

Quelle est la valeur économique de la prestation des sapeurs pompiers ?

C'était lors d'un sympathique cocktail, entre verre d'eau et petits-fours ; la question venant d'un représentant du Corps des Sapeurs Pompiers m'a d'abord interloqué. Comment notre société est-elle parvenue à ébranler des hommes aux valeurs aussi bien établies que ceux-là ? Je me ravisai en pensant qu'il n'y a pas – en démocratie comme en science – de question interdite : il faut une réponse circonstanciée ; c'est l'ambition de la réflexion qui suit.

Compte tenu du contexte des comptes de la Nation, je déduis de l'interrogation initiale de mon interlocuteur deux interrogations sous-jacentes :

- ⇒ Celle du gestionnaire des fonds publics : Quel prix la collectivité doit-elle accepter de payer la prestation des Sapeurs Pompiers ?
- ⇒ Celle des Sapeurs Pompiers vis-à-vis d'eux-mêmes : quel indicateur de performance économique peuvent-ils proposer au gestionnaire focalisé sur les valeurs monétaires pour le rassurer quant à la pertinence de sa dépense ?

1. EN PREMIÈRE ANALYSE

Pour éclairer ce débat, il paraît utile de mieux cerner différents concepts et paramètres.



	Entreprise marchande « i »	Monopole public « p »
Demande évaluée en prix de vente	Di	Dp
Production évaluée en prix de vente	Xi	Xp
Profit	Pi	Pp = 0
Amortissements	Ai	Ap
Coûts de mise sur le marché	CMi	CMp ≈ 0
Coûts de structure	CSi	CSp
Coûts de revient directs	Cri	CRp
Externalités = Autres achats + Consommations	Ei	Ep
Valeur ajoutée	VAi	VAp



Prenons la peine de poser quelques équations simples... »

Dans un modèle succinct, pour une entreprise marchande, nous pouvons dire :

$$X_i = P_i + A_i + C_{Mi} + C_{Si} + C_{Ri}$$

$$VA_i = X_i - E_i$$

Pour un service public, les formules sont identiques mais en considérant que $P_p = 0$:

$$X_p = A_p + C_{Mp} + C_{Sp} + C_{Rp}$$

$$VA_p = X_p - E_p$$

Focalisons-nous d'abord sur la comparaison de grandeur des A_i et A_p , des C_{Si} et C_{Sp} , des C_{Ri} et C_{Rp}

Pour répondre à la demande globale, un ensemble de concurrents font obligatoirement des investissements redondants, donc collectivement coûteux et stériles ; c'est la cause même des opérations de concentration régulièrement observées sur tous les marchés ouverts à la concurrence :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (A_i) > A_p$$

La concurrence commerciale oblige les entreprises privées à des surcoûts de mise sur le marché :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (C_{Mi}) > C_{Mp}$$

Un ensemble de concurrents a obligatoirement des structures redondantes :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (C_{Si}) > C_{Sp}$$

Concernant les prix de revient :

- ✧ La concurrence induit une présomption d'effort sur la maîtrise des prix de revient ;
- ✧ Les organisations marchandes ne sont pas épargnées par le désordre organisationnel ;
- ✧ L'absence de concurrence n'induit pas une présomption de gabegie chez l'opérateur unique ;

- ✧ La dimension d'un monopole induit un potentiel d'économies d'échelle ;
- ✧ La comparaison étant très incertaine, on peut simplement conclure :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (C_{Ri}) \neq C_{Rp}$$

Concernant les externalités, à conditions extérieures égales, on admettra que :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (E_i) = E_p$$

A périmètre égal, il y a donc de bonnes chances pour que :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (X_i) > X_p$$

$$\sum_{i=1}^{\infty} (VA_i) > VA_p$$

Faut-il pour autant conclure que le secteur marchand produit plus, et avec plus de valeur ajoutée que le service public ? Intéressons-nous à l'hypothèse du « périmètre égal » : l'expérience montre que l'offre marchande ne s'intéresse pas à l'ensemble de la demande publique.

2. ENTREPRISES PUBLIQUES ET MARCHANDES NE COUVRANT PAS LE MÊME PÉRIMÈTRE DE LA DEMANDE, LA COMPARAISON DOIT EN TENIR COMPTE

Il existe une part de la demande publique que refusent de couvrir les entreprises marchandes :

$$\sum_{i=1}^{\infty} (D_i) < D_p$$

La demande publique se répartit donc en une part « hors marché » et une part « marchande » :

$$D_p = D_{hm} + D_m$$

$$D_{hm} = D_p - \sum_{i=1}^{\infty} (D_i)$$

$$D_m = \sum_{i=1}^{\infty} (D_i)$$

Dans la production d'un monopole public, nous pouvons dès lors distinguer ces deux parts :

$$X_p(D_p) = X(D_{hm}) + X(D_m)$$

Il revient donc à la collectivité de payer la part de la demande publique que le secteur marchand refuse de

couvrir, comportant un service ordinaire d'une part, et un service d'exception d'autre part :

⇒ Nommons demande « sub-marché » (Dsm) l'ensemble des petits besoins – trop nombreux à traiter individuellement et trop peu rémunérateurs pour un entrepreneur, tant ils sont aisés à satisfaire ;

⇒ Nommons demande « ultra-marché » (Dum) l'ensemble des besoins nécessitant des compétences spécifiques et des moyens hors normes dans lesquels l'entrepreneur ne souhaite pas investir tant le prix qu'il faudrait les facturer est hors des moyens d'un individu.

$$D_{hm} = D_{sm} + D_{um}$$

Le prix de la tranquillité publique est égal à la dotation budgétaire nécessaire pour couvrir la demande hors marché, dans ses deux composantes.

La couverture de Dsm, part basique de la demande publique, pourrait être considérée comme le niveau de service public minimum à couvrir par les infrastructures et les équipes de base disséminées sur l'ensemble du territoire :

$$X_p \text{ minimum} = X(D_{sm})$$

La couverture de Dum, part exceptionnelle de la demande publique, pose un autre problème car les moyens à employer sont considérables au point de croître de façon exponentielle au fur et à mesure que l'on cherche à couvrir toutes les situations possibles :

$$X(x \% Dum) = e^{x\%Dum}$$

Comme l'efficacité de l'effort est soumise à la loi des rendements décroissants, il existe un pourcentage λ de Dum au-delà duquel il est inutile d'aller. D'où :

$$X_p \text{ maximum} = X_p(\lambda \% Dum) + X_p(D_{sm}) + X_p(D_{um})$$

Il apparaît clairement que la comparaison de la production et de la valeur ajoutée entre le secteur public et le secteur marchand n'est possible que sur la part marchande de la demande.

La proposition $\sum_{i=1}^{\infty} (X_i) > X_p(D_m)$ s'éclaire d'un jour nouveau : Il y a un prix payé par la collectivité du fait de l'ouverture du marché à la concurrence d'entreprises marchandes :

Prix de l'ouverture à la concurrence =

$$\sum_{i=1}^{\infty} (X_i) - X_p(D_m)$$

Si la partie monétarisée des échanges sociaux est importante, cela n'en reste qu'une fraction. Prétendre payer d'argent les prestations de son conjoint constitue au mieux une muflerie impardonnable, sinon un motif de divorce, voire un mobile de meurtre. Il appartient donc à la collectivité de débattre des bénéfices non monétaires de l'ouverture à la concurrence et du prix qu'elle consent à payer pour cela.

Les marchés concurrentiels ont fait la preuve de leur utilité et de leur efficacité, dans le cadre d'une régulation opérée par une autorité publique apte au débat interne.

Néanmoins, rappelons que « l'autorégulation des marchés » est une ineptie contredite par les faits de tous les jours.

Contentons-nous d'en appeler à l'expérience enfantine du jeu de Monopoly : tous partent à égalité de ressources, le hasard introduit de petites inégalités aussitôt exploitées par les individus favorisés, et le phénomène s'emballe jusqu'à ce qu'un seul ait ruiné tous les autres qui se trouvent privés de tout moyen d'action. Cette évolution du jeu est si systématiquement reproductible, qu'elle vaut prédiction certaine ; il y manque une autorité pour corriger, par l'impôt, l'effet du hasard et l'exploitation induite d'une position de force. La société étant le cadre que se donnent les individus pour agir, une quelconque caution publique à un système qui ôte précisément tout moyen d'action aux individus serait d'une perversion totale. La « loi du marché » est l'évacuation de toute loi, ce n'est que celle du plus fort, c'est la destruction du pacte social.

3. SUR LA PART MARCHANDE DE LA DEMANDE, COMPARER ENTREPRISES PUBLIQUES ET PRIVÉES SUR LA BASE DE LA VALEUR AJOUTÉE N'A PAS DE SENS

Concernant la valeur ajoutée, nous avons établi précédemment : $\sum_{i=1}^{\infty}(VA_i) > VAp(Dm)$

Si l'on retient ces deux hypothèses :

$$P_p = 0$$

$$\sum_{i=1}^{\infty}(C_{Ri}) - CR_p(Dm) = 0$$

alors la comparaison : $\sum_{i=1}^{\infty}(VA_i) - VAp(Dm) > 0$

se détaille ainsi :

$$\sum_{i=1}^{\infty}(P_i) + [\sum_{i=1}^{\infty}(A_i) - Ap] + [\sum_{i=1}^{\infty}(C_{Mi}) - C_{Mp}] + [\sum_{i=1}^{\infty}(C_{Si}) - C_{Sp}] > 0$$

Au-delà de la question du profit, le supplément apparent de Valeur Ajoutée du secteur privé exprime surtout ses investissements redondants, ses surcoûts de mise sur le marché et ses surcoûts de structures.

Remarquons en outre que l'hypothèse sur les prix de revient $\sum_{i=1}^{\infty}(C_{Ri}) - CR_p(Dm) = 0$ peut elle-même poser question. En effet, la comparaison des coûts de revient entre un contexte d'économie de service public et un contexte marchand ne porte pas tant sur l'efficacité de l'organisation que sur la comparaison du niveau de prix payé pour l'ensemble des ressources. La grande différence entre une économie marchande et une économie non marchande étant la recherche du profit individuel, il est permis de penser que le niveau général des prix payés en contexte marchand est supérieur à ce qu'il serait en contexte non marchand.

Les biais structurels dans l'évaluation de la valeur ajoutée entre entreprise à but lucratif et entreprise à but social rendent vide de sens la comparaison. De plus, la valeur ajoutée n'est pas un indicateur de performance économique, comme il sera démontré ci-dessous.

4. COMMENT COMPARER LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR A BUT LUCRATIF ET CELLE DU SECTEUR A BUT SOCIAL ?

La question de l'efficacité économique de l'organisation se pose autant en contexte marchand qu'en contexte non marchand.

Le supplément d'efficacité supposé d'une entreprise marchande pour compenser son supplément de coût est une assertion sans fondement ; marchande ou non, l'entreprise comporte un degré de désorganisation qui l'empêche de réaliser tout son potentiel de création de valeur.

Concernant l'efficacité économique interne d'une organisation, l'indice IBET© (Indice du Bien-Etre au Travail) proposé par Victor Waknine est particulièrement pertinent car il met en évidence la perte de valeur due au désordre organisationnel et à ses impacts. Spécifique à chaque unité de travail, l'IBET se déduit des IMET – « Indicateurs du Mal-Etre au Travail » – comme une dégradation de la Valeur Ajoutée.

La formulation de l'IBET pour une entreprise marchande se fonde sur la Valeur Ajoutée :

L'excédent brut d'exploitation (EBE en français, EBIT en anglais) représente ce qui est disponible pour les investissements, la rétribution des partenaires financiers et la contribution aux charges de l'Etat.

Pour l'investisseur s'intéressant en priorité à la maximisation de l'EBIT, nous pouvons affirmer sans grand risque :

$$EBIT \text{ potentiel} = EBIT \text{ réalisé}^* + EBIT \text{ non réalisé}^*$$

* « réalisé » s'entend « réalisé par l'équipe opérationnelle correspondant à l'unité de travail »

Ceci posé suffit à montrer que l'EBIT mesuré par la comptabilité traditionnelle n'informe pas sur la performance de l'équipe opérationnelle, c'est-à-dire sur le niveau qu'elle atteint par rapport à son potentiel. L'actionnaire est en droit d'être mieux informé !

S'il y a une impossibilité méthodologique à évaluer une valeur non créée, les contrôleurs de gestion savent, de longue tradition, évaluer les gaspillages ; certaines de ces dépenses trahissent les situations de mal-être dont elles nous donnent une mesure économique : nommons-les IMET©, Indicateurs du Mal-Etre au Travail.

Les principaux sont les suivants :

- ⇒ L'indicateur d'absentéisme.
- ⇒ L'indicateur de turn-over (démissions, mobilités forcées, ruptures négociées) et taxes jeunes, handicapés et séniors.
- ⇒ L'indicateur d'AT et MP + Couvertures Santé et Prévoyance.
- ⇒ L'indicateur de désengagement déclaré (Grèves, Contentieux, Procédures).
- ⇒ L'indicateur des mesures de soutien collectif (Formation, Audits, Diagnostics, Expertises, Prévention, Coaching, Tickets, Conciergerie, Crèches, ...).
- ⇒ L'indicateur de perte de qualité subite et perçue des processus et projets.
- ⇒ L'indicateur de perte de productivité de l'UT avant et après restructuration.
- ⇒ L'indicateur de retard et délais nouveaux des processus et projets.

Nous proposons donc d'évaluer l'EBIT non réalisé selon la simple formule :

$$\text{EBIT non réalisé} = \Sigma \text{IMET}$$

La valeur ajoutée représente la création de valeur issue de l'effort collectif des équipes opérationnelles. C'est pourquoi nous faisons le choix de rapporter la somme des IMET à la valeur ajoutée pour calculer l'IBET selon la formule : $\text{IBET} (\%) = 100 \times (\text{VA} - \Sigma \text{IMET}) / \text{VA}$

D'où l'on déduit que : $\Sigma \text{IMET} = \text{VA}(1 - \text{IBET})$

La conclusion n'est pas pour surprendre : $\text{EBIT non réalisé} = \text{VA}(1 - \text{IBET})$

Pour une entreprise fonctionnant sans but lucratif, le calcul de son IBET se référera plutôt à la valeur de la production.

En effet, l'indicateur de performance d'une entreprise à but lucratif se doit de tenir compte du profit dégagé, et c'est ce que permet l'utilisation de la valeur ajoutée comme base de calcul. Cette motivation n'existant pas pour une entreprise à but non lucratif, l'utilisation de la production comme référence pour un calcul de performance y prend un meilleur sens.

C'est une proposition de convention pour tenir compte du contexte du service public, sachant qu'il est également possible d'établir une valeur ajoutée comptable en secteur public, le chiffre d'affaire étant évalué à hauteur du budget de fonctionnement octroyé par l'autorité publique.

Dans ce cas, l'IBET© se déduit des Indicateurs du Mal-Etre au Travail (IMET) comme une dégradation de la Production (Xp), et permet une évaluation de la performance cachée (Production perdue) :

$$\text{IBET} (\%) = 100 \times (\text{Production} - \Sigma \text{IMET}) / \text{Production}$$

$$\text{Production perdue} = \Sigma \text{IMET} = \text{Production} \times (1 - \text{IBET})$$

Prenons un exemple pour éclairer l'efficacité économique du fonctionnement d'une équipe de sapeurs pompiers d'une grande ville :

Pour un budget de 3 millions d'Euros, si l'IBET est de 70 %, c'est l'équivalent du tiers du budget qui ne sert pas aux interventions – soit 100 interventions si le coût moyen est à 10 €k et un nombre de vies humaines sauvées que les statistiques doivent permettre d'évaluer (20 vies si 20 % des interventions sont déterminantes pour le pronostic vital de la victime, par exemple).

5. LA DEMANDE EST ARTIFICIELLEMENT GONFLÉE DANS UNE ÉCONOMIE A BUT LUCRATIF ; LE BUDGET PUBLIC DOIT EN TENIR COMPTE

Nous avons établi un critère de performance économique de la prestation des sapeurs-pompiers, mais cela ne nous dit toujours pas si le niveau du budget consacré par la collectivité à son équipe de sapeurs-pompiers se situe à un niveau adéquat pour répondre à la demande. Nous avons supposé jusqu'ici la demande comme une grandeur stable ; or cela est profondément faux. Pour le comprendre, distinguons différents niveaux de la demande :

- ⇒ La Demande Latente (DL) dépend de plusieurs paramètres – des contraintes personnelles variables d'un individu à l'autre, une propension à l'avidité propre à chacun et variable selon le type de bien, un ensemble d'incitations externes (la mode,

la publicité ...), des contraintes externes (par exemple, le marché pourrait proposer des ampoules inusables mais ne propose que des ampoules calibrées pour 1000 heures d'usage) .

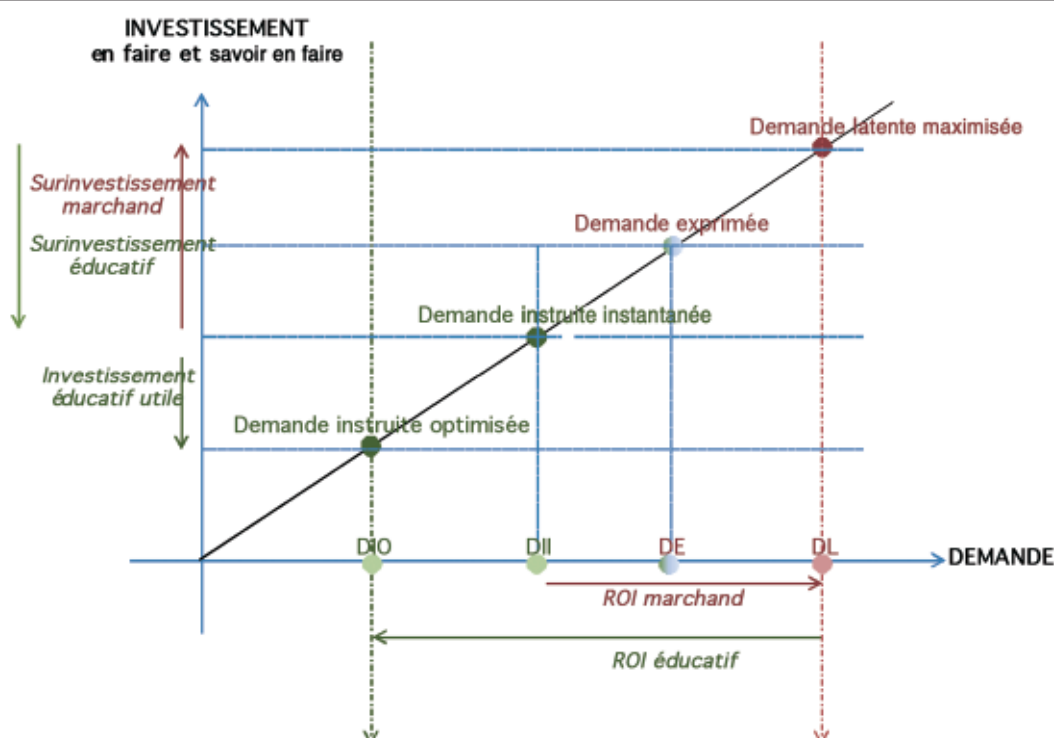
- La Demande Instruite Instantanée (DII) correspond à une demande éclairée dans l'état actuel des connaissances et du contexte, dans le respect de soi, d'autrui et de son environnement : la consommation d'essence et les besoins de réparation sont moindres si l'ensemble des conducteurs conduisent prudemment.
- La Demande Instruite Optimisée (DIO) est une cible accessible grâce à des investissements publics dans la recherche et développement, ainsi que dans la diffusion de la connaissance auprès du public.
- La Demande Exprimée (DE), la seule que nous ayons envisagée jusqu'à présent.

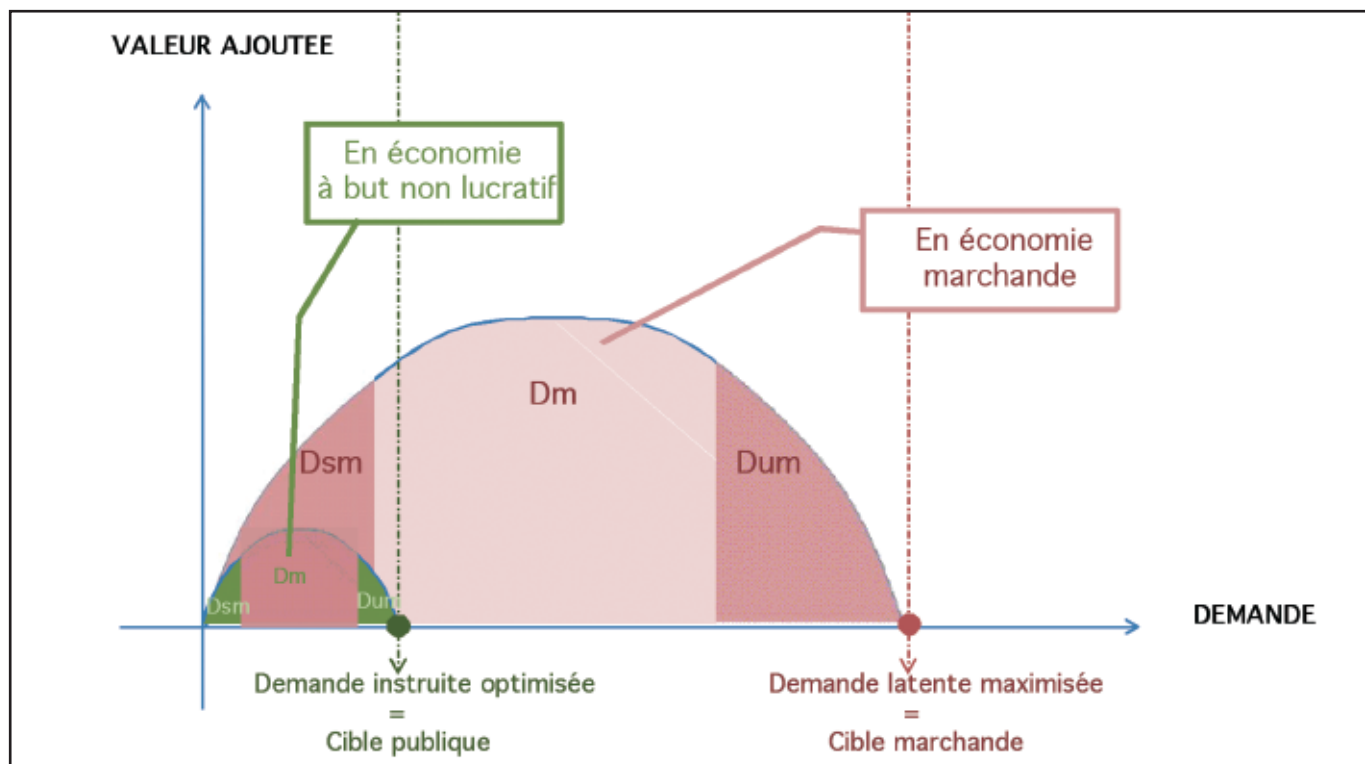
Le niveau général de l'instruction a un impact déterminant sur le niveau de la demande exprimée ; cette instruction se construisant dans le débat contradictoire et la confrontation au réel, elle constitue un bien – collectif plus qu'individuel – qui augmente avec la qualité du dialogue social et diminue avec le désordre social.

L'ouverture d'un marché à la concurrence marchande n'est pas neutre par rapport au niveau de demande exprimée. Dans un tel cas, les compétiteurs multiplient les incitations à consommer, et résistent difficilement à la tentation manipulatoire pour contraindre la demande, l'exemple des ampoules – déjà évoqué – étant emblématique : la demande latente (DL) augmente.

Dans le même temps, la mise en compétition généralisée des acteurs est destructrice des comportements altruistes et des comportements coopératifs. De façon connexe, le surcroît de conduites à risques pour l'individu et pour la collectivité induit un surcroît de sinistralité auquel il faut bien faire face. A égalité d'effort d'investissement dans l'instruction publique, l'impact de l'investissement promotionnel marchand fait augmenter la demande exprimée (DE).

Au total, sous la pression des marchands, DE augmente fortement mais cela dans ses trois composantes : sub-marché (Dsm), marché (Dm), ultra-marché (Dum). Si les pouvoirs publics ne renforcent pas les moyens des services publics, le surcroît non couvert de demande hors marché induit des frustrations et de la colère.





Les objectifs de l'investissement d'intérêt public et ceux de l'investissement d'intérêt marchand étant distincts, le retour sur investissement de ces deux types d'investissements s'analyse de façon différenciée :

Le ROI (Return On Investment ou Retour sur investissement) d'un investissement d'intérêt public s'analyse en trois parts :

- ✧ Le succès de la lutte contre les excès des marchands : $DE - DL$
- ✧ Le succès de l'éducation de la demande : $DII - DE$
- ✧ Le succès de l'éducation de l'offre : $DIO - DII$

Le ROI d'un investissement d'intérêt marchand s'analyse différemment :

- ✧ L'élévation de la demande au-delà du nécessaire : $DE - DII$
- ✧ L'élévation de l'appétence globale à consommer : $DL - DE$

Dans cette perspective, l'on voit clairement que la loi de l'offre et de la demande – en l'absence d'éducation et de régulation sociale – nous offre le choix entre deux tyrannies : celle de l'ignorance ralliée à la sottise ou celle de la cupidité et de l'intempérance réunies ; elle ouvre aux hâbleurs le boulevard de la tromperie.

6. DANS LE CADRE DE LA L.O.L.F. ET DE LA R.G.P.P., LA MAÎTRISE BUDGÉTAIRE NE MAÎTRISE NI LE NIVEAU DE LA DEMANDE PUBLIQUE, NI LE NIVEAU DE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DES SAPEURS-POMPIERS

Pour ceux qui penseraient qu'une ouverture d'un secteur public à la concurrence favoriserait une baisse de la dépense pour la collectivité, nous venons de mettre en évidence qu'ils jouent avec le feu :

- ✧ A prestation égale, l'ensemble des marchands mis en concurrence ont un ensemble de coûts supplémentaires qu'ils doivent répercuter sur le consommateur ;
- ✧ Les marchands ne souhaitent pas couvrir l'ensemble de la demande publique, et il incombe à la collectivité de couvrir cette part de la demande non couverte par eux ;
- ✧ Sous la pression des marchands, la demande exprimée globale augmente, dans sa partie marchande mais également dans sa partie non marchande ;
- ✧ Le recul des comportements altruistes et de coopération augmente la sinistralité et les coûts collatéraux pour la collectivité ;

- ✧ Ni la valeur ajoutée dans le secteur marchand, ni le niveau des coûts dans le secteur public ne sont des indicateurs valables de la performance économique ; dans les deux cas, l'IBET est nettement plus pertinent, sur la base de la valeur ajoutée pour une entreprise à but lucratif, sur la base de la production pour une entreprise de l'économie sociale ;
- ✧ Une pression budgétaire excessive induit des désordres organisationnels qui plombent la performance économique de l'institution ;
- ✧ Rien ne contraindra les marchands à traiter la part de la demande qu'ils jugent insuffisamment rentable ; si les budgets publics sont insuffisants pour couvrir cette part 'hors marché' de la demande publique, c'est le chaos social qui guette, avec ses coûts incommensurables.

Le débat se complexifie lorsqu'une même institution publique répond à des demandes de natures différentes, aux contours flous, et en interaction avec des marchés connexes. C'est le cas des Sapeurs-Pompiers qui traitent :

- ✧ une demande (explicite) d'intervention sur des cas d'urgence avérée, selon une typologie floue ;
- ✧ une demande (implicite) de réduction du coût des opérations curatives – via l'action précédente ;
- ✧ une demande (explicite) d'actions de prévention sur un périmètre flou ;
- ✧ une demande (implicite) de réduction des primes d'assurance – via l'action précédente.

Nous sommes confrontés ici à trois types de marchés distincts – la prévention, le traitement, l'assurance – où la croissance de l'un – la prévention – induit la décroissance des deux autres.

Peut-on mettre sur un même plan la production des entreprises de soin (hôpitaux), des assureurs, des services de prévention (sur lesquels les assureurs se positionnent aux côtés d'autres acteurs dont les Sapeurs-Pompiers) et d'interventions d'urgence des Sapeurs-Pompiers (qui couvrent également une partie des services d'urgence des hôpitaux) ?

Le sens commun devrait inciter les dépositaires de l'autorité publique à hiérarchiser les priorités et la dépense publique de la façon suivante : prévention, interventions d'urgence, réparation, assurance. Or l'actualité nous questionne régulièrement sur ces thèmes et l'expérience nous montre que seul le débat public contradictoire, voire organisé avec la rigueur des débats judiciaires, permet de clarifier chaque cas d'espèce.

EN CONCLUSION, LES SAPEURS-POMPIERS SONT EMBLÉMATIQUES D'UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU SECTEUR PUBLIC À FONDER SUR DE NOUVEAUX INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES.

A ce stade, nous pouvons dire à propos des Sapeurs-Pompiers :

- ✧ Leur « production » s'évalue à hauteur du budget accordé par la collectivité.
- ✧ Le budget que doit leur consacrer la collectivité dépend du périmètre de leur champ d'intervention, des priorités et les moyens requis, ce qui s'évalue dans un débat contradictoire entre parties prenantes. Si toutes les parties prenantes doivent pouvoir prendre part à ce débat, il appartient à l'autorité politique de trancher sur les choix budgétaires.
- ✧ L'efficacité économique du fonctionnement interne de leur organisation ne s'objective efficacement que par la détermination de leur IBET.
- ✧ A ce jour, l'efficacité économique de leur action à l'échelle de la Nation ne pourrait être évaluée que dans un débat contradictoire entre l'ensemble des acteurs.

BRUNO BROCHENIN,

Directeur Associé chez www.mozartconsulting.fr

Editeur du site www.alloboulotbobo.fr