



**L'ingénierie
territoriale**
*Une aubaine
pour les territoires
(et pour la France !)*

Chiffres clés



10 Md€

C'est la part du plan de relance explicitement orientée vers le soutien aux projets territoriaux, dont une grande partie à travers l'action de la Banque des Territoires.



26

C'est le nombre de départements où notre diagnostic montre un manque critique en expertises pour porter des projets territoriaux est très faible. Les financements sont là, mais certains territoires manquent structurellement de compétences !



X117

C'est l'effet de levier de l'ingénierie territoriale sur l'investissement public. 1€ d'ingénierie amont accélère, sécurise et améliore la qualité de 117€ d'investissement public. Sécuriser les 10 mds€ de financement territorial au sein du plan de relance implique de mobiliser 80 à 100 équivalents temps plein pendant 5 ans.



+20 Md€

C'est, potentiellement l'impact supplémentaire cumulé sur 10 ans qu'aura l'accompagnement systématique des projets territoriaux du Plan de Relance par des dispositifs d'ingénierie amont, visant à la fois une accélération et une amélioration qualitative des investissements publics



4

idées pour mobiliser davantage de ressources humaines de qualité au service des projets territoriaux : financer des pools de chefs de projet mutualisés, mobiliser des ressources issues de la fonction publique d'Etat au service des territoires, stratégiques et animer des réseaux professionnels territoriaux à cette fin.

Sommaire

4

Synthèse

6

Introduction

8

1. Le plan de relance au défi de la réalisation des projets

14

2. La disponibilité des compétences, un enjeu critique

18

3. Accélérer le développement par l'ingénierie territoriale

28

Qui sommes-nous ?

Synthèse

Dans un contexte de crise économique puis de rebond, le gouvernement a consenti une mobilisation sans précédent pour soutenir l'activité à travers **le plan de relance**. Au sein de ce vaste programme de 100 Md€, les financements ciblant **le développement des territoires** représentent au moins 10 Md€, en grande partie opérés par **la Banque des Territoires**.

Ce volume de financement, considérable, se heurte néanmoins à la réalité des déséquilibres structurels de la géographie économique et **des ressources humaines**. Leur manque de disponibilité freine les projets territoriaux, et nuit à la vitesse de mobilisation du plan de relance (dont seulement un tiers a été, à date, décaissé).

Dans une France de plus en plus polarisée entre les territoires métropolitains et les autres, **de nombreuses zones sont peu pourvues en compétences qualifiées**, pour mener des projets de plus en plus complexes : aménagement, logement, zones d'activité du futur, immobilier d'entreprise nouvelle génération, transition environnementale, nouvelles mobilités, revitalisation des centres-villes, ... autant d'enjeux qui exigent **des expertises de plus en plus pointues et une capacité à piloter des projets complexes et multiacteurs**. Face à ces nouveaux défis, les collectivités locales, dont seuls 8,4 % des effectifs sont des cadres et professions intellectuelles, peuvent rapidement se trouver démunies. Les territoires ne sont pas égaux entre eux : sur la base de quatre jeux d'indicateurs, nous établissons une cartographie des départements très faiblement pourvus, que nous estimons à 26.

Ainsi, alors même que la ressource budgétaire et les dispositifs sont là, qu'y compris dans les territoires périphériques les énergies et l'initiative sont au rendez-vous sur le plan local, les projets se heurtent fréquemment au **manque d'appui complémentaire en compétences**.

Une réponse consiste à déployer des dispositifs dits « **d'ingénierie territoriale** », sous la forme de mobilisation d'experts issus de cabinets de conseil spécialisés.

Ingénierie Territoriale

Ensemble des expertises mobilisées en amont d'un projet dans un territoire, par exemple d'aménagement, de développement économique, de création de nouveaux équipements collectifs..., pour en assurer la définition puis en piloter la mise en œuvre.

Exemples de projets territoriaux

Opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de développement économique, création de zones d'activité, construction de campus ou de centres de recherche, déploiement d'infrastructures de transport ou d'énergies alternatives, en lien avec la transition environnementale, rénovation thermique de bâtiment à une large échelle, construction de grands équipements collectifs...

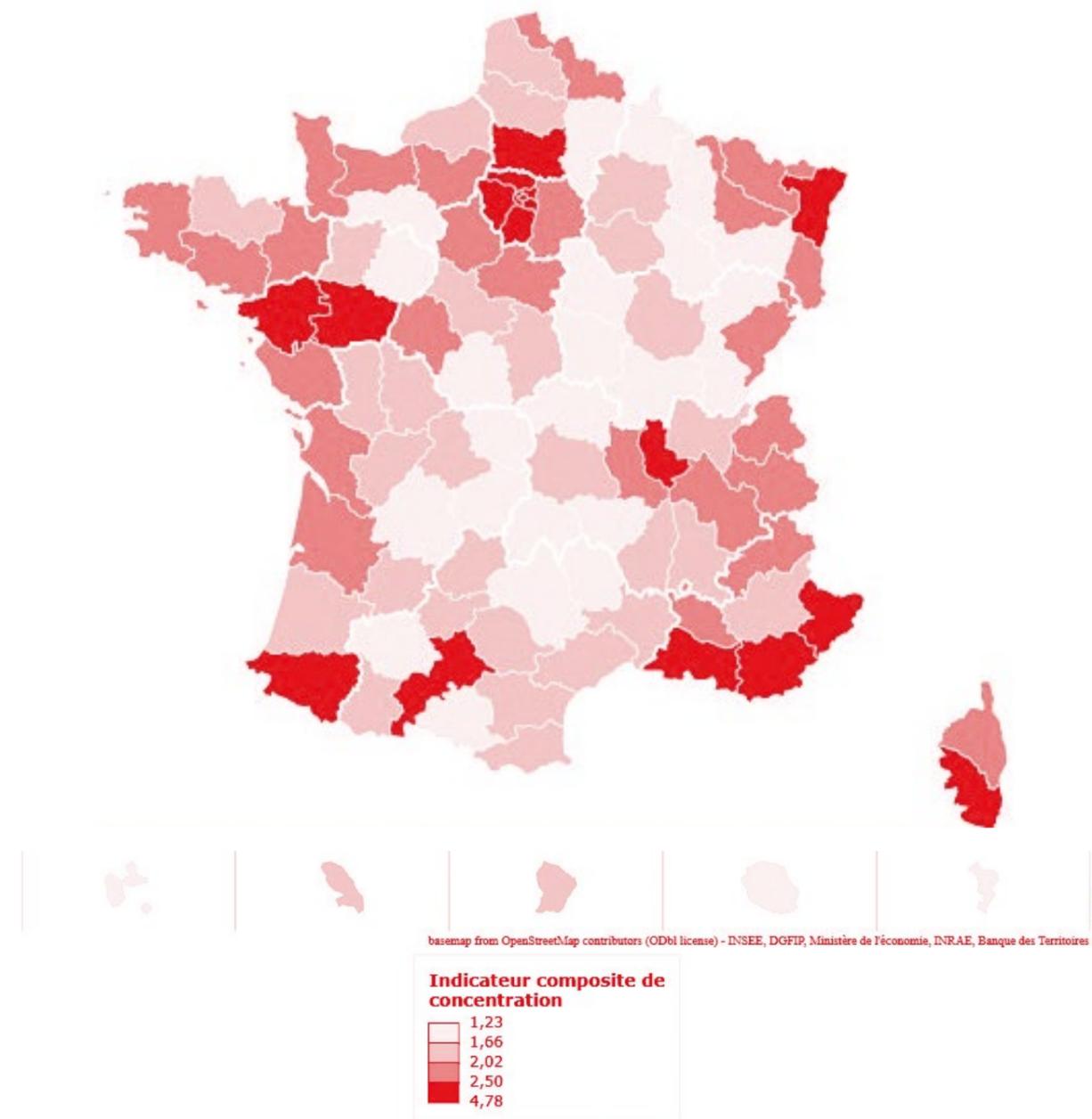
La Banque des Territoires et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) ont mis en place de tels mécanismes d'appui aux territoires les plus en demande. Ces approches permettent de renforcer le pilotage global, d'apporter des expertises à même d'en améliorer la qualité de conception, d'introduire des approches multisectorielles, des dimensions digitales et de « smart city », de l'innovation d'usage et sociétale.

Nos retours d'expérience, fondés sur **l'accompagnement de plus de 400 collectivités locales** montrent un double effet : d'une part, un impact positif d'accélération et de sécurisation des projets, d'autre part, une amélioration qualitative au niveau de leur conception même. **Les effets sur la croissance générée par ces investissements sont, à terme, significatifs, de l'ordre de 50 % de retombées économiques supplémentaires**. L'effet levier est massif : 1 euro de dépense publique consacré à de l'ingénierie territoriale permet de sécuriser, en moyenne, 117 € d'investissement public. Pour les 10 Md€ identifiés au sein du plan de relance comme destinés au soutien aux territoires, **cela revient à 80-100 experts à temps plein**.

Nous identifions **quatre idées** pour aller au-delà de la situation actuelle et renforcer de manière profonde la capacité des territoires à réussir leurs projets de développement, et donc à contribuer à la dynamique économique française : systématiser les poches de financement public, au sein des programmes de type « plan de relance », dédiées à ce type d'ingénierie, financer des équipes mutualisées entre territoires dotés de manière hétérogène en termes de compétences, mobiliser des ressources humaines publiques, notamment au sein de la fonction publique d'Etat, mettre en œuvre des dispositifs de montée en compétence, de formation et d'animation des agents territoriaux.

La disponibilité des compétences, une nouvelle diagonale du vide

Sources : SCET, Banque des Territoires



Made with Khartis

Note de lecture : Une note de 1 reflète une faible concentration des ressources en ingénierie territoriale et/ou en activités spécialisées, scientifiques et techniques et en activités de services administratifs et de soutien ; une note de 5 reflète une forte concentration de ces mêmes ressources. Ainsi, on attribuera une note d'autant plus faible que (i) la part des CSP cadres et professions intellectuelles supérieures dans l'emploi est faible au sein du département, (ii) la part de créations d'entreprises dû au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien est faible dans le département, (iii) le montant du profit capté par la CVAE dans ces activités spécialisées est faible dans le département, et (iv) le nombre de projets d'Assistance au Management de Projet (AMP) ou équivalent est élevé dans le département.

Introduction

Le plan de relance, qui mobilise des moyens considérables au service du soutien à la croissance à long terme, constitue une opportunité formidable pour relancer le développement local. La France en a besoin : moins doté, en nombre, en grandes locomotives territoriales que certains de ses voisins, notamment l'Allemagne, l'espace hexagonal est marqué par de fortes disparités dans les tissus économiques entre territoires métropolitains dynamiques et zones en stagnation. Pérenniser, au-delà de la séquence actuelle de rebond technique du PIB, **un modèle de développement associant performance économique et transition environnementale**, constitue un enjeu pour les politiques publiques.

« Le nerf de la guerre, c'est le financement. Il est aujourd'hui disponible, voire abondant. Mais pour que la ressource budgétaire puisse s'investir dans des investissements concrets, et suffisamment vite pour faire la différence, il faut des hommes et des femmes très qualifiés.

Les projets territoriaux sont en effet marqués par une immense complexité et un caractère éminemment multidisciplinaire.

La conduite de tels ouvrages, réunissant une multitude d'acteurs publics, parapublics et privés n'est pas une science – elle est néanmoins un art et porte un nom : **l'ingénierie territoriale**.

Le constat est sans appel et factuel dans cette étude. Si l'on considère la disponibilité en ressources humaines à même de porter cette complexité, à accompagner les projets des collectivités et des autres acteurs territoriaux, émerge au regard une nouvelle diagonale du vide, pour reprendre l'expression attribuée à Charles Dupin et datant de... 1837. C'est ainsi que **certains territoires sont appelés à subir une double peine** : moins favorisés historiquement et en proie à de difficiles transitions économiques et démographiques, **ils disposent de moins de capacités que les autres** à réussir les projets transformants et à relancer leur dynamique.

Des leviers d'action existent à travers des dispositifs d'ingénierie amont, comme ceux déployés par **la Banque des Territoires** et **l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires**. Sur la base de notre expérience de terrain, nous estimons que le montant à consacrer à de tels dispositifs représente **0,8 % du financement public à mobiliser**, et que l'effet positif sur l'impact attendu pour l'économie est significatif pour les territoires concernés.

Dans la prochaine séquence de notre histoire, personne n'en doute : les territoires constitueront un enjeu majeur. Assurons-nous que les moyens humains dont la France dispose soient, au-delà de l'existant, mobilisés à hauteur de l'enjeu.

1. Le plan de relance : au défi de la réalisation des projets

1.1 Un plan de relance sans précédent, avec une place significative donnée à la dimension territoriale

Dans un contexte de crise économique puis de rebond¹, le gouvernement a consenti une mobilisation sans précédent pour soutenir l'activité française à travers un grand plan de relance. Mis en œuvre depuis l'été 2020, **le plan France relance** prévoit un programme d'investissements de 100 Mds € sur deux ans, dont 40 Mds € sont financés par l'Union Européenne. Ce plan vise à répondre à trois défis structurels de l'économie française : (I) accélérer la transition écologique, (II) améliorer la compétitivité des entreprises et (III) renforcer les compétences et le développement de tous les territoires. Chaque défi s'est vu attribuer une enveloppe financière significative, de 30 Md€ pour la transition écologique, 34 Md€ pour la compétitivité des entreprises et 36 Md€ pour la cohésion sociale et territoriale.

Au-delà du soutien de l'économie à court terme (préservation de l'emploi et des entreprises), une fraction significative du plan de relance va répondre **aux déséquilibres structurels de la géographie économique française**. Ainsi la somme des mesures directement fléchées comme relevant de la « cohésion territoriale » dans le plan de relance atteint 9,5 Md€² et se compose de :

- **5,2 Md€** pour le soutien aux collectivités territoriales : garanties de recettes et soutien direct à l'investissement local, notamment via les Dotations de Soutien à l'Investissement Local (DSIL)
- **3,0 Md€** pour le plan de relance de la Banque des territoires (construction de logements sociaux, foncières pour les petits commerces)
- **500 M€** pour le développement du numérique sur l'ensemble du territoire (développement du très haut débit, inclusion numérique)
- **350 M€** pour la modernisation du réseau routier national et le renforcement des ponts
- **250 M€** pour le soutien aux actions de développement local, notamment en Outre-mer, à travers les programmes nationaux d'Action Cœur de Ville (ACV) et Petites Villes de Demain (PVD) et grâce aux outils contractuels orientés sur la relance comme le CPER³ ou le CRTE⁴ (voir box PVD).
- **200 M€** pour le soutien aux commerces, à l'artisanat et au développement d'une offre de tourisme durable

Plusieurs blocs de France Relance compris dans les volets compétitivité et transition écologique sont aussi *de facto* déclinés sur les territoires. C'est par exemple le cas de la mesure densification et renouvellement urbain incluant **la réhabilitation des friches** (650 M€), des mesures d'accélération de **la transformation du secteur agricole** (400 M€), du développement des mobilités du quotidien (plan vélo) (1,2 Md€), du soutien aux projets industriels dans les territoires (400 M€), de la protection de la biodiversité sur les territoires (300 M€) et du soutien aux filières de rénovations patrimoniales dans les territoires (280 M€).

Ainsi, en raison d'un périmètre difficile à circonscrire, les estimations de la part du plan de relance dédié aux territoires **s'approchent de 10 Md€⁵**.



¹ Le PIB a reculé de 8,1% en 2020, mais devrait rebondir pour atteindre une croissance de 6,7 % en 2021 selon les dernières prévisions de l'INSEE (décembre 2021).

² https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf

³ Contrat de Plan Etat-Région.

⁴ Contrat de Relance et de Transition Ecologique (CRTE).

⁵ 9,5 Md€ selon la fiche annexe des mesures du plan de relance (septembre 2020) et 10,5 Md€ selon les points de suivi par le gouvernement du déploiement de France relance dans les territoires (juillet 2021).

Petites Villes de Demain

Le programme Petites Villes de Demain (PVD) est un programme de 3 Md€ qui a pour objectif de renforcer les moyens des élus de 1600 communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités. Il veut bâtir et concrétiser les projets de territoire, tout au long des mandats municipaux et jusqu'à 2026.

Au travers de cet accord-cadre, la Banque des Territoires en complément des accompagnements mis en place par l'ANCT, répond à la diversité des situations et des difficultés rencontrées par les territoires fragiles (faibles ressources budgétaires, vulnérabilité socio-économique, manque de ressources humaines internes ou d'ingénierie, déficit de formation, constat d'isolement et échec à enclencher des dynamiques positives...) pour leur permettre de structurer et maîtriser leur projet de revitalisation, étape décisive pour assurer des réalisations concrètes. A titre d'exemple, l'intercommunalité Vosges Côté Sud-Ouest (Grand Est) prévoit un programme de rénovation des bâtiments dégradés et la transformation d'une friche en marché de produits locaux, la ville de Sisteron (PACA) mène un programme pour résorber l'habitat indigne, lutter contre la paupérisation du centre-ville et sauvegarder le patrimoine, la ville d'Isles Jourdain (Occitanie) développe une politique d'attractivité pensée à l'échelle de la centralité et un pari sur l'industrie du vélo.

Chaque ville dispose d'un accompagnement type, composé de trois piliers :

- **Le soutien en ingénierie** pour donner aux collectivités les moyens de définir et mettre en œuvre leur projet de territoire, en particulier par le renforcement des équipes et l'apport d'expertises externes :
 - Assistance au management de projet (AMP) sur 12 ou 18 mois (subvention finançant 75% d'un poste de chef de projet), en cours de déploiement. La Banque des Territoires prévoit d'accompagner au total 385 villes dans ces missions AMP.
 - Apport d'expertises externes et de conseil thématiques : appui à la conception du projet global de territoire (diagnostic et stratégie, programmation urbaine et plans guides, plans d'actions pour la relance du commerce) ; analyses foncières et immobilières ; aide à la structuration des moyens (montages financiers et juridiques de projets).



• **Des financements sur des mesures thématiques** ciblées mobilisées en fonction du projet de territoire et des actions à mettre en place :

- Contrats de Plan Etat-Région (CPER) : Les collectivités territoriales peuvent s'engager aux côtés de l'Etat ou articuler leurs propres actions de manière privilégiée dans le cadre des nouveaux Contrats de Plan Etat-Région (CPER). Le volet territorial des CPER permet d'organiser au mieux la convergence des moyens entre l'Etat, les Régions et les autres signataires sur la revitalisation des petites villes sur la période 2021-2027.
- Contrat de Relance et de Transition Ecologique : Le contrat de relance et de transition écologique, est entré en vigueur à l'été 2021. Cet accord pluriannuel est signé pour six ans (il repose toutefois sur des objectifs annuels imposant une renégociation chaque année), illustre la généralisation d'un nouveau mode de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le CRTE a pour objectif d'accélérer la relance et d'accompagner les transitions écologique, démographique, numérique et économique dans les territoires. Il a vocation à regrouper l'ensemble des contrats signés entre l'Etat et les collectivités et se substitue aux contrats de ruralité arrivés à échéance fin 2020.
- **L'accès à un réseau, grâce au Club Petites villes de demain**, pour favoriser l'innovation, l'échange d'expériences et le partage de bonnes pratiques entre acteurs du programme.

1.2 L'action du plan de relance face aux déséquilibres structurels de la géographie économique française

L'effort significatif en direction d'une dynamique de développement territorial se heurte néanmoins à une contrainte : la forte tendance à la **polarisation économique** entre les grandes aires urbaines et les autres territoires.

Cette problématique est visible, de manière statique, au niveau de la création de richesse en répartition ou en lien avec des ratios tels que la valeur ajoutée par emploi. Selon les chiffres de l'INSEE de 2018, le PIB généré par l'Île-de-France atteint 726 164 M€, soit 30,8 % du PIB français. Il est suivi du PIB de la région Auvergne-Rhône-Alpes (11,5 % du PIB total). Cette concentration du PIB s'explique en partie par celle de l'emploi, l'Île-de-France regroupant 18,3 % de la population et 21,7 % des emplois (soit 5,7 millions d'emplois), suivi de l'Auvergne-Rhône-Alpes (12,1 % des emplois), la Nouvelle-Aquitaine (8,8 %), l'Occitanie (8,4 %) et les Hauts de France (8,0 %). Au total, près de 60 % de l'emploi se trouve dans ces 5 régions. Ramené au nombre d'emplois, le PIB par emploi est également supérieur en Île-de-France (112 555 €/emploi) de près de 30 % à celui de l'Auvergne Rhône-Alpes (78 932 €/tête) et de la Provence Alpes Côte d'Azur (78 258 €/tête). Ce constat révèle **une inégalité d'accès entre les régions, à la fois, à un bassin d'emplois abondants et à des emplois fortement créateurs de richesse**⁷.

Cet enjeu relève également d'une tendance à l'œuvre en lien avec les effets dits de « métropolisation ». La hausse structurelle des fonctions dites métropolitaines (gestion, conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce, culture) dans l'emploi total sur les 10 dernières années et leur surreprésentation croissante dans les grands centres urbains risquent de creuser encore les déséquilibres territoriaux.

L'analyse fonctionnelle des emplois faite par l'INSEE⁸ montre qu'entre 2007 et 2017⁹, les fonctions métropolitaines sont passées de 24,8 % à 26,4 % de l'emploi, et ont ainsi connu la plus forte progression, devant les fonctions présentes (+1,4 pp à 41,5 % de l'emploi total), les fonctions transversales (+0,5 pp à 15,1 % de l'emploi total) et les fonctions de production concrète (qui ont reculé de 2,4 pp, accusant la plus forte baisse et s'établissant à 17 % de l'emploi total).

Ces fonctions d'emploi sont **réparties de manière hétérogène sur le territoire**, les fonctions métropolitaines étant surreprésentées dans l'aire de Paris (ils y représentent 38,3 % de l'emploi total) et dans les dix plus grandes métropoles régionales (31,0 % en moyenne), et sous-représentés dans les communes hors attraction des villes (13,7 %). Il est toutefois notoire qu'un phénomène de rééquilibrage entre Paris et les dix plus grandes aires de province s'opère, l'emploi y ayant été plus dynamique (hausse de leur part dans l'emploi total de 1,3 point), du fait notamment des activités de conception-recherche et des prestations intellectuelles.

Pour Laurent Davezies¹⁰, il existe ainsi deux zones économiques dynamiques : **les territoires productifs et dynamiques** et **les territoires non productifs mais dynamiques**, qu'il appelle aussi « **économie résidentielle** ». Les premiers rassemblent les bassins d'emplois des grandes métropoles fortement urbanisées comme ceux des régions IdF, ARA et PACA. La seconde catégorie, dite résidentielle, comprend les territoires représentant des lieux de vie et de récréation dotés d'aménités importantes et qui profitent des revenus du tourisme, des retraités et de la mobilité du travail. Il identifie enfin une dernière catégorie de territoires considérés comme non-productif et non dynamique mais qui diffèrent du fait de la source de leurs revenus. Il s'agit des anciennes régions industrielles du Nord et de l'Est dont la source du revenu est issue du secteur marchand au Nord, et des revenus sociaux à l'Est. Laurent Davezies s'interroge sur **la résilience de ce modèle de développement économique** reposant sur des locomotives territoriales et les mécanismes de redistribution de l'Etat pour rééquilibrer le revenu sur le territoire.

La tendance à la concentration des fonctions métropolitaines, **réduisant le stock de main d'œuvre qualifiée disponible**, va constituer **un frein significatif à une ambition de soutien de long terme au PIB hors des grandes zones métropolitaines** d'ores et déjà dynamiques. Le risque est donc celui d'**un cercle vicieux** : l'existence de territoires moins dotés en compétences, donc moins à même d'enclencher des dynamiques de développement, et donc de profiter des efforts et de la disponibilité du financement pour engager des stratégies économiques offensives.

⁶ Nombre d'emplois au lieu de travail 2018, issus du recensement de la population de l'INSEE.

⁷ Notons ici que nous nous intéressons uniquement à la localisation territoriale des bassins d'emploi et de la création de valeur et non à la redistribution qui est opérée par la suite par les pouvoirs publics.

⁸ L'INSEE distingue 15 fonctions d'emploi, regroupées en 4 grandes catégories : (I) les fonctions métropolitaines : gestion, conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, culture-loisirs ; (II) les fonctions à orientation présente : administration publique, santé-social, distribution, services de proximité, éducation-formation ; (III) les fonctions transversales : transports-logistique, entretien-réparation et (IV) les fonctions de production concrète : agriculture, fabrication, bâtiment et travaux publics – BTP.

⁹ Source : Les fonctions de décision, de conception et de gestion plus présentes dans les grandes métropoles régionales. Élise Bernert (Insee, avril 2021).

¹⁰ *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.* Laurent Davezies (2012).



1.3 La vitesse du décaissement du plan de relance : un défi majeur, notamment quand des projets territoriaux sont en jeu

L'hétérogénéité territoriale a une autre implication : **celle de la vitesse de décaissement**. L'objectif gouvernemental est de faire vite, avec un taux d'engagement de 70 % du plan d'ici la fin de l'année 2021. Il devrait être atteint selon les deux rapports d'évaluation du plan de Relance réalisés par France Stratégie et l'Assemblée Nationale en octobre 2021.

Néanmoins, au-delà du taux d'engagement, la vitesse de décaissement du plan de relance revêt un rôle clé. En effet, la notion d'engagement correspond à la décision de mobiliser des fonds, tandis que le décaissement effectif correspond à la consommation effective, en lien avec la réalisation des projets. Dans la logique de soutien à la croissance qui est celle du Plan de Relance, **le délai entre les annonces d'engagement et les décaissements effectifs empêche les « multiplicateurs budgétaires » de jouer à plein régime**.

L'effet multiplicateur est d'autant plus élevé que la proportion d'investissement public dans la relance est importante (par rapport à la proportion de mesures fiscales comme les baisses d'impôts de production, qui ont un effet multiplicateur moindre en raison des effets de déperdition sous forme d'épargne). Or **les retards de décaissement, réduisent la part effective de l'investissement public dans le plan de relance** ce qui limite son impact. Celui-ci serait ainsi réduit à sa borne basse (0,4¹¹) dans les premières années et maximiser à sa borne haute (1,5) qu'avec retard, induisant un effet cumulé sur le PIB limité au bout de 10 ans.

Cet enjeu est important : la différence entre les montants engagés et les montants effectivement décaissés est significative. Si 47 Mds €, soit près de la moitié du plan de 100 Mds €, ont bien été engagés à fin octobre, **seuls 29 Mds € ont été effectivement consommés**^{12 13}.

¹¹ Source : *Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration*, IMF working paper, décembre 2019.

¹² Le niveau de décaissements relatifs au volet Compétitivité est supérieure aux autres en raison de la baisse des impôts de production (mesure en faveur de la compétitivité) dont la totalité a été prise en compte au titre de 2021.

¹³ https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-evaluation-plan_france_relance-octobre.pdf

Figure 1 : Exécution budgétaire du plan de relance par volet

Source : Direction du Budget

| Volet | Enveloppe initiale (en Md€) | Engagements à la fin août 2021 (en Md€) | Taux d'engagement par rapport à l'enveloppe initiale | Décaissements à la fin août 2021 (en Md€) | Taux de décaissement par rapport à l'enveloppe initiale |
|--|--------------------------------|---|---|---|--|
| Écologie | 30 | 14 | 48 % | 8 | 26 % |
| Compétitivité (y compris baisse des impôts de production) | 34 | 17 | 50 % | 12 | 35 % |
| Compétitivité (hors baisse des impôts de production) | 14 | 7 | 50 % | 2 | 16 % |
| Cohésion | 36 | 16 | 44 % | 9 | 27 % |
| Total | 100 | 47 | 47 % | 29 | 30 % |

Les lenteurs de décaissements par rapport au niveau d'engagement des fonds peuvent avoir plusieurs sources :

I. Les règles du cofinancement du plan à hauteur de 40 Mds € par la Commission Européenne, qui empêche les porteurs de projets bénéficiant de France Relance de cumuler ces financements à d'autres fonds européens comme ceux du FEDER ou du FSE et complique l'identification de l'autorité compétente à qui demander les fonds.

II. la multiplicité des intervenants sur la relance (préfet de région, de département, sous préfet à la relance, etc.

III. la multiplication des appels à projets (près de 70) gérés et émis au niveau national, dans des délais très contraints, rendant la déclinaison opérationnelle des projets parfois difficile.

IV. le manque de ressources humaines en ingénierie territoriale dans les territoires, apportant à la fois une ingénierie financière et juridique pour réaliser les démarches nécessaires à l'obtention des fonds, et une ingénierie amont et en aménagement pour porter les projets de leur conception à leur mise en œuvre opérationnelle.

2. La disponibilité des compétences, un enjeu critique

2.1 Des inégalités patentées de ressources qualifiées pour mener les projets complexes

Dans une optique de soutien à la croissance au-delà de la phase actuelle de rebond technique de l'économie, le principal défi pour accélérer les projets et donc pour réussir **le décaissement des financements publics** dans les territoires est bien la disponibilité de ressources humaines de haut niveau, aptes à cadrer, structurer, sécuriser et rendre aussi qualitatifs que possible les projets. Or cet objectif se heurte à **deux grandes contraintes** :

- **La fonction publique territoriale (FPT)** – responsable des activités d'aménagement et d'ingénierie sur le territoire – est insuffisamment dotée en cadres formés à la gestion de projet.
- De même, **les bassins d'emplois locaux** dans les territoires sont inégalement pourvus en personnels qualifiés notamment pour les activités spécialisées, scientifiques et techniques ainsi que les activités de services administratifs et de soutien, qui sont très concentrés autour des grandes villes.

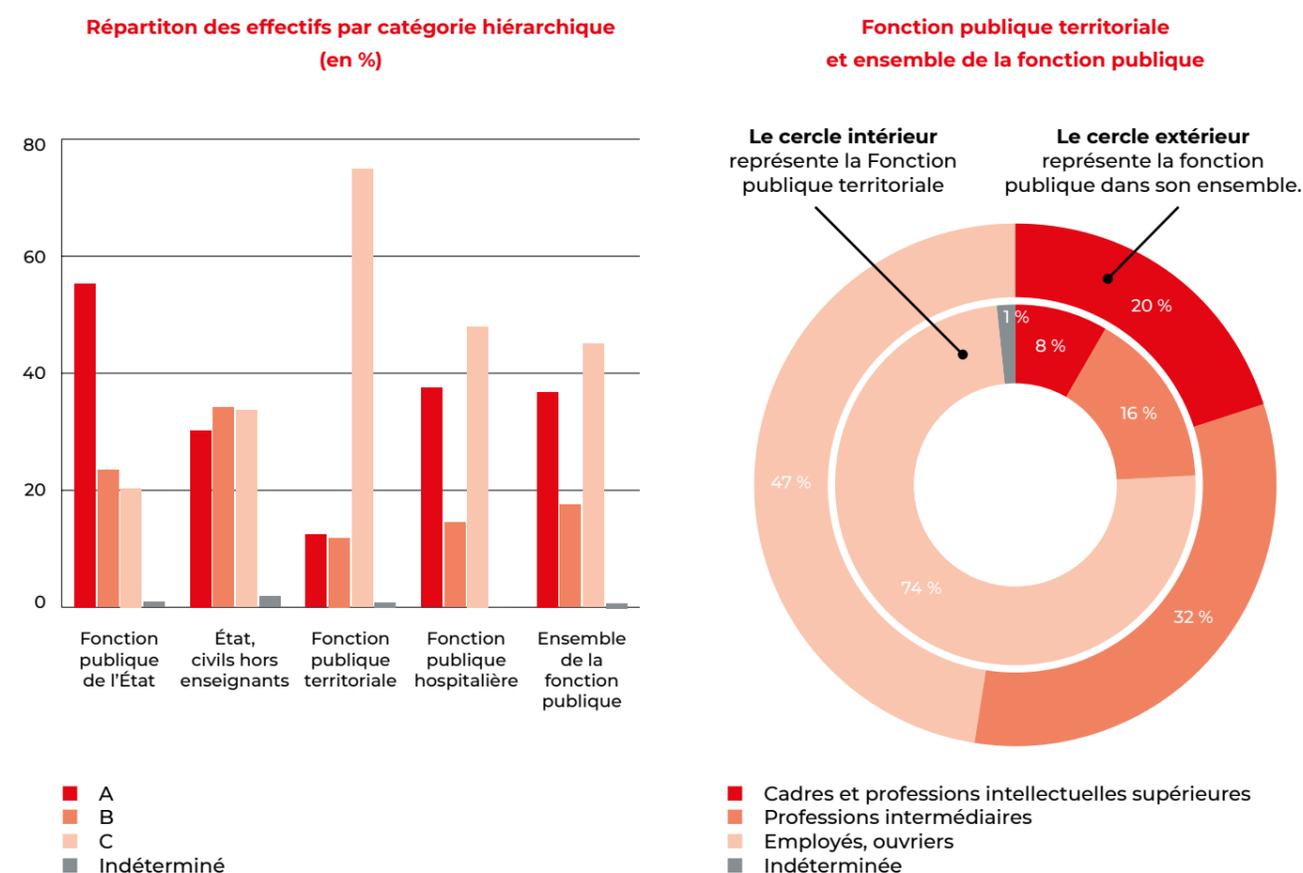


2.2 Une densité insuffisante de cadres et professions intellectuelles supérieures dans la FPT

La fonction publique territoriale (FPT) est responsable de l'aménagement durable du territoire (urbanisme, habitat, développement économique, mobilité) et des activités d'ingénierie (architecture, ingénierie écologique et énergétique, voirie). Pourtant, ses effectifs ont stagné voire reculé, et **elle concentre en proportion nettement moins de cadres de haut niveau que les autres versants de la fonction publique**¹⁴. Les effectifs de la FPT ont en effet stagné dans les communes et reculé de 0,4 % par an dans les départements sur les dix dernières années (entre 2009 et 2019), alors que ces deux niveaux de collectivité territoriale représentent la majeure partie des effectifs. De plus, la FPT concentre moins de cadres de catégorie A (cf. figure 2) et moins de cadre et professions intellectuelles supérieures (8,4 % de la FPT en 2019) que la fonction publique dans son ensemble (20,0 %) ou que les autres versants de la fonction publique (32,2 % de cadres et professions intellectuelles supérieures dans la fonction publique d'Etat et 13,3 % dans la fonction publique hospitalière). Cette catégorie socioprofessionnelle, telle qu'elle est définie par la Nomenclature des Professions et Catégories Socioprofessionnelles (PCS) 2003 de l'INSEE, regroupe pourtant les fonctions nécessaires à la gestion de projet, dont les professions scientifiques salariées qui appliquent des connaissances approfondies en sciences humaines ou exactes à des activités d'intérêt général, les cadres administratifs et commerciaux d'entreprise ayant des responsabilités importantes dans la gestion des entreprises et les ingénieurs et cadres techniques d'entreprise exerçant des fonctions de responsabilité¹⁵. Cette spécificité de la FPT tient en partie au fait qu'elle comporte de nombreux agents techniques (74 % d'ouvriers et salariés) pour assurer le développement et l'entretien des territoires dans les secteurs du bâtiment, de la voirie, des transports publics, des espaces verts et des réseaux divers.

Figure 2 : Répartition des effectifs par catégorie hiérarchique et CSP dans la Fonction publique territoriale au 31 décembre 2019

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Sdessi



Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

¹⁴ Fonction publique d'Etat et hospitalière.

¹⁵ La définition complète de la Catégorie socioprofessionnelle agrégée 3 : Cadres et professions intellectuelles supérieures par l'INSEE est la suivante : CSP regroupant des professeurs et professions scientifiques salariés qui appliquent directement des connaissances très approfondies dans les domaines des sciences exactes ou humaines à des activités d'intérêt général de recherche, d'enseignement ou de santé. Des professionnels de l'information des arts et des spectacles dont l'activité est liée aux arts et aux médias. Des cadres administratifs et commerciaux d'entreprise, salariés qui ont des responsabilités importantes dans la gestion des entreprises. Des ingénieurs et cadres techniques d'entreprise, salariés exerçant des fonctions de responsabilité qui nécessitent des connaissances scientifiques approfondies.

Des inégalités criantes entre territoires: on n'en a pas fini avec la diagonale du vide

On observe également une concentration autour des grandes métropoles des ressources humaines et des activités tertiaires hautement qualifiées nécessaires à la gestion de projets. Cette concentration peut engendrer des difficultés de recrutement dans les territoires éloignés des grandes métropoles et nuire à l'émergence des projets dans les territoires. Pour l'illustrer, nous avons créé un indicateur synthétique fondé sur quatre dimensions : (I) la part dans l'emploi de la CSP cadres



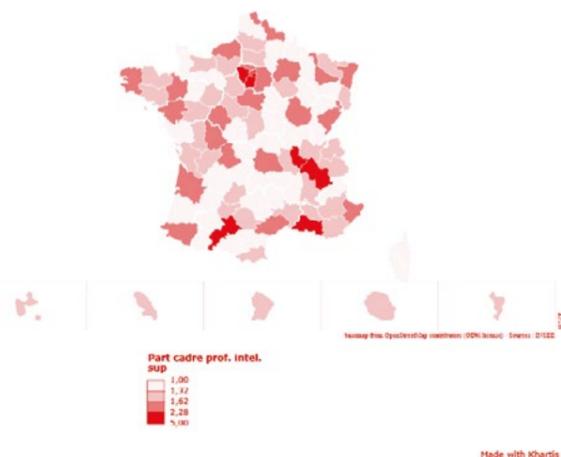
et professions intellectuelles supérieures dans le département, (II) la part de créations d'entreprises attribuables au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (secteur MN) dans le département, (III) la part des recettes de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) pour le secteur d'activité MN dans le département et (IV) le nombre de villes ayant ou allant bénéficier d'Accompagnement au Management de Projet (AMP) dans le cadre d'ACV et PVD dans le département.

Nous attribuons un score allant de 1 à 5 à chaque département sur la base de ces indicateurs (cf Annexe méthodologique), la score 1 représente un faible degré de disponibilité des ressources humaines et de développement des activités tertiaires hautement qualifiées, dont la gestion de projet, sur le territoire. La cartographie de cet indicateur synthétique fait apparaître nettement la concentration des activités tertiaires autour des grandes métropoles ainsi qu'une diagonale entre les Ardennes et la Garonne où ces activités semblent sous-représentées. Le département de Paris obtient le score le plus élevé à 4,8. Les départements de la petite couronne (Hauts de Seine, Val de Marne et Seine-saint Denis) atteignent également des scores élevés les plaçant respectivement en 2^e, 4^e et 7^e position. Les départements des grandes métropoles de Lyon et Nantes arrivent ensuite en commençant par le Rhône (3^e position avec un score de 3,2) puis la Loire Atlantique (5^e avec un score de 3,0) suivi des Alpes Maritimes (8^e avec 2,7), du Bas-Rhin (10^e avec 2,6) et des Bouches du Rhône (11^e avec 2,5). Les Yvelines, l'Essonne et les départements de Bordeaux et Toulouse sont dans le top 20.

Dans le détail, des inégalités criantes et concentrées sur les mêmes territoires quelque soit l'approche retenue pour en établir la mesure

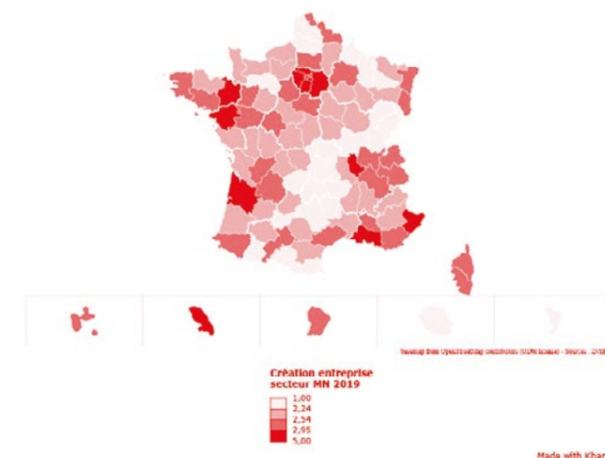
Indicateur 1: Part des cadres et professions intellectuelles supérieures dans l'emploi

Le premier indicateur nous permet de comparer la part dans l'emploi de la CSP cadres et professions intellectuelles supérieures en 2018 pour chaque département. Le département des Hauts de Seine atteint la plus forte proportion avec 44,1 % de l'emploi composé de ces cadres et professions intellectuelles supérieures, suivi des départements de Paris (36,4 %) puis des départements des grandes métropoles de Toulouse, Lyon, Marseille et Grenoble respectivement en 4^e, 8^e, 9^e et 10^e position.



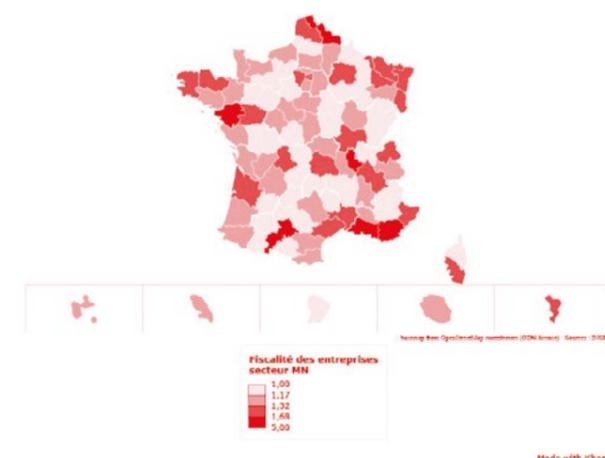
Indicateur 2: Création d'entreprises dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (secteur MN de la nomenclature INSEE)

Le second indicateur donne la part des créations d'entreprises attribuables au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien. En 2019, ce secteur est très dynamique à Paris où il explique plus du tiers des créations d'entreprises (38,4 %), juste devant les Hauts de Seine, les Yvelines et le Rhône. Les Alpes-Maritimes (Nice), la Loire Atlantique (Nantes) et la Gironde (Bordeaux) arrivent également parmi les dix départements dont ces activités sont à l'origine de plus du quart des créations d'entreprises.



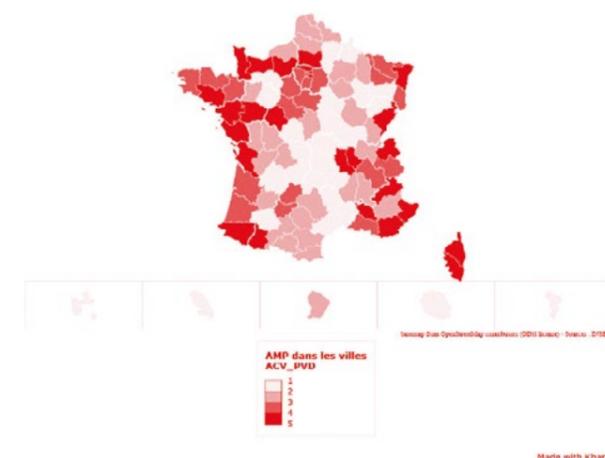
Indicateur 3: CVAE perçue sur les entreprises du secteur MN

Le troisième indicateur représente le montant de CVAE perçu par les départements sur le profit des entreprises du secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien. Cet indicateur permet de mesurer la rentabilité et la taille des entreprises du secteur MN entre les territoires. Paris représente à nouveau le département qui perçoit le montant de CVAE le plus important (226,6 M€ de CVAE en moyenne entre 2017 et 2019), il est suivi du Var (71,4 M€), de la Loire-Atlantique (64,3 M€), des Bouches-du-Rhône (4^e) et la Haute Garonne (5^e).



Indicateur 4: Villes bénéficiaires de programme d'Assistance à Management de projet

Le quatrième indicateur représente le nombre de villes par département qui ont ou vont bénéficier d'une assistance à Management de Projet (AMP) ou d'équivalent (accompagnement à l'élaboration et la mise en œuvre de la convention ORT) dans le cadre des programmes nationaux Action Cœur de Ville (ACV) et Petites Villes de Demain (PVD). Nous avons agrégé le nombre de villes bénéficiaires, tous programmes confondus par département, puis classé les données en cinq groupes. Ainsi, 13 départements ne devraient bénéficier d'aucun programme AMP, on considère que ces départements ne sont pas en déficit de ressources humaines en ingénierie et ils se voient attribuer la meilleure note à 5. 16 départements comptent une ville bénéficiaire d'AMP (note 4), 26 départements comportent deux à trois villes bénéficiaires d'AMP (note 3), 27 départements comptent entre 4 et 6 villes bénéficiaires d'AMP (note 2) et 26 départements comptent plus de 7 villes bénéficiaires d'AMP (note 1). Les départements dans lesquels la Banque des Territoires a prévu plus de 7 programmes AMP sont considérés comme en déficit de ressources humaines en ingénierie territoriale.



3. Accélérer le développement par l'ingénierie territoriale

Pour pallier l'hétérogénéité des ressources humaines dans les territoires, une réponse peut être **la mobilisation de capacités d'appui aux acteurs locaux**. Ces dispositifs dits **d'ingénierie territoriale ou d'ingénierie amont**, portés aujourd'hui par la Banque des Territoires ou l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), donnent des résultats significatifs, car ils contribuent à faire monter en qualité, à rendre plus « smart » les projets, à fédérer l'ensemble des nombreuses parties-prenantes territoriales, publiques, parapubliques et privées, et à sécuriser l'approche en termes de déploiement effectif ultérieur des investissements.



3.1 L'ingénierie territoriale vient en relais du retrait de l'ingénierie d'Etat

Sans porteurs de projets, pas de projets.

Les meilleurs techniciens peuvent être mobilisés : faire sortir de terre une opération d'aménagement, rénover un quartier, déployer un champ d'éoliennes ou créer un nouvel équipement touristique exigent avant tout une impulsion, une capacité à initier, à mettre en mouvement, à fédérer, à créer du consensus auprès des nombreuses parties-prenantes publiques, mais également privées, qui décideront de la réussite ou l'échec, de la rapidité ou des délais et des attermoissements.

En amont de l'ingénierie *stricto sensu*, et donc du travail des architectes, bureaux d'études, entreprises de bâtiment, fournisseurs d'équipements en tous genres, il existe un besoin : porter la conception, accompagner les élus dans la formulation de son ambition stratégique, s'assurer que le modèle économique sera équilibré et réaliste, et que le fruit de ce travail répondra bien aux attentes et aux enjeux du territoire qui le porte.

L'histoire de l'ingénierie territoriale se confond paradoxalement avec celle du retrait de l'Etat. Les prestations d'ingénierie publique en faveur des collectivités territoriales, initialement considérées comme des missions de service public, sont entrées dans le champ du secteur concurrentiel dès la fin des années 1990 afin qu'aucune discrimination entre les différents prestataires de services ne soit constatée. La loi MURCEF du 11 décembre 2001 marque un nouveau tournant en établissant que seul un dispositif dérogatoire pourra maintenir une mission de solidarité dans des conditions compatibles avec le droit communautaire de la concurrence : l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (« **PATESAT** »). C'est ainsi que les communes ou leurs groupements dont les ressources financières et humaines ne leur permettent pas de disposer de leur propre expertise, peuvent bénéficier du concours des services de l'État, sans passation de marchés publics.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, à partir de 2008, le mouvement de désengagement de l'ingénierie d'Etat s'est poursuivi néanmoins et a concouru à la suppression en 2014, de l'ATESAT. Aujourd'hui, ce dispositif n'est que partiellement compensé par les agences nationales et acteurs territoriaux :

- **Les conseils départementaux** qui ont pris le relais de l'ingénierie d'Etat se sont concentrés sur des dimensions d'ingénierie technique, ainsi que sur des domaines tels que l'eau ou les infrastructures.
- **Les opérateurs publics nationaux** cherchent encore leur modèle sur l'ingénierie territoriale : le CEREMA déploie des missions flash de 3 à 5 jours en cofinancement, l'ADEME intervient indirectement via des AMO et en cofinçant des études, sans capacité d'action directe.
- **L'ANCT**, créée en 2020, a déployé des dispositifs de financement d'ingénierie territoriale importants, comme les accord-cadre multi attributaires, les offres d'ingénierie « sur mesure » et les contrats de ruralité.
- **La Banque des Territoires**, créée en 2018, de son côté, déploie à travers le Service d'Ingénierie Territoriale et ses Directions Régionales une capacité d'appui aux collectivités importantes.

Réussir un projet territorial est un exercice multidisciplinaire et expert

Définie comme l'ensemble des savoirs-faires professionnels dont ont besoin les acteurs locaux pour conduire **le développement territorial**, et structurée autour de **trois compétences** (études d'avant-projet, montage juridico-financier, assistance à maîtrise d'ouvrage), l'Ingénierie territoriale constitue un enjeu critique pour des raisons structurelles (complexification des projets) et conjoncturelle (effet levier et vitesse d'émergence des projets dans un contexte de relance économique).



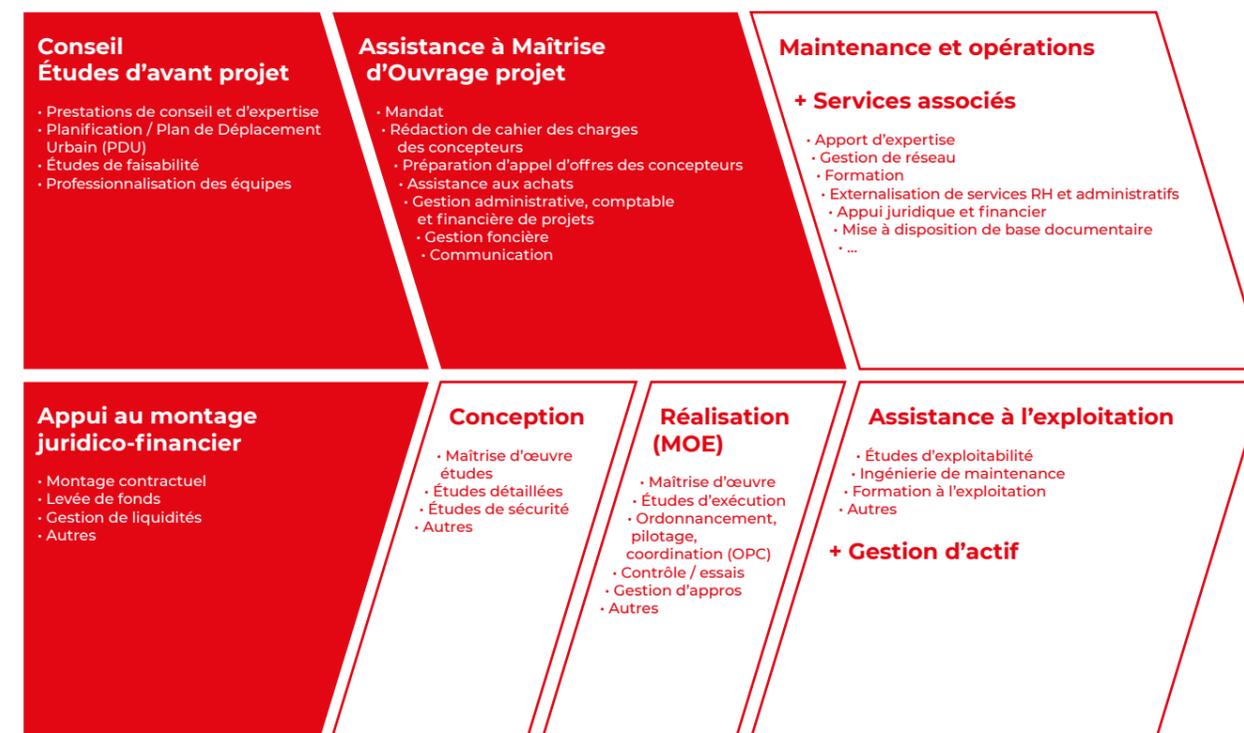
De manière plus opérationnelle, l'ingénierie territoriale correspond aux dispositifs d'accompagnement fondés sur la mobilisation de **ressources humaines expertes** permettant d'**appuyer les collectivités locales** dans le passage de l'identification d'un besoin ou dans la formulation d'une idée, au lancement d'un projet concret (déploiement d'un projet d'aménagement du territoire, lancement d'un équipement public ou mise en œuvre d'une politique publique).

Ainsi, l'ingénierie territoriale mobilise un ensemble de compétences couvrant les maillons « amont » de la chaîne de valeur des projets territoriaux :

- **Conseil et études d'avant-projet**, cadrage du projet stratégique, animation des écosystèmes locaux
- **Assistance à maîtrise d'ouvrage** dans la conduite d'un projet public, notamment dans des contextes partenariaux (public / public ou public / privé),
- Appui au **montage juridico-financier** du projet et des structures permettant de porter sa concrétisation

Chaîne de valeur de l'ingénierie et positionnement de l'ingénierie territoriale

Source : SCET, Banque des Territoires



Maillons participant à l'ingénierie territoriale

Une complexification croissante des enjeux territoriaux, qui exige de plus en plus des compétences sophistiquées et multisectorielles

Sur le plan structurel, les projets des territoires connaissent une tendance de fond à la complexification, avec un effet sur le temps de cycle du déploiement des projets, qu'ils soient portés par des acteurs publics ou privés.

- C'est particulièrement vrai concernant des **enjeux émergents**, exigeant une forte transversalité en termes de compétences mobilisées, ou une technicité fondée sur des expertises rares : mobilités alternatives, environnement et biodiversité, relation au citoyen, numérique.
- C'est également le cas, concernant des **secteurs plus matures** tels que l'aménagement, l'habitat, le tourisme, le développement économique, où le niveau de complexité s'accroît, notamment par les enjeux de sobriété foncière, d'exigences environnementales, et d'hybridation des projets, et par le

déploiement de politiques publiques sous formes de programmes territorialisés multipartites y. c. dans le cadre des financements (Programme d'Investissement d'Avenir (PIA), Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie...).

- Par ailleurs, **la baisse d'environ 30% des permis de construire délivrés par les collectivités en 2021** laisse entrevoir de nouveaux besoins. Cette baisse peut en effet s'interpréter comme un changement dans l'acte d'aménager, de concevoir et de vivre la ville. Il ne s'agit plus d'aménager « à partir de zéro », mais plutôt de faire évoluer l'existant (friches, requalification d'immobilier industriel...) en réinterrogeant ainsi les modèles économiques classiques. Cette tendance lourde, nécessite **la mobilisation de nouvelles expertises.**

Programme Action Cœur de Ville – un dispositif performant d'ingénierie territoriale

« Action Cœur de Ville » est un programme de 5 Md€ destiné à accompagner les projets de redynamisation des villes moyennes. La Banque des Territoires s'est engagée dans le financement de ce programme fin 2017 aux côtés de l'Etat, en mobilisant 1 Md€ en fonds propres et 700 M€ sur fonds d'épargne à destination des projets portés par 222 territoires éligibles.

La prestation proposée vise à outiller les directions de projet Action Cœur de Ville des territoires qui ont des besoins de renfort en ressources pour leur permettre de :

- Gagner en efficacité et en rapidité pour la mise en œuvre des actions
- Sécuriser les démarches et fiabiliser leur démarche de construction de leurs projets
- Donner plus de garantie pour la réalisation effective des actions identifiées et les déployer dans le temps du Programme

Les missions d'ACV prennent la forme d'une part (I) d'assistance au management de projet sur 24 mois destinées à fournir des conseils d'aide à la décision en matière d'organisation et de pilotage du projet et d'autre part à (II) à l'apport d'une expertise technique de 1, 3 ou 5 jours portant sur 8 thématiques « cœur de ville » :



- De la Réhabilitation à la reconstruction : vers une offre attractive de l'habitat de centre-ville
- Favoriser un développement économique et commercial équilibré
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine
- Fournir l'accès aux équipements, services publics, à l'offre culturelle et de loisirs
- Accompagner la transition écologique, énergétique et biodiversité
- Smart Solutions
- Innovation

L'impact de l'ingénierie territoriale

Effet sur le PIB de la dépense publique



Effet multiplicateur de l'investissement public (infrastructures, industrie) + externalité positive sur l'investissement privé



x 0,8 (à court terme) et 1,5 (à moyen terme)*

* Source : Gechert S. et Rannenberg A. (2018), « Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis », op. cit.



Supérieur aux mesures visant à soutenir l'offre (baisse d'impôt de production)

France Relance

Effet multiplicateur de 0,8 estimé par le gouvernement

Accélération et sécurisation de l'investissement

(Exemples de projets territoriaux : Opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de développement économique (développement de zones d'activité, de campus ou de centres de recherche), déploiement d'infrastructures de transport ou d'énergies alternatives, en lien avec la transition environnementale, rénovation thermique de bâtiment à une large échelle, construction de grands équipements collectifs...)



L'ingénierie territoriale permet un gain de temps de 20 à 30 % entre la décision et la mise en œuvre opérationnelle du projet

- L'ingénierie territoriale permet :**
- D'accélérer et cadrer la prise de décision publique grâce aux **études d'avant-projet** (prestation de conseil et stratégie, faisabilité, planification du calendrier, sécurisation d'une équipe)
 - D'assurer l'engagement des fonds via l'**Assistance à Maîtrise d'Ouvrage** (rédaction de CCTP, assistance aux achats, gestion administrative et foncière)
 - D'assurer le décaissement des fonds grâce à l'**appui juridico-financier** (montage contractuel, levée de fonds)
- **Gain de temps grâce à un pilotage optimisé avant l'étape de réalisation des travaux**

Des projets plus « smart »



Rénovation d'un centre ville dans le cadre du programme national PVD

- Compléments apportés par l'ingénierie territoriale**
- Coordination d'une stratégie d'aménagement et de développement économique
 - Meilleure ciblage des commerces de proximité
 - Développement d'outils numériques
 - Projection de soutenabilité financière
 - Optimisation des flux de mobilité dans les projets semblables

L'ingénierie territoriale augmente l'effet multiplicateur :
 • À court terme, en accélérant le décaissement des fonds
 • À long terme, en augmentant la qualité du projet
 → **Toutes choses égales par ailleurs, l'ingénierie territoriale pourrait faire passer le coefficient multiplicateur de 0,8 à 0,9, de 1,2 à 1,5 à long terme**

3.2 L'effet levier de l'ingénierie territoriale

Dans un contexte de **plan de Relance** et de nécessité de conforter la dynamique de croissance française, l'important **effet de levier** des crédits d'ingénierie territoriale en fait un outil essentiel à **la sécurisation de l'investissement public** dans le cadre des dispositions du plan de relance. Cet effet de levier transite par l'appui au démarrage qui, même en représentant une proportion très faible du volume total d'investissement d'un projet, permet de renforcer sa probabilité de concrétisation, d'accélérer et de sécuriser le mode opératoire.

De la même manière, selon les estimations du gouvernement, 1 € de Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) attribuée aux collectivités territoriales permet de générer 4,85 € de crédit de droit commun¹⁶. Dans un cadre où 75 % de l'investissement public est le fait des collectivités, la criticité de l'ingénierie territoriale est extrême. L'investissement des territoires permet de plus des effets d'entraînement sur les flux de financement privés.

« L'investissement des territoires permet de plus des effets d'entraînement sur les flux de financement privés. »

Nos estimations, fondées sur **l'accompagnement de plus de 400 collectivités locales en direct ou via les dispositifs d'appui financés par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires ou la Banque des Territoires** montrent plusieurs niveaux d'effet :

• **Effet d'accélération et de sécurisation** : mieux qualifiés et structurés, davantage pilotés dans leur phase amont, avec une vitesse de décaissement accélérée, les projets sortent plus rapidement de terre, et donc l'effet d'entraînement significatif sur l'économie locale est, au bout d'un cycle d'investissement, accru. Nous évaluons l'impact de cette action d'accélération et de sécurisation à **une augmentation cumulée de l'ordre de 25 % sur 10 à 15 ans pour le territoire concerné.**

• **Effet d'amélioration qualitative** : les projets font l'objet d'un portage par des experts, dotés d'une connaissance des meilleurs pratiques nationales et internationales, et à même d'avoir des effets positifs. Ainsi, il s'agit de dé-siloter l'action publique en coordonnant le projet d'aménagement et les stratégies de développement économique, de mieux cibler le tissu économique à mobiliser, de déployer des outils numériques au service du projet ou de sa gestion future, d'établir une feuille de route solide en termes de soutenabilité numérique, d'en profiter pour optimiser des modèles de gestion des flux en termes de mobilité, de mieux intégrer les attentes des entreprises et des populations, etc. Des projets plus qualitatifs, plus « smart », et donc **des effets multiplicateurs situés à 1,2 ou 1,5 fois l'investissement public plutôt que les 0,8 à 0,9 de la dépense publique traditionnelle.** Encore une fois, une augmentation cumulée de l'ordre de 35 % au terme de l'investissement.

L'écart à terme est important. Si l'on raisonne sur le périmètre des 10 Md€ identifiés comme directement consacrés aux projets territoriaux dans le cadre du plan de relance, le double effet d'accélération et de sécurisation permet d'envisager de passer **l'impact PIB cumulé à horizon 10-12 ans de ~40 Md€ à ~60 Md€.** Cet impact important doit être mis en relation avec la volumétrie d'équipes à mobiliser au service des projets territoriaux, **de l'ordre de 80 à 100 équivalents temps plein pendant 5 ans** (cf. encadré ci-contre).



¹⁶ Source : Liasse fiches mesures du plan de France Relance, sept. 2020, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf

Effet-levier et mesure du besoin d'ETP pour 10 Md€ d'investissement public

À partir d'un échantillon de missions représentatives des prestations de conseil en ingénierie territoriale délivrées par la SCET **sur les 5 dernières années** et dans les différents domaines couverts par les mesures du plan de relance, nous pouvons estimer un effet de levier de l'ingénierie territoriale sur l'investissement public.

La SCET a réalisé des missions variées sur les domaines suivants :

- Revitalisation commerciale dans le cadre du programme Action Cœur de Ville
- Création de foncières
- Accompagnement en ingénierie des missions du programme Petites Villes de Demain
- Accompagnement des programmes d'investissements dans les compétences (AFPA)
- Création de tiers-lieux
- Requalification de friches
- Accompagnement de la transition écologique et numérique (dans le cadre de CRTE)
- Accompagnement à la transition alimentaire
- Projet de développement du tourisme durable

Au total, en 5 ans, ces missions ont généré **un volume total d'investissement public de ~1,5 Md€, pour des dépenses en ingénierie amont de ~10 M€** sur ces missions. En tenant compte du fait que certaines missions offrent un meilleur effet levier que d'autres (pondération par typologie de mission), nous mesurons un effet levier moyen de la SCET sur l'investissement public de 117. Le déploiement d'1€ d'ingénierie territoriale contribue à sécuriser un volume d'investissement public de 117 € sur 5 ans.

Sur cette base, nous proposons **un calcul théorique qui ne vise qu'à indiquer quelques ordres de grandeur.**

Pour assurer une consommation effective de crédits de l'ordre de 10 Md€, le besoin en ingénierie territoriale serait donc de 85 M€. Ainsi, pour déployer correctement les 10 Md€ d'investissement public de France relance identifiés comme portant des projets territoriaux, le besoin en effectifs d'ingénierie amont est de l'ordre de 80 à 100 consultants à plein temps pendant 5 ans.



3.3 Pour aller au-delà : quatre idées pour renforcer la disponibilité et la qualité des ressources humaines au service de l'ingénierie territoriale

Pour répondre à l'enjeu de la mobilisation de ressources humaines au service des projets territoriaux, nous identifions quatre idées dotées d'une faisabilité significative.

1 *Systématiser les poches de financement de l'ingénierie amont*

L'approche la plus simple, et également la plus nécessaire, consiste à sécuriser des financements en ingénierie amont de manière systématique dans les enveloppes consacrées au financement public de projets. Nous avons vu que les montants engagés représentent moins de 0,8 % des financements totaux, avec un effet de levier significatif. Cette optique est aujourd'hui largement consensuelle au sein de la sphère publique, notamment au niveau des deux grands acteurs que sont la Banque des Territoires et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires.

Une telle approche ne constitue néanmoins pas une panacée, car elle exige la disponibilité de ressources humaines en nombre suffisant en face des besoins, même solvabilisés.

2 *Financer des équipes mutualisées de capacités mutualisées*

Une autre réponse consiste à financer des équipes mutualisées (en « pool ») d'expertises. Le secteur public a démontré depuis longtemps, par exemple dans l'univers de l'économie mixte ou au niveau local, la force de dispositifs agiles permettant de mettre en commun des ressources humaines significatives pour répondre à des besoins foisonnés sur le plan territorial mais de nature similaire.

L'intérêt est à la fois RH, en proposant une expérience professionnelle dans des équipes de taille critique pour des experts de haut niveau. Cette notion de taille critique est, comme le savent tous les praticiens des ressources humaines, clé pour mettre en œuvre des parcours de carrière, des formations, le déploiement d'outils digitaux, de bases de données, la capitalisation... en somme, tous les ingrédients de la performance collective.

Il est également réel en termes de performance, en permettant de mobiliser des chefs de projets à une quotité de temps de travail exactement adaptée aux besoins d'un projet donné, avec une certaine flexibilité.

3 *Mobiliser des ressources humaines publiques au-delà des territoires*

Il pourrait également être pertinent de poser la question de renforcer la solidarité entre les différents territoires et les différentes fonctions publiques. L'Etat, les grandes métropoles, certains grands opérateurs publics disposent de ressources humaines de très grande qualité en nombre significatif.

À la condition d'organiser des approches structurées en termes de montée en compétences sur des dimensions plus techniques, mobiliser des experts de la gestion des affaires publiques, souvent avec une formation de généralistes de très haut niveau (qui exige, outre une formation initiale solide, l'expérience du montage et de la chefferie de projet), pourrait constituer une réponse au-delà du recours à des prestataires de marché.

Cette flexibilité au service de projets stratégiques, l'Etat a démontré sa capacité à l'opérer en situation de crise, notamment pendant l'épidémie de Covid-19 en faveur des territoires ultramarins, mais pas seulement. Une réflexion pourrait être engagée pour expérimenter des dispositifs à très fort impact au bénéfice du plan de relance ou d'autres programmes de financement public.

4 *Former les agents des collectivités et animer les réseaux territoriaux*

Enfin, nous recommandons de ne pas négliger le potentiel de montée en compétences des agents territoriaux eux-mêmes.

Dans un contexte marqué par de fortes mutations de l'action publique territoriale, sommée d'intégrer, comme toutes les organisations, les enjeux de la digitalisation, de désiloter les domaines d'intervention par des approches transversales et systémiques, d'aller ainsi bien au-delà, et à un autre rythme, que la gestion et de l'entretien d'infrastructures et de dispositifs stables dans le temps, jusqu'ici le modèle dominant – et ces besoins sont avérés pour les agents territoriaux à tous niveaux, pas seulement l'encadrement supérieur.

Si les grandes collectivités locales, et a fortiori les grandes métropoles, disposent d'une ressource humaine hautement qualifiée pour mener à bien des enjeux, il est possible d'accompagner d'autres territoires moins favorisés dans une logique de professionnalisation sur l'ingénierie amont, avec deux grands leviers :

- D'abord, de manière tout à fait classique, la formation aux dimensions moins maîtrisées – autour de la gestion de projets complexes, des enjeux qui constituent le cœur des projets territoriaux comprenant des dimensions techniques de l'aménagement, de l'immobilier ou de la transition environnementale.
- Ensuite, dans l'opérationnel même, via la constitution et l'animation de réseaux et de communautés de praticiens, permettant de diffuser les bonnes pratiques et les parangonnages pertinents, et de mettre à disposition des boîtes à outils et les méthodologies pertinentes.



Méthodologie indicateur synthétique

Nous avons cherché à illustrer la concentration autour des grandes métropoles des ressources humaines et des activités tertiaires hautement qualifiées nécessaires à la gestion de projets. Pour cela, nous avons construit un indicateur synthétique pour chaque département, fondé sur 4 dimensions : (i) la part dans l'emploi de la CSP cadres et professions intellectuelles supérieures dans le département, (ii) la part des créations d'entreprises attribuables au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (secteur MN) dans le département, (iii) la part des recettes de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) pour le secteur d'activité MN dans le département et (iv) le nombre de villes ayant ou allant bénéficier d'Accompagnement au Management de Projet (AMP) dans le cadre d'ACV et PVD dans le département.

1^{er} indicateur

Le premier indicateur nous permet de comparer la part dans l'emploi de la CSP cadres et professions intellectuelles supérieures en 2018 pour chaque département. Les trois départements à rassembler la plus forte proportion de cette CSP sont les Hauts de Seine dont 44,1 % de l'emploi est composé de ces cadres et professions intellectuelles supérieures, Paris avec 36,4 % et les Yvelines avec 28,5 %. Les départements des grandes métropoles de Toulouse, Lyon, Marseille et Grenoble sont aussi bien classés, en respectivement, 4^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} position. En affinant le grain des données pour ne conserver que les professions directement liées à l'ingénierie territoriale (architecture, analyse technique, juridique, comptable, conseil en gestion et aménagement), les résultats sont sensiblement les mêmes. Les Hauts de Seine et Paris restent en haut du classement tandis que la Haute Garonne passe en 6^{ème} position, le Rhône reste 8^e et les Bouches du Rhône passent 10^{ème}.

2nd indicateur

Le second indicateur donne la part des créations d'entreprises attribuables au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien. En 2019, ce secteur est très dynamique à Paris où il explique plus du tiers des créations d'entreprises (38,4 %), juste devant les Hauts de Seine, les Yvelines et le Rhône. Les Alpes-Maritimes (Nice), la Loire Atlantique (Nantes) et la Gironde (Bordeaux) arrivent également parmi les dix départements dont ces activités scientifiques, techniques et de soutien administratif sont à l'origine de plus du quart des créations d'entreprises.

3^e indicateur

Le troisième indicateur représente le montant de CVAE perçu par les départements sur le profit des entreprises du secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien. Au-delà de l'emploi et des créations d'entreprises, cet indicateur permet de mesurer la rentabilité et la taille des entreprises du secteur entre les territoires. Paris est le département qui perçoit le plus gros montant de CVAE (226,6 M€ de CVAE perçu en moyenne entre 2017 et 2019). Les départements hébergeant les grandes métropoles se retrouvent de nouveau en tête de classement comme la Loire-Atlantique (64,3 M€ de CVAE en 3^e position), les Bouches-du-Rhône (4^e), la Haute Garonne (5^e), les Hauts-de-Seine (6^e), le Rhône (7^e) et l'Isère (8^e). Deux départements entrent néanmoins dans le classement pour la première fois, le Var (71,4 M€ de CVAE en 2^e) et le Nord (8^e avec 42,7 M€).

4^e indicateur

Le quatrième indicateur représente le nombre de villes par département qui ont bénéficié d'une assistance à Management de Projet (AMP) ou d'équivalent (accompagnement à l'élaboration et la mise en œuvre de la convention ORT) dans le cadre des programmes nationaux Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain (PVD, voir box PVD). Nous disposons d'une liste exhaustive des 70 villes bénéficiaires dans le cas du programme ACV et d'une approximation dans le cas de PVD, ce dernier étant encore en cours. Nous savons en effet qu'à termes 385 villes PVD, parmi les plus fragiles, bénéficieront d'une AMP. Ainsi nous avons complété la liste partielle dont nous disposons (58 villes ayant déjà reçu une AMP dans le cadre de PVD) par une approximation basée sur les scores de fragilité²¹ des chercheurs de l'unité mixte de recherche CESAER (INRAE, AgroSup Dijon) qui ont servi à déterminer le périmètre du programme PVD. Nous avons agrégé le nombre de villes bénéficiaires, tous programmes confondus par département, puis classé les données en cinq groupes. Ainsi, 13 départements ne devraient bénéficier d'aucun programme AMP (partie 2.1.3), on considère que ces départements ne sont pas en déficit de ressources humaines en ingénierie et ils se voient attribuer le score de 5. 16 départements comptent une ville bénéficiaire d'AMP (note 4), 26 départements comportent deux à trois villes bénéficiaires d'AMP (note 3), 27 départements comptent entre 4 et 6 villes bénéficiaires d'AMP (note 2) et 26 départements comptent plus de 7 villes bénéficiaires d'AMP (note 1). Les départements dans lesquels la Banque des Territoires a prévu plus de 7 programmes AMP sont considérés comme en déficit de ressources humaines en ingénierie territoriale.

Scores finaux

Pour chaque indicateur parmi les 4 définis ci-dessus, nous attribuons une note par département allant de 1 à 5 sur la base d'une représentation linéaire de la distribution des données par une fonction affine. Nous obtenons ainsi 4 scores allant de 1 à 5 pour chaque département. Nous agrégeons ces scores par département par une moyenne pondérée, donnant légèrement moins de poids au score relatif au nombre de programme AMP (indicateur 4, pondération de 20 %) – le nombre de ville bénéficiant d'une AMP étant une approximation et les décisions d'AMP pouvant relever de déterminants politiques – et légèrement plus de poids au score lié à la création d'entreprise (indicateur 2, pondération de 30 %) – les créations d'entreprise nous semblant utile pour comprendre l'aspect dynamique de cette concentration. Les indicateurs 1 et 3 ont une pondération de 25 % chacun. Nous obtenons ainsi une note comprise entre 1 et 5 par département. Une note de 1 reflétant une faible concentration des ressources en ingénierie territoriale et/ou en activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien ; une note de 5 reflétant une forte concentration de ces mêmes ressources. Ainsi, on attribuera une note d'autant plus faible que (i) la part des CSP cadres et professions intellectuelles supérieures dans l'emploi est faible au sein du département, (ii) la part des créations d'entreprises dû au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien est faible, (iii) le montant du profit capté par la CVAE est faible, et (iv) le nombre de projets d'AMP ou équivalent est élevé sur le département.

²¹ Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales ? Mohamed Hilal, David Moret, Virginie Piquet, Hélène Bouscasse, Jean Cavailhes, Abdoul Diallo, Marion Drut, Julie LeGallo, Sophie Legras.

Qui sommes-nous ?

Le Groupe SCET



Acteur d'intérêt général et filiale à 100% de la Caisse des Dépôts, la **SCET** appuie depuis 1955 l'économie mixte, et élargit son périmètre à l'ensemble des acteurs des territoires : acteurs publics nationaux, collectivités, entreprises publique locales, bailleurs sociaux et porteurs de projets privés.

À travers ses quatre entités, La **SCET** (conseil aux collectivités et appui à l'économie mixte à travers son Réseau de 350 EPL), **CITADIA** (conseil en urbanisme et aménagement), **Aatiko Conseils** (conseil aux bailleurs sociaux), **CEI** (conseil immobilier), **le groupe SCET constitue le seul acteur intégré de conseil et d'appui au développement des territoires.**

VOS CONTACTS

Romain LUCAZEAU
DG SCET
✉ romain.lucazeau@scet.fr
☎ 06 75 98 83 16

Marie-Odile FARINEAU
Directrice Senior Développement
Economique
✉ marie-odile.farineau@scet.fr
☎ 06 75 07 82 09

Anne-Catherine OTTEVAERE
Directrice Politiques Publiques
✉ anne-catherine.ottevaere@scet.fr
☎ 06 49 16 92 12

Rédaction et analyse – Célia COLIN.

www.scet.fr

www.citadia.com

www.ceimmo.fr

www.aatiko.fr