

2270

Appel à projets : gare à la requalification !

Synthèse rédigée par :

Bruno KOEBEL,

chef du service des achats et de la commande publique de la Ville et de la communauté urbaine de Strasbourg

Les personnes publiques utilisent de plus en plus fréquemment l'appel à projets comme un moyen de stimuler les initiatives privées et d'attribuer des subventions à l'issue d'un processus de sélection plus transparent et moins discrétionnaire. Bien que favorisant une meilleure utilisation des deniers publics, l'utilisation de ce procédé n'est toutefois pas sans risque, compte tenu du flou juridique qui l'entoure : en effet, lorsqu'elles définissent le cadre dans lequel s'inscrit l'appel à projets, certaines collectivités peuvent être tentées, consciemment ou non, d'en faire un outil supplémentaire d'achat alors que tel n'est pas son rôle. C'est pourquoi plane au-dessus de l'appel à projets le risque d'une requalification en marché public ou, le cas échéant, en délégation de service public. Pour s'en préserver autant que possible, il faut garder à l'esprit les trois critères dont l'appréciation combinée permet de délimiter la ligne de partage entre subvention et marché public : l'initiative du projet, l'objectif de répondre à un besoin identifié de la collectivité et l'existence d'une corrélation entre les sommes versées et les éventuelles prestations réalisées.

L'appel à projets est une notion dont on cerne mal les contours et dont le positionnement dans l'ordonnancement juridique est difficile à déterminer.

À la frontière entre subvention et commande publique, il peut être décrit comme le dispositif en vertu duquel une personne publique définit un certain nombre d'objectifs et invite des tiers à présenter des projets y répondant en leur laissant l'initiative de leur contenu et de leur mise en œuvre.

Ce faisant, il vise à stimuler et à encourager les initiatives privées. S'apparentant à une procédure de consultation librement définie par la collectivité, il permet, après comparaison de plusieurs projets, de retenir en vue de leur subventionnement ceux qui s'inscrivent le mieux dans l'action publique.

Il se traduit donc par une mise en concurrence et une formalisation des relations qui, peuvent, selon le cas, générer des questionnements quant à la nature du contrat liant, *in fine*, la collectivité à la structure ayant répondu à l'appel. En effet, si la ligne de partage entre subvention et marché public est bien connue, l'appel à projets, qui se situe à mi-chemin entre ces deux notions en raison de la mise en concurrence qui le caractérise, jette le trouble.

Tel Janus, il peut basculer tantôt du côté de la subvention, tantôt du côté de la commande publique, en fonction de ses caractéristiques. Séduisant, il apporte plus de transparence et d'objectivité dans l'attribution des subventions, mais, se voit, en raison de son caractère hybride, attiré vers la commande publique et ses règles formelles de mise en concurrence. Il convient donc de l'utiliser à bon escient afin d'éviter cette dérive.

Un outil séduisant de stimulation des initiatives privées

Une alternative à l'attribution discrétionnaire des subventions – L'attribution d'une subvention est en principe discrétionnaire (*CE*, 25 sept. 1995, n° 155970, *Assoc. Connaître et informer pour valoriser l'importance des citoyens : JurisData n° 1995-049211*), même lorsque le bénéficiaire est considéré comme gérant un service public (*CE*, 6 avr. 2007, n° 284736, *Cne Aix-en-Provence c/ Armand : JurisData n° 2007-071735 ; JCPA 2007, 2111, note Karpenschif*) ce qui ne manque pas, parfois, de générer un sentiment d'opacité et de subjectivité quant aux conditions dans lesquelles elles sont octroyées.

La circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations (*NOR : PRMX1001610C ; JCPA 2010, act. 88*) rappelle que « les collectivités publiques ne sont pas tenues de procéder à quelque annonce publique pour verser une subvention à une association ». Elles peuvent donc opter soit pour une attribution discrétionnaire des subventions, sans comparaison préalable de plusieurs projets, soit pour le lancement d'un appel à projets. Dans ce second cas, précise la circulaire, « la collectivité lance un appel à projets qui lui permet 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 (...). L'appel à projets ne préjuge en rien de l'ampleur des propositions qui seront formulées ou encore de leur contexte ».

Ainsi, l'appel à projets, considéré par le Conseil d'État comme une mesure préparatoire à la conclusion des conventions de subventionnement (*CE*, 29 nov. 1999, *Féd. formation professionnelle : Rec. CE*