Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 68 (1976)
Heft: 10

Artikel: L'entreprise d'état face au défi du progrès
Autor: Neuhaus, J.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385839

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 10 octobre 1976 68e année

L'entreprise d'Etat face au défi du progrès

par J. Neuhaus, Berne

Dans l'entreprise privée comme dans l'entreprise publique, trop souvent encore l'absence de définitions, de langage, de principes et de concepts, oblige chacun dans l'entreprise à s'instiller lentement, péniblement et intuitivement la connaissance de ce qui est désiré. Lorsque des changements de politique doivent intervenir, personne ne peut dire explicitement ce qui doit être changé.
De différents côtés on discute parfois la question de savoir si l'entreprise publique ou privée doit avoir ou non une constitution plus démocratique. Ce n'est pas la théorie, mais le bon sens et l'expérience qui peut répondre à cette question de principe. Vouloir l'efficacité de la direction, c'est admettre la nécessité d'une bonne organisation du commandement, d'une participation plus active de chaque exécutant, du sommet à la base, participation inconcevable sans la reconnaissance d'un droit de contestation, sans un effort constant d'explication de la part des chefs, sans la consultation fréquente de tous ceux qu'on veut rendre véritablement responsables. Ceci résulte déjà du fait que notre société industrielle, par sa complication même, est condamnée à la démocratie sur le plan économique. Parallèlement, l'entreprise tend à devenir un organisme de plus en plus complexe, que nul ne sera bientôt plus capable de diriger, s'il ne libère pas les ressorts de tous ses membres, en même temps qu'il en perfectionne le fonctionnement. Cette vue est peut-être prospective, mais elle dégage une fatalité raisonnée et lui applique une volonté d'organisation.

Trois systèmes

Wilfred Brown, dans son ouvrage «Exploration in management» dit qu'il y a trois systèmes dans l'entreprise, un peu comme Montesqieu, en d'autres temps et pour de plus vastes cellules: un système exécutif, un système représentatif et un système législatif. Cette nécessité de distinguer les fonctions est valable pour l'entreprise

publique comme pour l'entreprise privée, si l'on veut que l'organisme fonctionne bien.
Aussi bien pour l'entreprise privée que publique l'autorité ne doit pas être sanctifiée, mais éprouvée et approuvée. Avoir horreur de tout ce qui peut y porter atteinte est contraire au réalisme. Quand, pour des motifs de cet ordre, on répugne à discuter une résistance, on passe ensuite beaucoup de temps à faire ce à quoi on s'est réfusé d'abord avec véhémence. Les décisions non expliquées déterminent des discussions qui auraient été beaucoup plus faciles à conduire, si elles avaient eu lieu avant l'éclosion des différends. Et l'incapacité de percevoir ce qui se passe en fait et ce qui devrait se passer en principe, conduit à une adaptation par nécessité vitale, sans préparation consciente, en obéissant seulement à une sensation d'inconfort, dont la cause ne nous est alors pas bien connue. L'observation vaut pour tous les échelons de l'entreprise. Le chef, quand il se veut plus libre qu'il ne l'est vis-à-vis des forces qui s'exercent autour de lui, quand il obéit à un libéralisme sentimental ou à un autoritarisme viscéral, est dans une situation supposée, qu'il ne réussit même pas à rendre explicite et qui n'est pas celle que requièrent les faits. Il en est de même pour les salariés, quand ils ne connaissent pas ou ne reconnaissent pas le rôle qu'ils peuvent jouer. Les ouvriers sont puissants sans le savoir. La situation est dangereuse quand ceux qui sont forts ou peuvent l'être continuent à se croire faibles. Ils utilisent leur pouvoir d'une manière irresponsable. Le corollaire du pouvoir effectif est la saine conscience du fait d'en être nanti et des dangers inhérents à son usage. Un groupe puissant qui est inconscient de sa propre force, qui persiste à se croire menacé en raison de sa faiblesse, est un groupe inquiet, irrationnel et fort souvent dangereux. Entre ces deux extrêmes, entre le chef d'entreprise qui se croit puissant et l'ouvrier ou l'employé qui se croit impuissant, il se produit, sur toute l'échelle hiérarchique, de nombreuses erreurs d'appréciation, dues à des défauts d'analyse et de discussion.

Deux composantes

Dans tout rôle, dans toute tâche, dans tout travail, dans toute entreprise publique ou privée il y a deux composantes : l'une est imposée; c'est la part prescrite. L'autre est de discernement; c'est la part d'autonomie. Analyser une organisation pour la perfectionner, mécaniquement et psychologiquement, c'est déterminer, à propos de chaque individu pris isolément, ce qu'il y a d'imposé ou d'autonome dans les actes qu'il accomplit. Une telle détermination est une démarche démocratique par excellence. Elle est contraire au despotisme comme à la démagogie, puisqu'elle conduit à rendre chacun conscient de son influence réelle, en même temps que de son influence souhaitable. Il dépend alors de chacun que l'influence

qu'il souhaite devienne une réalité, sans méconnaître l'influence souhaitée ou l'influence obtenue par ses coparticipants.
Selon Gaston Berger, le chef d'entreprise doit être un *philosophe en action.* Cela suppose que, non seulement il prenne le temps de réfléchir, mais encore qu'il se dépouille de ses préjugés et de ses passions. Ceci est vrai aussi bien pour l'entreprise publique que pour l'entreprise privée. Les éléments les plus clairvoyants du monde patronal savent déjà qu'on peut avoir l'esprit ouvert et le propos libre sans trahir les intérêts dont on a la charge. Il en va de même pour les éléments les plus décontractés du monde des ouvriers et salariés. Ce que la psychanalyse a fait de bon pour l'équilibre personnel des hommes, la socioanalyse pourrait peut-être le faire aussi pour l'équilibre des collectivités.

Une seule évidence

Entreprise privée ou entreprise publique une seule évidence: public ou actionnaires sont intéressés à la bonne marche des services ou de l'affaire, tout comme les salariés et les clients, et il n'y a pas de politique qui puisse être menée heureusement sans tenir compte de l'avis de ces différents groupes de personnes.
Aussi bien Brown que Fayol, deux auteurs qui se sont penchés sur les problèmes de l'économie d'entreprise et dont les enseignements reposent sur une expérience pratique des plus heureuses, insistent sur la *capacité administrative* comme capacité essentielle des agents supérieurs des grandes entreprises privées ou publiques. Mais l'un et l'autre déplorent l'absence d'une doctrine générale de l'administration, et ils estiment qu'il y aurait avantage à aborder les problèmes de direction de l'entreprise par une étude systématique, comme cela se fait dans les autres sciences. Certes, les universités ont été sollicitées de créer des chaires d'administration des affaires. Cependant, on n'a pas encore établi des lois d'administration.
Pour qu'un chef puisse être rendu intégralement responsable de la gestion de l'entreprise qui lui a été confiée, il faut lui avoir donné au préalable des *pouvoirs* très étendus. C'est souvent le cas dans le domaine des entreprises privées où l'on peut assimiler le conseil d'administration au pouvoir législatif et la direction au pouvoir exécutif. Par contre, les chefs des entreprises publiques ne disposent souvent pas de pouvoirs assez étendus pour diriger l'unité dont ils ont la charge avec le maximum de rendement. L'action du législatif sur la direction de ces entreprises devrait se limiter à ce qu'est l'action de beaucoup de conseils d'administration sur la direction de nombreuses entreprises privées: donner des directives générales, fixer le cadre de l'activité, décider les questions de principe, surveiller en laissant à la direction une grande liberté dans le choix des moyens d'exécution et du personnel supérieur.

Accroître les prérogatives des chefs

On devrait s'efforcer, comme pour les entreprises, privées d'accroître les prérogatives et la liberté d'action des chefs d'entreprises publiques, ne serait-ce que pour mieux fixer leurs responsabilités et être à même, le cas échéant, de critiquer leur gestion. En créant l' «U. S. Maritime Commission», le président Franklin Roosevelt avait expressément marqué que l'ampleur des droits et des moyens mis à disposition enlevait à ses chefs, en cas d'échec, toute possibilité d'alibi. Il ne viendrait à l'idée de personne de reprocher à deux industriels ou artisans de chercher à convaincre le *même client,* ni de faire des recherches identiques, ou de s'ignorer l'un l'autre. Sulzer et Sécheron peuvent faire les mêmes essais de résistance d'un nouvel acier, sans se communiquer leurs résultats. Et même lorsque deux entreprises, luttant à coup de publicité, ne parviennent qu'à annuler leurs efforts réciproques, l'opinion ne trouve rien à redire. C'est que chacune d'elles a son individualité et est censée supporter les pertes qui résultent de ses erreurs. Au contraire, l'entreprise publique ne peut se permettre aucune défaillance de ce genre, qui ne soit remarquée et critiquée. Ce ne sont pas ses deniers qui sont en jeu et elle se doit d'être une.
Le public tient l'entreprise d'Etat en haleine, à moins qu'il ne la corrompe. L'entreprise et ses usagers *se façonnent,* en quelque sorte, l'un l'autre. Le plus souvent, les reproches faits par l'un à l'autre ne sont en fait que des critiques du tempérament national, s'exerçant à travers la fonction ou la situation. Pour l'entreprise privée intervient en lieu et place du public l'effet souvent bienfaisant de la concurrence, bien que cette influence soit trop souvent éliminée par des accords ou des conventions à caractère cartellaire.

Frein ou moteur?

Inertie, passivité, esprit conservateur sont des qualificatifs que l'on épingle assez volontiers à l'entreprise publique qui prend figure de frein, alors que l'entreprise privée est parée de tous les attributs du moteur. Depuis la deuxième guerre mondiale, une tendance nouvelle, sinon inverse, se dessine. Dans divers pays d'Europe, les entreprises publiques sont en partie devenues moteurs et se heurtent à des freins, situés dans l'économie privée. Nombreuses sont par exemple les entreprises menacées par le progrès technique qui risque d'avilir les prix, de rendre leur activité caduque et de les éliminer des processus de production. Sous la pression de ces entreprises privées, on vote des dispositions destinées à freiner le progrès, alors que les entreprises publiques et leurs cadres, ne courant en effet pas de risque personnel, sont au contraire champions de la productivité et de la novation, pensant ainsi défendre

l'intérêt général. Leurs chefs sont alors traités de technocrates et accusés d'abstraction et d'inhumanité.
Pour lutter à armes égales et prévenir la critique, l'entreprise publique doit *faire nettement mieux* que l'entreprise privée.
L'entreprise privée est l'artisane de sa propre fortune et n'a de comptes à rendre à personne, alors que l'entreprise publique ne peut façonner sa destinée que dans des limites très étroites et a des comptes à rendre à tout le monde. Or, l'opinion publique éprouve le besoin de justice, mais aussi le besoin de services. Elle est incapable très souvent, sur une question donnée, de peser à la fois l'actif et le passif. Après avoir accepté ou demandé l'actif, elle repousse le passif. Cette défense est du reste logique: demander le maximum pour ne pas être condamnée au minimum.
Il peut arriver que les mêmes personnes qui réclament des mesures pour augmenter l'efficacité de l'entreprise publique, combattent les dispositions prévues pour donner suite à leurs suggestions. Cette *contradiction* fait apparaître deux faces de notre société: la consciente et l'inconsciente. La première est vouée au progrès, que symbolise malgré tout l'entreprise privée, la seconde en a peur et se repose sur l'entreprise publique pour régler la marche à un train raisonnable, en assurant une certaine stabilité et un certain confort.

André Piettre a dit: «Les sociétés naissent dans la *religion* et finissent dans la *bureaucratie*.» Or, cette pensée englobe aussi bien les entreprises publiques que privées. Il en découle que les différences entre ces deux genres d'entreprises sont bien plus graduelles que fonctionnelles.

Support de la société moderne

Pour l'entreprise publique comme pour l'entreprise privée, créer une doctrine, établir une *tradition,* c'est le seul moyen possible, pour essayer non seulement d'agir sur le présent, mais essayer d'influencer l'avenir. Dans toute grande organisation les forces morales qui dominent une institution peuvent se révéler à la longue plus effectives que la perfection matérielle des formes de l'organisation elle-même. De nombreux réalistes, ou soi-disant tels, ont échoué parce qu'ils ont cru pouvoir faire abstraction de cette réalité que représentent les forces morales. Si on analyse les entreprises publiques en déclin ou privées en difficulté, on remarque que la caractéristique, et souvent la cause première de leur décadence, réside dans le fait qu'elles ont été peu à peu abandonnées par la grande âme qui leur assurait la vie. Aussi, est-ce au développement et au maintien de ces forces morales que le chef de toute entreprise doit vouer une partie de ses efforts. Plus difficile que de choisir ou de placer des hommes, est de donner à chacun d'eux toute la valeur

qu'il peut avoir. Le chef doit s'attacher à faire pénétrer ces conceptions, cet idéal dans l'esprit des cadres et à éliminer les déviations et les éléments qui ne peuvent se hausser à un niveau suffisant.

L'entreprise, qu'elle soit publique ou privée, est le support de notre économie moderne, et partant de notre société. Son seul rôle social, la justification de ses privilèges et de son existence est de servir. Pour faire une comparaison osée, l'entreprise a moralement succédé à l'ancienne noblesse. Que l'entreprise cesse de remplir effectivement son rôle, et elle devient un parasite dans la société comme ce fut le cas pour la noblesse sous l'ancien régime.

La Constitution reconnaît le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les activités économiques sont en principe réservées à l'initiative privée. Sur ce plan, le *secteur public* fait figure d'exception, bien que ses entreprises, le rythme de leur travail et leur comportement d'entrepreneur règlent l'activité de divers marchés et impriment une impulsion semblable à celle d'entreprises pilotes. Bien plus, les entreprises publiques pèsent par la masse de leurs commandes sur l'ensemble du commerce et de l'industrie. En effet, par le canal des achats et des prestations de service, répercutés d'entreprise en entreprise, tout investissement du secteur public se multiplie aujourd'hui en investissements privés dans les industries et les commerces les plus divers. On pourrait, à d'autres points de vues, montrer comment les derniers circulent entre le budget de l'Etat et l'énorme budget des entreprises publiques, ou comment l'existence d'une masse de salariés non fonctionnaires, mais payés en fin de compte par la collectivité, influe sur le fonctionnement même de notre organisation économique, sociale et politique. Un tel tour d'horizon confirmerait l'idée que le secteur des entreprises publiques est trop vaste pour que son existence même n'ait pas profondément influencé la physionomie de nos institutions. Ainsi, au niveau de la vie quotidienne, l'entreprise publique n'a plus figure d'exception au sein d'un vieux pays démocratique et libéral, mais fait corps avec nos institutions.

Dans sa conception traditionnelle le *pouvoir* est politique, non pas économique. «Je suis empereur et vous me faites patron de galère.» Cette formule de Montesquieu (Esprit des lois, liv. XX) éclaire bien l'antinomie que la notion même d'entreprise publique porte en elle. Et pourtant, l'entreprise publique n'est que l'une des formes de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, la plus active assurément. L'histoire offre d'ailleurs, depuis la plus haute antiquité, maints exemples de cette sollicitude du pouvoir politique, dont l'Etat est l'armature juridique, pour les faits de transports, d'échange et de production qui satisferont aux besoins des hommes. On peut regarder comme *entreprise publique* toutes les affaires dont la collectivité domine la gestion et court les risques.

Le *régime* de l'entreprise publique peut être varié dans son détail, mais il présente quelques traits généraux qui marquent la volonté de rapprocher la gestion quotidienne de l'entreprise publique de celle d'une affaire privée. Très souvent l'Exécutif affirme avec force le principe d'une gestion industrielle et commerciale de l'entreprise publique. Il en est de même des dirigeants et des représentants du personnel de ces institutions qui reviennent très volontiers sur cette idée. Dans la vie courante, l'entreprise publique agit souvent comme un particulier, achète installations et immeubles et vend services ou produits selon les règles du droit privé et non pas selon les formes administratives. Mais ce régime de droit commun n'est pas toujours homogène, en particulier lorsque l'entreprise doit faire face à des prestations publiques: le droit administratif fait alors généralement irruption dans la gestion quotidienne.

But et rôle de l'entreprise publique

Le but de l'entreprise publique est de servir tout un chacun, c'est-à-dire de travailler dans l'intérêt général. Or ceci est le contraire de l'intérêt de boutique, disait M. René Mayer à l'Assemblée nationale française (1954). Néanmoins, l'entreprise publique travaille au coude à coude avec l'économie privée, elle vit dans un milieu économique dont la structure même est formée par la loi du profit individuel, mais elle n'en subit pas la coupe. Par ailleurs, comme dans l'entreprise publique nul n'y défend son propre argent, le critère dont elle doit se réclamer pour sa gestion est infiniment plus stricte que celui de l'entreprise privée, bien que ces dernières ne soient pas pour autant à l'abri d'errements ou de défaillances. Dans l'entreprise publique, la vente des services ou des produits donne lieu immanquablement à de vives contestations, dès qu'on s'écarte du principe d'égalité des services publics pour entrer dans les discriminations d'une gestion commerciale. Ainsi le principe d'une gestion industrielle ne peut être suivi jusqu'au bout si l'on veut l'appliquer à la politique commerciale de l'entreprise publique; il faut au moins s'en écarter pour suivre quelques règles de gestion politique. D'autre part, la gestion des affaires publiques ne doit pas seulement être à l'abri de tout reproche, elle doit exclure tout soupçon. Aussi n'est-il pas opportun que les cadres d'une entreprise publique soient pris dans l'état-major des affaires qu'ils vont trouver en face d'eux, encore moins qu'ils y retournent ou que les agents retraités d'un service public entreprennent dès leur départ une seconde carrière dans les sociétés privées avec lesquelles ils négociaient des marchés.
L'entreprise publique est en général très puissante par ses installations, son champ d'action et son chiffre d'affaires; en réalité elle est *moins bien armée* que l'entreprise privée pour affronter les luttes quotidiennes de la vie économique. Un ressort a été brisé, celui que

fait jouer la loi du profit: il est nécessaire que les pouvoirs publics soient suffisamment forts et unis pour lui substituer une mystique et une discipline.
L'expérience prouve abondamment que l'entreprise privée, dont le comportement est régi par la loi du profit individuel – ce qu'on ne peut lui reprocher – ne peut faire face de façon satisfaisante aux tâches confiées à l'entreprise publique et où les intérêts de la collectivité doivent être sauvegardés. Entre le but de l'entreprise publique et celui de l'entreprise privée il y a *opposition* et donc conflit. Il est superflu de souligner les mauvaises expériences faites par le peuple suisse avec la multitude des anciennes compagnies privées de chemins de fer. Au sujet des services industriels, qui autrefois avaient été confiés à des entreprises privées, l'ingénieur de la ville de Zurich, Burkhard-Streuli, relatait en 1890:
«Immédiatement apparurent des difficultés qui par la suite existeront toujours si les autorités croient que les intérêts publics qui leur sont confiés peuvent être défendus par des sociétés privées à caractère spéculatif. Un nombre suffisant d'exemples démontre que ce dualisme ne peut pas être résolu. Il conduit toujours à des situations plus ou moins ambiguës. De telles difficultés ne peuvent pas être éliminées, même par des contrats les plus minutieux.» Le 10 septembre 1891 la *Neue Zürcher Zeitung* déclairait sur ce même thème: *«On peut être personnellement ennemi de l'étatisation des chemins de fer, mais dans certaines circonstances, on doit admettre que les intérêts de la communauté sont le plus rationnellement servis lorsque les tramways sont municipalisés. Lorsque l'entretien des routes et des rails est ordonné et exécuté par la même autorité, tout peut être fait uniformément et meilleur marché.»*
Au sujet de l'éclairage au gaz de la ville de Zurich, alors confié à un entrepreneur privé, Gitermann relate: «Déjà peu de temps après l'introduction de l'éclairage au gaz, il se démontra qu'une entreprise privée n'est pas en mesure de tenir suffisamment compte des exigences publiques dans la domaine de l'éclairage. Déjà en 1857, le public zurichois se plaignait de la cherté du gaz. Les efforts des autorités pour obtenir de la société une amélioration de l'éclairage furent voués à l'insuccès. Aux revendications justifiées de la ville, la société anonyme opposa une résistance acharnée, parce que l'application exacte des prescriptions risquait de diminuer la rentabilité de l'entreprise. Le public zurichois se plaignait du service défectueux par les employés de la société du gaz. La société ne poursuivait qu'un seul but: réaliser les bénéfices les plus élevés possibles. Pour atteindre cet objectif, elle ne reculait devant aucun moyen. Concernant le service de l'éclairage public, la société viola les dispositions de la concession en ce qui concerne la qualité et la pression du gaz. Les consommateurs privés furent contraints de payer le prix fort pour du mauvais gaz. Les gros bénéfices de la

société du gaz, réalisés aux frais des consommateurs, profitaient uniquement aux actionnaires, tandis que la ville devait prendre à sa charge les soucis administratifs et même des sacrifices financiers directs. La société tenta d'empêcher l'introduction de l'éclairage électrique.» En contrepartie, M. Jahberg, président du conseil d'administration de la Société de Banque Suisse, s'exprimait comme il suit en 1949 à l'endroit de l'entreprise publique: *«Il ne doit pas être contesté, mais être constaté avec satisfaction et fierté que nos entreprises publiques telles que les CFF et les PTT et en outre les entreprises cantonales et communales de production et de distribution d'électricité, les usines à gaz et les usines hydrauliques ainsi que les tramways sont en général organisés d'une manière exemplaire et remplissent parfaitement leurs tâches.»*