

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 68 (1976)
Heft: 3

Artikel: Caractéristiques de l'entreprise publique
Autor: Neuhaus, J.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385815>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

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

Caractéristiques de l'entreprise publique

Par J. Neuhaus, Berne

L'entreprise publique peut être définie comme une unité de personnes et de biens matériels et immatériels, constituée pour une réalisation économique sous forme de services ou de produits, dans l'intérêt général de la collectivité, et dont la direction dépend directement des pouvoirs publics.

Diverses formes

Selon les critères adoptés on peut différencier diverses formes d'entreprises publiques. Du point de vue de la couverture des frais, on distingue :

- L'entreprise à la charge de l'Etat, dont les prestations sont fournies gratuitement ou dont les recettes sous forme d'émoluments ne couvrent qu'une très faible partie des dépenses. C'est le cas pour les ateliers militaires, l'office des poids et mesures, les écoles publiques.
- L'entreprise subventionnée qui réclame pour ses prestations un montant inférieur à celui des dépenses effectives, lesquelles sont en partie couvertes par l'Etat. C'est le cas pour les musées, collections publiques, bibliothèques, cliniques universitaires.
- L'entreprise équilibrée, qui se suffit à elle-même, sans aide de l'Etat. Elles sont gérées comme des entreprises privées, mais ont en vue l'intérêt général. C'est le cas des chemins de fer, des moyens de transport communaux, des hôpitaux cantonaux et de district.
- L'entreprise, source de bénéfices, dont les recettes dépassent régulièrement les dépenses. Les bénéfices de ce genre d'entreprise alimentent la caisse de l'Etat. Il s'agit d'entreprises qui jouissent d'un droit régalien, d'un monopole ou d'un statut juridique spécial.

Un deuxième critère est la forme extérieure adoptée par l'entreprise publique, laquelle permet de différencier :

- L'entreprise d'Etat au sens étroit du terme, dont la direction et le contrôle sont entièrement et directement subordonnés aux pouvoirs publics, tels que les écoles publiques et les pénitenciers.
- Les entreprises en régie, ayant leur direction et leur compte en propre et dont les rapports avec les pouvoirs publics sont réglés par des dispositions légales. Cependant le contrôle de ces entreprises est du ressort d'organes de contrôle publics. C'est le cas des PTT, chemins de fer, hôpitaux, entreprises communales de transport.

- L'entreprise publique, pourvue d'une personnalité juridique du droit privé, dont la direction et le contrôle sont nettement séparés de l'emprise des pouvoirs publics. C'est le cas, entre autres, de la Société d'électricité Oberhasli SA.

Parmi ces entreprises, on rencontre assez souvent l'entreprise mixte, c'est-à-dire financée en partie par les pouvoirs publics, en partie par des particuliers. De très nombreuses sociétés d'électricité sont des entreprises mixtes.

L'importance des cadres

Pour l'entreprise publique comme pour l'entreprise privée le choix des cadres est d'une importance primordiale; cependant, dans l'entreprise publique aucun autre facteur financier ou économique n'influe autant sur la bonne marche de l'affaire, alors que pour l'entreprise privée les disponibilités en capital et la situation du marché sont pour le moins aussi importantes que la qualité des cadres. Par ailleurs, dans l'entreprise privée, l'insuffisance des cadres se relève bientôt par l'incapacité de concurrencer les autres entreprises, alors que dans l'entreprise publique la carence est moins apparente peut-être mais se révèle assez rapidement par l'absence du sens et de la volonté de collaboration du personnel, par des frottements et des conflits. La marche de l'entreprise en est ralentie, le rendement diminue sans causes apparentes et d'inutiles difficultés entravent la route qui mène au but de l'entreprise.

Par opposition avec l'entreprise privée, l'entreprise publique est astreinte à observer des *prescriptions légales* qui sont peut-être une garantie pour la collectivité, mais qui souvent entravent et de toute façon alourdissent la marche de l'entreprise d'Etat. Les cadres et le personnel de l'entreprise publique doivent se soumettre aux règles du droit administratif et ne peuvent donner libre cours à leur initiative. Pour l'entreprise publique le déroulement d'opérations commerciales ou industrielles devient alors très souvent lourd et compliqué, ceci pour se conformer aux lois et prescriptions en vigueur, lesquelles sont une expression de la volonté de la collectivité. Pour éviter partiellement ces inconvénients, il arrive que l'on donne à l'entreprise publique une forme juridique reprise du droit privé. Cependant, sur le plan interne, une telle entreprise est assez souvent astreinte à des prescriptions si détaillées, que ce nouvel inconvénient contrebalance l'avantage de la forme juridique privée. De tout cela il résulte que les cadres de l'entreprise publique sont rarement aussi liés avec leur affaire que ceux de l'entreprise privée.

L'intérêt général avant tout

Les cadres et le personnel de l'entreprise publique ont en vue, par définition, l'intérêt général de la communauté, et non le résultat de

l'exploitation de l'entreprise, lequel n'influe pas directement sur leur situation. Ainsi ne se développe pas chez eux cette communauté d'intérêt avec l'entreprise que l'on rencontre dans le secteur privé. Il n'en est pas moins que pour beaucoup le dévouement à la chose publique peut devenir un sacerdoce et la qualité des prestations de l'entreprise publique dépend avant tout de la conscience de leurs chefs bien plus que des cahiers de charge qui leur sont imposés. Cependant, l'on doit admettre que dans l'entreprise publique seul le chef qui peut faire abstraction de certaines déficiences matérielles fera tâche qui vaille et se surpassera: il le fera par intérêt et par plaisir pour une tâche qu'il a volontairement acceptée et dont il se sent le garant.

Pour que les cadres et le personnel de l'entreprise publique puissent fournir l'optimum que l'on attend d'eux, il est nécessaire que les critères de l'économie d'entreprise soient non seulement valables mais aussi appliqués dans l'entreprise publique. Ces considérations impliquent notamment le rendement que l'on se propose d'obtenir, à moins qu'elles ne doivent céder le pas à des considérations d'ordre social ou politique: il est alors dans l'intérêt de l'entreprise publique de faire la distinction.

Responsabilité morale

Dans l'exploitation publique, le résultat de l'entreprise *n'engage pas la responsabilité financière de ses chefs*, mais bien *leur responsabilité morale*. La portée de tout ce qui pourrait entacher la réputation du chef d'entreprise a cependant des répercussions professionnelles et par là financières qui ne doivent pas être sous-estimées. Par ailleurs, étant donné les très grandes possibilités de contrôle par les pouvoirs publics, le chef de l'entreprise publique est tenu très ou même trop souvent de se justifier, ce qui peut être une entrave pour les dispositions qu'il juge utile de prendre, entrave que ne connaît pas son collègue de l'entreprise privée.

L'entreprise publique est en général conçue pour *durer*. La politique qu'elle poursuit doit donc avoir un caractère de continuité qui doit être observé à travers les chefs qui se succèdent à sa tête. Ceci limite les possibilités d'initiative. Ce qui importe avant tout, c'est de tendre au but fixé sans omettre de respecter jusqu'à une certaine mesure principes et tradition établis.

Les questions d'*organisation* revêtent dans l'entreprise publique une très grande importance, car c'est là que le chef possède le plus de latitude. Dans ce domaine, il a le champ assez libre et c'est sur ce plan que ses qualités peuvent le mieux se révéler. C'est aussi grâce à l'organisation qu'il pourra imprimer à l'entreprise publique sa marque et son esprit.

Les questions de personnel

Les questions de personnel sont encore plus vitales pour l'entreprise publique que pour l'entreprise privée. C'est en effet en recrutant un personnel animé d'une conception dynamique de l'entreprise et en lui inculquant par la suite une doctrine vivante de l'exploitation dont il devient un des rouages que l'entreprise publique acquerra cet esprit qui lui permettra d'être opposée avec succès à l'entreprise privée. Si dans la politique du personnel poursuivie par l'entreprise publique les facteurs matériels sont fixés par de nombreuses prescriptions, il n'en reste pas moins à disposition du chef le champ des facteurs psychologiques, lequel est d'importance pour l'esprit que l'on veut créer dans une communauté d'êtres humains. Par ailleurs, c'est en se tenant au courant des méthodes de l'économie d'entreprise que le chef pourra le mieux former et développer des cadres qui vaillent pour l'entreprise publique.

On considère assez souvent que l'entreprise publique se doit d'être un modèle pour les *prestations sociales* qu'elle offre à son personnel. Dans les limites du rendement de l'entreprise publique, cette conception doit cependant tenir compte et s'adapter à la situation financière et économique de l'entreprise. Il est de fait que l'entreprise d'Etat, dont le but n'est pas le profit pur, mais la défense de l'intérêt général, est souvent mieux placée que l'entreprise privée pour faire œuvre de pionnier en matière de prestations sociales. Entre autres, elle peut affecter une partie de ses bénéfices à cette fin. Cependant elle ne doit pas perdre de vue les répercussions de son comportement sur les autres entreprises et sur l'ensemble de l'économie du pays. Ces éléments sont certainement aussi importants que ceux qui touchent à l'économie proprement dite de l'entreprise, car il ne faut pas oublier que, dans tout pays, c'est en premier lieu dans l'entreprise que les problèmes sociaux peuvent et doivent se régler. C'est par là que l'économique rejoint le politique.

Complément de l'économie libérale...

Les nombreuses entreprises publiques que nous connaissons aujourd'hui ont rarement été conçues comme telles. Elles sont le plus souvent le produit des circonstances et de la nécessité. Il suffit de penser à nos chemins de fer. Peu à peu il a été prouvé et admis que pour certaines tâches d'intérêt général l'entreprise privée, de par ses critères propres, ne pouvait donner satisfaction. Par la suite, les heureuses expériences faites avec l'entreprise publique limitée à des domaines bien précis, ont confirmé cette conception.

Dans notre économie *libérale* l'entreprise publique ne saurait être opposée à l'entreprise privée, mais bien plutôt considérée comme le

complément de cette dernière. Les tâches qu'elle est appelée à remplir complètent celles auxquelles doit faire face l'économie privée. Ce n'était pas l'opinion de Leroy-Beaulieu qui, dans son ouvrage sur l'Etat moderne et ses fonctions, publié à Paris en 1911, considérait l'étatisation des chemins de fer suisses et la fondation de notre banque nationale sous forme de société mixte, comme « *une folie du peuple suisse* ». Il faut avouer que le peuple suisse ne s'est pas trop mal porté de cette folie.

...et contreponds au développement des monopoles

En Suisse, comme à l'étranger, le développement des monopoles et la création des coalitions d'intérêts furent prédominants parmi les autres *facteurs économiques* qui favorisèrent la création des entreprises publiques. La gestion publique s'imposa pour enrayer les abus et inconvénients résultant du régime de monopole. L'évolution économique du capitalisme a abouti au transfert des monopoles privés à la collectivité qui assume elle-même leur gestion. D'autres activités économiques, en raison de la nature même de celles-ci, ne pouvaient être soumises au régime de la concurrence, telles que les services industriels, les services d'hygiène et de la voirie, les services culturels. Les collectivités publiques, par suite surtout des abus des compagnies concessionnaires privées, se trouvèrent amenées à entreprendre la création et l'exploitation de ces services. La création des grandes villes modernes, l'accroissement de leur population, l'extension considérable des besoins collectifs posaient pour les collectivités publiques un problème financier d'une grande gravité. Les ressources normales, les impôts et les emprunts ne pouvaient plus, dans bien des cas, leur procurer les *recettes* suffisantes, ce qui les amena à créer et à exploiter directement des entreprises à des fins en partie lucratives.

La gestion privée est, de par sa nature que nul ne lui reproche, contraire à l'intérêt général. Il a déjà été fait allusion à l'antagonisme qui règne entre les intérêts matériels de la collectivité et les intérêts pécuniaires des entreprises privées. La recherche illimitée du profit lèse la foule des consommateurs et usagers. Ainsi naissent de nouvelles entreprises publiques avec un nouvel *esprit de gestion* économique: la gestion de service. C'est là un facteur d'ordre social.

Communauté de services

L'Etat, soucieux de garantir sa sécurité et d'assurer sa défense nationale, s'est trouvé dans l'obligation d'intervenir dans certaines branches de l'économie. L'exploitation publique des PTT n'est pas chose nouvelle. La nationalisation des moyens de transport s'accéléra après la première guerre mondiale. Les mêmes préoccupa-

tions incitèrent l'Etat à entreprendre la production du matériel militaire.

Par opposition à l'entreprise privée, qu'il considère comme une communauté d'intérêts capitalistes, E. Milhaud désigne l'entreprise publique sous le terme de *communauté de services*. Dans cet ordre d'idées Cihat Iren distingue entre l'économie de profit, où l'individu n'est qu'un objet, et l'économie de service, où il devient le sujet. Toujours selon Cihat Iren, dans l'économie capitaliste l'individu est théoriquement un homo economicus qui ne tient compte que des valeurs matérielles exprimées en monnaie, alors que dans l'économie collective il est libre et maître de sa destinée économique, ceci à la différence du système collectiviste autoritaire où il n'est qu'un simple rouage. Comme exemples de communautés de services internationales, Cihat Iren cite l'Union postale universelle, la Banque des règlements internationaux et l'UNRRA (Organisation de secours et de relèvement des Nations Unies).