

En octobre 2009, à l'occasion d'un colloque du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, la question de l'insertion des urbanistes au service des politiques publiques locales a été replacée dans l'actualité. Déjà en 1993, le CNFPT avait organisé une rencontre à Lille sur le thème « *Quels professionnels de l'urbanisme pour les collectivités territoriales ?* ». Dix-sept ans après, c'est à l'un des participants au Printemps des Urbanistes de Lille qu'a été demandé, en préalable aux débats, un bref retour sur les étapes de l'intégration des urbanistes au sein des régimes statutaires de la Fonction Publique Territoriale.

Les urbanistes dans les régimes statutaires de la Fonction Publique Territoriale : de la préfiguration d'un cadre d'emplois à « l'épuration technique »

Pierre MELINAND

Ingénieur en chef honoraire de la Fonction Publique Territoriale.
Membre fondateur de l'APUCT / Urbanistes des territoires.

Quarante ans après l'entrée des premiers diplômés des Instituts d'urbanisme au service des collectivités territoriales et un quart de siècle après les lois de décentralisation qui ont transféré de l'État aux communes les responsabilités dans le champ de l'urbanisme, c'est un sujet d'étonnement qu'il faille encore s'interroger sur leur mode de recrutement. Pourtant, la question est loin d'être réglée si l'on se réfère aux positions prises par la profession, par les organismes de formation et par de nombreux maires et parlementaires.

Aborder l'insertion des professionnels de l'urbanisme au service des politiques publiques locales implique de s'intéresser à la formation, aux modalités d'accès, au positionnement organisationnel et fonctionnel d'une catégorie de cadres territoriaux dont le « métier » fait encore débat. La présente contribution se limitera à une mise en perspective des différentes étapes de l'évolution statutaire ayant conduit à la situation actuelle.

Avant la décentralisation

Alors que la notion d'urbanisation est apparue au cours du XIX^{ème} siècle et que la Société Française des Urbanistes a été créée dès 1911, ce n'est qu'en 1962 que le corps des « Urbanistes de l'État » a été constitué par décret. On pouvait penser qu'il ferait référence et que, l'urbanisme étant reconnu comme une activité de service public, les « Urbanistes territoriaux » seraient un jour également reconnus.

La loi d'Orientation Foncière de décembre 1967 a introduit la notion « *d'élaboration conjointe* » des documents d'urbanisme entre les services de l'État et les collectivités locales. Auparavant, les services de l'État en étaient seuls responsables. Certains territoires se sont alors dotés d'Agences d'urbanisme de statut associatif dont le personnel relevait du droit privé. D'autres ont souhaité se donner les moyens de mettre en œuvre cette élaboration conjointe en s'attachant des collaborateurs de même niveau que ceux dont disposaient les services de l'État ou les Agences.

À l'époque, le statut de la fonction publique territoriale était totalement inadapté pour permettre des recrutements de professionnels de l'urbanisme. Toutefois, une disposition permettait des recrutements dérogatoires pour assurer des fonctions nouvelles. Des « emplois spécifiques » d'urbanistes, placés sous la vigilance des organisations syndicales et sous le contrôle de légalité du Préfet ont été créés par des grandes villes et agglomérations comme Dijon, Amiens, et quelques autres selon cette procédure. Ils étaient en termes de « grades » au même niveau que les ingénieurs, les ingénieurs en chef et les directeurs généraux des services techniques, avec les mêmes grilles indiciaires.

Leur position dans l'organisation était évidemment en dehors des services techniques puisque leur activité ne portait pas sur des questions « techniques » au sens du « génie urbain », mais sur la préparation des choix politiques concernant l'organisation de la ville et du territoire.

C'est ainsi qu'une **première génération** de professionnels de l'urbanisme a intégré la fonction publique territoriale au cours des années soixante-dix.

Un dispositif provisoire préfigurant un « cadre d'emplois ». 1984

La loi de décentralisation de 1982 suivie de la loi du 7 janvier 1983 transférant les compétences de l'urbanisme de l'État vers les communes a conduit les maires à interroger l'État :

- Comment prendre en charge les responsabilités transférées, alors que les compétences en la matière se trouvaient dans les services de l'État, les Agences d'agglomération ou dans le secteur privé ?
- Comment recruter des professionnels qualifiés alors que le statut de la fonction publique était manifestement inadapté ?

Si le recrutement ou la formation en interne des agents en charge de l'application du droit des sols ne posait pas de difficultés majeures, les cadres en mesure d'accompagner les élus en matière de planification stratégique et de développement faisaient cruellement défaut – sauf à bénéficier du détachement de hauts fonctionnaires de l'État.

La réponse de l'État fut rapide. **Six jours après** que le cadre général de la future fonction publique territoriale a été posé par la loi du 26 janvier 1984, un dispositif provisoire a été mis en place par une circulaire de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL). Il y était recommandé aux préfets de ne pas faire obstacle à la création d'emplois statutaires « spécifiques » dans le domaine de l'urbanisme à l'initiative des instances locales, aussi longtemps que les décrets relatifs à ces nouveaux « métiers » ne seraient pas parus. C'est la circulaire DGCL aux préfets du **31 janvier 1984**.

Les conditions requises étaient que les qualifications soient justifiées par un niveau au moins équivalent à celui exigé dans les emplois correspondants dans les services de l'État ou les organismes en dépendant (contractuels des DDE, OREAM, Agences d'urbanisme). Les dénominations étaient celles en usage pour des personnels contractuels affectés aux travaux de planification des services de l'État. La novation était qu'il était possible de les recruter sur titres, non comme contractuels, mais comme personnels **statutaires**. Les grilles indiciaires étaient les mêmes que celles des différents grades d'ingénieurs de la fonction publique territoriale.

Si les services de l'État ont pu se montrer aussi efficaces dans un domaine par nature complexe, c'est sans doute que les personnes en charge de ce dossier interministériel étaient particulièrement au fait de la question. En effet, le « porteur » du projet au titre du ministère de l'Équipement était un ancien directeur d'agence d'urbanisme, et son homologue du ministère de l'Intérieur était urbaniste de l'État, détaché à la DGCL. Il semble que dans les étapes qui ont suivi, les instances en charge du dossier n'aient jamais pu s'appuyer sur un tel faisceau de compétences.

Une « préfiguration » soutenue par l'Association des maires de France

Sous le titre « **Élus et urbanistes** » un document accompagnant la circulaire DGCL du 31 janvier 1984 relative au recrutement des professionnels de l'urbanisme a été présenté pour la première fois devant l'Association des maires de France lors de son congrès annuel de novembre 1985. Il exposait les conclusions d'un groupe de travail rassemblant « *les différentes structures représentatives du milieu professionnel* » dont l'objectif était de « *faire le point sur les enjeux sociaux, économiques, culturels de la politique urbaine et des moyens humains de sa mise en œuvre* ». Le document portait deux timbres : celui de l'AMF et celui du ministère de l'Équipement.

L'accord sur l'économie générale de ce dispositif **dépassait les divages politiques** au point que le document « Élus et urbanistes » a été réédité *in extenso* pour le congrès de l'AMF de 1986 après que la majorité au pouvoir a changé. La seule modification apportée à la première édition portait sur la signature du représentant du ministère au bas du texte de présentation. Alors qu'à côté de celle du président de l'AMF, la première édition portait la signature d'un haut fonctionnaire, Jean-Pierre Duport, c'est le ministre de l'Équipement Pierre Méhaignerie, qui signait l'édition de 1986, ajoutant par ce geste son autorité morale au message.

Jusqu'en 1990, le dispositif instauré par la circulaire de 1984 aux préfets fonctionnera à la satisfaction générale et permettra l'entrée dans la FTP d'une **seconde génération** de professionnels de l'urbanisme diplômés. Leur recrutement étant opéré sur des grilles indiciaires identiques à celles des cadres techniques territoriaux. Et ceci, que leurs formations initiales précédant leur diplôme des Instituts d'urbanisme, aient été en écoles d'architecture, en écoles d'ingénieurs ou à l'Université.

Ainsi, les élus et les professionnels ont-ils pu croire que le dispositif mis en place était la préfiguration d'un futur « cadre d'emplois » des « urbanistes territoriaux » dans les statuts de la FPT en cours d'élaboration.

La suite a montré qu'ils se trompaient : après des négociations auxquelles ni les représentants du Ministère en charge de l'Urbanisme, **ni les professionnels de l'urbanisme** n'ont été conviés, les décrets de 1990 ont entériné l'intégration de leur « métier » dans le cadre d'emplois des « ingénieurs territoriaux ». Ce qui, dès le premier concours, allait être une source de difficultés dont la crise actuelle, mise en lumière par le CNJU, n'est que le dernier avatar.

L'amalgame ingénieurs – urbanistes. 1990 - 2002

La construction d'un nouveau statut pour les personnels territoriaux s'annonçait longue et difficile.

Soumise à des pressions diverses, entre les préoccupations conservatrices ou corporatistes des personnels en place et les visions d'avenir pour l'insertion de nouveaux « métiers » encore mal définis, la DGCL ne pouvait que proposer des compromis. C'est dans ces conditions qu'ont été élaborés le **décret du 9 février 1990** portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux et le **décret du 8 août 1990** fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour leur recrutement.

Ce dispositif réglementaire a donc constitué le cadre de recrutement de professionnels de profils divers, regroupés sous l'appellation « *d'ingénieurs* ». Le terme d'ingénieur ne correspondant pas, comme il est habituellement entendu à un « titre », délivré par une école et validé par une reconnaissance nationale et internationale, **mais à un « grade »**.

Dans l'institution militaire, le grade ne correspond pas à un « métier », mais à un niveau de responsabilités. Ainsi peut-on accéder aux grades de lieutenant, capitaine ou colonel en étant indifféremment parachutiste, ingénieur de l'armement, pilote de chasse ou médecin militaire. La dénomination des grades est sans équivoque, ce qui n'est pas le cas de l'appellation « d'ingénieur » dont l'ambiguïté pèsera sur la suite de l'évolution statutaire territoriale.

L'accès aux concours externes était ouvert non seulement aux ingénieurs justifiant de diplômes reconnus par la Commission des titres, mais également aux professions dont les titres sont protégés et l'exercice réglementé (architectes et géomètres) et enfin aux titulaires de diplômes des Instituts d'urbanisme. Une liste de titres permettant l'inscription aux concours était annexée au décret. Y figuraient les titres des Instituts délivrant les formations les plus unanimement reconnues comme préparant à l'exercice professionnel.

Même si, comme celle des architectes, **l'identité** des « urbanistes » disparaissait dans cet amalgame curieusement dénommé, le dispositif avait le mérite de reconnaître que leurs formations étaient **classées au même niveau** que celles des « vrais » ingénieurs.

Ainsi, malgré des dysfonctionnements signalés dès les premières éditions des concours, cette période a vu l'entrée dans la FPT d'une **troisième vague** de jeunes professionnels diplômés des instituts d'urbanisme et l'évolution normale de carrière de ceux qui étaient entrés précédemment avec le dispositif de 1984.

La réforme de 2002 : « l'épuration technique »

Au cours de la décennie 1990 – 2000, différents bilans de la mise en place de la fonction publique territoriale ont été élaborés. En ce qui concerne les concours d'accès au cadre d'emplois des « ingénieurs », ils ont mis en évidence « *une forte inadéquation* » et « *des difficultés soulignées à maintes reprises par les représentants des collectivités locales ainsi que par les autorités chargées de l'organisation de ces concours* » (1).

Ces élégantes formules signifiaient que le dispositif issu des textes de 1990 était peu praticable, malgré les louables efforts du CNFPT pour en gérer les incohérences. D'une part, des épreuves écrites peu « techniques » favorisaient l'admissibilité des diplômés en sciences humaines et politiques, plus à l'aise que les scientifiques pour produire des synthèses sur des sujets peu « techniques » alors que la priorité est le recrutement de « vrais » ingénieurs (2). D'autre part, des jurys d'oral formés majoritairement d'ingénieurs « purs et durs » éliminaient sévèrement les admissibles non titulaires de diplômes d'ingénieurs, d'architectes et de géomètres.

Après dix ans, il était temps de remettre à plat le dispositif, de le repenser sur la base d'un diagnostic partagé avec les professions concernées. Ce ne fut pas le cas puisque les associations professionnelles n'ont à aucun moment été associées à la réforme, malgré quelques réponses ministérielles qui le laissaient espérer (3).

Les solutions proposées par la DGCL et retenues par le Conseil Supérieur de la FPT ont été dans un premier temps de supprimer la référence à une liste de diplômes pour les candidats titulaires de DESS ou de DEA, ce qui était le cas de la plupart des diplômés des instituts d'urbanisme, et de « *recentrer les diplômes requis des candidats aux concours externe sur des **diplômes à vocation scientifique ou technique*** ».

Dans la mesure où existent des techniques juridiques, des sciences économiques, des sciences humaines, les formations en urbanisme auraient pu être considérées comme entrant dans la catégorie « scientifique ou technique ». Mais cette interprétation n'était pas la bonne puisque cette réforme qui était présentée comme « *la nécessaire professionnalisation du concours d'ingénieurs territoriaux* » exigeait que l'on n'accepte comme formations « scientifiques et techniques » que celles qui relèvent des « sciences de l'ingénieur ».

Dans ces conditions, même si la mesure n'a pas trouvé aussitôt sa pleine application, **l'exclusion des diplômés des instituts d'urbanisme était dès ce moment inscrite dans les textes** réglementaires.

Tel est le sens des **décrets n° 2002-507 et 2002-508 du 12 avril 2002** qui ont modifié les décrets de 1990 en « recentrant » les conditions d'accès sur les diplômés d'ingénieurs ou assimilés.

C'est ce que certains ont qualifié « **d'épuration technique** », devant à l'avenir « dépolluer » le cadre d'emplois des « ingénieurs » de tous les titulaires de diplômes dans les sciences non « dures ».

La période transitoire : 2002 – 2007

Le décret de 2002 mettait ainsi fin à douze années pendant lesquelles les diplômés des instituts d'urbanisme ont pu légitimement prétendre concourir pour l'accès au cadre d'emplois des « ingénieurs territoriaux », et à plus de vingt années au cours desquelles ils s'étaient montrés dignes d'occuper des emplois de ce niveau, si l'on en croit les élus qui sont leurs employeurs.

La brutalité de la mesure d'exclusion qui, dans un premier temps ne proposait pas d'alternative, explique sans doute qu'elle ait été appliquée dans une certaine confusion. Ce qui a sans doute retardé la prise de conscience que les conséquences de cette réforme « recentrant » les concours sur les diplômés « *à vocation scientifique ou technique* » étaient d'effet immédiat. On peut les résumer ainsi :

- Les candidats à bac + 5 ayant ajouté un diplôme de troisième cycle d'un institut d'urbanisme à une formation universitaire initiale en économie, droit, géographie ou sciences politiques, se sont trouvés purement et simplement **exclus** du dispositif. Ce n'est que plus tard qu'ils seront orientés vers le concours d'attaché.
- Au même moment, ceux dont la formation initiale était « scientifique » au sens des sciences de l'ingénieur ont découvert avec étonnement que leur diplôme de troisième cycle en urbanisme, obtenu par la suite, ne leur était **d'aucune utilité** pour l'inscription au concours « d'ingénieur », leur formation initiale (ingénieur, architecte, géomètre) étant suffisante pour remplir les conditions requises.

Les incertitudes qui ont sous-tendu l'évolution des textes réglementaires ont fait que les décrets d'exclusion de 2002 n'ont pas été appliqués dans toute leur rigueur. Jusqu'à 2007, des dispositions temporaires, différemment appliquées selon les régions ont laissé partiellement ouverte l'inscription au concours d'ingénieur aux diplômés des instituts d'urbanisme. Nombre d'entre eux ayant passé avec succès les épreuves.

C'est alors qu'une mesure est intervenue en application d'une directive européenne de caractère général. Destinée à faciliter l'accès aux concours, elle a paradoxalement eu l'effet inverse pour les titulaires de diplômes d'urbanisme.

Le décret n°2007-196 du 13 février 2007 a créé des « commissions d'équivalence des diplômes » qui ont pour mission de se prononcer sur les demandes des candidats ne possédant pas l'un des titres ou diplômes réglementairement requis pour se présenter à un concours public, mais qui « *justifient de qualifications au moins équivalentes attestées* » :

- par tout autre diplôme ou titre sanctionnant une formation ou par toute attestation prouvant que le candidat a accompli avec succès un cycle d'études **au moins équivalent** à celui sanctionné par le diplôme requis ;
- par leur expérience professionnelle.

L'article 15 du décret a créé l'une de ces commissions, placée auprès du président du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, pour l'examen des demandes d'équivalence concernant les concours de la FPT dont la liste a été fixée par l'arrêté du 19 juin 2007. La commission est compétente pour **17 concours**. Les concours d'ingénieurs territoriaux en font partie.

La commission d'équivalence des diplômes : 2007-2009

La Commission a été mise en place en octobre 2007 « *auprès du président du CNFPT* ». Habilitée à faire appel à des « personnes qualifiées », elle s'est attachée des collaborateurs occasionnels chargés de la pré-instruction des dossiers. Les « personnes qualifiées » en matière d'urbanisme ont été sélectionnées par le service du CNFPT en charge de la Commission d'équivalence. Il s'agit de personnes connues de l'établissement pour être intervenues fréquemment dans les formations du CNFPT ou les jurys de concours.

Ces personnes étaient consultées par la Commission à titre personnel. Elles n'étaient pas habilitées à s'exprimer au nom des organisations représentatives de la profession, l'Office de qualification (OPQU) et le Conseil Français Des Urbanistes (CFDU). Mais leur appartenance à l'une ou l'autre de ces organisations a pu créer des ambiguïtés, laissant penser à tort que les positions qu'elles prenaient étaient celles de la profession.

Sous réserve de l'analyse d'un bilan qualitatif de l'activité de la Commission qui reste à faire, il semble qu'elle ait fait évoluer ses critères de jugement.

Dans un premier temps, la Commission a considéré que les diplômes des instituts d'urbanisme, reconnus conformes aux critères fixés par l'OPQU, pouvaient être **admis en équivalence** des diplômes d'ingénieurs requis par le décret de 2002. Et donc que le caractère des formations professionnelles en urbanisme pouvait légitimement être considéré comme « scientifique », dans une acception large de la notion.

Cette position a évolué au cours de l'année 2008. Fondée sur une application stricte de la réforme de 2002, la nouvelle « doctrine » a conduit la Commission à rendre des décisions de **rejet quasi systématique** des demandes d'inscription de diplômés ne justifiant pas de formations « scientifiques et techniques » relevant des « sciences de l'ingénieur ».

C'est l'émotion suscitée par ces rejets massifs qui a conduit les associations d'étudiants et de diplômés des Instituts d'urbanisme, rassemblées au sein du Collectif National des Jeunes Urbanistes (CNJU), à **alerter** les Universités les organisations représentatives de la profession dès la fin de 2008, puis les associations d'élus.

Vers une remise en question du dispositif ? Où en sont les acteurs ?

Dans l'élan des premières années de la décentralisation, les pouvoirs publics étaient conscients de l'enjeu que représentait la qualification des cadres en charge des politiques urbaines au service des collectivités locales. Par la suite, le désengagement progressif du Ministère de l'Équipement n'a pu faire prévaloir la création d'un cadre d'emplois des « **Urbanistes territoriaux** » comme il existait un corps des **Urbanistes de l'État**, et comme le parallélisme des deux fonctions publiques l'eut suggéré, en conformité avec les orientations relatives à la **mobilité** entre les services de l'État et les collectivités.

Jusqu'à une date récente, le désintérêt des milieux universitaires pour les débouchés de leurs étudiants dans la fonction publique territoriale a été quasi général et explique leur méconnaissance des questions statutaires.

Quant aux organisations représentatives des urbanistes, leur manque d'audience et de représentativité a jusqu'aux dernières réformes, privé d'interlocuteurs qualifiés les instances traitant des questions statutaires relatives à l'insertion des diplômés des Instituts d'Urbanisme dans la fonction publique territoriale.

Ainsi s'explique qu'au prix de quelques protestations (4) et dans une indifférence quasi générale, le décret de 2002 ait pu mettre fin à vingt années pendant lesquelles les diplômés des instituts d'urbanisme ont pu accéder à des emplois de même niveau que les « ingénieurs territoriaux ». Décret suivi d'autres, qui ont achevé de **déqualifier** les formations des Instituts d'urbanisme en orientant leurs lauréats vers les concours d'attachés territoriaux.

Telle est la situation actuelle, à l'issue de réformes successives qui ont conduit des jeunes diplômés à se voir aujourd'hui refuser l'accès à un concours auquel ils avaient longtemps pu prétendre, sans que leur soient proposées des solutions autres que dévalorisantes.

Pourtant, les instituts d'Urbanisme se mobilisent sous l'impulsion de leurs anciens étudiants et sous l'effet de l'offense qui leur est faite par la déqualification des titres qu'ils délivrent, alors qu'ils contribuent depuis quarante ans à l'émergence d'un milieu professionnel de qualité, au service des politiques urbaines conduites par les élus.

Pourtant, les architectes, les géomètres sont sans doute nombreux à regretter l'insuffisante identification de leurs spécificités dans le dispositif statutaire qui les dénomme « ingénieurs ».

Pourtant, il semble que des ingénieurs s'interrogent aussi sur la pertinence du dispositif actuel. Certes, ils ont gagné dans la réforme un quasi monopole d'accès au « cadre d'emplois » dénommé « d'ingénieurs territoriaux ». Mais il sera longtemps rendu illisible en termes d'identification puisqu'il a accueilli pendant vingt ans des titulaires de diplômes universitaires en sciences humaines et politiques n'ayant rien à voir avec les « sciences de l'ingénieur ». Ce qui, à l'évidence, ne place pas les « vrais » ingénieurs dans les conditions les plus favorables, au moment de négocier des équivalences avec les « corps » des ingénieurs de l'État.

Pourtant, l'État qui avait pris ses responsabilités en créant dès 1984 un dispositif d'accès à la FPT pour les professionnels de l'urbanisme diplômés des Universités semble prêt, à la suite des lois « Grenelle » et de la réforme territoriale, à envisager une remise en question du dispositif.

Ainsi, dans cette situation consternante, l'espoir pourrait naître de trouver des solutions, car les conditions ont évolué depuis les premières dispositions statutaires, arrêtées il y a vingt ans.

- Après s'être longtemps désintéressés des débouchés de leurs diplômés dans la fonction publique territoriale, les Instituts d'Urbanisme ont pris conscience de l'enjeu.
- L'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes a levé les incertitudes sur la définition des « métiers » et le niveau d'exigence.
- Les organisations représentatives de la profession, fédérées au sein du Conseil Français Des Urbanistes, se présentent aujourd'hui comme un interlocuteur cohérent.

Tous sont prêts à apporter leur concours pour la recherche de solutions pérennes et équitables. Pour les jeunes diplômés des Instituts d'urbanisme entrant sur le marché du travail, pour les élus des collectivités qui les emploient, pour les établissements qui les forment, et dans l'intérêt supérieur de la fonction publique territoriale, il est temps que s'ouvre le débat.

(1) Réponses à des questions écrites de parlementaires : Question n° 08937 de M. Yves Détraigne (Marne) (JO Sénat du 04/09/2003 - page 2716) et Question n° 27075 de M. Daniel Boisserie (Haute Vienne) (JO le 16/03/2004 page 2072).

(2) « Vrais ingénieurs » : qualificatif employé par Michel Delebarre, président du CNFPT pour désigner les titulaires de diplômes d'ingénieurs ; archives de Urbanistes des Territoires, année 2001.

(3) Lettre de Michel Sapin ; archives de Urbanistes des Territoires année 2001.

(4) Lettres aux ministres ; archives de Urbanistes des Territoires années 2001 et 2002.