

Stratégie de succès

Savoir évaluer la pertinence d'un PPP et réunir tous les facteurs de réussite

Les hôpitaux ont intérêt à se familiariser avec les formes et les usages des partenariats public-privé (PPP). Quand faut-il y songer? Pour quels projets, avec quels objectifs et avec quels risques? Analyses et recommandations. – Par Olivier Girardin

Pour financer des projets ou rechercher des complémentarités et des synergies au niveau de l'offre de soins, les PPP sont de plus en plus nombreux en Suisse. Pour les tenants du libéralisme, ils représentent une alternative au dirigisme étatique, soit le passage d'un Etat assurantiel et opérateur à celui d'Etat stratège. La Confédération encourage les projets PPP, mais sans en faire un objectif, depuis la mise en œuvre d'une directive émise en 2009 par le Département fédéral des finances. Et le Conseil fédéral de préciser en réponse à une interpellation (14.3925) : «Le PPP est une possibilité parmi d'autres de réaliser et de financer un projet. Il ne doit certes pas être discriminé, mais doit être examiné aussi rigoureusement que les autres modèles destinés à permettre l'accomplissement des tâches.»

Des échecs malgré un contexte favorable

Malgré un contexte favorable, beaucoup de partenariats échouent ou du moins ne permettent pas d'atteindre les résultats escomptés. La cause est souvent imputable à un manque de réflexion préalable quant au modèle à mettre en place ou à une compréhension insuffisante de ce qui peut être attendu d'un PPP. Or les établissements sanitaires publics et privés seront appelés à coopérer de manière accrue à l'avenir; ils ont donc tout intérêt à se familiariser au mieux avec cet instrument et à réaliser leurs premières expériences.

Allier des ressources et des expertises

Dans le secteur de la santé, un PPP vise souvent à combiner des expertises et des ressources, en vue de créer des synergies pour

assurer une meilleure prise en charge des patients. Ceci tout en améliorant la formation et la recherche, avec au final de meilleures performances opérationnelles et financières.

Autrement formulé, une alliance de type PPP devrait permettre d'accéder à des avantages auxquels les deux entités ne pourraient prétendre individuellement. À cet égard, l'alliance permet donc à une organisation d'aller au-delà de l'utilisation de ses ressources internes et d'exploiter des facteurs externes pour atteindre ses propres objectifs stratégiques. Le tableau ci-contre résume les objectifs poursuivis par un PPP et les risques à considérer.

Des succès dans la santé

Dans le secteur sanitaire, plusieurs hôpitaux et cliniques de notre pays ont déjà réalisé des PPP avec succès, tels que l'accord conclu en 2007 entre l'Hôpital cantonal de Lucerne et le Centre suisse des paraplégiques de Nottwil, le partenariat conclu entre la Fondation Cardiocentro et l'Ente Ospedaliero à Lugano ou les partenariats plus récents entre l'Hôpital du Jura bernois et le Swiss Medical Network.

Evaluer sa stratégie PPP

En travaillant avec quelques hôpitaux publics, HPartner a constaté que les directions ne savaient pas toujours comment aborder l'analyse relative à l'opportunité de conclure un PPP. Ceci l'a conduit à la création d'un modèle intitulé «Grille d'évaluation d'un PPP sous forme de scores».

Ce modèle, présenté à la page ci-contre, doit permettre d'évaluer de la manière la plus objective possible les opportunités de partenariats en considérant quatre di-

Objectifs visés

- Aide à l'investissement
- Limitation ou transfert de risques à la partie la plus capable de les gérer
- Expansion plus rapide
- Neutralisation de la concurrence
- Blocage d'autres coalitions
- Suppression de barrières à l'entrée de nouveaux marchés
- Synergies (recettes, coûts, partage des avoirs, image, etc)
- Logique de diversification
- Préservation des masses critiques (volume, qualité) et de l'attrait pour les patients
- Réduction des fuites de patients

Désavantages

- Risque de transfert de know how
- L'entreprise ne doit pas perdre son avantage concurrentiel
- Perte partielle de contrôle (risque de conflits)
- Risque de perte d'indépendance
- Structures de coûts plus élevées du secteur privé (+ attentes de rentabilité de l'actionnaire)
- Evaluation parfois difficile du transfert des risques
- Risque de surévaluation du potentiel des synergies
- Réactions négatives potentielles de la part du public (risque d'image / réputation)

mensions ou groupes de quatre critères, soit:

1. Attributs de base: les critères de cette dimension permettent de positionner le projet de PPP et d'en évaluer la pertinence;

2. Valeur ajoutée du PPP: la valeur ajoutée d'un PPP doit pouvoir être bien cernée. Les critères retenus conduisent à une évaluation qui dépasse les questions financières pour aborder les volets stratégiques, culturels et d'impacts sur l'image et la réputation de l'établissement;

3. Arrangement gagnant-gagnant: le fondement d'un PPP solide est l'existence d'un arrangement «win-win» pour les deux partenaires. Si l'on considère le patient, le ni

veau d'impact concerne aussi bien le confort, la qualité et les coûts;

4. Acceptation par les «stakeholders»: cette acceptation est fondamentale pour permettre la réalisation d'un PPP. Les critères proposés testent d'abord la nécessité d'un partenariat puis la pertinence de la solution retenue. Ceci conduit à souligner un principe clef: le choix d'entrer dans un PPP doit relever des acteurs du terrain.

Au-delà des oppositions

Or les arguments des opposants aux PPP sont nombreux:

- L'économie privée colonise le secteur public;
- Le PPP est un moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires, ou pire encore de

dissimuler l'emprunt public tout en fournissant aux entreprises privées des garanties de profit à long terme accordées par l'État;

- Le PPP a pour effet l'éviction de petits et moyens établissements dont la capacité d'investissement est limitée;
- Les entreprises privées ne visent que la réalisation de bénéfices leur permettant de rentabiliser leurs investissements ;
- Enfin, il est faux de prétendre que le privé sait mieux faire, plus vite et surtout beaucoup moins cher que le public.

Les arguments des personnes sceptiques ne manquent pas. Est-ce une raison pour ne pas se lancer? Certainement pas, d'autant que les succès sont nombreux. Cette dynamique va bien dans le sens de l'histoire. ■

Suite en page 14

Grille d'évaluation d'un PPP sous forme de scores		Scores attendus	Notre évaluation du PPP proposé
1. Attributs de base			
L'image / la réputation du partenaire sont-elles bonnes?	1	1	
Le partenariat représenterait-il une entrave à la concurrence?	0	0	
Le PPP renforce-t'il notre position concurrentielle?	1	1	
Avons-nous un concept clair de réalisation du PPP proposé?	1	0	
Scores totaux	3	2	
2. Valeur ajoutée du PPP			
Le PPP représente une source d'investissement attractive?	0	1	
Le PPP permet de résoudre un problème stratégique sérieux que nous avons?	1	1	
Notre culture s'en trouvera-t-elle renforcée?	0	0	
Le PPP générera-t-il un réel gain d'image / de réputation?	1	0	
Scores totaux	2	2	
3. Arrangement win-win			
Le niveau d'impact pour nos patients est-il suffisamment avantageux?	1	1	
L'impact sur nos parts de marché est-il positif?	1	1	
L'impact sur nos marges financières est-il favorable?	0	0	
Les risques financiers sont-ils bien maîtrisables et acceptables pour nous?	1	1	
Scores totaux	3	3	
4. Acceptation par nos «stakeholders»			
Le PPP répond-t-il à un besoin en lien avec notre mission et notre vision?	1	1	
Le PPP proposé est-il la meilleure alternative possible pour réaliser nos objectifs?	1	0	
Nos médecins et autres collaborateurs vont-ils soutenir cette approche de PPP?	1	0	
Nos autres «stakeholders» vont-ils soutenir cette approche de PPP?	1	1	
Scores totaux	4	2	

Source: Hpartner 2017 ©

0 = non / 1 = oui

Pour appliquer ce modèle en pratique, la première étape consiste à considérer un partenariat particulier et à l'évaluer en regard des 16 critères ou questions du modèle. Ces questions doivent être répondues par un non (valeur 0) ou par un oui (valeur 1).

En transcrivant ces résultats sur un diagramme de Kiviat (en radar), le décideur peut en un coup d'œil évaluer les écarts existants entre les scores attendus et la perception des bénéficiaires envisagés du PPP.

A noter que cet instrument peut également être très utile pour comparer deux partenariats potentiels différents sur un même projet de PPP.

Dans cet exemple théorique, le projet présente au moins deux grosses faiblesses. Il manque un concept clair de réalisation du PPP proposé, ce qui est un réel handicap à corriger. Plus grave, l'évaluation de l'acceptation par les «stakeholders» fait ressortir des refus de soutiens, ce qui peut s'avérer être rédhibitoire pour la réalisation du projet.

Cinq règles pour réussir un bon PPP

Pourquoi porter seul le poids d'un développement lorsqu'il est possible, au sein d'un PPP, d'être plus fort et d'atteindre un objectif stratégique clef? Cependant, réussir ce type de démarche nécessite de suivre cinq règles de base, en répondant correctement aux questions ci-dessous.

Un PPP pour quoi?

C'est évidemment la première règle à suivre pour mettre en place un PPP rentable et efficace: il faut avoir des objectifs clairs et un plan. Inutile de perdre son temps à chercher des partenaires si vous ne savez pas ce que vous allez proposer, ce que vous attendez de l'alliance et ce pour quoi vous le faites.

Un PPP avec qui?

Une fois les objectifs déterminés et le modèle de partenariat décidé, les candidats seront identifiés et analysés. Une proposition détaillée pourra alors être formulée et servir d'entrée en matière avec les candidats envisagés.

Le PPP est-il gagnant-gagnant?

Les PPP n'ont une chance de réussir que dans la mesure où ils représentent et protègent en priorité les intérêts de la collectivité. Les principes d'un partenariat gagnant-gagnant sont l'équité, la transparence, un bénéfice mutuel ainsi que le respect des contraintes de chacun.

Quel modèle mettre en place?

Les partenariats peuvent prendre soit la forme de contrats de service, de contrats de gestion ou de conception-construction-exploitation voire concessions. D'un point de vue juridique, les parties peuvent constituer un consortium sous forme de société simple ou créer une «société de projet» dotée d'une personnalité juridique (par ex. société anonyme, association, fondation, ...).

Les deux principales catégories de PPP sont les PPP d'acquisition et les PPP de prestations. Dans le premier cas, les partenaires publics sont les auteurs d'une commande, les partenaires privés sont des fournisseurs ou mandataires qui se chargent de la planification, de la construction, du financement et de l'exploitation. L'établissement public coordonne le tout et exerce la haute surveillance. Dans le se-

cond cas, l'établissement public décide de ne pas ou de ne plus accomplir une tâche publique seul, mais de faire intervenir des partenaires privés. Il n'y a plus alors l'auteur de la commande d'une part et le fournisseur d'autre part; les partenaires publics et privés recherchent une solution commune dans le cadre d'une organisation de projet ou d'une société fondée à cet effet.

Comment formaliser puis faire vivre le PPP?

La conclusion d'un PPP nécessite un soin extrême dans la définition du modèle, des responsabilités réciproques et des partages de risques. La mise en place doit ensuite se faire de manière progressive, en laissant le temps nécessaire aux parties pour s'ajuster, notamment au plan des cultures, des processus et des pratiques. Puis, l'animation du PPP doit être organisée et dotée d'une solide gouvernance avec des rendez-vous réguliers pour s'assurer que le projet commun avance dans la direction souhaitée.

L'importance des facteurs «soft»

Choisir le bon partenaire et le juste modèle peut s'avérer risqué avec de lourdes implications à long terme. Les études et l'expérience confirment que le succès ne dépend pas seulement des questions techniques et méthodologiques, mais aussi fortement des facteurs «soft» tels que la confiance et la compatibilité des cultures d'entreprise en présence.

Au final, le plus important facteur de réussite demeure la capacité partenariale des participants. Les partenaires doivent être capables de communiquer de manière ouverte, de se faire confiance et d'avoir une vision convergente du projet. Les parties doivent devenir de véritables partenaires et accepter de trouver un juste compromis, quant à leurs objectifs et leurs valeurs qui risquent souvent d'être conflictuels. ■



Olivier Girardin, directeur et partner Hpartner, Borex; olivier.girardin@hpartner.com

Grundsätze für erfolgreiche PPP

Öffentliche und private Gesundheitseinrichtungen sind aufgerufen, enger zusammenzuarbeiten. Es liegt daher in ihrem Interesse, sich mit PPP vertraut zu machen, betont Berater Olivier Girardin, der eine Analyse und Empfehlungen abgibt. PPP bieten klare Vorteile in Bezug auf Risikoteilung und Investitionen, Schnelligkeit der Ausführung, Synergieeffekte und Diversifizierung. Sie bergen aber auch Risiken des Verlustes von Unabhängigkeit und Kontrolle, negativer Reaktionen der betroffenen Akteure und einer Überschätzung des erwarteten Nutzens. Der Autor stellt hier ein Bewertungsraster vor, um anhand von 16 Fragen die Relevanz von PPP, deren Mehrwert und Erfolgchancen zu beurteilen. Zum Beispiel: Ist der Ruf des Partners gut? Besteht ein klares Konzept, um die vorgeschlagene PPP zu erreichen? Verstärkt PPP die Wettbewerbsposition? Kann mit einer PPP ein ernsthaftes strategisches Problem gelöst werden? Ist sie eine attraktive Investitionsquelle? Sind die finanziellen Risiken beherrschbar? Werden die Ärzte und Mitarbeiter diesen Ansatz unterstützen?

Darüber hinaus stellt Olivier Girardin fünf Regeln für eine erfolgreiche PPP vor: Definition klarer Ziele, Analyse potenzieller Partner, Sicherstellung des Gewinns der PPP, Auswahl des am besten geeigneten Modells und sorgfältige Definition von Governance und Rechenschaftspflicht. Und schliesslich dürfen Faktoren wie Vertrauen, kulturelle Kompatibilität und Dialogfähigkeit nicht unterschätzt werden. ■