

Congrès AFSP Strasbourg 2011
ST 27 L' « ékonomisation » du secteur public en Europe
Flusin-Fleury Déborah, Docteure/Ater en sociologie/Université de Reims,
deborah.flusin@gmail.com

La RSE au service d'une « ékonomisation » du secteur public économique en Europe. La création et la promotion du label Discerno par le Centre Européen des Entreprises Publiques (CEEP).

Introduction :

Les gestionnaires et les économistes se sont depuis un moment emparés de l'étude de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE) et du développement durable (DD), la sociologie restant davantage en retrait¹. D'abord développée dans le secteur privé, la RSE commence à faire son entrée dans le secteur public. L'importation de cet outil de gestion dans le secteur public est sujette à interrogations (partie 1). Parallèlement, depuis les années 2000, l'Europe a entamé une réflexion sur la RSE².

C'est dans ce contexte qu'en 2007, le Ceep (Centre européen des entreprises à participation publique et d'intérêt économique général) lance officiellement, en partenariat avec la Commission européenne, le label européen Discerno³. Autrement nommé le *Ceep-CSR⁴ Label*, il distingue les entreprises publiques locales (EPL) fournissant des services d'intérêt général qui ont intégré la responsabilité sociale et environnementale dans leurs activités. Plutôt que de porter notre regard sur les effets ou les usages d'un tel label par leurs destinataires, ici les EPL, nous proposons de nous focaliser sur son pourvoyeur, le Ceep. Ce regard englobe nécessairement le fonctionnement et la construction du label (partie 3), mais écarte l'usage qui en est fait par les EPL.

Crée en 1961, le Ceep est l'une des trois organisations qui participe au dialogue social européen aux côtés de BusinessEurope (ex Unice, Union des Industries de la Communauté Européenne) et de la CES (Confédération Européenne des Syndicats). Reconnu par les Communautés européennes comme partenaire social depuis 1965, il représente les « employeurs publics »⁵ de manière officielle, à côté de l'Unice, représentant les employeurs privés.

La mise en place du label intervient à un moment où le Ceep connaît des changements importants tant par l'action qu'il engage pour la reconnaissance dans le droit primaire européen des SIEG⁶, que dans le panel de ses adhérents dans sa branche française, traditionnellement bien implantée dans l'organisation (partie 2). Dans quelle(s) stratégie(s) du Ceep le label Discerno prend place? Pourquoi et comment un représentant d'intérêt décide d'endosser le rôle de promoteur des bonnes pratiques RSE dans le secteur public, selon les souhaits de la Commission? En quoi cette promotion

¹Jacques Viers et Vincent Dubois, « L'évidente interpellation de la sociologie par la RSE », *Sociologies pratiques*, 2009/1 n°18, p. 2 et 3, ainsi que la bibliographie donnée, et plus largement le numéro de la revue qui est consacré à la RSE.

²Commission européenne, « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises », Livre vert, juillet 2001. Sur le développement des actions et réflexions sur la RSE dans l'arène européenne, Anne Peeters "La responsabilité sociale des entreprises", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2004/3 n° 1828.

³Voir <http://www.discerno.eu/>.

⁴CSR: *corporate social responsibility*.

⁵Ses membres titulaires sont les entreprises, groupes, organisations d'employeurs à participation publique ou qui exercent de façon significative des activités d'intérêts publics, ou qui les regroupent, quel que soit leur régime juridique ou de propriété et le niveau où elles exercent leur activité (européen, national, régional, local) au sein de l'Union européenne. Les adhérents au Ceep s'organisent en sections nationales qui affilient directement et individuellement les entreprises ou organisations dans chaque pays.

⁶SIEG: Services d'Intérêt Economique Général.

correspond à des changements intervenus dans le domaine public? En légitimant les services publics d'une manière singulière, peut-elle se lire comme un réaménagement des rapports public-privé⁷? Quelles représentations la RSE véhicule-t-elle du secteur public? Telles sont les séries de questions auxquelles nous proposons de nous attacher. Conformément à la doctrine de la Commission, le Ceep entend diffuser la pratique de la RSE dans le secteur public local en recherchant par cet instrument qu'est le label à asseoir sur des bases nouvelles la promotion des EPL. Si le label permet d'assurer une légitimité et une justification renouvelées de celles-ci, c'est bien dans le sens d'une « ékonomisation » du secteur public car il vise à produire un discours promotionnel aligné sur les logiques entrepreneuriales (partie 4).

Les résultats présentés ici sont issus d'une étude sociohistorique sur le Ceep qui porte une attention particulière aux Français dans l'organisation (approche sociographique). Elle est basée sur l'analyse des archives privée du Ceep à Bruxelles et en France, sur une période historique allant de 1961 au milieu des années 2000 et sur des entretiens pour la période récente. La recherche a débuté il y a un an environ et est toujours en cours. Un de ses objectifs est de rendre compte de la transformation d'une telle organisation sous l'effet des privatisations dans la plupart des entreprises publiques et de questionner un éventuel alignement sur le secteur privé. Elle prend place dans une recherche collective, dirigée par Hélène Michel et qui s'intitule « la représentation patronale française dans l'Union Européenne. Conditions d'européanisation des organisations et usages d'une représentation supranationale » (rapport Dares, sept. 2011).

1-Les entreprises issues du secteur public saisies par la RSE : la modernisation des services publics en question

L'adoption de stratégies de DD ou de RSE⁸ dans le cas des entreprises privées est souvent perçue comme étant une démarche globalement positive, souhaitable et constituant un progrès pour la société. Importées des États-Unis⁹, ces démarches se développent en Europe au début des années 1990 d'abord sous l'égide de grandes firmes leaders sur le marché européen. Initiatives privées, elles répondent à la fois à une crise de confiance (pression des ONG)¹⁰ et à un contexte mondial qui modifie les régimes juridiques déterminant les conditions de production et que l'on peut regrouper sous le générique de « l'organisation en réseau » (délocalisation, multiplication des filiales, externalisation des activités). Elles apparaissent essentiellement comme un nouvel outil de gestion mobilisé dans un contexte global de dérégulation et de privatisation : prédominance des multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé peut dépasser le PNB de certains États ; désinvestissement des pouvoirs publics en matières sociales (privatisations des systèmes de santé ou d'éducation par exemple) qui ménage une place pour les investisseurs privés dans les activités les plus rentables des services d'intérêt général ; montée des organisations économiques et financières

⁷N'y-a-t-il pas un risque de dilution du public dans le privé? C'est en tous cas la thèse soutenue par Sandrine Rousseau, qui observe le comportement de grandes entreprises publiques françaises dans le domaine du DD dans son article « Entreprises publiques et développement durable: réflexion sur un engouement », *Revue française de gestion*, n°185/2008. La plupart des EP étudiées par l'auteur font d'ailleurs partie du Ceep à la même période (EDF, France Télécom, La poste, SNCF, Air France, GDF, RATP, Caisse des Dépôts, soit 8 sur 12 entreprises publiques observées).

⁸Dans notre texte, nous considérons que les démarches de DD et de RSE comme relevant de logiques d'actions équivalentes. C'est pourquoi nous utilisons les deux expressions de manière indifférenciée. Pour une définition différenciée voir Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée (2010), *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, La découverte.

⁹Certains auteurs font remonter les racines historiques de la RSE aux pratiques paternalistes développées par certains patrons au 19ème siècle voir par exemple Anne Peeters, *op. cit.*, pp. 9-12.

¹⁰Cette pression s'exerce aussi et est relayée par les organes internationaux (OMC, BIT, OIT, OCDE, PNUE, banque mondiale) qui tentent de poser des standards communs. C'est le cas par exemple du *Global Compact* qui a été lancé en 1999 par le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan lors du sommet de Davos, sous la pression des mouvements alter mondialistes.

parallèlement à un affaiblissement des organisations politiques (rôle du FMI, de la Banque Mondiale, de l'OMC). La RSE se trouve ainsi mobiliser par différents acteurs (privés, institutionnels et sociaux) comme un nouveau champ de ré agencement de rapports de force.

Selon la définition qu'en donne la Commission Européenne, la RSE est « *l'intégration volontaire* par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes », aussi « être socialement responsable signifie non seulement satisfaire pleinement aux obligations juridiques applicables, mais *aller au-delà* et investir davantage dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes »¹¹.

Repère : définition de la RSE

Il n'existe pas de document consensuel qui définisse la RSE. Cependant, on s'accorde pour y placer des pratiques volontaires d'entreprises soucieuses de répondre aux préoccupations des parties prenantes (les *stakeholders*) qui impliquent l'entreprise dans des actions sociales, sociétales et environnementales. L'objectif premier des entreprises qui intègrent la RSE (qui englobe le DD) dans leurs stratégies, reste la réalisation de profits tout en considérant que le rôle qu'elles doivent jouer ne peut s'y limiter. Dans cette logique, elles entendent ne pas seulement diriger leur action vers les actionnaires (les *shareholders*) mais se considéreront également redevables devant leurs travailleurs, leurs clients, fournisseurs et sous-traitants, bref, devant la communauté dans laquelle elles sont installées. Le terme « partie prenante » se réfère donc à l'ensemble des acteurs pour lesquels l'activité de l'entreprise constitue un enjeu. Les défenseurs de la RSE entendent agir sur des sujets aussi divers que : la préservation de l'environnement, l'aménagement des sites, le recyclage des déchets, la gestion et la qualité de l'emploi.

L'introduction de la RSE dans les entreprises privées peut donc être facilement considérée comme une avancée par rapport à une attitude antérieure ou à des obligations légales, avancée qui correspond à la prise en compte de préoccupations sociales et environnementales au-delà des seuls objectifs de profit et de rentabilité consubstantiels à l'entreprise capitaliste¹². Dans ce cadre, la RSE invite à repenser la conception de l'entreprise et redessine une nouvelle place de celle-ci dans la société¹³ qui peut se traduire, selon certains auteurs, par le passage d'une situation « en marché » à une situation « en société »¹⁴.

Mais qu'en est-il lorsqu'elle saisit le secteur public ? L'introduction de la RSE invite à engager une réflexion différenciée compte tenu du caractère privé ou public des entités ou de l'activité économique considérée.

Parallèlement au développement de la RSE dans le secteur privé, les grandes entreprises publiques françaises se l'approprient comme outil de gestion et de management au cours des années 1990. Sur 12 entreprises publiques de plus de 10 000 salariés recensées par l'INSEE en 2003 (certaines ont été

¹¹Termes soulignés par nous. Commission européenne, 2001, *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*, Livre vert, Bruxelles, COM(2001) 366; Communications de la Commission européenne, 2002, *La responsabilité sociale des entreprises. Une contribution des entreprises au développement durable*, Bruxelles, COM(2002)347 et 2006, *Mise en œuvre du partenariat pour la croissance et l'emploi : faire de l'Europe un pôle d'excellence en matière de responsabilité sociale des entreprises*, Bruxelles, COM(2006) 136. La Commission prépare une troisième communication sur le sujet alors que nous rédigeons ce texte.

¹²Cela étant dit, elle n'est pas exempte de critiques ou de méfiances. Ainsi, du côté des parties prenantes, elle suscite des interrogations : n'est-elle pas une nouvelle forme de communication? N'a-t-elle pas des effets pervers sur des formes de dialogues institutionnalisés comme le dialogue social? Quelle place pour les pouvoirs publics? Doivent-ils se contenter de promouvoir ou d'informer ou bien doivent-ils jouer un rôle réglementaire? Peut-on laisser les entreprises seules maîtresses du respect de ces engagements?

¹³Jacques Viers et Vincent Dubois, *op.cit.*, Didier Cazal, « Parties prenantes et RSE : des enjeux sociopolitiques au-delà des contrats », *Revue de l'organisation responsable* 2008/1, volume 3.

¹⁴Alain Charles Martinet et Emmanuel Reynaud, «Shareholders, Stakeholders et Stratégie», *Revue française de gestion*, n°136, novembre-décembre 2001.

privatisées depuis), 8 possèdent un rapport sur le développement durable, 2 possèdent un rapport annuel sur l'environnement, une communique autour de cette notion¹⁵.

Elles s'en saisissent dans un contexte de grandes mutations des services publics tant sur le plan européen que sur le plan national : ouverture à la concurrence des grandes entreprises de réseaux, privatisations et prises de contrôle d'anciens services publics par les entreprises privées. À cet égard, la RSE peut se lire comme une modalité de ré agencement des rapports entre le public et le privé en ce qui concerne les services d'intérêt général. La démarche peut cependant présenter un risque de régression en terme d'engagement pour les entreprises issues du secteur public ou qui ont en charge des missions d'intérêt général. Les obligations de services publics, de nature juridique, qui pèsent sur les entreprises publiques sont généralement plus contraignantes et leur rôle social plus évident (par exemple la péréquation tarifaire). Pourquoi dès lors promouvoir une stratégie RSE ? Est-ce qu'elle est un support à la modernisation du service public ? Est-ce qu'elle est une traduction moderne de la définition de service public ? Est-ce que la mobilisation de la RSE traduit une volonté de rupture par rapport aux critiques adressées aux services publics (manque d'efficacité, de transparence, de productivité, de bonne gestion financière etc.) ou, à l'inverse, une volonté de continuité dans le mode de gestion ?

Quoi qu'il en soit, comme le souligne Sandrine Rousseau¹⁶ son introduction apparaît bien comme une réponse à des injonctions inverses de celles que connaissent les entreprises privées.

En effet, les raisons du développement de stratégie de DD dans les entreprises privées généralement avancées par les auteurs s'appliquent mal aux entreprises publiques. Développons cette idée sur deux points.

Tout d'abord, la perte de légitimité ou le décalage entre les attentes et les valeurs véhiculées de la société civile et celles véhiculées par les entreprises a du mal à expliquer l'introduction de la RSE dans le secteur public. Les critiques qui leur sont adressées portent davantage sur leur manque d'efficacité et de rentabilité économiques. Mettre en adéquation les attentes de la société civile avec celle de l'entreprise publique consisterait davantage à aligner sa gestion sur celle de l'entreprise capitaliste.

Ensuite, second point, d'autres auteurs concluent à un passage de l'entreprise en situation de « marché » à une situation en « société » qui la conduit à prendre en compte l'avis des parties prenantes. Ici aussi, les changements observés pour ces dernières vont dans le sens inverse. Le passage s'effectue d'une situation « en société » vers celle du « marché ».

Aussi, l'utilisation et le développement de la RSE dans le secteur public doivent se comprendre et être replacé dans le cadre d'une redéfinition des services publics et de la régulation de l'État.

Dans ce cadre, les entreprises issues du secteur public sont soumises à des objectifs a priori inconciliables voire contradictoires : améliorer leur compétitivité et leur efficacité sur un marché concurrentiel d'un côté et garder leur rôle de cohésion sociale et de solidarité d'un autre côté. La RSE, importée du secteur privé, peut alors être mobilisée pour intégrer ces objectifs. C'est ce qu'il ressort de notre étude sur la mise en place du label Discerno. Or, cette recherche de synthèse constitue à bien des égards la quadrature du cercle sur la « modernisation » des services publics.

¹⁵Sandrine Rousseau, *op. cit.*. Rappelons toutefois que cet « engouement » est encadré ou encouragé par la loi et l'État en France de manière assez originale : en 1999 l'État encourage les entreprises publiques à signer une charte du DD et la loi sur les Nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 (décret du 20 février 2002) impose aux entreprises cotées en Bourse de publier, avec leurs résultats annuels, des informations sur « la manière dont (elles) prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leurs activités » (article 116).

¹⁶Sandrine Rousseau, *op.cit.*

2-La RSE saisie par les entreprises issues du secteur public : l'émergence de nouveaux acteurs au sein du Ceep

La mise en place du label s'effectue à la faveur de transformations assez profondes que connaît le Ceep à partir de l'Acte Unique. De manière générale, la remise en cause des spécificités des entreprises publiques en Europe invite le Ceep à se réformer. Ces changements s'effectuent au profit de l'entrée de nouveaux acteurs individuels et collectifs en son sein.

L'accélération de la construction du marché commun et des règles d'ouverture à la concurrence des entreprises publiques, parallèlement à un mouvement de retrait relatif de la figure de l'État dans l'économie, engagent le Ceep à rechercher de nouvelles adhésions et à revoir son organisation progressivement à partir du milieu des années 1980. Ces changements sont clairement conduits sous le coup d'une adaptation aux contraintes institutionnelles de la construction européenne et à la tournure que prennent les débats européens sur les services publics.

En 1995, les changements des conditions d'adhésions permettent l'entrée de nouveaux acteurs en même temps qu'ils entérinent le déplacement de la défense des entreprises publiques vers celle des services d'intérêt général. Sous l'effet des privatisations dans la plupart des pays européens, le Ceep passe ainsi de la défense des entreprises publiques à celle des services d'intérêt général, déclinées selon la doctrine de l'Union européenne, en services économiques (SIEG), non économiques (SIGNE) et sociaux (SSIG) d'intérêt général. Il réoriente également davantage sa stratégie sur les territoires (politique territoriale et locale)¹⁷. Dans cette optique, une nouvelle commission « entreprises publiques locales » est créée en 1992, rebaptisée « entreprises locales » en 1995. Dans l'article 1^{er} de ses statuts, un nouveau paragraphe entérinant ces changements est ajouté : « le « Ceep » est l'association d'entreprises ou d'organisations à participation publique ou assurant de façon significative des activités d'intérêts publics *quel que soit leur régime juridique ou de propriété* ». En 1997, l'acronyme change de signification et devient le Centre Européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général¹⁸. Ce glissement traduit un décrochage entre les missions et le statut des services publics (définitions organique/fonctionnelle)¹⁹.

Ces changements vont permettre l'entrée de nouvelles entités françaises au Ceep dont l'action va se révéler déterminante dans la mise en place du label support de la promotion des pratiques RSE. Elles appartiennent à la figure des collectivités territoriales, au secteur de l'aménagement et des transports urbains et à celui de l'économie sociale (logement, santé). Ces adhérents sont soit de très petites entités (PME/PMI), soit des fédérations d'employeurs publics les regroupant. La directive service de l'Union européenne en 2003 favorise également l'entrée de ces nouveaux acteurs et leur montée au créneau au sein du Ceep²⁰. Prônant une intégration positive des SIG en Europe, ils se saisissent de l'organisation pour défendre notamment l'exclusion des SSIG (logement social, hôpitaux etc.) de la directive service. Ils mènent un lobbying dans ce sens auprès des parlementaires européens, lobbying qui portera ses fruits²¹. Ces entrées provoquent également un rééquilibrage au détriment des adhérents historiques de la section nationale française du Ceep (au moins 20 années) que représentent les grandes entreprises publiques nationales²².

¹⁷ Sur la montée de la place des villes et des territoires dans l'arène européenne Patrick Le Galès (2011), *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.

¹⁸ *European Centre of enterprises with public participation and of enterprises of general economic interest*. Ce changement s'est fait en plusieurs étapes : signifiant initialement le Centre européen de l'entreprise publique, il devient dans un premier temps le Centre européen des entreprises à participation publique en 1991, puis, dans un second temps, en 1997 «le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général ».

¹⁹ Chevallier Jacques , « Les nouvelles frontières du service public » , *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2 n° 2.

²⁰ Jennar Raoul Marc , « La proposition de directive Bolkestein » , *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2005/25-26 n° 1890-1891.

²¹ Voir l'interview de Laurent Ghekière du 15 février 2010 <http://www.nord-social.info/spip.php?article307>. Entretien au Cecodhas, Bruxelles, le 21 juin 2011.

Parmi ces nouveaux acteurs collectifs, deux structures ont été repérées comme particulièrement actives depuis le début des années 2000 : la Fédération des entreprises publiques locales (FeEPL) qui entre en 1998 et qui loge actuellement le Ceep France dans ses locaux à Paris et l'Union Sociale de l'Habitat²³ (USH) qui entre au Ceep au moment où elle ouvre un bureau de représentation à Bruxelles au sein du CECODHAS dont elle est membre et fondatrice au début des années 2000. La FeEPL est une fédération d'élus locaux représentant les 1 094 sociétés d'économie mixte (Sem) et sociétés publiques locales (Spl) françaises. Son secrétaire général à l'époque, Thierry Durnerin, devient délégué général au Ceep dans les années 2000. En parallèle, il investit la commission entreprise locale du Ceep. La FeEPL, sous l'égide de Thierry Durnerin, investit le Ceep pour promouvoir les EPL en Europe mais également sur le territoire national à un moment où elles connaissent des changements importants²⁴. Traduisant ces déplacements, une des personnes chargées de la mise en place du label au Ceep résume : « maintenant, ce sont les EPL qui sont réellement le cœur même du métier du Ceep »²⁵.

3-Le label Discerno : description du dispositif et de sa mise en place

C'est dans ce contexte qu'en 2005 un groupe de travail composé de représentants des EPL au Ceep développe un partenariat avec la Commission européenne qui cherche à promouvoir la RSE au sein des petites et moyennes structures économiques.

En effet, à la suite de son Livre vert et de sa communication de 2002, la Commission initie un forum européen plurilatéral sur la RSE dont les débats se déroulent d'octobre 2002 à juin 2004²⁶. Celui-ci donne une place particulière au développement de la RSE dans les PME/PMI qui sont identifiées comme formant *de facto* le tissu économique des États Membres. La Commission encourage ses pratiques par la création d'un programme dédié à la promotion des pratiques RSE au sein de ces structures qui sont pour le moment relativement en retrait, la RSE étant l'apanage des grandes entreprises²⁷. Elle réitère sa position à l'égard des PME/PMI dans sa communication sur la RSE de 2006. Le Label Discerno (*Dissemination of Corporate Ethics and Responsibility through Networks of public enterprises*) prend place dans ce programme et est financé pour ses trois premières campagnes par des fonds européens sous la ligne budgétaire « relations industrielles et dialogue social ». Ces fonds vont permettre d'assurer le financement d'un poste au sein du Ceep consacré au fonctionnement du Label et au projet du *mapping of public services* qui vise à promouvoir également les services d'intérêt général *via* la création d'un corpus statistique.

Dans un premier temps, le groupe entrepreneur de la RSE²⁸ se compose : du Ceep Europe, des branches nationales Ceep France et Italie, de la FeEPL, de la Confservizi (première confédération de services publics locaux en Italie) et de la PEPA (école polonaise d'administration publique) appuyé par le Aei Standard Ethics (groupement européen d'intérêts économiques basé à Bruxelles et chargé de promouvoir les engagements de l'OCDE, l'UE et de l'ONU en matière de RSE par des activités de

²²Ainsi, beaucoup se retirent dont la Ratp, la SNECMA, la SNPE, le CEA/Areva, Aérospatiale/Eads. D'autres, comme EDF, la SNCF, France Télécom, le groupe la Poste, Air-France KLM, Dexia-crédit local, France Télécom et la SNCF restent très investis au Ceep et doivent composer avec ces nouveaux adhérents. Cohabitent ainsi des partisans de la modernisation des services publics et des défenseurs du service public.

²³Elle regroupe les 5 fédérations : Fédération nationale des Offices publics de l'habitat, fédération des Entreprises sociales pour l'habitat, Fédération des associations régionales d'organismes de logement social, Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM, PROCIVIS UES-AP.

²⁴Dominique Hoorens et Isabelle Chatie, « Les évolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005 », *Revue française d'administration publique*, 2007/1 n° 121-122.

²⁵Entretien téléphonique du 23 juin 2011 avec le secrétaire général adjoint chargé de lancer le label à l'époque.

²⁶Capron Michel, « Forum plurilatéral européen sur la RSE : la raison d'une déconvenue ».

²⁷Sur la place des PME dans la mise en œuvre de la RSE voir Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée (2010), *op. Cit.*, Jean-Pascal Gond et Jacques Igalens (2010), *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Paris, PUF.

²⁸Howard S. Becker (1983 pour la traduction française), *Outsiders*, Free Press Of Glencoe.

recherche et d'évaluation). La fédération des EPL allemandes (VKU) joint le groupe dans la foulée, sous la houlette du secrétaire général du Ceep, Rainer Plassman. Les fédérations portugaise (Gebalis) et Bulgare (BICA) rejoignent le label par la suite.

Un premier projet pilote est mis en place : Discerno I. Il se déroule entre 2005 et 2006 et consiste à tester le lancement du label par un test de l'outil et l'association d'entreprises publiques pilotes dans les trois pays partenaires initiaux (27 au total).

Il a pour « vocation de créer un référentiel universel pour aider les gouvernements de l'UE et les EPL européennes à repenser la façon dont ils exercent leur contrôle sur la société, ainsi qu'à améliorer le gouvernement d'entreprise et la mise en œuvre de la RSE. Plus précisément, ce projet a pour objectif d'informer les PME publiques ciblées (par Discerno I) et de les aider à appliquer plus largement les pratiques de la RSE inspirées de principes directeurs de l'Union Européenne, de l'ONU et de l'OCDE. Cela implique un double engagement : fournir un corpus dont l'analyse porte sur la RSE, puis diffuser et promouvoir une culture fondée sur une éthique des affaires proches de l'ONU, l'OCDE et l'UE en attirant l'attention sur les cas les plus exemplaires²⁹ » (extrait du guide élaboré pour Discerno I).

Trois étapes jalonnent ce processus de mise en place du label :

- une phase préliminaire de recherche et d'organisation : définition d'indicateurs et des lignes directrices de la RSE applicables aux EPL (passation d'un questionnaire sur les pratiques RSE), organisation de la formation et sélection des PME participantes à la phase d'expérimentation où il est fait appel à des experts extérieurs ;
- une phase de formation et de sensibilisation : formation des PME cibles et des instructeurs chargés d'y développer les pratiques RSE, production d'un matériel de sensibilisation ;
- une phase de publication des résultats : séminaire final au Parlement européen et diffusion de supports de communication pour faire connaître le projet et sensibiliser à la RSE.

Les Discerno II puis III correspondent à la phase de lancement proprement dite du label. À ce jour, il y a eu trois sessions de remise du label (2008, 2009 et 2010). L'outil est donc finalisé à partir du Discerno II. Le programme du Ceep vise bien les « PME publiques ». Dans le référentiel français, il s'agit des EPL qui ont en charge une mission d'intérêt général. Elles regroupent trois statuts juridiques. Il s'agit de SEM (société d'économie mixte locale), mais aussi de SPL (société publique locale) et de SPLA (société publique locale d'aménagement) créées respectivement en 2010 et en 2006. Ce sont toutes des SA (sociétés anonymes) régies essentiellement par le code de commerce. Elles sont créées par les collectivités locales qui détiennent la majorité du capital ou sa totalité, pour la réalisation ou la gestion de missions ou de services d'intérêt général.

La labellisation suit trois grandes étapes. Elle consiste tout d'abord en un questionnaire d'autoévaluation mis en ligne sur Internet. Chaque question est formulée sous forme d'affirmation. Pour chacune, cinq occurrences sont possibles allant du « tout à fait correct » à « non applicable ». Le contenu du questionnaire est adapté à la taille de l'entreprise et à son secteur d'activité (transport, distribution de l'eau et assainissement, énergie, tourisme, logement social, aménagement urbain, gestion des déchets).

Résumé des thématiques du questionnaire d'auto-évaluation :

Pour les petites structures, les items sur les procédures de vérification des mesures mises en place et les items de la rubrique 7 sont assouplis ou retirés.

-Rubrique 1 : la **gouvernance d'entreprise** : code de conduite, système d'anticipation et de veille réglementaire,

²⁹A cet effet, le Ceep a créé en 2009 un guide des bonnes pratiques RSE dans lequel les entreprises labellisées sont prises en exemple.

communication transparente envers les parties prenantes, fixation d'objectifs RSE et de modalités de contrôle en aval de la réalisation de ces objectifs, indicateurs de performance sur l'utilisation des ressources.

-Rubrique 2 : les **clients** : approche définissant la collaboration avec les clients et sa mise en œuvre dans les activités quotidiennes, politique de gestion relation client, politique de sécurité sur les produits et services, de sensibilisation à la RSE des clients, système formel de mise à l'écoute des clients.

-Rubrique 3: le **personnel** : tableau de bord en matière de RSE sur les relations de travail, les conditions de travail, le dialogue social, la santé et la sécurité au travail, le développement personnel et la formation, existence de formations vers les employés et axées sur l'importance des valeurs et des règles de conduite en entreprise, procédures afin de réduire et de prévenir les risques liés à la santé et leur mise en application, mesures pro actives pour introduire la diversité et l'équité (handicap, sexe etc.), existence de l'évaluation 360°, encouragement au bénévolat et volontariat, système de prise en compte des avis des salariés, amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle des employés par divers dispositifs (crèches jeunes enfants, télétravail etc).

-Rubrique 4: les **acteurs économiques** (fournisseurs, actionnaires, partenaires, sous-traitants et concurrents): tenir compte de critères RSE pour les sélectionner, vérification que les partenaires économiques appliquent bien la RSE, protection des actionnaires minoritaires, intégration des PME locales dans la stratégie de l'entreprise, communication transparente et dialogue avec les partenaires.

-Rubrique 5: les **collectivités territoriales** et autres acteurs (associations locales, de consommateurs et d'utilisateurs, etc.): système de communication, soutien aux politiques en matière sociale, participation à des activités de parrainage, contribution à la communauté par des actions volontaires connexes aux activités principales, investissement socialement responsable.

-Rubrique 6: l'**environnement** en tant qu'écosystème : existence de politique environnementale basée sur le DD, programmes visant à analyser et à limiter l'impact négatif des activités de l'entreprise sur l'environnement, mesures qui vont au-delà des obligations légales pour contrôler la pollution, promotion d'attitudes pro écologiques auprès des employés, mesures afin de surveiller les achats en fonction de leur compatibilité environnementale et des économies qu'ils représentent en matière de ressources, mesures pour réduire progressivement les émissions de gaz à effet de serre.

-Rubrique 7: **indications internationales de l'UE, de l'OCDE et de l'ONU**: indications de l'ONU, de l'UE, de l'OCDE en matière de RSE, démarche de type ISO 9001, ISO 14001, EMAS, existence de certification, audit externe sur le niveau de RSE de l'entreprise, existence d'un rapport social.

-Rubrique 8: rubrique spécifique au secteur représenté par le répondant.

Le questionnaire teste différents critères dont la gouvernance d'entreprise, les comportements socialement responsables notamment envers les parties prenantes, les ressources humaines, la dimension environnementale. Il est adossé aux normes européennes et internationales comme les normes ISO 26 000, 2001, 14 001, EMAS, Global Compact tant dans sa conception que pour la promotion qu'il tente d'en faire à travers le label (rubrique 7 du questionnaire) et inclut la référence au droit notamment en matière de ressources humaines³⁰. Si le répondant obtient un score supérieur à 70%, il peut prétendre concourir au label. Dans le cas contraire, le questionnaire donne un retour à l'entreprise sur ses forces et faiblesses en matière de « bonnes pratiques » RSE. Le questionnaire apparaît alors *a minima* comme un outil permettant de sensibiliser et de conscientiser sur la RSE.

La seconde phase consiste à monter un dossier pour l'entreprise impétrante afin de démontrer sur pièces le score obtenu par le questionnaire. Le dossier est composé à la demande d'un expert de la Socotec mandaté par le Ceep³¹. Environ la moitié des entreprises impétrantes passent cette seconde phase³². Enfin, un jury composé de représentants de la Commission européenne, de l'ONU, de l'OCDE, des grandes fédérations européennes d'élus, d'organisations d'employeurs et de salariés, attribue les labels valables deux années à la vue de l'analyse de l'expert. À ce jour, 60 EPL ont été labellisées, la grande majorité se situant dans les pays les plus en avance sur les pratiques RSE, à savoir l'Italie, la France et l'Allemagne. Si le label vise également à promouvoir la RSE dans les pays de l'Est, cette promotion apparaît pour le moment en échec (aucune entreprise Bulgare n'est labellisée).

³⁰Aurélien Lachèze, « Ce que la responsabilité sociale des entreprises fait au droit : l'exemple de la grande distribution », *Droit et société*, 2007/2 n°66.

³¹La méthode utilisée pour conduire l'expertise reste floue et peu transparente. Elle n'a pas pu nous être fournie par le Ceep et semble reposer surtout sur le travail de l'expert qui reste non explicité.

³²Entretien avec un permanent au Ceep en charge du label, Bruxelles, le 29 juin 2011.

4-Ce que fait la labellisation RSE : une question de positionnement sur le marché concurrentiel

Comment le Ceep présente le label ? On peut distinguer deux niveaux de justification. Le premier se rapporte au rôle que le Ceep entend jouer en étant le promoteur du label :

« Discerno est un projet initié et mené par le Ceep, avec le soutien de la Commission européenne afin d'*inciter* les entreprises à davantage adopter les principes de la RSE et à *promouvoir* les initiatives qu'elles ont déjà prises en ce sens. Ce projet permet de *renforcer* les pratiques RSE, y compris la production, la consommation et l'investissement socialement responsables » (extrait de la plaquette de présentation du label, mots soulignés par nous).

Dans ce premier niveau, le Ceep entend clairement soutenir la politique de la Commission européenne en matière de promotion de RSE.

La vision européenne de la RSE, contrairement à la vision américaine (centrée sur l'intention ou le simple engagement formel) entend s'appuyer sur la RSE et l'utiliser comme outil d'intervention à la fois économique, politique et social. Elle prend place dans une vision largement néolibérale de l'Europe³³ qui met l'accent d'abord sur la compétitivité et l'emploi. Le livre blanc sur la compétitivité et l'emploi adopté par le Conseil de l'Europe en 1993 préfigure cet ancrage et annonce l'évolution de la politique structurelle de l'Union sur le long terme confirmé par l'adoption, en 2000, de la Charte de Lisbonne dans laquelle la RSE est mise au premier rang des priorités. Ainsi, le Livre vert sur la RSE publié en 2001 prend place dans la stratégie du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 qui est de : « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La RSE est clairement d'abord orientée vers le marché et la compétitivité. Conformément à sa définition de la RSE, elle est aussi laissée à l'initiative privée (l'encadrement réglementaire est exclu) et seulement encouragée et favorisée par la Commission. Après un relatif essoufflement du débat sur la RSE entre 2007 et 2010, la Commission se ressaisit du sujet en mars 2010 et souhaite « relancer la stratégie de l'Union visant à accroître la responsabilité sociale des entreprises, qui constitue un facteur clef pour la confiance à long terme des employés et des consommateurs ». Dans cette optique, la RSE fait partie de la stratégie Europe 2020 « pour une croissance intelligente, durable et inclusive » et peut être comprise comme un outil visant à aider à la mise en place d'un modèle de compétitivité désiré par l'Europe. Au final, la RSE telle qu'elle est mobilisée par les institutions européennes ne porte pas tant sur l'amélioration de l'impact social et environnemental des entreprises européennes mais bien plutôt sur la façon dont les entreprises peuvent devenir plus compétitives et plus rentables. La RSE est perçue comme étant un des moyens pour créer les conditions favorables à cette meilleure compétitivité.

Et ce sont bien d'abord ces arguments qui sont mis en avant par le Ceep (second niveau argumentaire en direction des EPL) :

« Le label Discerno, accompagné d'une campagne promotionnelle solide, représente ainsi un *atout concurrentiel* aux yeux du marché, des donneurs d'ordre et des clients. C'est un *avantage compétitif* pour les entreprises parce qu'il confirme une meilleure maîtrise des risques et confère un *indéniable avantage d'image* au plan européen, national et local ». « L'obtention d'un label RSE va devenir incontournable pour les PME publiques comme c'est déjà le cas pour les grandes entreprises. Participer à Discerno, c'est anticiper ». (Extrait de la plaquette de présentation française du label, mots soulignés par nous)

Le label est présenté comme permettant aux EPL de se rendre visibles, de gagner des points dans un milieu concurrentiel tout en mettant en valeur la dimension « service public » de leurs activités, encore que cette dernière dimension n'apparaisse pas clairement dans l'ensemble des plaquettes de

³³Didier Cazal, op. cit.; François Denord, *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007.

présentation du label. De ce point de vue la RSE répond bien à la conciliation d'objectifs *a priori* contradictoires : améliorer la compétitivité³⁴ et l'efficacité des EPL sur un marché concurrentiel tout en conservant leur rôle de cohésion sociale et de solidarité.

Avec les codes de conduite, les labels sont les outils de RSE les plus visibles du grand public. Apparaissant en aval des pratiques des entreprises, le label Discerno vise à mettre en évidence les « bonnes pratiques » RSE vis-à-vis de l'environnement local et immédiat de l'entreprise. Outil de communication de la stratégie de celle-ci, il apporte une garantie et une assurance sur la qualité sociale et environnementale de l'entreprise publique. Il vise donc tout particulièrement à apporter un surplus de confiance en améliorant l'image de l'EPL tout en démontrant qu'elle est capable de répondre aux standards de bonne gestion en vigueur dans les firmes privées. Cette préoccupation rencontre bien la volonté de certains acteurs du Ceep, comme la FeEPL du côté français, de promouvoir les EPL au niveau européen.

Les EPL ont un intérêt à mettre en avant des démarches RSE pour leur viabilité économique et pour obtenir un avantage concurrentiel³⁵. De ce point de vue, la RSE est mobilisée comme une garantie de la poursuite des missions de service public tout en modifiant le discours traditionnel des entreprises publiques et leur façon de définir leur mission. Il s'agit de convaincre qu'elles assurent leur responsabilité de manière différente, et non pas nécessairement plus grande, comme les entreprises privées, vis-à-vis des parties prenantes. Aussi, la mise en avant de la RSE par les EPL peut être appréhendée comme une mutation du service public provoqué par l'ouverture à la concurrence et l'alignement sur les logiques privées. Les logiques importées du privé sont mobilisées comme autant d'instruments permettant de se situer sur le marché. En cela, la RSE apparaît bien comme une nouvelle forme de justification et de légitimation du secteur public participant au processus d'« économiisation » de celui-ci.

³⁴Du reste, la question de la mesure de l'impact économique positif de la mise en œuvre du DD ou de la RSE n'est pas tranchée et reste l'objet de débats.

³⁵L'obtention d'un avantage compétitif « vis-à-vis de Suez environnement et de Veolia » pour « éviter de se faire complètement laminer par les grands groupes français » semble bien être la première des motivations des EPL pour l'obtention du Label. Entretien avec un ancien responsable/fondateur du label, le 23 juin 2011, Paris.