

Appels à projets (AAP) : une nouvelle modalité d'action publique en croissance dans le secteur de l'emploi et de la formation

Source : « Les 'appels à projets' : application aux politiques de l'emploi » - La note d'analyse Travail emploi du CAS (centre d'analyse stratégique), n° 256 de décembre 2011. Document téléchargeable [en cliquant](#).

Appels à projets (AAP) : cadre juridique, définition et fondements de la procédure

Apports de la [circulaire du 18 janvier 2010](#) :

- un **cadre général à l'utilisation des AAP** (jusqu'à il n'existait en France aucun encadrement de cette procédure régulant les relations entre les pouvoirs publics et les associations) ;
- **une définition** de l'appel à projets.

=> NB : l'AAP n'a pas de valeur juridique en soi. Il correspond à une procédure 'interne' de sélection de bénéficiaires de subvention et se contractualise ensuite par la signature d'une convention de subvention (document juridique).

Définition d'appel à projets (AAP) :

« Dans le cadre des appels à projets, la **collectivité publique a identifié une problématique mais n'a pas défini la solution attendue**. L'appel à projets ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte »

En cela, l'**appel à projets se différencie** :

- => **de la procédure d'appel d'offres** qui porte sur une prestation de service prédéfinie à réaliser ;
- => **du subventionnement direct** dans la mesure où l'initiative privée est provoquée (donc non spontanée) et que l'attribution de subventions via un AAP repose sur une mise en concurrence des candidats et sur leur capacité à répondre au besoin émis par les pouvoirs publics.

En synthèse, **3 éléments fondent une procédure d'AAP** pour une collectivité, le passage :

- 1) d'une production interne à **une production externalisée** ;
- 2) d'une logique de commande à **une logique de partenariat** ;
- 3) d'une logique d'offre à une **logique davantage axée sur la demande**.

2 exemples de fonds publics fléchés par AAP sur le secteur Emploi / Formation

L'AAP offre un cadre pour identifier d'abord et évaluer ensuite des initiatives innovantes mises en œuvre avec le concours de la société civile :

➤ **Le FEJ : Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse**

Créé en 2009, il a pour objet de favoriser la réussite scolaire des élèves et d'améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de 25 ans. Il finance des expérimentations répondant à leurs besoins prioritaires, sélectionnées après une procédure d'appel à projets. Le but est de pouvoir apporter la preuve de la réussite d'un nouveau programme avant son éventuelle généralisation.

Depuis sa création, le FEJ a lancé 11 AAP et reçu plus de 1 500 projets : plus de 380 expérimentations ont été retenues en France.

➤ **Le FPSPP : Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels**

Ce fonds a été institué par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24/11/2009. Il a pour mission la (re)qualification des salariés et des demandeurs d'emploi (DE).

A cet effet, une convention cadre a été signée par les partenaires sociaux et l'État. Elle définit pour 3 ans les publics et actions éligibles : la priorité est accordée aux demandeurs d'emploi et aux salariés les moins qualifiés des TPE/PME, deux publics traditionnellement sous-représentés dans l'accès à la formation professionnelle.

Chaque année le FPSPP doit, par AAP, contribuer à la formation de 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et de 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'en 2009. Le budget alloué à ces projets a représenté plus de 400 millions d'€ : à la fin de l'exercice 2010, 132 opérations étaient financées et suivies par le FPSPP.

AAP : une procédure entre appel d'offres et subvention directe

Enjeux, objectifs et modalités génériques d'application

Enjeux de la mise en place d'AAP :

- **procédure à potentiel** pour favoriser une action publique efficiente, efficace et innovante en matière de politiques d'emploi, dans un contexte de croissance modérée, de chômage élevé et de réduction des déficits budgétaires ;
- contexte favorable pour la **recherche de nouveaux modes de partenariats entre puissance publique et société civile**, pour répondre à la demande des citoyens d'être mieux informés vis-à-vis des politiques publiques et face à la complexification des besoins, offrir des nouveaux services plus spécialisés et individualisés.

Objectifs du recours aux AAP :

- faire des gains d'efficience par la mise en concurrence et le fléchage stratégique des fonds publics (**économies**) ;
- obtenir une meilleure adéquation entre besoins des usagers et services offerts les pouvoirs publics (**adéquation**) ;
- favoriser le développement de l'innovation par la liberté d'initiative laissée aux acteurs privés (**coproduction**).

Spécificités des AAP en tant que modalité de mise en œuvre d'actions publiques :

- **technique intermédiaire** entre l'appel d'offres (marché public) et le subventionnement direct ;
- recours simultané à la commande publique et à des **partenariats publics-privés** ;
- **nouvelle répartition des risques et coûts** associés de l'action publique entre acteurs publics et société civile.

Questionnements et pistes d'accompagnement pour un recours efficace aux AAP

Si le recours à la procédure d'appel à projets est encadré depuis 2010 par une circulaire, elle reste une source de questionnements et d'insécurité juridique pour les acteurs.

En effet, la conception des AAP pose plusieurs difficultés en pratique, dont :

- la **définition des objectifs** et des **critères d'évaluation** des projets d'une part ;
- la **formalisation des attentes** et le choix des **critères de sélection des candidats** d'autre part.

C'est pourquoi il semble préférable de **développer les AAP en privilégiant dans un premier temps des expérimentations**, afin d'en **identifier les conditions d'efficacité**. A ce jour, il existe en effet peu d'éléments permettant de caractériser les conditions qui garantiraient justement les bénéfices liés à l'externalisation de l'action publique à des acteurs dits de « terrain », les plus à même de réaliser les projets par leur connaissance plus fine de leur environnement et donc des besoins de leur territoire.

En outre, **3 écueils à éviter** sont évoqués par le CAS (centre d'analyse stratégique) :

- la question de la **légitimité des « coproducteurs »** et le **risque de « capture »** des financements publics, des thèmes abordés et des types de services produits par quelques acteurs influents ;
- le **risque de clientélisme** dans l'attribution de fonds, plus important de par la souplesse de la procédure d'AAP que dans celle de l'appel d'offres ;
- la **rareté des évaluations** des coproductions et donc le manque de données fiables pour repérer les projets efficaces et leur coût.

A ce jour, 2 principales catégories d'appel à projets semblent plus adaptées pour maintenir un équilibre le cadrage des besoins par une collectivité et la liberté d'initiative pour les coproducteurs :

- 1) AAP visant à **apporter des réponses innovantes à une problématique structurelle non résolue**, pour laquelle une offre de service relativement riche existe déjà.

Exemple : l'insertion professionnelle des jeunes où il s'agit principalement d'inciter les acteurs en place à renouveler leurs pratiques et/ou de soutenir l'émergence de nouveaux acteurs.

- 2) AAP visant à **soutenir l'émergence d'une offre de service dans un champ thématique « sous-investi »**, où les acteurs en présence et les services proposés sont considérés trop peu nombreux ou inexistant.

Exemple : l'accompagnement social des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi pour lequel un AAP a défini un objectif de soutien à la création ou au développement d'un marché de service et/ou d'un tissu d'acteurs sur un thème précis.

En conclusion, le CAS a émis 3 propositions pour un recours progressif et raisonné aux AAP :

- * **Accompagner et outiller les acteurs** ⇔ pour un recours efficace aux appels à projets (élaboration d'un guide méthodologique sur le cadre juridique des AAP + Actions de professionnalisation en appui de ce guide)
- * **Créer un « Fonds d'innovation pour l'emploi »** ⇔ pour **décloisonner les financements des AAP, en améliorer le pilotage et la cohérence dans son usage** (projets gérés aujourd'hui par l'Etat, les Régions, départements et partenaires sociaux)
- * **Expérimenter un financement d'AAP aux résultats obtenus** ⇔ pour instaurer une 'obligation à impact social'