



HAL
open science

Quelle assise territoriale pour les CAUE ?

Sylviane Saget

► **To cite this version:**

| Sylviane Saget. Quelle assise territoriale pour les CAUE?. fabricA, 2016. hal-01947851

HAL Id: hal-01947851

<https://hal.science/hal-01947851>

Submitted on 19 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle assise territoriale pour les CAUE ?

Sylviane Saget

Les Conseils d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement ont été créés par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977. Depuis, de nombreuses recherches ou études ont été menées sur l'évolution de leurs pratiques, leurs domaines d'intervention, la culture dont se sont dotées leurs équipes, mais jusqu'à présent aucune ne s'est intéressée à leur assise départementale ou n'a questionné sa pertinence alors que depuis leur création, la décentralisation a profondément modifié les rapports de pouvoirs et la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Le rappel du contexte dans lequel a été créé cette structure et les bouleversements politiques et financiers induits par les différentes phases de la décentralisation permettent d'éclairer les difficultés dans lesquelles se retrouvent ces organismes depuis 2013 et de comprendre les choix qui se présentent à eux aujourd'hui.

Le choix du département

Lorsqu'il est envisagé de déployer les CAUE sur le territoire national, avant les premières lois sur la décentralisation, il est logique pour l'État de s'appuyer sur ses services en département et de construire leur financement à partir d'une taxe départementale basée sur les permis de construire. Dans la France de 1977, il n'existe que deux niveaux d'administration décentralisés qui soient aussi des collectivités territoriales : le département et la commune. Le décret du 9 février 1978, établi donc que ce sont les conseils généraux qui décident de la création des CAUE et votent le montant de la taxe destinée à couvrir leurs frais de fonctionnement¹. Cette assise départementale et la taxe instituée par la loi leur donneront la légitimité nécessaire pour intervenir sur l'ensemble des communes d'un département et pour poser le principe de l'indépendance de leur parole vis-à-vis des instances locales (administratives, politiques ou professionnelles). Mais ce paradoxe de départ, qui fait des CAUE des structures voulues par l'État et « décentralisées » sur un territoire dont le découpage administratif ne se superpose pas à une réalité géographique ou culturelle et qui n'a pas encore toute son autonomie politique, expliquera aussi, en partie, l'ambiguïté de leur rôle. Car ils agiront aussi bien, en tant qu'acteurs au service des élus et des enjeux locaux, que comme acteurs de la « territorialisation » des politiques nationales.

Les missions des CAUE

La loi attribuera quatre missions aux CAUE², la première étant d'aider les personnes qui ne font pas appel à un architecte à établir leur permis de construire. Les premiers conseillers recrutés sont donc naturellement des architectes. Ils aident le particulier à se poser les bonnes questions sur l'opportunité de son projet, sur la meilleure manière de l'inscrire dans son terrain, de mettre en forme ses besoins, afin d'aboutir à un résultat satisfaisant pour lui comme pour la collectivité qui accordera le permis. Cette conception initiale du conseil évoluera assez vite quand les CAUE s'adresseront aux élus et interviendront dans l'élaboration des projets publics. Le conseil se définira alors comme une assistance technique apportée en amont du projet, une aide à l'analyse des situations, à la formulation des problématiques. L'architecte-conseiller sera amené à mettre en évidence des enjeux économiques ou sociaux, à alimenter les réflexions par des références appropriées, pour faire comprendre les notions sur lesquelles pourrait s'évaluer la qualité architecturale. Le conseil se transformera peu à peu en « assistance à la décision politique » par un travail plus étayé pour rassembler toutes les informations

qui vont permettre aux décideurs de prendre une décision éclairée. Les équipes des CAUE, jusqu'alors majoritairement composées d'architectes, intégreront avec cette évolution d'autres disciplines : urbanistes, paysagistes, géographes, etc.

À leur création, les CAUE répondaient aussi à une volonté de démocratiser l'accès à l'architecture. Les témoignages recueillis lors des premières expériences d'assistance architecturale, comme lors de la mise en place des CAUE, montrent bien la volonté qui prévalait à cette période et le souci des « pionniers » d'exercer au plus près du terrain : « Le conseiller en architecture doit être un personnage quotidien du village, au même titre que le marchand de journaux ou le secrétaire de mairie. »³ Effectivement, les CAUE ont développé nombre d'actions pédagogiques à destination des particuliers, des écoles ou des élus pour tenter de démocratiser la pratique architecturale et faire émerger une exigence de qualité.

Selon l'article premier de la loi sur l'architecture, la qualité architecturale repose sur la bonne insertion du projet architectural dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels, urbains ainsi que patrimoniaux. En réalité, l'appréciation de la qualité architecturale est délicate car elle dépend de nombreux facteurs, qui se complexifient avec l'évolution des pratiques et des exigences sociales (aspect esthétique, insertion dans l'environnement mais aussi aujourd'hui respect de la biodiversité, confort d'usage et aussi capacité à répondre à l'évolution des usages dans le temps, pérennité, qualité de mise en œuvre des matériaux, mais aussi sobriété dans l'utilisation des énergies fossiles etc.). Les conditions favorables à l'émergence de cette qualité sont diverses et doivent être réévaluées régulièrement. Il n'existe pas de mode opératoire type mais des expériences variées, d'où ressort la nécessité d'une bonne relation entre les protagonistes essentiels à la réalisation de tout projet : des maîtres d'ouvrages compétents et éclairés et des professionnels expérimentés et soucieux du bien public. Pour favoriser l'apparition de cette conjonction favorable, le développement d'une culture architecturale commune est indispensable. C'est une des vocations du « conseil architectural ».

1982 - 1986 : la commune devient l'actrice principale de la gestion du droit des sols

En 1981, aussitôt après l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, le ministre de l'Intérieur, Gaston Deferre, prépare la première grande réforme du mandat que sera la décentralisation⁴. Cette loi, mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, quelles que soient la taille et les capacités des collectivités territoriales, au nom du principe d'égalité, déstabilisera beaucoup d'entre elles. Aussi, pour pallier aux difficultés que connaissent notamment les petites communes dans la prise en charge de leurs nouvelles compétences, l'État mettra à leur disposition les services du ministère de l'Équipement⁵. Malgré tout, avec le temps, l'émancipation des collectivités progresse et de nouvelles réflexions se font jour sur la pertinence de leurs limites administratives pour accompagner un développement équilibré et cohérent du territoire. Ainsi, trois lois viendront proposer de nouveaux outils afin de répondre à cette préoccupation.

En 1995, la loi d'orientation pour « l'aménagement et le développement du territoire », dite loi Pasqua, crée un Schéma national et régional d'aménagement du territoire introduisant la notion de « pays ». Celui-ci est défini comme un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale⁶.

La loi du 25 juin 1999, pour « l'aménagement et le développement durable du territoire », dite loi Voynet, viendra compléter la loi Pasqua afin de mieux coordonner les initiatives locales, garantir et

optimiser le fonctionnement des services publics et promouvoir un développement durable. Elle crée des Conseils de développement où se retrouvent les acteurs locaux (établissements publics, organisations patronales, fédérations associatives, syndicats de salariés, etc.) impliqués dans l'élaboration des « pays »⁷.

La loi du 12 juillet 1999, relative au « renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » dite loi Chevènement, complètera les deux lois précédentes en définissant les compétences obligatoires et facultatives associées à l'intercommunalité et en développant la solidarité financière des collectivités par la mise en commun du produit de la taxe professionnelle. Deux autres lois viendront compléter ce dispositif, la loi du 13 décembre 2000 dite « Solidarité et Renouvellement Urbain », qui confie aux communes l'élaboration et l'approbation de leur PLU (Plan local d'urbanisme), ainsi que la loi sur la démocratie de proximité du 28 février 2002. La loi SRU est la première loi depuis 1977 qui évoquera les CAUE et élargira officiellement leur rôle de conseil sur les documents d'urbanisme⁸.

Cet « acte I de la décentralisation », en donnant au maire le premier rôle dans l'aménagement du territoire communal et notamment de nouvelles compétences dans la gestion des permis de construire et l'élaboration des documents d'urbanisme, justifiera pleinement la création et l'utilité des CAUE. Leurs premières années d'existence seront extrêmement chargées, entre leur installation progressive dans les départements (recherche de locaux, constitution des équipes, action de communication et de sensibilisation, etc.) et l'importante activité générée par les demandes des communes rurales très démunies en regard des compétences conférées par la loi.

2003 - 2004 : les départements acquièrent un rôle majeur en matière d'aide sociale.

Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre de Jacques Chirac, lancera « l'Acte II de la décentralisation » avec la loi du 28 mars 2003 en faisant inscrire la région dans la Constitution⁹. Plusieurs lois organiques seront publiées dans la continuité de cette révision constitutionnelle. Il s'agit notamment de la loi du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui précisera la notion de « ressources propres » devant constituer une « part déterminante » des ressources des collectivités et la loi du 13 août 2004 relative aux « libertés et responsabilités locales », qui transférera de nouvelles compétences de l'État vers les collectivités territoriales et définira les principes de compensation financière liée à ces transferts de compétences et de personnels. Ces compensations financières s'effectueront sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation.

Avec cet « acte II de la décentralisation », l'État tentera de mettre en cohérence les responsabilités réparties entre les trois échelons territoriaux, tout en conservant pour lui-même un rôle de « garant de la solidarité nationale ». Mais la superposition de leurs zones de compétences restera grande. Au final, cette étape qui devait à l'origine renforcer les compétences des régions, débouchera surtout, à la faveur des discussions parlementaires, sur le renforcement des compétences dévolues aux départements. Elle ne sera pas non plus très efficace en termes de clarification des niveaux de compétences entre les différentes collectivités locales. Les répercussions immédiates sur la vie des CAUE seront faibles. Mais, avec la crise financière de 2007 et les restrictions budgétaires de l'État, les charges sociales incombant aux départements seront de plus en plus lourdes¹⁰. Ce qui ne manquera pas d'impacter les investissements publics et, par contrecoup, les missions et le financement des CAUE.

2010 - 2012 : la simplification du paysage institutionnel

Les réformes engagées à partir de 2010 et jusqu'en 2012 marqueront une rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de la décentralisation. L'objectif est désormais de rechercher une simplification du paysage institutionnel et de faire des économies pour alléger les contraintes qui pèsent sur les finances publiques depuis la crise de 2007. Ainsi les réformes porteront sur la rationalisation de la carte intercommunale, ainsi que sur la démocratisation des intercommunalités. La région et le département seront dotés d'un élu commun, le conseiller territorial, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional. Cette disposition qui a pour but principal de réduire le nombre d'élus et de dégager des économies, doit aussi permettre de renforcer la complémentarité des départements et des régions et de mieux articuler leurs actions respectives. Le conseiller territorial devenant l'interlocuteur unique des différents acteurs territoriaux et notamment des maires¹¹.

Parallèlement à cette simplification des institutions, une importante réforme de la fiscalité locale est introduite avec la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Elle aura des conséquences importantes sur les ressources propres des collectivités locales, d'autant qu'en mai 2010 le gouvernement décidera un gel des transferts financiers sensés compenser la suppression de cette ressource pour la période 2011 à 2013. Pour faire accepter et atténuer les conséquences de ce gel des ressources, l'État choisira de renforcer les mécanismes de péréquation entre les collectivités¹² et créera trois nouveaux fonds nationaux de péréquation¹³. Les limites de la décentralisation apparaissent alors clairement aux collectivités locales qui voient leurs responsabilités s'élargir depuis vingt ans, mais restent toujours soumises aux décisions budgétaires de l'État.

Le premier bilan de la décentralisation en termes d'urbanisme, est assez mitigé. Le choix du niveau communal retenu pour l'élaboration des plans d'occupation des sols a plutôt favorisé le « mitage du paysage » et aucune coordination des différentes échelles de planification ne s'est véritablement mise en place entre communes, départements et régions. C'est pourquoi en 2000, l'État, avec la loi SRU, introduit un nouvel outil de planification intercommunal, le SCOT (Schéma de cohérence territoriale) qui a pour objet, à partir d'un diagnostic préalable, d'établir un projet d'aménagement du territoire et de fixer les conditions de sa mise en œuvre. L'enjeu majeur est désormais la maîtrise de la consommation foncière. Dans la même logique, le PLU est substitué au POS pour instaurer une vision plus stratégique de l'évolution des communes. Il ne se limite plus à définir le droit des sols mais inclut dans son élaboration des Orientations d'Aménagement et de Programmation. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », modifiera aussi très largement les dispositions du code de l'urbanisme en renforçant les exigences environnementales dans les documents d'urbanisme et en incitant à mettre en œuvre un urbanisme de projet à l'échelle intercommunale. Cette loi précisera également la hiérarchie des différents documents de planification¹⁴.

2013 - 2015 : le renforcement des intercommunalités

L'État poursuit les réformes menées entre 2010 et 2012, concernant la réorganisation des différents échelons territoriaux. Il impose plus radicalement fusion et mutualisation aux collectivités locales pour les inciter à rationaliser leurs dépenses de fonctionnement et à contribuer à la réduction de la dette publique. Ces réformes s'organisent autour de trois grandes lois ayant chacune un objectif clair.

La « loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » dite « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014, qui confirme le rôle moteur des grandes villes pour le développement du territoire, avec la création du statut de « métropole » et impose une nouvelle taille aux entités intercommunales. La loi du 16 janvier 2015¹⁵, qui définit un nouveau découpage territorial des régions et réduit le nombre de celles-ci de vingt-deux à treize¹⁶.

Enfin, les compétences confiées à chaque collectivité territoriale sont précisées par la « loi relative à la nouvelle organisation du territoire de la République », dite « loi NOTRe » du 7 août 2015.

Ces réformes ne vont pas cependant, jusqu'à supprimer les échelons « historiques » que sont la commune et le département. Et au contraire, le département dont on prédisait la fin, sort renforcé dans son rôle de soutien du monde rural. Désormais, la France compte non plus trois, mais quatre niveaux de compétences administratives, la commune, l'intercommunalité (EPCI), le département et la région.

La loi NOTRe va supprimer la clause générale de compétences pour les régions et les départements qu'avait réintroduit la loi MAPTAM. Les départements et régions se voient dotés à nouveau de « compétences exclusives ». Ainsi la région devient l'échelon privilégié pour le développement économique, les aides aux entreprises, l'énergie et l'aménagement durable du territoire¹⁷. Le département est conforté dans son rôle social¹⁸. Les communes et EPCI se voient confier le développement local, l'aménagement de l'espace, les services publics de proximité. Si les communes restent un échelon de proximité, le lien avec les citoyens, l'objectif à terme de la réforme est de transférer une large part de leurs prérogatives, en matière de gestion des services publics et d'aménagement du territoire, à l'échelon intercommunal.

En termes de planification, de nouveaux outils ainsi que leur déclinaison aux différentes échelles territoriales, sont mis en place. La région devient responsable de l'élaboration du schéma (régional) d'aménagement et de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), qui définit les objectifs stratégiques pour le développement du territoire régional. Il détermine l'implantation des infrastructures d'intérêt régional et celles nécessaires au désenclavement des territoires ruraux. Il fixe des objectifs en termes d'habitat, de gestion de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, objectifs que devront décliner les SCOT et les PLUi, pour les intercommunalités puis, les PLU, pour les communes, suivant une démarche hiérarchique descendante.

Mais, le but de ces réformes est aussi pour l'État de répondre aux critères européens de la dette publique. C'est pourquoi en 2014, il poursuit son désinvestissement avec l'inscription dans la loi de finances, de la fin programmée des aides¹⁹ sur les autorisations d'urbanisme et l'application du droit des sols, pour les communes ou EPCI de plus de 10 000 habitants²⁰. Ce retrait amène une nouvelle fois, les conseils départementaux à réorganiser les structures d'ingénierie sur leur territoire pour répondre aux besoins des collectivités du monde rural.

Plusieurs des mesures pressenties ou adoptées dans le cadre de ces réformes, ont des conséquences sur les CAUE comme le détaille le rapport de l'Iglac datant de novembre 2014. Ainsi l'article 30 de l'avant-projet de loi portant acte III de la décentralisation, cherchant à rationaliser les structures d'ingénierie territoriales, prévoyait la mise en place de groupements d'intérêt public (GIP) réunissant les CAUE et les agences techniques départementales (ATD). Dans certains départements (Loire-Atlantique, Dordogne, par exemple), cette évolution est anticipée avec la mise en place d'une direction commune entre CAUE et agence départementale. Mais le réseau des CAUE, craignant une

prédominance de la structure ATD dans le futur groupement, a suscité un arbitrage entre les ministères de la Culture et de la Réforme de l'État, qui a abouti au retrait de cet article en juin 2013.

La création des métropoles met elle aussi directement en cause l'existence des CAUE. En effet, celles-ci sont dotées de pouvoirs étendus dans les domaines de l'écologie, de la culture et de l'éducation qui recoupent les activités des CAUE, mais elles n'ont ni le pouvoir de créer un CAUE, (dans la loi de 1977 ce sont les conseils généraux qui décident de leur création), ni celui de lever la taxe d'aménagement qui les finance. D'autre part, outre la création de quatorze nouvelles métropoles, il est envisagé une disparition pure et simple des départements sur les quinze territoires comportant une métropole, ce qui correspondrait de fait à la disparition de nombreux CAUE²¹. De même, une grande part des sujets sur lesquels interviennent les CAUE dans le monde rural, sont transférés aux intercommunalités : instruction des permis de construire, élaboration des documents d'urbanisme ou étude de programmation des d'équipements de proximité. Si des contacts ont été pris entre les communautés de communes et les CAUE, car toutes ne sont pas dotées de services adaptés, quelle sera la durée de cette collaboration ? Sera-t-elle pérenne ou transitoire, le temps que les intercommunalités se dotent de services propres ?

En fait, ces évolutions institutionnelles, soulèvent plusieurs questions. Tout d'abord, celle de l'utilité des CAUE auprès des collectivités locales qui disposent de services techniques importants. En dehors de quelques cas particuliers, les CAUE sont peu présents dans ce contexte et ils pourraient être définitivement cantonnés au « monde rural », même si la loi de 1977 leur conférait une présence territoriale plus large. Ensuite, celle de la pérennité même des CAUE si leur mode de création et leur financement, liés à l'existence des départements, ne sont pas revus. Cette nouvelle phase de décentralisation semble en effet construire une organisation territoriale autour de deux pôles, un pôle d'action économique et de stratégie avec les régions et les métropoles et un pôle de proximité avec les intercommunalités et les communes, soit une organisation où à terme, où le département a vocation à disparaître du champ de l'architecture et de l'environnement. La réflexion sur l'assise territoriale des CAUE et sur l'évolution de leurs statuts devient donc cruciale.

Depuis 40 ans, les CAUE ont évolué au rythme de toutes ces réformes comme au rythme des demandes qu'ils ont rencontrées dans leur département. Confrontés dans un premier temps à la déferlante des constructions individuelles engendrée par les politiques en faveur de l'accession à la propriété, ils ont essayé de limiter le mitage des paysages. Mais ils ont vite cerné les limites de l'exercice. Leurs conseils sur l'insertion dans le site, la volumétrie, l'amélioration des modèles proposés par les sociétés de construction, ne pouvaient résoudre la consommation des terres agricoles, les difficultés d'entretien des réseaux, la mono-fonctionnalité des nouveaux quartiers, le manque d'équipements publics, la minéralisation des sols, etc. Il était donc indispensable de travailler en amont avec les élus, sur les plans d'urbanisme, sur les projets de ville ou de village à mettre en œuvre. La décentralisation, en donnant aux maires des responsabilités nouvelles, leur a permis d'élargir leurs interventions, de proposer des méthodes de réflexion en amont du projet pour en saisir toutes les contraintes, de favoriser le débat au sein des équipes municipales, afin d'agir sur les processus de décisions et de production, plus que sur leurs effets. Le renforcement des exigences en matière de démarche environnementale impulsé par l'État avec le Grenelle de l'environnement, en créant de nouveaux besoins d'ingénierie pour les collectivités territoriales va accroître encore l'utilité de leur rôle. Mais avec la crise financière, la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques

(RGPP), la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle, c'est paradoxalement le moment où les aides de l'État, pour l'élaboration des documents d'urbanisme et les soutiens existants en personnel et financement vont régresser. Les CAUE vont se trouver assez malmenés par tous ces bouleversements et notamment par le changement d'attitude des conseils départementaux qui souhaitent utiliser la taxe qui leur est réservée à d'autres fins. La réforme de la TDCAUE, outre les difficultés financières importantes qu'elle va induire pour les CAUE, sera notamment un des éléments qui permettra aux départements de renforcer leur mainmise sur ces derniers. En mars 2012, la TDCAUE créée depuis 1981 et dédiée aux CAUE, est incluse dans une taxe unique, la Taxe d'Aménagement (TA). Cette taxe regroupe plusieurs taxes d'urbanisme dont la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS). Toujours calculée sur les permis de construire, elle va tout d'abord connaître un rendement en baisse avec le ralentissement de la croissance et du nombre de constructions nouvelles. D'autre part, des difficultés de recouvrement et des difficultés informatiques lors de sa mise en place, vont décaler à 2014 le versement complet de la part revenant aux CAUE. Ces derniers vont donc se retrouver dans une situation financière très critique sur l'année 2013 et plusieurs d'entre eux vont être obligés de réduire drastiquement leurs effectifs. Lors de cette transition, un nombre significatif de conseils départementaux qui ont rééquilibré les comptes des CAUE, mis en danger par la diminution brutale de leurs recettes, ont alors « converti » la part de la taxe d'aménagement en simple subvention, alors que la loi leur impose de manière très claire de voter un taux pour cette taxe « dont le produit doit être affecté de façon automatique aux organismes désignés »²². Plusieurs départements profiteront de cette situation pour lier leur financement à une demande de mobilisation des fonds propres des CAUE, ou encore conditionneront son attribution à un droit de regard sur la gestion du personnel, droit qui concerne en principe l'ensemble du conseil d'administration des CAUE²³. Cette gestion de la taxe par les conseils départementaux est tout autant politique que financière. Elle leur permet à la fois de ramener sous sa gouverne l'ingénierie locale et, d'autre part, de conserver un rôle dans l'aménagement du territoire qui leur échappe progressivement. Par ailleurs, le développement et la restructuration de l'ingénierie publique locale est une autre conséquence directe de ces réformes. Le terme d'ingénierie recouvre plusieurs types de structures, comme plusieurs types d'interventions. Ici, nous nous intéressons à « l'ingénierie publique locale d'accompagnement ». Elle porte sur l'aide à la décision, la formulation de la commande, le conseil en amont et correspond aux missions que se sont fixées les CAUE. Toutefois, un grand nombre d'institutions parmi les organismes publics ou parapublics assurent également ces missions ou une partie d'entre elles, même si elles disposent de compétences assez hétérogènes. Cette ingénierie regroupe notamment : les établissements publics fonciers locaux (EPFL), les agences d'urbanisme, les agences techniques départementales ou les sociétés publiques locales (SPL) les sociétés d'économie mixte (SEM), etc., auquel s'ajoute, quand elle existe, l'ingénierie interne à la maîtrise d'ouvrage (services techniques des collectivités). C'est au sein de celle-ci que les CAUE doivent déterminer la place qui peut être la leur et le rôle qu'ils veulent conserver.

Dans un rapport établi, suite à une enquête conduite de juin 2011 à décembre 2012, dans seize départements, les CAUE et la FNCAUE s'interrogeaient déjà sur leur positionnement vis à vis de ces structures²⁴. Cette enquête mettait en lumière les différentes formules de partenariats noués entre les ingénieries. Elle soulevait aussi plusieurs questions et notamment, la taille critique à atteindre pour permettre de financer et pérenniser cette ingénierie publique d'accompagnement, ainsi que l'échelle

territoriale à retenir pour la mutualisation des moyens et des personnels afin de donner une « équité d'accès » à cette ingénierie, à l'ensemble des collectivités. Elle révélait aussi, au travers des exemples relatés, la difficulté des CAUE à se projeter hors de l'échelle départementale, à laquelle ils sont reliés depuis l'origine.

La restructuration de cette « ingénierie publique d'accompagnement », lié également à la complexité croissante des démarches de planification, se retrouvent aussi dans l'ingénierie opérationnelle et impose une montée en compétences de l'ensemble des acteurs concernés pour assurer la qualité des opérations jusque dans leur réalisation. Face aux métropoles, aux intercommunalités qui ont ou auront les moyens d'embaucher des personnes qualifiées, les CAUE auront-ils eux aussi, la possibilité de suivre cette montée en compétences, s'ils restent dépendants pour leurs moyens humains et techniques de l'usage qui sera fait de la taxe d'aménagement par les conseils départementaux ? La mutualisation des ingénieries existantes sur un département est, une réponse partielle et de court terme pour les CAUE tant qu'elle n'apporte pas de réponse sur le financement de leur structure. D'autre part, ce financement sera nécessairement lié à l'arbitrage d'une entité politique, ce qui repose la question de leur assise territoriale (régionale, intercommunale, départementale).

Les CAUE ne semblent pas avoir anticiper les changements de gouvernance en cours et le nouveau rapport au territoire qu'elles induisent. Si, au moment de la décentralisation, leur « indépendance » a été un atout, offrant une alternative à certains élus qui voulaient s'émanciper de la tutelle de l'État et de ses services, elle est mal comprise dans la recomposition actuelle des territoires et des ingénieries locales. Malgré leur ancienneté sur le département, les compétences et l'expérience acquise, le réseau de partenaires et les outils pédagogiques et culturels constitués, ils restent extrêmement fragiles. Leur communication et leurs relais politiques locaux semblent insuffisants.

Une situation paradoxale pour les CAUE

Malgré les bouleversements engendrés par la décentralisation, l'État continue à voir dans les CAUE, un des relais de sa politique nationale. La Stratégie nationale pour l'architecture réaffirme l'importance des CAUE. La loi du 7 juillet 2016 relative à la Liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, entérine l'extension de leurs missions de conseil, à la rénovation de l'existant, à l'aménagement des lotissements, à la rénovation énergétique. La loi Biodiversité renforce leur rôle pour la prise en compte des enjeux paysagers dans les documents de planification. Dans sa directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires²⁵, l'État les cite dans la liste des acteurs compétents en ingénierie. Mais selon lui, ce sont des organismes qui doivent venir en appui des conseils départementaux dans leur mission de solidarité territoriale et d'assistance technique auprès des collectivités rurales. Car l'attitude de l'État reste très ambivalente. Tout en se retirant des politiques locales, il continue à vouloir en superviser les orientations. Et à ce titre, il veut pouvoir continuer à mobiliser un certain nombre de ses relais (préfets, DREAL, DDT, STAP, CAUE, etc.), redéfinissant pour eux, un rôle d'expert ou d'accompagnateurs des projets locaux au nom de l'égalité des territoires. Et si plusieurs lois récentes confortent les CAUE dans leurs missions, elles ne leur donnent aucun moyen nouveau pour les remplir et aucun décret ne vient corriger l'obsolescence de leurs statuts ou la fragilité de leur financement²⁶. Plusieurs rapports remis au gouvernement pointent pourtant leurs difficultés et les conséquences de la loi NOTRe et de la réorganisation territoriale, sur leurs missions²⁷.

Lors de leur congrès annuel en juin 2014, les CAUE, conscients des risques que comportaient les projets de lois en discussion, ont fait des propositions sur l'évolution de leurs conditions d'exercice. Ces propositions sont regroupées dans un document, édité par la FNCAUE et appelé « Vers un ACTE II du CAUE ». Ils identifient cinq « axes de progrès » en lien avec les réformes en cours : CAUE et métropoles, articulation entre CAUE et ingénierie, CAUE et urbanisme, CAUE et démocratisation de l'architecture, permis de construire, CAUE et transition énergétique.

Leurs propositions sont tout autant des demandes faites à l'État que des propositions d'évolution pour leurs pratiques. Ainsi, ils demandent la mise à jour de certains termes ou de certaines situations devenues obsolètes dans leurs statuts types²⁸, comme l'adaptation du périmètre de leurs missions à la réorganisation territoriale avec notamment, la possibilité d'exister sur un territoire métropolitain ou la désignation possible d'un élu intercommunal et d'un élu métropolitain dans la composition de leur conseil d'administration. Concernant leurs missions, ils proposent d'accompagner les intercommunalités dans leurs nouvelles compétences en intervenant en amont de la planification territoriale ou de développer des plateformes locales de la rénovation énergétique.

Mais si l'organisation territoriale a changé avec la décentralisation, l'élaboration des projets architecturaux s'est aussi, dans le même temps, complexifiée. Avec les démarches de développement durable, la notion de qualité architecturale n'est plus attachée au seul bâtiment, mais à l'ensemble du processus d'élaboration du projet. Le financement des opérations passe désormais par des investissements conjoints publics / privés ou entièrement privés. Pour intéresser les investisseurs, les élus sont poussés à innover, à se différencier. Cet encouragement à la compétitivité, à la mise en concurrence de chacun, explique aussi le développement d'une ingénierie locale à dominante technique. Ces évolutions ont des conséquences sur les procédures de passation des marchés et sur les moyens de contrôler la qualité architecturale.

Aussi, pour garder une place au sein de l'ingénierie publique locale, les CAUE doivent développer de nouvelles approches. Avec l'élargissement de la maîtrise d'ouvrage et la multiplication des acteurs intervenants dans le champ de la maîtrise d'œuvre, leur pertinence ne repose plus uniquement sur la pluridisciplinarité de leur équipe, leur implantation territoriale ou leur lien avec les collectivités locales, mais aussi sur leur capacité à travailler en synergie avec une multiplicité d'acteurs publics ou privés pour faire émerger un projet de qualité. C'est pourquoi, la réorganisation actuelle des territoires et de leur gouvernance, ainsi que le nouveau mode de financement des projets, ouvrent une période critique pour eux.

En une quarantaine d'années, nous sommes passés d'un État centralisé, porteur des connaissances, méthodes et compétences en matière d'aménagement du territoire à une gouvernance dans laquelle chaque collectivité tente de se doter d'une ingénierie propre et de mettre au cœur du développement, son territoire avec ses ressources, ses contraintes, ses spécificités mais aussi ses acteurs et leur mode de fonctionnement. La « politique publique » s'est mutée en « actions publiques locales » qui relèvent d'une multiplicité d'acteurs, dont il faut rechercher l'adhésion et la participation au projet de développement territorial.

Aussi, au-delà du cas particulier des CAUE, ces évolutions amènent à reposer plus largement la question de la place du conseil architectural dans l'élaboration des projets de territoire, à se réinterroger sur la spécificité des architectes dans ces structures de conseil, ainsi que sur la notion d'intérêt public liée à ce mode de gouvernance.

1 En 2016, il existe 92 CAUE. Neuf départements n'ont toujours pas de CAUE.

2 Suivant l'article 7 de la loi, la mission des CAUE est définie ainsi : « [...] il fournit aux personnes qui désirent construire, les informations, les orientations et les conseils propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant, urbain ou rural, sans toutefois se charger de la maîtrise d'œuvre. Il est à la disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement ». Loi 77-2 du 3 janvier 1977, Journal Officiel de la République Française du 4 janvier 1977.

3 Vallon B., *L'Écho des CAUE*, n°3, 1978.

4 Cette loi relative aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions » constitue, avec la quarantaine de décrets et circulaires qui l'accompagnent, « l'acte 1 » de la décentralisation. Elle organise la décentralisation administrative du territoire sur trois niveaux, communes, départements, régions. Avant 1982, le département disposait bien de conseillers élus au suffrage universel direct mais son président avait un titre uniquement honorifique et c'étaient le préfet et les administrations d'État qui assuraient l'exécution des décisions du conseil général. Après 1982, le président du conseil général, qui deviendra en 2013 conseil départemental, préside l'assemblée, prépare et exécute les budgets et les délibérations et devient le chef de l'administration départementale. De même les régions, instituées par la loi du 5 juillet 1972 sous forme d'établissements publics, deviennent collectivités territoriales à part entière. Elles sont dotées d'une assemblée élue au suffrage universel direct (les premières élections auront lieu en 1986).

5 Cette mise à disposition des services de l'état se fera selon les modalités définies par la loi du 2 décembre 1992.

6 Le « pays » n'est pas une nouvelle collectivité locale. Il peut être créé à l'initiative d'une ou de plusieurs communes désirant mobiliser les acteurs publics et privés de leur territoire autour d'un projet commun de développement.

7 Ces territoires, sont désormais organisés autour d'une charte, d'un contrat, d'un conseil de développement et d'une structure de pilotage légère. Ils doivent permettre de renforcer les solidarités villes / campagne.

8 Art. L. 121-7 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite « Solidarité et Renouveau Urbain » : « les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils des CAUE lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme », JORF du 14 décembre 2000.

9 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, relative à « l'organisation décentralisée de la République », JORF du 29 mars 2003.

10 Les domaines concernés sont très variés : action en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées ou de l'enfance, mais également prévention, insertion des personnes en difficulté.

11 Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités locales, JORF du 17 décembre 2010.

12 Ainsi, la part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État et consacrée à la péréquation, qui était de 4,5 milliards d'euros en 2004 (12,3 % de la DGF totale), s'élève en 2011 à 7,1 milliards d'euros (17,2 % de la DGF).

13 En 2011, est institué un dispositif de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), perçus par les départements. En 2012, un fonds de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) est créé afin de diminuer les inégalités de ressources fiscales au sein du bloc communal (communes et EPCI). En 2013, une péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) entre les départements et entre les régions complètera le dispositif de redistribution entre les territoires.

14 Ainsi, les SCOT doivent prendre en compte, les objectifs des schémas régionaux de cohérence écologique et les plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent et ils doivent être compatibles notamment avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages.

15 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 : « loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », JORF n°0014 du 17 janvier 2015

16 La loi du 16 janvier 2015, instaure un nouveau découpage régional, pour doter les régions d'une taille comparable à celle des autres pays européens, d'un point de vue géographique, démographique et économique. Pour ce faire, l'État impose la fusion de certaines régions et réduit leur nombre à treize. Cette loi prendra tout son sens avec le renforcement des compétences régionales, objet du troisième volet de la réforme territoriale, la loi NOTRe.

17 La région devient aussi l'autorité de gestion des fonds européens (FEDER, FEADER et une partie du FSE) et a dorénavant l'obligation de sélectionner et de coproduire les projets territoriaux avec les autres collectivités.

18 Le département conserve toutefois la gestion des collèges et de la voirie départementale.

19 L'ATESAT : Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire et l'ADS : Administration du droit des sols. Sont des systèmes dérogatoires compatibles avec le droit communautaire, qui avaient été mis en place par l'État pour maintenir une solidarité avec les petites communes. Ces aides faisaient l'objet de convention d'un an renouvelable 2 fois.

20 L'article L.422-8 du code de l'urbanisme prévoyait ainsi que « lorsque la commune comprend moins de 10000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ». Cette mise à disposition des services de l'État et les conventions dont elles faisaient l'objet ont été remises en cause par le conseil d'État qui les a requalifiées de marchés publics et par la réglementation européenne considérant qu'elles ne devaient rentrer dans le champ concurrentiel des marchés publics.

21 Sur la métropole Lyonnaise qui est à la fois métropole et département, le CAUE est devenu Rhône Métropole et a réussi à justifier de sa complémentarité avec les services de la métropole par ses missions de conseils auprès des particuliers et des petites communes.

22 Dans la réforme de la fiscalité de l'urbanisme intervenue au 1^{er} mars 2012, ce vote est assorti de façon facultative de la détermination d'un pourcentage de répartition de cette taxe entre les CAUE et la politique des espaces naturels sensibles.

23 Dès 2004 dans une lettre du 2 mars : l'Assemblée des Départements de France faisait part de sa volonté d'être associée aux projets de conventions collectives des personnels des CAUE, en raison de leur impact financier sur le budget départemental. Extrait du discours de J. Fergeau au colloque organisé par la FNCAUE en décembre 2007 intitulé « les 30 de la loi sur l'architecture et après ... » cahier détaché n°2 de la revue Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment, 30 mai 2008.

24 Ce rapport établi dans le cadre de l'étude-action « Ingénierie, urbanisme et intercommunalité », conduite de juin 2011 à décembre 2012 dans seize départements, par la FNCAUE en partenariat avec la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), de Mairie-conseils, Caisse des dépôts et de la direction générale des Patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication.

25 « Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016 - 2018 » – Directive interministérielle adressée aux Préfets de département en mars 2016 sous couvert du Premier Ministre, du Ministère de l'Aménagement du Territoire de la Ruralité et des Collectivités Territoriales et du Ministère de l'Intérieur,

26 En 2013, une enquête de la FNCAUE pointait 25 % des CAUE en grandes difficultés financières.

27 Rapport de l'inspection des affaires culturelles, novembre 2014, Rapport d'information sur la création architecturale, juillet 2014, Observations du Procureur général auprès de la Cour des Comptes en 2013.

28 Les statuts types des CAUE ont été fixés par Décret le 9 février 1978.