

Transparence et gouvernementalité : la redevabilité à l'épreuve des pratiques

Franck Aggeri

MINES ParisTech, PSL Research University, CGS-i3

À propos de



Introduction

C'est toujours un plaisir renouvelé de lire et discuter les livres de Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée dont la qualité pédagogique et la précision des analyses sont toujours remarquables. Je voudrais d'abord souligner que je partage nombre des analyses du livre qui sont profondes et étayées sur des exemples bien choisis. Il faut également souligner la cohérence de leur démarche de recherche : ils tracent leur sillon en dehors des modes académiques, apportant à chaque nouveau livre des approfondissements par rapport aux précédents. Dans leur dernier ouvrage, *L'entreprise dans la société, une question politique*, aux éditions La Découverte, un travail de réflexion particulier a été mené autour des questions de responsabilité

et de redevabilité (*accountability*). À la notion de responsabilité, floue sur les plans juridique, philosophique et pratique, les auteurs préfèrent celle de redevabilité, traduction de la notion anglo-saxonne chère aux comptables d'*accountability*, qu'ils jugent plus opératoire. Reprenant à leur compte la thèse proposée par Julie Bastianutti et Hervé Dumez (2012) d'un déséquilibre entre les droits et les devoirs des entreprises, les auteurs militent pour renforcer les exigences de redevabilité qui doivent peser sur les grandes entreprises à l'égard de la société.

Sans aller plus loin dans le résumé du livre, que j'ai commenté par ailleurs dans *Gérer et Comprendre* (Aggeri, 2015), je voudrais centrer la discussion sur cette exigence de redevabilité, et plus précisément sur deux pistes qui y sont associées : la régulation publique et la transparence qui passe par une divulgation d'informations (*disclosure*). Analysons tour à tour ces deux propositions.

La RSE et la régulation publique : un jeu dynamique

Constatons tout d'abord le déséquilibre dans le livre entre les critiques virulentes à l'égard des pratiques des entreprises et l'absence de critique des pratiques de régulation publique. Cette dernière est implicitement parée de toutes les vertus pour corriger les dérives observées dans les pratiques des entreprises.

Si certaines dérives existent indéniablement, de manière symétrique, quelles sont les défaillances de l'action publique ? En quoi ces défaillances et la crise de légitimité de l'action publique n'expliquent-elles pas en partie le mouvement contemporain de la RSE ?

L'observation historique des relations entre actions volontaires des entreprises en matière environnementale et sociale, et actions publiques, permet de mettre en évidence le rapport de conditionnement réciproque qu'elles entretiennent. Ainsi, chaque recul de la régulation publique coïncide avec une montée en puissance de ces actions volontaires et *vice versa*.

Le paternalisme offre une illustration d'un tel processus. Il s'est développé en France à la fin du XIX^e, notamment dans l'industrie lourde, dans un contexte où l'action publique était faible et lacunaire. Des historiens ont noté que l'essor de ces pratiques répondait à une fonction principale : attirer et fixer une main d'œuvre qualifiée qui faisait défaut dans certaines industries (voir Lefebvre, 2003). Le développement de l'État providence au cours du XX^e siècle a progressivement rendu inutiles toutes les actions menées par les entreprises en matière de formation, de protection sociale ou de logement social.

1. Les activités cimentières chez Lafarge en Afrique fournissent l'illustration d'un tel mécanisme (voir Aggeri *et al.*, 2005, p. 212-217).

Dans les pays en voie de développement où l'action publique est défaillante, on observe encore de nos jours la permanence de formes de néopaternalisme chez les grandes entreprises mondialisées installées chaque fois que l'attraction et la fixation d'une main-d'œuvre qualifiée restent des questions d'actualité¹.

Le mouvement contemporain de la RSE depuis vingt ans se développe précisément à un moment où l'on observe une crise majeure de l'État providence et un phénomène de dérégulation à l'échelle internationale concomitant de la mondialisation des échanges et des capitaux. Pour reprendre les analyses de Foucault sur la gouvernementalité (Foucault, 1994), on peut considérer que les phénomènes de mondialisation et de dérégulation s'accompagnent de la montée en puissance de nouvelles techniques de gouvernement et d'une nouvelle raison gouvernementale.

Pourquoi les pouvoirs publics renoncent-ils ainsi partout à limiter leur pouvoir de régulation ?

La première raison tient à l'émergence d'une raison néolibérale qui vise à limiter l'action publique à son strict minimum et favoriser la libéralisation des échanges économiques. Il s'agit moins de contraindre que d'inciter, d'orienter et de cadrer. En effet, la protection de l'environnement, des salariés et des droits humains sont des sujets dont la légitimité n'est jamais acquise dans un régime néolibéral où il faut sans cesse faire la démonstration que l'on ne gouverne pas trop.

À cette aune, l'autorégulation par les entreprises d'un certain nombre de questions est jugée positivement par les pouvoirs publics comme l'illustrent les doctrines de l'Union européenne sur la RSE qui soutiennent ce mouvement et renoncent à une régulation sur ces sujets, les partenariats développés par les Nations unies (Global Compact) ou plus généralement les accords volontaires conclus par les pouvoirs publics avec les entreprises. Dans cette perspective, il s'agit de transformer les entreprises, de gouvernées qu'elles étaient, en partenaires.

De même, l'essor de normes privées internationales en matière de RSE, associé à de nouvelles organisations transnationales (ex. : ISO, GRI, GHG protocol, etc.) qui s'appuient sur de nouvelles techniques de gouvernement (les référentiels et autres principes directeurs), peut s'analyser comme une nouvelle forme de gouvernementalité

qui se déploie dans l'espace vacant laissé par l'action publique de type régaliennne ; les pouvoirs publics renonçant, de fait, à organiser un transfert de souveraineté vers des instances de régulations internationales.

La deuxième raison de ce retrait tient à la crise de légitimité des acteurs publics. Il suffit pour s'en convaincre d'interroger les fonctionnaires des ministères et des administrations en charge de l'élaboration des politiques publiques et de leur contrôle. La réduction des effectifs combinée à la mondialisation de chaînes globales de valeur rendent difficile un contrôle tatillon des activités des entreprises et contribuent à l'ineffectivité d'un grand nombre de réglementations et de lois. Partout où c'est possible, l'État cherche à déléguer les opérations de contrôle, d'audit et de suivi des politiques à des acteurs privés. Ainsi, faute de mieux, les pouvoirs publics en sont rendus à compter sur les capacités d'autorégulation des entreprises.

Les pouvoirs publics ne renoncent cependant pas complètement à leurs pouvoirs de régulation mais c'est la nature de celle-ci qui a changé. Ils misent davantage sur des lois cadres (ex. : la responsabilité élargie des producteurs), des mécanismes d'incitation (taxes, mécanismes de type marché, labels, etc.) pour orienter le comportement des acteurs et favoriser l'internalisation des effets externes. On cherche également à stimuler des stratégies d'innovation en encourageant les comportements de pionniers et en organisant une course à l'innovation par l'établissement de standards de performance (ex. : l'étiquette CO2 dans l'automobile).

À rebours de la définition classique de la RSE comme l'ensemble des actions volontaires des entreprises allant au-delà de la réglementation, les conceptions récentes de la RSE mettent en évidence le jeu dynamique entre régulations privées et régulations publiques. Des auteurs comme Dirk Matten et Jeremy Moon rappellent que la compréhension des dynamiques de la RSE n'est pas séparable de celles de l'action publique (Matten & Moon, 2008). C'est à cette condition que l'on peut comprendre pourquoi la RSE revêt des formes aussi différentes des deux côtés de l'Atlantique, où ce qui est considéré comme implicitement de la RSE en Europe (ex. : la formation, les compétences, la protection de l'environnement) en fait explicitement partie en Amérique du Nord où les exigences sont beaucoup plus faibles. Dans cette perspective, la RSE n'est autre que le champ des actions volontaires actuelles et futures, compte tenu de l'anticipation que font les entreprises de l'évolution possible des cadres de l'action publique et des contestations sociales de leurs activités.

Le devoir de transparence à l'épreuve des pratiques de reporting et de divulgation

Le devoir de redevabilité se fonde sur l'idée qu'une transparence accrue est la condition d'un fonctionnement plus démocratique de nos sociétés et de capacités de contre-expertises accrues. Cet idéal de la transparence puise sa légitimité dans différentes réflexions philosophiques, politiques et économiques. Il s'agit, là aussi, de confronter cet idéal de transparence avec les pratiques concrètes, les techniques employées et leurs effets.

Le devoir de transparence est l'une des idées reçues les plus solidement ancrées dans la société, aussi bien chez les acteurs sociaux que parmi les chercheurs. Or, comme l'indiquent Mehrpouya et Djelic (2014), la transparence, qui est une norme constitutive de la gouvernance économique et politique contemporaine, a une histoire somme toute récente qui s'ancre, en particulier, dans les réflexions de penseurs libéraux comme Hayek ou de philosophes comme Habermas.



Nature morte à la bible ouverte ou la vie calme, Vincent Van Gogh (1885)

Il est à noter que cet idéal rejoint les préoccupations de la théorie économique standard pour qui la transparence est l'une des conditions fondamentales de la concurrence pure et parfaite. Dans les travaux plus récents de la théorie de l'agence, l'absence de transparence, illustrée par le phénomène des asymétries d'information, est considérée comme l'une des sources majeures de défaillance des marchés et justifie la mise en œuvre de mécanismes d'incitation pour révéler les informations privées et les réduire ainsi.

Autrement dit, partisans de la démocratie délibérative et partisans de l'économie libérale se rejoignent pour faire de la transparence

un objectif politique majeur à poursuivre permettant un fonctionnement plus démocratique de nos sociétés et une efficacité plus grande des marchés.

La transposition de cet idéal au domaine de la RSE se manifeste par les appels répétés des acteurs de la société civile et des pouvoirs publics à un devoir de divulgation (*disclosure*) des informations sur la performance sociale et environnementale des entreprises. À travers cet appel, l'objectif est que chaque citoyen puisse exercer son contrôle et sa vigilance sur le fonctionnement des entreprises grâce à des informations fiables et vérifiables en accès libre.

Se fondant sur ces principes, de nombreuses actions publiques visent à opérationnaliser ce devoir. L'une des plus connues en France est l'article 225 de la loi NRE de 2001 sur l'obligation de *reporting* en matière de performance sociale et environnementale pour les entreprises cotées. Ce devoir a été étendu, depuis le Grenelle II, aux entreprises de plus de 500 salariés avec le soutien actif des ONG, des syndicats et des experts consultés à cette occasion.

Le devoir de transparence se manifeste également à travers toute une série d'initiatives, promues par de nouvelles organisations internationales (GRI, GHG protocol, CDP, ISO), où sont représentés différents acteurs (ONG, consultants, comptables, pouvoirs publics, entreprises, experts, etc.), en vue d'établir des référentiels et lignes directrices en matière de *reporting* et de divulgation des informations. L'une des initiatives les plus emblématiques de cette logique de transparence est le *Carbon Disclosure Project* qui, comme son nom l'indique, vise à rendre accessible à tous les informations concernant les émissions de carbone des entreprises en jouant sur l'émulation que peut susciter la diffusion gratuite de ces informations auprès des investisseurs financiers.

Au-delà des intentions, quels sont les pratiques, les techniques de gouvernement, les instruments mis en place et leurs effets ?

Dans la pratique, le devoir de transparence se concrétise par une explosion des activités de *reporting* auxquelles sont soumises les entreprises. Celles-ci remplissent quantités de questionnaires demandés par des agences de notation, des organisations internationales et les pouvoirs publics ; elles sont auditées en permanence par des cabinets qui auscultent leurs procédures de remontée d'informations et la conformité de celles-ci par rapport aux référentiels ; elles sont soumises aux demandes de

certification de clients, investisseurs et autres parties prenantes. Il leur faut donc non seulement produire de l'information, qui est souvent coûteuse et fastidieuse à collecter, mais également certifier que ces informations sont mesurables, fiables et vérifiables. On observe ainsi un processus de bureaucratisation qui permet d'alimenter le développement des marchés de l'information extra-financière (*reporting*, audit, notation et certification).

Quels sont les effets de ces nouvelles activités pour les entreprises ?

En premier lieu, il est à noter que le développement de cette activité de *reporting* n'implique pas que la RSE soit devenu un sujet plus stratégique pour les entreprises. On observe, au contraire, un certain découplage entre ces activités et celles relatives à la stratégie et à la communication des entreprises. Des entreprises louées pour la qualité de leur *reporting* n'ont pas nécessairement une réflexion stratégique particulièrement innovante ; à l'inverse, des entreprises innovantes sur le plan de la RSE n'ont pas nécessairement un *reporting* extrêmement développé. Ce constat corrobore l'idée que l'information extra-financière répond à sa logique propre, ou plutôt à celles des référentiels internationaux. Le développement du *reporting* répond donc d'abord aux demandes de précision et de plus grande exhaustivité des référentiels, qui structurent par ailleurs très fortement ces pratiques à travers un jeu de normes et de règles.

En second lieu, la question pour les entreprises n'est pas tant la disponibilité de l'information que son traitement et les usages que l'on peut en faire. Ce constat rejoint la perspective cognitive des organisations qui a mis en évidence que l'une des difficultés majeures auxquelles faisaient face les managers n'était pas l'absence d'informations mais leur trop-plein (voir March & Olsen, 1975). Ce phénomène « d'engorgement cognitif » se manifeste chaque fois que les acteurs n'ont pas les capacités cognitives pour traiter et interpréter des informations hétérogènes et abondantes. C'est, dans ce contexte, que la question du « *sensemaking* », chère à Karl Weick, prend ici tout son relief. En effet, l'accent est mis sur la qualité et la précision des informations, beaucoup moins sur la production d'un sens collectif. Bien souvent, les responsables RSE dans les entreprises se plaignent d'être submergés par des activités de *reporting* dont ils ne voient pas toujours l'utilité, au détriment d'actions de fond qu'ils n'ont pas le temps de conduire. De manière symétrique, les destinataires supposés de ces informations (investisseurs, ONG, clients, pouvoirs publics, assurances, financeurs) peinent à s'y retrouver dans cette masse pléthorique d'informations non finalisées et s'interrogent sur les usages qu'ils pourraient bien en faire.

Le développement endogène de cette machine de gestion a d'abord comme fondement sa propre reproduction et le développement des marchés afférents. La chaîne de traitement des informations est de part en part contrôlée par des professionnels de l'audit, de la comptabilité et de l'évaluation extra-financière. L'information RSE est ainsi une affaire d'experts. Et lorsque les parties prenantes sont associées à l'établissement de ces référentiels et méthodologies, c'est toujours à partir d'un cadrage, fondé sur les savoirs de la comptabilité et de l'audit, et qui structure le type de règles qui sont produites. La prétendue neutralité de ces dispositifs est évidemment discutable car, de ce point de vue, la valeur de l'information n'est pas mesurée à l'aune de son actionnabilité mais à celle de son auditabilité. Autrement dit, peu importe que l'information soit pertinente et actionnable pourvu qu'elle soit mesurable, contrôlable et auditable.

Telles sont les pratiques concrètes de *reporting* et de divulgation des informations extra-financières. Loin d'être neutres, les informations sont produites à travers le filtre déformant des cadres cognitifs de ces groupes professionnels et des techniques qu'ils ont développées. Les dérives observées résultent en partie d'une forme de confiscation de cette production d'informations par ces experts.

Entre l'idéal de transparence et ses formes de concrétisation, il n'y a pas d'implication nécessaire. Il est tout à fait possible d'imaginer des formes de production d'informations alternatives, d'autres espaces de production et de délibération et d'autres techniques associées.

Par exemple, pourquoi chercher à produire des données précises et exhaustives ? Ce devrait être, au fond, la question première. La précision et l'exhaustivité ne sont pas des buts en soi. Elles sont utiles dès lors qu'elles peuvent mieux guider l'action collective. Or l'analyse des pratiques comptables et celle des pratiques des entreprises montrent qu'il n'en est rien.

La comptabilité a mis en évidence que la précision et l'exhaustivité n'étaient, en aucun cas, des obstacles à l'action. Le principe de l'amortissement linéaire ne correspond évidemment pas à une loi physique. C'est une convention qui est simple et efficace dans la mesure où elle est adoptée par toutes les entreprises.

À la précision et l'exhaustivité, de nombreuses entreprises privilégient souvent des objectifs d'actionnabilité à partir d'outils facilement manipulables, fondés sur des ordres de grandeur et des critères prioritaires en petit nombre. L'objectif de ces démarches est d'abord d'initier des actions collectives, d'identifier des stratégies qui supposent l'adhésion des collaborateurs. Le bilan carbone, outil promu et soutenu avec succès par l'Ademe en France, et ses multiples déclinaisons dans les entreprises, illustre cette logique ingénierique où l'accent est mis sur la production collective de sens. Il s'agit, dans un périmètre donné (une entreprise, un projet), d'identifier les grands postes d'émission de gaz à effet de serre, de mesurer à la louche ces émissions et d'identifier collectivement des pistes pour les réduire à court, moyen et long terme. Une telle démarche diffère de celles promues par les comptables anglo-saxons, où le *reporting* carbone s'inscrit d'abord dans le triptyque MRV (*Measurement Reporting Verification*) évoqué plus haut. La démarche vise à impulser une réflexion sur le carbone mais elle peut, ensuite, se transformer en dispositif de gestion plus pérenne, s'appuyant sur des outils, des réseaux et des organisations. De même, on pourrait imaginer que le partage et la comparaison des pratiques se fassent, sur cette base, à un niveau sectoriel ou intersectoriel sous l'égide des pouvoirs publics.

S'engager dans cette voie n'exclut donc pas l'élaboration de normes, d'outils et de référentiels, et le besoin d'espaces de production du sens commun. Mais, à partir du moment où la production de sens est privilégiée, il s'agit de permettre les formes de contextualisation en ne définissant que des conventions en nombre réduit qui permettent la comparabilité des résultats et l'identification de stratégies individuelles et collectives.

Dès lors que les informations produites sont plus simples et moins nombreuses, et qu'elles s'appuient sur un jeu de normes et de conventions limitées et partagées, on peut imaginer des formes de délibération plus ouvertes à d'autres parties prenantes. Force est de constater l'absence de forums hybrides où pourraient être présentées, discutées et mises à l'épreuve les stratégies des entreprises au regard des enjeux

environnementaux et sociétaux du moment. Les pouvoirs publics pourraient susciter de tels forums en en fixant les cadres et les règles du jeu.

En guise de conclusion, il me semble que le devoir de redevabilité, appelé de leurs vœux par Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, ne peut faire l'économie d'une analyse précise des pratiques de régulation publique et de transparence ainsi que de leurs limites. C'est à cette condition, semble-t-il, que des pistes de réflexion originales peuvent être identifiées et expérimentées. Je ne doute pas qu'ils sauront entendre cet appel et intégrer certaines réflexions dans leur prochain livre ■

Références

- Aggeri Franck, Pezet Eric, Abrassart Christophe & Acquier Aurélien (2005) *Organiser le développement durable. Expérience des entreprises pionnières et formation de règles d'action collective*, Paris, Vuibert.
- Aggeri Franck (2015) "Comment rendre les entreprises redevables à l'égard de la société ? À propos du livre de Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée, *L'entreprise dans la société. Une question politique*, éditions La Découverte", *Gérer et Comprendre*, n° 120, pp. 67-68.
- Bastianutti Julie & Dumez Hervé (2012) "Pourquoi les entreprises sont-elles désormais reconnues comme socialement responsables ?", *Gérer et Comprendre*, n° 109, pp. 44-54.
- Foucault Michel (1994) "La gouvernamentalité" in *Cours au collège de France 1977-1978, 4^e leçon, Dits et Ecrits, tome III*, Paris, Gallimard, pp. 635-647.
- Habermas Jürgen (1991) *The structural transformation of the public sphere*, Cambridge (MA), MIT Press.
- Lefebvre Philippe (2003) *L'invention de la grande entreprise : travail, hiérarchie, marché*, Paris, Presses Universitaire de France.
- March James G. & Olsen Johan P. (1975) "The uncertainty of the past: organizational learning under ambiguity", *European Journal of Political Research*, vol. 3, n° 2, pp. 147-171.
- Matten Dirk & Moon Jeremy (2008) "'Implicit' and 'explicit' CSR: a conceptual framework for a comparative understanding of corporate social responsibility", *Academy of Management Review*, vol. 33, n°2, pp. 404-424.
- Mehrpouya Afshin & Djelic Marie-Laure (2014) "Transparency: from enlightenment to Neoliberalism or when a norm of liberation becomes a tool of governing", Jouy-en-Josas, HEC Paris Research Paper No. ACC-2014-1059.



*Le rouleau du livre d'Isaïe trouvé à Qumran.
Au chapitre 34, le ciel est comparé à un livre immense qui un jour
sera roulé*