

Blocarea accesului urbanistilor diplomați la funcții publice teritoriale. Experiența franceză

Le blocage des diplômés en urbanisme dans la fonction publique territoriale se poursuit et s'aggrave

Eric RAIMONDEAU
Bernard LENSEL

Articol publicat cu titlul original „Le blocage des diplômés en urbanisme dans la fonction publique continue et s'aggrave”, în *Urbanisme – Aménagement – Fiscalité, Formation Urbanisme*, dosar actualizat în 20 septembrie și 26 octombrie 2012, <http://urbanismeamenagementfiscalite.wordpress.com>. Tradus și publicat cu acordul autorilor.

Un context dificil începând din 2007

Se știe acest lucru încă din 2007: tinerilor titulari cu diplomă de masterat 2 în *Amenajare și Urbanism*¹ li se blochează accesul la concursul pentru postul de *inginer în funcție publică teritorială*². Motivațiile scot în evidență faptul că aceștia nu dispun de formația științifică sau tehnică necesară pentru exercitarea misiunii de inginer teritorial.

Pentru a avea acces la categoria A, singura soluție disponibilă în prezent constă în admiterea prin concurs pe postul de *Atașat Teritorial*³ în filiera administrativă, concurs căruia de câțiva ani i-a fost adăugată specializarea *Urbanism*. Chiar dacă filiera administrativă oferă posibilitatea de a accede cu timpul la gradul de *director teritorial* și ulterior, prin concurs, la gradul de *administrator (A+)*, această situație nu mulțumește pe nimeni.

Organizațiile departamentelor de Amenajare și poziționările de neînțeles ale urbanistilor

Cu câteva luni în urmă, singurul mijloc la îndemâna tinerilor urbanisti pentru a accede la filiera tehnică era admiterea prin concurs pe postul de *tehnician teritorial superior de categorie B*. După câțiva ani de vechime, accesul la categoria A și, astfel, la gradul de inginer se putea realiza prin concurs intern sau prin promovare internă.

Această analiză ne-a fost confirmată de observațiile tinerilor urbanisti care ne-au avertizat cu privire la situația lor. Astfel, unii dintre aceștia, având diploma de masterat 2, au fost admiși prin concurs pe postul de *tehnician superior* (nivel de bacalaureat) apoi, în mod similar, pe postul de *tehnician superior clasa a II-a* (nivel de bacalaureat + 2) în vederea titularizării. Titulari în funcții publice teritoriale, aceștia se regăsesc de acum înainte în calitate de șefi de proiect, chiar în poziția ierarhică de șefi de serviciu (în principiu ocupată de agenți de categoria A), cu grad de tehnician

1 În Franța este vorba despre masteratul de studii aprofundate, denumit și masterat de cercetare sau masterat profesional, reprezentând al doilea an de masterat în regim opțional care vine în continuarea sistemului Bologna.

2 În Franța, funcția publică teritorială (FPT) se exercită în colectivitățile teritoriale și în toate formele lor de grupare (regiuni, departamente, comunități de comune sau aglomerații, comune) și în instituțiile lor publice (centre comunale de acțiune socială (CCAS), oficii publice de locuințe, Instituția publică de cooperare intercomunală ș. a.).

3 Un *Atașat Teritorial* este, în Franța, un agent statutar al funcției publice teritoriale, aparținând categoriei A de locuri de muncă și incluzând gradele de atașat teritorial, atașat teritorial principal și director teritorial. A.T. își exercită misiunile – asigurarea responsabilităților în sectoare foarte diverse, în special ale administrației generale (resurse umane, finanțe, contracte publice etc.), domeniului sanitar și social, informatică – în cadrul unei colectivități teritoriale (comună, consiliu general, consiliu regional) sau în cadrul unei instituții proprii.

Un contexte difficile depuis 2007

On le sait depuis 2007. Les jeunes diplômés titulaires d'un Master 2 en Aménagement et urbanisme se voient bloquer l'accès au concours d'ingénieur de la fonction publique territoriale. Les textes mettent en exergue qu'ils ne disposent pas de la formation scientifique ou technique nécessaire pour exercer des missions d'ingénieur territorial.

Pour accéder à la catégorie A, la seule solution qui s'offre à ce jour à eux consistent à passer le concours d'Attaché Territorial de la filière administrative. Concours qui, il y a quelques années s'est vu doté d'une spécialité urbanisme. Même si la filière administrative offre la possibilité d'accéder avec le temps au grade de Directeur Territorial puis par concours au grade d'Administrateur (A+) cette situation ne satisfait personne.

Des organisations de services Aménagement et des positionnements d'urbanistes incompréhensibles

Le seul moyen qui restait aux jeunes urbanistes, il y a encore quelques mois, pour accéder la filière technique consistait à passer le concours de technicien supérieur territorial de catégorie B. Après quelques années d'ancienneté, l'accès à la catégorie A et donc au grade d'ingénieur pouvait se faire par le concours interne ou par la promotion interne.

Cette analyse nous a été confirmée par des propos tenus par de jeunes urbanistes qui nous ont alertés sur leur situation. C'est ainsi que certains, avec leur master2, ont passé le concours de Technicien supérieur, (niveau Bac) puis le concours de Technicien supérieur de 2ème classe (Niveau Bac +2), afin de se faire titulariser. Ils se retrouvent désormais, titulaire de la FPT, positionnés en qualité de chef de projet voir même en position hiérarchique de chef de service (en principe occupé par des agents de catégorie A) avec un grade de Technicien Supérieur qui ne correspond en rien au niveau réel de compétences, de responsabilités et d'ambition salariales auxquels ils pouvaient prétendre compte tenu de la formation suivie à l'université ou dans un institut d'urbanisme.

Cette situation est la résultante de la volonté des Maires et des services de ressources humaines, qui n'ont trouvé que cette solution, pour titulariser un agent, auparavant auxiliaire, qui leur donne toute satisfaction.

superior care nu corespunde deloc nivelului real al competențelor, responsabilităților și ambițiilor salariale pe care le-ar putea pretinde, ținând seama de formația obținută în cadrul universității sau într-un institut de urbanism.

Această situație reprezintă rezultatul voinței primarilor și al departamentelor de resurse umane care nu au găsit decât această soluție pentru titularizarea unui agent, inițial auxiliar, care îi mulțumește pe deplin.

În pofida reușitei la acest concurs, frustrarea este mare pentru tinerii urbanști care au studiat minimum 5 ani după bacalaureat.

Accesul la concursul pentru postul de *tehnician teritorial*, în formula sa anterioară, era permis tuturor celor care se opreau la nivelul licenței sau al masteratului de un an. Numeroși tineri care au fost admiși prin concurs sunt încadrați în postul de *asistent urbanist* al unui șef de proiect sau al unui responsabil al unei misiuni de amenajare. Îi regăsim, de asemenea, în număr mare în serviciile care acordă certificate de urbanism.

În condițiile în care nu s-a întreprins nimic pe termen scurt pentru a remedia toate aceste evoluții statutare, putem să ne așteptăm în anii viitori ca departamentele de *Amenajare și Urbanism*, constituite în principal din *Atașați Teritoriali*, să participe în aceste condiții la consolidarea poziției urbanismului în cadrul filierei administrative, în detrimentul apartenenței mai vechi a acestei discipline la filiera tehnică.

Această situație care interzice participarea tinerilor urbanști absolvenți la concursul pentru postul de inginer teritorial îi dezorientează pe acești tineri care nu se mai regăsesc în condițiile accesului la concurs și, astfel, situația devine din ce în ce mai ubuescă⁴ și mai Kafkiană prin modul în care sfidează logica.

Organizarea și condițiile de acces la concursul pentru postul de atașat teritorial și inginer sunt derutante la nivel global

Frustrat că nu poate accede la gradul de inginer, tânărul diplomat se resemnează participând la concursul pentru postul de atașat. Dar și aici îl așteaptă surprize.

Astfel, dacă studiem condițiile de participare la concursul pentru postul de atașat teritorial afișate pe site-urile centrelor de gestiune responsabile cu organizarea și înregistrarea înscrierilor la concurs, realizăm rapid că numărul posturilor deschise pentru specializarea *Administrație generală* este foarte mare în raport cu cele deschise pentru specializarea *Urbanism și dezvoltarea teritoriului*.

Și așa, pentru a-și mări șansele de reușită, candidații urbanști nu ezită să se înscrie la specializarea *Administrație generală*, abandonând astfel specializarea pentru care au studiat mai mult de 5 ani la universitate.

Din nefericire, această anomalie pe care o sesizăm nu este singura. Astfel, chiar dacă un tânăr titular cu diplomă de masterat nu reușește la concursul pentru postul de inginer, există totuși o posibilitate de a reuși datorită unei incongruențe care trebuie semnalată. Lectura notelor de informare privind concursul pentru postul de inginer este revelatoare în acest sens.

După enumerarea condițiilor de diplomă și reamintirea modalităților prin care candidații pot face dovada experienței lor profesionale în fața comisiei pentru echivalarea diplomelor, două fraze ne rețin atenția. Se precizează efectiv că:

„Sunt scutiți de condiția posesiei diplomei:

Părinții care au cel puțin trei copii pe care îi cresc sau i-au crescut în

⁴ Termen care face referire la caracterul grotesc al tatălui Ubu, din piesa lui Alfred Jarry, *Ubu roi* (= Ubu rege, publ. în 1896) și care semnifică „despotism, cruzime, cinism și lăudăroșenie excesivă sau meschinărie” (cf. DEX Online, Dicționar explicativ al limbii române, <http://www.dexonline.news20.ro>)

Malgré la réussite à ce concours, la frustration est grande pour ces jeunes urbanistes après cinq années d'étude minimum après le bac.

L'accès au concours de technicien territorial, dans sa formule antérieure, permettait aussi, à tous ceux qui s'arrêtaient au niveau de la licence ou de la maîtrise de passer ce concours. On retrouve d'ailleurs de nombreux jeunes qui l'ont passé et qui se retrouvent désormais en position d'assistant urbaniste d'un chef de projet ou d'un chargé de mission aménagement. On les retrouve aussi en nombre dans les services instructeurs des autorisations du droit des sols.

Si rien n'est fait à court terme pour remédier à toutes ces évolutions statutaires, on peut donc s'attendre à ce que dans les années à venir les services d'Aménagement et d'Urbanisme, constitués principalement d'Attachés Territoriaux, participent de ce fait à la montée en puissance de l'urbanisme au sein de la filière administrative et ce, au détriment d'un positionnement ancien de cette discipline dans la filière technique.

Cette situation d'interdire le concours d'ingénieur territorial au jeunes urbanistes fraîchement diplômés, désoriente nos jeunes qui ne s'y retrouvent plus dans les conditions d'accès aux concours et la situation devient donc de plus en plus ubuesque et kafkaïenne

Des organisations et des conditions d'accès aux concours d'attaché territorial et d'ingénieur globalement déroutantes

Après avoir fait son deuil de pouvoir accéder au grade d'ingénieur, le jeune diplômé se résous parfois à passer le concours d'attaché. Mais là aussi des surprises l'attendent.

Ainsi, lorsque l'on consulte certains avis d'ouverture au concours d'Attaché Territorial, sur les sites des centres de gestion chargés d'organiser et de prendre en charge les inscriptions aux concours, on se rend vite compte que le nombre de postes, ouverts dans la spécialité administration générale, est très élevé par rapport à ceux ouverts dans la spécialité urbanisme et développement des territoires.

Pour augmenter leur chance de réussite, les candidats urbanistes n'hésitent donc pas à s'inscrire sur la spécialité administration générale. Ils délaissent ainsi la spécialité pour laquelle ils sont allés pendant plus de cinq ans à l'université et ceci afin d'augmenter leur chance de réussite.

Cette anomalie que nous dénonçons n'est malheureusement pas la seule. Ainsi même si un jeune titulaire d'un master ne peut pas passer le concours d'ingénieur, il existe néanmoins une possibilité de la passer par le biais d'une incongruité qu'il convient de signaler. La lecture des notes d'information sur le concours d'ingénieur est à cet effet révélateur.

Après avoir énuméré les conditions de diplôme et rappeler les modalités pour faire reconnaître leur expérience professionnelle auprès de la commission d'équivalence des diplômes deux phrases retiennent l'attention.

Il est en effet précisé que :

Sont dispensés de toute condition de diplôme :

Les pères et mères de famille d'au moins trois enfants qu'ils élèvent ou ont élevé effectivement: dans ce cas, il conviendra de joindre obligatoirement au dossier une photocopie complète et lisible du livret de famille

mod efectiv; în acest caz, se impune atașarea obligatorie la dosar a unei fotocopii complete și lizibile a livretului de familie.

Sportivii profesioniști care figurează pe lista publicată în anul concursului de Ministerului de resort: în acest caz, se impune atașarea obligatorie la dosar a unui act justificativ pentru înscrierea pe lista în cauză”.

Astfel, un urbanist, angajat cu contract de mai mulți ani și după ce a studiat în toți acești ani pentru a susține examenul intern, ne-a mărturisit că, ajuns la vârsta de 40 de ani, a făcut uz de această dispoziție pe care a descoperit-o oarecum întâmplător, pentru a reuși la concursul extern.

Dar reușita la concurs în acest mod pune în evidență și inegalitatea revoltătoare a modului în care sunt tratați candidații, pentru că poate nu sunt toți dispuși să aibă copii doar pentru a participa la concursul extern pentru postul de inginer teritorial.

Impactul noului cadru de funcționare al tehnicienilor asupra filierei tehnice

Decretul nr. 2010-1357 din 9 noiembrie 2010 care reformează categoria tehnică B nu mai permite tinerilor urbanisti să treacă prin etapa de *tehnician*.

Ca urmare a acestei reforme, cadrul de funcționare al tehnicienilor este constituit din gradele de *tehnician teritorial*, *tehnician principal gradul II* și *tehnician principal gradul I*.

De acum înainte, pentru a fi admis prin concurs pentru postul de *tehnician teritorial* candidatul trebuie să fie titular „al unui *bacalaureat tehnologic* sau al unui *bacalaureat profesional* sau al unei *diplome de nivel IV care certifică o formație tehnico-profesională* sau o *formație recunoscută ca echivalentă*”.

Același lucru este valabil pentru concursul pentru postul de *tehnician principal gradul I* pentru care concursul extern cere „o *diplomă care certifică doi ani de formație tehnico-profesională* sau o *calificare echivalentă în condițiile stabilite prin decretul nr. 2010-1357 din 9 noiembrie 2010*”.

Reiese clar faptul că și în acest caz există o corespondență cu condițiile de acces la concursurile pentru postul de inginer. Sistemul este închis și doar persoanele care dispun de o formație tehnică secundară au posibilitatea în prezent să se prezinte la probele de concurs.

Regăsim un număr important de absolvenți cu bacalaureat, cu diplomă de studii universitare generale cu durată de doi ani (DEUG) și cu alte diplome universitare în tehnologie (DUT) cărora nu li se mai permite să participe la acest concurs. Această reformă, elaborată de serviciile statului pentru a fi aplicată de către colectivitățile teritoriale, este menită să finalizeze pentru filiera tehnică ceea ce a fost stabilit în 2007 cu privire la accesul la concursul pentru postul de inginer.

În concluzie, viitorul urbanistilor în funcții publice teritoriale continuă să fie sumbru.

Un context dificil pentru urbanistii în funcții publice teritoriale

Până acum câteva luni⁵, existau numeroși urbanisti angajați în baza unui contract care așteptau să fie admiși prin concurs pe posturile de *tehnician* sau de *Atașat Teritorial*. Și în acest caz contextul a evoluat într-un mod defavorabil. Pentru a ne convinge de acest lucru este de ajuns să citim și să analizăm articolul 41 al legii nr.

⁵ Articolul a fost scris în septembrie-octombrie 2012.

Les sportifs de haut niveau figurant sur la liste publiée l'année du concours par le Ministère chargé des sports : dans ce cas, il conviendra de joindre obligatoirement au dossier une pièce justifiant de l'inscription sur cette liste.

C'est ainsi qu'un urbaniste, contractuel depuis plusieurs années, et après avoir suivi la formation pour passer le concours interne, nous a fait savoir qu'arrivé à l'aube de la quarantaine, il a utilisé cette disposition, qu'il avait découvert un peu par hasard, pour passer le concours externe.

Mais passer le concours par le biais de cette modalité montre aussi l'inégalité criante de traitement des candidats car toutes ou tous n'auront pas, ou ne sont pas prêts à faire, des enfants uniquement pour passer le concours externe d'ingénieur(e) territorial.

L'impact du nouveau cadre d'emploi des techniciens sur la filière technique

Le décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 qui réforme la catégorie B Technique ne permet donc plus aux jeunes urbanistes de passer par la case « technicien »

Suite à cette réforme, le cadre d'emploi des techniciens est constitué des grades de *technicien teritorial*, *technicien principal de 2^{ème} classe* et *technicien principal de 1^{ère} classe*.

Dorénavant pour passer le concours de *technicien teritorial* il faudra être titulaire « *d'un baccalauréat technologique* ou *d'un baccalauréat professionnel* ou *d'un diplôme de niveau IV sanctionnant une formation technico professionnelle* ou *d'une formation reconnue comme équivalente* ».

Même chose pour le concours de *technicien principal de 1^{ère} classe* pour lequel le concours externe exige « *un diplôme sanctionnant deux années de formation technico professionnelle* ou *d'une qualification équivalente dans les conditions fixées par le décret n°2010-1357 du 9 novembre 2010* »

On voit donc bien que là aussi il y a homologie avec les conditions d'accès aux concours d'ingénieur. Le système est verrouillé et seules les personnes qui disposeront d'une formation secondaire technique peuvent maintenant se présenter aux épreuves.

On retrouve un nombre important de baccalauréat, de deug et autres DUT qui ne permettent plus de passer ce concours. Cette réforme élaborée par les services de l'Etat pour être appliquée par les collectivités territoriales, vient donc parachever pour la filière technique ce qui a été mis en place en 2007 pour l'accès au concours d'ingénieur.

L'avenir des urbanistes dans la fonction publique territorial continue donc à s'assombrir.

Un contexte difficile pour les urbanistes dans la fonction publique territoriale

Jusqu'à ces derniers mois, en attendant de passer le concours soit de *technicien* soit de *Attaché Territorial*, nombreux sont les urbanistes qui sont employés en qualité de contractuel. La aussi le contexte a évolué défavorablement. Pour s'en convaincre il convient de lire et d'analyser l'article 41 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.

2012-347 din 12 martie 2012 cu privire la accesul la angajare pe post de titular și la ameliorarea condițiilor de angajare a agenților contractuali în funcții publice.

Condițiile duratei contractului s-au înăspri considerabil, ceea ce nu este de natură a încuraja colectivitățile să angajeze cu contract tineri, în special în domeniul amenajării.

Trebuie să încercăm să vedem dincolo de aceste dispoziții voința Statului care renunță la competențele sale suverane de a-și plasa mai ușor o parte din agenții săi în serviciile colectivităților teritoriale, transferându-și competențele către acestea. Acest transfer riscă să se accentueze în lunile și anii ce vor veni din cauza reformei colectivităților anunțată de noul guvern Ayrault.

Prin această reformă, situația se agravează și mai mult pentru urbanistii absolvenți ai sistemului universitar, victime ale sindromului dublei pedepse. În ciuda mobilizărilor în curs, deciziile care ar putea să influențeze textele legislative recente și să contribuie la evoluția acestui sistem riscă să fie amânate pe termen nedefinit. Nu există nicio îndoială că obținerea dreptului de prezentare la concursul pentru postul de *inginer teritorial* va necesita o mobilizare mai puternică și mai unitară decât cea actuală a tuturor tipurilor de reprezentări oficiale care reunesc urbanisti de prim rang, cum sunt Consiliul Francez al Urbanistilor și asociația membră a acestuia, *Urbanistii Teritoriali*.

Nu este de dorit o viziune conceptuală pur tehnică asupra orașului, așa cum nu este potrivită nici o abordare în totalitate administrativă. În fața acestei situații, ipoteza gradului de *urbanist teritorial* va deveni din ce în ce mai necesară. [...]

În contextul crizei care se anunță a fi lungă și care anticipează probabil o schimbare de paradigmă a societății noastre așa-zis moderne, urbanistii ar trebui „să construiască un oraș echilibrat în cadrul căruia justiția socială⁶ să reprezinte un « imperativ ».” De asemenea, ar trebui să-și imagineze orașul de mâine „mai dens, dar, în aceeași măsură agreabil pentru locuitorii săi, respectuos cu natura orașului și cu nevoile legate de locuire.”

În fața provocării privind ameliorarea vieții oamenilor, unitatea urbanistilor din toate generațiile, cu toate modalitățile lor de acțiune contopite, este astăzi necesară mai mult ca oricând pentru ca meseria noastră să fie recunoscută pe deplin.

Eric RAIMONDEAU

urbanist calificat, inginer teritorial, administrator, Oficiul Profesional de Calificare al Urbanistilor (OPQU)

Bernard LENSEL

urbanist și arhitect

Les conditions de durée de contrat se durcissent considérablement ce qui n'encouragera pas les collectivités à embaucher de jeunes contractuels et plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement.

Il faut voir au travers ces dispositions la volonté de l'Etat, qui se désengage de compétences régaliennes, de pouvoir placer plus facilement dans les services des collectivités territoriales une partie de ses agents face au transfert de compétences vers celles-ci. Transfert de Compétences qui risque encore de s'accroître dans les mois et années à venir en raison de la réforme des collectivités annoncée par le nouveau gouvernement Ayrault

Avec cette réforme, le ciel s'obscurcit donc encore un peu plus pour les urbanistes sortant du système universitaire. Ils sont victimes du syndrome de la double peine.

Malgré les mobilisations en cours les décisions qui pourraient faire infléchir les textes législatifs récents et évoluer ce système risquent d'être reportées aux calendes grecques. Nul doute que l'obtention de se présenter au concours d'ingénieur territorial nécessitera une mobilisation encore plus forte et plus unitaire qu'actuellement de toutes les représentations officielles de toutes sensibilités qui regroupent des urbanistes au premier rang desquelles on trouve le Conseil Français Des Urbanistes et de son association membre Urbanistes des Territoires.

Une vision conceptuelle purement technique de la ville n'est pas souhaitable. Une approche purement administrative ne l'est pas non plus. Face à cette situation, l'hypothèse d'un grade d'urbaniste territorial deviendra de plus en plus nécessaire. [...]

Les urbanistes dans le contexte de crise qui s'annonce longue, et qui anticipe probablement un changement de paradigme de notre société dite moderne, devront « construire une ville équilibrée ou la justice sociale¹ » sera « un impératif ». Ils devront aussi imaginer pour la ville de demain une ville « plus dense mais aussi agréable pour ses habitants, respectueuse de la nature en ville et des besoins en terme de logements »

Face au défi lancé pour améliorer la vie des gens, l'unité des urbanistes de toutes générations et tous modes d'exercice confondus est donc plus que jamais nécessaire pour faire pleinement reconnaître notre métier.

Eric RAIMONDEAU

Urbaniste Qualifié OPQU, Ingénieur Territorial, Administrateur

Bernard LENSEL

Urbaniste, Architecte.

Extrait du Dossier « Urbanisme – Aménagement – Fiscalité. Formation en Urbanisme »

Dossier mis à jour le 20 septembre et le 26 octobre 2012

<http://urbanismeamenagementfiscalite.wordpress.com>

6 Convorbire cu Cécile Duflo, „Locuința este un bun de necesitate primară” în Nouvel Observateur, 23 august 2012, nr.2494, p.52-53.

1 Entretien avec Cécile Duflo « Le logement est un bien de première nécessité » dans le Nouvel Observateur Du 23 août 2012 n°2494 page 52 et 53