Suisse

Les enjeux du vote sur l'initiative « Entreprises responsables »

Aris MARTINELLI [1]

Les citoyens et citoyennes suisses ont voté le 29 novembre 2020 sur l'initiative « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement », demandant l'introduction d'une obligation pour les multinationales suisses de respecter les droits humains et les normes environnementales dans leurs filiales à l'étranger. L'initiative a obtenu 50,7 % des votes populaires, mais a été refusée par les cantons (14,5 cantons pour le NON, contre 8,5 pour le OUI) [2]. De ce fait, un projet beaucoup moins ambitieux va être adopté par le Parlement.

Dans cet article, nous nous interrogeons sur les raisons de la campagne inédite qui a eu lieu autour de cette initiative et sur les enjeux du vote dans le contexte social et économique suisse, notamment pour les syndicats. Après un retour sur le contenu de l'initiative, l'article présente les forces et les arguments en jeu. Avant de conclure, nous reviendrons sur la portée de l'initiative et les enjeux politiques qu'elle est susceptible de soulever.

L'initiative « Entreprises responsables » et le contre-projet adopté

L'initiative populaire « Entreprises responsables » visait à introduire dans la Constitution un nouvel article sur le devoir de diligence, ou vigilance, et la responsabilité civile des entreprises (encadré 1).

Les principes de l'initiative

Elle reposait sur trois principes [3]. Les entreprises doivent « respecter les droits humains, les normes environnementales internationales » et le « devoir de diligence raisonnable », ce qui implique qu'elles doivent identifier les risques de violation des droits humains et normes environnementales dans la chaîne d'approvisionnement, prendre des mesures

1. Doctorant en socioéconomie, Université de Genève : aris.martinelli@unige.ch.
2. Elle a dans la plupart des cas été rejetée par le vote des cantons ruraux de Suisse alémanique où vit un électorat plus conservateur, même si les chefs-lieux de ces cantons ont voté en faveur du texte. Pour déterminer la majorité des cantons, les six demi-cantons de Suisse alémanique ne comptent chacun que comme une demi-voix.
3. Voir AIMR (2017) ; « Texte de l'initiative avec explications », AIMR Lausanne/Berne, 2018, https://bit.ly/3qWuofw.

adéquates afin d'éviter leur violation (et de réparer les éventuels dommages) et communiquer sur la manière dont elles font face à ces problèmes [4].

Enfin, l'initiative avait pour objectif d'engager « la responsabilité civile » des entreprises pour des dommages causés par les multinationales suisses dans les filiales et entités qu'elles contrôlent à l'étranger selon le principe de responsabilité de l'employeur inscrit à l'article 55 du Code des obligations suisses (CO). La responsabilité civile s'étend ici aussi aux relations entre deux firmes juridiquement indépendantes dans le cas où une multinationale suisse exerce un pouvoir économique sur celles-ci [5]. Pour se décharger de la responsabilité vis-à-vis d'un acte illicite, une multinationale suisse aurait dû ainsi prouver avoir mis en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir le dommage ou que sa diligence n'aurait pas empêché ce dernier de se produire.

À travers cette initiative, les victimes des actions des multinationales suisses à l'étranger auraient pu demander une réparation en Suisse à condition de prouver le dommage subi, son illicéité et un lien de causalité avec la firme en question et cette dernière n'aurait pas été tenue responsable si elle avait prouvé avoir pris les mesures nécessaires pour le prévenir.

Les entreprises concernées

L'initiative visait les multinationales qui ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur établissement principal en Suisse et les petites et moyennes entreprises (PME) actives dans les secteurs considérés à haut risque pour la violation des droits humains et des normes environnementales (extraction et commerce des matières premières). Des clauses permettaient aux PME d'un secteur à bas risque d'adapter la portée du devoir de diligence.

14 000 multinationales localisées en Suisse étaient potentiellement concernées (Hertz, Schulz, 2020:72). L'un des enjeux était de savoir combien de PME l'auraient aussi été. Les initiateurs ont estimé que pas moins de 500 PME actives dans des secteurs à risque étaient concernées alors que, en considérant les PME internationalisées, l'Office fédéral de la statistique avait chiffré ce nombre à 15 000 PME [6]. La question du nombre d'entreprises concernées n'est pas anodine, y compris pour l'entrée en vigueur imminente du contre-projet.

Un long processus politique pour aboutir au statu quo

L'initiative est lancée le 24 avril 2015 et déposée le 10 octobre 2016 à la Chancellerie fédérale après avoir recueilli 120 418 signatures. Dans un message du 15 septembre 2017, le Conseil fédéral (le gouvernement) rejette le texte et propose aux deux chambres du Parlement, le Conseil des États et le Conseil national [7], de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons sans lui opposer de contre-projet mais en leur recommandant

4. La notion de devoir de diligence repose sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme de 2011 (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2011).
5. Il y a pouvoir économique par exemple en cas de contrats de fabrication ou de distribution exclusifs d'une production pour un seul et même client.
6. L. Monnat, « "Entreprises responsables" : entre 500 et 15 000 PME concernées », *24heures,* 1er novembre 2020, http://bit.ly/2Yz1UMJ.
7. Le Conseil des États est la chambre des cantons ou la chambre haute, l'équivalent du Sénat ; le Conseil national est l'équivalent de l'Assemblée nationale, soit la chambre basse ou du peuple.

Encadré 1

Le texte de l'initiative « Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement »

La Constitution est modifiée comme suit :

Art. 101a. Responsabilité des entreprises

1. La Confédération prend des mesures pour que l'économie respecte davantage les droits de l'homme et l'environnement.

2. La loi règle les obligations des entreprises qui ont leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur établissement principal en Suisse, conformément aux principes suivants :

a. les entreprises doivent respecter également à l'étranger les droits de l'homme internationalement reconnus et les normes environnementales internationales ; elles doivent veiller à ce que ces droits et ces normes soient également respectés par les entreprises qu'elles contrôlent ; les rapports effectifs déterminent si une entreprise en contrôle une autre ; un contrôle peut de fait également être exercé par le biais d'un pouvoir économique ;

b. les entreprises sont tenues de faire preuve d'une diligence raisonnable ; elles doivent notamment examiner quelles sont les répercussions effectives et potentielles sur les droits de l'homme internationalement reconnus et sur l'environnement, prendre des mesures appropriées en vue de prévenir toute violation des droits de l'homme internationalement reconnus et des normes environnementales internationales, mettre fin aux violations existantes et rendre compte des mesures prises ; ces obligations s'appliquent aux entreprises contrôlées ainsi qu'à l'ensemble des relations d'affaires ; l'étendue de cette diligence raisonnable est fonction des risques s'agissant des droits de l'homme et de l'environnement ; lorsqu'il règle l'obligation de diligence raisonnable, le législateur tient compte des besoins des petites et moyennes entreprises qui ne présentent de tels risques que dans une moindre mesure ;

c. les entreprises sont également responsables du dommage causé par les entreprises qu'elles contrôlent lorsque celles-ci violent des droits de l'homme internationalement reconnus ou des normes environnementales internationales dans l'accomplissement de leur activité ; elles ne le sont pas au sens de la présente disposition si elles prouvent qu'elles ont fait preuve de toute la diligence prévue à la let. b pour prévenir le dommage ou que leur diligence n'eût pas empêché le dommage de se produire ;

d. les dispositions édictées sur la base des principes définis aux let. a à c valent indépendamment du droit désigné par le droit international privé.

de la rejeter [8]. Il faut attendre trois ans pour que le Parlement aboutisse à un contre-projet indirect à opposer à l'initiative et pour qu'une votation populaire se tienne le 29 novembre 2020 (encadré 2).

La durée de la procédure s'explique par les divergences entre les deux chambres sur le contenu du contre-projet. Le 14 septembre 2018, le Conseil national adopte un contre-projet indirect qui concerne

Encadré 2

Le processus d'initiative populaire fédérale en Suisse

L'initiative populaire fédérale est un droit civique suisse inscrit aux articles 138 et 139 de la Constitution à travers lequel les citoyennes et citoyens peuvent demander que celle-ci soit révisée totalement ou partiellement. Pour que l'initiative soit soumise au vote populaire, elle doit recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de 18 mois et être validées par la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral (pouvoir exécutif) dispose de 12 mois pour rédiger un message où il propose au Parlement de recommander au peuple son acceptation ou son rejet. Le Conseil fédéral peut aussi présenter un contre-projet à soumettre dans un délai de 18 mois du dépôt de l'initiative.

Le Parlement dispose ensuite de 18 mois pour valider l'initiative et recommander au peuple et aux cantons de l'accepter ou la rejeter. En cas de contre-projet du Conseil fédéral, il dispose de 12 mois supplémentaires pour se prononcer sur le contre-projet, le modifier ou en présenter un autre. Deux scénarios sont possibles. À travers un *contre-projet direct*, le Parlement peut proposer un autre article constitutionnel qui, si les initiateurs ne retirent pas leur texte, sera soumis au vote en même temps que l'initiative. Par le biais d'un *contre-projet indirect*, en revanche, le Parlement peut modifier une loi ou en adopter une nouvelle qui entrera en vigueur si les initiateurs retirent leur texte ou si l'initiative est refusée en votation.

Les deux chambres du Parlement doivent se mettre d'accord sur la version finale du contre-projet. Si les divergences persistent après trois « navettes » parlementaires, une conférence de conciliation (composée de 13 délégués des commissions parlementaires responsables) présente au Parlement une proposition de conciliation qui élimine les divergences restantes. Si l'un des conseils rejette la proposition, le projet est réputé refusé.

Le Parlement doit se prononcer dans les 30 mois suivant le dépôt de l'initiative (ou 42 mois si le délai est prolongé) et la votation a lieu 10 mois au plus tard après la décision du Parlement (16 mois en cas d'élections fédérales). Une initiative populaire entre en vigueur après son acceptation selon le principe de la double majorité du peuple et des cantons. Le délai de mise en œuvre varie en fonction de l'élaboration d'une loi d'application par le Parlement.

8. « Message relatif à l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement" », Conseil fédéral, (17.060), Berne, 15 septembre 2017, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr.

les entreprises de plus de 500 salariés avec un chiffre d'affaires de 80 millions de francs suisses (74 millions d'euros) ou un bénéfice de 40 millions de francs suisses (37 millions d'euros) (deux de ces trois critères doivent être remplis). La responsabilité civile est limitée aux filiales juridiques directes, ce qui représente moins de 1 000 entreprises [9]. Les initiateurs se déclarent pourtant prêts à l'accepter pour favoriser une entrée en vigueur rapide de la norme sur la responsabilité civile et le devoir de diligence [10].

De son côté, le 18 décembre 2019, le Conseil des États adopte un contre-projet indirect moins ambitieux portant sur les sociétés d'intérêt public et les grandes sociétés financières de plus de 500 salariés avec un actif total de 20 millions de francs suisses (18,6 millions d'euros) ou un chiffre d'affaires de 40 millions de francs suisses au cours de deux années consécutives [11]. Ce texte prévoit l'obligation pour ces entreprises de publier des rapports sur les questions non financières et le respect du devoir de diligence dans les domaines du travail des enfants et de l'extraction des minerais provenant de zones de conflit. Aucune autre obligation n'est introduite et seule une amende allant jusqu'à 100 000 francs, soit environ 93 000 euros, est prévue en cas d'infraction à l'obligation de rendre compte [12].

À la suite d'une conférence de conciliation qui a lieu le 4 juin 2020, c'est le texte du Conseil des États qui s'impose [13]. Celui-ci reprend la position du Conseil fédéral qui, lors d'une intervention en délibération parlementaire, s'est opposé à l'initiative en plaidant pour le maintien du cadre juridique actuel [14]. Ce cadre se base sur l'autorégulation des firmes et ne considère pas la responsabilité civile pour les actions des firmes suisses à l'étranger (Bueno, 2019).

Les forces et les arguments en jeu

Les partisans et les opposants de l'initiative alimentent un vif débat sur l'efficacité de l'autorégulation des multinationales suisses et sur la pertinence de leur régulation publique.

Les raisons des partisans de l'initiative

Lancé par 65 organisations non gouvernementales (ONG), l'initiative est soutenue au total par 130 organisations de la société civile, une soixantaine

9. *Rapport complémentaire de la Commission des affaires juridiques du 18 mai 2018, op. cit.*, https://bit.ly/39wmfsy.
10. « La voie du compromis reste ouverte », communiqué de presse de l'Association initiative multinationales responsables (AIMR), 14 juin 2018, http://bit.ly/3co89v0.
11. « Tableau comparatif de l'initiative sur les multinationales responsables et du contre-projet indirect », OFJ, Berne, 12 août 2020, https://bit.ly/36wEv2Q.
12. « Contre-projet indirect à l'initiative populaire "Entreprises responsables - pour protéger l'être humain et l'environnement" », Conseil des États, 17.498, 13 novembre 2017, Berne, http://bit.ly/39vLwD0.
13. B. Busslinger, « Multinationales responsables : le Parlement est incapable de trancher », *Le Temps*, 2 juin 2020, http://bit.ly/3iSu7Yi.
14. Le Conseil fédéral prône le paradigme de l'autorégulation à travers les deux plans d'action nationaux en matière de RSE pour les périodes 2015-2019 et 2020-2023 et le Plan d'action 2016-2019 pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : « Message relatif à l'initiative populaire… », 15 septembre 2017, *op. cit.*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr ; « Les entreprises suisses appelées à rendre compte du respect des droits humains et des normes environnementales », Conseil fédéral, Communiqué de presse, Berne, 14 août 2019, http://bit.ly/3ajBHYd.

d'organisations ecclésiastiques et plus de 650 paroisses, ainsi que d'autres organisations sociales et des syndicats [15]. 300 dirigeantes et dirigeants de PME et de quelques grandes entreprises se réunissent dans le comité « Économie pour des entreprises responsables », alors que 500 politiciens de différents partis rejoignent le « Comité bourgeois pour des multinationales responsables » [16].

Les initiateurs insistent sur les limites de l'autorégulation à partir de cas concrets. Dans un film-documentaire diffusé sur Internet et lors des évènements publics, les multinationales Glencore (négoce, courtage, extraction de matières premières) et LafargeHolcim (matériaux de construction) sont particulièrement visées [17]. La première, qui contrôle la plus grande mine de charbon d'Amérique latine en Colombie, a contaminé le sol et les rivières dans la région. La deuxième exploite une grande cimenterie au sud-ouest du Nigeria et a causé la circulation massive de poussière de ciment et de particules fines, créant ainsi de graves dommages à la santé de la population locale.

Le message des initiateurs est clair : les multinationales suisses doivent répondre des actes illicites commis à l'étranger et les victimes doivent avoir accès à une réparation [18]. Selon eux, le volontarisme du management ne suffit pas. La corruption qui règne dans les institutions judiciaires des pays concernés ouvre la voie aux chantages des multinationales et à l'impossibilité de demander réparation pour les victimes.

Cet argument fait écho à nombreuses recherches qui ont révélé l'inefficacité de l'autorégulation des chaînes d'approvisionnement à travers les rapports sur la responsabilité sociale des entreprise (RSE), les codes de conduite, les audits, etc. (Borghi *et al*., 2017 ; Locke, 2013). Des études sur l'action de multinationales suisses dans les secteurs de l'électronique et minier en Chine et en Zambie arrivent aux mêmes conclusions (Hertz, Schulz, 2020).

Les partisans de l'initiative insistent aussi sur le fait que l'adoption de ce texte aurait permis de s'aligner sur le cadre juridique international (Hertz, Schulz, 2020:75-78) [19] et d'éviter une concurrence déloyale entre des multinationales agissant de manière non conforme aux normes et celles qui agissent dans le respect de ces dernières.

15. « Conférence de presse de l'initiative pour des multinationales responsables », AIMR, Berne, 2 novembre 2020, https://bit.ly/3pwc8tf.
16. « Initiative pour des multinationales responsables : une campagne sans précédent », Communiqué de presse, AIMR, Berne, 30 novembre 2020, http://bit.ly/36lm4hK.
17. AIMR, « Multinationales : l'enquête », 2020, 45 min. : https://initiative-multinationales.ch/multinationales-lenquete/.
18. Voir par exemple : AIMR (2017) ; *Public Eye*, Supplément spécial, septembre 2019 ; Amnesty International, numéro spécial, « Multinationales : la fin des pratiques scandaleuses ? », *Amnesty*, n° 102, août 2020, http://bit.ly/3ctTJJV ; Économie pour des entreprises responsables, « Responsabilité des multinationales : une évidence. L'initiative du point de vue de l'économie », *Brochure*, Berne, 2020 ; Églises pour des multinationales responsables, « Pour notre prochain et la Création », Dépliant, 2020.
19. En France, la loi n° 2017-339 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre oblige par exemple les grandes entreprises françaises, les sociétés contrôlées et les sous-traitants et fournisseurs à créer des dispositifs d'identification des risques et de prévention des atteintes aux droits humains et à l'environnement. Une loi similaire est en cours d'élaboration en Allemagne, tandis qu'en Grande-Bretagne plusieurs jugements ont tenu des sociétés mères britanniques responsables pour l'action de leurs filiales à l'étranger.

La position du Conseil fédéral et des grands partis politiques

Le champ des opposants à l'initiative regroupe le Conseil fédéral, les grands partis politiques disposant d'une majorité absolue au Parlement (les Libéraux-Radicaux, le Parti démocrate du centre et l'Union démocratique du centre) [20] et les milieux économiques. Les arguments mobilisés sont multiples et rejoignent la position du Conseil fédéral et des partis bourgeois et conservateurs [21].

Pour ces derniers, l'initiative porte atteinte à la compétitivité internationale de la Suisse et affecterait l'activité des entreprises. Les coûts engendrés en termes de rapports à rédiger, collecte de preuves en cas d'accusations, etc. sont considérés excessifs et portent le risque de contraindre des firmes suisses à transférer leur production à l'étranger et à réduire l'emploi.

Beaucoup soulignent aussi la difficulté, pour une entreprise, de récolter des preuves à l'étranger et de répondre aux accusations qui lui sont adressées. La possibilité donnée aux victimes d'actes illicites d'accéder à une réparation en Suisse est enfin jugée comme allant à l'encontre du principe de souveraineté nationale. Pour les opposants, l'adoption de l'initiative signifie en effet à un pays étranger que sa législation et son pouvoir judiciaire ne sont pas à la hauteur et elle risque d'entraîner des problèmes politiques et commerciaux avec l'État en question [22].

La voix des milieux économiques

La majorité des associations de grandes entreprises, confédérations patronales et associations de branches, s'opposent vigoureusement à l'initiative [23]. Ces acteurs pointent tout d'abord du doigt les effets néfastes de ce qui est considéré comme un renversement de la charge de la preuve : c'est à une firme accusée de violation des droits humains à l'étranger de fournir les preuves de son innocence, et non au plaignant de prouver la culpabilité de celle-ci. Pour eux, l'initiative rendrait les entreprises suisses vulnérables au chantage des plaignants avec le risque que ces derniers soient manipulés par des cabinets juridiques et que ces démarches affectent la réputation et la compétitive internationale des firmes suisses [24].

En reprenant l'argument de la souveraineté nationale, ces opposants n'hésitent pas à qualifier l'initiative de « néocoloniale » en prétendant qu'elle imposerait un ordre juridique à d'autres pays. À titre d'exemple, Economiesuisse a notamment affirmé : « L'esprit colonialiste qui sous-tend cette étrange initiative est particulièrement choquant. (…) Les pratiques proposées saboteraient l'État de droit et tous les efforts déployés dans ces pays pour mettre en place une "bonne gouvernance" » [25].

Le contexte de récession économique et de crise sanitaire est aussi exploité

20. La majorité des partis politiques a soutenu formellement l'initiative.
21. « Message relatif à l'initiative populaire… », 15 septembre 2017, *op. cit.*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr.
22. *Ibid*., p. 6030.
23. Il s'agit notamment des confédérations patronales telles que Economiesuisse, SwissHoldings, Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers et l'Union suisse des paysans.
24. Voir par exemple « Argumentarium: NEIN zur extremen Unternehmens-Verantwortungs-Initiative », SwissHoldings, Bern, 2020, https://bit.ly/2YxaawC ; « L'Usam soutient la récolte de signatures à l'appui d'une demande de référendum contre la loi sur le CO2 », Usam, Communiqué de presse, Berne, 27 octobre 2020, http://bit.ly/3rb8ntI.
25. « La responsabilité des entreprises ? Non, pas comme cela », Economiesuisse, News, 3 juin 2020, http://bit.ly/3oyLn6d.

pour mettre en garde la population sur de prétendus effets négatifs de l'initiative. Les milieux économiques affirment ainsi que l'initiative aurait aggravé la situation du marché du travail national et incité les entreprises au transfert d'activités et à des suppressions d'emplois en Suisse [26]. Enfin, ces acteurs insistent beaucoup sur l'impact de l'initiative sur les PME suisses. En jouant sur l'interprétation du texte de l'initiative et sur une définition large des secteurs à risque, les opposants avancent les résultats d'une étude commissionnée selon laquelle 80 000 PME seraient potentiellement concernées (Bosshardt, Hermann, 2020).

L'émergence d'un front progressiste dans la Suisse conservatrice ?

L'initiative donne lieu à une mobilisation et à une campagne extraordinaire qui permet un débat sur la régulation des grandes entreprises suisses susceptible d'influencer l'agenda politique dans les années à venir. La mobilisation autour de l'initiative révèle aussi la possibilité de l'émergence d'un front progressiste sur des enjeux sociaux et environnementaux.

Une campagne inédite

Plus de 8 000 bénévoles réunis dans 450 comités locaux se mobilisent dans tout le pays [27]. Plus de 2 000 actions de stands d'information dans les rues et des soirées de débat sont organisées. 500 000 flyers et 80 000 drapeaux sont distribués et le film des initiateurs est diffusé largement sur les réseaux sociaux et lors des événements. 500 000 cartes postales sont aussi envoyées et près de 1 000 bénévoles sont mobilisés dans le cadre d'une campagne d'appels téléphoniques pour inciter à voter OUI. 1 000 articles sont écrits sur des sujets liés à l'initiative [28].

Cet activisme est le résultat d'une mobilisation démarrée en 2011 quand un groupe de 60 ONG et d'autres organisations lancent la campagne « Droit sans frontières » [29]. En 2012, une pétition nationale est déposée qui demande au gouvernement de créer les bases légales pour que les firmes ayant leur siège en Suisse soient obligées de respecter les droits humains et l'environnement partout dans le monde. C'est à la suite de cette campagne que le Conseil fédéral élabore les plans d'action nationaux en la matière [30].

Le vote sur l'initiative « Entreprises responsables » est donc l'aboutissement d'une campagne de longue haleine organisée en grande partie par des ONG et des bénévoles de manière minutieuse. Les initiateurs mènent des pré-campagnes auprès des universités et de professeurs pour les gagner à leur cause [31]. Des personnalités politiques connues au sein de la population sont choisies en tant qu'« ambassadeurs ». L'argent mobilisé lors de la campagne du vote est aussi important tant

26. Voir par exemple M. Rühl, « En pleine crise, l'initiative est un fardeau pour les entreprises », Economiesuisse, Blog, 26 mai 2020, http://bit.ly/2L9o9pB ; R. Müller, « L'économie debout contre l'aberrante initiative Entreprises responsables », Union patronale suisse, Blog, 10 novembre 2020, http://bit.ly/3rbkI0L.
27. « Initiative pour des multinationales responsables : une campagne sans précédent », Communiqué de presse, AIMR, Berne, 30 novembre 2020, http://bit.ly/36lm4hK.
28. *Ibid*.
29. Voir site de la campagne : http://www.droitsansfrontieres.ch/fr/medias-downloads/.
30. « Message relatif à l'initiative populaire… », *op. cit*., 6012-17, 15 septembre 2017, https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2017/1832/fr.
31. M. Henderson, M. Giovanola, « La campagne hors-norme sur l'initiative "multinationales responsables" », *Swissinfo.ch*, 13 octobre 2020, http://bit.ly/3rc3UXD.

pour les partisans que pour les opposants, au point que cette campagne est considérée comme la plus coûteuse de l'histoire, avec des dépenses s'élevant à 18 millions de francs suisses (16,7 millions d'euros) [32]. Du côté des initiateurs, en plus du financement des ONG, l'argent provient de milliers de dons.

Les multinationales au cœur du capitalisme helvétique

L'initiative permet aussi de porter un regard critique sur le monde des entreprises et met le doigt sur le rôle important joué par les grandes entreprises suisses dans l'économie mondiale. La Suisse abrite en effet parmi les plus grandes multinationales au monde qui assument souvent le rôle de firme *leaders* dans les chaînes mondiales de valeur. En contrôlant le processus de production, les technologies, les fournisseurs et sous-traitants, elles s'approprient la part du lion des profits.

L'intégration des firmes suisses dans l'économie globale peut être saisie à travers l'évolution spectaculaire des investissements directs à l'étranger (IDE) de la Suisse. Entre 1990 et 2017, le rapport des IDE au produit intérieur brut (PIB) passe de 40,5 à 183,6 % [33], un ratio qui dépasse largement celui enregistré en Europe et aux États-Unis. Cette tendance s'accompagne d'une hausse des effectifs des multinationales suisses à l'étranger, qui passent de 610 044 en 1986 à 2 089 506 en 2017 [34]. Dans plusieurs secteurs, le niveau des effectifs à l'étranger dépasse celui des effectifs travaillant en Suisse.

Les multinationales jouent aussi un rôle important sur le marché national. Comme le rappellent les milieux économiques, elles contribuent à un tiers du PIB, occupent un tiers des emplois du secteur privé et déterminent l'activité d'une partie conséquente des PME qui jouent le rôle de sous-traitants ou fournisseurs (Economiesuisse, 2016). Alors que l'initiative se focalise sur les effets néfastes de l'action des multinationales suisses à l'étranger en pointant du doigt les formes les plus graves de l'exploitation du travail et de l'environnement, c'est un regard plus large sur l'action des firmes suisses que cette initiative permet.

Les syndicats et la construction d'un front progressiste

Grâce à une forte mobilisation, l'initiative permet de remporter le vote populaire avec 50,7 % des voix (1 299 173 de bulletins favorables et 1 261 673 contre) et le vote des cantons urbains et des principales villes [35]. Cela indique qu'une part significative de la population adhère aux thèmes sociaux et environnementaux thématisés par l'initiative, notamment les jeunes et les femmes selon une analyse récente du vote (encadré 3).

32. V. Bourquin, « Les cantons imposent leur vision conservatrice au peuple », *Le Temps*, 29 novembre 2020, http://bit.ly/3tbRUr3.
33. Voir données de la Banque nationale suisse sur les « Investissements directs à l'étranger » : https://data.snb.ch/fr/publishingSet/FDI.
34. Voir données de la Banque nationale suisse : « Données opérationnelles sur les filiales résidentes d'entreprises non résidentes – secteurs et branches » et « Investissements directs à l'étranger », https://data.snb.ch/fr/publishingSet/FDI.
35. L'initiative a pourtant été refusée par la majorité des cantons (8,5 cantons ont voté pour, 14,5 ont voté contre). Le rejet d'une initiative populaire à la majorité des cantons mais avec le soutien du peuple est rare dans l'histoire de la Confédération. Seule l'initiative sur « la protection des locataires et consommateurs » en 1955 avait été acceptée par les citoyens à 50,2 %, bien qu'elle ait été rejetée par 13 cantons.

Encadré 3

L'analyse du vote

Sous mandat de la Chancellerie fédérale, l'institut Gfs.bern a mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 3 054 titulaires du vote afin de comprendre les caractéristiques et les raisons des votants lors des votations populaires du 29 novembre 2019. Voici les principaux résultats préliminaires à propos de l'initiative « Entreprises responsables » (Gfs.bern, 2021) :

- la majorité du vote populaire à l'initiative est le résultat de la mobilisation d'une grande partie des électeurs de gauche (Parti socialiste et Verts) et de la moitié du centre politique (un tiers de l'électorat du Parti démocrate-chrétien et deux tiers de celui des Vert'libéraux). De même, alors que ce vote a mobilisé des personnes déjà intéressées par la politique et des votants plutôt aisés, la forte mobilisation des électeurs de gauche, des jeunes et des femmes de moins de 50 ans explique la participation légèrement accrue du vote et le résultat du vote populaire ;

- le refus de l'initiative par la majorité des cantons a été atteint grâce à la mobilisation de l'électorat et des sympathisants de l'extrême droite et de la droite, notamment ceux de l'Union démocratique du centre (85 %) et du Parti libéral radical (81 %). L'électorat de confessions protestante réformée et catholique a en majorité rejeté l'initiative, tandis que les électeurs sans confession l'ont majoritairement approuvée ;

- les personnes qui ont voté OUI à l'initiative défendaient plus d'interventions publiques dans l'économie et dans l'environnement ainsi que l'action des organisations de défense des droits de l'homme. Ces électeurs se sont montrés méfiants envers les multinationales basées en Suisse et ont pointé du doigt des expériences montrant que des interventions de l'État pour réguler les activités économiques seraient nécessaires ;

- les personnes qui ont voté NON craignaient les problèmes et les coûts de mise en œuvre de l'initiative et des effets d'une démarche isolée sur le plan international et les conséquences sur les pays en développement. Par ailleurs, ces électeurs ont eu tendance à considérer que la crise du Covid-19 avait plutôt influencé leur propre décision de vote.

Plusieurs luttes sociales sur ces mêmes thèmes ont vu le jour ces dernières années. Le 14 juin 2019, une grève des femmes réunit plus de 500 000 personnes, soit la plus grande manifestation politique de l'histoire récente du pays [36]. Des collectifs de femmes émergent et plusieurs actions décentralisées sur les lieux de travail et en dehors continuent d'être organisées. Dès 2018, la grève du climat prend aussi pied en Suisse avec l'organisation de mobilisations massives dans tout le pays. Des collectifs nationaux et des groupes locaux animés par

36. Voir sur ce point Essyad et Lamamra (2019) et T. Knežević, « La grève féministe du 14 juin 2019, vers un mouvement de masse en Suisse », *Contretemps*, 13 juin 2019. http://bit.ly/3j8dZ54.

des jeunes naissent et poursuivent aujourd'hui la mobilisation en dépit de la pandémie [37].

Il ne s'agit que de deux exemples de mouvements de dimension nationale qui montrent comment la mobilisation autour de l'initiative « Entreprises responsables » s'inscrit dans une résurgence de la contestation sociale dans un pays conservateur [38]. Certes, les positions conservatrices sont loin d'avoir disparu si l'on pense au thème de la gestion de l'immigration autour duquel les partis d'extrême droite, en dépit du refus récent de la votation de l'UDC, trouvent un consensus populaire et institutionnel. Ces mouvements marquent cependant l'émergence d'un front progressiste.

La majorité des fédérations syndicales suisses affichent leur soutien à ces mouvements et des syndicats locaux y sont aussi présents. Cependant, la dynamique d'auto-organisation qui les caractérise dépasse largement les syndicats qui peinent parfois à entrer en résonance avec les nouvelles générations en mouvement. La campagne sur le vote de l'initiative « Entreprises responsables » est emblématique de l'absence d'une élaboration propre sur ce sujet et de la déconnexion entre les organisations syndicales et les couches de la population qui se sont mobilisées sur des thèmes sociaux et environnementaux (encadré 4).

Au-delà d'un soutien formel à l'initiative, la plupart des syndicats n'ont donc pas mené une campagne active en faveur du texte. Les raisons de cette absence d'engagement tiennent probablement à la structure néo-corporatiste des relations de travail en Suisse, fondée sur une longue tradition de dialogue social entre patronat et syndicats. Ces derniers ont un rôle subalterne et la négociation à outrance est privilégiée sur toute sorte de conflit du travail. Depuis les années 1990, beaucoup des syndicats, face à l'érosion du nombre de leurs membres, ont renoncé à une intervention sur le terrain de l'entreprise et privilégié l'arène politique à travers des campagnes médiatiques et la participation à des référendums ou initiatives [39].

Le type d'intervention des syndicats dans cette campagne semble alors cohérent avec la stratégie médiatique choisie. De plus, le syndicalisme de concertation a probablement empêché une campagne plus active et frontale vis-à-vis des milieux économiques fortement engagés en faveur de l'initiative. L'argument des milieux économiques sur un possible transfert des emplois après l'adoption de l'initiative a aussi influencé les militants syndicaux.

La participation du mouvement syndical à ce front est pourtant nécessaire au regard des nombreux enjeux posés par l'initiative. La compétitivité internationale va s'exacerber et par là, le risque de pressions accrues tout au long des chaînes d'approvisionnement. Le thème de la régulation des entreprises posé par l'initiative reste donc d'actualité.

37. Voir par exemple : https://grevepourlavenir.ch/participer/assemblees-populaires/ et https://climatestrike.ch/fr.
38. À ces mobilisations, il faut aussi ajouter le rejet de l'initiative « Pour une immigration modérée », lancée par le parti d'extrême droite de l'Union démocratique du centre (UDC), par 61,7 % du peuple et 19,5 cantons le 27 septembre 2020, ainsi que l'introduction de salaires minima dans certains cantons tels que Genève, Neuchâtel, Jura et le Tessin à la suite des votations populaires de ces dernières années.
39. Voir sur l'ensemble de ces aspects par exemple Aubert (1982), Oesch (2011) et Bonvin et Cianferoni (2013).

Encadré 4

Le soutien des syndicats à l'initiative

Le panorama syndical suisse se structure autour de deux principales confédérations syndicales regroupant divers syndicats organisés par secteurs et branches économiques ou regroupés par professions. L'Union syndicale suisse (USS) est la plus importante fédération syndicale et est historiquement proche du Parti socialiste suisse. Elle compte aujourd'hui environ 380 000 membres regroupés dans 19 syndicats affiliés du secteur privé et des services publics. La seconde est Travail Suisse, née du mouvement syndical catholique et regroupant 11 syndicats et environ 170 000 membres. Unia (industrie, construction et services privés) est le plus grand syndicat de l'USS. Syna est en revanche le plus important syndicat interprofessionnel de Travail Suisse. À ces fédérations s'ajoutent des associations d'employés et des syndicats autonomes qui comptent environ 218 000 membres [1]. Dans l'ensemble, le taux de syndicalisation en Suisse se situe autour de 20 % de la main-d'œuvre.

Les deux confédérations et la majorité de syndicats affiliés ont soutenu publiquement l'initiative à travers des communiqués et des recommandations de vote. Unia et le Syndicat des services publics (SSP), les deux membres de l'USS, sont sans doute les syndicats qui se sont engagés le plus dans cette campagne. Un ancien co-président d'Unia était l'un des 23 membres du comité d'initiative. De même, ce syndicat finance des ONG suisses qui ont participé activement à la campagne. Enfin, des articles ont été publiés dans les organes de presse de Unia et du SSP dès le début de la campagne. Cependant, aucun syndicat n'a développé des arguments propres en faveur de l'initiative et le contenu des informations diffusés lors de la campagne reprenait les arguments des ONG et du comité d'initiative.

1. « Syndicats et autres organisations de travailleurs : nombre de personnes affiliées », Office fédéral de la statistique, Berne, 6 juillet 2016, http://bit.ly/3aoOYOV.

De plus, face aux risques sociaux et environnementaux tant à l'étranger qu'en Suisse, la mobilisation de la population est indispensable pour repenser l'activité des firmes en fonction des besoins sociaux. L'engagement des syndicats pourrait alors contribuer à dépasser une vision uniquement morale de l'exploitation limitée à des secteurs particuliers, ou encore à des formes de travail et de pollution spécifiques.

Les questions liées à la protection du climat et de l'environnement au cœur de cette initiative pourraient alors être embrassées de manière plus convaincante par les syndicats dans les années à venir. C'est peut-être aussi à travers l'engagement sur ces thèmes qu'un renouveau du syndicalisme pourrait voir le jour en Suisse. Cet engagement est indispensable pour la mise en œuvre effective d'une justice sociale et environnementale.

Conclusion

L'initiative « Entreprises responsables » a donné lieu à une campagne inédite qui peut s'expliquer par plusieurs

facteurs. Tout d'abord, les thèmes sociaux et environnementaux qu'elle portait ont fait une percée auprès d'une part significative de la population qui s'est mobilisée non seulement dans les urnes, mais aussi à travers une campagne de terrain. Ensuite, les ONG se sont hissées comme acteur politique fort au plan national, ce qui a permis la récolte de beaucoup d'argent pour la campagne et des nouvelles méthodes d'action (pré-campagnes, bénévoles, réseaux sociaux, ambassadeurs, film, dons, etc.) qui se sont révélées efficaces.

Last but not least, la mobilisation autour de cette initiative s'inscrit dans la continuité des luttes sociales de ces dernières années en Suisse. Sans les expériences accumulées par les personnes ayant pris part à ces luttes et les réseaux créés à la suite des mobilisations, la campagne autour de l'initiative n'aurait probablement pas connu le même succès.

Ces mouvements ouvrent à la possibilité de construire un front social en Suisse réunissant salariés, mouvements sociaux, ONG, syndicats et membres de partis politiques, capables de lutter sur des thèmes sociaux et environnementaux. Les organisations syndicales, peu actives lors de cette campagne et parfois déconnectés de nouveaux mouvements sociaux, peuvent aussi jouer un rôle dans ce front. La voix des syndicats est importante pour permettre de décliner les enjeux sociaux et environnementaux aussi dans le contexte national et de dépasser une vision uniquement « morale » de l'exploitation du travail et de l'environnement. Ces enjeux continueront de dicter l'agenda politique des années de pandémie et de crise économique à venir. C'est donc l'occasion pour les syndicats de s'engager activement pour la défense des intérêts des salariés tant en Suisse qu'à l'étranger.

Sources :

Aubert G. (1982), « L'obligation de paix du travail », *Fiches juridiques suisses*, n° 823, p. 1-13, https://archive-ouverte.unige.ch/unige:12799.

Bonvin J.-M., Cianferoni N. (2013), « La fabrique du compromis sur le marché du travail suisse. Évolutions et défis actuels », *Négociations*, vol. 20, n° 2, p. 59-71, https://doi.org/10.3917/neg.020.0059.

Borghi V., Dorigatti L., Greco L. (2017), *Il lavoro e le catene globali del valore*, Roma, Ediesse.

Bosshardt L., Hermann M. (2020), *Indirekter Gegenvorschlag des Nationalrats zur VI* « *Für verantwortungsvolle Unternehmen –Zum Schutz von Mensch und Umwelt* », Zurich, Sotomo, Mai, https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/aktuell/deutsch/Studie-Sotomo.pdf.

Bueno N. (2019), « Diligence en matière de droits de l'homme et responsabilité de l'entreprise : le point en droit suisse », *Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* (*SZIER*), vol. 29, n° 3, p. 345-365, https://doi.org/10.5167/UZH-182801.

Economiesuisse (2016), « Les multinationales, une contribution significative et nécessaire à notre prospérité et à l'innovation », *Dossier politique*, n° 10b, http://bit.ly/36w238i.

Essyad A., Lamamra N. (2019), « Regards croisés sur la grève féministe de 2019 en Suisse », *Nouvelles questions féministes*, vol. 38, n° 1, p. 194-200, https://doi.org/10.3917/nqf.381.0194.

Gfs.bern (2021), « Résumé de l'analyse VOX de novembre 2020 : analyse sur les votations populaires du 29 novembre 2020 », Berne, janvier 2021.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2011), *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, Nations Unies, Genève, https://bit.ly/36yltYR.

Hertz E., Schulz Y. (2020), *Entreprises et droits humains : Les limites de la bonne volonté*, Zurich, Seismo.

Locke R.M. (2013), *The Promise and limits of private power: Promoting labor standards*

in a global economy, Cambridge, Cambridge University Press.

Oesch D. (2011), « Swiss trade unions and industrial relations after 1990. A history of decline and renewal », *in* Trampusch C., Mach A. (Eds.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London, Routledge, p. 82-102, https://archive-ouverte.unige.ch/unige:21788.