



Paris, le 20 décembre 2011

## Présentation de la Note d'analyse

### « Les “appels à projets” : application aux politiques de l'emploi »

Mardi 20 décembre 2011

par Vincent Chriqui,  
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

*Seul le prononcé fait foi*

#### POURQUOI A-T-ON TRAVAILLÉ SUR CE SUJET ?

- Le département Travail Emploi du CAS a inscrit dans son programme de travail une **réflexion sur les modes d'actions innovants que peuvent mobiliser les pouvoirs publics dans les politiques de l'emploi et du travail.**
- **Les pays de l'OCDE, y compris la France, font en effet face à des défis croissants dans la mise en œuvre des politiques publiques, et plus spécifiquement des politiques de l'emploi,** dans un contexte de chômage élevé, de croissance modérée et de réduction des déficits publics. Cela exige de renouveler les modalités d'intervention publique.

- La note que je vous présente aujourd'hui, qui porte sur l'utilisation de la procédure des appels à projets dans les politiques de l'emploi, relève de cette réflexion.
- Certes, **l'appel à projets est utilisé de longue date déjà** dans les politiques de recherche, d'aide au développement ou encore dans les politiques de la ville, **mais son essor récent dans le champ des politiques sociales, y compris des politiques de l'emploi, constitue une certaine nouveauté** : avec la création du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse et du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels en 2009, ou encore avec la recommandation de la Cour des Comptes en juillet 2011 de développer le recours aux appels à projets pour faire évoluer l'offre d'insertion à destination des bénéficiaires du RSA.
- **Le CAS a donc cherché à expliquer l'essor récent de cette procédure** et à évaluer dans quelle mesure et à quelles conditions les appels à projets peuvent renforcer l'efficacité des politiques de l'emploi.

## QU'EST-CE QU'UN APPEL À PROJETS ?

- Il s'agit d'une **procédure intermédiaire entre la subvention et l'appel d'offres, qui permet à la puissance publique de solliciter l'initiative privée pour la réalisation de grands objectifs de politiques publiques**. Par exemple, au niveau local, un Conseil général peut lancer un appel à projets visant l'insertion des bénéficiaires du RSA. Les acteurs locaux investis dans ce champ sont invités à faire connaître leurs projets et, après étude, ceux jugés les plus à même d'atteindre cet objectif se voient octroyer une subvention. Au niveau national également, la création du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse est un bon exemple de l'utilisation de cette procédure : en sollicitant des initiatives innovantes de la société civile, le Fonds 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.
- Par rapport à la commande publique classique, **l'appel à projets offre donc un espace de liberté plus grand aux candidats**.
- L'appel à projets est d'abord **une modalité particulière d'attribution d'une subvention**, l'initiative des projets revenant aux candidats. Mais, à la différence d'une subvention classique, cette initiative est sollicitée par la puissance publique et il y a une compétition entre les différents projets.

## QUE DIT-ON DES APPELS À PROJETS DANS LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ? RÉSUMÉ EN TROIS POINTS

**1** – Les appels à projets offrent **un potentiel intéressant pour renouveler les modes d'action publique**. 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 construction) ainsi que d'**innovation** (par la liberté d'initiative laissée aux acteurs privés).

2 – En pratique toutefois, les acteurs sont confrontés à **des difficultés d'ordre méthodologique et juridique qui freinent le développement efficace de cette procédure** : difficultés à concevoir les appels à projet en l'absence d'encadrement et de modèle, et réticence des acteurs à utiliser une procédure encore entourée d'insécurité juridique.

3 – Pour favoriser un recours efficace aux appels à projets et exploiter le potentiel offert par cette procédure, le CAS formule trois propositions :

**PROPOSITION 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 donne 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.

**PROPOSITION 2 : Créer un « Fonds d'innovation pour l'emploi » pour décloisonner les financements des appels à projets et en coordonner l'usage.**

**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).**

<b>RÉSUMÉ DÉTAILLÉ DE LA NOTE</b>
-----------------------------------

**Une procédure qui a un réel potentiel pour favoriser des politiques de l'emploi qui répondent mieux au besoin des citoyens et plus efficaces.**

- Le développement des appels à projets s'inscrit à la confluence **d'un triple mouvement d'évolution des modes d'action publics** :
  - **L'externalisation**, qui repose sur l'idée que le recours aux mécanismes de marché (la contractualisation, la concurrence, etc.) va permettre à l'État de réaliser d'importants gains d'efficacité.
  - Ensuite, **la co-production des politiques publiques**. L'État s'appuie davantage sur les bénéficiaires et les acteurs dits « de terrain » pour la conception des politiques publiques, en vue d'une meilleure adéquation entre les services offerts et les besoins des usagers.
  - Enfin, un « **pragmatisme** » **croissant de l'action publique**, avec un recours plus important à l'expérimentation. L'appel à projets, en laissant aux candidats l'initiative des actions à mener, offre un cadre pour repérer des pratiques innovantes puis les évaluer.
  
- **Les évolutions du contexte social, juridique et économique favorisent le développement des appels à projets.**
  - L'implication croissante des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des politiques publiques invite à l'instauration de **relations partenariales plus étroites entre État et société civile**.
  - **Le droit communautaire des aides d'État** a renforcé les contraintes pesant sur les pouvoirs publics dans l'attribution des subventions. L'appel à projets, par ses similitudes avec l'appel d'offres, pourrait offrir des garanties en matière de publicité et de mise en concurrence dans l'attribution des financements publics.
  - Dans **un contexte de consolidation des finances publiques, l'appel à projets peut favoriser l'optimisation de la dépense publique** : en concentrant les financements sur les priorités stratégiques des pouvoirs publics et sur des projets innovants ayant prouvé leur efficacité. Aux États-Unis par exemple, un « Fonds d'innovation pour les actifs » (*Workforce innovation fund*) a été créé afin de soutenir, sur appel à projets, des réformes innovantes renforçant l'efficacité de la dépense publique en faveur de l'emploi et de la formation des adultes

**Les appels à projets ont donc un potentiel intéressant pour renouveler les modes d'action publique, ce qui explique sans doute leur essor important ces dernières années.**

## **En pratique, un nécessaire accompagnement des acteurs pour faciliter et rendre plus efficace la mise en œuvre des appels à projets**

Les travaux menés dans le cadre de cette note et en particulier les rencontres avec les acteurs concernés montrent qu'**un certain nombre de difficultés persistent dans la mise en œuvre des appels à projets.**

### **Proposition 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 donne 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.

- Il faut souligner d'abord qu'il **ne s'agit pas, en recourant aux appels à projets, d'abandonner l'exécution d'une politique publique à la société civile** : les pouvoirs publics doivent pouvoir garantir que les actions des porteurs de projets sont alignées sur les objectifs visés.
- Une première recommandation générale est donc de **privilégier un développement progressif des appels à projets 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. C'est d'ailleurs la logique qui sous-tend le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.
- Plus concrètement, la mise en œuvre des appels à projets montre que **les acteurs ont des difficultés à s'approprier cette procédure.**
- Les appels à projets se sont développés jusqu'ici chemin faisant et sans modèle. Leur définition même ne date que de la circulaire du 18 janvier 2010, et **aucun texte n'est encore venu encadrer leur mise en œuvre dans le champ des politiques de l'emploi.** Cela s'est traduit le plus souvent par des difficultés au démarrage, de nombreuses questions se posant au moment de la conception d'un appel à projets.
- Nous proposons donc **d'élaborer un guide méthodologique à destination des parties prenantes, qui distingue deux types d'appels à projets** :
  - Ceux visant à **apporter des réponses innovantes à une problématique structurelle non résolue, pour laquelle une offre de service relativement riche existe déjà** (par exemple le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée). Les critères de sélection des projets doivent se concentrer sur l'innovation et la capacité à fournir des données d'évaluation fiables
  - Ceux 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** (par exemple

l'accompagnement social des demandeurs d'emploi]. La formulation du type de réponse attendue pourra être plus précise et les modalités de sélection des projets moins exigeantes sur la capacité à démontrer l'efficacité des actions proposées.

- **L'appel à projets est aussi entouré d'une relative insécurité juridique pour les acteurs.** L'appel à projets reste avant tout une subvention. Dans le cadre du droit communautaire les pouvoirs publics sont devenus plus vigilants quant à l'attribution des subventions, en particulier dans le champ des politiques de l'emploi où la plupart des activités peuvent être considérées comme des « activités économiques » et donc soumises au droit de la concurrence. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont recouru plus aisément à l'appel d'offres qu'à la subvention, et *a fortiori* aux appels à projets qui sont peu, pour ne pas dire pas, encadrés.
- Nous préconisons donc un **travail pédagogique de clarification des conditions juridiques du recours aux appels à projets**, voire de consacrer juridiquement cette procédure, par décret.

### **Se donner les moyens de développer les appels à projets : pilotage et financement**

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.**

**Proposition 2 : Créer un Fonds d'innovation pour l'emploi, pour décroiser les financements des appels à projets et en coordonner l'usage.**

- S'agissant du pilotage, sans entraver la liberté de chacun de mettre en œuvre des appels à projet, la mise en cohérence de cette procédure avec les dispositifs préexistants suppose de favoriser les synergies plutôt que d'empiler les initiatives.
- La création d'une structure qui regroupe les initiatives et les financements est souhaitable. Cette structure d'État *ad hoc* prendrait la forme d'un « Fonds d'innovation pour l'emploi » dédié au pilotage des appels à projets, pour en décroiser les financements et en coordonner l'usage.
- La mise en œuvre des appels à projets par ce Fonds sera suffisamment ouverte afin de permettre tout acteur et/ou financeur potentiel à travailler en partenariat avec le fonds :
  - en amont, les acteurs institutionnels de l'État seront invités à s'associer au Fonds pour la conception et le pilotage des appels à projets intervenant dans leurs champs d'intérêt ;
  - en aval, la société civile mais aussi les collectivités territoriales pourront se porter candidates pour répondre aux appels à projets lancés par le Fonds.

**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).**

- Enfin, pour le financement des appels à projets, nous proposons que la **France expérimente un mécanisme innovant né au Royaume-Uni, les « social impact bonds »** que l'on peut traduire par « obligations à impact social » (**proposition 3**).
- Il s'agirait pour la puissance publique de ne financer les projets qu'a posteriori, en fonction de leurs résultats. **Pour qu'un tel mécanisme de financement fonctionne, le Fonds devra travailler en partenariat avec un ou des intermédiaires volontaires du secteur du capital-risque solidaire**, qui utiliseront leur expertise des pratiques traditionnelles du capital risque pour le financement des porteurs de projet.

Ce nouveau modèle de financement, présenté comme gagnant-gagnant (nouvelle source de financement pour la société civile, perspective de profit pour les investisseurs et garantie d'efficacité de la dépense publique), serait **mis en œuvre à titre expérimental le temps d'évaluer les effets et de tester la maturité du secteur du capital-risque solidaire en France.**

• **Contact Presse**

**Centre d'analyse stratégique**

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr