

## LES CAUE : 30 ANS D'ACTIVITES EN FAVEUR DE LA QUALITE ARCHITECTURALE ET URBAINE

### *Une gestation originale*

Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont des structures en bien des points atypiques. Dans un fameux rapport, à la fin des années 80, Christian Vigouroux, conseiller d'État, parle d'eux assez chaleureusement, mais en les qualifiant d'organismes volontairement non identifiés, sortes d'OVNI institutionnels, fils de la fin des trente glorieuses et de ce que le premier choc pétrolier incite à inventer comme soins palliatifs aux crises naissantes. La qualité de l'architecture est reconnue d'intérêt public avec la loi du 3 janvier 1977 qui, en conséquence, propose la création de ces « associations » départementales investies d'une mission à la fois technique, pédagogique et culturelle dans l'objectif général d'une amélioration de la qualité du cadre de vie. Les auteurs de la loi (quelques jeunes énarques aventureux faisant trembler de leurs passions les murs austères du ministère, quai de Passy) cherchent l'innovation et anticipent les évolutions à venir en privilégiant la collectivité territoriale plutôt que l'État et en s'inspirant d'expériences militantes en Pyrénées-Atlantiques, en Dordogne ou dans le Lot. La "consultance architecturale" trouve alors un cadre légal, élargit ses compétences et est proposée aux Conseils généraux pour une mise en place dans chaque département.

### *1979-1980 Le temps des pionniers*

Cinq CAUE sont ainsi créés par les Conseils généraux de la région des Pays de la Loire au cours des années 1979 et 80.

Ils le sont sur ordre des Préfets dont le rôle est d'appliquer la loi et dans une indifférence générale, y compris celle de la collectivité fondatrice qui n'y voit que l'application docile d'une directive de l'État. Alors s'engage la formidable aventure de professionnels aux pieds nus, militants d'une cause alors peu partagée, mais suffisamment anticipatrice des évolutions sociétales pour survivre malgré (ou grâce à) une précarité statutaire et budgétaire toujours recommencée.

On leur affuble d'abord un sigle, C.A.U.E., que tout communicant considère comme obstacle rédhibitoire à la moindre espérance médiatique. On parle ainsi du « kawé », du « cave » ou de la « co » en ne comprenant guère l'intérêt d'un outil qui n'est ni une administration, ni un service, ni une agence d'architecture ou d'urbanisme, ni un atelier public (comme certains en rêvent alors), ni une vraie association, mais quelque chose d'autre, présidée par un élu (conseiller général rural le plus souvent), dirigée en général par un architecte (jeune et sans expérience) qui rassemble de petites équipes motivées par l'espérance et l'utopie d'un monde meilleur encore nimbé d'un printemps qui aurait pu chanter. Rien qui ne puisse d'emblée faciliter l'intégration dans le paysage institutionnel de ces années 70 finissantes même si commencent à éclore, concomitamment, le souci de la qualité des constructions publiques, la réaction au tout pavillonnaire, la prise de conscience environnementale ou l'impératif d'une

maîtrise de l'énergie. Puisqu'on semble en rupture de développement quantitatif, misons gros sur un qualitatif prométhéen. Moins mais mieux, tel est le contexte.

### *La création des CAUE*

Elle est bien issue du mouvement profond d'une société en pleine mutation, mais on ne le sait pas et l'on ne donne pas cher de ces « machins » qui ne passeront pas la décennie! Même la puissante administration des Ponts et Chaussées qui y voit initialement un sujet d'amusement ou de curiosité, finit par s'agacer de ces francs-tireurs incapables de s'intégrer au moule historique de l'accompagnement architectural et urbain où la règle et l'autorisation administrative sont reines et anecdotiques la participation citoyenne et l'appréhension culturelle. Les professionnels libéraux ne sont pas en reste d'interrogations suspectes sur ces CAUE potentiellement concurrents même si la loi stipule explicitement leur incapacité à la maîtrise d'œuvre. Le tiers secteur de son côté, celui des associations, ne voit pas spontanément le CAUE comme un partenaire naturel et fiable, sans doute trop marqué qu'il est d'une organisation déterminée par la loi, assez loin finalement de l'esprit de 1901. D'autres enfin, rêvant du "grand soir", aspirent à une production publique de l'architecture et jugent déjà obsolètes ces CAUE naissants. Tout est donc réuni pour une expérience éphémère.

Comment, dans ce contexte fondateur peu amène, les CAUE des Pays de la Loire (et d'ailleurs) ont-ils survécu et traversé les crises et évolutions majeures de ces trente dernières années ? Comment se sont-ils enracinés et finalement épanouis dans le grand chambardement qui, de la décentralisation des compétences au désengagement de l'État, va profondément modifier les conditions de la productions architecturale et urbaine?

Il faut sans doute chercher les principales raisons d'une étonnante survivance dans le génie de cette loi sur l'Architecture, fondatrice des CAUE en 1977. En qualifiant l'intérêt public de la qualité du cadre de vie, Madame Françoise Giroud, alors secrétaire d'État à la Culture, ne propose pas la création conséquente d'une administration nouvelle mais la mise en place d'outils dont la mission conjugue transversalement pédagogie et sensibilisation, formation des acteurs, accompagnement des collectivités et assistance aux particuliers, le tout participant d'une dynamique cohérente. Diverses échelles approchées dans la convergence culturelle et technique, sans obligation aucune (l'affaire du visa obligatoire sera vite abandonnée) et avec pour seule arme l'engagement militant et la force de conviction : les pieds nus, french doctors de la cause architecturale, urbaine et environnementale, missionnaires sans autre moyen que le verre partagé à l'issue d'un conseil municipal, l'entretien prolongé avec un «pétitionnaire» en but aux arbitrages administratifs, la participation au côté d'une institutrice à l'éveil des enfants à l'espace ou le montage d'une exposition faite de bouts de ficelles dans le hall de la mairie d'un chef-lieu rural. Rien qui ne soit habituel de l'intervention convenue des cadres institutionnels existants.

### *Une certaine anticipation de la décentralisation*

Au-delà de cette dimension militante, la vraie chance des CAUE tient à la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux devoirs des communes, des départements et des régions. Cette étape majeure de la décentralisation des compétences, en confiant la maîtrise de l'urbanisme à la commune, instaure, à cette échelle territoriale, une sorte de laboratoire (certes modeste) de l'innovation architecturale et urbaine. Le maire est investi d'une responsabilité qu'il exerce alors sans autre tutelle que le contrôle a posteriori de l'État. Cette délégation l'oblige, en quelques sortes, à l'initiative, à l'engagement, à la prise de risque; il n'est plus le commis de

l'État mais l'acteur principal du développement local à l'égal des édiles des grandes agglomérations. La France devient le puzzle aux 36.000 pièces d'une compétence diluée. Par ailleurs, la décentralisation introduit une compétition territoriale que les élus peuvent engager à partir d'une politique qualitative et dont l'architecture (les constructions publiques), l'urbanisme et la cause environnementale peuvent être les principaux arguments. On ne construit plus l'école sur la base du modèle imposé, on n'envisage plus la mairie comme un bâtiment standardisé par les règles de la République, on ne conduit plus le développement économique dans les grandes orientations d'un plan directeur parachuté, toutes choses deviennent situées, beaucoup participent d'une compétition. En ce domaine, la décentralisation est une révolution qui va tout bousculer.

En ce qui concerne l'action et le potentiel de développement de l'activité des CAUE, le phénomène est accentué durant les années 80 par la politique de grands travaux engagée par le président de la République et son ministre de la Culture. Le constat est de toute éternité mais s'amplifie alors : l'architecture, ses innovations et son audace, contribuent au rayonnement du prince et font références, au risque de faire illusions où de traduire ce qui n'est qu'artifice cosmétique. Et puisque la décentralisation donne au niveau communal une nouvelle noblesse, la contagion est fructueuse et étendue à tous les territoires, nombre de bâtiments publics contribuent, par la qualité de leur architecture, à la valorisation de ce nouveau statut. A chacun son Zenith...

### *Accompagner la maîtrise d'ouvrage des territoires*

La mission des CAUE s'infléchit alors, prioritairement, vers l'accompagnement des territoires et le vote de la loi Maîtrise d'Ouvrage Publique (la fameuse loi MOP du 12 juillet 1985), rend fortement légitime cette orientation en précisant les compétences et les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage publique (dont celle des collectivités) et les relations entre celle-ci et la maîtrise d'œuvre privée. Les CAUE choisissent alors leur camp, celui de la maîtrise d'ouvrage, et apaisent (on l'espère) le doute fratricide des professionnels libéraux. En effet, listant dans son article 2 l'obligation des élus à réfléchir et argumenter le choix d'implantation d'une construction publique, à déterminer précisément son programme et à évaluer finement son coût, la loi MOP ouvre largement la porte de l'accompagnement d'une maîtrise d'ouvrage territoriale souvent occasionnelle et dépourvue de moyen technique.

La plupart des CAUE s'y engouffrent et trouvent alors les sources d'une promotion efficace de la qualité architecturale et du développement durable. Le CAUE devient l'assistant de la maîtrise d'ouvrage des collectivités, il imprègne cette mission de la transversalité culturelle évoquée plus haut et invente ainsi une pratique bien en phase avec la compétence des territoires et l'aspiration « compétitive » des élus. Il est aidé en cela, également, par un Code des marchés publics qui impose de plus en plus la mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre et généralise consultations ouvertes ou concours avec, pour heureuse conséquence, une ouverture de la commande et la contribution d'une nouvelle génération de professionnels à la qualité architecturale et urbaine.

L'incidence de la décentralisation sur la qualité de l'architecture est ainsi indéniable, surtout dans les petites communes où l'on rompt enfin avec une construction publique traditionnellement imposée par l'État et ses modèles dont la réputation jusqu'alors survit encore malgré le drame du collègue Pailleron en 1973. Ainsi, au plus profond des territoires ruraux comme dans la périphérie des villes ou au cœur de celles-ci, vont s'épanouir nombre de projets mobilisant l'énergie de maîtres d'ouvrage passionnés et le talent d'architectes,

d'urbanistes ou de paysagistes enfin conviés à s'exprimer. La liste de ces réalisations serait trop longue à énumérer mais le Guide de 30 ans d'architecture contemporaine en Pays de la Loire (de 1982 à aujourd'hui) est là pour illustrer ce qui peut apparaître comme un foisonnement créatif assez exceptionnel. Mairies, salles de sport, espaces culturels ou scolaires, entrées de ville, espaces publics, nouveaux quartiers..., chaque programme est motif à une œuvre spécifique, ancrée dans un territoire donné. Le CAUE accompagne l'émergence de ces programmes au côté des élus, dans le champ de leurs compétences de maîtres d'ouvrage et en amont du recours à la maîtrise d'œuvre.

Et la demande est de plus en plus forte et pressante même si l'air du temps aujourd'hui (celui de la crise économique et budgétaire notamment) fait évoluer la maîtrise d'ouvrage communale vers plus en plus d'intercommunalité. Cette confirmation de la position du CAUE au côté de la maîtrise d'ouvrage territoriale s'explique aussi, dès cette période, par le progressif désengagement de l'État et notamment, la lente érosion des moyens mis en œuvre par le ministère de l'Équipement en appui des politiques territoriales.

### *Le lent désengagement des services de l'État*

En 1980, à l'heure des premiers balbutiements de l'action des CAUE, l'État (et le ministère de l'Équipement principalement) rayonne de façon impériale dans les champs de l'urbanisme et des constructions publiques.

La DDE est l'administration de référence et ses ingénieurs subdivisionnaires sont quotidiennement au chevet des projets communaux. Son personnel entretient les chemins ruraux et ses urbanistes, au sein des « Groupes d'Études et de Programmation », pensent l'évolution des territoires et élaborent les Plans d'Occupation des Sols et les Schémas directeurs. Le projet de ville se décide à Paris à grands coups d'aménagement du territoire et la construction d'une université comme celle d'un bureau de poste se conçoit selon des plans prédéfinis ou avec l'accord d'un architecte en chef désigné par l'État. La France jacobine ne laisse guère de place à l'initiative locale, que ce soit celle des élus ou celle des professionnels. En ce domaine aussi, la décentralisation sera un séisme.

Quelques années plus tard en effet et avec une forte accélération depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, cette omniprésence va se déliter. Aujourd'hui, le paysage est totalement inversé et les services de l'état n'interviennent quasi plus qu'au regard de leurs prérogatives régaliennes et dans le cadre du contrôle de légalité. Cette tendance lourde est amorcée dès 1982 et la décentralisation, elle met trente années à se traduire par une réelle vacance de l'ingénierie publique des territoires aujourd'hui non encore relayée, en milieu rural, par une organisation intercommunale. Parallèlement à cette déclinaison et largement de son fait, l'action des CAUE auprès des collectivités ne fait que se développer et participe ainsi, aujourd'hui, de l'essentiel de leur activité même s'il n'est pas question de considérer ce développement en termes de substitution.

### *L'éveil au développement durable et à la sauvegarde environnementale*

Après le temps des pionniers et celui de la précision progressive de leur implication dans le champ de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités, les CAUE bénéficient depuis une dizaine d'années d'un nouveau moteur, celui de la conscience écologique et de l'aspiration au développement durable. Relayant la pression médiatique et l'émergence d'une demande sociale de plus en plus vive, les élus territoriaux intègrent aujourd'hui l'exigence

qualitative à un niveau jamais égalé même si la crise des finances locales peut induire, ici ou là, quelques retours en arrière préoccupants.

Performances énergétiques, qualité du vivre ensemble, mixité sociale et urbaine, densité, biodiversité et autres principes de contribution sociale ou environnementale sont les nouveaux paradigmes de la commande publique en architecture et en urbanisme.

Les CAUE y fondent les gènes d'une troisième jeunesse. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain en décembre 2000 et surtout les Grenelles de l'environnement de 2007 à 2012, sont de formidables tremplins qui rapprochent l'ambition sociétale et le cadre réglementaire et façonnent un autre mode de penser la ville et l'architecture.

En quelques années, une sorte de "révolution culturelle" s'est étendue dans les esprits, la place du "projet" est devenue centrale que ce soit dans les orientations générales des politiques territoriales ou dans l'urbanisme réglementaire et planificateur. Cette dimension du projet situe la maîtrise d'ouvrage territoriale en première ligne, sans possibilité artificielle de se réfugier derrière le règlement ou une autorité extérieure. Le projet est celui d'un territoire pleinement responsabilisé et intègre au plus près les aspirations citoyennes pronant la sécurité environnementale, la qualité d'usage et l'économie durable.

### *S'il fallait dresser un bilan...*

Ainsi se sont rythmées ces trente années d'activité des CAUE. Pour ceux qui ont eu la chance de les conduire, ces trois décennies d'activité ont été une expérience formidable où une somme de rencontres et d'opportunités ont permis, petit à petit et sans éclat, l'évolution des mentalités et une relation nouvelle à la conception des cadres de vie. Elles se soldent à l'évidence par une forte amélioration de la qualité architecturale, quelle que soit la nature ou l'échelle des projets. Elles se traduisent par une prise en compte nouvelle des qualités d'usage dans le logement, le bâtiment ou l'espace public. Elles manifestent la préoccupation des territoires et leur adéquation à l'urbanisme de projet. Elles font émerger l'idée de la responsabilité de chacun et la contribution locale à une cause globale, planétaire. Les CAUE ont pu puiser dans ce mouvement les moyens de mille expérimentations allant de la plus modeste innovation à l'aboutissement inespéré de grands projets jugés initialement utopiques. Ils ont également contribué (avec beaucoup d'autres) à une prise de conscience collective situant aujourd'hui le développement durable au cœur des exigences de la maîtrise d'ouvrage.

L'échec tient davantage à la non résolution d'une équation pourtant fondatrice et au cœur du "projet CAUE" en 1977, celle de la qualité de l'architecture domestique, celle de la culture architecturale citoyenne, génératrice d'une nouvelle exigence nous éloignant par exemple des poncifs attachés à la construction de la maison individuelle. D'abord conçus comme des structures prioritairement dédiées à l'assistance architecturale des particuliers et malgré une présence de terrain forte et constante, les CAUE n'ont pas (ou peu) fait évoluer l'aspiration des familles qui reste sous influence d'un mode de production particulièrement puissant et dominateur. Seule l'impact (récent mais prometteur) d'un urbanisme durable et innovant en termes de formes urbaines et de renouvellement urbain est susceptible de faire aboutir cette espérance inassouvie, la mode de "l'écoquartier" peut largement y aider.

### **Reste l'Avenir**

Reste l'avenir de ce qui pourrait rester une expérience. L'extrême fragilité des premiers jours ne s'est pas véritablement apaisée au fil du temps pour donner aux CAUE (dont on a dit

d'emblée l'atypicité) un statut sécurisé; ils n'en sont d'ailleurs pas vraiment demandeurs ! Des tendances récurrentes les situent dans l'œil d'un cyclone où les appétits de la collectivité de tutelle seraient susceptibles de les engloutir pour en faire l'objet conforme d'une organisation administrative (enfin) bien lisible. C'est aussi la conséquence de l'actuel flou des répartitions à venir en matière de compétences territoriales et de ce troisième âge de la décentralisation qui tarde à venir. Entre des métropoles très bien équipées en ingénierie de projet et des intercommunalités encore balbutiantes, pensés au départ comme outils départementaux, les CAUE cherchent naturellement leur voie institutionnelle.

Même tempête sur la culture et l'expérience d'une activité nourrissant cahin-caha la dimension technique de l'activité de conseil et d'assistance d'un objectif pédagogique et d'un contenu culturel qualifiant assez clairement l'originalité des approches menées par les CAUE. La pression des collectivités et l'objectivité de leurs besoins peut affecter cette dimension singulière comme le désengagement de l'État peut laisser craindre un retour à l'avis obligatoire faisant glisser tranquillement les CAUE d'un statut associatif apte à convaincre à celui de service administratif propre au contrôle.

Il en serait alors fini de cette expérimentation originale, assez unique dans le paysage français et ainsi, par nature, un peu urticante. Nés d'une reconnaissance (celle de l'intérêt public de la qualité de l'architecture), les CAUE ont-ils ouvert la voie d'une valorisation originale de l'architecture privilégiant la sensibilisation, la conviction et la pédagogie alors que la tradition séculaire (la protection des monuments historiques est concrétisée par la loi en 1913) suppose un autre chemin, celui de la règle et du contrôle administratif ? On est en droit de penser que les prochains mois apporteront la réponse à cette question.

Bruno Letellier  
Ancien directeur du CAUE du Maine et Loire.

## **EPILOGUE**

Titre, « Les CAUE, culture et technicité », le texte ci-dessus est paru dans le numéro 126 de la revue régionale « 303, Arts, Recherches, Créations » en 2013. Trois ans ont passé depuis et semblent avoir largement rebattu les cartes, en confirmant l'appréhension conclusive d'une reprise en main brutale des CAUE (en Pays de Loire en tout cas) par leur collectivité de tutelle. Un formidable bond en arrière resituant la pédagogie et le conseil architectural à ce qu'ils étaient avant 1977, une victoire posthume des tenants de la technicité et des frustrés de l'asservissement réglementaire.

Un grand émoi avait traversé les Services départementaux à l'annonce faite par le premier ministre lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014, supposant la suppression des Conseils départementaux à l'échéance de 2022. Panique à bord ! Un réflexe de repli sur soi mêlé à la renaissance d'un autoritarisme institutionnel qualifiant le CAUE comme organisme satellite qui n'avait alors plus le loisir de s'affranchir de sa planète mère jugée en danger. Tous solidaires ! Le directeur général des Services était subrepticement chargé d'y mettre bon ordre et remontait alors doucement à la surface l'avertissement formulé dès 2005 par le représentant de l'Association des Départements de France, lors de rencontres nationales des CAUE à Angers : « Qui paie, commande ! ».

Nous n'avions pas suffisamment pris garde et les choses maintenant se précisait, sous les yeux volubiles de fonctionnaires départementaux qui allaient mettre fin à cette aventure d'architectes et reprendre la main.

### **En Vendée,**

Joël Maugin, créatif directeur du CAUE de la Vendée, sera la première victime de cette mise au pas.

Le CAUE sera rattaché au comité du Tourisme, on fera ainsi les économies nécessaires et ce « machin un peu insolent » sera entre de bonnes mains.

### **En Loire-Atlantique,**

Le Département de Loire-Atlantique sera le laboratoire national d'une stratégie concertée dont l'objectif est d'intégrer le CAUE comme partie prenante dédiée au rayonnement du Conseil départemental et à la seule mise en œuvre de ses politiques.

Pendant plus de quatre ans, Vincent Degrotte assurera une résistance formidable en ancrant le CAUE sur les fondamentaux de la loi, avec le soutien des professionnels et, au début, du ministère de la Culture. Le pot de fer finira toutefois par gagner la bataille au mépris des lois de la République, en imposant l'intégration du CAUE dans l'organigramme rêvé par l'administration et mis en œuvre, suite aux conseils des plus grands cabinets d'audit et d'expertise, sous forme d'un GIE pyramidal et infécond.

### **En Maine-et-Loire,**

Le département de Maine-et-Loire n'allait pas rester en retrait de ces petits règlements de compte, on allait, ici aussi, se débarrasser de cette structure qui depuis trente cinq ans faisait feu de tout bois, bousculant la quiétude des conservatismes technico-administratifs en ne pensant, disait-on, qu'à sa seule célébrité. Et puis, on n'allait pas mourir tout seul !

Le départ en retraite de son directeur, annoncé de longue date, sera l'occasion de porter l'estocade et de réduire arbitrairement d'un bon tiers la dotation de la taxe départementale.

La première conséquence de cette forfaiture sera la dislocation d'une équipe, patiemment constituée et le licenciement de 17 salariés (sur 24 qui constituait l'effectif en octobre 2014) aisi que l'abandon des missions de formation et de diffusion culturelle.

## **LE LOUP EST DEVENU CHIEN**

En trois ans, le paysage des CAUE ligériens s'est ainsi profondément modifié ; le loup est devenu chien dans une indifférence assez partagée, tant au plan local que national. L'OVNI de Christian Vigouroux est aujourd'hui, ici, bien identifié ; tout est rentré dans l'ordre.

C'était à l'évidence une régression, un déni d'innovation institutionnelle, l'expression-même d'une désertion culturelle, un nivellement par le bas.

Et l'architecture la dedans ?

N'en parlons plus, elle n'entrera jamais dans l'organigramme des technocrates.

Bruno Letellier  
2017