

SYNTHESE

Les analyses récentes d'Urbanistes des Territoires (UT) sur les professionnels de l'urbanisme dans la Fonction Publique Territoriale, Collectif UT 2017.

Synthèse réalisée par Anna BOTTONI et Bernard LENSEL, avec les contributions de Janine BELLANTE, Laurence CORMIER-TOPAL, Isabelle FOUBERT, Anne GAROUX, Emeline MAUL, Marie PAUGET, Jacques GRANGE, Eric RAIMONDEAU.

Depuis 10 ans, le Collectif d'Urbanistes des Territoires prend position sur la situation des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement qui travaillent dans et pour les collectivités territoriales en France, dans le contexte des besoins et des attentes de la population et des élus, d'une part, de blocages de type néo-corporatiste constatés pour l'accès des diplômés de Masters universitaires au statut de la FPT, d'autre part.

Les textes et articles écrits par UT, ou en collaboration avec les autres partenaires du collectif (CNJU/Nouveaux Urbanistes), publiés dans diverses revues professionnelles (La Gazette des Communes, la Revue Urbanisme, ...) visent à trouver des solutions pour aboutir à une meilleure continuité du service public, au delà d'intérêts partiels, et à déterminer un service plus efficace à la population et aux décideurs dans le domaine de l'aménagement, tant urbain que rural.

Le texte ci-dessous se veut une synthèse des différents articles parus, allant de l'analyse de la situation et des enjeux aux propositions et moyens d'actions pour une reconnaissance des diplômés et du métier d'urbaniste, et pour un accès et un déroulement de carrière équitables des urbanistes dans la FPT.

Rappel des faits : le décret de 2007 et ses conséquences juridiques.

Le décret 2007-196 du 13 février 2007 pris par la France à la suite de la directive européenne de septembre 2005 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles traitant de la libre circulation des professionnels dans les pays de la CE et la prise en compte de leur expérience acquise durant l'exercice de leur métier, instaure une interprétation restrictive de la directive européenne avec la mise à l'écart de certains diplômes universitaires pour l'accès aux concours de la FPT.

Quels sont les **motifs invoqués** par les juristes ayant inspiré cette réforme ?

Par le biais d'un amalgame entre la formation scientifique et technique permettant d'obtenir un diplôme d'ingénieur et les missions réelles d'un ingénieur territorial (lequel désigne un grade de la FPT), les juristes ont prétexté le caractère pas assez scientifique ou technique de l'urbanisme pour que celui-ci fasse partie des techniques pluridisciplinaires de la ville, alors même que l'urbanisme est un mélange de sciences exactes et de sciences humaines indispensable pour construire une ville soutenable, et pas uniquement une ville fonctionnaliste et techniciste (1) qui a produit le modèle urbain des années 60 avec les dégâts que l'on sait.

En fait, le **vrai motif** de la réforme, ce sont les corporatismes plus ou moins rampants suscités par la diminution des postes d'ingénieurs dans les services de l'Etat en raison du transfert de compétence de l'urbanisme vers les collectivités territoriales et donc le transfert encouragé des ingénieurs d'Etat vers les collectivités territoriales, au détriment de la carrière des agents territoriaux et des jeunes diplômés de l'Université.

L'action d'UT est d'autant plus grande et déterminée que cette réforme traduit un particularisme et une incongruité typiquement français où l'Etat ne reconnaît même pas les diplômes qu'il dispense dans les instituts d'urbanisme.

Ainsi la nouvelle règle d'accès à la FPT pour les diplômés de l'université en Urbanisme et Aménagement (niveau Bac +5) n'est pas en cohérence avec la déontologie de la profession et le concours d'attaché (niveau Bac+3) vers lequel sont dirigés les titulaires d'un master en urbanisme ne permet pas aux urbanistes ainsi recrutés d'intervenir dans les parties opérationnelles et stratégiques des projets urbains dans le cadre de l'AMO publique.

En cela, cette situation constitue :

- une négation des conclusions du rapport Frébault –Pouyet de janvier 2006, commandé par l'Etat, qui a bien identifié les 3 étages de l'intervention des professionnels : la stratégie, l'opérationnel et la gestion (2).
- une ignorance des enjeux et des besoins des élus et de la société définis dans les lois de Décentralisation, dans la loi SRU et la loi ALUR,
- une ignorance des enjeux à l'échelle nationale (ex : exporter la ville durable à la française)
- une ignorance des enjeux à l'échelle locale (ex planifier le vivre ensemble avec le SCOT et le PLUI en dotant toutes les collectivités y compris les plus petites de moyens humains identiques)
- une négation de la définition du métier d'urbaniste telle qu'elle est inscrite dans le rapport adopté le 17 juillet 2012 par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat (3) :
« Loin de se réduire à un aspect réglementaire, le travail de l'urbaniste vise à définir et mettre en forme le projet territorial des collectivités locales. Son rôle est d'anticiper les dynamiques d'urbanisation en apportant aux élus locaux une aide à la décision politique leur permettant d'arbitrer sur les localisations les plus cohérentes (activité, emploi, logement, réseaux de transport) pour la gestion optimale des mobilités ; de mener une action foncière adéquate ; et de conduire des projets de renouvellement urbain. »

Pour répondre à toutes ces définitions et à ces enjeux, il faut des compétences professionnelles (4). Or il y a 20 000 urbanistes en France.

Le Collectif n'a donc cessé de dénoncer une situation lourde de conséquences sociales et économiques, individuelles et collectives.

Le blocage depuis 2007 a conduit à des situations professionnelles et à des organisations de services non satisfaisantes :

- Embauchés par contrat grâce à leurs compétences, de nombreux étudiants BAC +5 pour être titularisés ont passé le concours de technicien supérieur (niveau Bac), puis technicien supérieur (niveau Bac+2) pour exercer des missions de chef de projet, voire de chef de service, mais avec un grade et un salaire ne correspondant pas à leurs compétences, ce qui est source de frustration.
- Cette alternative n'est plus possible depuis le décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 qui exige un bac pro ou technologique et parachève la réforme de 2007 pour l'accès au concours d'ingénieur
- L'orientation des étudiants vers le concours d'attaché déplace aujourd'hui la profession vers la filière administrative et éloigne la discipline de son positionnement ancien dans la filière technique.
- Par ailleurs le nombre de postes ouverts au concours d'attaché option urbanisme est si faible par rapport à la spécialité administration générale que les diplômés en urbanisme choisissent alors cette dernière filière pour augmenter leur chance de réussite.
- En parallèle les critères de la commission d'équivalence des diplômes sont sujets à de fortes critiques puisque sont admis au concours d'ingénieur, sans condition de diplôme, les père ou mère ayant élevé 3 enfants et les sportifs de haut niveau

- Enfin, les conditions de durée de contrat des contractuels de la FPT ont été durcies par les textes (cf article 41 de la loi n°2012-347 du 12 mars 2012)

Ce **résultat discriminatoire** de la réforme a abouti à une carrière à deux vitesses dans la FPT avec la séparation en deux filières, administrative et technique, inégalement reconnues et rétribuées, et la montée du recours aux contractuels.

De toute évidence, un problème d'égalité se pose. L'argument sur la nécessité des compétences techniques et scientifiques ne tient pas car il y a de nombreux attachés dans les services techniques mais moins bien payés et de surcroît beaucoup plus de femmes que d'hommes pour cette raison notamment, tandis que beaucoup d'ingénieurs n'exercent pas de réelles missions techniques.

UT a constaté que cette situation s'est aggravée avec :

- Une régression de la qualité des candidats admis au concours d'ingénieur territorial avec des connaissances en sciences sociales et des capacités rédactionnelles insuffisantes
- Une augmentation des embauches en CDD dans la FPT qui atteint 88 % (données CNJU).

L'un des objectifs de UT est donc de rétablir l'égalité entre les jeunes diplômés et favoriser le recrutement des acteurs dans le souci de l'intérêt général, en partant du postulat suivant :

- la qualité d'une formation ne se décrète pas, elle se prouve
- une formation mono culturelle ne peut pas répondre aux enjeux et besoins de l'urbanisme, par essence même multi-disciplinaire (5),
- un statut éphémère ne répond pas à l'enjeu du long terme de l'urbanisme.

C'est pourquoi les formations universitaires, initiales et complémentaires, croisant les cultures et les savoir-faire, quelle que soit la formation de base, doivent être reconnues comme des composantes effectives de l'accès aux métiers de l'urbanisme.

Les **solutions pour le collectif** : renforcer et équilibrer les 2 volets, technique et sciences sociales, des formations universitaires initiales Bac+5. Le CNFPT doit assumer son rôle et favoriser le volet des formations complémentaires en dépassant son rôle de censeur (cf participation à la commission validant ou non l'inscription au concours d'ingénieur).

Lors de la discussion de la Loi Fioraso sur l'enseignement et la recherche, dans le cadre de la clarification de la nouvelle nomenclature des masters, UT a porté et défendu deux pistes d'action, à savoir la certification et la pluridisciplinarité des formations en urbanisme.

La **certification** des formations (en parallèle au processus d'accréditation académique) car :

- elle existe dans d'autres pays : Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Canada, Etats-Unis
- elle repose sur les connaissances théoriques et méthodologiques et les apports pratiques.

Pour une bonne lisibilité de l'offre de formation, il faut distinguer les *urban planner* (planification) et les *urban designer* (prestation de conception).

Il faut une reconnaissance des masters Bac+5 et des doctorats Bac+8 en urbanisme, aménagement et paysage pour accéder au concours de cadre A et A+ de la FPT (cf lettre ouverte du CNJU au gouvernement signée par 72 parlementaires et présidents des associations d'élus).

La **pluridisciplinarité**, en faisant fi du corporatisme de certaines formations (architectes, ingénieurs), est indispensable pour former les urbanistes, des généralistes de la ville avec une double approche technique et sociale, capables de coordonner toutes les dimensions du fait urbain : prospective et conduite de projets urbains et territoriaux.

UT soutient une démarche avec **3 priorités** par le biais d'un dialogue avec tous les acteurs publics, privés et associatifs, à savoir :

- la certification professionnelle des diplômés d'urbanisme BAC+5 et une réelle qualification (OPQU) pour la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE)
- l'équivalence des compétences et qualification des formations Bac+5 en urbanisme avec les cadres d'emploi techniques de la Catégorie A
- la création d'une convention collective nationale pour les urbanistes en contrat de travail privé

Une certification professionnelle aurait un rôle utile pour la reconnaissance de la profession. Cette certification professionnelle des diplômés permettra de mettre en place un accès sur titre aux concours de la FPT, gage d'attractivité pour le service public.

Une qualification OPQU pour les urbanistes exerçant dans le public a peu d'intérêt tandis qu'elle devrait s'apparenter plus à une VAE et n'a d'intérêt pour l'instant que pour un exercice privé.

Enfin UT a exprimé ses doutes à l'occasion de l'examen du *projet de loi déontologie sur les droits, devoirs et prévention des conflits d'intérêt pour le fonctionnaire* et notamment l'utilité d'une telle loi pour les professionnels de l'urbanisme.

Ce qui est essentiel pour UT, c'est de garantir la neutralité du fonctionnaire de l'Etat et de la FPT. Or des textes existent déjà qui garantissent la liberté d'expression du fonctionnaire à titre privé tout en instaurant un devoir de réserve.

Par ailleurs en urbanisme: il faut distinguer la programmation (maîtrise d'ouvrage publique) et la réalisation (prestation de conception interne ou externe privée) qui repose sur le fonctionnement suivant : l'élu fixe les orientations stratégiques, l'urbaniste propose différentes options d'aménagement et d'urbanisme, l'élu choisit et le professionnel, s'il est fonctionnaire notamment, applique la décision (si elle est légale bien entendu) même s'il ne la partage pas.

UT n'est pas opposé à une loi déontologie si elle garantit la neutralité du fonctionnaire, mais l'association n'a pas caché ses réserves en raison du risque possible d'utiliser cette loi pour d'autres processus.

Pour toutes ces raisons, la déontologie du secteur public doit primer sur toute déontologie corporatiste.

Rapide bibliographie :

- (1) «On est prisonniers de la technique», par Jean-René Etchegaray, Revue Métropolitiques, 16/03/2017 <http://www.metropolitiques.eu/On-est-prisonniers-de-la-technique.html>
- (2) Rapport « Renforcer les formations à l'Urbanisme et à l'Aménagement » par Jean Frébault et Bernard Pouyet, CGPC n° 2004-0332-01 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000663.pdf>
- (3) Rapport adopté le 17 juillet 2012 par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, dit Rapport Pierre Jarlier, <http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-6541.pdf>
- (4) Série d'articles intitulés « Quels métiers pour quelles formations », par Antoine Loubière, Emeline Maul, Irina Rotaru, Bernard Lensel, Eric Raimondeau, Revue Urbanisme, Octobre 2015 <https://www.urbanisme.fr/quelles-formations-pour-quels-metiers/dossier-398/EDITO>
- (5) Et si l'ingénierie urbaine se posait plus de questions ? par Antoine Valbon, Revue Métropolitiques, 20/03/2017 <http://www.metropolitiques.eu/Et-si-l-ingenierie-urbaine-se.html>