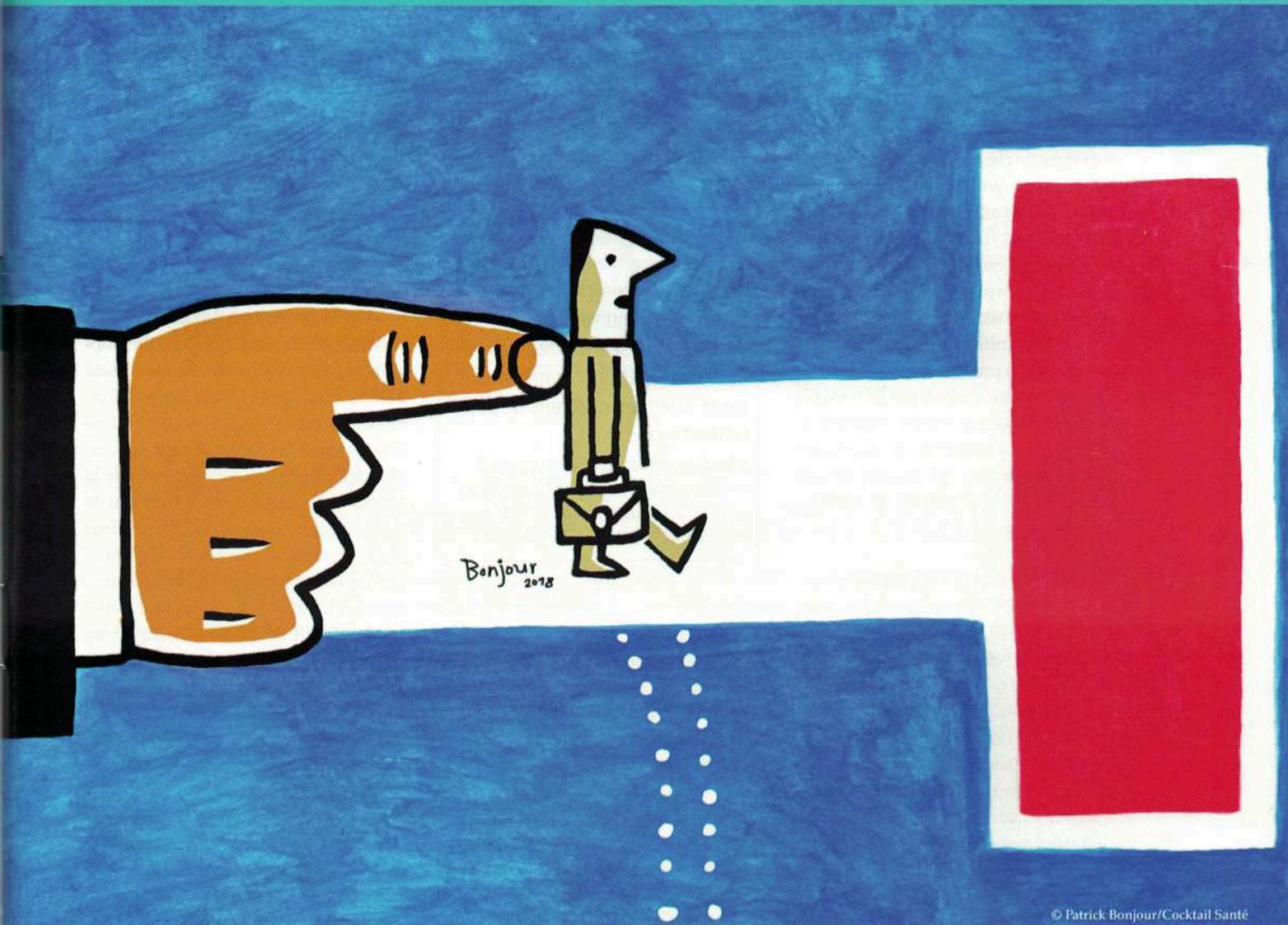


*Établissements et services*

# Appel à projet: une procédure qui va dans le mur?

Mise en concurrence effrénée, acteurs rétrogradés en simples prestataires... Les appels à projet suscitent la critique, quand ce n'est pas un tollé comme dans le Maine-et-Loire, où ils ont été utilisés pour redistribuer toute l'offre de protection de l'enfance. La multiplication des dérogations pourrait faire penser que cette procédure a atteint ses limites.

DOSSIER RÉALISÉ PAR AURÉLIE VION



© Patrick Bonjour/Cocktail Santé

Juin 2016: le conseil départemental du Maine-et-Loire publie un appel à projet (AAP) inédit. Toutes les places d'accueil des enfants pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont remises en jeu. De nouveaux opérateurs sont retenus, plusieurs associations présentes sur le territoire depuis des décennies, écartées. Aujourd'hui, l'heure est au transfert des activités, une étape très compliquée à la fois pour les jeunes accueillis et pour les professionnels qui vont se retrouver privés d'emploi (ce numéro, p. 20). Hors normes à bien des égards, cet AAP a été largement décrié notamment par l'Association de directeurs, cadres de direction du secteur social, médico-social et sanitaire (ADC). Son président Daniel Carasco dénonce « un dérapage flagrant de l'utilisation de la procédure d'AAP, qui met à mal des associations implantées et expérimentées dans le champ de la protection de l'enfance au profit d'une concurrence économique effrénée. » Pour Patrick Doutreligne, président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), l'exemple du Maine-et-Loire est « très significatif d'une utilisation abusive de la procédure d'AAP dont la vocation première n'est pas de remettre à plat entièrement l'offre existante en mettant fin à l'activité de structures. Nous sommes au paroxysme du côté néfaste de l'AAP utilisé de manière systématique. »

### Un recours judiciaire

Introduite par la loi Hôpital, patients, santé et territoires (HPST), la procédure d'AAP est entrée en vigueur en août 2010 (1). Elle concerne les autorisations des projets de création, de transformation ou d'extension des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) faisant appel à des financements publics, qui sont délivrées par les autorités de tarifica-

tion compétentes (préfets, présidents de conseil départemental, directeurs généraux d'agence régionale de santé). Les AAP ont ainsi mis fin aux comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (Crosms). Les projets d'extension non importante (augmentation de moins de 30 % de capacité des ESSMS) peuvent être exonérés de cette procédure: une simple demande d'autorisation suffit. Or, avec seulement 40 places supplémentaires créées (sur un peu moins de 700 places), le conseil départemental du Maine-et-Loire aurait

#### Chiffres clés

➔ **139** appels à projets et appels à candidatures ont été lancés, en 2016, dans le champ médico-social des personnes âgées et des personnes handicapées.

➔ Soit **2 130** places en tout (pour les procédures gérées par les ARS exclusivement ou conjointement avec les conseils départementaux).

(Source: « Bilan 2016 des appels à projets et des appels à candidatures médico-sociaux des ARS », CNSA, janv. 2018).

pu se dispenser de passer par cet AAP. C'est d'ailleurs sur ce point que l'une des associations écartées, l'Arpeje 49, et la Fédération Sud Santé ont saisi le tribunal administratif de Nantes pour faire valoir un recours.

À leur création, les AAP étaient porteurs d'objectifs louables: ils visaient une meilleure efficacité pour répondre plus rapidement aux besoins et attentes des usagers, une réduction des délais de mise en œuvre des projets, une amélioration de la visibilité pour les por-

teurs, ou encore plus de transparence et d'égalité de traitement. Malgré les nombreuses critiques, la réforme a tout de même produit quelques effets positifs: « Contrairement au système des Crosms où les projets pouvaient parfois ne jamais aboutir malgré un avis favorable, la procédure d'AAP présente l'avantage d'être sûr que les projets, une fois qu'ils ont été retenus, vont aller au bout », constate Olivier Charron, directeur adjoint chargé du développement à la Fondation Léopold Bellan.

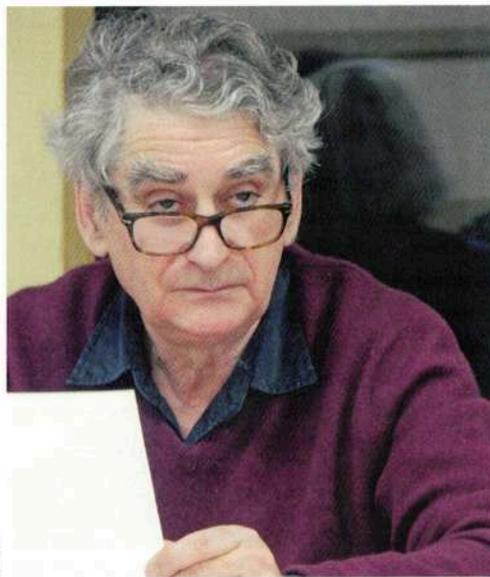
Mais en matière de transparence et d'équité de traitement, la procédure semble loin d'avoir tenu toutes ses promesses: « Dès le départ, nous avions quelques réserves, indique Fabienne Quiriau, directrice générale de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (Cnape). Sur le papier, nous pouvions espérer plus de clarté et de transparence, une meilleure planification de l'évolution de l'offre, une certaine émulation aussi entre les acteurs... Mais les AAP ont produit des effets très pervers. »

### Moins-disant financier

Premier grief: la mise en concurrence qui va souvent de pair avec la tentation du moins-disant financier. « Dans un contexte de baisse globale des subventions, les AAP constituent le seul ballon d'oxygène pour les gestionnaires. Ils courent après pour survivre et consacrent un temps fou à l'élaboration des dossiers. Cela crée aussi de la concurrence entre les acteurs au lieu de renforcer la coopération et le partenariat qui sont pourtant essentiels, en particulier dans la politique du logement », estime René Dutrey, secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD). Alexis Goursolas, responsable du service « Stratégies et analyse des politiques publiques » à la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), considère pour sa part que « sous couvert de pilotage du secteur, la puissance publique tend à rationaliser l'offre avec une forme de nivellement vers le bas. Cela se traduit par une vision très étroite de l'action sociale et médico-sociale. On le

(1) tsa n° 16, oct. 2010, p. 36.

voit bien avec le contenu des missions des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui ont tendance à se réduire de plus en plus au détriment de l'accompagnement global. Les associations ne peuvent plus proposer un accueil qualitatif. » Ce fléchissement vers le bas des prix de journée a nécessairement des effets à long terme sur la qualité. « Il serait intéressant de réaliser des bilans un an ou deux ans après l'AAP pour vérifier si le projet correspond bien aux engagements pris par l'acteur qui l'a emporté », suggère Johan Priou, directeur régional de l'Uriopss Centre.



➔ Jean-Claude Boual, du Collectif des associations citoyennes.



➔ Fabienne Quiriau, directrice générale de la Cnape.

### Inégalités et copinages

Dans cette compétition, tous les opérateurs ne sont pas égaux. Avec des personnels dédiés, des services juridiques expérimentés et des économies d'échelle possibles *via* des mutualisations, les grosses entités semblent mieux armées pour répondre aux AAP. « Il n'est pas toujours évident de lutter contre les grosses structures, confirme Daniel Carasco. Elles possèdent de gros cabinets de communication et peuvent présenter de beaux dossiers très épais et bien présentés, le tout en couleur. Ce qui est regrettable, c'est que la forme et l'appui politique l'emportent souvent sur le fond. »

L'inégalité ne se joue pas uniquement sur la taille ou l'expertise des gestionnaires, mais aussi sur ce que certains syndicats qualifient de « *dumping social* ». Grille de salaires plus basse, nombre de jours de congés réduit,

niveau de qualification plus faible... Tous les opérateurs ne « jouent pas à armes égales ». Ainsi, si on prend le cas du Maine-et-Loire, certains nouveaux entrants n'appliquent pas la convention collective de 1966. Julien Capelle, éducateur spécialisé FO au foyer les Tourelles à Saumur qui va réduire drastiquement son activité suite à l'AAP (2), pointe aussi un autre aspect : « Ils font peut-être un travail extraordinaire auprès des enfants, mais ce qui me gêne, c'est qu'ils ont recours massivement à des dons et que les pouvoirs publics se servent de cela pour baisser les prix de journée, ce qui entraîne la fermeture d'associations derrière. La protection de l'enfance devrait être considérée comme une fonction régaliennne de l'État et ainsi être assumée pleinement par ce dernier et les départements, et non s'appuyer sur ce système de dons et de défiscalisation. »

### Une brèche dans le modèle associatif

Pour Jean-Claude Boual, du Collectif des associations citoyennes (CAC), ces nouveaux modes de financement basés sur le mécénat et le *crowdfunding* constituent « une brèche à l'encontre du modèle associatif classique qui fait face à une large baisse des subventions. La philanthropie constitue de l'argent public détourné. Ce système a-démocratique est une façon de s'approprier le pouvoir ». Patrick Doutreligne, pour sa part, voit dans les AAP une « dérive de l'imprégnation du monde de l'entreprise dans le secteur associatif, avec une mise en concurrence entre les acteurs privés à but lucratif et les associations porteuses de valeurs » : « On voit bien les dégâts que cette concurrence avec ➔

(2) tsa n° 94, juill.-août 2018, p. 13.

## [ Des dérogations à titre expérimental ]

Après les directeurs généraux de quatre agences régionales de santé (ARS) – Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur –, ce sont désormais les présidents de conseils départementaux (CD) de ces mêmes quatre régions qui sont autorisés à pouvoir échapper à la procédure d'appel à projet (AAP) sous certaines conditions (1).

Ces permis de déroger concernent en particulier le seuil des 30 % pour les projets d'extension de petite capacité, que ce soit pour des AAP portés uniquement par les ARS, les CD ou les AAP conjoints. Ils s'inscrivent dans le cadre d'une expérimentation qui doit s'achever au 30 juin 2020. Objectifs affichés : « Faciliter les opérations de restructuration et d'adaptation de

l'offre existante, pour répondre plus rapidement aux besoins médico-sociaux urgents de la population tels que définis dans les schémas de planification de l'offre ou pour favoriser la transformation d'établissements ou services préexistants en structures intégrées proposant une gamme complète de modes d'accueil et d'accompagnement. » L'instruction de ces demandes d'extension exonérée d'AAP devant être ainsi « beaucoup moins lourde et plus rapide à mettre en œuvre ».

(1) www.tsa-quotidien.fr, 3 et 5 juill. 2018.

➤ le lucratif a produits dans le secteur de l'aide à domicile. Même s'il y a des professionnels très bien et très humains – et heureusement! – dans le secteur privé, ce dernier impose beaucoup de pression et de rentabilité. Il faut faire du chiffre, réaliser une toilette le plus rapidement possible quitte à ne pas encourager le maintien de l'autonomie », souligne-t-il.

Autre travers fréquemment mis en avant: la procédure d'AAP n'a pas mis fin aux « copinages ». Les cahiers des charges peuvent parfois être rédigés pour un acteur spécifique: « Nos adhérents nous font part de situations où, très clairement, les pouvoirs publics ont fait des pré-choix donnant l'impression d'un simulacre de mise en concurrence. Nous sommes très loin de la transparence promise au départ, dénonce Fabienne Quiriau de la Cnape. En tant que fédération, nous avons proposé à nos adhérents de les soutenir, que ce soit



## Le terme d'opérateur est symptomatique de la place qui nous est accordée."

Alexis Goursolas, Fédération des acteurs de la solidarité

pour dénoncer des ententes préalables ou des procédures non conformes à la loi, en les accompagnant juridiquement en cas de contentieux. Mais ils craignaient que cette réaction se retourne contre eux! »

Indéniablement, le régime des AAP a contribué à rigidifier les relations entre les gestionnaires et les pouvoirs publics. « Sur certains territoires, des acteurs qui font de l'accès aux droits ou des recours Dalo sont très mal vus, les autorités y voient une sorte de défi. J'ai déjà entendu des préfets affirmer qu'ils souhaitaient arrêter de financer ce type de structures trop critiques vis-à-vis des politiques publiques », affirme René Dutrey. Le secrétaire général du

HCLPD craint même une « disparition pure et simple de tout un corps intermédiaire que sont ces associations militantes, au profit d'opérateurs privés qui raflent toute la commande publique et se contentent de gérer les flux et les stocks ».

## Prestataires ou partenaires?

Les AAP impactent aussi directement les relations entre acteurs du secteur social et médico-social et les pouvoirs publics puisque désormais, l'initiative des projets appartient aux autorités dans une logique de commande administrative. Les associations sont-elles de simples prestataires ou de réelles partenaires? « La procédure limite les marges d'innovation, de créativité et d'adaptation aux territoires des acteurs du secteur. Le terme d'« opérateur » est symptomatique de la place qui nous est accordée. C'est une remise en cause des capacités de coconstruction des politiques publiques entre les autorités et les associations », regrette Alexis Goursolas. Les cahiers des charges



Philippe Gaudon,  
Président délégué  
général d'Effets

## “Une certaine cacophonie”

Auteur d'un ouvrage consacré aux appels à projet (1), *coach* et formateur auprès des directeurs d'ESSMS, Philippe Gaudon interroge la pertinence de cette procédure au regard de l'évolution des besoins actuels.

## Quel regard portez-vous sur l'expérience du Maine-et-Loire?

**Philippe Gaudon:** « J'ai accompagné dans l'élaboration de son dossier l'un des candidats implantés sur le territoire, lequel n'a pas été retenu dans le cadre de cet AAP. J'ai ainsi pu observer cette démarche de l'intérieur. C'est un fait inédit, il est difficile de savoir s'il restera isolé ou s'il préfigure l'avenir. Sommes-nous face à un arbitrage qui augure d'une marchandisation et d'une uberisation du social, portées par d'importants opérateurs qui ont l'oreille des pouvoirs publics et pratiquent un *dumping* social en n'appliquant pas toujours la convention collective de branche? Au-delà de ce débat, j'ai globalement l'impression que règne aujourd'hui une certaine cacophonie autour des AAP: leur nombre est très limité, les dérogations sont légion, quatre agences régionales de santé majeures sont dispensées à titre expérimental du recours aux AAP pour procéder à des extensions importantes et font appel à des manifestations d'intérêt, les Cpom permettent d'opérer des transformations sans AAP et les rares subsides médico-sociaux sont les plus souvent dispensés sous forme d'extensions non importantes qui ne nécessitent pas d'y recourir... Tout semble fait pour passer à travers les radars. »

(1) « Répondre à un appel à projet », Guide Direction(s) ESF, 2013.

parfois très corsetés ne laissent pas beaucoup de marge de manœuvre, comme en témoigne Olivier Charron : « Comment être innovant sans trop sortir du cahier des charges et proposer un projet qui ne soit pas hors sujet ? La mise en concurrence nous contraint à proposer un plus, mais l'équilibre n'est pas toujours évident à trouver. » Pour sortir du lot, les structures (en particulier celles de petite taille) ont tout intérêt à proposer des candidatures conjointes aux AAP (ce numéro, p. 22). Mais là encore, des difficultés se font ressentir, « les cahiers des charges serrés et les délais de réponse courts n'encouragent pas la coopération », estime Alexis Goursolas qui voit trop rarement « la logique vertueuse des AAP opérer ».

Selon Johan Priou, les AAP empêcheraient même d'être intelligents : « Il vaut mieux répondre précisément au cahier des charges et faire des dossiers bien séparés lot par lot. On pourrait penser que répondre à plusieurs lots serait judicieux pour faire des économies avec de possibles mutualisations, mais ce n'est pas un bon calcul car si vous n'obtenez qu'un lot, il n'est pas sûr que vous teniez économiquement. »

(1) [www.tsa-quotidien.fr](http://www.tsa-quotidien.fr), 3 et 5 juill. 2018.



➔ Alexis Goursolas, responsable à la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS).



➔ Marie Aboussa, directrice de pôle à Nexem.

### D'autres voies possibles

Depuis sa création, le régime des AAP a largement évolué, des assouplissements ont été aménagés en 2014 et 2016 (3). « Le décret qui a permis de réformer les AAP a été plus que plébiscité car il a permis de desserrer le carcan des extensions et des transformations », confie Marie Aboussa, directrice du pôle « gestion des organisations » à Nexem. À côté se sont développés d'autres outils comme les appels à candidatures et appels à manifestation d'intérêt, apportant là encore de la souplesse dans les procédures d'autorisation sociale et médico-sociale. Les dérogations per-

mettant d'échapper aux AAP se multiplient (ce numéro, p. 17) et d'autres modes de contractualisation sont privilégiés à commencer par les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (Cpom). « Dans un contexte budgétaire très contraint où il n'y a plus de plan pluriannuel de création de places, on peut se demander si les AAP sont toujours d'actualité, estime Marie Aboussa. Ils ne correspondent en outre plus aux enjeux de transformation de l'offre et aux logiques modulaires, comme la « réponse accompagnée pour tous », promus aujourd'hui. Les AAP ne sont-ils pas voués à disparaître ? »

### La procédure d'AAP n'est-elle plus pertinente ?

**Ph. G. :** « Nous pouvons effectivement nous poser la question. Les AAP sont lourds et complexes à mettre en œuvre, et pas assez réactifs pour répondre aux priorités qui prévalent aujourd'hui comme la « réponse accompagnée pour tous ». De plus, ils présentent un fort risque de contentieux. Une large majorité d'AAP sont fléchés vers un opérateur qui a la faveur des autorités publiques, avant même que la procédure de mise en concurrence ne soit en place. Rappelez-vous ce maire d'une commune de l'Essonne qui avait annoncé, lors d'une cérémonie des vœux, le nom de l'opérateur qui allait gérer le futur foyer d'accueil médicalisé (FAM) sur sa commune alors que la procédure n'était pas achevée. Cela avait été reproduit dans la presse... Les recours demeurent encore rares, car quand bien même le gestionnaire lésé l'emporterait en justice, cela s'apparenterait pour lui à une victoire à la Pyrrhus. »

### Quels ont été à vos yeux les principaux impacts de la procédure d'AAP sur le secteur ?

**Ph. G. :** « Les AAP ont été pensés pour répondre à trois objectifs principaux : en finir avec l'initiative locale et la logique du « bottom-up » (logique ascendante, ndlr) ;

réduire les inégalités de traitement entre opérateurs et les inégalités territoriales ; garantir la qualité des prestations. Ils attestent de l'évolution des politiques publiques en termes d'efficacité et de convergence et confirment l'adage : « Un État riche délègue et finance, un État pauvre prescrit et contrôle. » Ce faisant, on observe une forme de standardisation des réponses et l'instauration d'un rapport hautement concurrentiel entre les opérateurs, au profit de ceux qui disposent des ressources internes pour produire des dossiers de qualité... qui ne préjugent pas toujours de leur expertise dans le domaine considéré. »

### Quelles sont les marges de manœuvre des ESSMS, en particulier les plus petits ?

**Ph. G. :** « Sans aucun doute, les AAP favorisent le « big is beautiful ». Les marges de manœuvre pour les petits opérateurs se concentrent sur des niches, notamment celles qui présentent une forte valeur ajoutée réclamant un haut degré de technicité comme les actions très innovantes, le polyhandicap, les handicaps rares ou l'autisme. Les structures qui se positionnent dans ces domaines arrivent parfois à tirer leur épingle du jeu. Elles proposent là du « sur-mesure » qui ne peut se satisfaire de propositions copiées-collées à la portée de n'importe quel grand groupe généraliste. »