

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES CULTURELLES**

**CONSEIL GENERAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

n° 2014/31

n° 009810-01

MISSIONS, STATUTS ET FINANCEMENTS DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT (CAUE)



Photo : CAUE Aude

Novembre 2014

Muriel Genthon
Inspectrice Générale des Affaires Culturelles

Jean-Pierre Thibault
Inspecteur Général de l'Administration du
Développement durable

Paul Tolila
Chargé de Mission d'Inspection Générale

Aude Dufourmantelle
Architecte et Urbaniste de l'État en Chef



IGAC
01 JUIN 2014



Le ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie

Le ministère de la Culture et de la
Communication

à

Monsieur Patrice PARISE
Vice-Président du conseil général de
l'environnement et du développement
durable

Madame Ann-José ARLOT
Cheffe du service de l'inspection générale
des affaires culturelles

Paris, le **06 JUIN 2014**

Nos réf. : TR/1406/ONI

Objet : missions, statuts et financement des CAUE

Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) sont des associations créées au niveau départemental dont les missions, d'intérêt public, sont définies à l'article 7 de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Elles existent aujourd'hui dans 92 départements, couvrant ainsi la quasi totalité du territoire national. Le rôle de conseil et d'expert que les CAUE exercent auprès des maîtres d'ouvrage et du grand public, est rendu particulièrement efficace par leur connaissance fine des territoires. De ce fait, les CAUE sont un élément essentiel de la politique nationale en faveur de l'architecture, du patrimoine et de l'environnement.

La Cour des Comptes a appelé récemment l'attention sur l'obsolescence des statuts-types des CAUE, fixés par le décret du 9 février 1978 et qui comportent des dispositions qui ont été supprimées ou qui ne sont plus applicables en l'état du fait de changements d'organisation administrative.

.../...

Par ailleurs, la taxe sur laquelle est assis le financement des CAUE a connu trois régimes successifs. Le régime actuel, fixé par la loi de finances rectificative de décembre 2010, prévoit que ce financement est assuré par le versement d'une partie de la Taxe d'Aménagement départementale, le produit de cette dernière étant également mobilisé pour couvrir les dépenses relatives aux espaces naturels sensibles. Dans un contexte budgétaire tendu pour les collectivités territoriales, la Cour des Comptes a relevé l'imprécision du dispositif et pointé la nécessité de clarifier les modalités de financement de ces organismes, tel qu'il a été mis en place depuis le 1^{er} mars 2012.

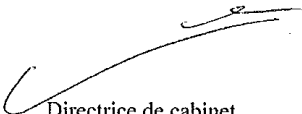
C'est pourquoi nous souhaitons conjointement confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des affaires culturelles une première mission dont l'objectif est, au vu des missions des CAUE instituées par la loi et qui demeurent plus que jamais d'actualité, et au regard des perspectives de réforme territoriale, de clarifier les modalités et les usages de leur financement, et d'examiner le statut et la gouvernance de leur organisation. Ce travail devra aboutir à des propositions visant à faciliter et à rendre plus efficace l'exercice des missions de ces organismes, et à mieux encadrer leur gestion.

Dans un second temps, il est envisageable qu'au vu de vos propositions, une mission complémentaire vous soit demandée, avec l'Inspection générale de l'administration, afin que puissent être examinés les moyens d'offrir une base juridique plus transparente et plus lisible au reversement de la taxe d'aménagement, et ce afin d'améliorer la fiabilité des financements alloués à cette mission.

Vous disposerez pour l'accomplissement de votre mission, en tant que de besoin, de l'ensemble des services compétents des deux ministères, centraux et déconcentrés. Enfin, vous veillerez à organiser une consultation large des différents acteurs concernés pour examiner la faisabilité de ces mesures.

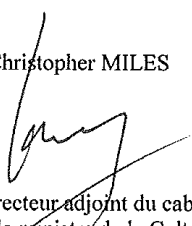
Nous souhaitons disposer de votre rapport définitif en octobre 2014.

Elisabeth BORNE



Directrice de cabinet
de la ministre de l'Écologie, du
Développement durable et de l'Énergie

Christopher MILES



Directeur adjoint du cabinet
de la ministre de la Culture et
de la Communication

SOMMAIRE

Lettre de mission	
Synthèse du rapport et recommandations	
Fiche signalétique	
Préconisations	
Introduction	1
I-Création et développement des CAUE : des organismes au service des politiques publiques et l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement	7
I-1 L'assistance architecturale, une mission d'Etat	7
I-2 La loi du 3 janvier 1977, fondatrice des CAUE	10
I-3 Mise en place des CAUE	12
I-4 Les étapes réglementaires	14
II- Les partenaires et enjeux d'aujourd'hui	17
II-1 Un paysage institutionnel en mouvement	17
II-1-1 Le retrait de l'Etat de ses missions au profit des petites communes	17
II-1-2 La montée en puissance des métropoles	18
II-1-3 La réforme territoriale	18
II-2 Les difficultés actuelles du financement	19
II-2-1 La transition d'un système à l'autre	20
II-2-2 Des difficultés plus profondes dans la structure des ressources	22
II-3 De nombreuses institutions au service de la qualité architecturale, urbaine environnementale	25
II-3-1 Un foisonnement de partenaires et d'instructions à spécialisation fonctionnelle ou territoriale	25
II-3-2 Renforcer les coopérations	28
II-4 Les nouvelles commandes nationales aux territoires : les CAUE peuvent-ils en être les relais ?	28
II-4-1 Rôle potentiel des CAUE dans la transition énergétique	29
II-4-2 Nouvelles missions pressenties au service de la qualité architecturale	29
II-4-3 Relais indispensable dans la relance de la politique paysagère	30
III Etat des lieux : missions et financements	33
III -1 Les fondamentaux	33
III -2-Missions et activités des CAUE : les résultats de l'enquête 2014	34
III -2-1 Quantification moyenne des activités	34
III -2-2-Les autres résultats	40
III-3 Les principaux résultats de l'enquête FNCAUE sur les financements	42

IV Des déficits et des atouts	45
IV-1 Des déficits structurels constatés par la mission	45
IV-2 Des atouts importants	46
V-Quels axes de progrès pour les CAUE ?	51
VI Scénarios proposés et préconisations	55
VI-1 Scénarios	55
VI-2 - Les préconisations	59
VI-2-1 Préconisations d'ordre général	59
VI-2-2 Préconisations communes aux deux scénarios	61
VI-2-3 Préconisations spécifiques au scénario régional	61
Annexes	63
Annexe 1 : liste des personnes rencontrées	
Annexe 2 : Glossaire des sigles et acronymes	
Annexe 3 : Loi 1977-2 du 3 janvier 1977 modifiée, sur l'architecture Titre I et II	
Annexe 4 : statuts-types	

SYNTHESE

Par lettre de mission du 6 juin 2014, les directeurs des cabinets de la Ministre de la Culture et de la Communication (MCC) et de la Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) ont confié à leurs inspections une mission portant sur les missions, les statuts et le financement des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Fondés par la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les CAUE sont des associations créées au niveau départemental, qui assurent des missions définies par des statuts types, d'aider et d'informer le public, en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement.

Il existe actuellement 92 CAUE sur le territoire national, dont 4 situés dans les départements ultramarins. Ils se sont dotés de 10 Unions Régionales (UR) de tailles très variables et d'une Fédération Nationale (FNCAUE). Le réseau des CAUE représente près de 1300 professionnels (1000 permanents et 300 vacataires). En moyenne, les CAUE délivrent chaque année 85 000 conseils aux particuliers et 18 500 conseils aux collectivités. 10 832 communes sont adhérentes à titre individuel et 11 060 au travers de 788 intercommunalités, soit près de 70 % des communes françaises.

Une situation particulièrement sensible a caractérisé le contexte de la mission:

- les observations du Procureur général près la Cour des Comptes en 2013, qui ont mis en évidence l'obsolescence des statuts types des CAUE, ainsi que les difficultés de financement de ces associations, liées au reversement par les Conseils généraux de la part départementale de la taxe d'aménagement, mise en place en 2012 ;
- en février 2013, l'intégration, dans l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, d'un article prévoyant la possibilité d'englober les CAUE dans un GIP départemental, compétent en matière d'ingénierie territoriale ;
- le volet « patrimoines » du projet de loi « Culture » comporte, dans la partie consacrée à la qualité architecturale, de nouvelles obligations pour les CAUE visant à rendre obligatoire le conseil aux particuliers, lorsqu'ils construisent sans architecte, dans les communes où il existe un patrimoine protégé ;
- enfin et surtout, les travaux conduits depuis janvier 2014 sur la réforme territoriale, dont les contours définitifs ne sont pas encore fixés, et qui modifieront le périmètre des compétences des régions et des départements.

Ces éléments ont conduit la mission à adapter la réflexion et les pistes de réforme proposées, en fonction des lignes de force actuelles, sans préjuger des décisions qui seront prises en matière de compétences dédiées à tel ou tel niveau de collectivité.

Les missions principales des CAUE : conseil, sensibilisation, formation

L'enquête menée par la mission a montré que dans sa grande majorité l'ensemble du réseau des CAUE remplit bien « en moyenne » ses missions fondamentales : le conseil représente 56 % de l'activité d'un CAUE, la diffusion de la qualité architecturale 20 % et la formation 12 %. Cependant, l'équilibre des missions est précaire et certaines (la diffusion, la formation) gagneraient à être réalisées dans un cadre territorial plus vaste.

Les statuts

Les remarques du Procureur près la Cour des Comptes et les rapports de différentes Chambres régionales sont confortés par les résultats de l'enquête. Dans de nombreux cas, les CAUE maîtrisent mal leur gouvernance et ne remplissent pas assez leurs obligations légales en termes d'assemblées générales et de réunions de CA. Mécaniquement, des déficits dans le contrôle, la validation des décisions, les possibilités d'évaluation, se sont

révélés aussi bien dans l'enquête qu'au cours des visites de terrain effectuées par la mission.

Les financements

L'enquête menée par la FNCAUE confirme la situation difficile de nombreux CAUE et le flou qui s'est créé entre taxe et subventions. 25 % des CAUE sont financièrement en péril aujourd'hui et la transition complexe du système de TDCAUE vers celui de la TA a contribué à accroître confusions et difficultés.

Enjeux, déficits et atouts

Les CAUE font face aujourd'hui à d'importants **défis**. Institutionnels d'abord : ils doivent trouver une nouvelle place, dans un contexte de retrait de l'État, à l'œuvre depuis 2004, caractérisé par la montée en puissance programmée des métropoles (loi MAPTAM) et par les évolutions envisagées pour les départements et les régions dans les projets de la loi de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR).

Mais ils doivent également résoudre la question cruciale d'un financement fiable, lisible et pérenne, penser mieux leurs activités en complémentarité avec les autres structures régionales et nationales (écoles d'architecture, ANIL-ADIL, Maisons de l'architecture, PNR, agences d'urbanisme, Cité de l'Architecture et du Patrimoine), mieux répondre aux nouvelles demandes nationales (transition énergétique, politique paysagère) et, plus généralement, décloisonner leur action et affirmer un mouvement de mutualisations.

Dans cette perspective, il conviendrait de résoudre **les déficits** constatés par la mission : trop cloisonnés et limités par le cadre départemental, les CAUE manquent de vision stratégique, peinent à exercer toutes leurs missions de façon satisfaisante et demeurent trop isolés ; le fonctionnement d'ensemble du réseau souffre de cette situation : en témoignent le trop faible rôle de la FNCAUE, le petit nombre d'URCAUE et la faiblesse d'un système d'information qui diminue la valorisation et la visibilité des actions ; enfin, les CAUE souffrent d'un déficit global de culture de l'évaluation qui nuit à la traduction qualitative et quantitative de leurs activités en impacts et à certaines améliorations : mutualisations, partenariats, cadre territorial.

Les atouts des CAUE devraient permettre de dépasser cette situation. La force et la pertinence de leur ancrage local, alliées à leur indépendance en font des organisations originales et qui possèdent la confiance de tous les acteurs. Aucune autre structure ne peut, à ce jour, prétendre à se substituer au rôle qu'elles jouent auprès des particuliers, et des collectivités ; les architectes libéraux reconnaissent leur importance. Leur capital relationnel et de confiance peut, certes, être mieux utilisé (par exemple par des mutualisations et des partenariats en formation continue), mais il est indéniable. Leur approche globale fournit un cadre favorable à l'accueil de nouvelles missions et à une inventivité qu'il faut leur reconnaître. Enfin, en tant qu'outil culturel de terrain, ils représentent un maillage national d'actions (publications, documentations, actions en milieu scolaire, conférences, etc.) importantes pour le développement de la culture patrimoniale, architecturale, urbaine et paysagère.

Scénarios et préconisations

Après avoir défini un certain nombre d'axes de progrès pour les CAUE, notamment pour réduire les déficits constatés, la mission a envisagé quatre scénarios pour l'avenir des CAUE : la suppression des CAUE, « l'étatisation » du dispositif, le maintien et l'amélioration du cadre actuel, l'évolution des CAUE dans un cadre régional.

Elle recommande d'éliminer les deux premiers scénarios dont le premier (la suppression) méconnaît le rôle important et non substituable des CAUE, tandis que le second, certes simplificateur, est trop à l'écart des grandes tendances de réformes institutionnelles et

éloigne les CAUE de toutes relations avec les collectivités territoriales. Deux hypothèses sont privilégiées :

- une amélioration du schéma existant**, en veillant à la couverture exhaustive du territoire et à une tutelle améliorée, grâce à un fonctionnement en réseau renforcé ;
- une évolution régionale, avec la création d'un CAUE régional** destinataire de la taxe « remontée » au niveau régional, chargé d'élaborer une stratégie régionale, de mutualiser les missions de sensibilisation et de promotion, et de constituer avec les partenaires régionaux un pôle de formation continue. Dans ce schéma, les CAUE départementaux restent compétents pour le conseil aux particuliers et aux collectivités.

PRÉCONISATIONS

1- Préconisations générales indépendantes des scénarios d'organisation

Sur les missions

Missions de conseil aux particuliers et aux collectivités

- Développer les missions de conseil dans les domaines de la transition énergétique et écologique.
- Orienter davantage le conseil aux collectivités territoriales vers un accompagnement participatif des projets.
- Normaliser au niveau national les conditions de rémunération du conseil aux collectivités, après expertise juridique vis-à-vis du droit de la concurrence.

Missions de formation

- Mener une réflexion stratégique sur les besoins spécifiques au plan régional et national en lien avec les Régions et avec les politiques publiques menées dans ce domaine.
- Mettre en place des pôles régionaux de formation à partir de partenariats opérationnels, notamment avec les ENSA(P).
- Développer les formations en direction des élus.

Missions de sensibilisation

- Donner la priorité à la mutualisation des outils et des moyens, au plan régional et national.
- Développer les actions de sensibilisation à l'architecture, l'urbanisme et l'environnement en milieu scolaire, avec l'appui d'outils mutualisés.

Sur les statuts

- Actualiser les statuts-types en mettant en œuvre les préconisations émises par la Cour des Comptes.

Sur le financement

- Rendre obligatoire pour la collectivité territoriale, quelle qu'elle soit, le vote d'une délibération fixant la répartition de la taxe d'aménagement, entre ENS et CAUE.
- Améliorer le suivi des rentrées de la Taxe d'Aménagement,
 - par la mise en place de tableaux de bord permettant de connaître l'état de rendement de la taxe ;
 - par la production d'un état annuel d'emploi de la taxe par la collectivité territoriale à qui elle est reversée.
- Créer une ligne d'imputation comptable spécifique pour la taxe d'aménagement dans la nomenclature budgétaire de la collectivité territoriale à qui elle est reversée.
- Imposer à la collectivité territoriale, quelle qu'elle soit, une information sur les montants et un délai maximum de reversement de la taxe d'aménagement au CAUE.
- Inscrire systématiquement dans les comptes des CAUE les montants des créances correspondant aux taxes non reversées.

Sur le fonctionnement du réseau et les partenariats

- Mettre en place un outil d'évaluation commun à tous les CAUE, assorti d'indicateurs annuels ; en assurer la consolidation des résultats au niveau national ;
- Mettre en place un comité de suivi annuel des CAUE par les directeurs d'administration centrale des ministères concernés.
- Créer systématiquement au niveau régional une structure assurant la collecte et la consolidation des données et leur transmission au niveau national ;
- Organiser, au niveau de la Fédération nationale, l'organisation, la collecte, le traitement et la diffusion des données des CAUE.
- Organiser, au niveau des territoires, des coopérations avec les autres acteurs publics de la qualité de l'espace.
- Mettre en place une convention fixant les modalités de partenariat et de complémentarité entre la MIQCP et la FNCAUE.
- Inscrire dans les missions de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (CAPA), la présentation régulière, en liaison avec la FNCAUE, des résultats et des productions des CAUE.

2- Scénarios d'organisation et préconisations associées

2-1- Préconisations communes aux deux scénarios retenus par la mission

- Rendre l'adhésion des CAUE à la Fédération nationale obligatoire.
- Développer le rôle de tête de réseau de la Fédération nationale, en matière de stratégie, méthodes, élargissement et approfondissement des missions.
- Intégrer la présence des trois ministères de tutelle (MCC, MEDDE, MELT) au sein du conseil d'administration de la Fédération nationale, en miroir de la composition des CA des CAUE.

2-2- Préconisations liées au scénario «Amélioration du schéma existant»

Ce scénario implique l'ensemble des recommandations communes ci-dessus et les préconisations générales formulées en (1). Dans le cas où le système institutionnel actuel serait pérennisé, l'ensemble de ces recommandations ouvrirait la voie à des améliorations notables du fonctionnement global du réseau CAUE.

2-3- Préconisations liées au scénario « régional »

Outre les préconisations générales et communes ci-dessus, la mise en place effective de ce scénario impliquerait les mesures suivantes :

- Flécher la part départementale de la Taxe d'aménagement vers les conseils régionaux ;
- Créer un CAUE régional qui reçoit la part de la taxe d'aménagement affectée au fonctionnement des CAUE, sous forme d'un EPCC associant l'État et le Conseil régional ;

- Confier au CAUE régional les missions :
 - d'élaboration d'une stratégie régionale qui permette d'organiser le conseil aux collectivités territoriales et aux particuliers sur le territoire ;
 - de répartition, sur la base de contrats d'objectifs et de moyens avec les CAUE territoriaux, des ressources ;
 - de mutualisation des fonctions de formation, de diffusion et de sensibilisation ;
 - de développement des partenariats au niveau régional ;
 - de répartition des ressources, sur la base de contrats d'objectifs et de moyens avec les CAUE territoriaux.

Introduction

Par lettre de mission du 6 juin 2014, les directeurs des cabinets de la Ministre de la Culture et de la Communication (MCC) et de la Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) ont confié à leurs inspections une mission portant sur les missions, les statuts et le financement des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

La mission interministérielle est constituée de deux membres du Conseil général de l'Écologie et du Développement durable (CGEDD), et de deux membres de l'Inspection générale des Affaires culturelles (IGAC).

Depuis 1977, hormis le rapport de mission sur les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, effectué par Christian Vigouroux, conseiller d'État, en 1995, une mission d'expertise sur les CAUE, menée conjointement par les trois ministères chargés de l'Équipement, des Transports, du Logement du Tourisme et de la Mer, de la Culture et de la Communication, et de l'Écologie et du Développement durable, a été effectuée en décembre 2003.

Fondés par la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les CAUE sont des associations créées par délibération des conseils généraux, qui assurent des missions définies par des statuts types, d'aider et d'informer le public, en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement. Elles existent aujourd'hui dans 92 départements, couvrant ainsi la quasi-totalité du territoire national.

La mise en place par les deux ministères de cette mission intervient dans un contexte particulier :

-Les observations du Procureur général près la cour des comptes en date du 11 décembre 2013, suite à l'examen par la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin de la gestion des CAUE des départements de l'Indre, du Cher et du Loiret, ont mis en évidence l'obsolescence des statuts types des CAUE, ainsi que les difficultés de financement et de fonctionnement de ces associations, liées au reversement par les Conseils généraux de la part départementale de la taxe d'aménagement, depuis sa mise en place en 2012. Ces observations ont fait l'objet d'une réponse de la directrice de cabinet du Ministère de la Culture et de la Communication, en date du 12 mars 2014, et du secrétaire général du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie en date du 13 mars 2014.

-En février 2013, l'intégration, dans l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, d'un article prévoyant la possibilité d'englober les CAUE dans un groupement d'intérêt public départemental, compétent en matière d'ingénierie territoriale. Cette perspective a suscité une réaction d'inquiétude des CAUE et des organismes représentant la profession d'architecte, car elle permettait de mutualiser des outils tels que des agences d'urbanisme, des sociétés d'économie mixte, des sociétés publiques locales (SPL), ainsi que divers organismes satellites des conseils généraux, et de constituer, en y associant les CAUE, un pôle d'ingénierie départemental. Cette disposition a été finalement écartée du projet de loi.

-Le projet de loi relatif aux patrimoines porté par le Ministère de la Culture et de la Communication comporte, dans la partie consacrée à la qualité architecturale, de

nouvelles obligations pour les CAUE. Il s'agit de rendre obligatoire le conseil aux particuliers, lorsqu'ils construisent sans architecte, dans les communes où il existe un patrimoine protégé. Cette disposition, si elle voit le jour, aura de fortes implications sur le travail des CAUE.

-Enfin et surtout, les travaux conduits depuis janvier 2014 sur la réforme territoriale, dont les contours définitifs ne sont pas encore fixés, permettent d'ores et déjà de prendre en compte la création de métropoles, la fusion de certaines régions et l'accroissement de leurs prérogatives et le recentrage des conseils généraux sur leurs compétences de solidarités territoriale et sociale. Ces orientations ont obligé la mission à adapter la réflexion et les pistes de réforme proposées, en fonction des lignes de force qui se dégagent, sans préjuger des décisions plus précises qui pourraient être prises en matière de compétences dédiées à tel ou tel niveau de collectivité.

Pour obtenir une information pertinente, les inspecteurs ont structuré leur méthode de travail au moyen de plusieurs instruments et actions :

- étude de la documentation professionnelle interne aux CAUE et des différents rapports officiels qui les concernent ;
- rencontres avec les administrations centrales concernées dans les deux ministères ;
- entretiens avec de nombreux responsables de CAUE au cours de leur congrès annuel des 10 et 11 juin 2014 ;
- visites de terrain et entretiens avec une quinzaine de CAUE représentatifs de leur diversité ;
- consultations des organisations de collectivités territoriales concernées par l'évolution du contexte institutionnel : Assemblée des départements de France (ADF), Association des régions de France (ARF),
- rencontres avec des organisations partenaires des CAUE : Maisons de l'Architecture, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP), Fédération nationale des Parcs naturels régionaux, Fédération nationale des agences d'urbanismes (FNAU) ;
- rencontres avec des organisations professionnelles : Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA), Fédération française des paysages (FFP), architectes et paysagistes conseils ;
- lancement d'une enquête générale portant sur l'exercice des missions des CAUE et les différentes activités,
- analyse de l'enquête « financements » lancée par la Fédération Nationale des CAUE (FNCAUE) avant l'été 2014.

Le rapport rend compte de la situation actuelle des CAUE en l'inscrivant en premier lieu dans une perspective historique (I). Dans un deuxième temps, il analyse les difficultés récentes rencontrées par les CAUE et les enjeux auxquels ils sont confrontés (II).

Puis, à partir des résultats obtenus sur leurs activités et leur financement par les deux enquêtes menées avec la Fédération nationale des CAUE (FNCAUE), et au travers des

visites de terrain effectuées par la mission (III), il fait la synthèse des points faibles et les points forts de ces organismes (IV).

Fondées sur ces analyses, les deux parties suivantes s'attachent à définir des pistes de progrès susceptibles d'améliorer le fonctionnement des CAUE (V), et à proposer des scénarios de réforme et des mesures qui remettent les CAUE au cœur des politiques publiques de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (VI).

A l'heure où la Ministre de la Culture promeut une stratégie nationale pour l'architecture, où celle de l'Écologie pilote la transition énergétique et relance une politique nationale du paysage, et où l'État s'interroge sur l'ensemble de ses missions et sur les modalités de leur mise en œuvre, les propositions formulées dans le présent rapport sur l'activité, la gouvernance et le financement des CAUE veulent contribuer à les rendre **plus visibles et plus solides, en en faisant des relais efficaces, au plus près des territoires, des politiques nationales.**

Le socle juridique des CAUE

« La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que le patrimoine sont d'intérêt public »

Article 1^{er} de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture

Véritable manifeste pour la qualité architecturale, urbaine et paysagère, la loi de 1977 sur l'architecture a rendu obligatoire le recours à un architecte, pour toute demande d'autorisation de construire au-dessus d'un seuil de surface de plancher (fixé à 170m²), et institué les *Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* (CAUE), qui, dans chaque département, sont chargés d'aider et d'informer le public, en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement.

Institués sous la forme d'associations, les CAUE regroupent au sein de leur conseil d'administration, des représentants de l'État, des représentants des collectivités locales, des membres des professions concernées, des personnes qualifiées.

Les statuts types, fixés par décret 78-172 du 9 février 1978, précisent leurs missions :

- développer *l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public* dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement,
- contribuer, directement ou indirectement, à la *formation* et au perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction,
- fournir 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,
- être *à la disposition des collectivités et des administrations publiques* qui peuvent le consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement.

De plus, la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains précise que les communes ou établissements compétents peuvent avoir recours aux *conseils du CAUE lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme*.

Les interventions des CAUE sont gratuites (*article 7 de la loi de 1977*), et leur financement issu d'une taxe sur la construction, reconstruction et agrandissement des bâtiments de toute nature, la TDCAUE. Depuis 1981, et jusqu'en 2010, son taux est fixé par le Conseil général, dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances. Le produit de cette taxe doit obligatoirement être affecté au budget du CAUE pour couvrir les frais de fonctionnement et assurer la mise en œuvre des missions.

La loi de finances rectificative pour 2010 a remplacé la TDCAUE par la part départementale de la taxe d'aménagement (TA), affectée aux espaces naturels sensibles et aux CAUE. Si les conseils généraux sont tenus de fixer le taux de la part départementale de la TA chaque année, ils ne sont pas, en revanche, tenus de fixer les taux de répartition entre espaces naturels sensibles et CAUE.

NB : La taxe d'aménagement est ventilée en plusieurs parts : locale, départementale et régionale. Elle est assise sur la surface intérieure des constructions.

LES CAUE EN 2014: PRINCIPAUX CHIFFRES (Source:FNCAUE)

Il existe actuellement 92 CAUE sur le territoire national, dont 4 situés dans les départements ultramarins.

Quatre CAUE ont été créés très récemment (entre 2010 et 2014): Creuse (23), Indre et Loire (37), Yonne (89), Finistère (29).

Huit départements sont dépourvus de CAUE : Alpes de Haute-Provence (04), Ardennes (08), Aube (10), Ile-et-Vilaine (35), Loire (42), Marne (51), Vienne (86), Territoire de Belfort (90) et Mayotte (976).

Les 92 CAUE couvrent une zone comprenant 33 921 communes, soit 93 % des communes françaises.

Les CAUE se sont dotés de 10 Unions Régionales (UR) de tailles très variables et d'une Fédération Nationale (FNCAUE) dont le siège est à Paris.

Le réseau des CAUE représente un ensemble de près de 1000 professionnels permanents composé de :

- 576 architectes
- 130 urbanistes
- 108 paysagistes
- 20 géomaticiens
- 90 documentalistes et chargés de communication

Le reste des permanents relève des fonctions d'accueil, de secrétariat, etc.

Par ailleurs, sous le régime des vacations, le réseau emploie près de 300 professionnels supplémentaires dans les fonctions de conseil.

En moyenne, les CAUE délivrent chaque année :

- 85 000 conseils aux particuliers
- 18 500 conseils aux collectivités

8500 collectivités font appel chaque année aux services des CAUE.

La plupart des CAUE (94%) mènent une politique d'adhésion.

A ce jour, 14 850 personnes physiques et morales sont adhérentes des CAUE. Parmi elles, notamment :

- 10 832 communes directement
- 11 060 au travers de 788 intercommunalités adhérentes

Au total, près de 70 % des communes françaises adhèrent au réseau des CAUE.

Associations loi 1901, les CAUE se sont dotés de conseils d'administration dont la composition prend en compte à la fois leurs missions et leurs partenaires : 4 représentants de l'État (chiffre souvent réduit du fait de la fusion DDE-DDAF), 6 élus locaux, 6 personnalités élues par l'assemblée générale de l'association, 4 représentants des professionnels du secteur, 2 représentants de la société civile, 1 représentant des personnels.

I- Création et développement des CAUE : des organismes au service des politiques publiques de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement

I-1-L'assistance architecturale, une mission d'État :

La critique des grands ensembles et les premières zones sensibles

De 1946 à 1975, le parc immobilier français passe de 12,7 millions de logements à 21 millions. Sur la même période, le nombre de logements sociaux passe de moins de 500 000 à près de 3 millions, dont un tiers sous forme de grands ensembles. C'est alors que les banlieues françaises se couvrent de cités nouvelles, édifiées rapidement, d'au moins 1000 logements. Avec les progrès de l'industrialisation du bâtiment, la nécessité de produire vite et l'imposition de normes ou de plan types pour les logements, on construit des formes simples, les tours et les barres, sur de grandes parcelles de terrain.

La critique des grands ensembles, qui commence au milieu des années soixante avec la « sarcellite », maladie des grands ensembles qui générerait ennui, suicide et délinquance, et qui toucherait en priorité les femmes et les jeunes, s'amplifie après mai 68. Par circulaire du 21 mars 1973, Olivier Guichard, ministre de l'Équipement, demande l'arrêt du développement des grands ensembles, pour mieux insérer les nouvelles constructions dans les villes existantes : la notion de cadre de vie est née à ce moment particulier de l'histoire de la construction en France, et spécifiquement de celle du logement, lorsqu'à l'impératif de quantitatif s'est substitué le besoin de qualitatif.

Les atteintes au paysage ne sont pas l'apanage des secteurs péri-urbains : à la fin des années 1950, le ministère de la Culture, responsable des sites protégés depuis la loi du 2 mai 1930, et le ministère de la Construction, créent conjointement les Zones sensibles, périmètres dans lesquels une réglementation spécifique s'applique. En effet, le constat, dans les documents d'urbanisme (notamment les plans d'occupation des sols), d'un manque de souplesse et de l'effet néfaste de règles juridiques trop précises, conduit à proposer de nouveaux types de périmètres « protégés ». Dans ces périmètres, l'administration impose des cahiers de recommandations et nomme des architectes-consultants, chargés d'appliquer de façon éclairée ces recommandations. Mais pendant les décennies suivantes, alors que la priorité est nettement donnée à l'habitat individuel, on assiste au développement de zones de lotissements, aboutissant au « mitage », vilipendé par tous ceux qui s'inquiètent de la destruction des paysages ruraux.

Les années soixante-dix, marquées par la crise du pétrole en 1973, voient naître la prise de conscience de la nécessité d'une vision qualitative du « cadre de vie », suscitée par ces constats. Signe des temps, elle va se traduire, du côté des pouvoirs publics, par des expériences pilotes.

Les prémices de l'assistance architecturale

Si le ministère chargé de l'aménagement du territoire est en première ligne, le ministère de la culture participe activement, jusqu'en 1978, via la tutelle sur l'architecture, à la réflexion sur la qualité architecturale. Florence Contenay, directrice de la Création

architecturale, pilote une administration de mission où la plupart des outils de la politique de l'architecture sont inventés et expérimentés. Au service d'une politique de développement culturel et de l'innovation, développée avec Jacques Duhamel, ministre de la culture, l'architecture participe pleinement des politiques culturelles : coopération interministérielle, dans le cadre de la promotion de l'architecture contemporaine dans les villes nouvelles ou des débuts de l'aide architecturale dans les parcs naturels, et coopération avec les collectivités territoriales, notamment dans le cadre des chartes culturelles.

L'ensemble de ces actions reposaient sur la conviction, le militantisme souvent, des architectes assignés à ces missions qui avaient choisi ce métier pour « transformer le monde », dans la droite ligne des débats qui secouèrent durablement les écoles d'architecture en mai 68... et après.

Ce mouvement de protection des sites construits et des paysages fut aussi accompagné par des associations militantes comme la Fédération Nationale des associations de sauvegarde des sites et ensembles monumentaux (FNASSEM) fondée en 1967 par Henry de Ségogne, qui donna lieu à la campagne intitulée « N'abîmons pas la France ». Ainsi, des actions conduites en amont de l'instruction des permis de construire se développèrent, et des acteurs locaux, intervenant dans la chaîne de production des projets, purent être associés autour de démarches qualitatives.

Le Lot fut, au début des années soixante-dix, le département pionnier de l'assistance architecturale (voir encadré). D'autres départements firent également des expériences de ce type : la Meurthe et Moselle, à l'initiative de la DDE, ou encore la Savoie, dans le périmètre du Parc de la Vanoise, expérience cofinancée par les syndicats intercommunaux et le Conseil général. D'autres expériences furent également tentées en Corse, Alpes de Haute-Provence, Vendée, dont on a peu de traces.

Ainsi, les prémices des méthodes et des approches qui seront celles des CAUE pour améliorer le cadre de vie étaient nées : conseil au cas par cas, anticipation par rapport aux permis de construire, pédagogie, mais aussi lutte contre le « clef en mains » et l'industrialisation de la construction.

De la qualité de ces premières expériences, où les deux ministères ont marché « main dans la main », naîtront la loi sur l'architecture et la préfiguration des premiers CAUE, fondées sur la défense de l'architecture contemporaine de création, et sur la prise en compte de l'architecture régionale, de l'environnement et des nouvelles énergies, face au « *conservatisme architectural et au goût du pastiche régnant dans les pratiques dominantes des patrimoniaux de la direction de l'architecture* ». (1)

(1) cité par Florence Contenay, 30 ans de la loi sur l'architecture...et après, colloque national, 19-20 décembre 2007, BNF.

Une démarche pionnière: l'assistance architecturale dans le département du Lot

Le département du Lot, qui possède un patrimoine architectural et paysager important, a été le premier terrain d'expérience de l'assistance architecturale. L'initiative en revient à Michel Denieul, qui fut préfet de ce département de 1971 à 1973, après avoir assumé la fonction de directeur de l'architecture au ministère des Affaires culturelles dirigé par André Malraux en 1968, et qui fut surtout un fervent partisan de la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages. Il fut accompagné dans cette tâche par Robert Joly, architecte-conseil nommé par le Ministère de l'Équipement, chargé d'une mission de « prévention » dans ce département. Partant du constat que le paysage est la résultante d'une multitude d'interventions ponctuelles, celui-ci proposa plusieurs types d'actions qui constituent les fondements des missions des CAUE : conseils aux particuliers, sensibilisation des élus, information et formation auprès des publics professionnels et du grand public, tant sur la construction que sur les paysages. Ainsi, par exemple, des cours de formation des artisans locaux furent organisés afin de leur apprendre la technique et les mises en œuvre de matériaux.

L'assistance architecturale dans le département du Lot consista à organiser des visites, dans chaque chef-lieu de canton, pilotées par une équipe constituée par les architectes-conseils mis à disposition par le directeur départemental de l'Équipement (DDE), et de l'architecte des Bâtiments de France. Les candidats au permis de construire étaient invités par voie de presse à venir exposer leurs problèmes concrets, avant le dépôt du permis de construire. Des conférences, des expositions, des publications de brochures, des montages audio-visuels étaient également proposés afin de situer les problèmes ponctuels dans une problématique plus vaste d'aménagement et de qualité des sites, faisant ainsi œuvre pédagogique. La dimension locale de la construction était très présente dans les manières de conseiller : utilisation des matériaux traditionnels plutôt que des produits industriels, facture artisanale ancienne faisant la part au vieillissement et à la patine jugée supérieure au neuf. Des nuanciers de couleurs pour les traitements de murs, de fenêtres et de portes, de menuiseries et de ferronnerie, étaient proposés. Le travail des équipes en charge de cette assistance architecturale, très réduites, était conforté par des plaquettes diffusées avec les formulaires de Permis de construire, dans les subdivisions, les mairies, mais également dans les agences bancaires, les caisses d'épargne, les études de notaires, là où le candidat à la construction était censé se rendre. L'information et la formation de tous les responsables administratifs (ingénieurs subdivisionnaires et agents techniques en particulier) et des artisans, avec le soutien de la Chambre départementale des métiers, permettaient également de diffuser les bonnes pratiques et de montrer des exemples de réalisations in situ.

Les architectes libéraux du département furent également associés à la démarche, et se virent confier des études sur les lotissements, jusque-là réservés à des géomètres. Un concours, dont le programme fut établi par les architectes de l'assistance architecturale, tenta de proposer quelques alternatives contemporaines pour construire un habitat individuel, dépassant ainsi la « médiocrité » architecturale des lotissements proposés par les constructeurs. Les projets lauréats restèrent, faute de financements, au stade des études.

Les circulaires de 1974 et 1975 sur l'assistance architecturale

Constatant la réussite de ces expériences, une circulaire d'Olivier Guichard, le 17 mai 1974 (modifiée par deux circulaires des 30 août 1974 et 20 mai 1975), relative à l'action des directions départementales de l'équipement et des architectes conseils et consultants en faveur de la qualité architecturale, demande que l'action en faveur de la qualité architecturale soit renforcée au sein des Directions départementales de l'Équipement (DDE), et ce autour de trois axes :

- Le développement de l'information du public, relative aux prescriptions ou recommandations existantes dans les périmètres sensibles, au titre du patrimoine ou des sites, tant sur les questions esthétiques, la qualité architecturale, que sur les questions juridiques liées à la construction ;

- L'action de conseil, du ressort de la DDE, auprès des candidats à la construction, en amont du dépôt du Permis, ou en cours d'instruction, en se donnant la possibilité de refuser une demande pour des motifs esthétiques. Ce conseil doit également se développer en direction des maires et des fonctionnaires locaux ;

- La formation des personnels chargés de l'instruction des Permis dans les DDE, mais aussi des professionnels du bâtiment.

Ainsi était formalisé pour la première fois dans un texte réglementaire l'idée du conseil architectural.

Pour appliquer cette instruction, on se rendit compte que le personnel assigné à cette tâche était insuffisant. La deuxième circulaire précisait ainsi qu'on pouvait avoir recours à des architectes contractuels, dont la fonction de « chargés de mission » consistait à assister les architectes conseil nommés et à élaborer des brochures de conseils aux particuliers.

A leur tour, ces architectes furent vite débordés par l'ampleur de la tâche, malgré l'augmentation des architectes contractuels. Les DDE alertèrent alors le ministère : la démarche ne répondait pas suffisamment aux objectifs de sensibilisation et d'incitation, et devenait une formalité administrative à accomplir. Il fallait une réflexion et un dispositif plus adapté aux objectifs.

« La Culture s'avance doucement vers une décentralisation négociée de ses politiques, tandis que l'Équipement parachevait la déconcentration de ses services dans une stratégie d'occupation du territoire »(Florence Contenay).

I-2-La loi du 3 janvier 1977, fondatrice des CAUE :

C'est dans ce contexte, marqué par deux approches différentes des politiques publiques de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, que l'idée d'une loi sur l'architecture va cheminer.

Régis par la loi du 31 décembre 1940, qui a créé l'ordre des architectes et réglementé le port du titre, les architectes ont souhaité, au début des années 70, qu'une nouvelle loi revoie les règles d'exercice de leur profession. Un premier texte, voté par le Sénat en juin 1973 après des débats en commission, a été finalement retiré à cause de l'hostilité de la profession qui souhaitait que l'on protège aussi leur mission. Une concertation est alors engagée, allongée par les changements politiques intervenus en 1974.

Grâce à cet échange inédit entre la profession et le législateur, la loi 77-2 du 3 janvier 1977 ne se contente pas de dispositions techniques. Elle est un véritable manifeste pour

la qualité architecturale. En effet, l'article 1^{er} indique que :

« L'architecture est une expression de la culture ». A ce titre « la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public ».

Au titre d'une mission d'intérêt public, la loi oblige ainsi tous les candidats à la construction à recourir à un architecte, garant de la qualité des constructions et de leur insertion dans l'environnement.

Si chacun s'était accordé à reconnaître l'importance d'un cadre de vie de qualité, tel qu'il est défini dans l'article 1^{er}, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif ne faisaient pas l'unanimité. Il est apparu impossible d'imposer à tous les maîtres d'ouvrage le recours à un architecte, pour des raisons évidentes de coût. Le seuil minimum de recours à un architecte fut fixé de ce fait à 170m², seuil qui sera assorti de conditions plus favorables pour les bâtiments agricoles.

C'est ainsi que pour les constructions inférieures au seuil de recours à l'architecte, les *« conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont institués. Ils sont chargés d'aider et d'informer le public... »*.

Partant d'une volonté de favoriser la qualité architecturale et des paysages, et conférant à cet objectif un intérêt public, la loi place la création des CAUE au centre d'une politique publique de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages.

La loi précise les modalités de création et de fonctionnement de ces organismes.

Création des organismes et cadre d'intervention

- Les CAUE sont créés dans chaque département ;
- Sous la forme d'une association dont les statuts types sont approuvés par décret (décret du 9 février 1978) ;
- Les différents collèges du Conseil d'administration sont énumérés : représentants de l'État, des collectivités locales, des professions concernées et personnalités qualifiées ;
- Le président est élu parmi les représentants des collectivités locales ;
- La consultation des CAUE devient obligatoire deux ans après la promulgation de la loi, soit en janvier 1979, pour toute construction inférieure au seuil fixé pour le recours obligatoire à l'architecte.

Cette dernière disposition a été abrogée par la loi 81-1153 du 29 décembre 1981. En effet, le législateur a considéré que les CAUE, dont les missions ne sont pas la délivrance d'un visa mais bien la pédagogie et le conseil, devaient s'imposer d'eux-mêmes, par un effort de publicité et de persuasion, et ne devaient pas être ressentis comme une nouvelle administration dont la consultation constituait une étape supplémentaire à franchir pour l'obtention d'un permis de construire.

Ce débat est au cœur de l'approche des CAUE, et met en lumière la contradiction entre un objectif visant à imposer la qualité architecturale, urbaine et paysagère et les moyens d'y parvenir, par conviction et persuasion, et non par obligation.

Par ailleurs, si l'article 6 de la loi de 77 prévoit la création d'un CAUE dans chaque département, elle est laissée à la libre initiative des conseils généraux, qui peuvent s'en abstenir. La possibilité de créer des CAUE à l'échelle des intercommunalités, évoquée lors de la discussion à l'Assemblée nationale en décembre 1976, fut rejetée, le département,

siège de la DDE et de la DDA, étant considéré comme la bonne échelle d'intervention.

Enfin, la forme associative, encadrée par des statuts types et une composition précise des conseils d'administration, est préférée au statut d'établissement public, sans doute pour éviter les lourdeurs de gestion d'une part, et d'autre part pour associer de façon plus souple les partenaires locaux au sein des instances dirigeantes.

Les missions

- Information, sensibilité et esprit de participation du public dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement ;
- Formation et perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités ;
- Conseils aux personnes qui désirent construire, propres à assurer la qualité architecturale, l'insertion dans le site, sans toutefois se charger de la maîtrise d'œuvre ;
- Mise à disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tout projet d'architecture, d'urbanisme ou d'environnement ;

Pour ces quatre missions qui constituent les fondements de l'action des CAUE jusqu'à aujourd'hui, la gratuité des interventions est de rigueur.

Le financement

Le mode de financement des dépenses des CAUE est fixé par la loi de finances. Lors du débat à l'Assemblée nationale en décembre 1976, la secrétaire d'État, Françoise Giroud, avait répondu aux députés inquiets du financement, estimé à 6M€ (40MF), qu'une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement, estimée à 0,1 %, couvrirait les dépenses de fonctionnement. Mais rien n'était acquis en 1977.

I-3-Mise en place des CAUE :

Les textes relatifs aux conditions de mise en place des CAUE ont été conçus pour veiller à assurer une continuité entre les pratiques existantes d'assistance architecturale et les CAUE, et à ne pas rigidifier dans de nouvelles structures des missions qui par essence étaient souples et adaptables.

« Guerre des circulaires »

Mais la réalité révèle un climat quelque peu tendu : « *une guerre des circulaires* » va en effet mettre en lumière les différences d'approches des deux ministères de tutelle, Culture d'un côté, Équipement de l'autre. Une première circulaire, en décembre 1977, émanant du directeur de l'architecture du Ministère de la culture, est contestée par le directeur de l'Aménagement foncier et de l'Urbanisme au Ministère de l'Équipement...

Puis des décrets, en février 1978, puis en octobre 1978, assignent aux directeurs départementaux de l'Équipement, responsables de l'instruction des permis de construire, la mission de proposer les modalités d'exercice du conseil aux particuliers, est perçue comme une reprise en mains de l'administration, en contradiction flagrante avec l'esprit de la loi. Il y était précisé que les architectes conseillers seraient rémunérés par l'État ou le Conseil général et mis à disposition des associations.

Sans doute pour apaiser les esprits, une nouvelle circulaire précisait qu'il s'agissait de mesures transitoires...

Statuts types

Le décret du 9 février 1978 précise les statuts-types des CAUE, et fait obligation à toute association portant ce nom de les reprendre intégralement, sans modification.

Il fixe (titre premier) les missions, les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, et explicite le statut des différents membres.

Le titre II fixe la composition précise du conseil d'administration, à savoir :

- quatre représentants de l'État,
- six représentants des collectivités locales, désignés par le Conseil général,
- quatre représentants des professions concernées, désignés par le Préfet,
- deux personnalités qualifiées, également désignées par le Préfet
- un représentant du personnel,
- six membres élus par l'Assemblée générale,

ainsi que son rôle et son fonctionnement.

Le titre III a trait au régime financier et comptable, le titre IV précise les obligations des membres du personnel, notamment l'interdiction d'exercer en libéral dans le département du CAUE pour lequel ils travaillent.

Une première taxe affectée

C'est dans la circulaire du 3 octobre 1978 qu'apparaît pour la première fois la possibilité pour les conseils généraux de financer ces organismes par une taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement (TLE).

Lors de la discussion sur la loi de finances pour 1979, le plafond de la taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement est fixé à 0,3 %.

La mise en place des organismes

Elle est précédée par une période de préfiguration qui s'est faite dans six départements : des architectes sont chargés de mesurer l'intérêt des conseils généraux, de « tester » le conseil aux particuliers, souvent par l'intermédiaire des responsables des subdivisions des DDE, et surtout des architectes des bâtiments de France qui leur transmettent des dossiers de candidats à la construction. Des associations de préfiguration sont constituées et des groupes de travail constitués, afin de faire émerger les élus et les professionnels qui constitueront le conseil d'administration de l'association.

Le premier CAUE est créé dans les Pyrénées-Atlantiques en 1978. Sans bureau, sans soutien logistique, les pionniers des CAUE ont tout à construire. C'est le directeur départemental de l'Équipement qui fournit à Agnès Frapin, première directrice, un bureau, une secrétaire... et des dossiers.

D'autres créations vont suivre rapidement.

Fin 1979, 88 CAUE ont été créés, et 36 conseils généraux ont voté la taxe. Leur fonctionnement est assuré également par une subvention de l'État, la mise à disposition des architectes consultants rattachés aux DDE, et des subventions des collectivités locales.

Fin 1980, 94 CAUE sont en place : ainsi, trois ans après le vote de la loi, la mise en place des CAUE est effectuée, même si, ne bénéficiant pas tous d'une ressource affectée, leur financement reste fragile.

Dès lors, le nombre des CAUE n'augmentera que très faiblement : en 1997 le rapport Vigouroux n'en dénombre plus que 88, chiffre qui descend à 87 en 2003 pour remonter à 89 en 2012, puis à 92 aujourd'hui.

Il reste donc un nombre limité, mais semble-t-il incompressible de départements sans CAUE : Alpes de Haute-Provence, Ardennes, Aube, Ille-et-Vilaine, Loire, Marne, Vienne, territoire de Belfort, et Mayotte.

Avant 1982, et les premières lois de décentralisation, les conseils généraux ont une faible autonomie, car leur budget est établi par le Préfet. Dans ce contexte, les parlementaires ont défendu l'idée de placer un membre du collège des élus locaux à la présidence des CAUE, ce qui fut fait. La création d'une Fédération nationale des CAUE, en 1980 était dès lors le moyen de réunir les élus présidents et de peser face aux pouvoirs publics, de créer un rapport de forces suffisant compte tenu de la taille et de la dispersion des structures. Certains CAUE, soucieux en premier lieu de leur indépendance, n'ont pas vu d'un très bon œil la création d'un organisme les fédérant.

I-4-Les étapes réglementaires suivantes :

La création de la taxe départementale pour les CAUE

La taxe additionnelle à la taxe locale d'équipement est transformée en 1981 en taxe départementale pour le fonctionnement des CAUE (TDCAUE), régie par l'article 1599B du code général des impôts. La TDCAUE, dont le taux, fixé par chaque Conseil général, ne pouvait excéder 0,3 % de la valeur de l'ensemble immobilier, en tant que ressource affectée, doit donc être intégralement reversée au CAUE pour son fonctionnement. La circulaire 82-74 du 13 août 1982 explicite les principes de cette taxe :

- la taxe est affectée au financement de l'organisme CAUE ;
- les recettes de la taxe doivent permettre le fonctionnement de la structure et la mise en œuvre des missions au niveau départemental ;
- si la taxe constitue le financement majeur des CAUE, les conseils généraux peuvent compléter son financement par des subventions ;
- seul l'État effectue un prélèvement sur la TDCAUE pour frais de gestion qui s'élève à 4 % du montant de la taxe.

Les lois de décentralisation de 1982

« *La décentralisation de 1982 fait du maire l'aménageur en chef du territoire* » : c'est bien cette nouvelle compétence exercée par les communes qui va générer pour les CAUE une activité importante de conseil auprès des mairies. Pour Bruno Letellier, directeur du CAUE du Maine-et-Loire, « *90 % des communes n'ont pas les moyens humains d'exercer les compétences que la loi leur a conférées* ». Au-delà du conseil requis en amont de la délivrance des permis de construire, l'activité du CAUE porte sur les projets d'urbanisme, sur les procédures du code des marchés publics, des commandes, etc...

La loi MOP

La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée a clairement distingué :

- la maîtrise d'ouvrage, à laquelle peut se rattacher l'intervention de mandataires, de conducteurs d'opérations et d'assistants du maître de l'ouvrage,
- la maîtrise d'œuvre : elle concerne la mission du maître d'œuvre, les conditions de son exécution et de sa résiliation, ainsi que sa rémunération et les droits d'auteur,
- la conception-réalisation.

C'est ainsi que le CAUE, qui intervient en amont du processus de conception de la construction, est clairement identifié du côté de la maîtrise d'ouvrage, en amont de l'intervention d'un maître d'œuvre auquel il ne se substitue en aucun cas. C'est sur cette distinction très rigoureuse, même si dans la réalité elle peut être plus subtile à établir, que reposent les fondements de l'intervention des CAUE. Cette clarification permet également aux CAUE de travailler en bonne intelligence avec les équipes chargées de la maîtrise d'œuvre.

La loi SRU et le Grenelle de l'environnement

Sur le thème de l'urbanisme et du cadre de vie, d'importantes potentialités d'intervention ont été confirmées pour les CAUE par "l'amendement Dupont", dans la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui précise que « *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* ».

II- Les partenaires et enjeux d'aujourd'hui

Comme on vient de le rappeler, une remarquable stabilité institutionnelle a prévalu dans l'environnement institutionnel des CAUE depuis 1977. La loi SRU qui officialisait leur intervention en amont des documents d'urbanisme n'a fait que conforter leur positionnement. A partir de 2013, cette situation va radicalement changer.

II-1 : Un paysage institutionnel en mouvement

II-1-1- Le retrait de l'État de ses missions au profit des petites communes

Ce retrait s'amorce dès 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle, puis avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (ReATE), qui se traduit, au niveau départemental, par la fusion de anciennes directions chargées de l'équipement et de l'agriculture en une direction des territoires. Les implantations infra-départementales de celles-ci sont désormais très réduites en nombre. Ce phénomène fait perdre aux CAUE des points d'appui géographiques et fonctionnels précieux pour le conseil aux particuliers (leurs architectes-conseillers exerçaient souvent leur fonction dans les « subdis de l'Equipement » à l'occasion de l'instruction des permis qui y était effectuée).

Une étape supplémentaire et décisive est franchie avec l'inscription dans la loi de Finances pour 2014, puis dans la loi ALUR¹, de la fin programmée des dernières fonctions d'aide aux communes, ATESAT² et ADS³ respectivement : le désarroi que suscite ce retrait dans le monde rural en particulier amène une réponse des conseils généraux en termes de réorganisation et de rationalisation des fonctions d'ingénierie à l'échelle départementale : un article 30 de l'avant-projet de loi portant acte III de la décentralisation⁴ prévoit alors la mise en place de groupements d'intérêt public chargés de l'ingénierie d'aménagement de l'espace englobant les CAUE, autour des agences techniques départementales (ATD). Dans certains départements (Loire-Atlantique, Dordogne...) cette évolution est même anticipée par l'institution projetée, voire effective d'une fonction de direction commune entre CAUE et agence départementale.

L'émotion suscitée par ce projet au sein des CAUE, qui craignaient la prévalence de la structure ATD et de ses méthodes⁵ dans le futur groupement a provoqué un arbitrage entre les ministères de la Culture et de la Réforme de l'État, qui a abouti au retrait de cet article 30 (juin 2013), tout en laissant entier le problème de coordination évoqué par le rapport sénatorial.

Dans le même temps, plusieurs audits de chambres régionales des comptes mettaient en lumière à la fois l'obsolescence des statuts-types de 1977, qui n'ont pas été réactualisés suite à la ReATE, mais surtout l'« *absence de vie associative effective* », voire « *un fonctionnement non conforme aux statuts* », et l'« *absence de choix explicites d'orientation* », ces derniers ne faisant pas l'objet « *de débat dans ses instances* ».

1 Accès au logement et urbanisme rénové, du 24 mars 2014

2 Aide technique de solidarité au territoire

3 Application du droit des sols

4 Devenu loi MAPTAM, évoquée ci-après.

5 Prestations de services aux collectivités plus standardisées et moins interdisciplinaires que celles des CAUE

statutaires ». Cette suite de constats convergents amènera le procureur général près la cour des comptes à adresser une lettre aux ministres concernés (11 décembre 2013), qui évoquait également le problème de la ressource affectée qui sera traité ci-après.

II-1-2- La montée en puissance des métropoles

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) promulguée le 27 janvier 2014 met indirectement en cause l'utilité des CAUE dans les aires métropolitaines.

La loi dote en effet les métropoles de pouvoirs étendus, par délégation des départements, de la région ou de l'État, parfois même en substitution de droit à ceux qui étaient jusqu'alors dévolus aux conseils généraux: les domaines écologique, culturel et éducatif⁶ qui recourent les activités des CAUE, y sont explicitement mentionnés.

Plus précisément, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 400 000 habitants situés au sein d'une aire urbaine de 650 000 habitants seront automatiquement transformés en métropoles au 1er janvier 2015 ; cas spécifique (ou expérimentation à étendre?), la métropole de Lyon, créée à cette même date en remplacement de la communauté urbaine existante sera une collectivité territoriale à part entière, reprenant sur son territoire les compétences du Conseil Général du Rhône.

Dès lors, la question de l'avenir du CAUE du Rhône au sein de la future métropole Lyonnaise est explicitement posée puisque la collectivité territoriale à laquelle il est adossé -et qui a seule le pouvoir, en droit, de le créer- n'aura plus d'existence ; la diffusion possible de ce modèle dans les 10 agglomérations qui vont devenir automatiquement des métropoles va multiplier ce questionnement⁷.

En fait, cette évolution institutionnelle sous-tend la question plus générale de l'utilité des CAUE en cas de services techniques très développés dans les grandes agglomérations; l'émergence des métropoles comporte donc un risque d'enfermement de ces institutions dans le « monde rural », ce qui caractérise parfois déjà leur image alors même que la loi de 1977 conférait à leur action une vocation d'universalité territoriale.

II-1-3- La réforme territoriale

Le parlement examine actuellement un projet de loi de réforme territoriale qui fusionne une partie importante des régions françaises, réduisant leur nombre total à 13 entités de taille largement renforcée. Dans le même temps, le projet de loi NOTR, approuvé en conseil des ministres le 18 juin dernier, transfère à ces régions partiellement fusionnées

6 La métropole est un [établissement public de coopération intercommunale](#) à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.»

7 Lille, Rouen, Strasbourg, Rennes, Brest, Grenoble, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Aix-Marseille et, bien sûr, le Grand Paris ayant déjà ce statut au titre de la loi MAPTAM ou de textes précédents (2011 pour Nice-Côte d'Azur).

un nombre important de compétences jusqu'alors exercées par les départements (transports et déplacements, collèges, etc...). Conjuguée au mouvement d'émergence des métropoles dans les territoires les plus peuplés, ce projet confirme et amplifie la tendance à l'effacement des départements. Plus particulièrement dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'environnement, un article 6 du projet prévoit de rendre prescriptif le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) élaboré par la région⁸ ; il n'est pas mentionné toutefois à ce stade de dimension ou d'orientations qualitative ou culturelle pour ce document. Les régions demandent enfin, prenant appui sur le rôle de « chef de file » qu'elles tiennent de la loi MAPTAM en matière de biodiversité⁹, d'assurer désormais, en place également des départements, la politique des « espaces naturels sensibles » à laquelle est affectée une ressource fiscale ayant la même origine que celle des CAUE (cf infra).

Ce bouleversement institutionnel aux développements encore incertains (mais dont le point d'aboutissement est fixé par le gouvernement en 2021) aboutira-t-il au maintien de départements dans les seuls secteurs « ruraux », c'est-à-dire dépourvus de métropoles ?

Les départements subsisteront-ils avec des pouvoirs amoindris, comme échelon de base de la solidarité territoriale et sociale ?

A ce stade, la mission estime donc :

- *que la collectivité départementale qui, depuis 1977, était seule habilitée, par vote de la taxe correspondante, à créer un CAUE, et dont le territoire en définissait l'assise, verra, a minima, ses missions et ses moyens fortement recentrés sur ses compétences,*
- *que sa pérennité n'est en outre pas garantie sur l'ensemble des territoires : par exemple, l'hypothèse d'une disparition pure et simple des départements sur les 15 territoires comportant une métropole (les plus peuplés, donc) n'est pas à écarter.*

II-2- Les difficultés actuelles du financement

La rationalisation récente de la fiscalité de l'aménagement se conjugue au mouvement institutionnel décrit ci-dessus : *les CAUE abordent ainsi la phase de nécessaire mutation de leur modèle d'intervention dans une situation de fragilité financière* : leur fédération, après enquête, estime que le quart des structures est actuellement dans une situation jugée alarmante (rentree des ressources très inférieure en 2013 aux années précédentes et fragilité de la structure en termes de fonds propres, leur montant ne permettant pas d'amortir cette baisse). Des questions écrites ou orales ont été posées au gouvernement par plusieurs parlementaires¹⁰. Il est donc nécessaire de démêler les causes de cette situation et de tenter d'en apprécier le caractère exact : conjoncture transitoire ou problème plus profond ?

8 À l'image du schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF)

9 Dans ce domaine, elles sont déjà compétentes pour la création des parcs naturels régionaux, des réserves naturelles régionales, et -conjointement avec l'État- de l'élaboration du « schéma régional de cohérence écologique (trame verte et bleue)

10 Notamment par les sénateurs Ambroise Dupont et Pierre Camani, et par les députés Pierre Morel-à-l'Huissier et Marie-Lou Marcel.

II-2-1- La transition d'un système à l'autre

Incluse dans la loi de Finances pour 2010 (article 28) pour une application à compter du 1^{er} mars 2012, la réforme de la fiscalité de l'aménagement a substitué, aux taxes départementales des CAUE et des espaces naturels sensibles, un prélèvement unique, toujours assis sur les permis de construire et d'aménager, intitulé « taxe d'aménagement », dont le taux est fixé par le conseil général, sans obligation pour ce dernier d'effectuer une répartition explicite entre les deux destinations du produit ainsi obtenu¹¹. Pour accompagner cette mesure, le plafond de la nouvelle taxe a été fixé par le législateur à un niveau sensiblement supérieur à la somme des plafonds des taxes fusionnées, afin de prévenir toute tentation de transfert excessif de ressources entre l'une ou l'autre de ces politiques, la fixation de leur répartition n'étant que suggérée.

Le passage d'un système à l'autre, malgré la hausse du taux-plafond global des deux taxes précédentes, se traduit actuellement par une baisse très forte des recettes entre le dernier exercice de rentrée de la taxe antérieure (2012) et les premiers (2013 et 2014) de la nouvelle taxe : alors que le produit global de la fiscalité reçu par les CAUE en 2012 s'élevait à un peu plus de 65 millions d'euros, il serait en effet tombé à un peu moins de 41 millions en 2013¹². L'estimation ministérielle pour 2014, reprise par la FNCAUE fait cependant état d'une remontée à un niveau comparable à celui de 2012, soit 61,5 M€.

Comment expliquer une fluctuation aussi brutale, qui a gravement pénalisé les CAUE les plus fragiles ?

Il faut bien sûr tenir compte du phénomène aggravant qu'a constitué la baisse parfois très sensible du nombre de constructions, due au ralentissement de la croissance économique dans notre pays (estimation à 25 % de cette baisse par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Ce préalable étant posé, et après recueil de multiples témoignages, et prise en compte de l'enquête « financements » menée par le FNCAUE, qui sera décrite en partie III-3 ci-dessous, la mission estime que ces difficultés ont pour origine une nouvelle procédure qui a rencontré plusieurs problèmes :

- un problème de compatibilité de logiciels : le logiciel de gestion de l'ADS qui comporte l'émission des titres de perception de la taxe (ADS2007) et le logiciel CHORUS n'étaient pas interfaçables ; le problème n'a pu être réglé que de façon artisanale (impression et transmission des titres pour enregistrement manuel dans le logiciel comptable interministériel). Cette incompatibilité n'a pas été anticipée, ses conséquences ont été sous estimées¹³, et l'information sur cette difficulté n'a été transmise qu'avec retard aux intéressés.

11 L'article L. 331-17 du code de l'urbanisme dispose que « *par délibération adoptée avant le 30 novembre, les conseils généraux fixent **le taux** de la part départementale de la taxe d'aménagement applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. (...) Cette délibération peut également fixer les taux de répartition de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement. (...). Le taux de la part départementale de la taxe ne peut excéder 2,5 %. (...). La délibération est valable pour une période d'un an. Elle est reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans le délai prévu au premier alinéa* ».

12 Source : enquête FNCAUE 2014

13 Les réponses aux questions parlementaires font état d'un ou deux mois de retard, alors que la mission a recueilli sur le terrain des témoignages estimant ce retard à un semestre...

Jusqu'en 2012, en effet, le montant de la TDCAUE est identifiable ; il est publié dans une brochure annuelle du ministère (*documents papiers DGALN/DHUP remis pour 2011 et 2012*),

Or, à partir de 2013, il n'y a plus de données annuelles spécifiques relatives à la taxe pour les CAUE, car la taxe d'aménagement départementale est globale (ENS et CAUE). Par le biais de CHORUS, on peut connaître les montants totaux de la TA pris en charge par le comptable qui a la connaissance des montants reversés au département.

- Un circuit d'information complexe : la part communale et départementale de la taxe est calculée et liquidée par la DDT(M). Le comptable du département du terrain d'assiette (DDFIP) prend en charge les titres et le comptable du lieu où habite le redevable procède au recouvrement. Ce sont donc les DDFIP qui ont la connaissance précise des montants recouvrés et les communiquent aux départements.
- la reconversion des agents des directions départementales des territoires chargés de l'ADS vers la fiscalité de l'urbanisme prend forcément du temps : en effet ces derniers récupèrent l'intégralité de cette tâche, alors que les communes déjà chargées de l'ADS -les plus grosses- en assuraient jusque là une bonne part. Cette reconversion s'effectue en outre alors que le basculement de l'ADS « de base » vers les collectivités n'est pas achevé, et que les reprises d'effectifs sont d'ores et déjà très importantes¹⁴.
- en termes de rendement, le raccordement Chorus a eu lieu mi-juillet 2013 avec 2 mois de retard. Il a permis de liquider les permis délivrés depuis mai 2012. Toutefois, les titres n'ont été émis que 12 et 24 mois après la date de délivrance du permis (2 échéances) ; or, sous le régime de la TDCAUE, il n'y avait qu'une seule échéance, **ce qui a eu pour effet que les CAUE n'ont perçu en 2013 que la moitié des sommes dues**. Pour 2014, un rythme de croisière normal devrait être retrouvé (récupération de la 2ème échéance de 2012, de l'échéance unique ou de la première échéance de 2013). A noter cependant une baisse affichée de 25 % des permis de construire. A ce jour pour la seule année 2014 près de 798 444 517 euros ont été liquidés, toutes parts confondues. (Cumul 2013/2014 : 1 123 360 236 euros).
On peut bien sûr regretter qu'aucune étude d'impact de cette mesure n'ait été effectuée au moment de la réforme et que l'information sur cette baisse quasi mécanique n'ait pas été effectuée par le service en charge de sa gestion¹⁵ : son silence a contribué à accroître les inquiétudes locales, détournant les CAUE de réflexions plus utiles sur leur devenir et renforçant parfois une dépendance déjà forte vis-à-vis de conseils généraux qui, appelés à verser des subventions « de secours », ont pu en tirer prétexte pour des intrusions dans la gestion des structures.

14 voir instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 NOR : ETLL1413007J (Texte non paru au Journal officiel)

15 Une première réponse à la FNCAUE en date du 28 mai 2013 n'en fait nullement mention ; il faut attendre la réponse à la question orale du sénateur Pierre Camani (18 juin 2014) pour trouver cette explication pourtant simple de la baisse des ressources...

La mission estime donc que le ***problème de forte diminution de la ressource fiscale constaté en 2013 reste un problème conjoncturel***, dont elle mesure les conséquences sur les CAUE les plus fragiles, mais qui devrait trouver mécaniquement une solution de retour à un niveau comparable à celui qui existait dans l'ancien système. Cette analyse est corroborée par les estimations effectuées par la FNCAUE (évaluation à 61,5 M€ des sommes attendues pour l'exercice 2014) sur la base des estimations ministérielles de rentrées de la taxe.

II-2-2- Des difficultés plus profondes dans la structure des ressources

Cette transition difficile d'un système à l'autre a révélé (notamment quand les conseils généraux ont dû équilibrer les comptes mis en danger par la diminution brutale des recettes) des pratiques déviantes que la lettre du procureur général de la Cour des Comptes avait détectées dès la fin de l'année 2013, à partir des constats effectués dans 3 départements¹⁶ par la chambre régionale, qui a, en effet, noté « *une confusion entre la logique de reversement automatique d'une taxe spécialement affectée, et celle de libre détermination par le conseil général d'un montant de subvention attribué au CAUE* ».

En d'autres termes, un nombre significatif de conseils généraux (évalué en 2013 à 20 % du total !) attribue de façon plus ou moins discrétionnaire une simple subvention aux CAUE alors que la loi (article 331-17 du code de l'urbanisme) leur impose de manière très claire de se borner à **voter un taux** de taxe d'aménagement (assorti, de façon facultative d'un pourcentage de répartition de cette dernière entre les CAUE et la politique des espaces naturels sensibles) dont le produit sera affecté de façon automatique aux organismes ou politiques ainsi fléchés par le législateur.

La crise financière de 2013 a renforcé encore cette pratique puisque la mission a noté à cette occasion que les départements, dans plusieurs cas, avaient profité de cette situation pour se livrer à une analyse de la gestion de l'attributaire, liant la subvention à une politique de mobilisation de ses fonds propres (parfois jugés « d'un montant excessif »), ou encore conditionnant l'attribution d'un montant pluriannuel à une politique spécifique de gestion des moyens, des biens ou des personnels de la structure, ce qui ne regardait, en principe, que le conseil d'administration de cette dernière (où siègent -mais pas seuls- un nombre significatif de conseillers généraux).

Au-delà de cette anomalie fréquente et grave de fonctionnement, se pose de façon plus générale la question de l'équilibre relatif entre ressource affectée d'une part (ce qui s'apparente à des fonds d'État puisque ce dernier est régulateur en dernier ressort de la fiscalité), et, d'autre part, les recettes résultant d'aides ponctuelles et de « conventions » avec certains partenaires, au premier rang desquels les collectivités locales (communes, intercommunalités et départements), mais aussi parfois l'État (notamment au plan régional) ou des établissements publics comme l'ADEME (voir infra).

16 Il s'agit du Loiret, de l'Indre et du Cher.

OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES
Décembre 2013

A l'occasion de l'examen de la gestion des CAUE des départements de l'Indre, du Cher et du Loiret, la Chambre régionale des Comptes du Centre-Limousin a alerté le Procureur général près la Cour des Comptes sur l'obsolescence des statuts-types, d'une part, et sur les risques de difficultés de financement des structures, d'autre part. Ces observations concernent :

Obsolescence des statuts-type :

- La consultation obligatoire du CAUE (article 2), supprimée par la loi du 29 décembre 1981 ;
- La représentation du CAUE à la commission départementale d'urbanisme et à la conférence permanente du permis de construire (article 2), qui ont été abrogées ;
- La qualité des représentants de l'État au conseil d'administration, dès lors que le DDE et le DDAF n'existent plus (article 7) ;
- L'approbation du budget par le Préfet (article 15), et la désignation par ce dernier d'un agent comptable (article 16), ces deux procédures n'étant pas respectées, et semblant dépassées dans le contexte actuel de décentralisation.

Fonctionnement incertain des instances statutaires

- Assemblées générales et conseils d'administrations réunis de façon souvent irrégulières (nombre annuel de réunions et quorum non respectés) ;
- Absence de débat, au sein de ces instances, sur « des choix explicites d'orientation » des activités ;
- Délégations internes insuffisamment formalisées.

Modalités inappropriées de financement :

- L'absence d'imputation comptable dans la nomenclature budgétaire des conseils généraux, qui utilisent le cadre juridique et comptable relatif aux subventions aux associations ;
- Le non respect de l'obligation des conseils généraux de reverser la taxe perçue, au profit d'une libre détermination du volume de financement au CAUE.
- L'absence de texte imposant au conseil général un délai de reversement de la taxe perçue ;
- Du fait de cette déconnexion entre reversement de la taxe et montant perçu par le CAUE, l'absence de comptabilité claire sur la créance que le CAUE détient à l'égard du conseil général, lorsque ce reversement n'a pas été fait en totalité, et le risque d'abandon total ou partiel de cette créance par défaut d'information ou prescription ;

A ce titre, la Cour des Comptes recommande la clarification des modalités de détermination et de comptabilisation des financements apportés par les conseils généraux, par la fixation de la clef de répartition entre les deux composantes de la taxe d'aménagement.

La ressource fiscale, contrairement à une idée très ancrée, représente une part importante, mais *non exclusive* des ressources totales des CAUE : à peine plus des deux tiers, en moyenne nationale ; en 2013, année de transition quant à la réforme de la taxe d'aménagement, elle était même tombée à peine à plus de la moitié (54%) du total global des budgets des 92 CAUE¹⁷.

Au-delà de cette anomalie fréquente et grave de fonctionnement, se pose de façon plus générale la question de l'équilibre relatif entre ressource affectée d'une part (ce qui s'apparente à des fonds d'État puisque ce dernier est régulateur en dernier ressort de la fiscalité), et, d'autre part, les recettes résultant d'aides ponctuelles et de « conventions » avec certains partenaires, au premier rang desquels les collectivités locales (communes, intercommunalités et départements), mais aussi parfois l'État (notamment au plan régional) ou des établissements publics comme l'ADEME (voir infra).

La ressource fiscale, contrairement à une idée très ancrée, représente une part importante, mais *non exclusive* des ressources totales des CAUE : à peine plus des deux tiers, en moyenne nationale ; en 2013, année de transition quant à la réforme de la taxe d'aménagement, elle était même tombée à peine à plus de la moitié (54%) du total global des budgets des 92 CAUE¹⁸. Sans que la réforme actuelle de la taxe n'y ait aucune part, les permanents des CAUE passent ainsi une part non négligeable de leur temps à la recherche de sources de financement auprès des différents partenaires, ce qui s'écarte sensiblement de l'esprit qui prévalait lors de leur création.

Faut-il considérer cette évolution comme une « dénaturation » de l'esprit initial des CAUE, comme une atteinte potentielle à leur indépendance, ou au contraire comme la conséquence inévitable du développement de leurs missions (dont on verra plus loin l'importance) avec une multiplicité de demandeurs et (donc) de contributeurs ? Cette évolution est-elle finalement un gage de robustesse des structures dans leur ensemble, ou bien un facteur de fragilité de chacune des missions rémunérées qu'elles accomplissent (qui paye commande...) ?

Ne va-t-on pas assister, avec cette multiplication de « conventions » passées notamment avec les collectivités territoriales, à une *distorsion de concurrence* contraire au droit européen ? Ce point mérite approfondissement.

Le problème des difficultés financières des CAUE ne peut en effet se résumer à un changement complexe et mal maîtrisé de leur fiscalité : même une fois cette transition achevée, les missions des CAUE continueront de dépendre pour partie des partenariats qu'ils auront pu nouer et des services rémunérés qu'ils auront su rendre. Cette ingénierie financière est forcément redondante d'un département à l'autre. Ne pourrait-elle pas faire l'objet d'une mutualisation ?

17 Source : dépouillement des comptes de résultats de 70 CAUE au titre de 2013 opéré par la FNCAUE.

Toutefois, en ajoutant le poste « subventions de fonctionnement ou d'équilibre » (17 % qui résulte sans doute des « secours » apportés par les conseils généraux à l'occasion de cette année difficile, on arrive à un taux global de 71 %: *presque un tiers des recettes des CAUE n'a aujourd'hui plus le moindre lien -direct ou indirect- avec la fiscalité qui les a définis à l'origine.*

18 Source : dépouillement des comptes de résultats de 70 CAUE au titre de 2013 opéré par la FNCAUE.

Toutefois, en ajoutant le poste « subventions de fonctionnement ou d'équilibre » (17 % qui résulte sans doute des « secours » apportés par les conseils généraux à l'occasion de cette année difficile, on arrive à un taux global de 71 %: *presque un tiers des recettes des CAUE n'a aujourd'hui plus le moindre lien -direct ou indirect- avec la fiscalité qui les a définis à l'origine.*

II-3- De nombreuses institutions au service de la qualité architecturale, urbaine et environnementale

Les CAUE ne sont pas en situation de monopole sur leurs missions dans les territoires.

II-3-1- Un foisonnement de partenaires et d'institutions à spécialisation fonctionnelle ou territoriale

Parmi les organismes de la sphère publique ou parapublique qui participent à ce service, il y a lieu de distinguer ceux qui contribuent à la sensibilisation et à la formation des particuliers et des collectivités, et ceux qui interviennent directement sur les territoires :

Au niveau territorial :

- Les 33 « **maisons de l'architecture** », réparties sur l'ensemble du territoire (chefs-lieux de région et de certains départements) et regroupées dans un réseau national, fonctionnent grâce à l'engagement de leurs membres et à des partenariats publics et privés. Elles bénéficient du soutien du Ministère de la culture et de l'ordre des architectes pour l'organisation d'expositions, des débats, d'actions pédagogiques, ou de publications, destinées à « l'usager d'architecture » et au citoyen en général. Des recoupements existent parfois avec les CAUE, notamment sur les actions pédagogiques.
- les **écoles nationales supérieures d'architecture et de paysage** n'ont pas d'action directe vers les territoires, mais leurs étudiants investissent souvent, certains espaces pour en étudier ou en projeter l'évolution, sous forme d'ateliers encadrés, dans le cadre de leur cursus de formation. Si les écoles sont actuellement peu présentes sur le champ de la formation continue, certaines, comme celle de Nantes, à travers le Pôle Atlantique et en lien avec le CAUE, envisagent de s'y impliquer davantage.
- le réseau des associations nationales/départementales d'information sur le logement (**ANIL-ADIL**). Fondé en 1975, ce dernier regroupe 71 associations rassemblant les acteurs du logement à l'échelle du département. Les ADIL, dotées d'un agrément délivré par l'échelon national, sont chargées de diffuser les informations de toutes natures relatives au logement : les économies d'énergie et la qualité architecturale des constructions font bien sûr partie des messages transmis.
- l'**agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)** établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créée en 1991 et placée sous la tutelle des ministères de la recherche de l'écologie, qui a pour vocation de susciter, animer, coordonner ou faciliter des opérations pour la protection de l'environnement et la maîtrise de l'énergie. Les directions régionales de l'ADEME ont mis en place des espaces info énergies (EIE), dont 16 sont portés par les CAUE.
- les **agences d'urbanisme**, au nombre de 53, constituent un réseau en continuel développement (25 % ont été créées depuis 2001) dont les agglomérations (et les communes qui les constituent) sont à l'initiative. Leurs missions de contribution à

l'émergence de projets urbains et à l'élaboration des documents de planification sont définies à l'article L 121-3 du code de l'urbanisme. Leur répartition est toutefois inégale sur le territoire, puisque leur création dépend de la volonté des collectivités locales. Même si leurs domaines géographiques d'interventions totalisent 36 millions d'habitants, ils ne concernent ainsi que 43 départements.

- les **parcs naturels régionaux (PNR)** sont au nombre de 50 aujourd'hui ; leur développement, constant depuis 1967, leur permet désormais de couvrir 15 % du territoire national avec 4 300 communes rurales et de rassembler quelque 2000 techniciens pluridisciplinaires de l'aménagement de l'espace. Sur le plan juridique, il s'agit de groupements de collectivités locales (syndicats mixtes) créés à l'initiative exclusive des régions et bénéficiant d'un label d'État conféré par décret. Les collectivités qui en sont membres établissent un projet de territoire matérialisé par une « charte » avec laquelle les documents d'urbanisme doivent être « compatibles ». S'ils sont constitués d'espaces de faible densité de population, le système des « villes portes » contributrices au budget du parc tout en étant hors de son périmètre permet aux agglomérations limitrophes de contribuer financièrement à leur fonctionnement. Les PNR ne peuvent toutefois être créés que sur des territoires « remarquables » par leur biodiversité et leur paysage.

Chacun des réseaux investit donc une partie territoriale (parcs, agences d'urbanisme...) ou fonctionnelle (maisons de l'architecture, écoles, ADIL...) du domaine d'activité des CAUE, mais jamais l'ensemble des domaines ni une partie aussi importante du territoire national (la couverture territoriale des CAUE est largement supérieure à celle des autres réseaux).

Ce panorama des compétences en aménagement qualitatif de l'espace doit être évidemment complété par les *services déconcentrés de l'État* et les *services techniques des collectivités territoriales*, dont le rôle est évidemment important dans ce domaine

- les services de l'État sont certes en perte d'effectifs sinon parfois de compétence, et développent une tentation de repli sur leurs « spécialités » au détriment du territoire « ordinaire » (territoires « à enjeux » pour les DDT, espaces protégés au titre du code du patrimoine ou de l'environnement pour les STAP) ;
- les services des collectivités, sont à la fois de plus en plus compétents sur le plan technique, mais souvent *trop parcellisés*, dès que la structure acquiert une certaine taille, ce qui les handicape pour mener à bien un projet interdisciplinaire ou même en définir le cahier des charges. Les métiers de la qualité de l'espace (urbanistes, architectes, ou paysagistes) y sont encore très peu nombreux et dépourvus de statut d'emploi adapté¹⁹.
- Ainsi que, bien entendu, les professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages. Les professionnels libéraux rencontrés par la mission (conseil national de l'ordre des architectes, fédération française du paysage) ont émis l'opinion que « *la commande privée en architecture, urbanisme ou paysage est largement suscitée et facilitée par une ingénierie publique suffisamment puissante et structurée, intervenant en amont de cette commande* ». Ainsi, loin d'évoquer une concurrence potentielle des CAUE sur leurs missions, ces professionnels estiment que les CAUE ont un rôle facilitateur.

¹⁹ il n'existe que des « ingénieurs territoriaux » dans la fonction publique territoriale...

La plate-forme d'ingénierie mutualisée en Isère

Depuis quelques mois, à l'initiative du Conseil général de l'Isère, une plate-forme d'ingénierie mutualisée est progressivement mise en place. Dix organismes parapublics, compétents en matière d'urbanisme, d'architecture, d'économie, de logement et d'énergie, dont le CAUE 38, y participent.

Cette plate-forme a vocation à travailler sur le *projet* : elle permet en effet à chacun de ces organismes, de compétence et de fonctionnement différents, de travailler en complémentarité, en proposant aux collectivités territoriales du département une entrée commune, qui mobilise l'expertise coordonnée des professionnels présents dans chacun de ces organismes.

Chacun garde son indépendance : le CAUE, comme, par exemple, l'agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise ou l'ADIL ont gardé leur autonomie de financement et d'organisation.

Trois axes de travail ont été ouverts pour l'assistance aux collectivités territoriales :

- l'accompagnement des projets sur les plans de l'aménagement, de l'habitat, du foncier, des énergies et de l'économie ;
- l'organisation du conseil aux particuliers, pour la rénovation ou la construction, intégrant, outre la qualité architecturale et d'insertion dans l'environnement, les dimensions économique, juridique et sociale.
- l'observation, pour la mise en place d'une banque de données utile à toute étude urbaine.

Un chargé de mission, rémunéré par la taxe d'aménagement, anime cette plate-forme, pilotée collégialement par les organismes et le Conseil général. En amont du projet, elle se définit comme *plate-forme d'ingénierie de définition*.

Le caractère récent de cette expérience ne permet pas d'en tirer le bilan, mais le CAUE 38 y voit une légitimité accrue de ses interventions, grâce à la qualité des partenariats noués avec les autres partenaires départementaux.

Au niveau national :

- **La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP)**, organisme créé par l'État en 1977 pour favoriser l'amélioration de la qualité architecturale des bâtiments édifiés pour le compte des collectivités publiques. La MIQCP est une structure de conseil et d'assistance aux maîtres d'ouvrage publics, qui intervient à titre gratuit. Elle publie des ouvrages pédagogiques ayant valeur de recommandations sur des points concernant le cadre juridique et technique dans lequel évolue la maîtrise d'ouvrage publique, organise des journées de sensibilisation et de formation, met à disposition un site internet et une assistance téléphonique, et participe à la demande des collectivités publiques à des jurys de concours. Ses missions sont centrées sur la conduite de la maîtrise d'ouvrage : de ce fait, un CAUE peut prendre l'initiative d'associer la MIQCP sur des projets complexes. L'équipe, restreinte, de la Mission est appuyée par un réseau de 50 architectes consultants. De ce fait, une complémentarité plus étroite avec les CAUE devrait être recherchée.
- **La Cité de l'architecture et du Patrimoine (CAPA)**, établissement public national dont une partie des missions, sur la formation des publics, la promotion et la

visibilité de la création architecturale contemporaine et la mise à disposition de ressources pour les professionnels, recoupe celles des CAUE. Pour autant, il n'existe que peu d'actions menées en commun, et on peut regretter que le foisonnement de réalisations et d'outils de promotion et de sensibilisation produits par les CAUE ne trouve pas place dans un tel établissement.

II-3-2- Renforcer les coopérations

Devant un tel foisonnement, on pouvait craindre des empiètements voire des conflits d'intervention sur certains territoires ou certains projets (solutions divergentes ou opposées, concurrence entre plusieurs intervenants pour l'intervention dans une même collectivité...).

Certes, la mission, dans ses entretiens avec les têtes de réseau concernés tout comme lors de ses visites de terrain, n'a pas noté de difficultés relationnelles entre ces différentes institutions qui s'accordent au contraire sur leur complémentarité voire sur les alliances fructueuses qu'elles peuvent nouer au service de la qualité de l'espace.

Convaincre un élu local est en effet souvent l'affaire de plusieurs voix convergentes ; une bonne pratique peut être diffusée au-delà du territoire protégé où elle a été expérimentée²⁰ : dans un domaine où la culture commune tient une large part, le caractère informel des relations peut avoir ses limites : des partenariats seraient nécessaires pour consolider ou généraliser certaines coopérations qui se sont avérées fructueuses²¹.

Parmi cette variété d'opérateurs, les CAUE se caractérisent par une pluralité des modes d'intervention (de la sensibilisation à la formation et au conseil), par la couverture territoriale la plus développée (9 départements non couverts, à comparer aux 58 du réseau des agences d'urbanisme), enfin par l'interdisciplinarité des approches (architecture, urbanisme, paysage, mais aussi plus récemment énergie et écologie). Cette dernière caractéristique peut leur conférer un rôle important dans la mise en œuvre territoriale des politiques nationales.

II-4 Les nouvelles commandes nationales adressées aux territoires : les CAUE peuvent-ils en être les relais ?

Les CAUE sont aujourd'hui les seules structures de proximité, notamment dans le secteur rural, ayant une action dans la durée leur permettant de relayer *potentiellement* les politiques nationales émergentes. Ils se positionnent dans un nombre significatif de territoires, comme des acteurs de la transition énergétique et écologique, ainsi que des chantiers de qualité architecturale urbaine et paysagère récemment lancés par le gouvernement.

20 Les deux PNR de la Chartreuse et du Vercors ont ainsi mis en place un atelier d'urbanisme avec les 3 CAUE de la Savoie, de l'Isère et de la Drôme : les bonnes pratiques inventées sur le territoire des Parcs ont ensuite été mises en œuvre sur les 3 départements hors PNR par leurs CAUE respectifs.

21 Cas d'une convention nationale en cours de mise au point entre la FNCAUE et l'ADEME, qui fait suite à de nombreuses expériences réussies dans plusieurs régions, mais aussi à une certaine ignorance réciproque constatée dans d'autres

Dans le cadre de la mise en œuvre de la transition écologique, la qualité architecturale, urbaine et paysagère est plus que jamais une nécessité : elle est en effet un facteur important de l'adhésion des populations à ces politiques, par les aménités offertes, par l'apport économique de cette qualité (via le tourisme notamment), et par son impact social (lien entre qualité du cadre de vie et santé publique).

II-4-1- Rôle potentiel des CAUE dans la transition énergétique

L'ADEME, opérateur principal de l'État dans cette transition, ne s'y est pas trompée : elle a parfaitement identifié le double apport du réseau des CAUE dans cette politique : sur les formes urbaines, et sur la qualité architecturale.

Une première convention entre l'ADEME et la FNCAUE a été signée en 2009 (une autre est en cours de finalisation). Elle porte sur les deux sujets de rapprochement qui demeurent aujourd'hui encore les éléments constitutifs de la coopération des deux organismes :

- la consommation énergétique des bâtiments : 16 CAUE sont « espaces info-énergie »(EIE), membres de ce réseau animé par l'ADEME.

Le PREH (plan de rénovation énergétique de l'habitat) mis en place fin 2013 redonne de l'actualité à cette mission et renforce cette convergence « naturelle » entre l'ADEME et le CAUE, qui ont l'avantage de proposer aux particuliers une approche d'ensemble intégrant la qualité architecturale du bâtiment et ses performances énergétiques.

- l'urbanisme durable : les CAUE déclinent, sur le terrain, l'« approche environnementale de l'urbanisme » (AEU) méthode de travail développée par l'ADEME pour promouvoir des formes urbaines moins consommatrices d'espaces, donc moins génératrices de déplacements énergivores.

Cette dernière collaboration a été jugée très fructueuse de part et d'autre, l'ADEME appréciant l'apport des CAUE sur les « nouvelles formes urbaines durables » et l'approche par la qualité du cadre de vie, sur laquelle l'Agence manque de références et de capacités d'intervention.

Par ailleurs, Il faut noter que le député Patrick Bloche, dans son rapport d'information sur la création architecturale (juillet 2014), préconise d'intégrer les CAUE aux plate-formes de la rénovation énergétique (préconisation 35). Cette mesure, par l'effet levier que joue le CAUE auprès des particuliers, permettrait de donner plus de visibilité à la profession d'architecte, en facilitant l'orientation des particuliers vers l'architecte.

II-4-2- Nouvelles missions pressenties au service de la qualité architecturale

Le projet de loi « Culture » en cours de préparation, prévoit un important volet relatif au patrimoine, comprenant une relance de la politique de qualité architecturale, qui doit aller de pair avec la politique de production de logements poursuivie par le gouvernement.

Le constat est fait qu'en dessous du seuil obligatoire de recours à l'architecte, les particuliers sont démunis de toute forme de conseils, ce qui les conduit trop souvent à adopter des solutions standardisées de constructions, sans rapport avec le caractère du lieu d'implantation, que ce soit dans un environnement déjà bâti, ou dans des espaces de faible densité.

L'avant-projet de loi prévoit de rétablir le conseil obligatoire des CAUE qui était en place jusqu'en 1981 en deçà de ce seuil (cf supra I-2) . Ce rétablissement est toutefois limité aux communes comprenant des espaces protégés aux titres du code du patrimoine ou du code de l'environnement ; il s'agit, dans ces communes, indique la direction générale des patrimoines, « *d'éviter que seuls les périmètres protégés fassent l'objet d'une attention à la qualité des constructions* ».

Si l'intention ainsi affichée permettrait opportunément d'éviter un effet de limite trop brutal entre espace protégé et espace communal limitrophe « hors statut », la mission s'interroge toutefois :

- sur le principe-même de cette limitation aux seules communes possédant un patrimoine protégé, qui lui semble contradictoire avec l'objectif général de qualité de l'architecture, qui doit être poursuivi sur l'ensemble du territoire national ;
- sur la faisabilité opérationnelle de cette mesure, que l'ensemble des CAUE rencontrés, ainsi que leur fédération nationale, estiment irréaliste en termes de plan de charge des équipes²² .
- sur le caractère obligatoire de l'avis, en contradiction avec la démarche volontaire qui a toujours prévalu, qui risque de ramener le conseil à une démarche administrative « de plus », amoindrissant ainsi l'impact du travail du CAUE.
- Enfin, sur l'opportunité d'imposer, par la loi, les modalités d'exercice du conseil aux particuliers par les CAUE, en contradiction avec la nature de ces structures, dont la gouvernance est partagée avec les collectivités territoriales, et dont la variété des approches est fondée sur l'analyse fine des territoires.

Au-delà de l'appréciation à porter sur ses modalités, cette mesure particulière s'inscrit bien dans une relance générale de la politique de qualité de l'architecture, non limitée aux périmètres réglementairement soumis aux avis des architectes des bâtiments de France : les courriers en date du 7 octobre 2013 adressés en ce sens par la ministre aux présidents des CAUE et aux directeurs régionaux des affaires culturelles annoncent très clairement cette orientation : ils prévoient en particulier un conventionnement expérimental DRAC-CAUE dans 3 régions expérimentales (Aquitaine, Pays de la Loire et Lorraine). Les résultats obtenus dans ces régions-test seront, bien sûr, à prendre en compte pour choisir les meilleures options possibles sur la relance du conseil architectural.

Par ailleurs, Il faut noter que le député Patrick Bloche, dans son rapport d'information sur la création architecturale (juillet 2014), préconise de recueillir obligatoirement le conseil du CAUE lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (proposition 22), et ce afin de favoriser une architecture de qualité.

En tout état de cause, il s'agit bien là d'une commande publique forte et nouvelle aux CAUE.

II-4-3- Relais indispensable dans la relance de la politique paysagère

Une communication sur la « reconquête des paysages » présentée en Conseil des Ministres du 25 septembre 2014 par la ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, et comportant 10 leviers d'action ambitieux, devrait remobiliser les acteurs de ce domaine et leurs réseaux, dont les CAUE font partie depuis l'origine²³.

²² L'étude d'impact, qui prévoit que cela engendrerait 80 000 conseils supplémentaires par an, semble prendre pour hypothèse que seuls les secteurs concernés seraient pris en compte, faute de moyens supplémentaires.

²³ La FNCAUE fait ainsi partie des premiers signataires du «manifeste pour les paysages» publié

On compte ainsi aujourd'hui 103 paysagistes en activité dans les CAUE²⁴. Outre ce réservoir (à peu près inégalé numériquement) de compétences, les CAUE peuvent en effet apporter à cette mobilisation les cinq atouts suivants :

- l'ancrage territorial, déjà noté comme un avantage sur d'autres sujets, est particulièrement approprié pour mettre en œuvre la dimension participative de la méthode d'élaboration du projet de paysage ;
- le positionnement de conseil correspond bien à une approche paysagère par définition très peu normative;
- les équipes pluridisciplinaires, caractéristiques des CAUE, sont bien en phase avec cet autre trait distinctif de l'approche paysagère, qui est le travail en commun avec les autres professionnels (présents dans les équipes des CAUE) en vue de l'intégration de compétences multiples;
- l'intervention à différentes échelles territoriales (du conseil pour l'aménagement d'un édifice ou d'un espace public à l'analyse paysagère préalable à un SCOT, voire à l'implication dans un atlas départemental), correspond bien à l'évolution actuelle du métier-même de « paysagiste-concepteur »;
- la vision et les savoir-faire pédagogiques, caractères fondateurs des CAUE, se développent actuellement en direction des élus locaux, leur acculturation étant un enjeu majeur, puisque le paysage est avant tout une politique de territoire.

Ainsi, s'il existe une véritable évolution du paysage institutionnel qui servait de cadre aux CAUE, la mission a analysé, en revanche, que la crise financière qu'ils traversent est plus conjoncturelle que structurelle (même si elle a révélé des dysfonctionnements et des évolutions dans le processus de financement lui-même). Elle a aussi noté avec intérêt la pluralité des institutions ayant vocation à promouvoir la qualité des aménagements sur tout ou partie des territoires et la position stratégique qu'y détiennent, de fait, les CAUE.

La mission note également qu'une institution comme le CAUE, dont les ressources restent (en dépit d'une certaine diversification) directement fonction du nombre de constructions et d'aménagements, donc issues majoritairement des territoires à forte densité de population, remplit *une fonction redistributrice de ces richesses*, sous forme d'ingénierie (de temps-agent) au profit des espaces de moindre densité ; son action s'exerce en effet de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (et même dans la plupart des cas, de façon plus accentuée sur les territoires moins peuplés qui disposent de moins de ressources d'ingénierie).

Elle estime donc que l'hypothèse de CAUE dont l'action serait cantonnée, par l'évolution institutionnelle rappelée ci-dessus, aux seuls espaces ruraux pourrait constituer une régression par rapport à la solidarité villes-campagne dont ils sont actuellement un instrument, mais aussi par rapport au rôle de relais territorial qu'ils peuvent être amenés à jouer du fait de leur ancrage sur la quasi-totalité de l'espace métropolitain et ultra-marin.

en 2006, puis du collectif, composé d'associations et organismes publics et privés, qui a organisé en février 2007, au Conseil Economique et Social à Paris, une grande manifestation intitulée **les États Généraux du Paysage**. Le **Collectif Paysage(s)** poursuit ses travaux depuis cette date. La FNCAUE en est l'animateur technique depuis 2008.

24 Source : enquête FNCAUE 2014

Que se passe-t-il en l'absence de CAUE ? Le cas de la Vienne.

Témoignage de la DDT :

On constate une carence évidente en sensibilisation et en acculturation sur la qualité de l'espace des élus comme des particuliers dans le département. Le palliatif des architectes-consultants ou des architecte et paysagiste conseils de la DDT est largement insuffisant.

De même des retards sont observés dans la promotion de la qualité de l'espace via les documents d'urbanisme ; on ressent là aussi l'absence d'un CAUE, le conseil général n'ayant ni la volonté ni les moyens de s'y substituer.

Témoignage du STAP :

Le poids du conseil et de la pédagogie est très lourd sur le plan de charge du STAP en l'absence d'une diffusion de la culture architecturale qui pourrait être assurée par un CAUE

Faute de temps, les Services de l'État ne peuvent que « réagir » sur des projets déjà bouclés et dans le seul cadre de leur mission régalienne, donc le plus souvent trop tard, et avec une réaction d'incompréhension de l'interlocuteur, élu ou particulier.

L'équipe du STAP ressent donc un grand sentiment d'isolement dans les messages qu'elle délivre : intervention amont sur les projets, culture de l'espace et de la qualité architecturale.

Avis de la Préfète :

Elle regrette l'absence de vue d'ensemble de l'aménagement. Le département a longtemps fonctionné avec des opérations de développement très ponctuelles souvent efficaces (Futuroscope), mais peu liées au territoire lui-même. La Vienne se caractérise ainsi par un déficit de culture de l'espace. Il va de soi que la diffusion d'une telle culture est nécessairement lente : là où ils sont en place, les CAUE en sont des vecteurs efficaces.

Elle observe, de par ses expériences préfectorales antérieures, que les CAUE permettent au élus d'avoir « *une culture pluridimensionnelle de l'aménagement* » et non une vision univoque, à partir de la résolution apparente de problèmes ponctuels, et par des techniques identiques quel que soit l'espace considéré, son caractère, son histoire...

III- État des lieux : missions et financements

III-1-Les fondamentaux

Les CAUE, un objet administratif atypique

Nés de la volonté du législateur en 1977 d'apporter une aide aux candidats à la construction et aux collectivités territoriales, et de promouvoir, au plus proche du terrain, la qualité de l'architecture et des paysages (voir encadré), les CAUE ont un spectre d'activités large, et **vocation à intervenir sur l'ensemble de la « chaîne »** du projet architectural ou urbain : conseils aux collectivités territoriales et aux particuliers pour améliorer la qualité des programmes et des constructions, sensibilisation et information des publics, diffusion de la culture architecturale, urbaine, environnementale, formations des maîtres d'ouvrage et des professionnels et agents des administrations. Ils représentent, par leur implantation départementale, l'expérience acquise depuis plus de quarante ans et par les missions qu'ils mettent en œuvre, un point d'appui essentiel de la politique nationale en faveur de ces secteurs.

Un financement par une taxe affectée

Les CAUE, dès leur origine, sont **financés par une taxe affectée**, prélevée à l'occasion des permis de construire. L'originalité d'un tel dispositif, qui lie recherche de la qualité des futures constructions et aménagements à l'activité de la construction dans chaque département mérite d'être soulignée. Celui-ci, malgré ses difficultés, fonctionne depuis le départ, et sa pérennisation constitue indéniablement une priorité. Dans un contexte de volonté de réduction des dépenses publiques, et de simplification des procédures pour développer la construction de logements d'une part, de redistribution des compétences entre collectivités départementale et régionale d'autre part, le maintien de la partie de la taxe d'aménagement qui finance le fonctionnement des CAUE, dont le taux représente en moyenne 0,39 %, devient un enjeu important.

Une démarche volontaire

Paradoxalement, s'agissant d'une mission relevant de l'intérêt général, les CAUE sont des associations dont l'existence est conditionnée par **l'adhésion des conseils généraux à l'objet et à la démarche des CAUE**, ce qui se traduit par le vote d'une taxe, et non sur une obligation d'en créer un. Le caractère volontaire, fondé sur l'adhésion et la conviction, fait écho à l'esprit des « pionniers », qui, dans les années quatre-vingt, ont supprimé l'obligation de consultation des CAUE pour toute demande de permis de construire en dessous du seuil de recours obligatoire à un architecte, prévu dans la loi de 77. Ils ont considéré que l'objectif poursuivi, basé sur la pédagogie et le conseil, relevait avant tout de la persuasion, et non d'une démarche administrative obligatoire.

III-2- Missions et activités des CAUE : les résultats de l'enquête 2014

Dans le cadre de la mission conjointe d'inspection MCC/MEDD, l'IGAC a élaboré un questionnaire d'enquête visant notamment à mieux apprécier, de façon quantitative, les poids respectifs et relatifs moyens des différentes activités développées en 2013 par les CAUE. Aussi limité soit-il, l'objectif de cette enquête est sensiblement différent de celui des enquêtes menées jusque-là par la FNCAUE, et qui visaient des comptages de structures.

La méthode

Un questionnaire a été diffusé par l'intermédiaire de la FNCAUE au début du mois de septembre.

60 % des CAUE y ont répondu, avec des variations dans la précision des réponses dues à la fois à la non disposition, pour certains, d'une comptabilité analytique suffisante (40 % des répondants) et à la nouveauté d'un exercice qui les obligeait à engager une évaluation des procédures et des moyens consacrés à leurs activités.

Par ailleurs, étant donné les contraintes de délais impartis à la mission, il n'a pas été possible de pousser le détail de l'enquête jusqu'à tenter de déterminer une pondération différenciée des champs thématiques d'intervention des CAUE (architecture, énergie, paysage, etc.). La doctrine des CAUE étant celle d'une « approche globale », il n'est pas certain en outre qu'une telle demande ait pu être satisfaite ni même qu'elle soit pertinente.

Les résultats de cette enquête ne peuvent donc prétendre ni à l'exhaustivité ni à une correction absolue, et il ne saurait être question non plus de représentativité.

Comme on le verra, les chiffres moyens obtenus par cette enquête recouvrent souvent des disparités importantes dans le réseau des CAUE. Ils portent, en effet, sur un « CAUE moyen » qui employait en 2013 un peu **plus de 8 ETP**. A titre indicatif, le CAUE de la Creuse en a 3, celui du Cantal 3,5, celui de la Gironde 21 et celui du Maine-et-Loire 24, celui de la Gironde 30.

III-2-1 Quantification moyenne des activités

Conseil aux candidats à la construction (particuliers, promoteurs, aménageurs, bailleurs sociaux):

Le conseil aux candidats à la construction, dès lors que le projet se situe en dessous du seuil de recours obligatoire à un architecte, constitue dans la loi de 77 la condition nécessaire à la qualité des constructions, à leur insertion dans l'environnement et au respect des paysages rural et urbain. Cette obligation a été supprimée en 1981 (voir supra I-2).

Le conseil préalable aux candidats à la construction, notamment en milieu rural, dans le cadre de projets de maisons individuelles dans des lotissements notamment, est jugé utile par tous les CAUE interrogés, mais, par manque de moyens (et définition d'autres priorités également), cette activité ne représente que 13 % de l'activité des structures. Contrairement à une idée reçue, très peu de CAUE ont abandonné cette mission : elle est au cœur d'une démarche d'accompagnement, « *plus social qu'architectural parfois !* »

(Bruno Letellier, directeur du CAUE 49).

La question de la valeur ajoutée du conseil est en revanche posée, et plusieurs CAUE considèrent qu'il est plus efficace de le cibler dans des territoires sensibles, là où le CAUE est déjà présent auprès de collectivités territoriales à travers des conventions (Isère, Hauts-de-Seine). Dans ce cas, les architectes du CAUE assurent leurs permanences sur place.

Les conseils aux particuliers sont toujours gratuits.

Le CAUE moyen a réalisé **810 actions** de conseil dans ce secteur. Mais, par comparaison, le CAUE du Cher 50, celui du Lot-et-Garonne 230, ceux du Gard 1987, de Gironde 2002, de Saône-et-Loire 2990.

En moyenne **250 jours/homme** (hors fonctions support) ont été consacrés à cette activité. Ici aussi, la moyenne recouvre une grande dispersion : Loiret 16j/h, Haute Saône 77 j/h, Puy de Dôme 113 j/h, Côtes d'Armor 225 j/h, Loire Atlantique 507 j/h, Gard 701 j/h.

S-Pass Territoires, un outil qui transforme le conseil ?

Depuis plus de dix ans, le CAUE du Nord, conscient de la difficulté de répondre à toutes les demandes, a construit un outil numérique mettant à disposition de tous les acteurs, des ressources disponibles sur les territoires.

S-Pass Territoires est une plate-forme collaborative d'information, de réflexion et d'échanges sur les sujets liés aux territoires.

Cet outil a pour vocation, selon Bruno Poncelet, directeur du CAUE, « *d'associer la connaissance et la compréhension du patrimoine, sa localisation et la capacité à partager avec les habitants : comprendre, agir, transmettre* ».

La plate-forme S-Pass Territoires s'enrichit des apports de chacun : professionnels, élus, habitants, maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, chacun peut y apporter sa contribution. Elle capitalise sur les diagnostics et les projets que chacun y intègre. Elle fonctionne comme un « wikipedia » du territoire.

Outil participatif, fédérateur de communautés qui défendent la qualité architecturale, urbaine et paysagère, S-Pass Territoires peut être comparé à un réseau social auquel on souscrit. Elle est fondée sur un logiciel cartographique (SIG) qui fournit une représentation du territoire à l'échelle choisie.

Enfin, la plate-forme permet de diffuser, en fonction des besoins, des données : photos, plans, textes.

14 CAUE ont signé, avec la FNCAUE, un protocole d'accord pour une utilisation de cette plate-forme sur leur territoire, basée sur des « *principes de coopération, d'apports mutuels et de cogestion en vue d'un bénéfice commun* ». L'objectif est de modéliser une ressource pour les missions de conseil.

D'autres CAUE n'ont pas adhéré à ce protocole, estimant qu'aucun outil ne pouvait se substituer à la richesse et à la complexité d'une relation singulière entre un porteur de projet et un CAUE.

Conseil aux collectivités

L'activité de conseil aux collectivités représente la première activité des CAUE, pour 43 % de leur temps passé. Il s'agit de conseils qui s'adresse prioritairement à des communes ou EPCI peu importants, qui n'ont pas les services administratifs et techniques suffisants. Les Parcs naturels régionaux sont aussi demandeurs de conseils. Ces activités sont très diverses, et peuvent concerner le conseil en amont pour l'élaboration de documents d'urbanisme, l'accompagnement de projets urbains, création d'un nouveau quartier, densification de zones pavillonnaires, analyse et diagnostic d'un quartier, accompagnement d'une opération de logements neufs, accompagnement d'un projet intégrant la transition énergétique, ou encore conseils de développement de l'agriculture péri-urbaine, présence dans des jurys, etc...

Le rôle des CAUE est toujours très en amont des projets, et sert à mieux définir les problématiques et les enjeux. C'est souvent à partir de l'intervention du CAUE qu'un maire ou président d'EPCI fera appel à un architecte ou paysagiste libéral, sur la base d'une demande claire.

Les CAUE, outils de développement de l'urbanisme participatif ?

Si le code de l'urbanisme (article L-300-2) impose une concertation associant les habitants, les associations locales, et toute personne concernée pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme, les modalités de cette concertation sont laissées à la libre appréciation des élus.

La participation des habitants, dans la phase d'élaboration des plans d'urbanisme, mais aussi à une échelle plus réduite pour une opération d'urbanisme modifiant un quartier, un espace public, est un enjeu important du vivre ensemble. Sa conduite permet en effet aux élus de partager les enjeux du développement urbain avec la population, de ne pas en faire des questions de spécialistes dès lors qu'ils concernent la vie quotidienne de tous, de les faire comprendre, de les amender le cas échéant, et finalement, d'aboutir à une appropriation plus grande de la forme urbaine. Elle est aussi un facteur de sécurisation des processus, en plaçant le débat en amont du projet, et non après la décision.

Plusieurs CAUE ont développé des outils d'assistance aux élus pour ces phases de concertation active en amont de projets urbains.

Ainsi, par exemple, le CAUE des Hauts-de-Seine a réalisé, à la demande des élus de Bagneux et de l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU), des journées d'information et d'échange sur le projet de rénovation du quartier des Blagis, construit dans les années 70 : *« expliquer les enjeux urbains, faire comprendre l'intérêt d'une densification, former les habitants et les élus pour qu'ils comprennent et s'approprient les changements... dans un quartier où 500 logements sont détruits et 3000 construits, l'enjeu est de taille ! »* (Jean-Baptiste Soulé, directeur du CAUE).

Seul le CAUE, grâce à une approche culturelle et pédagogique, à sa capacité à prendre en compte les enjeux de manière transversale, est à même de mettre en œuvre un tel processus, dans un climat de confiance avec les habitants et les élus, et dans un objectif affirmé de défense de l'intérêt public.

Les conseils aux collectivités territoriales font souvent l'objet de conventions avec les CAUE. Elles peuvent prévoir le versement d'une somme forfaitaire, sous forme d'adhésion au CAUE, ou le paiement d'un dédommagement correspondant aux frais engagés par le CAUE. Ces conventions ont souvent pour rôle de proposer un ensemble de services : conseils aux particuliers et à la collectivité, mise en place d'outils type cahiers de recommandations, opérations de sensibilisation ou de formations.

En 2013, le CAUE moyen a conseillé **93 collectivités** (communes, EPCI, CG), les communes représentant 80 % de ce total. Dans chaque département, le nombre de communes conseillées a représenté 30 % du nombre total des communes.

Le temps moyen passé par collectivité est de 8 j/h, soit une activité **740 jours/homme** par CAUE.

Ici aussi, les écarts réels de jours/homme consacrés à cette activité dans l'ensemble des CAUE peuvent être importants.

Formations

Cette activité des CAUE s'adresse aussi bien aux professionnels (architectes, paysagistes, etc.) qu'aux élus et fonctionnaires des collectivités du département. Très peu de données existent sur les contenus et les publics visés, donnant ainsi le sentiment d'un très grand pragmatisme, à quelques exceptions près. S'agissant d'une des quatre missions fondatrices des CAUE, la mission recommande d'aborder ces actions dans un cadre plus défini :

- du point de vue des contenus, avec une réflexion stratégique sur les besoins et la manière dont on peut y répondre sur un plan régional et national, en lien avec tous les organismes qui sont actifs dans ce domaine : écoles nationales supérieures d'architecture, conseils de l'ordre des architectes, syndicats, organismes privés...
- du point de vue administratif et financier, pour que ces cycles de formation continue entrent dans les cadres définis de la formation professionnelle continue, et bénéficient des outils et des financements correspondants.

A ce titre, certaines initiatives au plan régional méritent d'être soulignées, comme, par exemple, celle du Pôle Atlantique (voir encadré).

Il faut en outre souligner que Patrick Bloche, dans son rapport d'information sur la création architecturale (juillet 2014), préconise le développement des actions de formation des élus en charge de l'urbanisme : la création de pôles régionaux est susceptible de répondre à cette demande.

En 2013, en moyenne, les CAUE ont organisé **7 actions** de formation pouvant se développer sur plusieurs journées.

150 élus en moyenne ont participé à ces formations par département (mais 74 dans le Loiret, 110 en Haute-Savoie, 238 en Maine-et-Loire, 900 dans la Drôme).

Le temps moyen consacré à cette activité aura été de **110 jours/homme**.

Une initiative fédératrice : le Pôle Atlantique de formation continue

Il s'agit d'un pôle régional de compétences conformes aux orientations stratégiques impulsées par la DGP (à l'époque par la DAPA) pour la constitution de pôles déconcentrés de formation en région comme «*instrument de redéploiement des compétences professionnelles des différents acteurs*». Il vise la constitution d'une fédération des ressources et une proposition globale d'offre de formations à destination des acteurs de l'architecture et de l'aménagement en Pays de la Loire.

Il se veut fédératif et souhaite contribuer à l'optimisation des ressources et des offres tout en préservant l'identité et l'autonomie de chacun des partenaires.

Ses deux membres fondateurs sont l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes et l'Union Régionale des CAUE des Pays de la Loire qui, dès 2002/2003, ont décidé de s'engager dans des actions communes de formation.

D'autres partenaires s'associent au Pôle dans le cadre de la coproduction de certaines formations (l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, des Pays de la Loire (ADEME), le GEP Atlantique, organisme de formation régional initié par les sections départementales de l'UNSFA*) et dans la définition des besoins de l'offre de formations (Le Conseil Régional de l'Ordre des Architectes ainsi que l'Association des Urbanistes du Grand Ouest).

L'École nationale supérieure d'architecture de Nantes souhaitait développer un secteur de formation continue qualifiante répondant à un positionnement, conforme à l'une de ses missions de service public. Dans le même temps, les CAUE des Pays de la Loire, via l'URCAUE, souhaitaient proposer une offre de formation à ses salariés mais également aux professionnels en exercice, répondant en cela à leurs objectifs statutaires.

Cette initiative a pu voir le jour, grâce notamment au soutien apporté par le Ministère de la Culture et Communication, dans le cadre de la consultation à projets ouverte chaque année. Le Pôle propose chaque année un catalogue de formations qui se déroulent soit à Nantes, soit à Rennes.

*Union des Syndicats Français d'Architectes

Sensibilisation à la qualité architecturale

Il s'agit ici aussi bien des actions à destination des publics scolaires que de l'ensemble des actions de diffusion (publications, gestion d'un centre de ressources, expositions, rendez-vous culturels, salons, émissions de radios, etc.) entreprises par les CAUE eux-mêmes ou ayant bénéficié de leurs compétences.

Ces activités se caractérisent par une très grande diversité, donnant le sentiment d'un foisonnement très grand, voire, parfois, d'une redondance d'un département à l'autre. Le manque de vision stratégique, au plan régional et national, frappe dans ce domaine également.

Le nombre de jeunes scolaires concernés est très variable par département : 20 dans les Landes et le Tarn-et-Garonne, 50 dans le Gard, 230 en Haute-Savoie, 300 dans le Loiret, 500 dans l'Yonne, 5000 à Paris. Il en est de même pour les participations aux rendez-vous

culturels (« cafés archi », conférences,...): 50 personnes dans l'Allier, 115 dans les Landes, 325 dans le Lot, 500 dans le Loiret, 1250 en Haute Savoie, 1750 dans le Gard. En 2013, les CAUE ont consacré **280 jours/homme** à l'ensemble des activités de cette mission.

Les voyages d'études et visites de sites visent à la fois les élus, les professionnels du secteur, les candidats à la construction (agriculteurs, par exemple) mais également les étudiants, les techniciens et le grand public.

En 2013, en moyenne, chaque CAUE a organisé 4 voyages ou visites de sites avec une fréquentation moyenne de 35 participants par action.

Par ailleurs, environ 30 % des CAUE organisent, la plupart du temps tous les deux ans, des prix d'architecture, certains (comme la Haute-Loire) ayant déjà étendu ce type d'action au niveau régional.

En moyenne, l'ensemble de ces activités représentent un volume de **160 jours/homme**

Les prix départementaux d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

Aucune donnée précise n'existe sur la nature et les résultats des prix départementaux organisés par les CAUE et les conseils généraux. Disséminés dans la France entière, organisés plus ou moins régulièrement, pour certains d'entre eux depuis près de trente ans, ils constitueraient pourtant une somme de données et de projets qui illustrent l'histoire de l'architecture et de l'urbanisme en France de la fin du XXème siècle...

Créés au milieu des années 80 en Seine-et-Marne, au milieu des années 90 en Maine-et-Loire, et dans bien d'autres départements, ces prix se sont transformés au fil du temps. Plus centrés au départ sur l'œuvre architecturale, ils ont évolué vers des projets où la qualité de l'insertion dans l'environnement, ou du traitement de l'espace public, méritaient récompense.

L'objectif en revanche n'a pas varié : récompenser les concepteurs, architectes, urbanistes, paysagistes, mais aussi mettre en valeur le rôle du maître d'ouvrage, lorsqu'il s'engage en faveur de la création et de l'innovation.

La variété des prix, décernée au départ par un jury de spécialistes, s'est aussi développée : prix du public, prix découverte, grand prix....

Il s'agit aussi, dans une démarche de sensibilisation et de pédagogie, de participation du public, de faire émerger une culture de « l'AUE » auprès du grand public. La remise des prix est toujours l'occasion d'une cérémonie solennelle, médiatisée.

Une seule expérience a été tentée à l'échelle d'une région, à l'initiative du Pavillon de l'Arsenal à Paris, le *Prix grand public des architectures contemporaines de la métropole parisienne*, auquel les CAUE Île-de-France ont été associés. A partir d'une sélection proposée par des organismes professionnels, ce sont les internautes qui ont voté. Les projets lauréats ont été exposés ensuite au Pavillon de l'Arsenal : une méthode participative, une échelle régionale et une visibilité des résultats : trois ingrédients qui pourraient inspirer les CAUE.

Activités diverses

Il s'agit ici principalement de conseils aux services de l'État, DDT notamment, de conseils sollicités par divers professionnels (artisans, par exemple), ou encore de participation à des commissions.

En 2013, les CAUE ont consacré **160 jours/homme** à ces différentes activités.

Poids relatif des différentes activités dans le «CAUE moyen»

Conseils aux collectivités: 43 % de l'activité

Conseils aux candidats à la construction: 13 % de l'activité

Sensibilisation à la qualité architecturale: 20 % de l'activité

Formations: 12% de l'activité

Activités diverses: 7 % de l'activité

Total: 95%. Les 5% restant sont consacrés aux activités de coordination interne, de recherches documentaires, de préparations diverses, etc.

On notera que les fonctions «conseil» occupent 56% du temps de travail opérationnel.

III-2-2 Les autres résultats

Partenariats

87 % des CAUE répondant à l'enquête ont assumé au moins une mission en 2013 pour le Conseil général de leur département. Par ailleurs, 75 % des CAUE sont membres de groupes de travail permanents ou commissions départementales. Leur intervention dans la réflexion, l'accompagnement ou l'évaluation de politiques départementales est une activité courante mais 50 % des CAUE souhaiteraient qu'elle se renforce et qu'elle soit plus reconnue. Dans ce contexte, le fait que 45 % des présidents de CAUE soient des vice-présidents de Conseil général constitue un facteur favorable.

D'autre part, 56 % des CAUE ont reçu une mission de la DRAC de leur région ou élaboré une action en partenariat avec elle ; 31 % d'entre eux ont, par ailleurs, été partenaires d'un STAP au cours de l'année écoulée.

La relation STAP/CAUE : convergences et améliorations possibles
(source : enquête 2013 DGPI/FNCAUE)

Les deux institutions sont manifestement unies dans une même préoccupation de défense de l'intérêt public. Leur souci s'est nettement déplacé de l'architecture en elle-même au thème de l'urbanisme et de l'aménagement.

L'opposition traditionnelle entre patrimoine et architecture contemporaine a très largement disparu, au profit d'une réflexion sur les synergies possibles et l'impératif d'avoir une lecture commune des territoires pour mieux agir ensemble. STAP et CAUE revendiquent ainsi, en commun, d'être intégrés le plus en amont possible dans les processus, et notamment à l'échelle de l'élaboration des documents administratifs (et, au minimum, en termes d'objectifs qualitatifs dans la rédaction des PLU).

L'enquête relève, bien sûr, de fortes distinctions de rôles au sein même du champ de la qualité architecturale, paysagère et urbaine qui constitue le domaine de sollicitations le plus important pour les deux types d'entités. Les CAUE, par exemple, sont beaucoup plus sollicités sur le rôle et le choix d'un maître d'œuvre ou l'organisation et les procédures de passation des marchés publics. A l'inverse, les collectivités privilégient sans surprise les conseils des STAP sur les espaces protégés.

Le renforcement des relations STAP/CAUE est clairement souhaité de façon majoritaire, soit par l'organisation de réunions régulières, soit par la mise en place de proximités physiques (partage des locaux) ou fonctionnelles (regroupement des conseils liés à l'urbanisme, par exemple). Enfin, au-delà des outils collaboratifs déjà créés (plaquettes ou fiches), une plus grande communauté dans les outils est suggérée par l'enquête : publications, fiches conseils, création d'outils de sensibilisation sur internet, mise en ligne des données patrimoniales répertoriées par thèmes et par zones géographiques...

Fonctionnement statutaire

Les chiffres obtenus par l'enquête sont assez décevants et paraissent révéler une faiblesse non négligeable dans l'animation des instances des CAUE et dans leur gouvernance. Ce déficit a déjà été souligné, nous l'avons vu, par la Cour des Comptes (voir encadré et développement en partie II).

Ainsi, la participation moyenne à l'assemblée générale est de 57 présents, alors que le CA de chaque CAUE comprend lui-même 23/24 membres. Si certains CAUE connaissent des assemblées générales correctement fréquentées (Yonne et Morbihan : 100 personnes, Aveyron 130, Maine-et-Loire 145), d'autres participations sont préoccupantes (Loiret 35, Creuse 17, Pyrénées Atlantiques 28, Seine-Saint Denis 20, Savoie 36).

Il n'existe, cependant, pas de corrélation négative claire entre fréquentation de l'AG et qualité des activités du CAUE.

Par ailleurs, environ 20 % des CAUE n'ont pas pu tenir en 2013 les trois réunions statutaires de leur Conseil d'Administration, ce qui entraîne une capacité moindre du contrôle, de la validation des décisions, de l'évaluation, etc. Enfin, de nombreux CAUE ont pu rencontrer des difficultés à réunir le quorum requis à ce moment-là (difficultés régulières pour 20 % d'entre eux, conjoncturelles pour 25 autres pour cent, du fait

notamment de l'absence des représentants de l'État ou de celle des élus).

Locaux

20 % des CAUE sont propriétaires ou copropriétaires de leurs locaux ; les autres sont majoritairement locataires d'espaces appartenant au Conseil général et occupés à titre payant. L'espace de travail moyen par agent est de 25m².

Dans la grande majorité des cas, ces locaux se partagent en surfaces de bureaux (260m² en moyenne) et surface ouverte au public (70m² en moyenne, avec des exceptions notables, dans un sens : Allier 20m², Morbihan 45m², Calvados 10m², ou dans l'autre : Landes 150m², Maine-et-Loire 300m², Haute-Savoie 200m², Seine Maritime 300m²).

III-3 Les principaux résultats de l'enquête FNCAUE sur les financements

La FNCAUE a lancé cette enquête en juillet 2014 dans le but d'avoir une vision de la situation financière des CAUE sur l'année 2013 et à mi-chemin de l'année en cours. L'année 2013 étant celle du changement de régime fiscal (passage à la taxe d'aménagement), il est possible que les effets techniques de cette transition biaisent quelques peu les comparaisons avec les années antérieures.

Environ 70 % des CAUE ont répondu à cette enquête qui constituait, elle aussi, une sorte de première en son genre. Elle doit également être lue comme indiquant des tendances plutôt que comme restituant des chiffres comptablement bien validés.

Cependant, des décalages importants entre 2013 et 2014 existent et méritent d'être soulignés car ils ne sont pas sans effets sur le fonctionnement des CAUE et expliquent en partie la situation difficile où se trouvent certains d'entre eux aujourd'hui.²⁵

En 2013

- le montant global des produits à l'échelle du réseau s'est élevé à 76,3 M€, mais 17 % de ce montant (soit 13 M€) sont des subventions de fonctionnement ou d'équilibre octroyées par les Conseils généraux.

En effet :

- le montant issu de la ressource fiscale s'est élevé à près de 41 M€ pour l'ensemble du réseau, somme qui ne représente que 62 % des montants 2012 (un peu plus de 65 M€).

Cette baisse de 38 % de la ressource fiscale a contribué à accentuer la confusion entre « subvention » et « contribution » issue de la fiscalité.

En 2014

- le montant moyen de ressources issues de la fiscalité, annoncé et voté par les Conseils généraux s'élève à 760 K€ par CAUE, soit un taux moyen de 0,39% de la TA part départementale.

Selon la FNCAUE, ce montant est insuffisant pour absorber les conséquences de la baisse de la construction, « à régime d'activités et conditions de gestion identiques ». (FNCAUE, septembre 2014).

Les résultats de l'enquête de la FNCAUE montrent que le passage à la TA a provoqué des

25 Les résultats de cette enquête FNCAUE ont été utilisés supra en II-2.

difficultés techniques de mise en place (notamment informatiques) dont les impacts sur les structures ne sont pas négligeables :

24 % des CAUE sont dans une situation financière très difficile

52 % des CAUE ont effectué une reprise de fonds propres

25 % des CAUE n'ont pas pu renouveler correctement leurs effectifs.

Le total des sommes attendues par les CAUE au 31/12/2014, en cumulant les produits de la taxe pour les CAUE ayant un taux et les engagements des Conseils généraux pour les CAUE ayant un montant, devrait atteindre 61,5M€.

Selon les estimations de la FNCAUE, au 31 mai 2014, seul un montant de 19,7M€ avait été perçus par les CAUE, soit seulement 32% du montant annuel attendu alors que l'année était déjà à moitié écoulée. Cette situation explique largement les tensions budgétaires auxquelles sont soumises nombre de structures et les difficultés financières qui menacent l'existence même de certaines d'entre elles.

IV- Des déficits et des atouts

IV-1- Des déficits structurels constatés par la mission

Sur la base des entretiens et des visites de terrain, la mission a fait le constat de déficits importants qu'il convient de souligner pour pouvoir les résoudre.

Hétérogénéité, cloisonnement, déficit stratégique

Les CAUE se sont constitués à partir d'une culture à la fois militante et individualiste. Ces deux éléments, encore fortement présents, ont produit des conséquences très positives à leur naissance et pendant la longue période où ils ont progressivement couvert la quasi-totalité du territoire: volontarisme, innovation, expansion des activités, résultats. Cependant, près de quarante ans après la loi de 1977, l'évolution des réalités de terrain, le resserrement constant des contraintes budgétaires, les transformations institutionnelles passées et celles désormais prévisibles conduisent à nuancer ce constat. Les différents CAUE présentent ainsi aujourd'hui l'image d'un ensemble très hétérogène: dans la taille des effectifs de chaque structure, dans la capacité à conduire l'ensemble des missions de façon satisfaisante, dans la valorisation des actions menées.

Nombre de ces difficultés auraient pu être aisément résolues par une coopération bien étudiée entre certains CAUE. Or, l'individualisme de ces structures et, il faut bien le dire, les bornes posées souvent par leur horizon départemental sont des obstacles non négligeables à cette coopération. Dans la même région, la coopération peut se révéler impossible : Côtes d'Armor/Morbihan, par exemple, ou encore Gard/Lozère.

Ce cloisonnement à la fois culturel et territorial des structures les éloigne naturellement d'une vision stratégique où les enjeux territoriaux qui se jouent sur des échelles plus vastes auraient pu être abordés en commun. De ce fait, trop de CAUE jouent encore tout seuls «en défense», sans se projeter ensemble dans une prospective plus large, tenant compte des évolutions.

Un réseau en manque d'organisation et d'esprit collectif

Considérés à partir des obligations collectives nécessaires à la vie d'un réseau composé d'organisations ayant les mêmes missions de service public, les mêmes types d'actions et, largement, les mêmes procédures, le cloisonnement et l'individualisme des CAUE révèlent là aussi des aspects négatifs.

Historiquement, déjà, la création d'une fédération nationale en 1980 n'avait pas été regardée d'un très bon œil par nombre de structures qui avouaient un principe de méfiance vis-à-vis de ce qu'elles considéraient comme l'embryon d'une « direction » nationale. Aujourd'hui encore, certains CAUE ne perçoivent pas l'intérêt pour eux d'adhérer à cette fédération (c'est le cas dans le Var, les Alpes Maritimes, la Charente-Maritime, par exemple).

Ce principe de méfiance, bien que très atténué aujourd'hui, se traduit encore par les réticences (ou les « négligences ») à participer aux actions fédératrices de la FNCAUE, notamment en ce qui concerne les remontées d'informations.

La mission d'Inspection en a eu, elle-même, un exemple parlant dans le nombre important de CAUE qui n'ont pas répondu à son enquête (40%) ou, à l'intérieur même des répondants par la «désinvolture» qui semble avoir présidé parfois au traitement de certaines questions pourtant importantes. Les entretiens effectués auprès des différents CAUE par la mission ont sans doute contribué à un début de prise de conscience.

Le faible nombre d'Unions régionales existant à ce jour (10 URCAUE seulement) et la faiblesse des activités qu'elles développent en général peuvent également être

interprétés comme une illustration du manque d'appétit spontané des CAUE à la coopération/mutualisation.

Enfin, c'est tout le fonctionnement du réseau, de ses bases départementales jusqu'à sa fédération nationale, qui se trouve impacté par ces manques, privé d'une consolidation et d'une diffusion correcte de l'information, diminué dans ses capacités de valorisation et de visibilité.

Une absence de culture de l'évaluation

Dès ses premières visites de terrain et ses premiers entretiens avec des responsables de CAUE, la mission a constaté le déficit causé par l'absence, quasi générale, de culture de l'évaluation. A de rares exceptions près, les CAUE restent dans le « récit » des impacts de leurs activités mais sans être capables, la plupart du temps, de les quantifier ni même de les évaluer qualitativement de façon précise.

On ne saurait reprocher aux CAUE d'avoir été avant tout des organismes d'action, au service des particuliers, des collectivités et, plus largement, d'avoir été des agents fervents de la culture et de la qualité architecturale, urbaine et paysagère. Mais depuis le début des années 90, la culture de l'évaluation s'est imposée non seulement dans les administrations mais également dans toutes les structures, quel que soit leur statut, qui reçoivent des fonds publics. On peut penser que la prise en compte de cette dimension dans les CAUE va progressivement trouver un terreau favorable grâce au renouvellement démographique en cours dans ces organisations.

Il est étonnant de constater à quel point les CAUE sont restés à l'écart de ce mouvement. Ici encore, l'enquête sur les activités, proposée par la mission d'inspection, est illustrative de cet état de fait: près de 50 % des répondants à l'enquête et qui organisent des formations ne les évaluent pas en 2013; seuls 40 % des répondants ont mis en place un «suivi évaluatif» des conseils donnés aux collectivités et encore sur certains projets seulement.

Ici, les chiffres parlent d'eux-mêmes et expliquent en grande partie et les difficultés informationnelles du réseau des CAUE, et les difficultés que ces structures peuvent rencontrer, le cas échéant, dans le dialogue avec les décideurs publics qui, dans un contexte de ressources rares, ont impérativement besoin de données construites pour y appuyer et fonder leurs arbitrages.

Exception à ce constat général, les 16 CAUE ayant mis en place la mission « espace info-Énergie », dans le cadre de la convention nationale FNCAUE-ADEME (cf supra II-4-1) se sont vu contraints d'évaluer régulièrement cette activité spécifique (notamment en termes de suivi des conseils prodigués dans ce cadre aux particuliers). Cela ne semble avoir posé de difficulté à aucun d'entre eux. Une évolution est donc parfaitement possible au-delà de ce domaine, et sur l'ensemble des structures, pour peu qu'une volonté claire se manifeste, qu'une méthode soit diffusée et que des consignes soient données et suivies.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est fait pour la TDENS (cf circulaire MEDDE du 18 juin 2013) pour laquelle l'État demande un bilan des recettes et des emplois (par application de l'article R. 142-1), il n'a jamais été demandé aux Conseils généraux de bilan d'emploi de la part CAUE de la taxe.

IV-2- Des atouts importants

Structures « originales », les CAUE possèdent des atouts importants pour les politiques publiques, des caractéristiques qui les spécifient fortement parmi tous les autres acteurs de terrain et permettent de mieux comprendre l'intérêt de leur action pour les politiques publiques.

La force et la pertinence de leur ancrage local

A l'échelle des départements, les CAUE sont très souvent les meilleurs connaisseurs du territoire, dans les domaines de l'architecture vernaculaire des villes et villages, de celle du XXème siècle, comme des réalisations contemporaines, des espaces naturels et des paysages qui constituent leur territoire. Ils sont aussi les interlocuteurs de beaucoup d'acteurs locaux : élus, maîtres d'ouvrage publics ou privés, architectes et paysagistes, entreprises... Cette connaissance, souvent appuyée sur des salariés présents depuis longtemps, est un gage d'efficacité dans les actions.

C'est également un gage de solidité et de compétence dans leurs missions de conseils : la question de la qualité architecturale, du traitement des éléments patrimoniaux, de l'insertion dans le paysage ne peut en effet se concevoir sans une connaissance fine du milieu, naturel et bâti, sur lequel s'exercent ces conseils.

Cette connaissance du terrain, les liens de confiance construits avec les élus et les professionnels font également des CAUE des structures importantes de relais pour envisager des actions de formation continue des acteurs dans un cadre renouvelé. On peut, dans ce cadre, citer l'exemple de « Pôle atlantique », structure originale de formation constituée entre l'école d'architecture de Nantes et le CAUE de Loire Atlantique, où « l'actif relationnel » du CAUE donne sa pleine mesure.

Gouvernance partagée et garantie d'indépendance

Les statuts et la gouvernance des associations qui portent les CAUE sont spécifiques : le législateur a veillé à mettre en place un conseil d'administration qui associe l'État, les élus des collectivités territoriales, et notamment du Conseil général, et les représentants des professionnels des secteurs concernés. C'est cette gouvernance qui permet aux CAUE de s'affranchir d'une dépendance exclusive du conseil général, que le caractère de financeur pourrait impliquer.

L'« indépendance » revendiquée des CAUE repose sur cette gouvernance partagée.

Ce partenariat qui, à l'image d'autres outils utilisés pour la mise en œuvre de politiques culturelles, est le garant de l'expertise et de la qualité du service rendu.

En amont, cette dimension est particulièrement importante dans le conseil aux collectivités qui suivent, la plupart du temps, les avis émis par le CAUE consulté.

En aval, elle est reconnue par les architectes libéraux, qui, sur des dossiers ayant fait l'objet d'une intervention préalable d'un CAUE, reconnaissent tous que cette action représente pour eux des gains non négligeables en termes de temps, d'argent et de qualité dans la relation aux maîtres d'ouvrage.

La valeur que représente l'activité des CAUE pour le secteur libéral mérite donc d'être soulignée et appréciée comme un impact économique réel, sans parler des étudiants ou des jeunes architectes qui s'installent, pour qui les conseils ou un stage dans un CAUE représente, comme un outil d'insertion professionnelle, une première expérience intéressante, pleine d'enseignements opérationnels.

Une approche globale

Leur capacité à appréhender les différentes questions posées par l'aménageur ou le candidat à la construction de façon globalisante, à proposer « une culture pluridimensionnelle de l'aménagement », sans segmenter les différents domaines. C'est en effet la qualité d'architecte, ou de paysagiste pour les espaces publics, qui permet une démarche intégrant l'ensemble des problématiques, en aidant à les formuler, et qui aboutit à des conseils dépassant des approches techniques segmentées et formatées.

Plusieurs CAUE ont fait part à la mission des inflexions que leurs interventions avaient pu produire sur la réflexion des maîtres d'ouvrage sur des sujets aussi importants que les projets de zones industrielles et commerciales aux entrées d'agglomération.

Autre apport de l'approche globale des CAUE, la capacité qu'elle leur confère à jouer le rôle de médiateur, quand cela est nécessaire, entre les initiateurs d'un projet et les populations directement ou indirectement concernées. La crédibilité des CAUE dans ces processus de « socialisation » des projets est, évidemment, renforcée par leur réputation d'indépendance.

C'est aussi cette démarche singulière qui leur a permis « d'absorber » et de développer de nouveaux enjeux : transition énergétique, développement durable, notamment.

Une inventivité à l'écoute des besoins des territoires

Depuis 1977, les besoins en matière de qualité de l'espace se sont à la fois multipliés et complexifiés. On a déjà évoqué (supra parties II-3 et II-4), leur apport dans le domaine de l'énergie. Mais les CAUE, du fait de leur implantation au plus près des territoires ont également su détecter d'autres attentes exprimées et jouer ainsi un rôle souvent pionnier dans les réponses apportées à celles-ci.

Il en est ainsi, à l'heure de l'orientation vers l'agro-écologie, affirmée par la toute récente « Loi d'avenir sur l'agriculture »²⁶, de la thématique du paysage créé par les activités agricoles: à partir de l'entrée assez ancienne du conseil donnés lors de la construction des bâtiments agricoles (méthodes pour leur insertion, leur volumétrie, leurs matériaux, leurs couleurs...), les CAUE ont développé une intervention très importante et innovante à partir d'un colloque fondateur organisé en lien avec le ministère de l'agriculture en mai 2009, assortie d'un recueil de témoignages de terrain²⁷. Depuis cette date est organisée tous les deux ans une « semaine agricultures et paysages », dont la dernière édition, du 13 au 18 mai 2013, a mobilisé 21 CAUE dans 9 régions françaises.

Un développement spécifique de ce thème est de rétablir un lien entre citadins et agriculteurs : le CAUE de l'Aude promeut ainsi une défense de l'agriculture périurbaine contre les empiétements des lotisseurs, avec un slogan qui frappe les esprits : « arrêtez de construire dans nos assiettes ! »

De même, suite aux lois Grenelle, plusieurs CAUE s'investissent désormais dans la mise en œuvre de la trame verte et bleue (schéma régional de cohérence écologique) via l'« approche éco-paysagère » de sa mise en œuvre : le CAUE de la Gironde a ainsi recruté un écologue, dont les compétences sont mises à disposition à cette fin des quatre autres CAUE d'Aquitaine. Dans le même ordre d'idées, les CAUE d'Aquitaine commencent à investir le thème de la nature en ville (lien établi à cet effet avec la Communauté Urbaine de Bordeaux), ainsi que des jardins partagés mais aussi des écoquartiers, ce qui nuance leur image d'exclusivité d'intervention vers le « monde rural ».

Un outil culturel de terrain

Les CAUE sont, certes, l'outil opérationnel de la loi de 1977 mais, en outre, les nombreuses activités de diffusion de la culture architecturale qu'ils ont mises en place au fil du temps, constituent un atout considérable pour les politiques publiques culturelles. Au plus près du terrain, ils représentent un maillage national de chevilles ouvrières actives dans toute une série d'initiatives à fort contenu culturel : publications sur les formes architecturales, sur les réalisations de tel ou tel architecte, actions à destination

26 Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

27 **Agricultures et paysages / témoignages et points de vue de CAUE** 112 pages, 30 articles, plus de 100 photographies, cartes et schémas.

Co-édition : FNCAUE - Educagri Editions

des milieux scolaires, conférences, visites de sites, expositions, etc.

Ils investissent dans ce secteur une part non négligeable de leurs forces et de leur temps et, quelle que soit la variété des jugements portés sur ces actions, il est indéniable qu'ils représentent des facteurs de dynamisme culturel à prendre en compte.

Il arrive ainsi, sur la base de ces dynamiques, du rôle quotidien joué par les CAUE et de la confiance qu'on leur accorde, que l'innovation culturelle puisse emprunter des chemins inattendus. En effet, nombreux sont les exemples, sur le terrain, de développements culturellement très originaux dont l'origine a été une simple consultation.

Ainsi, le CAUE des Côtes-d'Armor, à partir d'un conseil demandé à un agriculteur, a permis de redécouvrir tout un patrimoine bâti de maîtres drapiers bretons du XVII^{ème} siècle dans le Léon, de construire avec les municipalités concernées une initiative d'attractivité touristique locale et même de le couronner par un travail de Tadashi Kawamata et d'étudiants venus de plusieurs pays, pendant trois années de suite, dans une toute petite localité bretonne. Il en reste des monuments mieux conservés, une « route architecturale » bien fréquentée par les touristes, un petit musée dédié aux styles architecturaux de la région du Léon et des municipalités plus attentives au patrimoine culturel.

V- Quels axes de progrès pour les CAUE ?

Axe 1: Sauvegarder les fondamentaux de la loi de 77

L'analyse conduite par la mission conduit à réaffirmer la pertinence de quelques fondamentaux qui ont fait leur preuve :

- L'action des CAUE est fondée sur le conseil, qui relève d'une démarche d'adhésion pour celui qui le sollicite, particulier ou collectivité, et de conviction pour celui qui le délivre. Ce principe fait la force du réseau, en ce qu'il se distingue d'un avis obligatoire délivré par une administration.
- L'autonomie du travail des experts du CAUE, rendue possible par l'organisation spécifique et la gouvernance des associations, est garante de la qualité de leur expertise, et du service rendu, et ne doit pas être remise en cause.
- Le fort ancrage local, la connaissance des territoires et des acteurs, acquis depuis près de quarante ans d'exercice, sont irremplaçables.
- Face à la complexité des enjeux, des règlements, des techniques de construction, l'approche globale, non segmentée, « l'œil » de l'architecte, sont un atout.
- Enfin, la dimension sociale, participative de la démarche de projet, qui crée le lien entre le professionnel et l'utilisateur, a fait ses preuves. Aujourd'hui, seuls les CAUE peuvent conduire ces démarches.

Axe 2: Sécuriser le financement, mieux répartir le produit de la taxe d'aménagement

La logique de financement à l'œuvre à travers la taxe d'aménagement, qui corrèle recherche de qualité, définie comme mission d'intérêt public dans la loi de 77, et volume de permis de construire, est une démarche vertueuse, sans impact sur les budgets publics.

En revanche, on ne peut que souhaiter qu'une mutualisation partielle du produit de la taxe puisse corriger les effets pervers de sa répartition : importante dans les zones très agglomérées comme Paris, Lyon ou les Hauts-de-Seine, faible dans les territoires ruraux, où la qualité des espaces est un enjeu fort, en Lozère par exemple.

Axe 3: Mesurer les activités, évaluer leurs impacts

La défaillance de l'évaluation est trop largement répandue parmi les CAUE pour n'être liée qu'à un manque d'outils ou à une ignorance des méthodes à employer. Elle nous semble plutôt relever d'une conception individualiste et fermée des organisations qui néglige le « rendre compte ».

Financés par la ressource publique (une ressource de plus en plus rare!), ils doivent impérativement s'engager dans des processus d'évaluation et d'indicateurs d'impacts de leurs activités. Il ne s'agit certes pas d'une entreprise facile mais en construisant une évaluation quantitative et qualitative de leurs activités (poids, impacts, efficacité, efficience), les CAUE pourraient à la fois améliorer leur organisation et construire une véritable architecture des informations utiles au réseau.

En outre, pour permettre de suivre l'activité des CAUE et notamment leurs missions de service public, il serait souhaitable que l'État demande annuellement un bilan des recettes et des emplois de la taxe (par application de l'article R.142-1 du code de l'urbanisme).

Axe 4: Organiser la comparabilité et la consolidation des données

Cet axe est intimement lié au précédent en ce qu'il concerne l'impérieuse nécessité de faire évoluer les CAUE dans le domaine de la *culture de l'information*.

Comme nous l'avons déjà souligné, la force des CAUE est celle d'une couverture importante du territoire par leur nombre. Mais leur cloisonnement renverse cet avantage en faiblesse: trop souvent, à l'intérieur d'une même région, les CAUE s'ignorent (quelquefois indépendamment de leur volonté) et ne communiquent pas ou peu. Cette situation est dommageable tant pour l'échange des informations et des expériences sur une dimension plus vaste que le département, que pour la mise en place d'actions coordonnées entre structures de la même région.

Elle se répercute également de façon négative sur l'ensemble du réseau qui reste fragmentaire en termes informationnels, et empêche la consolidation de données aux échelons régional et national. En bout de chaîne, la Fédération nationale connaît de nombreuses difficultés pour jouer son rôle d'animation et de service. Système d'informations et réflexion sur l'organisation vont ici de pair.

Axe 5: Repenser l'échelle territoriale des activités, mutualiser

Avec la mise en place effective de solutions adaptées aux axes 3 et 4, le réseau des CAUE pourrait à la fois assurer la démonstration de l'effectivité de ses missions dans le cadre d'un financement public et, à terme, se doter des outils lui permettant une visibilité cohérente.

Mais cet effort resterait incomplet sans la mise en place d'une réflexion opérationnelle prenant en compte les grandes réformes territoriales aujourd'hui en gestation. Il s'agirait, notamment, de réfléchir à une adaptation des missions à des échelles territoriales différenciées.

Si l'**insécabilité de leurs missions** a été un atout des CAUE pendant une longue période, elle ne doit pas se figer en un dogme promouvant la doxa assez contre-productive aujourd'hui que chaque structure peut tout faire toute seule. La réalité des activités démontre qu'il n'en est rien. D'ailleurs, concevoir des alternatives dans l'organisation spatiale de ses missions ne signifie pas en être dépossédé.

Les CAUE ont déjà démontré leur flexibilité dans l'adaptation à des exigences nouvelles (rénovation énergétique, approche « paysage », etc.). Il conviendrait aujourd'hui de repenser l'organisation de leurs différentes missions à différentes échelles territoriales.

Axe 6: Promouvoir et décliner sur les territoires la transition énergétique et écologique

La réflexion menée au printemps dernier « *vers un acte II du CAUE* » par la fédération nationale à l'occasion de son congrès mentionnait le CAUE comme « *accompagnateur de la transition énergétique* » et estimait nécessaire de « *généraliser les services du CAUE dans ce domaine* », avec notamment l'orientation « *formaliser et généraliser le conseil couplant architecture et énergie* ». 16 CAUE sont d'ores et déjà labellisés « *espaces info-énergie* » et leur implication dans la promotion d'une urbanisation moins consommatrice d'espace leur a déjà valu un rôle conventionnellement reconnu de relais de l'ADEME dans la promotion de l'« *approche environnementale de l'urbanisme (AEU)* ». On voit bien ici l'orientation prise, mais aussi les progrès qui restent à accomplir.

De même certains CAUE s'impliquent dans la mise en œuvre concrète de la « *trame verte* »

et bleue », qui ne se résume évidemment pas à la prise en compte du « schéma régional de cohérence écologique » dans les documents d'urbanisme, mais requiert, par exemple, des rétablissements matériels des continuités perdues ou perturbées dans les corridors écologiques identifiés comme stratégiques pour la préservation de la biodiversité. L'approche « éco-paysagère » qui facilite cette mise en œuvre est sans nul doute un point fort du réseau, dont on a vu que la compétence paysagère de proximité était inégale sur le territoire. Il reste là aussi à concrétiser et généraliser cette orientation.

VI- Scénarios proposés et préconisations

La situation telle que décrite conduit à envisager plusieurs scénarios, qui prennent appui sur les principes suivants :

-Quel que soit le scénario retenu, il se fera à moyens constants, grâce à la ressource de la taxe, et éventuellement, de ressources complémentaires ;

-Le scénario régional prend en compte la création des grandes régions, mais n'est pas incompatible avec la géographie actuelle des 22 régions et départements ;

Tous ces scénarios, y compris celui qui préconise la poursuite et l'amélioration de l'existant, impliqueront une refonte du titre II de la loi de 1977, consacré aux CAUE.

La réflexion conduit la mission à présenter quatre scénarios, les deux premiers lui paraissant à ce stade devoir être écartés.

VI-1 Scénarios

1 : La suppression

Cette hypothèse serait paradoxale, alors que les enjeux de qualité des espaces construits, de mise en œuvre de la transition énergétique, de prise en compte des paysages, tous portés par les CAUE, sont plus que jamais au rang des priorités des politiques publiques.

En 2014, 92 départements sont pourvus de CAUE, ce qui représente 93% des communes, et 1000 professionnels, dont plus de 800 architectes, urbanistes ou paysagistes.

Outre le fait que, très probablement, ni l'État, ni les collectivités territoriales ne seraient prêts à assumer les conséquences qu'aurait cette suppression, pour des raisons sociales et politiques évidentes, la mission estime fondamental que la plus-value représentée l'expertise des CAUE, leur proximité avec les enjeux et les acteurs locaux, ne disparaissent pas. Aucune structure publique ne peut en effet les remplacer, depuis que le maillage que constituaient les directions départementales de l'Équipement et leurs subdivisions a progressivement disparu.

2 : Scénario État

Pour faire face aux difficultés liées au circuit de la taxe d'aménagement, la mission a envisagé une hypothèse qui donne à l'État la compétence de redistribution des moyens, à travers un nouveau circuit de transfert et de reversement de la taxe d'aménagement.

Dans cette hypothèse, un établissement public ad hoc devrait être créé, qui recevrait et serait chargé de redistribuer le produit de la taxe aux CAUE.

Cette hypothèse, si elle sécurise la ressource affectée, est peu satisfaisante pour les raisons suivantes :

-Elle nécessite de scinder les deux parts de la taxe d'aménagement, ce qui comporte un risque de suppression de la part CAUE (cf infra VI-4), et une grande complexité du dispositif.

- Elle supprime une ressource affectée aux collectivités territoriales, pour la transférer à un établissement public géré par l'État;
- Elle risque fort d'entraîner un désengagement total des collectivités territoriales, et notamment des conseils généraux, qui assurent globalement près de 20 % du financement des structures, en plus du reversement de la taxe, dès lors qu'elles seraient exclues du circuit de la ressource.

3 : Amélioration du schéma existant

Les objectifs

- Sauvegarder une organisation qui a fait ses preuves depuis 35 ans, et éviter, dans un contexte de réforme territoriale non achevée, de rompre des équilibres ;
- Affirmer la dimension de proximité des missions des CAUE, cohérente avec les compétences des conseils généraux ;

Cette amélioration repose sur quatre principes

- Rendre obligatoire la création d'un CAUE dans chaque département, de manière à couvrir l'ensemble du territoire ;
- Améliorer le fonctionnement du réseau, avec un rôle accru confié à la FNCAUE, à laquelle les CAUE seraient obligés d'adhérer ;
- Modifier les statuts de la FNCAUE pour intégrer l'État dans sa gouvernance.
- Mettre en place des outils de suivi et d'évaluation de l'activité et de l'emploi de la taxe.

Ce scénario présente l'avantage de modifier à minima les structures et les modes de travail existants : de ce fait, il conviendrait à la plupart des CAUE.

4 : Scénario régional

Deux éléments de contexte plaident en faveur d'un scénario régional :

-Les premiers éléments de la réforme territoriale qui, même s'ils n'indiquent pas la disparition des conseils généraux, impliqueront sans doute, au moins, un recentrage de ceux-ci sur leur «cœur de métier». Dans cette hypothèse, les questions relatives à l'aménagement des territoires semblent relever davantage des conseils régionaux.

-L'hypothèse qui paraît se dessiner est le transfert de la part de la taxe d'aménagement vouée aux espaces naturels sensibles (ENS) aux conseils régionaux. Dans le contexte de réduction des dépenses publiques et de simplification qui avait été à l'origine de la Taxe d'aménagement en 2012, il paraît dangereux de dissocier la part CAUE de la part ENS, tant le risque est élevé que la part vouée aux CAUE, qui représente environ 1/3 du total, disparaisse purement et simplement.

Les objectifs

- Mettre en place un échelon stratégique régional pour la qualité architecturale, urbaine et paysagère, qui s'inscrive dans la compétence plus large des régions sur l'aménagement du territoire.

-Sauvegarder un échelon de proximité, indispensable pour les missions de conseils, mais déconnecté du circuit de financement.

-Mutualiser les ressources de la taxe d'aménagement au niveau régional pour atténuer les inégalités, et mieux répartir les ressources en fonction des besoins des territoires.

-Simplifier le circuit de la taxe, et sécuriser la part CAUE de la taxe d'aménagement en la « transférant » du département à la région, permettant ainsi plus facilement une couverture totale du territoire, sans la dissocier de la part consacrée aux ENS.

-Permettre le développement de partenariats à l'échelle régionale, là où une grande partie des partenaires des CAUE se situent ou sont représentés.

Ce scénario repose sur trois principes:

Le versement de la part départementale de la Taxe d'aménagement aux régions

Collectée par les services de l'État, la part départementale de la taxe d'aménagement serait versée dans son intégralité aux conseils régionaux, suivant ainsi le transfert aux régions des espaces naturels sensibles déjà proposé. Cette taxe serait ensuite reversée à des organismes régionaux, les CAUE régionaux, issus d'une création ou de la transformation des URCAUE actuelles.

La création généralisée d'un CAUE régional, qui définit une stratégie, mutualise des fonctions et répartit la ressource vers les CAUE « territoriaux »

Outil de définition d'une stratégie régionale de la qualité architecturale, urbaine et paysagère, les CAUE régionaux seraient chargés, en partenariat avec les CAUE départementaux, de répartir les moyens issus de la taxe d'aménagement de manière plus ciblée, atténuant ainsi les disparités actuelles, entre agglomérations importantes et zones peu denses.

Le CAUE régional, par le territoire couvert et la possibilité de nouer des partenariats avec les acteurs régionaux, pourrait mutualiser les moyens et les outils nécessaires aux missions de sensibilisation et d'information du public. Il serait également chargé de constituer un pôle régional de formation continue, en lien avec les partenaires présents sur le territoire régional.

Une structure de proximité répartie sur tout le territoire, le CAUE départemental (ou « territorial »)

Financés par la répartition de la ressource fiscale régionale, les CAUE territoriaux seraient mobilisés sur le conseil de proximité, aux particuliers et aux collectivités territoriales, en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, comme le préconise le rapport Bloche.

Le lien avec les partenaires locaux, élus et professionnels devrait être maintenu, afin d'assurer un service qui prenne en compte à la fois les orientations régionales et les spécificités locales.

Dans cette hypothèse, le rapprochement avec des agences d'ingénierie départementales ou des plate-formes de la rénovation énergétique pourrait favoriser des synergies locales, sans que les fondements des CAUE en soient modifiés.

LES UNIONS REGIONALES

Actuellement

En 2012, il existe 10 Unions régionales des CAUE (URCAUE), et 1 « collège technique », regroupant 63 CAUE, soit plus des deux tiers. Elles emploient 13 permanents, répartis dans 4 UR : 2/3 des UR n'ont aucun personnel spécifique.

A l'initiative des CAUE, une première vague d'UR a été créée en 1983-1984, puis en 1993, 1998 et 2000.

Ce sont des regroupements parfois informels, parfois sous la forme d'associations dont les ressources sont assurées par contribution volontaire des CAUE.

Le fonctionnement de chacune des UR est varié, et correspond à des niveaux d'intégration gradués :

- lieu d'échanges et d'écoute, l'existence de l'UR permet de participer de façon coordonnée à des événements régionaux et nationaux, d'organiser la participation à des jurys ;

- structure de portage de projets communs, l'UR est en mesure de produire des outils de sensibilisation : voyages d'études, journées européennes du patrimoine, publications, portail internet...

- outil de mutualisation des ressources et des compétences, l'UR peut piloter une base documentaire, une plate-forme de formation professionnelle, un outil de question/réponses pour le particulier...

Malgré la réussite avérée de ces expériences, en termes de visibilité auprès des partenaires régionaux et d'efficience, 1/3 du territoire n'est pas couvert, preuve, s'il en est besoin, d'une difficulté des CAUE à modéliser et à généraliser des expériences qui fonctionnent.

Unions Régionales et réforme territoriale

L'hypothèse de généralisation d'une structure régionale des CAUE rapportée à la réforme territoriale (à 13 régions) donnerait les résultats suivants :

- 3 Unions régionales correspondent à des régions dont le périmètre est inchangé : Centre, Ile de France, Pays de la Loire ;

- 4 unions régionales devraient être fusionnées pour correspondre à deux futures régions : Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon d'une part, Rhône-Alpes et Auvergne d'autre part ;

- 3 unions régionales existantes devraient étendre leur périmètre pour correspondre aux régions qui vont être fusionnées :

- Aquitaine, pour englober Poitou-Charentes et Limousin

- Bourgogne, pour englober la Franche-Comté

- Lorraine, pour englober l'Alsace et Champagne-Ardenne

Restent donc 5 régions futures sur 13 dépourvues de structures fédératives des CAUE sur l'ensemble de leurs composantes, et où de telles structures devraient être créées ex-nihilo :

- Bretagne, PACA et la Corse (régions à périmètre inchangé)

- Les Normandies²⁸, et Nord-Pas de Calais-Picardie

28 Les 3 CAUE du Calvados, de la Manche et de l'Orne, publient toutefois une revue commune.

Les missions du CAUE régional

-Élaboration d'une stratégie régionale qui aurait pour vocation de définir des thématiques et/ou des territoires prioritaires qui nécessiteraient, au-delà des dispositifs de droit commun, une attention particulière du point de vue de la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et des paysages : par exemple, réhabilitation des zones d'activités, qualité des bâtiments publics, attention portée aux zones de montagne, etc. Elle pourrait s'adosser à l'évolution, prévue par le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTR), des Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ces derniers devenant prescriptifs, une dimension qualitative pourrait leur être adjointe, qui reprendrait les principales dispositions, territoriales et thématiques de la stratégie susmentionnée.

Cette stratégie suppose que les compétences futures des Régions comportent une implication sur la dimension qualitative de leurs territoires dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme du paysage et de l'environnement.

-Répartition de la ressource issue de la taxe, selon des critères définis par le CAUE régional en fonction de la stratégie régionale et de contrats d'objectifs et de moyens établis avec les CAUE départementaux (territoriaux).

-Mutualisation des productions d'actions de sensibilisation et d'information du public, en liaison avec les autres partenaires régionaux.

-Constitution d'un pôle régional de formation continue, à destination des élus, des maîtres d'ouvrage publics ou privés, et des architectes, en lien avec les partenaires « naturels » de la formation continue, en particulier avec les ENSA(P) présentes sur le territoire régional.

Ce schéma, qui présente beaucoup d'avantages, dont celui de sauvegarder des équipes au niveau départemental. Il recueille, par ailleurs, un avis favorable des interlocuteurs de l'association des régions de France (ARF) interrogés par la mission. On peut craindre cependant qu'il suscite quelques réactions négatives des CAUE, qui y verraient une diminution des effectifs au niveau départemental et une perte partielle de leur autonomie au profit de l'échelon régional.

VI-2- Les préconisations

VI-2-1 Préconisations d'ordre général

Sur les missions

Missions de conseil aux particuliers et aux collectivités

-Développer les missions de conseil dans les domaines de la transition énergétique et écologique.

-Orienter davantage le conseil aux collectivités territoriales vers un accompagnement participatif des projets.

-Normaliser au niveau national les conditions de rémunération du conseil aux collectivités, après expertise juridique vis-à-vis du droit de la concurrence.

Missions de formation

- Mener une réflexion stratégique sur les besoins spécifiques au plan régional et national en lien avec les Régions et avec les politiques publiques menées dans ce domaine.
- Mettre en place des pôles régionaux de formation à partir de partenariats opérationnels, notamment avec les ENSA(P).
- Développer des formations en direction des élus.

Missions de sensibilisation

- Donner la priorité à la mutualisation des outils et des moyens, au plan régional et national.
- Développer les actions de sensibilisation à l'architecture, l'urbanisme et l'environnement en milieu scolaire, avec l'appui d'outils mutualisés.

Sur les statuts

- Actualiser les statuts-types en mettant en œuvre les préconisations émises par la Cour des Comptes.

Sur le financement

- Rendre obligatoire pour la collectivité territoriale, quelle qu'elle soit, le vote d'une délibération fixant la répartition de la taxe d'aménagement, entre ENS et CAUE.
- Améliorer le suivi des rentrées de la Taxe d'Aménagement,
 - par la mise en place de tableaux de bord permettant de connaître l'état de rendement de la taxe ;
 - par la production d'un état annuel d'emploi de la taxe par la collectivité territoriale à qui elle est reversée.
- Créer une ligne d'imputation comptable spécifique pour la taxe d'aménagement dans la nomenclature budgétaire de la collectivité territoriale à qui elle est reversée.
- Imposer à la collectivité territoriale, quelle qu'elle soit, une information sur les montants et un délai maximum de reversement de la taxe d'aménagement au CAUE.
- Inscrire systématiquement dans les comptes des CAUE les montants des créances correspondant aux taxes non reversées.

Sur le fonctionnement du réseau et les partenariats

- Mettre en place un outil d'évaluation commun à tous les CAUE, assorti d'indicateurs annuels ; en assurer la consolidation des résultats au niveau national ;
- Mettre en place un comité de suivi annuel des CAUE par les directeurs d'administration centrale des ministères concernés.
- Créer systématiquement au niveau régional une structure assurant la collecte et la consolidation des données et leur transmission au niveau national ;
- Organiser, au niveau de la Fédération nationale, l'organisation, la collecte, le traitement et la diffusion des données des CAUE.
- Organiser, au niveau des territoires, des coopérations avec les autres acteurs publics de la qualité de l'espace.
- Mettre en place une convention fixant les modalités de partenariat et de complémentarité entre la MIQCP et la FNCAUE.

-Inscrire dans les missions de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (CAPA), la présentation régulière, en liaison avec la FNCAUE, des résultats et des productions des CAUE.

Préconisations liées aux deux scénarios retenus par la mission: « amélioration du schéma existant » et « scénario régional » (n°3 et 4)

VI-2-2 Préconisations communes aux deux scénarios

- Rendre obligatoire l'adhésion des CAUE à la Fédération nationale ;
- Développer le rôle de tête de réseau de la Fédération nationale, en matière de stratégie, méthodes, élargissement et approfondissement des missions ;
- Intégrer la présence des trois ministères de tutelle (MCC, MEDDE, MELT) au sein du conseil d'administration de la Fédération nationale, en miroir de la composition des CA des CAUE.

VI-2-3 Préconisations spécifiques au scénario régional

- Flécher la totalité de la part départementale de la taxe d'aménagement vers les conseils régionaux.
- Créer dans toutes les régions un CAUE régional (le cas échéant, par transformation de l'URCAUE existante) qui reçoive la part de la taxe d'aménagement affectée au fonctionnement des CAUE. Cette structure pourrait être instituée sous forme d'un EPCC, à l'initiative du Conseil régional et de l'État.
- Confier au CAUE régional les missions :
 - d'élaboration d'une stratégie régionale de la qualité architecturale, urbaine et paysagère;
 - de mutualisation des fonctions de formation, de diffusion et de sensibilisation ;
 - de développement des partenariats au niveau régional ;
 - de répartition des ressources.

ANNEXES

Annexe 1 : Listes des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Cabinet				
Barbat	Philippe	Cabinet de la Ministre de la Culture et de la Communication	Conseiller	19/06/2014
Administrations centrales				
Berjot	Vincent	DGP/ MCC	Directeur général	07/05/2014
Vince	Agnès	DGP/ MCC	Directrice de l'architecture	18/06/2014
Piqueras	Christine	DGP/ MCC		18/06/2014
Dupuy-Lyon	Stéphanie	DGALN/DHUP/MEDDE	Sous-directrice	28/08/2014
Auclair	Frédéric	DGALN/DHUP/MEDDE	Adjoint à la sous-directrice	28/08/2014
Dutilleux	Viviane	DGALN/ MEDDE	Chef du bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée	29/10/2014
Riblet	Hélène	DGP/ IGAPA/ MCC	Inspectrice DGP, collège architecture et espaces protégés	29/09/2014
Bergeal	Catherine	DGALN/MEDDE	Conseillère auprès du DG (Réseau ACE/PCE)	14/10/2014
Administrations déconcentrées et opérateurs				
Barret	Christiane	Préfète de la Région Poitou-Charentes, Préfète de la Vienne		16/10/2014
Sanna	Daniela	ADEME / Direction villes et territoires durables (Sophia-Antipolis)	Cheffe du service « organisation urbaine »	22/09/2014
Bergey	Jean -Louis	ADEME dir régionale	Directeur régional	02/09/2014
Chamelière	Raphaël	ADEME chargé mission	Chargé de	02/09/2014

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		urbanisme et aménagement	mission	
Bouhier de l'Ecluse	Guy	DREAL Poitou-Charentes	Chef du service Énergie, Climat, Logement, Aménagement	16/10/2014
Philbert	Francis	DREAL Poitou-Charentes	mission aménagement et ville durable	16/10/2014
Berger	Aurélie	DREAL Poitou-Charentes	Inspectrice des Sites	16/10/2014
Clarke de Dromantin	Xavier	DRAC Centre	Chef du STAP du Loiret, responsable de la mission de coordination Architecture et patrimoine	30/09/2014
Zvénigorodsky	Camille	DRAC Aquitaine	Cheffe du STAP de la Gironde	02/09/2014
Grennerat	Sophie	DRAC Poitou-Charentes	Cheffe du STAP de la Vienne	16/10/2014
Chazelas	Fabien	DRAC Poitou-Charentes	Adjoint à la cheffe de STAP	16/10/2014
Boubli	Stéphanie	DRAC Poitou-Charentes	Ingénieure du patrimoine	16/10/2014
Gillon	Joël	DDTM de la Gironde	Chef du service urbanisme transport aménagement	02/09/2014
Leroux	Bruno	DDT de la Vienne	Directeur p/intérim	16/10/2014
Dardé	Aurélien	DDT de la Vienne	chef du service urbanisme et aménagement	16/10/2014
Petit,	Serge	DDT de la Vienne	Responsable du pôle ADS	16/10/2014
Elus aux CA des CAUE				
Laurent	Philippe	CAUE Hauts de Seine	Président, vice-président de la FNCAUE	07/05/2014
Becher	Georges	CAUE Isère / Conseil général 38	Président/ Vice Président du Conseil Général	30/06/2014

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Francq	Nathalie	CAUE Pyrénées Atlantiques et URCAUE Aquitaine	Présidente	02/09/2014
Vignal	Didier	CAUE Dordogne	Président	02/09/2014
Boudet	Jean-Marie	CAUE Landes	Président	02/09/2014
Morel à l'Huissier	Pierre	CAUE Lozère	Député, Président du CAUE	09/09/2014
Jacquín	Olivier	CAUE Meurthe et Moselle	Ancien Président	07/10/2014
Cornuet	Michel	CAUE de l'Aude et URCAUE du Languedoc-Roussillon	Président Vice-président de la FNCAUE	05/11/2014
Jarlier	Pierre	CAUE du Cantal	Sénateur, Pdt du CAUE	24/11/2014
CAUE, structures techniques				
Brien	Yves	FNCAUE	Directeur	tte durée de la mission
Charollais	Valérie	FNCAUE	Directrice-adjointe	tte durée de la mission
Helbert	Yves	FNCAUE	Chef de projet Paysage	16/10/2014
Letellier	Bruno	CAUE Maine-et-Loire	Directeur	2/06/2014
Soulé	Jean-Baptiste	CAUE Hauts-de-Seine	Directeur	4/06/2014
Lelièvre	Vincent	CAUE Hauts-de-Seine	Architecte urbaniste	4/06/2014
Poncelet	Benoit	CAUE Nord	Directeur	23/06/2014
Cahuzac	Laurence	CAUE Eure et Loir	Directrice	26/06/2014
Gros	Serge	CAUE Isère	Directeur	30/06/2014
Massa	Céline	URCAUE Aquitaine	Coordinatrice	02/09/2014
Bouché	Christian	CAUE Pyrénées Atlantiques	Directeur-adjoint	02/09/2014
Rangamassy	Agnès	CAUE Landes	Directrice par interim	02/09/2014
Vouillon	Elodie	CAUE Gironde	Directrice	02/09/2014
Boisserie	Bertrand	CAUE Dordogne	Directeur, directeur de l'agence technique départementale	02/09/2014
Cordellier	Marie-Françoise	CAUE Dordogne	Architecte-conseillère	02/09/2014

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Hérard	Nathalie	CAUE Lot et Garonne	Directrice	02/09/2014
Le Pesq	Henri	CAUE Cotes d'Armor	Directeur	25/09/2014
Page	Delphine	CAUE des Deux-Sèvres	Directrice	16/10/2014
Barrès	Renaud	CAUE de l'Aude	Directeur	05/11/2014
Mas	Brigitte	CAUE de l'Hérault	Directrice	05/11/2014
Professionnels, partenaires, autres				
Vignon	Thierry	Conseil général Isère	Directeur général des services	30/06/14
Blais	Jean-Paul		Sociologue et urbaniste	07/07/14
Jacquot	Catherine	Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA)	Présidente	04/09/2014
Lecomte	Christine	CNOA/ CROA Ile de France	Secrétaire	04/09/2014
Orsant	Béatrice	CNOA/ CROA Nord Pas-de- Calais	Présidente CROA	04/09/2014
Dauphin	Carole	CNOA/ CROA Picardie	Présidente CROA	04/09/2014
Rambert	Francis	CAPA		09/09/14
Violeau	Jean-Louis		Sociologue	16/09/14
Julien-Labruyère	Béatrice	Fédération française du paysage	Administratrice	24/09/14
Soula	Catherine	Association des Paysagistes-conseils de l'Etat	Présidente	10/10/14
Bach	Philippe	ENSA Val de Seine	Directeur, président de la conférence des directeurs ENSA	26/09/14
Contenay	Florence		Inspectrice générale honoraire de l'équipement	30/09/14
Romon	Christian	MIQCP	Secrétaire général	02/10/2014
Chotteau	Patrick	MIQCP	Secrétaire général adjoint	02/10/2014
Courtiau	Jean-Pierre		Inspecteur des sites honoraire	07/10/14
Barriol	Brigitte	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme	Déléguée générale	17/10/14

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Weick	Pierre	Fédération des Parcs naturels régionaux	Directeur	15/09/14
Beaudoin	Jean-Christophe	Assemblée des Départements de France	Directeur général	17/10/2014
Herscu	Philippe	Assemblée des Départements de France	Chef du service territoires	17/10/2014
Isaac-Georges	Guilhem	Association des régions de France	conseiller	17/11/2014
Eon	Frédéric	Association des régions de France	conseiller	17/11/2014

Annexe 2 : glossaire des sigles et acronymes

Glossaire des sigles et acronymes

ADF : Assemblée des départements de France
ADS : Application du droit des sols
ARF : Assemblée des régions de France
ATESAT : Assistance technique de l'État pour la solidarité et l'aménagement du territoire
CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CGEDD : Conseil général de l'écologie et du développement durable
CNOA : conseil national de l'ordre des architectes
DDE : direction départementale de l'équipement
DDT : Direction départementale des territoires
DRAC : Direction régionale des affaires culturelles
DREAL Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
FFP : Fédération française des paysages
FNCAUE Fédération nationale des CAUE
IGAC : Inspection générale des affaires culturelles
MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MIQCP : Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques
MCC Ministère de la culture et de la communication
MEDDE Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
METL Ministère de l'égalité des territoires et du logement
ReATE : réforme de l'administration territoriale de l'état
STAP Service territorial de l'architecture et du patrimoine
TA : Taxe d'aménagement
TDCAUE : taxe départementale des CAUE

**Annexe 3 : Loi 1977-2 du 3 janvier 1977
modifiée, sur l'architecture Titre I et II**

Loi n° 77-2 du 3 Janvier 1977

**Loi n° 77-2 du 3 Janvier 1977 sur l'architecture -
Journal officiel du 4 janvier 1977 et rectificatif inclus**

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi
dont la teneur suit:

Article 1er

L'architecture est une expression de la culture.

La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt.

En conséquence:

1. Les maîtres d'ouvrage sont tenus de faire appel au concours des architectes dans les conditions et limites indiquées au titre Ier ci-après;
2. Des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont institués. Ils sont chargés d'aider et d'informer le public conformément au titre II;
3. L'exercice de la profession d'architecte et son organisation sont soumis aux règles figurant aux titres III et IV;
4. Les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'architecture sont réformées conformément au titre V.

TITRE II - DES CONSEILS D'ARCHITECTURE, D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

Article 6

Il est créé, dans chaque département, un organisme dit "conseil d'architecture,

d'urbanisme et de l'environnement", sous la forme d'une association dont les statuts types sont approuvés par décret en Conseil d'Etat ; ces statuts définissent les conditions dans lesquelles sont appelés à y collaborer les représentants de l'Etat, des collectivités locales, des professions concernées ainsi que des personnes qualifiées choisies notamment en raison de leurs activités au sein d'associations locales.

Le président du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sera nécessairement élu parmi les représentants des collectivités locales, dont le nombre sera au moins égal à celui des représentants de l'Etat.

Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement poursuit, sur le plan local, les objectifs définis au plan national en vue de promouvoir la qualité de l'architecture et de son environnement dans les conditions fixées à l'article 7 ci-dessous.

(Quatrième alinéa abrogé par la loi n° 81-1153 du 29 décembre 1981, art. 1er.)

Article 7

Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement a pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement.

Il contribue, directement ou indirectement, à la formation et au perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction.

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.

Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement peut déléguer ses missions aux services d'assistance architecturale fonctionnant exclusivement dans le cadre des parcs naturels régionaux.

Les interventions du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont gratuites.

Article 8

La loi de finances détermine le mode de financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Annexe 4 : Statuts-types

Publication au JORF du 18 février 1978
Décret n°78-172 du 9 février 1978

Décret portant approbation des statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement mentionnés au titre II de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.
Version consolidée au 18 février 1978 - version JO initiale

Statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Titre premier : but et composition de l'association

Annexe I, 1

Il est créé entre les adhérents aux présents statuts dans le département de ..., une association dénommée "conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de (nom du département)" dont le but est de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement avec le souci permanent de les adapter aux particularités locales.

Annexe I, 2

Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement a pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Il contribue directement ou indirectement à la formation et au perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction.

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 pouvoir être chargé de la maîtrise d'oeuvre.

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. Il est représenté à la commission départementale d'urbanisme et à la conférence permanente du permis de construire.

Il est consulté avant toute demande de permis de construire par les maîtres d'ouvrage qui, en application des articles 4 et 5 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, n'ont pas fait appel à un architecte.

Annexe I, 3

Pour remplir ses missions, l'association met en oeuvre les moyens qu'elle estime adaptés à la situation locale, notamment consultations, conférences, publications et documents audiovisuels, stages de formation et de perfectionnement. Elle peut établir avec tout organisme compétent, et notamment les organismes d'études créés par l'Etat et les collectivités locales, les modalités de coopération à ses missions. Elle peut déléguer ses

missions aux services d'assistance architecturale fonctionnant exclusivement dans le cadre des parcs naturels régionaux.

Annexe I, 4

La durée de l'association est illimitée. Son siège social est fixé à Il peut être transféré par délibération de l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration.

Annexe I, 5

L'association se compose des membres mentionnés à l'article 7 ci-dessous, de membres actifs, de membres bienfaiteurs et de membre d'honneur.

Les membres, à l'exception de ceux mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 7 ci-dessous, sont agréés par le conseil d'administration.

Le montant des cotisations des membres actifs et bienfaiteurs est fixé chaque année par l'assemblée générale, sur proposition du conseil d'administration. La cotisation peut être rachetée par le versement d'une somme égale à au moins vingt fois le montant de la cotisation annuelle minimum de la catégorie considérée.

Annexe I, 6

Les membres de l'association, à l'exception de ceux mentionnés aux 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 7 ci-dessous, perdent leur qualité de membre :

1° Par la démission :

2° Par la radiation prononcée pour non-paiement de la cotisation ou pour motifs graves, par le conseil d'administration, sauf recours à l'assemblée générale. Le membre intéressé est préalablement appelé à présenter ses observations.

Annexe statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme, et de l'environnement.

Titre II : Administration et fonctionnement

Annexe I, 7

Sont membres du conseil d'administration :

1° Quatre représentants de l'Etat à savoir :

L'architecte des Bâtiments de France ;

Le directeur départemental de l'équipement ;

Le directeur départemental de l'agriculture ;

L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation.

2° Six représentants des collectivités locales ;

3° Quatre représentants des professions concernées ;

4° Deux personnes qualifiées ;

5° Un représentant élu par l'ensemble du personnel de l'association, siégeant avec voix consultative ;

6° Six membres élus au scrutin secret par l'assemblée générale.

Le mandat des membres du conseil d'administration autres que les quatre représentants de l'Etat, siégeant en cette qualité, est de trois ans. Il est renouvelable.

A Paris, les quatre représentants de l'Etat sont choisis par le préfet.

Annexe I, 8

Les représentants des collectivités locales comprennent des élus municipaux désignés par le conseil général.

Les représentants des professions concernées sont désignés par le préfet après consultation des divers organismes professionnels concernés. Ces professions sont celles dont l'activité concerne le cadre de vie. Deux architectes au moins sont désignés à ce titre, dont un ayant une expérience en matière d'urbanisme.

Les personnes qualifiées sont des personnes dont les centres d'intérêts ou les travaux, soit à titre individuel, soit au sein d'associations ayant un caractère permanent et d'intérêt général (en particulier associations agréées en application du décret n° 77-760 du 7 juillet 1977), sont liés aux problèmes d'architecture, d'urbanisme et d'environnement ou qui représentent des activités sociales, familiales, culturelles éducatives ... Elles sont choisies par le préfet, après consultation, le cas échéant, des associations locales concernées.

Les représentants des collectivités locales et les représentants d'organisations professionnelles sont renouvelées à chaque élection municipale, cantonale ou professionnelle.

En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, notamment lorsqu'un membre perd la qualité en raison de laquelle il a été désigné, le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement est complété en utilisant le mode de désignation propre à chacun des membres qui doit être remplacé.

Annexe I, 9

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'association.

Il établit le règlement intérieur qui peut prévoir un bureau et qui est soumis à l'approbation de l'assemblée générale.

Il délibère sur la mise en oeuvre du programme d'actions de l'association. Il prépare le budget.

Annexe I, 10

Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an et chaque fois que cela est nécessaire, sur convocation du président ou sur demande du préfet ou du tiers de ses membres.

Les convocations sont faites par écrit, huit jours avant la date de la réunion : elles comportent l'indication de l'ordre du jour de la séance, fixé par le président.

La présence de la moitié au moins des membres est nécessaire à la validité des délibérations.

Si le quorum n'est pas atteint, le conseil d'administration est convoqué à nouveau, à huit jours d'intervalle. Il peut alors délibérer valablement quel que soit le nombre des membres présents.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les fonctions des membres du conseil d'administration sont gratuites.

Il est tenu un procès-verbal des séances qui est adressé à tous les membres.

Les procès-verbaux sont signés par le président. Ils sont établis sans blanc ni rature sur des feuillets numérotés et conservés au siège de l'association.

Annexe I, 11

- Le président est élu au scrutin secret, parmi les représentants des collectivités locales, par le conseil d'administration. Il préside l'assemblée générale et le conseil d'administration. Un ou plusieurs vice-présidents sont élus dans les mêmes conditions.

Le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Il ordonnance les dépenses. Il assure l'exécution des décisions du conseil d'administration.

Il nomme aux emplois.

Annexe I, 12

Le directeur est nommé par le président, avec l'accord du préfet. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes conditions.

Le directeur est responsable, sous l'autorité du président et dans le cadre des pouvoirs que celui-ci lui délègue, du bon fonctionnement de l'association. Il assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration.

Le directeur a autorité sur l'ensemble du personnel de l'association.

Annexe I, 13

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des membres de l'association. Elle se réunit sur convocation du président au moins une fois par an, ou à la demande d'un tiers des membres ou du préfet ;

L'ordre du jour est arrêté par le président.

Les convocations sont adressées par lettre au moins quinze jours avant la date de la réunion.

L'assemblée générale ne peut valablement délibérer que si la moitié de ses membres est présente ou représentée. Si le quorum n'est pas atteint, l'assemblée générale est convoquée à nouveau et à quinze jours d'intervalle ; elle délibère alors valablement quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

Tout membre empêché peut se faire représenter par un autre membre de l'assemblée générale, mais chaque membre présent ne peut détenir plus d'une procuration.

L'assemblée générale est tenue d'examiner les points dont l'inscription à l'ordre du jour est demandée par le quart au moins des membres de l'assemblée.

L'assemblée générale délibère sur le programme d'actions de l'association, proposé par le conseil d'administration. Elle entend les rapports moraux et financiers qui établissent le bilan de l'activité de l'association.

Elle approuve le règlement intérieur.

Elle vote le budget et approuve les comptes financiers.

Annexe statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Titre III : Régime financier et comptable

Annexe I, 14

Les ressources de l'association comprennent notamment :

- 1° Les moyens financiers mis à sa disposition par l'Etat et les collectivités locales ;
- 2° Les contributions qui lui seraient apportées par les établissements publics et sociétés nationales ainsi que par toutes personnes publiques ou privées intéressées ;
- 3° Les cotisations des membres actifs et des membres bienfaiteurs ;
- 4° Le produit de la vente des biens, meubles et immeubles ;
- 5° Les revenus nets de ses biens, meubles et immeubles ;
- 6° Les dons et legs qui lui seraient faits.

Les dépenses de l'association comprennent les frais de fonctionnement et d'équipement.

Annexe I, 15

Le budget doit être voté en équilibre. Il est soumis à l'approbation du préfet. Les prévisions de dépenses doivent être conformes au but de l'association.

Annexe I, 16

La comptabilité est tenue conformément au plan comptable général sous réserve de l'adaptation qui en sera faite par instruction du ministre chargé de la culture.

Un agent comptable chargé de la tenue des comptes est désigné par le préfet après consultation du trésorier payeur général.

Titre IV : Dispositions diverses

Annexe I, 17

Obligations du personnel. Le personnel employé par l'association est tenu au secret professionnel et à l'obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les faits, informations, études et décisions dont il aura connaissance au cours de ses missions, sous réserve des autorisations expresses que pourra lui accorder le président de l'association. Il ne peut exercer dans le département aucune activité personnelle concernant l'architecture, l'urbanisme ou l'environnement, à l'exception des tâches d'enseignement et de formation permanente. En particulier, les membres du personnel qui ont la qualité d'architecte ne peuvent pas assurer dans le département les missions d'architecte définies à l'article 3 de la loi sur l'architecture.

Toutefois, pour le personnel employé à temps partiel effectuant dans un ou plusieurs arrondissements la mission mentionnée à l'alinéa 2 de l'article 4 et à l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, l'incompatibilité peut être limitée au territoire dans lequel il intervient, tel qu'il est défini par le président de l'association.

Vu la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture et notamment son titre II ;
Article 1

Sont approuvés tels qu'ils sont annexés au présent décret les statuts types des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement prévus aux articles 6, 7 et 8 de la loi susvisée du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

