Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Centre d'analyse stratégique

Décembre 2011
n° 256
LA NOTE D'ANALYSE
Travail Emploi

Les "appels à projets" : application aux politiques de l'emploi

Alors que les pays de l'OCDE font face à des défis croissants pour mettre en œuvre des politiques de l'emploi efficientes, les appels à projets ont un potentiel intéressant pour renouveler les modes d'action publique. Technique intermédiaire entre l'appel d'offres et la subvention, ils peuvent être porteurs de gains d'efficience (par la mise en concurrence et le fléchage stratégique des fonds publics), d'une meilleure adéquation entre les besoins des usagers et les services offerts (par la participation de la société civile à leur élaboration) ainsi que d'innovation (par la liberté d'initiative laissée aux acteurs privés). Mais cette méthode, qui répartit différemment entre acteurs publics et société civile les risques et les coûts associés à l'action publique, suscite des questionnements auxquels la puissance publique doit répondre si elle entend y recourir davantage (partage des responsabilités, professionnalisation des acteurs, sécurité juridique, financements, évaluation des résultats, etc.). Cela exige de développer de façon progressive et raisonnée le recours aux appels à projets dans les politiques de l'emploi. ■

PROPOSITIONS

1. **Accompagner et outiller les acteurs pour favoriser un recours efficace aux appels à projets dans les politiques de l'emploi :**
   - **élaborer un guide méthodologique spécifique au champ de l'insertion professionnelle qui dresse une typologie des appels à projets ;**
   - **en s'appuyant sur ce guide, mener des actions pédagogiques auprès des parties prenantes sur les modalités pratiques ainsi que sur les conditions juridiques du recours aux appels à projets (sessions de formation courtes, notamment auprès des services juridiques des collectivités locales) ;**
   - **si nécessaire, à terme, consacrer juridiquement la procédure des appels à projets.**
2. **Créer un "Fonds d'innovation pour l'emploi" pour décloisonner les financements des appels à projets et en coordonner l'usage.**
3. **Expérimenter, en partenariat avec des intermédiaires volontaires du secteur du "capital risque solidaire", un appel à projets avec financement aux résultats, sous la forme "d'obligations à impact social" (*social impact bonds*).**

LES ENJEUX

Depuis les années 1980, les pays de l'OCDE font face à des difficultés croissantes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Les défis à relever, qui exigent des États qu'ils renouvellent leurs modes d'action, sont nombreux : besoin de renforcer l'efficience de l'action publique en période de croissance modérée, de chômage élevé et de réduction des déficits budgétaires ; exigence plus grande des citoyens, mieux informés, vis-à-vis des politiques et des services publics ; complexification des besoins nécessitant des services plus spécialisés et individualisés.

Dans ce contexte, le recours à la commande publique et aux partenariats publics-privés a connu une forte croissance. Parallèlement au développement des marchés publics, au travers des appels d'offres, une autre modalité d'externalisation de l'action publique connaît un certain essor dans le champ des politiques sociales : les appels à projets.

Procédure intermédiaire entre la subvention directe et l'appel d'offres, les appels à projets ont été sollicités à plusieurs reprises en France ces dernières années (Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) et continuent de l'être[1].

Comment expliquer cette recherche d'un nouveau mode de partenariat entre puissance publique et acteurs privés ? Les appels à projets représentent-ils une opportunité pour renouveler l'action publique dans le champ des politiques de l'emploi et, le cas échéant, selon quelles modalités et à quelles conditions ?

LES APPELS À PROJETS COMME MODALITÉ D'ACTION PUBLIQUE AU SERVICE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

La sollicitation croissante des appels à projets dans le champ des politiques de l'emploi (voir *infra :* Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, recommandation de la Cour des comptes s'agissant de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, etc.) résulte de deux facteurs :

- le potentiel de cette procédure pour favoriser une action publique efficiente, efficace et innovante ;
- un contexte propice à la recherche de nouveaux modes de partenariats entre puissance publique et société civile.

Une procédure intermédiaire entre l'appel d'offres et la subvention

Procédure hybride entre l'appel d'offres et la subvention directe (encadré 1), l'appel à projets s'est développé de façon pragmatique comme outil de mise en œuvre des politiques publiques. Jusqu'à la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, aucun encadrement de cette procédure n'avait été établi en France.

Cette circulaire, qui fixe un cadre général à l'utilisation des appels à projets, les définit de la façon suivante[2] : "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". Les appels à projets permettent donc à une personne publique de solliciter l'initiative privée, en définissant les grandes lignes d'un objectif à atteindre mais en laissant à des partenaires privés la possibilité d'exploiter leur expertise, leurs capacités techniques et leur créativité pour déterminer comment réaliser au mieux ces objectifs[3].

À la différence de l'appel d'offres, l'appel à projets ne porte pas sur la réalisation d'une prestation de service prédéfinie. C'est au porteur de projet que revient l'initiative des actions à mener. La relation entre puissance publique et porteurs de projets relève ainsi davantage du partenariat que d'une relation commanditaire/prestataire : ces derniers "coconstruisent" la politique avec la puissance publique. Bien qu'elle se conclue par une convention de subvention (qui, seule, a valeur juridique, l'appel à

(1) Cour des comptes (2011), *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques.*
(2) Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations.
(3) Site internet du Programme des Nations unies pour le développements, boîte à outils, "Appels d'offres et approvisionnement", http://www.undp.org/pppsd/toolkit/fr/16.htm

projets en tant que tel n'étant qu'une procédure "interne" de sélection des bénéficiaires des subventions), la procédure de l'appel à projets se distingue également de la subvention directe puisque l'initiative privée est provoquée et non spontanée. Les projets sélectionnés s'inscrivent alors dans un cadre stratégique déterminé par la puissance publique et l'attribution des subventions est assujettie à une mise en concurrence des candidats sur leur capacité à répondre au besoin exprimé.

Encadré 1

Définitions

Appels d'offres : ils relèvent de la commande publique et sont régis par les règles strictes du code des marchés publics, notamment en matière de publicité et de mise en concurrence. Selon le Code des marchés publics de 2006, ils sont "les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services". Ils visent la réalisation de services dont les conditions de réalisation sont déterminées par la collectivité dans un cahier des charges (précisant l'objet du marché, sa durée, le prix, les modalités d'exécution, etc.).

Subvention : selon les termes de la circulaire du 18 janvier 2010, "la subvention caractérise la situation dans laquelle la collectivité apporte un concours financier à une action initiée et menée par une personne publique ou privée, poursuivant des objectifs propres auxquels l'administration, y trouvant intérêt, apporte soutien et aide [...]. L'association porte un projet dont elle est à l'initiative : cela signifie qu'elle ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité publique, pour le compte duquel elle agirait comme un prestataire rémunéré, avec une contrepartie directe". Par rapport au marché public, il y a donc un caractère discrétionnaire de l'octroi de la subvention.

Appels à projets : ils donnent lieu à l'octroi d'une subvention aux porteurs de projets, mais l'initiative est "provoquée" par la collectivité, ce qui les rapproche de la procédure d'appel d'offres. La collectivité "lance un appel à projets [afin] de mettre en avant un certain nombre d'objectifs lui paraissant présenter un intérêt particulier. Il s'agit de définir un cadre général, une thématique. Les associations sont invitées à présenter des projets s'inscrivant dans ce cadre. Mais ce sont bien elles qui prennent l'initiative de ces projets et en définissent le contenu" (circulaire du 18 janvier 2010).

Trois éléments sont ainsi au fondement de la procédure d'appel à projets : le passage d'une production interne à une production externalisée, d'une logique de commande à une logique partenariale et, enfin, d'une logique d'offre à une logique reposant davantage sur la demande.

Efficience, coproduction et innovation : le triple fondement des appels à projets

Une action publique externalisée pour plus d'efficience

L'appel à projets s'inscrit d'abord dans la lignée des théories du *"new public management"* (nouveau management public – NMP), qui ont ouvert la voie à de nouvelles formes de partenariats entre administrations publiques et acteurs privés à but lucratif. Mettant en cause les limites de l'État central jugé inefficace (manque de réactivité, attention portée aux procédures plutôt qu'aux résultats, distance vis-à-vis des usagers), ces théories prônent le recours aux mécanismes de marché, en particulier la contractualisation et la concurrence, afin d'assurer une allocation optimale des ressources publiques[4]. Sur la base de ces théories, l'externalisation de l'action publique s'est fortement développée depuis les années 1980 dans les pays de l'OCDE, et s'est traduite d'abord par un recours croissant aux appels d'offres. En 2009, l'action publique externalisée représentait ainsi, en moyenne, 10 % du PIB de ces pays[5].

Toutefois, si le recours aux mécanismes de marché a permis de réduire les coûts de production des services, il est rapidement apparu que les gains ainsi réalisés ont été parfois neutralisés par les coûts de transaction associés à la contractualisation[6]. En outre, l'accent porté sur l'efficience par les théories du NMP a occulté le fait que les enjeux pour la puissance publique vont bien au-delà et portent plus largement sur le respect de l'intérêt général (équité, cohésion sociale, soutenabilité, etc.).

Aussi, si l'objectif (faire mieux avec moins) et le fondement de ces théories (remise en cause de l'efficacité, voire de la légitimité, d'une intervention directe de l'État) demeurent présents dans la recherche de modes d'action publique plus efficaces, les préconisations à cette fin ont évolué.

Une action publique coproduite pour une meilleure adéquation avec les besoins des usagers

Sur la base des critiques adressées au NMP, les théories dites de *"public value"* mettent en avant que, au-delà de la valeur monétaire, les administrations publiques doivent rechercher la création de "valeur publique", c'est-à-dire l'intérêt général[7]. Elles s'appuient cependant sur une défiance similaire à celle exprimée par le NMP par rapport à la capacité de l'État central à trouver des solutions

(4) Sols E. et Westerweld M. (2005), *Contractualism in Employment Services, a New Form of Welfare State Governance,* Kluwer Law International.
(5) Tandis que l'action publique produite "en interne" représente en moyenne 13,2 % du PIB de ces pays, voir OECDa (2011), *Government at a Glance 2011.*
(6) Voir *infra* la théorie dite du "principal-agent".
(7) O'Flynn J. (2007), "From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications", *The Australian Journal of Public Administration,* vol. 66, n° 3.

adéquates aux problèmes sociétaux. L'État central, jugé trop éloigné des préoccupations des citoyens et des réalités locales, ne pourrait, pour être efficace, se passer d'une participation citoyenne à la mise en œuvre des politiques publiques. Les théories du *"public value"* préconisent ainsi que la puissance publique s'appuie sur des acteurs non étatiques, mais dans une logique partenariale plutôt que comme prestataires d'une commande publique. Les gains d'efficience continuent de faire partie des effets recherchés mais ne sont pas la priorité : il s'agit de transformer la façon dont les politiques publiques sont conçues et produites, en sollicitant la participation active de la société civile[8].

Cette dimension participative assignée à l'efficacité de l'action publique s'est traduite par le passage d'une logique d'offre à une logique prenant davantage en compte la demande, avec un appel croissant à des modes d'action "*bottom-up*" plutôt que "*top-down*", c'est-à-dire favorisant des solutions issues du "terrain" plutôt que prescrites par l'État central[9]. Elle préside également à l'idée de coproduction de l'action publique, c'est-à-dire une façon de planifier, concevoir, produire et évaluer les politiques publiques qui s'appuie directement sur la participation des usagers et de la société civile[10]. La nouvelle stratégie britannique de réforme des services publics, *"open public services"* (ouvrir les services publics), qui préconise d'élargir la participation de la société civile à la conception ainsi qu'à la production de services publics, s'inspire très directement de ce courant : "Les principes qui guident notre approche, et les politiques que nous mettrons en œuvre pour la faire vivre, signent la fin de l'approche traditionnelle et démodée des services publics : «*top-down*» et «prenez ce qu'on vous donne». Nous ouvrons les services publics car nous croyons que donner aux individus plus de contrôle sur les services publics qu'ils utilisent, et élargir la mise en œuvre de ces services à de nouveaux partenaires, conduiront à de meilleurs services publics pour tous" [11].

Les appels à projets s'inscrivent dans cette exigence de coproduction visant à renforcer l'adéquation entre services produits et besoins des usagers. Dans le cadre des politiques de l'emploi, la Cour des comptes recommandait récemment de "faire mieux coïncider l'offre d'insertion avec les besoins réels des intéressés [...] en utilisant davantage la procédure d'appel à projets"[12].

Une action publique expérimentale pour identifier des solutions innovantes

Enfin, le recours croissant à l'initiative privée s'inscrit dans un mouvement que l'on peut qualifier de "pragmatique", insistant sur l'importance de l'expérimentation afin de déterminer "ce qui marche" et de concentrer les efforts publics sur les dispositifs les plus efficaces. Le rôle de la puissance publique ne serait pas tant de faire elle-même que de fixer des objectifs, puis d'identifier et de tester les solutions proposées. C'est à la société civile, avec l'aide de l'État, de proposer et d'ajuster ces solutions au regard des résultats obtenus, le cercle des collaborateurs de l'État changeant ainsi au gré des projets[13]. L'expérimentation renforce aussi en cela la dimension participative de l'action publique : elle offre un relais à la société civile pour contribuer à la définition de nouveaux dispositifs publics[14]. L'objectif de performance de l'action publique demeure également très présent, le but des expérimentations étant notamment d'identifier les coûts induits par la politique visée et de concentrer la dépense publique là où elle est la plus performante[15].

Dans cette perspective, l'appel à projets offre un cadre pour identifier d'abord et évaluer ensuite les initiatives innovantes mises en œuvre par la société civile. La création du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse en est l'illustration la plus visible en France (encadré 2).

Encadré 2

Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)

Le FEJ, créé en 2009, a pour objet de favoriser la réussite scolaire des élèves et d'améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans, en finançant des actions innovantes répondant à leurs besoins prioritaires. Ces expérimentations sont sélectionnées après une procédure d'appel à projets et associent une structure porteuse du projet à un évaluateur externe. 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 appels à projets et reçu plus de 1 500 projets d'expérimentation. Plus de 380 expérimentations – d'une durée moyenne de trois ans – ont été sélectionnées sur le territoire national dans des champs thématiques variés[16].

(8) "Social innovation: Let's hear those ideas", *The Economist*, 12 août 2010.
(9) Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Rapports et documents, n° 13, Paris, La Documentation française.
(10) OECDb (2011), *Together for Better Public Services, Partnering with Citizens and Civil Society.*
(11) HM Government (2011), *Open Public Services White Paper.*
(12) Cour des comptes (2011), *op. cit.*
(13) OECD Future Studies (2001), *Governance in the 21st Century, A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism.*
(14) Centre d'analyse stratégique (2008), *op. cit.*
(15) Bourgeois L. (2010), *L'expérimentation, nouvel élixir de jouvence des politiques sociales ?*, Grenoble, université Pierre Mendès France
(16) Site internet du FEJ.

Le FEJ s'appuie ainsi directement sur des initiatives innovantes nées au niveau local et constitue en ce sens une forme de coproduction des politiques publiques, fondée sur un partenariat nouveau entre acteurs de "terrain", décideurs politiques et monde scientifique[17].

Un contexte propice au développement de cette procédure

Au-delà de ces fondements théoriques, le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques publiques a également évolué favorablement pour le développement des appels à projets.

D'une part, la structuration et la professionnalisation des acteurs non étatiques au sein du secteur de l'économie sociale et solidaire sont telles que l'État ne dispose plus, au niveau national, du monopole de l'action publique et de l'ensemble des leviers[18]. Les organisations de la société civile jouent un rôle de plus en plus important dans les réponses apportées aux besoins sociaux, qu'il s'agisse de services de niche ou destinés au grand public, notamment dans le champ des politiques de l'emploi[19]. Or ce secteur est encore largement dépendant des financements publics et demandeur d'une plus grande implication des pouvoirs publics dans son développement[20]. Ces deux mouvements invitent à l'instauration de relations partenariales plus étroites entre pouvoirs publics et société civile.

D'autre part, l'octroi des subventions directes est aujourd'hui l'objet d'une certaine insécurité juridique pour les pouvoirs publics[21]. Selon le droit communautaire, une grande partie des activités exercées par les associations dans le champ de l'emploi peuvent en effet être considérées comme des "activités économiques" et donc soumises à des réglementations strictes en matière de droit de la concurrence. Pour cette raison, le recours au marché public plutôt qu'à la subvention s'est progressivement imposé comme la règle pour les collectivités, qui y voient le moyen de sécuriser juridiquement les financements accordés à la société civile. Or l'appel à projets, plus souple qu'un marché public et laissant davantage de marges de manœuvre aux acteurs pour s'organiser, offre également des garanties en matière de publicité et de mise en concurrence. Cette procédure pourrait ainsi apporter des éléments de réponse au besoin de sécurité juridique des collectivités publiques[22], tout en laissant l'initiative des projets à la société civile et en restant dans le cadre d'une subvention[23].

En outre, dans un contexte de consolidation des finances publiques, la procédure des appels à projets peut être utilisée comme un moyen de contrôle strict de la dépense publique en faveur de l'initiative privée. On l'a vu, les appels à projets peuvent servir d'outil pour concentrer la dépense sur "ce qui marche". Ils ont été sollicités à cette fin notamment en Australie et aux États-Unis, sous la forme d'un fonds d'innovation pour l'emploi (encadré 3).

Encadré 3

Le *Workforce Innovation Fund* américain

Géré conjointement par les ministères du Travail et de l'Éducation, ce fonds a été institué dans son principe lors du vote du budget de l'année 2011 et les premiers projets seront sélectionnés à l'hiver 2012. L'objet consiste à tester des réformes innovantes et efficientes des politiques de l'emploi et de la formation des adultes[24].

Le fonds est financé par la réallocation d'une partie du budget de subventions alloué aux ministères impliqués, qu'il distribuera en faisant appel à des projets issus des collectivités publiques utilisant des méthodes innovantes ou permettant d'enrichir les données disponibles sur l'effet des services en faveur de l'emploi. 300 millions de dollars environ devraient être alloués au fonds en 2012[25].

L'ambition est de favoriser ainsi la généralisation des projets les plus efficients afin d'orienter stratégiquement les dépenses publiques d'emploi en leur faveur. Tous les projets financés devront être en mesure de produire des évaluations détaillées et rigoureuses de leurs résultats.

Enfin, en comparaison des subventions directes, la procédure des appels à projets peut être un moyen de "rationaliser" l'utilisation des fonds publics affectés au soutien des initiatives privées, en assurant un plus grand contrôle de leur montant global et de leur allocation. L'appel à projets permet en effet de flécher ces financements en fonction des priorités stratégiques des pouvoirs publics.

(17) Bourgeois L. (2010), *op. cit.*

(18) Commission Familles, Vulnérabilité, Pauvreté (2005), *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale – 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants. Résolution n° 13 : Audace, innovation, expérimentation : les mots clefs de l'action publique.*

(19) Vercamer F. (2010), *L'économie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi,* Paris, La Documentation française.

(20) Vercamer F. (2010), *op. cit.*

(21) Sénat (2011), *Influence du droit communautaire des aides d'État sur le financement des services sociaux par les collectivités territoriales.*

(22) Parlement européen (2011), *Rapport du 24 octobre sur la réforme des règles de l'Union en matière d'aides d'État applicables aux services d'intérêt économique général,* qui recommande que l'appel à projets soit considéré par la Commission comme un acte de "mandatement", ce qui rendrait ces subventions compatibles avec le droit de la concurrence et la réglementation des aides d'État.

(23) UNIOPSS (2010), associations et collectivités publiques, contrats – partenariats, FNARS (à paraître), *Entre partenariat et prestation de service : un guide pratique à destination des associations de lutte contre l'exclusion. Subventions, marchés publics, appels à projets, clauses d'insertion...*

(24) Testimony of Secretary of Labor Hilda L. Solis before the Subcommittee on Labor, Health and Human Services, Education and Related Agencies, Committee on Appropriations, US House of Representatives, 4 mai 2011.

(25) Voir United States Departement of Labor, Fiscal Year 2012, Detailed Budget Documentation, Employment and Training Administration Overview, http://www.dol.gov/dol/budget/2012/PDF/CBJ-2012-V1-03.pdf

Ainsi, en France, la procédure des appels à projets du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (encadré 4) permet d'orienter les financements vers des besoins non satisfaits en matière de formation des demandeurs d'emploi et des salariés peu qualifiés. Il en va de même de l'utilisation de cette procédure dans le cadre du Fonds social européen (FSE), où les thématiques des appels à projets sont directement déclinées à partir du programme opérationnel national établi par la Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP – autorité de gestion des fonds FSE en France).

Encadré 4

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Le FPSPP a été institué par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009. Il a pour mission la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, une convention cadre signée par les partenaires sociaux gestionnaires et l'État venant déterminer pour trois 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. Par appels à projets, le FPSPP doit contribuer à la formation chaque année 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'euros en 2010 et devrait être du même ordre pour 2011[26]. À la fin de l'exercice 2010, 132 opérations étaient financées et suivies par le FPSPP et, à ce jour, plus de 50 % des financements sont destinés à des projets visant la formation des demandeurs d'emploi.

Au total, les appels à projets offrent donc un potentiel intéressant pour renouveler les modes d'action publique dans le champ de l'emploi. Toutefois cette procédure, précisément parce qu'elle répartit différemment entre acteurs publics et société civile les responsabilités, les bénéfices, les coûts et les risques associés à l'action publique, suscite des questionnements auxquels la puissance publique doit répondre avant d'y recourir davantage.

LA PRATIQUE DES APPELS À PROJETS MONTRE LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ENCADRER LE RECOURS À CETTE PROCÉDURE

Dans les faits, le manque de maturité de cette procédure et son encadrement récent posent des difficultés aux acteurs pour s'en saisir efficacement.

Accompagner les acteurs dans la conception des appels à projets

Si l'efficience et le contrôle des financements publics font partie des objectifs visés par les appels à projets, il ne s'agit pas du fondement unique du recours à cette procédure. Comme expliqué *supra,* la meilleure prise en compte des besoins des usagers ainsi que l'identification de solutions innovantes sont, au moins à part égale avec l'efficience, au cœur des appels à projets. Il ne s'agit pas pour les pouvoirs publics "d'abandonner" l'exécution d'une politique publique à la société civile : ils restent garants du respect de l'intérêt général, même s'ils n'ont pas directement la main sur les démarches entreprises à cette fin. En économie, cet enjeu a été théorisé sous le modèle du "principal-agent", qui désigne une situation dans laquelle l'atteinte des objectifs recherchés par le "principal" (ici la puissance publique) dépend des actions entreprises par "l'agent" (ici le porteur de projet). Le principal ne disposant que d'informations imparfaites sur l'agent, il doit prévenir les conséquences de cette "asymétrie d'information" en trouvant les moyens nécessaires de limiter au maximum la possibilité pour les agents de s'éloigner de l'objectif visé. Or la mise en œuvre de ces moyens a un coût (les "coûts de transaction").

En passant par la procédure des appels à projets, tout l'enjeu consiste, pour la puissance publique, à déterminer les modalités selon lesquelles elle peut garantir que les actions des porteurs de projet sont en phase avec les objectifs visés, tout en minimisant les coûts de transaction associés à ce contrôle. La conception des appels à projet est, à cet égard, une étape déterminante durant laquelle sont définis les objectifs ainsi que les critères d'évaluation des projets. Or la formalisation de ces éléments pose un certain nombre de difficultés qui demandent que les acteurs soient accompagnés et outillés dans la conception des appels à projets.

Sur la base des développements *supra*, on peut distinguer schématiquement deux objectifs assignés aux appels à projets : la réduction des coûts de mise en œuvre des politiques publiques et leur meilleure adéquation avec les besoins des usagers (coproduction). Les appels à projets offrent un réel potentiel pour atteindre ces objectifs, mais on manque encore de recul pour en apprécier la portée. La puissance publique doit donc faire preuve de prudence dans leur développement et privilégier dans un premier temps l'expérimentation afin d'identifier leurs conditions d'efficacité.

À ce jour, on ne dispose en effet que de peu d'éléments permettant de caractériser les conditions dans lesquelles

(26) Pour l'année 2010, voir FPSPP (2011), *Rapport d'activité, exercice 2010* ; pour l'année 2011, entretien avec la direction du FPSPP.

les bénéfices liés à l'externalisation de l'action publique à des acteurs dits "de terrain" sont les plus susceptibles de se réaliser. S'agissant des gains d'efficience, l'expérience des appels d'offres a montré que le recours aux mécanismes de marché ne suffit pas à lui seul à garantir un moindre coût pour la collectivité (voir *supra*). Les bénéfices attendus de la coproduction en termes de meilleure adéquation entre les services fournis et les besoins des usagers sont également soumis à certaines conditions. L'appel à des modes d'action *"bottom-up"* part en effet du principe que la société civile serait mieux armée que l'État pour identifier les besoins des citoyens comme les solutions les plus appropriées aux problèmes sociétaux. Mais ce postulat peut être questionné à trois égards[27], qui sont autant d'écueils à éviter dans la mise en œuvre des appels à projets.

D'abord, la légitimité des "coproducteurs" peut être discutable par rapport à celle de la puissance publique. Ce sont en effet plutôt des citoyens militants, particulièrement informés ou concernés, qui s'engagent dans l'action publique. Il y a ainsi un risque de "capture" par les groupes les plus influents des financements mais aussi des thématiques et des types de services produits dans le cadre des appels à projets. Ensuite, le risque de clientélisme dans l'attribution des fonds n'est pas nul, la procédure de l'appel à projets offrant certaines souplesses dans les modalités de sélection des candidats, au regard de ce qu'impose la réglementation des marchés publics. Enfin, la coproduction n'a fait l'objet que de peu d'évaluations rigoureuses à ce jour et l'on manque encore de données fiables sur ce qui peut être fait efficacement et à quel coût.

Le développement des appels à projets devra se faire progressivement, en s'appuyant d'abord sur l'expérimentation ainsi que sur une évaluation rigoureuse des résultats, afin d'identifier et de concentrer les efforts sur les pratiques et les projets qui auront été les plus efficaces.

Ce développement progressif est d'autant plus important que cette procédure est encore mal maîtrisée par les parties prenantes. Le recours croissant aux appels à projets s'est construit jusqu'ici sans modèle, chacun apprenant, chemin faisant, les conditions de leur mise en œuvre. Cela s'est traduit le plus souvent par des difficultés dans la phase de lancement, témoignant d'un certain manque de préparation et de moyens pour assurer la conception des appels, puis l'instruction et le conventionnement des projets[28].

La formalisation des attentes ainsi que le choix des critères de sélection des candidats en particulier constituent un exercice délicat. En principe, l'intérêt des appels à projet réside dans leur capacité à offrir un cadre pour renouveler les relations partenariales entre État et société civile, en dirigeant l'initiative privée vers les priorités fixées par les pouvoirs publics, mais en laissant l'initiative aux acteurs pour proposer leurs solutions. En pratique, cet équilibre entre formalisation des attentes et libre initiative est difficile à trouver. À la différence d'une subvention directe, l'appel à projets vient en effet fixer un cadre d'action aux types de réponses attendues, emportant ainsi avec lui le risque de nuire à la liberté d'initiative et à la créativité des acteurs. À l'inverse, un appel à projets sur un objet trop vague fait perdre une grande partie de son intérêt à cette procédure, qui doit permettre de diriger stratégiquement l'initiative privée. Le risque est, en outre, d'attirer des projets standards en simple recherche de financements[29]. Afin de préserver un juste équilibre entre cadrage du besoin et liberté d'initiative, on peut distinguer deux types d'appels à projets.

Les appels à projets visant à apporter des réponses innovantes à une problématique structurelle non résolue, pour laquelle une offre de service relativement riche existe déjà. Dans le champ de l'emploi, on peut citer l'insertion professionnelle des jeunes ou celle des bénéficiaires du RSA. Il s'agit alors principalement d'inciter les acteurs en place à renouveler leurs pratiques et/ou de soutenir l'émergence de nouveaux acteurs. Plusieurs axes stratégiques peuvent faire l'objet d'un appel à projets dans cette perspective :

- l'expérimentation de pratiques innovantes dans un champ thématique précis ou portant sur un public cible ;
- l'identification et la dissémination de bonnes pratiques ayant prouvé leur efficacité ;
- l'incitation à l'innovation méthodologique (renforcer les partenariats, impliquer davantage les employeurs, etc.).

Pour ce type d'appels, qui visent principalement à soutenir des pratiques innovantes et plus efficaces, l'évaluation des résultats est primordiale. Sur le modèle du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, l'appel doit dès sa conception centrer ses exigences sur l'innovation et la capacité à fournir des données d'évaluation fiables. Une des difficultés majeures consiste dans la définition d'indicateurs de résultats pertinents, qui rendent compte

(27) OECDb (2011), *op. cit.* ; Centre d'analyse stratégique (2008), *op. cit.*

(28) Entretiens avec la direction du FEJ, du FPSPP et de l'Agence nationale pour la recherche.

(29) Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative (2011), *Rapport du conseil scientifique du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, pour la période mai 2009-décembre 2010.*

de "l'utilité sociale" des projets[30]. Rien n'exclut cependant d'intégrer cette difficulté dès la conception de l'appel, en demandant aux candidats d'intégrer dans leur réponse des propositions d'indicateurs de résultats.

Les appels à projets 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 inexistants. Une thématique citée encore récemment est l'accompagnement social des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi[31]. L'appel à projets a alors pour objectif le soutien à la création ou au développement d'un marché de service et/ou d'un tissu d'acteurs dans un champ thématique précis. La formulation du besoin et/ou du type de réponse attendue pourra se permettre d'être plus précise tandis que les modalités de sélection des projets pourront être moins exigeantes sur la capacité à démontrer l'efficacité des actions proposées. Plus proche de la subvention directe, ce type d'appel à projets cherche d'abord à inciter les acteurs à s'investir dans la création d'une offre de service. La sélection devra ainsi prévoir un espace de dialogue entre les parties prenantes, aussi bien pour l'identification et la définition des besoins non couverts que pour du soutien à l'ingénierie de projet.

Cette distinction pourrait servir de base à un travail de pédagogie vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes (puissance publique et porteurs de projet) pour clarifier les conditions d'un recours efficace aux appels à projets, de leur conception à l'évaluation des résultats.

Renforcer la sécurité juridique des appels à projets pour les parties prenantes

Les conditions juridiques du recours aux appels à projets mériteraient également d'être clarifiées auprès des parties prenantes, parfois encore suspicieuses vis-à-vis de cette procédure. Au niveau local en particulier, dans un contexte d'incertitudes relatif à l'encadrement juridique des subventions (voir *infra*), les acteurs publics considèrent ce procédé juridiquement moins sécurisé que celui des marchés publics et préfèrent reprendre les règles strictes de la commande publique, quel que soit le besoin. Quant aux potentiels porteurs de projet, ils font mal la distinction entre appel à projets et appel d'offres et, dans les deux cas, y voient la soumission de leurs actions à une logique de marché, de mise en concurrence et de réduction des coûts.

Cette méfiance des acteurs atteste sans doute d'un manque de maturité de la procédure mais aussi d'un vide juridique. En dehors de la circulaire du 18 janvier 2010 précitée, qui ne fait que définir l'appel à projets, aucun texte n'est encore venu préciser les conditions juridiques du recours aux appels à projets dans le champ des politiques de l'emploi[32]. Il serait utile de clarifier auprès des agents publics la réglementation des subventions ainsi que la réglementation européenne, afin d'enrayer la tendance au "tout marché public[33]" et de favoriser le recours aux appels à projets lorsqu'ils sont opportuns.

Au regard des difficultés méthodologiques et juridiques que pose aux acteurs la procédure des appels à projet, deux actions pourraient faciliter et renforcer la sécurité juridique du recours à cette procédure :

- dans un premier temps, un guide méthodologique pourrait rappeler l'encadrement juridique des appels à projets, notamment par rapport au droit européen, et préciserait les modalités de leur mise en œuvre sur la base de la typologie mentionnée *supra.* Une initiative en ce sens a été entreprise par la DGEFP, dans un cadre toutefois circonscrit, avec la publication en octobre 2011 d'un kit d'appui technique à la mise en œuvre d'appels à projets régionaux qui ont pour but l'accompagnement, par les missions locales, des jeunes déscolarisés. Pour aller plus loin, il serait utile d'élaborer un véritable guide méthodologique à vocation générale sur les spécificités de l'appel à projets dans le champ des politiques de l'emploi ;
- dans un second temps, à l'occasion de la publication de ce guide, des sessions de formations courtes pourraient être organisées auprès des parties prenantes.

À terme, si ce travail d'accompagnement se révèle insuffisant pour sécuriser juridiquement aux yeux des acteurs les appels à projets, ces derniers pourraient faire l'objet d'une consécration juridique propre (par décret), identifiant plus précisément ce mode d'action entre la subvention et l'appel d'offres.

PROPOSITION 1

Accompagner et outiller les acteurs pour favoriser un recours efficace aux appels à projets dans les politiques de l'emploi :

(30) Voir à ce propos Stievenart E. (à paraître), "Évaluer l'impact social avec l'approche du SROI : conseils et réflexions issus d'une expérimentation dans le secteur de l'insertion par l'activité économique", *Les Cahiers de l'Institut de l'innovation et de l'entrepreneuriat social,* Essec Business School.

(31) Pôle emploi (à paraître), *Évaluation du processus de mobilisation et d'accès aux prestations de services ainsi que les modalités de suivi dans le cadre des parcours par Pôle emploi.*

(32) Dans le cadre de la loi Hôpital Patients Santé Territoires et la réforme de la procédure d'autorisation généralisant le recours aux appels à projets pour la création, la transformation et l'extension de la capacité des établissements et services sociaux et médico-sociaux, à financement public, plusieurs documents méthodologiques ont été réalisés. Ils visent essentiellement le secteur médico-social.

(33) Sénat (2011), *op. cit.*

- **élaborer un guide méthodologique spécifique au champ de l'insertion professionnelle qui dresse une typologie des appels à projets ;**
- **en s'appuyant sur ce guide, mener des actions pédagogiques auprès des parties prenantes sur les modalités pratiques ainsi que sur les conditions juridiques du recours aux appels à projets (sessions de formation courtes, notamment auprès des services juridiques des collectivités locales) ;**
- **si nécessaire, à terme, consacrer juridiquement la procédure des appels à projets.**

Pour inscrire efficacement les appels à projets dans le paysage des politiques de l'emploi, il faut également préciser les conditions de leur pilotage opérationnel, de leur mise en cohérence avec les initiatives préexistantes et de leur financement.

METTRE EN ŒUVRE LES APPELS À PROJETS : PILOTAGE ET FINANCEMENT

Les compétences en matière d'emploi et d'insertion étant partagées entre État, régions (formation professionnelle), départements (bénéficiaires du RSA) et partenaires sociaux (FPSPP), tous les acteurs sont, en principe, en mesure d'initier des appels à projets dans le champ relevant de leur responsabilité. En pratique, un tel éparpillement n'est pas sans poser des difficultés.

En premier lieu, la concurrence des compétences fait que ces acteurs visent fréquemment les mêmes publics, avec un objectif partagé : l'accès et le maintien dans l'emploi. La mise en cohérence de leurs initiatives est nécessaire pour éviter les redondances et des enchevêtrements complexes, et cela d'autant plus que trois fonds interviennent déjà dans la mise en œuvre d'appels à projets touchant aux politiques de l'emploi (FPSPP, FSE, FEJ). En outre, et *a fortiori* en période de consolidation des finances publiques, la mutualisation des financements paraît également nécessaire afin de réaliser des économies d'échelle propres à couvrir les coûts de gestion des appels qui sont importants (conception, instruction des projets, sélection, suivi/reporting, etc.).

Sans entraver la liberté de chaque acteur de mettre en œuvre des appels à projets, la création d'une structure qui regroupe les initiatives et les financements est souhaitable. Cette structure d'État *ad hoc* pourrait prendre la forme, sur le modèle américain, d'un "Fonds d'innovation pour l'emploi" dédié au pilotage des appels à projets, pour en décloisonner les financements et en coordonner l'usage.

D'une part, ce Fonds coordonnerait les projets de l'État, professionnaliserait ses pratiques et garantirait la plus grande transparence possible (par une procédure de sélection en plusieurs étapes, par une équipe technique permanente, un comité scientifique d'experts et les représentants des financeurs). D'autre part, il favoriserait le regroupement des initiatives. Pour cela, les modalités de mise en œuvre des appels à projets seraient suffisamment ouvertes afin de permettre à tout acteur et/ou financeur potentiel d'y être associé.

Deux voies sont possibles à cette fin :

- en amont, inviter les acteurs institutionnels de l'État à s'associer au Fonds pour la conception et le pilotage des appels à projets intervenant dans leurs champs d'intérêt ;
- en aval, permettre non seulement à la société civile mais aussi aux collectivités territoriales de répondre aux appels à projets lancés par le Fonds.

À terme, les résultats des projets du Fonds feraient l'objet d'un partage d'expérience entre l'État et les différents acteurs, qui viserait la diffusion des bonnes pratiques ainsi que l'instauration d'un dialogue stratégique sur les champs dans lesquels le recours à cette procédure pourrait se développer.

PROPOSITION 2

Créer un "Fonds d'innovation pour l'emploi" pour décloisonner les financements des appels à projets et en coordonner l'usage.

Enfin, alors que le contexte de réduction des déficits publics impose des contraintes budgétaires fortes, une modalité de financement innovante pourrait être testée à l'occasion de la création du Fonds.

Deux expériences étrangères en cours sont intéressantes à étudier dans cette perspective, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, le dispositif expérimental *"social impact bonds"* offre une nouvelle modalité de financement public qui repose entièrement sur un paiement aux résultats[34].

(34) Voir à ce propos également Guézennec C. (2011), "L'accompagnement des demandeurs d'emploi", *La note d'analyse*, n° 228, Centre d'analyse stratégique.

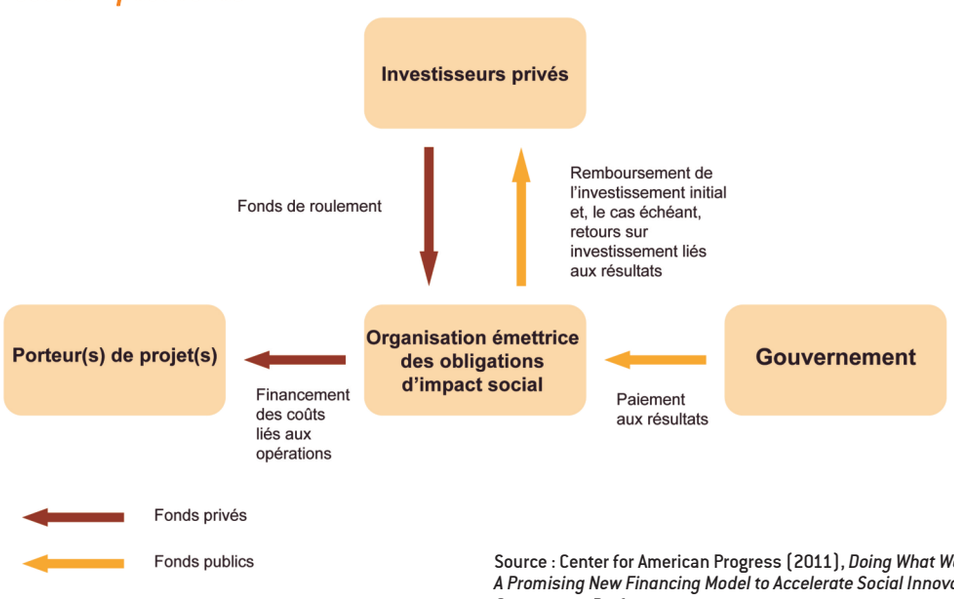
Ces "obligations à impact social" sont le fruit d'un partenariat entre le ministère de la Justice et *Social Finance,* une banque privée de financement dédiée au secteur social. Dans le cadre de ce partenariat, *Social Finance* s'est engagée à rassembler les moyens nécessaires pour identifier et financer des projets à fort potentiel en faveur de la réduction de la récidive chez les délinquants. Le ministère de la Justice, en retour, s'est engagé à "rembourser" les investisseurs privés *a posteriori*, en fonction de "l'impact social" des projets. Un seuil minimal de réduction du taux de récidive des délinquants de 7,5 % a été fixé, à partir duquel les investissements engagés sont remboursés à 100 % par la puissance publique. À partir de ce seuil, le ministère s'engage à verser, en plus de ce remboursement, un pourcentage des économies réalisées par la puissance publique grâce à cette baisse du taux de récidive (coût de l'incarcération évitée par exemple). Ce modèle, présenté comme "gagnant-gagnant", permet à la puissance publique de ne financer que les projets ayant obtenus les résultats attendus, tout en offrant aux investisseurs des perspectives de profit et aux porteurs de projet des sources de financement disponibles pour le démarrage de leurs actions.

Cette méthode est également préconisée, à titre expérimental, aux États-Unis, dans le cadre de la mise en œuvre du *Workforce Innovation Fund* (encadré 3), qui pourrait financer, à hauteur de 20 millions de dollars au maximum, des "obligations à paiement selon le succès" *("pay for success bonds")*[35].

Très attractive, cette modalité de financement pose toutefois des difficultés non négligeables, en principe et en pratique. D'une part, elle implique que la totalité des risques liés à l'exécution du projet soit transférée au partenaire privé, ce qui est loin d'être évident pour des projets qui participent directement de la mise en œuvre d'une politique publique. De nombreux facteurs d'incertitude ne dépendent pas que de l'action du partenaire[36] : fluctuation dans la demande de services, changement de priorités politiques, et, dans le cas des politiques de l'emploi, changement du contexte macroéconomique et sur le marché du travail. D'autre part, un tel mode de rémunération est délicat dans le cadre d'une demande publique qui vise à susciter l'innovation, la création et/ou l'expérimentation d'une offre de service, ce qui suppose de la part du partenaire une forte prise de risque et des taux d'échec importants. Le rôle de la puissance publique est précisément de soutenir cette prise de risque, notamment financièrement.

L'intérêt des expérimentations anglo-saxonnes est qu'elles s'appuient sur le marché du "capital risque solidaire", constitué de fonds d'investissement qui utilisent les pratiques traditionnelles du capital risque pour le financement d'entreprises sociales. Ce "capital risque solidaire" considère que la rentabilité d'un investissement se mesure non seulement en valeur monétaire mais aussi en termes d'utilité sociale, et il vise des seuils de "rentabilité" intéressants à l'aune de cette double mesure[37]. Partenaires de la puissance publique, ces investisseurs four-

Les *"social impact bonds"*



Source : Center for American Progress (2011), *Doing What Works, Social Impact Bonds: A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance.*

(35) Site de la Maison blanche, http://www.whitehouse.gov/omb/factsheet/paying-for-success.
(36) ACEVO (2004), *Surer Funding: Acevo Commission of Inquiry Report.*
(37) Cette idée apparaît le plus souvent en anglais sous l'expression *"double bottom line"*.

nissent les financements nécessaires à la mise en œuvre des projets et mettent à profit leur expertise pour sélectionner ceux qui sont les plus susceptibles d'être performants.
Ces intermédiaires sont indispensables au bon fonctionnement des *"social impact bonds"*.

Le Fonds d'innovation pour l'emploi pourrait être l'occasion d'expérimenter en France un mécanisme similaire, mais plusieurs conditions devront être réunies à cette fin[38] :

- disposer d'un investisseur volontaire pour travailler en partenariat avec le Fonds. Des organisations existent en France, susceptibles d'être intéressées[39], et la mise en œuvre d'une telle expérimentation pourrait, en retour, contribuer à favoriser le développement de ce marché ;
- être en mesure de garantir une évaluation fiable et indépendante des résultats, reposant sur des indicateurs pertinents. Le principe d'une rémunération à la performance peut en effet entraîner des effets pervers : concentration des moyens sur les résultats les plus faciles à atteindre, voire manipulation des résultats obtenus, etc. Le choix du protocole d'évaluation est donc déterminant. Il serait intéressant de s'appuyer sur les conclusions à venir du groupe de travail du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire sur la mesure de l'impact social ;
- être prudent dans le choix des thématiques et des publics cibles. Innovant et risqué, ce mécanisme ne peut, à ce stade, porter sur des services essentiels en matière d'insertion professionnelle. Le risque d'un abandon en cours de route des projets les moins performants par les investisseurs ne peut être écarté, ce qui plaide pour une expérimentation de petite échelle et portant plutôt sur des services annexes, au moins dans un premier temps.

PROPOSITION 3

Expérimenter, en partenariat avec des intermédiaires volontaires du secteur du "capital risque solidaire", un appel à projets avec financement aux résultats, sous la forme "d'obligations à impact social" (*social impact bonds*).

CONCLUSION

Les appels à projets offrent un vrai potentiel pour renouveler les politiques de l'emploi, pourvu que les acteurs publics les inscrivent dans un cadre stratégique et méthodologique solide. Mais, au-delà de ces conditions pratiques, le développement de cette procédure demandera aussi un véritable changement de culture et de positionnement de la part des responsables publics, désormais autant pilotes que concepteurs/producteurs de politiques publiques. La capacité de maîtrise d'ouvrage de la puissance publique sera déterminante dans la réussite des appels à projets.

Décembre 2011 n°256 LA NOTE D'ANALYSE

Camille Guézennec,
département Travail Emploi

(38) Center for American Progress (2011), *op. cit.*
(39) Voir les éléments sur la France dans le rapport d'Eurosif (2007), *Venture Capital for Sustainability.*

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 255 ■ **Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? (volet 2) La télésanté** (décembre 2011)

N° 254 ■ **Quelles opportunités pour l'offre de soins de demain ? (volet 1) Les coopérations entre professionnels de santé** (décembre 2011)

N° 253 ■ **La presse à l'ère numérique : comment ajouter de la valeur à l'information ?** (novembre 2011)

N° 252 ■ **Les financements innovants au service du climat** (novembre 2011)

N° 250 ■ **La politique climatique américaine** (novembre 2011)

N° 249 ■ **Des effets de quartier à la politique de la ville** (novembre 2011)

N° 248 ■ **Pour un développement responsable des nanotechnologies** (novembre 2011)

Note de synthèse :

N° 251 ■ **Les instruments économiques au service du climat** (novembre 2011)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

- www.strategie.gouv.fr
- centredanalysestrategique
- @Strategie_Gouv

Centre d'analyse stratégique

La Note d'analyse n° 255 - décembre 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : décembre 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.