



# Manifeste

POUR UNE RESPONSABILITE SOCIETALE DES ORGANISATIONS  
PUBLIQUES

SIVAULT Baptiste – ZERGER Yoann

Tellion 

# Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Origines et évolution de la responsabilité sociétale .....</b>	<b>2</b>
1.1. De la responsabilité du dirigeant au développement durable .....	2
1.2. La structuration de la RSE et ses limites.....	2
1.3. L'élargissement du champ : de la RSE à la RSO .....	3
<b>2. La nécessité d'un cadre de responsabilité propre à l'action publique.....</b>	<b>3</b>
2.1. L'intérêt général comme fondement premier de la responsabilité publique .....	4
2.2. La contrainte démocratique comme matrice de la responsabilité publique .....	4
2.3. Un cadre juridique qui conditionne l'action .....	5
2.4. Des missions multiples et interdépendantes appelant une lecture systémique.....	5
2.5. Des initiatives disparates en besoin de cohérence.....	6
<b>3. La RSOP : concept et principes .....</b>	<b>7</b>
3.1. La RSOP, un cadre structurant pour les organisations publiques .....	7
3.2. Définition et opérationnalité de la RSOP .....	8
<b>4. Champ d'application et périmètre de la RSOP .....</b>	<b>9</b>
4.1. Une démarche systémique, qui se décline par thématique .....	9
4.2. La pluralité des dimensions de responsabilité.....	9
<b>Conclusion.....</b>	<b>10</b>

## **Introduction**

Les organisations publiques occupent une place singulière dans nos sociétés contemporaines. Elles produisent le droit, mettent en œuvre les politiques publiques, garantissent l'accès aux services essentiels et structurent durablement les trajectoires économiques, sociales et territoriales. À ce titre, leurs décisions et leurs activités génèrent des impacts d'une ampleur et d'une profondeur qui excèdent largement ceux de la plupart des organisations privées.

Si la responsabilité sociétale - RSE en tête - s'est progressivement imposée dans le secteur privé, elle demeure incomplète dans le secteur public, fragmentée et souvent réduite à des démarches environnementales. Le présent manifeste propose de dépasser ces limites en posant les fondements d'une Responsabilité Sociétale des Organisations Publiques (RSOP), conçue non comme un simple outil de gestion, mais comme un cadre normatif, stratégique et opérationnel structurant l'action publique.

La RSOP ne crée pas de nouvelles finalités pour les organisations publiques. Elle explicite, structure et rend pilotable une responsabilité déjà constitutive de leur mission : agir dans l'intérêt général, sous contrainte démocratique et financière, en assumant les impacts systémiques de leurs décisions.

# **1. Origines et évolution de la responsabilité sociétale**

## **1.1. De la responsabilité du dirigeant au développement durable**

La notion de responsabilité sociétale prend racine dans les réflexions éthiques du milieu du XX<sup>e</sup> siècle sur le rôle des organisations dans la société. Howard Bowen, dans *Social Responsibilities of the Businessman* (1953), pose les premiers jalons de la Corporate Social Responsibility en affirmant que les dirigeants doivent aligner leurs décisions sur les valeurs et les attentes de la société.

Les crises économiques, sociales et environnementales des décennies suivantes – crises pétrolières, dégradation des écosystèmes, montée des inégalités – conduisent à une remise en question du paradigme de la croissance illimitée, notamment à travers le rapport Meadows (*The Limits to Growth*). La responsabilité cesse alors d'être individuelle ou morale pour devenir systémique.

Le rapport Brundtland (*Our Common Future*, 1987) marque une étape décisive en définissant le développement durable comme la capacité à répondre aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures. Il consacre une approche fondée sur l'articulation indissociable des dimensions économique, sociale et environnementale.

Cette vision est consolidée lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, avec l'adoption de la Déclaration de Rio et de l'Agenda 21, reconnaissant la responsabilité partagée des États, des entreprises et de la société civile. En 2015, l'Agenda 2030 et les 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) unifient ces dimensions et reconnaissent explicitement le rôle de l'ensemble des organisations, publiques comme privées, dans la transformation des modèles de développement.

## **1.2. La structuration de la RSE et ses limites**

Au tournant des années 2000, la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) s'impose comme la traduction organisationnelle du développement durable dans le champ économique. Le Pacte mondial des Nations Unies (1999) et le Livre vert de la Commission européenne (2001) en constituent des jalons structurants. Ils invitent les entreprises à adhérer à dix principes universels relatifs aux droits humains, aux normes du travail, à la protection de l'environnement et à la lutte contre la corruption. Progressivement, des référentiels internationaux (GRI, SASB,

ISO 26000) et des cadres réglementaires européens (NFRD, puis CSRD et ESRS) renforcent la transparence et la comparabilité des pratiques.

Si cette évolution marque un progrès indéniable, la RSE demeure marquée par une tension persistante entre obligations de reporting et liberté d'engagement. Dans de nombreux cas, la responsabilité reste périphérique à la stratégie, exposée aux risques de greenwashing ou de socialwashing.

### **1.3. Généralisation de la responsabilité : de la RSE à la RSO**

La norme ISO 26000 (2010) opère un élargissement décisif en affirmant que la responsabilité sociétale concerne toutes les organisations, indépendamment de leur statut ou de leur finalité. La responsabilité est alors définie comme la prise en compte des impacts des décisions et activités sur la société et l'environnement, fondée sur un comportement éthique, transparent et respectueux des parties prenantes.

Toutefois, si la RSO offre un cadre générique pertinent, elle peine à intégrer pleinement les spécificités du secteur public, notamment la contrainte démocratique, la pluralité des missions d'intérêt général et le caractère systémique de l'action publique.

## **2. La nécessité d'un cadre de responsabilité propre à l'action publique**

La reconnaissance d'une responsabilité sociétale propre aux organisations publiques ne relève ni d'un simple effet de mode, ni d'une transposition tardive des pratiques du secteur privé. Elle procède d'une analyse approfondie des fondements, des finalités et des contraintes spécifiques de l'action publique, qui rendent insuffisants les cadres génériques de la RSO lorsqu'ils sont appliqués sans adaptation.

## **2.1. L'intérêt général comme fondement premier de la responsabilité publique**

Les organisations publiques se distinguent avant tout par leur finalité : la poursuite de l'intérêt général. Contrairement à l'intérêt privé ou marchand, l'intérêt général ne se réduit ni à une logique de satisfaction individuelle, ni à une agrégation mécanique de préférences. Il est une construction politique et sociale, historiquement située, débattue, évolutive et parfois conflictuelle.

Cette caractéristique a une conséquence majeure : la responsabilité des organisations publiques ne peut être appréciée uniquement à l'aune de leurs résultats ou de leurs impacts mesurables. Elle doit également être évaluée au regard des arbitrages opérés entre des intérêts généraux concurrents, des droits fondamentaux, des impératifs de long terme et des contraintes immédiates.

Ainsi, une politique publique peut être responsable sur le plan environnemental tout en soulevant des enjeux sociaux majeurs ; un service public peut améliorer son efficacité économique au détriment de la qualité de la prestation ; une décision budgétaire peut renforcer la soutenabilité financière tout en fragilisant la cohésion territoriale. La RSOP ne vise pas à éliminer ces tensions — ce qui relèverait de l'illusion — mais à les rendre explicites, discutables et gouvernables.

En ce sens, la responsabilité sociétale des organisations publiques ne consiste pas à atteindre un optimum abstrait, mais à assumer la complexité de l'intérêt général, à expliciter les choix opérés et à rendre compte de leurs conséquences.

## **2.2. La contrainte démocratique comme matrice de la responsabilité publique**

La légitimité de l'action publique repose sur un fondement démocratique. Les organisations publiques tirent leur autorité non de la propriété privée ou du marché, mais de la délégation accordée par les citoyens, directement ou par l'intermédiaire de représentants élus. Cette délégation confère à la responsabilité sociétale une dimension spécifique : elle est indissociable de la redevabilité démocratique. D'autant plus que cette responsabilité se déploie auprès de deux figures distinctes mais complémentaires : le citoyen, détenteur de la souveraineté politique et source de la légitimité démocratique, et l'utilisateur, bénéficiaire concret des services publics, porteur d'attentes en matière de qualité, d'égalité d'accès et de continuité du service.

La RSOP s'inscrit ainsi dans un espace de tension entre expertise technique et décision politique. Ses outils d'analyse des impacts, les diagnostics environnementaux ou sociaux, les indicateurs de performance éclairent, en fournissant des éléments objectivés permettant aux élus, aux agents et aux citoyens de débattre des choix collectifs.

Cette articulation entre savoir, décision et redevabilité démocratique constitue l'un des cœurs conceptuels de la RSOP. Elle marque une différence fondamentale avec la RSE, où la responsabilité reste largement internalisée dans la gouvernance de l'entreprise.

### **2.3. Un cadre juridique qui conditionne l'action**

L'action des organisations publiques s'inscrit dans un cadre juridique spécifique qui conditionne profondément la manière dont la responsabilité sociétale peut être pensée et mise en œuvre. Les principes du service public — continuité, égalité, neutralité, mutabilité — ne sont pas de simples contraintes externes : ils structurent les possibilités et définissent des limites infranchissables.

À la différence des organisations privées, une organisation publique ne peut renoncer librement à une activité jugée non rentable ou trop impactante. Elle est tenue d'assurer la continuité des missions qui garantissent souvent l'exercice de droits fondamentaux. Ces modalités doivent garantir un accès au service pour chaque usager. Par ailleurs, le droit public impose des règles strictes notamment en matière de commande publique, de gestion des ressources humaines, d'égalité de traitement ou de contrôle financier.

Ces obligations modifient profondément la logique de gestion des impacts : il ne s'agit pas de choisir entre agir ou ne pas agir, mais de chercher les modalités d'action les plus responsables et efficaces possibles dans un cadre particulièrement contraint.

### **2.4. Des missions multiples et interdépendantes appelant une lecture systémique**

Les organisations publiques exercent rarement une activité unique. Elles assument simultanément plusieurs missions d'intérêt général. Elles cumulent des compétences multiples, souvent hétérogènes, qui mobilisent des registres d'action et des temporalités distinctes. Cette pluralité constitue une spécificité majeure du secteur public.

Les décisions prises dans un domaine produisent fréquemment des effets indirects sur d'autres politiques ou services publics. Une stratégie de mobilité influence l'aménagement du territoire, la qualité de l'air, l'accès à l'emploi et la cohésion sociale... Une politique éducative a des effets à long terme sur le développement économique, la santé ou la participation citoyenne.

Cette interdépendance impose une lecture systémique de la responsabilité sociétale. La RSOP ne peut se réduire à une somme de démarches sectorielles ; elle doit permettre de comprendre et de piloter les effets croisés de l'action publique. Elle invite ainsi à dépasser les logiques de silos administratifs et à renforcer la cohérence globale des politiques menées.

## **2.5. Des initiatives disparates en besoin de cohérence**

Depuis une quinzaine d'années, le secteur public français voit se multiplier des démarches traduisant une prise de conscience réelle des enjeux sociaux, environnementaux et territoriaux. Ces initiatives se sont développées de manière largement sectorielle, hétérogène et disparate selon les organisations.

L'État a tenté d'instaurer des dispositifs nationaux s'imposant aux collectivités mais avec une complexité croissante et aux ambitions relatives : la commande publique avec le PNAD et les SPASER issus de la loi Climat et Résilience, les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux centrés sur les enjeux énergétiques et climatiques.

Au niveau organisationnel, le cadre réglementaire s'est densifié, avec le Rapport Développement Durable appelé à devenir un rapport d'impact à partir de 2026, le Budget vert introduit par la loi de finances pour 2024, ou encore les obligations relatives à l'égalité femmes-hommes, renforçant la transparence mais au prix d'une accumulation de dispositifs encore mal articulés.

En 2022, l'État a lancé la démarche embryonnaire et limitée des Services publics écoresponsables pour ses propres services. De nombreuses initiatives sont apparues dans d'autres structures étatiques comme dans l'enseignement supérieur, avec le label DD&RS créé en 2015 sans toutefois couvrir l'ensemble des dimensions de la responsabilité sociétale.

Au niveau local, un foisonnement de projets, d'expérimentation et d'actions ont eu lieu concernant divers sujets à l'image des concertations citoyennes, d'inclusion des usagers ou de valorisation territoriale... Principalement

concentrés sur les politiques publiques et très inégalement répartis selon les organisations et les territoires, ces projets excluent le plus souvent les services publics.

Ce paysage révèle ainsi un paradoxe central : alors que les organisations publiques sont de plus en plus sollicitées sur les enjeux de durabilité, la responsabilité sociétale demeure fragmentée, rarement intégrée au pilotage stratégique et sans démarche continue. C'est ce constat qui fonde la nécessité du cadre de RSOP, conçu pour assurer la cohérence, la lisibilité de chacune des actions en prenant en compte l'ensemble des impacts de l'organisation.

### **3. La Responsabilité sociétale des organisations publiques : concept et principes**

#### **3.1. La RSOP, un cadre structurant pour les organisations publiques**

La RSOP ne peut être comprise comme un simple outil de gestion ou comme une démarche facultative. Elle doit être appréhendée à trois niveaux complémentaires, qui conditionnent sa portée et son efficacité.

Premièrement, la RSOP constitue un principe normatif. La responsabilité sociétale est constitutive de l'action publique : l'organisation est, par nature, responsable des impacts de ses actions. Elle se doit de réduire au maximum ses impacts négatifs sur la société mais aussi voire d'autant plus, en tant qu'organisation publique, d'améliorer ses impacts positifs.

Deuxièmement, la RSOP forme une doctrine de gouvernance. Elle structure la manière de décider et de concevoir les politiques et les services publics. Elle impose l'intégration systématique des impacts de gouvernance, environnementaux, sociaux, territoriaux et économiques pour une internalisation continue de ses externalités.

Troisièmement, la RSOP se décline en démarche opérationnelle. Celle-ci mobilise des outils de diagnostic, des indicateurs, des dispositifs de concertation et des mécanismes de pilotage. Si les organisations publiques se doivent d'être responsables, les modalités de leur prise en compte d'impacts restent progressives et adaptées aux capacités de chaque organisation.

## 3.2. Définition et opérationnalité de la RSOP

La RSOP distingue deux registres complémentaires de responsabilité. La Responsabilité Sociétale des Politiques Publiques (RSPP) porte sur les choix stratégiques, normatifs et budgétaires, ainsi que sur les effets systémiques des orientations retenues. Elle concerne notamment les instruments indirects de l'action publique, tels que les normes, les plans, les stratégies, les subventions ou la fiscalité.

La Responsabilité Sociétale des Services Publics (RSSP) se concentre sur les moyens, les pratiques organisationnelles et les impacts directs liés à la production des services. Elle interroge l'exemplarité interne, la qualité du service rendu et la maîtrise des externalités opérationnelles.

À ces deux registres s'ajoute la responsabilité propre de l'organisation en tant qu'institution, portant sur sa gouvernance interne, sa communication et son pilotage global.

Cette architecture permet de proposer une définition de la RSOP :

« La RSOP est l'intégration volontaire et systématique, par une organisation publique, des impacts de ses décisions et activités – au niveau des politiques publiques comme au niveau des services publics – sur la société, l'économie, l'environnement, les territoires et la gouvernance. »

Cette définition traduit cette double perspective et offre un cadre opératoire clair. En proposant cette distinction et en la rendant opérationnelle, la RSOP dépasse les approches fragmentées du développement durable dans le secteur public. Elle offre un cadre unifié permettant d'évaluer la responsabilité à la fois dans la production des politiques et dans l'exécution des services, tout en tenant compte de leurs zones d'interdépendance et des contraintes propres à la gouvernance publique.

## **4. Champ d'application et périmètre de la RSOP**

### **4.1. Une démarche systémique, qui se décline par thématique**

La RSOP repose sur une approche globale et systémique de l'organisation publique, mais sa mise en œuvre se décline au niveau des compétences exercées, des politiques menées et des services rendus, là où les impacts de l'action publique se produisent.

Chaque organisation publique exerce une pluralité de missions qui génèrent des impacts spécifiques sur la société, l'environnement, les territoires et les publics. La responsabilité sociétale ne peut donc être appréhendée uniquement à l'échelle institutionnelle ; elle s'incarne dans chacun de ses champs de compétence. La RSOP ne constitue pas une démarche transversale indifférenciée, mais un cadre commun décliné par grandes thématiques d'action.

Ainsi, la RSOP d'une commune se traduit par des responsabilités sociétales différenciées selon ses services et équipements : école, équipements sportifs et culturels, action sociale, mobilité, services techniques, etc. Chacun de ces périmètres mobilise des enjeux, des parties prenantes et des leviers spécifiques, qui appellent des objectifs et des modalités d'action adaptés.

Cette déclinaison thématique est une condition de l'opérationnalité de la RSOP. Elle permet d'identifier les impacts, de prioriser les actions et de responsabiliser les acteurs au plus près des métiers.

### **4.2. La pluralité des dimensions de responsabilité**

La responsabilité sociétale des organisations publiques se déploie selon plusieurs dimensions indissociables :

La dimension environnementale concerne la gestion des ressources, la transition énergétique, la préservation des écosystèmes et la contribution à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique.

La dimension sociale renvoie à l'égalité d'accès aux services, à l'inclusion, aux conditions de travail des agents, à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les discriminations. Elle constitue un pilier central de la légitimité publique.

La dimension économique interroge la soutenabilité financière de l'action publique, l'efficacité de l'utilisation des ressources, les pratiques d'achat responsable et le soutien au développement économique local.

La dimension territoriale reflète le rôle structurant des organisations publiques dans l'aménagement, la cohésion et l'attractivité des territoires. Elle met en lumière la nécessité d'adapter les politiques aux contextes locaux et de renforcer les coopérations interterritoriales.

Enfin, la dimension de gouvernance englobe la transparence, la participation, l'intégrité, la qualité des processus décisionnels et la relation aux parties prenantes. Elle constitue le socle de la redevabilité démocratique.

## **Conclusion**

La Responsabilité Sociétale des Organisations Publiques constitue un cadre structurant pour repenser l'action publique à partir de ses impacts réels, de ses arbitrages et de sa légitimité démocratique. En articulant intérêt général, soutenabilité et gouvernance, la RSOP dépasse les approches fragmentées et déclaratives du développement durable.

Elle engage une transformation profonde des modes de décision, des pratiques de gestion et du rapport entre institutions publiques et citoyens. À ce titre, la RSOP ne relève pas d'un simple ajustement managérial, mais d'une refondation exigeante du contrat social contemporain.

## Contact

**Baptiste SIVALT**

Co-fondateur

[Baptiste.sivault@tellion.fr](mailto:Baptiste.sivault@tellion.fr)

**Yoann ZERGER**

Co-fondateur

[Yoann.zerger@tellion.fr](mailto:Yoann.zerger@tellion.fr)

**Web**

Tellion.fr

<https://www.linkedin.com/company/tellion/>

Tellion 