3076 Worb	BE	11 473	Droit de superficie
3098 Köniz	BE	40 938	Aucun
3110 Münsingen	BE	12 396	Aucun
3250 Lyss	BE	14 706	Aucun
3400 Berthoud	BE	16 295	Aucun
3600 Thoune	BE	43 568	Droit de superficie
3700 Spiez	BE	12 713	Autres
3960 Sierre	VS	16 817	Aucun
4132 Muttenz	BL	17 723	Droit de superficie
4153 Reinach	BL	19 021	Prêts Droit de superficie
4310 Rheinfelden	AG	13 337	Prêts Droit de superficie
4410 Liestal	BL	14 148	Aucun
4500 Soleure	SO	16 697	Aucun
4600 Olten	SO	18 166	Aucun
4800 Zofingue	AG	11 560	Aucun
5000 Aarau	AG	21 036	Droit de superficie
5400 Baden	AG	19 222	Droit de superficie Autres
5600 Lenzbourg	AG	9 503	Autres
5610 Wohlen	AG	15 824	Aucun
6000 Lucerne	LU	81 592	Droit de superficie Autres
6010 Kriens	LU	27 110	Aucun
6048 Horw	LU	13 884	Prêts Autres
6060 Sarnen	OW	10 233	Aucun
6300 Zoug	ZG	29 804	Droit de superficie

6430 Schwyz	SZ	14 885	Aucun
6460 Altdorf	UR	9 211	Aucun
6830 Chiasso	TI	8 331	Aucun
7000 Coire	GR	34 880	Droit de superficie
7050 Arosa	GR	3 219	Aucun
7500 Saint-Moritz	GR	5 084	Subventions Droit de superficie
8000 Zurich	ZH	402 762	Subventions Prêts Droit de superficie Autres
8134 Adliswil	ZH	18 742	Aucun
8303 Bassersdorf	ZH	11 616	Subventions
8304 Wallisellen	ZH	15 934	Aucun
8400 Winterthur	ZH	109 775	Prêts
8500 Frauenfeld	TG	25 200	Droit de superficie Autres
8590 Romanshorn	TG	10 803	Aucun
8620 Wetzikon	ZH	24 640	Droit de superficie
8706 Meilen	ZH	13 762	Droit de superficie
8712 Stäfa	ZH	14 291	Prêts Droit de superficie Autres
8750 Glaris	GL	12 515	Aucun
8800 Thalwil	ZH	17 789	Aucun
8807 Freienbach	SZ	16 196	Aucun
8810 Horgen	ZH	20 291	Droit de superficie
8820 Wädenswil	ZH	21 797	Aucun
8902 Urdorf	ZH	9 657	Prêts Autres

8953 Dietikon	ZH	27 076	Aucun
9000 St-Gall	SG	75 481	Subventions
			Prêts
			Autres
9050 Appenzell	AI	5 825	Aucun
9100 Herisau	AR	15 730	Aucun
9450 Altstätten	SG	11 438	Aucun
9500 Wil	SG	23 751	Aucun