



**HAL**  
open science

## Diffusion, appropriation et contestation d'un cadrage financierisé des politiques environnementales

Nicolas Maisetti, Ludovic Halbert, Antoine Guironnet

► **To cite this version:**

Nicolas Maisetti, Ludovic Halbert, Antoine Guironnet. Diffusion, appropriation et contestation d'un cadrage financierisé des politiques environnementales : Le cas du Plan Bâtiment dans la rénovation énergétique de l'immobilier tertiaire. 2017. hal-01655183

**HAL Id: hal-01655183**

**<https://enpc.hal.science/hal-01655183>**

Preprint submitted on 8 Dec 2017

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

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

# Diffusion, appropriation et contestation d'un cadrage financiarisé des politiques environnementales

## Le cas du Plan Bâtiment dans la rénovation énergétique de l'immobilier tertiaire

Nicolas Maisetti  
nicolas.maisetti@enpc.fr  
Ludovic Halbert  
ludovic.halbert@enpc.fr  
Antoine Guironnet  
antoine.guironnet@enpc.fr

Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (UMR 8134, CNRS)

Pour citer ce document :

Nicolas Maisetti, Ludovic Halbert, Antoine Guironnet, 2017, « Diffusion, appropriation et contestation d'un cadrage financiarisé des politiques environnementales. Le cas du Plan Bâtiment dans la rénovation énergétique de l'immobilier tertiaire », *Document de travail du LATTS - Working Paper*, n° 17-11, Décembre 2017.  
URL : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01655183>  
Identifiant : hal- 01655183

Décembre  
2017  
N° 17-11

Tous droits réservés aux auteurs.  
Des versions finales des textes disponibles comme documents de travail LATTS  
sont susceptibles d'avoir été publiées ou soumises à publication ultérieurement

6-8 avenue Blaise Pascal - Cité Descartes 77455 Marne-la-Vallée Cedex 2  
+33 (0)1 81 66 85 32 - [www.latts.fr](http://www.latts.fr)

# **Diffusion, appropriation et contestation d'un cadrage financiarisé des politiques environnementales**

## **Le cas du Plan Bâtiment dans la rénovation énergétique de l'immobilier tertiaire**

### **Résumé**

Cet article interroge la participation d'acteurs financiers à la fabrication de l'action publique environnementale. Le cas étudié est la contribution du Plan Bâtiment à la rédaction d'un décret fixant les conditions d'obligation de travaux en vue de la rénovation énergétique du parc immobilier tertiaire. La démonstration se déploie en trois temps. En premier lieu, la recherche qualifie la mobilisation des acteurs privés et renseigne ses conséquences sur la redéfinition du développement durable. Puis, elle retrace la diffusion de ce cadrage financier du développement durable dans les circuits ordinaires de la construction de l'action publique. Enfin, elle dévoile dans quelle mesure ce cadrage et les mesures qu'il implique sont contestées par d'autres types d'acteurs. L'enjeu est d'analyser l'enchevêtrement entre des espaces sociaux de production des normes et des modalités d'interaction entre des acteurs, co-producteurs de l'action publique. La fabrique des politiques environnementales ne saurait se limiter ni à la toute-puissance de l'administration ni à l'imposition des intérêts et des valeurs de marché. Néanmoins, dans le cas de la concertation du PB, la place centrale occupée par des gestionnaires d'actifs dans le patrimoine immobilier non-résidentiel invite à relire le processus de diffusion comme une forme de financiarisation de la production des règles d'action publique.

**Mots clés :** Développement durable, financiarisation, participation, politique publique

## **The circulation and contestation of a financialised framing of environmental policies**

### **The case of the Plan Bâtiment in the energy retrofit of commercial real estate**

### **Abstract**

Reflecting upon the participation of financial actors on the environmental policy making-process, this article studies the contribution of the Plan Bâtiment to the drafting a decree on the requirements for energy related renovation work in the non-residential property. The demonstration is developed in three steps. First, the research describes the mobilisation of private actors and analysis its fall-outs on the financialised redefinition of sustainable development. Then, it explains the diffusion of the financialised framework of the sustainable development towards the ordinary circuits of public policy. At last, it reveals how this framework is challenged by other actors. The issue is to explain the entanglement between social spaces of norms fabric and modes of interactions between actors, co-producers of public policies. The environmental policy fabric is not limited to the all-mighty administration neither submitted to the market interests and values. Nevertheless, in the case of the Plan Bâtiment and its concertations, the centrality of asset managers in the real estate non-residential field led to read the process of diffusion as a form of financialisation of public policy making-process.

**Keywords :** Financialisation - Participation - Public policy - Sustainable development

# Sommaire

1. Participation et fabrique des règles publiques : trois hypothèses explicatives ..	6
1.1. Hypothèse 1. Le rôle clé de « l'ingénierie participative ».....	6
1.2. Hypothèse 2. La « diffusion » comme un processus alternatif à « l'absorption ».....	8
1.3. Hypothèse 3. La contestation du cadrage.....	8
2. Le protocole de recherche .....	9
2.1. Observer la concertation dans ses différents lieux .....	10
2.2. Analyser le fonctionnement de l'enceinte organisatrice des concertations, le Plan Bâtiment .....	11
2.3. Restituer la trajectoire des préférences issues des concertations dans les circuits ordinaires de la production de l'action publique.....	11
3. La mise en participation de l'immobilier non-résidentiel à l'occasion de la politique de réduction des consommations énergétiques .....	13
3.1. L'immobilier non-résidentiel, un objet du Grenelle de l'environnement (2007-2011).....	13
3.2. L'immobilier non-résidentiel saisi par le Plan Bâtiment (2009-2010) .....	15
3.3. La réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non- résidentiel transformée en instruments d'action publique (2012-2017) ..	21
4. Le cadrage de la transition énergétique de l'immobilier non-résidentiel .....	23
4.1. les raisons d'une présence .....	25
4.2. L'élaboration et la stabilisation d'un cadrage dans la concertation.....	30
4.3. Les enjeux d'un cadrage.....	32
4.4. La financiarisation de la réduction des consommations énergétiques dans les scènes de concertation .....	33
5. Les mécanismes de la diffusion.....	35
5.1. Une capture de l'appareil d'État par la filière d'investissement immobilier ? .....	36
5.2. Le rôle discret, mais effectif des techniciens de la rédaction réglementaire .....	38
5.3. le contexte propice de la modernisation de l'État : « co-construction », « choc de simplification » et « compétitivité économique » .....	40
6. L'hétérogénéité du parc non-résidentiel : des contestations de la règle aux tentatives de débordement .....	43
6.1. L'hétérogénéité de l'immobilier non-résidentiel.....	43
6.2. La concertation Gauchot, un compromis de façade ? .....	47
6.3. Des inquiétudes au blocage du décret.....	49
6.4. Les débordements du Plan bâtiment .....	55
Conclusion .....	58
Bibliographie .....	61
Sources documentaires .....	64
Revue de presse .....	65

## **Remerciements**

Nous remercions Elisabeth Decoster pour sa précieuse contribution à cette recherche ainsi que François-Mathieu Poupeau dont les stimulantes remarques ont permis d'améliorer ce texte. Merci également à Aurélie Bur, pour son précieux accompagnement éditorial.

L'article analyse le parcours de l'immobilier non-résidentiel au sein de la politique environnementale du gouvernement français visant à la réduction des consommations énergétiques. Ce patrimoine constitué de bureaux, de commerces, d'entrepôts, de locaux d'activités, d'écoles ou encore de salles polyvalentes, et qui représenterait un tiers des consommations énergétiques de l'ensemble de l'immobilier en France, a fait l'objet d'une concertation au long cours, lors du Grenelle de l'environnement en 2007 et 2008, puis dans le Plan Bâtiment Grenelle à compter de 2009. Ces différents moments et lieux constituent autant de scènes de concertation permettant d'observer comment des destinataires de la politique publique ont été conviés par le pouvoir exécutif à formuler des recommandations relatives à la rédaction de règles législatives ou réglementaires affectant leurs propres patrimoines immobiliers. Cette invitation est destinée non pas à des citoyens ordinaires, mais à des représentants de groupes professionnels constituant des corps intermédiaires. Pour les gouvernements invitants ainsi que pour une partie des participants et des organisations qui mettent en œuvre cette participation, à l'image du Plan Bâtiment, elle repose néanmoins sur la reconnaissance d'une « injonction délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2002) caractérisant un « contexte 'participationniste' » (Blatrix, 2009, p. 97). L'institutionnalisation de la participation comme un passage obligé des politiques publiques interroge la place des ressortissants dans la définition même des politiques publiques (Mazeaud *et al.*, 2012) et leur capacité à quitter leur statut d'objets pour devenir des « sujets politiques » capables, selon cette perspective, de « civiliser les politiques » (Warin, 1999). Ainsi par « ressortissants », on entendra de manière classique les « individus, les groupes socio-professionnels et les institutions à qui les politiques sont destinées » (Warin, 1999, p. 103), c'est-à-dire les publics et les usagers de l'action publique.

La littérature analysant le recours à la participation conclut bien souvent à ce que C. Blatrix (2009) décrit comme un processus « d'absorption », où les opinions exprimées par les ressortissants lors de la concertation sont marginalisées en raison du cadrage exercé par les pouvoirs publics<sup>1</sup>. Les mécanismes de l'absorption sont connus : ils reposent sur des mécanismes de filtrage *ex ante* (cadrage définitionnel de l'objet soumis à délibération, sélection des participants) ainsi que sur une réduction *ex post*, par exemple avec la ré-interprétation des propositions exprimées dans les concertations à la lueur des enjeux et intérêts des groupes peuplant l'institution publique. Le centre de gravité de la décision n'est en conséquence pas affecté de manière significative par la participation et resterait du côté des pouvoirs publics maîtrisant la représentation, plutôt que de la société civile conviée à délibérer.

Sans remettre en cause l'existence d'un tel processus d'absorption, notre article suggère qu'il constitue une modalité possible d'un rapport de pouvoir dont l'issue varie selon les intérêts des ressortissants en présence, leurs ressources et capacités de mobilisation, ainsi que leur place dans l'exercice d'écriture des règles publiques. Dans des circonstances que nous contribuerons à élucider, l'absorption peut ainsi laisser place à un processus alternatif de *diffusion* selon lequel les préconisations des participants qui dominent les scènes de concertation sont transmises vers les institutions publiques les ayant invités à s'exprimer. Cette transmission entraîne un déplacement du centre de gravité de la définition des règles publiques qui bascule alors en faveur des groupes qui imposent un cadrage conforme à leurs intérêts lors de la concertation. Dans le cas où ces groupes représentent des intérêts professionnels, comme nous l'observons dans les scènes de concertation relatives à la réduction des consommations énergétiques du parc immobilier non-résidentiel, la participation convoquée par les gouvernements successifs et mise en œuvre par le Plan Bâtiment constitue alors une opportunité pour certains ressortissants de définir les politiques publiques qui leurs sont destinées (sur le cas similaire présenté par les normes comptables européennes, voir Chiapello et Medjad, 2007). Nonobstant les nombreuses contestations et possibilités de recours existantes au sein même de l'appareil politico-administratif, la participation permettrait d'élaborer à travers ses différentes scènes de concertation un *cadrage* (Cefaï, 1996, p. 48 qui s'inspire des « cadres de l'expérience » de Goffman 1974) des règles mises à la délibération et faciliterait leur appropriation par

1 « Quel que soit le type de dispositif vers lequel on tourne le regard, on constate un phénomène d'absorption de la participation dans la représentation : les dispositifs de démocratie participative font alors *partie intégrante* de la démocratie représentative. Ils y sont assimilés, au sens propre de convertis dans sa substance elle-même. » Blatrix (2009), p. 111

l'appareil politico-administratif. De telle sorte que lorsque les intérêts représentés relèvent d'acteurs puisant leurs ressources financières dans les marchés des capitaux et leurs techniques calculatoires dans celles de la finance de marché, comme c'est le cas dans l'exemple que nous traitons, la diffusion alimenterait un processus de *financiarisation* de la fabrique des règles publiques depuis les scènes de concertation.

Nous faisons l'hypothèse que la dynamique de ce rapport de pouvoir entre participants et institutions publiques dépend de la combinaison de trois facteurs :

- le degré d'autonomie des organisations qui mettent en œuvre la participation, car ces dernières peuvent contribuer à relayer les résultats des délibérations qu'elles suscitent et mettent en scène, mandatées en cela par les pouvoirs publics ;
- la capacité de certains groupes de participants à réunir des ressources (cognitives, humaines, politiques, financières) afin d'assurer la prise en compte de leurs intérêts au-delà de la concertation, c'est-à-dire auprès des acteurs chargés de rédiger les textes normatifs ; et
- l'hétérogénéité des participants, car, dans le cas où celle-ci est trop forte pour favoriser une convergence des intérêts, la capacité à mobiliser des espaces concurrents de la fabrique de la règle publique par les acteurs marginalisés de la concertation peut alors conduire à *contester* le processus de diffusion.

Après avoir détaillé ces trois hypothèses dans une première section, la deuxième présente le protocole de recherche pour les étudier. La troisième section retrace la mise en concertation de l'immobilier non-résidentiel dans le cadre de la politique de réduction des consommations énergétiques décidée par les gouvernements successifs depuis la fin des années 2000, justifiant ainsi l'intérêt du cas retenu. La quatrième section observe comment les différentes scènes de concertation ont débouché sur la formulation d'un cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques du parc immobilier non-résidentiel par des professionnels appartenant à la *filière de l'investissement locatif*. Ce cadrage est entendu comme l'élaboration, la sélection et la stabilisation progressive de représentations et de principes s'accompagnant de règles qui peuvent s'incarner dans des mesures concrètes. En l'espèce, nous montrerons que ce cadrage est dominé par des stratégies et des outils financiers qui soumettent les objectifs de développement durable à ce que les acteurs qui la forgent appellent « soutenabilité financière » et qui consiste à préserver des retours sur investissement compatibles avec les attentes des clients-investisseurs. Or, depuis la seconde moitié des années 1990, cette filière de l'investissement locatif a été « colonisée » (Chiapello, 2015) par des gestionnaires d'actifs puisant capitaux et techniques calculatoires dans la finance de marché, et contribuant au traitement des patrimoines immobiliers comme des actifs financiers (Guironnet et Halbert, 2014 ; Nappi-Choulet, 2013). La cinquième section détaille les ressorts de l'enrôlement du service rédacteur en charge des textes réglementaires et son rôle dans la diffusion de ce cadrage et des mesures concrètes proposées par les ressortissants de la concertation pour l'incarner. Outre la fréquentation routinière de l'appareil politico-administratif par des lobbies œuvrant à la « capture » du pouvoir réglementaire (Martinais, 2010), processus bien connu de la littérature, nous insistons sur le rôle du chantier de la réforme de l'État qui met en circulation des injonctions équipées par des dispositifs incitant le service rédacteur à s'appropriier les propositions élaborées dans les différentes scènes de concertation par les gestionnaires d'actifs immobiliers de la filière d'investissement locatif. En l'espèce, ce n'est pas seulement la légitimité accordée à la concertation qui convaincrat le service administratif d'embrasser les préconisations des gestionnaires d'actifs, mais également l'assujettissement de la production des textes réglementaires à un principe jugé supérieur de préservation de la « compétitivité économique » et de « simplification » du droit. Une sixième section interroge les tensions liées à l'hétérogénéité socio-technique et socio-économique de l'immobilier non-résidentiel. Elle montre comment la diversité des enjeux et des intérêts immobiliers se traduit par les mobilisations d'un ensemble disparate d'acteurs marginalisés dans les scènes de concertation, et par des tentatives de blocage de la rédaction du texte réglementaire censé donner une existence légale aux propositions issues des scènes de concertation.

Ces acteurs mobilisent en effet leurs ressources et leurs capacités politiques et administratives, et investissent des chambres de réassurance ménagées à leur intention dans l'exercice d'écriture des règles publiques, pour désamorcer un texte jugé contraire à leurs intérêts. Cette section souligne également comment, en retour, l'organisation en charge de la concertation, le Plan Bâtiment, s'efforce de déborder ces contestations, révélant ainsi que, loin d'être une organisation de mise en œuvre de la participation asservie au pouvoir exécutif qui l'a instituée, cette instance dispose d'un degré d'autonomie lui permettant de contribuer à la diffusion dans l'appareil politico-administratif du cadrage financier élaboré par des ressortissants appelés à délibérer en son sein.

## **1. Participation et fabrique des règles publiques : trois hypothèses explicatives**

Si en dehors d'une rare mention (Pollard, 2012, p. 232) le Plan Bâtiment n'a pas été étudié, les travaux portant plus généralement sur le Grenelle de l'environnement ont souligné la tension qui traverse la mise en participation des politiques environnementales. D'un côté, qu'il s'agisse des tables rondes du Grenelle ou de leur prolongement avec le Plan Bâtiment, le recours à la participation est conçu par ses promoteurs, et notamment au sein de l'exécutif et de l'administration centrale, comme une critique de la fabrique des politiques publiques au sein du système représentatif. Reprenant l'idée proche de « l'agir communicationnel » habermassien (Lascoumes, 2011), le Grenelle de l'environnement substituerait à un centralisme d'État perçu comme source d'inefficacité, le processus de la délibération explicitement conçu par ses partisans au sein de l'État comme un moyen d'enrichir les politiques publiques et d'améliorer leur mise en œuvre (Scarwell et Rousse, 2006 ; Sainteny 2010). D'un autre côté, si « l'injonction délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2002) visait à une participation ouverte à la « société civile », la mise en œuvre s'est vite transformée en une concertation limitée à l'entre-soi de groupes professionnels (Boy, 2010 ; Lascoumes, 2011), favorisant un rapprochement entre des pans de l'État central et des groupes professionnels qui revendiquent, et se voient reconnus, une légitimité par l'exercice de leur activité. Loin de l'innovation de procédure radicale sensée être représentée par la « méthode Grenelle » où le rôle de l'État relèverait désormais de la coordination des parties prenantes (Boy, 2012), le resserrement de la concertation à des groupes professionnels évoque plus sûrement un regain, au sein du contexte « participationniste » (Blatrix, 2009), de la mobilisation de groupes d'intérêt bien connu de l'analyse de l'action publique (Saurruger et Grossman, 2006). L'une des conséquences est que l'absorption associée à « la valorisation de l'idée de la participation du citoyen ordinaire à la décision publique et la multiplication de détours participatifs » (Blatrix, 2009) peut laisser la place à un processus de diffusion, entendu comme un mécanisme de transmission des attentes exprimées par des destinataires d'une règle à l'occasion d'une concertation aux personnels de l'appareil politico-administratif (agents des services administratifs, membres de cabinets, élus, ministres) qui se les approprient. Soulignons d'emblée que cette appropriation n'empêche pas l'émergence de contestations, ni ne préjuge de son efficacité dans la capacité à limiter le processus de diffusion. Ce peut être le cas d'acteurs marginalisés qui opposent à la légitimité prêtée à la concertation celle apportée par la place qui leur est reconnue dans l'exercice d'écriture des textes législatifs et réglementaires (consultation des organisations représentatives, chambres de réassurance ménagées dans la production des règles publiques). Ceci nous amène à proposer trois hypothèses : deux relatives à la diffusion, une à sa contestation.

### **1.1. Hypothèse 1. Le rôle clé de « l'ingénierie participative »**

Tout d'abord, on ne saurait prêter un caractère de quasi-immédiateté entre les prescriptions exprimées par la société civile appelée à délibérer et les pouvoirs publics qui la convoquent, au risque de négliger « l'ingénierie de la participation » (Blondiaux, 2017), et ce faisant le rôle, des professionnels et des organisations qui conçoivent et mettent en œuvre la participation en mobilisant un répertoire de savoirs et savoir-faire (Nonjon, 2005 et 2006). Certes, ces

organisations de participation peuvent être des instruments au service de la puissance publique en raison des formes de disciplinarisation qui peuvent les assujettir à des pouvoirs publics placés en position de donneurs d'ordre<sup>2</sup>. Mais ceci ne constitue qu'une possibilité parmi d'autres. Par hypothèse, dans les cas où les systèmes d'incitation sont moins contraignants<sup>3</sup>, il est possible que ces organisations de participation freinent l'absorption au profit du processus de diffusion. Soit qu'elles peuvent résister à la subordination des propositions des participants à l'agenda des institutions publiques en s'en faisant leurs porte-voix ; soit, plus sûrement que leur position intermédiaire permet à ces organisations de participation de promouvoir un cadrage de la participation et de ses expressions en fonction de leurs propres agendas, valeurs et intérêts.

L'un des enjeux est donc de mieux prendre en compte le rôle des organisations de participation, à l'image du Plan Bâtiment (PB)<sup>4</sup> qui nous intéresse ici. Créé en 2009 par le gouvernement, le PB est décrit par la littérature comme une « innovation institutionnelle en ce qu'il instaure une sorte de 'partenariat de mise en œuvre' entre acteurs économiques et acteurs publics » (Pollard, 2012, p. 232). Cette position intermédiaire du PB permet ainsi à l'État<sup>5</sup> de s'appuyer sur la participation des destinataires pour la mise en œuvre des « lois Grenelle » dans le secteur de l'immobilier. Cependant, loin d'une dépendance complète à l'exécutif, le PB est une organisation de participation disposant d'une capacité d'action propre et qui, nous le verrons, est largement mobilisée au service du projet politique de son propre président, Philippe Pelletier. Ce dernier, un entrepreneur de la cause de l'immobilier durable (Pelletier, 2013) poursuit également à travers le PB un projet de réforme de l'action publique reposant sur la substitution de ce qu'il nomme un « droit souple » en lieu du droit dit « dur » constitué par l'ensemble des règles publiques d'État. En d'autres termes, cette organisation de participation cherche à transformer, à travers la concertation, la relation entre destinataires et décideurs publics.

Deuxièmement, parce qu'ils visent bien souvent à interroger les relations entre les pratiques de démocraties délibérative et représentative, les travaux portant sur la participation et ses effets analysent des expériences de participation où c'est la société civile qui est conviée à s'exprimer. Loin d'accepter le nominalisme du terme, ces travaux soulignent d'ailleurs combien ladite société civile délibérante est *de facto* peuplée de groupes sociaux divers dans leur composition, dans leur degré d'organisation et leurs ressources. Ceci amène certains auteurs à insister sur les « groupes d'intérêt » qui, dans un contexte de réforme de l'État avec le passage à une gouvernance à multiples niveaux et de montée de l'injonction délibérative, assureraient « un rôle de médiation des intérêts » dans une démocratie où la « crise de représentation » susciterait de nouveaux « modes de participation » (Grossmann et Saurruguer, 2006). Lorsqu'il s'agit de fabriquer des règles publiques dans des sociétés techniques dominées par des groupes professionnels et des organisations de marché, comme c'est largement le cas pour l'immobilier non-résidentiel en France, la participation des destinataires de la règle à leur fabrique convie des acteurs porteurs d'intérêts constitués et dotés de ressources importantes. Largement routiniers des « circuits de représentation politique traditionnels » (Blondiaux, 2017), ces groupes d'intérêt ont l'habitude de peser à travers des pratiques de lobbying. Or, les politiques environnementales dont notre étude de cas relève sont sur ce point particulièrement illustratives. Contrairement au discours des acteurs du PB qui inscrivent leur démarche dans le cadre du « tournant participatif » censé être incarné par le Grenelle de l'environnement, les

2 Par exemple, lorsque le modèle économique de ces organisations œuvrant comme prestataires de service les amène à privilégier les intérêts de leurs commanditaires.

3 Par exemple, lorsque les organisations de participation sont financièrement autonomes et/ou lorsqu'elles sont légitimées par des institutions publiques qui les mobilisent explicitement pour faire concurrence à des circuits de décision publique leurs préexistants.

4 Dénommé Plan Bâtiment Grenelle à sa création, il devient Plan Bâtiment Durable à la faveur de l'alternance à la tête de l'État en 2012. Pour simplifier, nous l'appellerons PB dans le reste de l'article.

5 Si nous écrivons « l'État » ici, il s'agira au cours de la démonstration d'identifier autant que possible la diversité des groupes et des acteurs qui l'incarnent : personnels politiques et autorités gouvernementales, conseillers des cabinets ministériels et parlementaires, agents publics de l'appareil administratif, en particulier les techniciens des services rédacteurs des textes réglementaires, ou encore les représentants de l'État propriétaire.

travaux ayant porté sur cet objet relèvent une autre forme de mise en délibération des choix collectifs, les citoyens ordinaires étant absents au profit de groupes constitués, en particulier de groupes professionnels, comme l'observe P. Lascoumes (2011). Les scènes de concertation sont ainsi investies par des représentants auto-proclamés de la filière immobilière constituant autant de « groupes d'intérêt » (Lascoumes, 1998 ; Offerlé, 1994). Ce qui nous encourage à prendre en compte dans notre analyse la qualification des groupes qui se mobilisent pour définir et défendre des intérêts professionnels auprès des acteurs de la décision publique à travers et parfois au-delà de la concertation.

## **1.2. Hypothèse 2. La « diffusion » comme un processus alternatif à « l'absorption »**

Nous proposons comme deuxième hypothèse que le processus d'absorption qui subordonne l'expression des participants aux institutions publiques puisse être contrecarré par un processus inverse selon lequel le cadrage dont ces acteurs puissants et organisés sont porteurs se diffuse vers les instances publiques (ministères, administrations centrales, parlement) et contribue à façonner la règle édictée. En témoigne le cas analysé par E. Chiapello et K. Medjad (2007) portant sur les règles de comptabilité des entreprises cotées en Europe. Lorsque ces règles sont définies dans une enceinte de délibération restreinte à des organisations professionnelles privées (en l'occurrence l'*International Accounting Standards Board*), la puissance publique (ici l'Union européenne et les États-membres) est reléguée au statut de chambre d'enregistrement de règles définies dans un ailleurs délibératif qui lui est fermé. Au point que pour peser sur l'agenda relatif à la définition des règles de la comptabilité des entreprises cotées, les États-membres sont contraints de chercher des relais au sein des participants à cet espace délibératif qui lui est statutairement fermé. Nous nous trouvons ici face à un processus de diffusion selon lequel les préférences des participants à la délibération circulent auprès de la puissance publique, ce qui revient *de facto* à la « privatisation » de la définition de la norme (Chiapello et Medjad, 2007).

Dans le cas de la concertation du PB, la place centrale occupée par des gestionnaires d'actifs qui ont colonisé une partie du patrimoine immobilier non-résidentiel (Nappi-Choulet, 2009 ; Guironnet et Halbert, à paraître) invite à relire le processus de diffusion comme une forme de *financiarisation* de la production des règles d'action publique. Cette financiarisation correspond, nous le verrons, au cadrage de la réduction des consommations énergétiques du patrimoine non-résidentiel souhaité par l'exécutif national à la lueur des intérêts, représentations et techniques calculatoires en provenance de la finance de marché et mises en œuvre par des gestionnaires d'actifs immobiliers depuis la seconde moitié des années 1990. Pour autant, la participation appuyée sur des groupes professionnels constitués ne réduit pas systématiquement les institutions publiques au rang de simples chambres d'enregistrement. Le cas de l'*IASB* est d'ailleurs présenté par Chiapello et Medjad si ce n'est comme unique, du moins comme singulier. Ceci tient au fait que, d'une manière plus générale, la participation ne se substitue pas à la procédure institutionnalisée d'écriture des règles, mais plutôt s'y surajoute.

## **1.3. Hypothèse 3. La contestation du cadrage**

Notre troisième hypothèse pose que, lorsque le cadrage réalisé par les groupes dominant la participation n'est pas partagé par d'autres ressortissants (soit qu'ils n'ont pu y participer, soit qu'ils n'ont pas vu leurs intérêts représentés d'une manière qui les satisfasse) – ce qui suppose un certain degré d'hétérogénéité des acteurs et de leurs intérêts –, alors la diffusion peut à son tour être *contestée* par ces ressortissants marginalisés de la participation, en raison de leur propre capacité à mobiliser l'appareil politico-administratif lors de l'écriture des règles publiques. Dans notre cas, l'hétérogénéité socio-technique et socio-économique des patrimoines immobiliers non-résidentiels (voir section 6) est susceptible de rompre le consensus de façade obtenu entre les principaux types de propriétaires lors de la phase de concertation. Ce qui peut bloquer de manière indéfinie la parution-même du décret qui motivait leur convocation à délibérer par l'exécutif national. À ce titre, l'enjeu de la présente recherche ne consiste

pas à retracer le succès d'acteurs devenus hégémoniques dans les scènes de concertation à diffuser un cadrage au sein de l'appareil politico-administratif, ou la réussite de ceux qui furent marginalisés dans ces mêmes scènes à limiter les effets de ce cadrage dans l'écriture des règles publiques, mais plutôt à souligner les moments, les lieux où se jouent les rapports de pouvoir entre ces différents groupes, et les effets de ces luttes en termes de contenu de l'action publique.

Selon ces hypothèses, pour comprendre les modalités des rapports de pouvoir entre les ressortissants appelés à délibérer et les pouvoirs publics qui les y invitent, c'est-à-dire entre absorption et diffusion, il est nécessaire d'observer le rôle des organisations de participation, le caractère plus ou moins constitué des intérêts des participants et leur familiarité avec les rouages de l'exercice d'écriture des règles par l'appareil politico-administratif, ainsi enfin que l'hétérogénéité des intérêts des destinataires. C'est ce que nous nous proposons de faire à l'occasion de l'analyse des concertations relatives à la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel inscrite dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans le secteur du bâtiment.

## 2. Le protocole de recherche

La présente enquête s'inscrit dans une recherche au long cours initiée en 2005 au sein du Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS). Elle s'intéresse au processus de financiarisation de la production de l'environnement bâti urbain, dont les transformations affectant la fabrication et l'exploitation d'immobilier non-résidentiel. Grâce à un financement ministériel du Plan Urbanisme Construction Architecture et de la Région Ile-de-France à travers son Réseau de Recherche sur le Développement Soutenable (R2DS), nous avons mené une enquête entre 2010 et 2014 sur l'évolution des stratégies et pratiques des membres de la filière d'investissement locatif en immobilier non-résidentiel en France métropolitaine au regard des enjeux du développement durable. Ceci nous a permis de réaliser une campagne d'entretiens avec les membres de cette filière en 2011 ainsi que de cartographier leurs investissements, tout en questionnant leurs effets sociaux et spatiaux. C'est dans ce contexte que la présente enquête s'inscrit : il nous est apparu nécessaire de mener un travail spécifique afin d'éclairer les concertations relatives à la réduction des consommations énergétiques du patrimoine immobilier non-résidentiel. Le protocole de recherche que nous avons suivi combine trois perspectives (cf. tableau 1 pour la liste des entretiens et tableau 2 pour une synthèse des sources principales).

**Tableau 1 : La liste des entretiens**

Campagne d'entretiens - septembre-décembre 2011	
A1	Asset manager dans une compagnie d'assurance
A2	Responsable investissement dans une société de gestion pour compte de tiers
A3	Responsable développement durable dans une Compagnie d'assurance
Campagne d'entretiens - février-juin 2014	
E1	Consultant en immobilier durable
E2	Consultant en immobilier durable
E3	Consultant en immobilier
E4	Directrice adjointe du Plan Bâtiment
E5	Consultant en immobilier durable, collaborateur de Maurice Gauchot
E6	Représentant d'association nationale de collectivités territoriales
E7	Représentant de fédération immobilière

E8	Représentant des directeurs immobiliers
E9	Représentant de fédération patronale
E10	Grand propriétaire et locataire d'immobilier d'entreprise
E11	Représentant d'association nationale de collectivités territoriales
E12	Techniciens du service rédacteur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
E13	Président du Plan Bâtiment

---

Source : auteurs

Pour mener cette recherche, deux campagnes distinctes ont été réalisées. L'une en 2011 s'inscrivait dans l'étude relative à la qualification de la filière de l'investissement locatif et sa construction du rapport au développement durable. L'autre en 2014 explorait précisément les interventions des membres de cette filière dans la production des règles d'action publique environnementale en matière d'immobilier non-résidentiel. Pour une liste et une description des entretiens réalisés, se reporter à l'Annexe 1.

## 2.1. Observer la concertation dans ses différents lieux

La première perspective d'enquête consiste à analyser la concertation dans ses différents lieux. D'une part, il s'agit des réunions, table-rondes et autres groupes de travail qui constituent autant de scènes de concertation institutionnalisées par l'exécutif national, durant le Grenelle de l'environnement tout d'abord, puis dans l'enceinte du Plan Bâtiment. D'autre part, nous explorons les espaces qui préexistent aux scènes de concertation et où circulent les propositions débattues dans ces dernières : au sein du service rédacteur, dans les ministères, les commissions parlementaires, les bureaux des lobbyistes. L'observation vise à retracer le rôle des différents protagonistes : individus, organisations (entreprises, administrations centrales et territoriales) et leurs représentants (fédérations), mais également des actants non-humains (Latour, 1991) de l'immobilier non-résidentiel qui, à l'image des boutiques du commerce de détail, des centres commerciaux régionaux, des tours de bureau, des garages automobiles, des entrepôts frigorifiques ou des boulangeries pèsent de leurs spécificités sociotechniques et socio-économiques sur le contenu de la politique gouvernementale de réduction des consommations énergétiques. Nous avons pour cela prêté attention au détail des propositions émises à l'égard de l'immobilier non-résidentiel, ainsi qu'à leurs trajectoires dans le temps, puisqu'elles constituent des marqueurs des processus de sélection et de sédimentation à l'œuvre dans les scènes de concertation, et incidemment donc, sont des reflets des rapports de pouvoir résultant de la confrontation des intérêts et ressources des protagonistes. Deux types principaux de données ont été collectés dans cette perspective. D'une part, nous avons constitué un corpus documentaire extrait des traces écrites des échanges et des conclusions fournies dans les relevés de décision, rapports et annexes produits dans les scènes de concertation. Nous avons également versé dans ce corpus des articles de presse permettant de suivre les participants aux réunions et la publicisation de leurs points d'accord et de désaccord. Nous avons inclus des communiqués officiels d'organisations impliquées dans la concertation ainsi que les tribunes, commentaires et billets parus par exemple dans la presse spécialisée permettant de retracer des positions, des intérêts et des agendas d'acteurs. On ne saurait à ce titre nier la difficulté méthodologique de travailler à partir d'un matériau aux sources fragmentées et dont la conservation reflète déjà un processus de sélection, voire de rationalisation ou de légitimation *ex post*.

C'est pourquoi, d'autre part, nous avons eu recours à une enquête par entretiens qui a visé à recueillir la parole des protagonistes participant à différentes scènes de concertation (voir tableau 1). Nous avons approfondi celle qui fut la plus importante en nombre de participants et qui fut marquée par des controverses : la concertation dite Gauchot du nom de son rapporteur tenu en 2011. Dans cette perspective, nous avons rencontré des membres des différents sous-groupes de travail tout en approfondissant ceux destinés aux « Investisseurs », « Utilisateurs » et « Collectivités territoriales », soit parce qu'ils ont contribué à l'élaboration d'un cadrage lors de la concertation, soit parce qu'ils ont été actifs dans la contestation de sa diffusion ensuite. Dans le cadre d'entretiens semi-directifs d'une durée d'une à deux heures, nous avons interrogé leurs rôles, leurs initiatives et les résistances exprimées. Ce choix s'est

révélé particulièrement heuristique, la parole des intervenants étant libérée par les reports incessants du décret censé couronner la concertation sur le patrimoine immobilier non-résidentiel existant.

## **2.2. Analyser le fonctionnement de l'enceinte organisatrice des concertations, le Plan Bâtiment**

La seconde perspective retenue a consisté à ne pas isoler l'analyse de la concertation de celle de l'entité qui préside à son organisation, conformément à notre première hypothèse. Si les arcanes du « moment Grenelle » ont déjà largement été explorés par la littérature (Boy, 2010 ; Lascoumes, 2011 ; Orange, 2013 ; Pollard, 2012), le Plan Bâtiment qui lui succède est moins connu. Pour combler cette lacune, nous avons ici aussi combiné un corpus documentaire constitué par l'ensemble des publications et discours de présentation de soi de l'institution (rapports d'activité, site internet, communiqués de presse) avec des entretiens en son sein. Soucieux d'explorer l'organisation dans ses « façades institutionnelles » (Codaccioni *et al.*, 2012), nous avons interrogé la place et le rôle du PB dans les différentes phases de la concertation, dans ses interactions avec le reste de l'appareil politico-administratif, ainsi que son rôle dans la production d'un instrument d'action publique (une charte) visant à la mise en œuvre des propositions issues de la concertation de 2011 face à l'absence de parution du décret concerné.

## **2.3. Restituer la trajectoire des préférences issues des concertations dans les circuits ordinaires de la production de l'action publique**

Enfin, la troisième perspective a consisté à analyser la circulation des propositions dans l'appareil politico-administratif afin de ne pas les détacher artificiellement des interactions socio-politiques dans lesquelles sont encadrées les scènes de concertation. Pour cela, nous avons suivi les propositions élaborées lors de la concertation auprès de l'administration centrale, notamment dans le service rédacteur du décret au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) qui appartient à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) conjointe aux ministères de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du Logement et de l'habitat durable, puisque la production des textes réglementaires relatifs à la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier nono-résidentiel est intergouvernementale et transversale à l'appareil d'État. Ici aussi, nous avons choisi de combiner un corpus documentaire constitué des différentes lois, décrets et projets de décrets, avec des entretiens dans les services concernés et les organisations qui s'efforcent de faire peser leurs intérêts, par-delà la phase de concertation, en mobilisant des espaces qui leurs sont ménagés dans l'exercice d'écriture des normes publiques au sein des ministères, du Parlement, de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la consultation publique officielle des organisations représentatives (syndicats professionnels, associations nationales de collectivités territoriales).

C'est dans cette perspective que notre attention a particulièrement porté sur les propositions liées au décret relatif aux « obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ». Prévu depuis la loi « Grenelle 2 » de 2010, mais débattu en réalité dès 2007 et ayant fait l'objet de la vaste concertation Gauchot de 2011, sa publication longtemps retardée est finalement intervenue au lendemain de l'élection présidentielle de mai 2017. Toutefois, suite à une saisie d'organisations professionnelles d'associations professionnelles de l'hôtellerie et du commerce, le Conseil d'État suspend le décret<sup>6</sup> pour une question procédurale (en particulier, au regard du délai resserré de son application) et renvoie *sine die* son jugement sur le fond (*Le Moniteur*, 12 juillet 2017). Loin de constituer un obstacle à l'analyse, l'attente du décret « fantôme » (*Les Échos*, 31 mars 2013), nous a permis d'observer le déploiement des rapports de pouvoir, à travers les prises de position des protagonistes, leurs conflits, et les initiatives pour les dépasser. Les délais de publication du décret, puis les conditions de sa suspension témoignent, nous le verrons, de la contestation de la diffusion du cadrage financier conçu dans l'enceinte de la concertation

<sup>6</sup> Pour le détail des motivations du Conseil d'État : Conseil d'État, ordonnance, n° 411578 du 11 juillet 2017.

par des groupes marginalisés et partiellement opposés à certaines de ses préconisations (collectivités locales, fédérations d'entreprises, administrations centrales propriétaires). Elle révèle également des tentatives de débordement de ces contestations, en particulier par l'organisation de participation constituée par le PB. En conformité avec le projet politique de son Président de faire les politiques publiques autrement, et qui n'est d'ailleurs pas sans rencontrer favorablement l'injonction au « choc de simplification » annoncé par le Président de la République François Hollande en mars 2013, le PB entreprend de substituer au « droit dur » d'un décret qui ne vient pas, le « droit souple » d'une *charte* reprenant les attentes exprimées par les gestionnaires d'actifs de la filière de l'investissement locatif lors de la concertation ; ce qui souligne en creux la dynamique de convergence des intérêts économiques des gestionnaires d'actifs immobiliers et de l'entrepreneur de cause politique qui pilote le PB. Du moins jusqu'à ce que le front commun ne se lézarde en raison de l'impatience croissante des premiers face à l'attente d'un décret sans cesse repoussé. De telle sorte que cette attente prolonge la temporalité de l'observation et enrichit le caractère dynamique de notre analyse. Ceci nous encourage à retracer la trajectoire au long cours de l'immobilier non-résidentiel dans la politique gouvernementale de réduction des consommations énergétiques.

**Tableau 2 : Les sources**

Perspectives	Objectifs	Espaces d'observation		Type de données recueillies
La concertation Gauchot dans ses différents lieux	Appréhender l'évolution des enjeux, retracer le rôle des protagonistes.	Les scènes de concertation Gauchot : réunions, tables rondes, groupes de travail	Les lieux « ordinaires » de la fabrique de la règle : service rédacteur, commission parlementaire, cabinet du ministre, bureaux des lobbyistes	Corpus documentaire (traces écrites des échanges, relevés de décisions, rapports et annexes, communiqués officiels, articles de presse), entretiens avec les protagonistes de la concertation Gauchot (cf. liste)
La concertation avant et au-delà du rapport Gauchot	Caractériser la stratégie de présentation de soi institutionnelle du Plan Bâtiment	Le moment « Grenelle » : réunions préparatoires, Grenelle, Comop.	Le Plan Bâtiment	Corpus documentaire (rapports, site internet, communiqués de presse)
La trajectoire des propositions	Restituer la trajectoire des propositions	Les interactions entre le Plan Bâtiment et l'administration centrale (DHUP)		Corpus documentaire (lois, décret et projets de décrets), entretiens dans les services administratifs concernés et les organisations qui tentent de peser sur eux.

Source : auteurs

### 3. La mise en participation de l'immobilier non-résidentiel à l'occasion de la politique de réduction des consommations énergétiques

Les consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel font l'objet d'une attention renouvelée depuis 2007. En retraçant le parcours de l'immobilier non-résidentiel dans la politique de réduction des consommations énergétiques élaborée depuis le Grenelle de l'environnement (cf. Annexe 2), cette section introduit les trois principaux moments nécessaires à notre analyse ainsi que leurs protagonistes.

#### 3.1. L'immobilier non-résidentiel, un objet du Grenelle de l'environnement (2007-2011)

Le 26 juillet 2007, Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Écologie, réunit, selon de participants, « les représentants des industries immobilières » (Kelberg, 2007, p. 1), et ce afin de préparer les table-rondes du GE prévues pour l'automne suivant. L'immobilier non-résidentiel intéresse particulièrement plusieurs des participants invités par le ministre. Dorian Kelberg y représente les gestionnaires d'actifs associés à la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF) au titre de leur patrimoine, une « organisation professionnelle représentative des intérêts collectifs et professionnels » d'adhérents constitués par les principales sociétés foncières cotées (site internet de la FSIF, consulté le 18 janvier 2017). On trouve également Philippe Pelletier, un avocat dont le cabinet est en partie spécialisé dans le droit de l'immobilier et qui, à ce titre, accompagne ces grands bailleurs et leurs locataires dans les affaires juridiques de l'immobilier non-résidentiel. Il y a aussi un membre de l'Association des directeurs immobiliers (ADI), le club des directions immobilières des très grandes sociétés, ou encore la Fédération française du bâtiment (FFB) dont les membres contribuent à la construction des immeubles. De telle sorte que l'immobilier non-résidentiel ne passe pas inaperçu lors de cette réunion : d'un hochement de menton en direction de D. Kelberg, le ministre Borloo requiert que le représentant de la FSIF réalise l'un des trois rapports relatifs à la consommation énergétique des bâtiments<sup>7</sup>. Rédigé dans une relative urgence durant le mois d'août et remis au ministre mi-septembre, ce rapport contribue à donner un nom à l'immobilier non-résidentiel, désigné par le rapporteur D. Kelberg comme « l'immobilier tertiaire et commercial » (Kelberg, 2007, p. 1). Il le quantifie également, en lui octroyant une superficie (850 millions de m<sup>2</sup>) et une estimation du volume de consommations énergétiques grâce à la convocation d'une note publiée en 2004 qui accompagnera l'immobilier non-résidentiel durant plusieurs années de concertation<sup>8</sup>. L'immobilier non-résidentiel est également démembré<sup>9</sup> en « types d'actifs spécifiques » (bureaux, locaux d'activité, centres commerciaux, commerces de détail, bâtiments publics), ce qui conduit le rapporteur à mettre en exergue sa grande diversité (*ibid.*, p. 2). Cette classification reflète une conception en « segment » de biens immobiliers conçus

7 « - C'était une réunion qui avait été montée fin juillet 2007. Elle était montée en dernière minute quelques jours avant le départ en vacances du mois d'août. Mais on est sorti de là avec Borloo indiquant qu'il fallait faire des rapports sur le sujet. (...) moi, j'ai pris la partie de l'immobilier tertiaire et commercial.

- Qu'est-ce que ça veut dire « je prends la partie » ? Comment ça se décide ?

- Si vous voulez le détail de ça... Ça se passe dans une salle comme ça. Je suis en face de Borloo (...) et Jean-Louis Borloo dit à la fin... Il me fait comme ça (il hoche le menton). Et je lui dis « je vais le faire, pas de problème ». (E7, représentant de fédération immobilière).

8 Imputée dans le rapport Kelberg à l'Ademe (l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), cette note sera ensuite attribuée au CEREN (le Centre d'études et de recherche économiques sur l'énergie), un bureau d'études à vocation marchande.

9 « Ce qu'on a fait dans ce rapport... On a fait deux choses. La première, c'était qu'on leur a expliqué que l'immobilier ça ne voulait rien dire. C'est-à-dire que même dans l'immobilier tertiaire, vous avez des problématiques et des enjeux complètement différents. Je vais donner des exemples. Quand on parle de commerces : rien à voir entre un centre commercial et un commerce de centre-ville ou un commerce de pied d'immeuble. Si vous prenez des bureaux, même chose : rien à voir entre une tour de bureau à la Défense et un bureau dans de l'haussmannien ou dans un centre-ville. Et puis, on leur a dit qu'il y avait d'autres déclinaisons quand on parle de tertiaire : il y a l'entrepôt logistique, il y a l'immobilier de santé, etc. Donc, on leur a dit « attention, l'immobilier, ça ne veut rien dire. Donc, il va falloir avoir une approche assez segmentée sur les différents types d'actifs qui sont visés ». Ça c'est le premier point. » (E7, représentant de fédération immobilière).

comme des « actifs » (*ibid.*, p. 12) dont nous montrons ailleurs qu'elle est caractéristique de celle promue par les gestionnaires d'actifs ayant colonisé l'immobilier non-résidentiel depuis la seconde moitié des années 1990 (Guironnet et Halbert, *à paraître*). Enfin, ce premier rapport associe la réduction des consommations énergétiques du patrimoine immobilier à la professionnalisation de sa gestion, elle-même définie comme le rôle croissant que devrait jouer de grandes sociétés foncières faisant appel public à l'épargne et qui sont louées dans ce même rapport pour avoir adopté de « bonnes pratiques » à l'image de leurs « chartes de développement durable » (Kelberg, 2007, p. 9). Ce dernier point souligne en creux comment dès le rapport de l'été 2007, la politique de réduction des consommations énergétiques constitue un espace de prolongement des revendications des sociétés foncières, et plus généralement des gestionnaires d'actifs immobiliers, relatives à l'accroissement de la part du patrimoine non-résidentiel qu'ils gèrent<sup>10</sup>.

L'attention portée à l'immobilier non-résidentiel est prolongée par le gouvernement lors des journées du Grenelle de l'environnement qui se déroulent du 24 au 26 octobre 2007. Le groupe n°1 portant sur la « Lutte contre le changement climatique » le discute à travers une table-ronde répondant à l'injonction « Moderniser le bâtiment et la ville ». Le relevé de décisions révèle que l'immobilier non-résidentiel a continué d'y être mesuré, toujours à partir de la même note de 2004, désormais attribuée au CEREN : ses 850 millions de m<sup>2</sup> ont ainsi été mis en regard des 2,6 milliards de m<sup>2</sup> de logements constituant le parc résidentiel existant. Il fait par ailleurs l'objet d'une nouvelle distinction, non plus en fonction de ses usages (tertiaires et commerciaux), mais de son statut avec la démarcation entre « bâtiments publics » et « bâtiments tertiaires » (MEDDE, 2008). Ceci encourage l'État à promettre lors de ces journées la rénovation complète de son patrimoine dans les 5 ans, alors que les collectivités devraient réaliser un bilan carbone/énergie pour l'ensemble de leur patrimoine et amorcer leur rénovation thermique.

Les « comités opérationnels » (dits « Comops ») convoqués entre décembre 2007 et mars 2008 (ici encore par le gouvernement et afin de mettre à la concertation des mesures visant à concrétiser les décisions actées lors des table-rondes du GE) font de l'immobilier non-résidentiel un objet d'importance. Il est ainsi discuté dans plusieurs Comops qui le requalifient, cette fois selon son état. Le Comop n°1 s'y intéresse dans son état neuf en assignant aux nouvelles constructions des objectifs de consommation plafonnée à 50 kWh<sub>EP</sub>/m<sup>2</sup> dès 2010, tout en reconnaissant la possibilité de dérogations pour certains bâtiments techniquement contraints (tours de bureau par exemple). Il plaide également pour une conception holistique des consommations énergétiques s'y déroulant, rejetant la tentation d'une réduction aux seules consommations associées à son chauffage. Enfin, le rapport plaide pour des mesures d'aides fiscales déjà largement énumérées dans le rapport Kelberg de septembre 2007. Le Comop n°3, dont le pilotage a été confié à P. Pelletier, s'empare de l'immobilier non-résidentiel dans son état ancien. Renommé « immobilier tertiaire », il est confirmé dans sa surface (représentant un quart des surfaces chauffées de France métropolitaine) et dans ses consommations énergétiques (toujours en référence à l'étude du CEREN de 2004). La référence à l'exemplarité des « professionnels » mise en valeur dans le rapport Kelberg est plus que réaffirmée puisqu'il s'agit de « généraliser les pratiques des meilleures sociétés foncières cotées » (Pelletier, 2008, p. 85) confirmant le crédit reconnu aux gestionnaires d'actifs de la filière d'investissement locatif. Dans cette perspective, le rapport reprend un train de propositions énoncées dans le même rapport Kelberg de 2007, puis dans le relevé des décisions des table-rondes de l'automne 2007 : mesures d'accompagnement fiscal et financier<sup>11</sup> ; redéfinition de la relation entre bailleurs et locataires à travers la proposition de

10 La FSIF et d'autres associations spécialisées dans la gestion immobilière pour compte de tiers comme l'Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM) s'efforcent de longue date de convaincre l'administration fiscale d'encourager l'externalisation des patrimoines immobiliers des entreprises au profit des sociétés foncières et immobilières faisant appel public à l'épargne. La création de l'article 210 E du *code général des Impôts* en 2004 en constitue une matérialisation : ce dernier offre un avantage fiscal aux entreprises qui vendent leur patrimoine immobilier au profit des sociétés foncières faisant appel public à l'épargne. Soutenu par des élus parlementaires, l'objectif de ce dispositif était d'imiter un modèle nord-américain où deux tiers du parc tertiaire serait sous gestion de sociétés foncières, contre une proportion d'un tiers en France (Kelberg, 2007, p. 6-7 ; Boisnier, 2015 ; Marty, 2016 ; E7, représentant de fédération immobilière).

11 Suscitant au passage une fin de non-recevoir de la part de la Direction de la législation fiscale du ministère des Finances qui exprime explicitement son opposition durant le Comop (Pelletier, 2008, p. 50)

l'établissement d'une annexe environnementale au bail ; acceptation de faire figurer dans la future « loi Grenelle » une obligation de travaux par les propriétaires, mais exclusivement sous réserve d'études préalables plus approfondies. Seule la mise en place d'une taxe sur les consommations énergétiques et son exonération pour les propriétaires vertueux, selon le principe du « pollueur-payeur », constituera une nouveauté de ce rapport, mais qui restera lettre morte par la suite. Le Comop n°4, qui porte sur l'« État exemplaire », consacre l'un de ses deux rapports aux « bâtiments publics ». Le rapport insiste sur la priorité politique de la réduction des consommations énergétiques du patrimoine public, interroge sa faisabilité technique et discute de son opportunité financière en raison de l'obstacle possible du coût des mesures à mettre en œuvre. Il conclut que le processus dit de « rationalisation » en cours dans les administrations centrales constitue de ce point de vue une opportunité : la cession prévue d'une partie du patrimoine public devant permettre le financement du « ravalement thermique » du reste (Martinand et Gisserot, 2008, p.5). Traité en une demi-page et sans mesures concrètes, l'immobilier non-résidentiel restera par contre très discret dans le Comop n°28 portant sur les « Collectivités exemplaires », en dépit de l'importance de leur propre patrimoine dans l'ensemble de l'immobilier non-résidentiel. Ce qui indique vraisemblablement la grande prudence des participants à ce Comop à l'égard de la capacité des collectivités à supporter l'effort financier pressenti.

L'immobilier non-résidentiel poursuit sa trajectoire dans la phase législative du Grenelle de l'environnement faisant suite aux concertations. Il est concerné par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi « Grenelle 1 ». Cette dernière prévoit notamment que la construction de l'immobilier non-résidentiel devra être en conformité avec la norme BBC (Bâtiment Basse Consommation) en 2012, puis BEPOS (Bâtiment à Énergie Positive) à partir de 2020. Pour l'immobilier non-résidentiel existant, la loi dispose que les consommations énergétiques devront baisser de 38 % entre 2009 et 2020 (cf. Annexe 3). L'année suivante, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 », complète les premières dispositions. Elle crée par son article 8 une annexe environnementale au bail, précisée par décret dès l'année suivante (décret n°2011-2058 du 30 décembre 2011). Elle confirme par ailleurs dans son article 3 l'obligation de travaux pour l'amélioration de la performance énergétique<sup>12</sup>, qui fera l'objet de l'attention du PB dans les années suivantes et constituera, à ce titre, notre terrain principal d'observation de la mise en concertation.

### **3.2. L'immobilier non-résidentiel saisi par le Plan Bâtiment (2009-2010)**

Qu'il soit résidentiel ou non, l'immobilier continue de faire l'objet de multiples concertations au-delà du Grenelle de l'environnement. Arguant du souhait de prolonger la « méthode Grenelle » initiée en 2007, le gouvernement lui édifie une enceinte permanente de concertation. Le 13 janvier 2009, une lettre de mission du Premier ministre adressée à Philippe Pelletier crée à cet effet le Plan Bâtiment Grenelle. Ce courrier rattache le PB à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), ce qui le place sous les tutelles conjointes du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et du ministère du Logement. Ce double rattachement est interprété par le président du PB non pas comme une volonté d'inclure l'immobilier résidentiel dans les politiques de développement durable, mais comme le souhait du gouvernement de maintenir la dynamique du GE *en dehors* de l'administration en procédant de fait à son détachement en raison de sa dimension interministérielle :

« Ma mission est née d'une analyse partagée avec Borloo avec lequel j'avais un peu bossé au moment du Grenelle selon laquelle le Grenelle était né d'une mobilisation de la société, vous connaissez la chanson. Et que sur le pan premier qui était le bâtiment, tant dans le Grenelle que

12 Notre recherche n'avait pas pour objet de retracer la genèse de cette obligation de travaux. L'un de nos enquêtés explique cependant : « L'obligation de travaux, elle a été insérée par un parlementaire par la voie d'un amendement dans la loi Grenelle 2. Cette obligation de travaux, manifestement, elle n'a pas été insérée dans un contexte qui permet son appropriation facile » (entretien, anonymisé). L'euphémisme rappelle ici l'intensité de l'opposition des gestionnaires de la filière d'immobilier locatif à cette obligation.

dans la loi du 3 août 2009, si sur ce pan-là, on laissait la main totalement à l'administration pour la mise en œuvre, il avait des craintes que ça s'enlise. Et donc, il m'a dit « il faut... » (E13, Président du PB).

Le PB revêt ainsi un rôle méthodologique au sens où il constitue la scène institutionnalisée d'une méthode de production de la règle publique reconnaissant la participation comme (plus) légitime. Ceci est bien sûr permis par le soutien répété de certains membres de l'exécutif entretenant une certaine méfiance face à l'appareil administratif central. La légitimité de la méthode PB ne provient donc pas uniquement d'une trajectoire expérimentale selon laquelle « le Grenelle était née d'une mobilisation de la société » (E13, Président du PB) et qui aurait démontré la supériorité de la concertation dans la définition des politiques publiques, mais d'un solide appui politique, notamment ministériel. Le PB, représenté par son Président est ainsi porteur d'une méthode qui s'exprimerait tout d'abord en creux, dans la critique d'un État considéré comme lourd, distant, inefficace (E13, Président du PB). Ce qui amène à privilégier la participation des destinataires parée des vertus habermassiennes : la concertation permettrait un enrichissement des politiques publiques et une amélioration de leur mise en œuvre puisqu'elle aboutirait à la définition de règles « aimables » et « désirables » par ceux qui les auront énoncées, puisque ce sont ces derniers qui seraient chargés en premier chef de les appliquer (E13, Président du PB).

La « stratégie de présentation de soi » (Codaccioni *et al.*, 2012) du PB met ainsi en exergue l'innovation institutionnelle qu'il représenterait, les membres de l'organisation de participation se décrivant comme inscrits dans un « ovni » politico-administratif :

« (...) on n'est pas un service, on est une mission. On est un peu ovni dans le paysage administratif français. » (E4, Directrice adjointe du PB).

On nuancera une telle interprétation en soulignant que tant la lettre de mission ministérielle que le rattachement à deux ministères encastrent dès son origine le PB dans l'appareil politico-administratif central. Il apparaît donc moins comme la rupture institutionnelle décrite dans la littérature (Pollard, 2012) et auto-proclamée par ses membres, qu'une nouvelle illustration de la « fièvre des agences » de mission caractérisant l'administration française (Politt *et al.*, 2001). Les trois objectifs qui lui sont assignés le sont d'ailleurs par l'exécutif lui-même. Il s'agit de faire émerger un intérêt collectif entre professionnels du bâtiment, de faciliter la circulation d'information entre les ministères concernés et le monde professionnel, et d'encourager la concertation afin d'enrichir les politiques publiques.

Au-delà du discours sur l'innovation, le PB prolonge le Grenelle de l'environnement à travers le recours à la concertation, au processus délibératif, ainsi que dans le poids accordé aux groupes de professionnels. Dans la tradition des administrations de mission (Baruch, 2006), il est par ailleurs doté d'une organisation légère centrée sur son président, Philippe Pelletier. Avocat, spécialiste du droit des baux, il est connu tant des acteurs privés que publics nationaux de l'immobilier. Pour les acteurs privés, c'est l'un des associés ayant fondé l'un des principaux cabinets français spécialisés dans l'immobilier non-résidentiel (le cabinet Lefèvre et Pelletier, devenu LPA-CGR en 2016). Si avec seulement 35 % de son chiffre d'affaires total, cette activité « est sur-appréciée en termes d'image par rapport à la réalité » (E13, Président du PB), ce cabinet d'avocats travaille néanmoins aux affaires immobilières des principaux gestionnaires d'actifs et des directeurs immobiliers des grandes entreprises industrielles ou commerciales en France, ainsi qu'à celles de leurs associations professionnelles. Ceci est reflété par nombre d'exemples à l'image de l'accord national interprofessionnel portant sur la création de l'Indice des loyers d'activités tertiaires (ILAT) signé en grande pompe au Marché International des Professionnels de l'Immobilier (MIPIM) de Cannes en 2009 à l'occasion d'un cocktail organisé sur le stand même du cabinet Lefèvre & Pelletier (E7, représentant de fédération immobilière). Les membres du cabinet sont aussi largement exposés dans la presse spécialisée où ils tiennent tribune et rédigent des commentaires des textes réglementaires relatifs à la profession (*Immoweek.com*, 28 mai 2014 et 7 septembre 2015). La centralité de P. Pelletier dans la filière d'investissement locatif est confirmée en décembre 2016 avec sa désignation comme nouveau président du conseil français de la *Royal Institution of Chartered Surveyors* (RICS) qui se présente comme « la plus importante organisation internationale des professionnels du secteur immobilier » (site internet, consulté le 19 janvier 2017).

Pour ce qui concerne les acteurs publics nationaux, c'est en tant que président de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), une fédération de propriétaires immobiliers, que P. Pelletier est remarqué par le ministre du Logement L. Besson. Ce dernier lui confie la Présidence de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en 1998, mandat qu'il exercera jusqu'en 2009 tout en conservant son rôle d'associé dans son cabinet d'avocat selon un partage de son temps entre intérêts « privé » et « général » sagement réfléchi, mais qui n'en soulève pas moins la question de la frontière et de la porosité entre les deux espaces :

« Donc, j'ai toujours consacré entre 30 et 50 % de mon temps... Enfin, je consacre environ 30 %, mais pas plus de 50 % de mon temps à des activités d'intérêt général. » (E13, Président du PB).

Désormais connu des équipes gouvernementales, P. Pelletier se voit confier la rédaction de plusieurs rapports sur le logement. Dans ce contexte, il fait la connaissance de J.-L. Borloo, alors ministre du Logement, qui le mobilise lors du GE, nous l'avons vu, tout d'abord en lui confiant la rédaction de l'un des trois rapports demandés à l'été 2007, puis comme rapporteur du Comop n°3 relatif à la rénovation des bâtiments tertiaires existants à l'automne. Depuis lors, jouant de sa double compétence immobilière et juridique, P. Pelletier fait figure d'entrepreneur à la fois de la cause de l'immobilier durable au sujet duquel il a consacré un ouvrage de doctrine juridique (Pelletier, 2013) et d'un projet de modernisation des politiques publiques. C'est à ce titre qu'il critique sans détour « l'appareil d'État » citant explicitement Michel Crozier lorsque ce dernier expliquait que l'« on ne changeait pas une société par décret » et qu'un « État moderne était un État modeste »<sup>13</sup> (E13, Président du PB). Vision que P. Pelletier traduit dans ses prises de position dans la presse (*Les Échos*, 9 janvier 2014 ; *BusinessImmo.com*, 28 mars 2014) ainsi que dans les rapports qu'il pilote où il distille des éléments de méthode relatifs à la conduite du changement dans une société « moderne ». Pour lui, le « droit souple »<sup>14</sup>, et avec lui la « sanction de marché », doivent l'emporter sur les règles coercitives édictées par « l'État ». Il s'agit ainsi d'accorder la priorité à « connaître, informer, alerter, mesurer » avant de ne se résoudre qu'en tout dernier recours à « contraindre » (Pelletier, 2008, p. 18) et encore en promouvant :

« (c)es normes qui peuvent être produites par les pouvoirs publics, mais qui sont des normes aimables, désirables (...) : pas de sanction, aucune sanction. » (E13, Président du PB).

C'est dans cette perspective que le président du PB milite pour ce qui s'apparente à une conception habermassienne de la mobilisation de la société civile (Blondiaux et Sintomer, 2002), c'est-à-dire qui juge les destinataires de la règle plus aptes à prendre les décisions car plus proches de leurs effets. Il s'agit alors de subordonner la production des lois et règles publiques aux dispositifs de concertation et aux « pratiques existantes » des acteurs. Cet objectif passe par la mise en œuvre d'une approche délibérative supposée plus efficace en raison de « sa grande modernité ». Le Président du PB, on l'a vu, appelle cette conception la « méthode Grenelle ».

« C'est ça le Grenelle : les forces vives mises en situation de conclave jusqu'à la fumée blanche. On ne sort pas tant qu'on n'a pas trouvé la solution. C'est la même chose dans mes groupes [groupes de travail du PB]. On ne se quitte pas tant qu'on n'a pas trouvé un projet unanime. L'inconvénient, [c'est qu']on ne peut être que dans l'adaptation, l'ajustement. Mais on trouve un accord. Et quand on trouve un accord, l'appropriation de la règle qui suit est beaucoup plus facile, puisque les gens ont été associés à la confection de la règle. » (E13, Président du PB).

Conformément à ce que la littérature a observé au sujet du Grenelle de l'environnement (Boy, 2010 ; Lascoumes, 2011 ; Pollard, 2012), le PB s'efforcerait de placer la concertation à la fois dans une extra-temporalité, celle d'un conclave où l'urgence précipiterait la formation de compromis, et dans une extra-territorialité puisque la règle serait conçue à l'abri des rapports de force caractéristiques de la fabrique ordinaire des politiques publiques (Orange, 2013). C'est fort de ce projet politique qui dépasse le seul champ de l'immobilier<sup>15</sup>, que P. Pelletier

13 Le président du PB fait référence à Crozier (1979 ; 1985).

14 Sur ce point, à la convocation des travaux de Michel Crozier s'ajoute la mention d'une étude du Conseil d'État consacrée à cette question (2013).

15 À la fin du long entretien qu'il nous accorda, P. Pelletier nous confiait les contours de ce qui s'apparente à un projet politique, et qu'il s'est efforcé de traduire dans un ouvrage, non publié à ce jour, avec l'un de ses collaborateurs (E4, Directrice-adjoint du PB) : « (...) l'une de mes ambitions, c'est que le modèle - qui mérite peut-être

accepte la Présidence du PB et est entouré d'une équipe d'agents publics relativement réduite (4 emplois permanents). Loin d'en faire un désavantage, les membres du PB mettent en avant les « forces d'une institution faible » (Revillard, 2009) suivant l'idée que des ressources limitées et la capacité à faire preuve d'« agilité », constitueraient un gage d'efficacité et d'indépendance, en particulier face à la lourdeur décriée de l'administration centrale :

« [Le PB] n'a pas un euro à dépenser. La seule chose qu'on nous paie, c'est les billets de train. Le rapport d'activité, on le fait tout seul. On l'écrit pendant les vacances de Noël. (...) Et on fait la manche pour trouver un gars qui nous l'imprime. C'est-à-dire qu'on ne le confie pas à l'appareil d'État. Jamais je n'aurais... Si je mettais en mouvement l'excellente Direction de la communication qu'on a à l'Arche [ndla : Arche de la Défense, qui abrite une partie des services des ministères de tutelle du PB], qui est dans un temps qui n'est pas de mon temps, jamais je ne réussisais l'objectif chaque d'année d'avoir un rapport en ligne avant le 31 janvier et broché avant le 4 février. Et pour moi, c'est impérieux de sortir avant les autres. Parce que c'est mon seul élément de com' pendant l'année. Donc, on se débrouille tout seul avec notre temps, notre organisation. Et d'une certaine façon, on fait de notre petitesse, de notre absence de moyens, une force. » (E13, Président du PB).

La gouvernance du PB s'organise par ailleurs autour de l'Assemblée générale réunissant environ 200 personnes deux fois par an et d'un Bureau mensuel. Le PB poursuit la méthode expérimentée durant le Grenelle de l'environnement en organisant des groupes de travail qui, à la demande du gouvernement ou en auto-saisine, considèrent un enjeu affectant l'immobilier<sup>16</sup>.

**Tableau 3 : Les groupes de travail du Plan Bâtiment relatifs à l'immobilier tertiaire**

Groupes	Dates	Président	Principaux éléments du rapport
Parc tertiaire privé	février - octobre 2009	Serge Grzybowski PDG Icade	Le groupe de travail regroupe une quarantaine d'acteurs parmi les grands détenteurs d'actifs immobiliers tertiaires, experts, professionnels et représentants d'organismes publics. Il aborde la question du financement de la rénovation énergétique du parc tertiaire (en proposant la mise en place de certificats d'économie d'énergie), des conditions de mise en œuvre de la Réglementation thermique 2012, et propose une annexe environnementale au bail qui sera repris dans la loi « Grenelle 2 ».
Valeur verte	octobre 2009-septembre 2010	Méka Brunel DG Ivanohé Cambridge	Les acteurs majeurs de la filière d'investissement immobilier (foncières cotées, sociétés de gestion, compagnies d'assurance, agences de conseil, experts juridiques et fiscaux) interrogent dans ce groupe de travail en auto-saisine la question la « valeur verte ». La concertation a porté sur la hiérarchisation de différentes conceptions dans la perspective d'initier un cycle vertueux de développement économique favorable à la sobriété énergétique.

*d'être perfectionné - du Plan Bâtiment Durable puisse être reproduit à d'autres champs où il y a besoin de transformer la société. Encore une fois, ça ne va pas... ce n'est pas fait pour la réforme fiscale. La réforme fiscale, vous n'allez pas trouver un accord entre tous les partenaires. Là, il faut que l'autorité joue. La réforme des retraites, c'est aussi compliqué. Je ne crois pas que les Grenelles s'appliquent à tout, mais il y a des sujets de transformation de la société où l'Etat n'a pas besoin d'être en première ligne. Il faut qu'il laisse fonctionner la société. » (E13, Président du PB).*

16 L'ensemble des chantiers et des secteurs dans lesquels le PB est engagé (une vingtaine à ce jour) n'a pas été analysé. Il s'agissait pour cette recherche d'investir l'un de ses principaux objets et qu'une partie des auteurs du présent article investisse depuis une dizaine d'années, en l'occurrence l'immobilier non-résidentiel.

Groupes	Dates	Président	Principaux éléments du rapport
Rénovation énergétique du parc tertiaire	mars - octobre 2011	Maurice Gauchoy PDG CBRE France	La concertation implique près de 200 acteurs de l'immobilier tertiaire public et privé et débouche sur un rapport remis en novembre 2011 aux pouvoirs publics. Il contient une série de « propositions relatives à la rédaction du décret organisant l'obligation de travaux de rénovation énergétique dans le parc tertiaire ».

Source : auteurs

C'est ainsi que, sans en être l'objet d'attention exclusif, l'immobilier non-résidentiel continue son parcours dans les concertations organisées au sein du PB puisque pas moins de trois groupes de travail lui sont consacrés entre 2009 et 2011 (cf. tableau 3). Le premier est initié dès la fin des Comops : le gouvernement souhaite poursuivre la consultation avec les professionnels alors que les lois censées couronner le Grenelle de l'environnement sont en cours d'élaboration. Ce groupe de travail est actif entre février et octobre 2009. Il est piloté par Serge Grzybowski, alors PDG d'Icade, filiale immobilière de la Caisse des Dépôts, cotée en bourse depuis 2006 et qui constitue l'une des principales foncières de la filière de l'investissement locatif en France. S. Grzybowski réunit une quarantaine d'individus parmi lesquels les principaux détenteurs d'actifs immobiliers non-résidentiels et des experts du conseil en immobilier (dont plusieurs membres du cabinet juridique fondé par P. Pelletier<sup>17</sup>). En accord avec l'exécutif national, le groupe de travail cale son calendrier sur celui du travail parlementaire : il remet un premier rapport en avril en vue de la publication de la loi « Grenelle 1 » qui aura lieu en août, puis un second en octobre qui alimentera la seconde loi Grenelle l'année suivante. Le groupe de travail aborde la question du financement de la rénovation énergétique du parc tertiaire, des conditions de mise en œuvre de la Réglementation Thermique 2012 (RT 2012), et propose la création d'une annexe environnementale au bail, le « bail vert », qui sera reprise dans la loi « Grenelle 2 ». Autant de propositions dans la droite ligne du « rapport Kelberg », de la table-ronde n°1 du GE et des Comops n°1 et n°3 attestant de la continuité des propositions entre différentes scènes de concertation. Le groupe de travail se penche également sur l'obligation de travaux au sujet de laquelle le Comop n°3 avait exigé des « études préalables approfondies ». Sans pourtant se référer à d'hypothétiques études, le groupe de travail s'empresse de mettre en garde le législateur sur la nécessité de ne pas restreindre l'action en matière de rénovation énergétique à une obligation de travaux comme les parlementaires l'envisagent, mais d'élargir cette obligation « aux dispositifs encourageant une amélioration du comportement énergétique ». Dans la perspective d'un rétablissement du rapport de force entre bailleurs et locataires au profit des premiers (Attuyer *et al.*, 2012), cette formulation constitue une tentative d'étendre l'effort de réduction des consommations depuis les seuls propriétaires (responsables des travaux) aux usagers des bâtiments (Grzybowski, 2009, p.6). Selon des membres du PB, ce premier groupe de travail :

« commence à créer une culture commune des acteurs du parc immobilier tertiaire qui apprennent à travailler ensemble et qui commencent à se sensibiliser à l'efficacité énergétique des bâtiments. » (E4, Directrice adjointe du PB).

La démarche est reproduite avec la saisie de l'immobilier non-résidentiel par un nouveau groupe de travail du PB, cette fois non pas à l'initiative de l'exécutif national, mais de certains de ses membres. C'est ainsi qu'entre octobre 2009 et octobre 2010, un groupe de travail piloté par Méka Brunel, directrice générale d'un fonds de pension canadien ayant largement investi dans l'immobilier locatif français (alors SITQ, désormais Ivanhoé Cambridge) se penche sur la « valeur verte », autre façon d'interroger comment la transformation du cadre réglementaire

17 Selon l'un de nos enquêtés, une collaboratrice de son cabinet, en particulier, aurait été impliquée dans la création des indices régulant les loyers commerciaux et des activités tertiaires (ILC et ILAT) ainsi que dans la formalisation de l'annexe environnementale lors du groupe de travail Grzybowski : « c'est [elle] qui est une associée du Cabinet de Philippe Pelletier qui a mis noir sur blanc le contenu du bail vert. » (E7, représentant de fédération immobilière).

peut affecter le modèle économique des gestionnaires d'actifs de l'immobilier non-résidentiel. Ce groupe de travail réunit les acteurs principaux de la seule filière d'investissement locatif (sociétés foncières cotées, sociétés de gestion pour compte de tiers, compagnies d'assurance et mutuelles, ainsi que les agences de conseil en investissement et experts juridiques et fiscaux travaillant pour ces différents types de gestionnaires d'actifs). Ils confrontent leur conception de la « valeur verte » en vue de rechercher ce qui est présenté comme un cycle vertueux de développement économique favorable à la sobriété énergétique (Brunel, 2010). Tout en s'inscrivant dans l'agenda initié par l'exécutif à l'occasion du Grenelle de l'environnement, ce groupe entreprend un déplacement en s'efforçant de hiérarchiser différentes valeurs (financière, sociale, éthique, etc.) et conclut, nous y reviendrons, sur la nécessité de veiller à la rentabilité financière de toute initiative de verdissement du patrimoine existant, préfigurant ainsi un cadrage financier stabilisé ensuite par le troisième et dernier groupe de travail qui nous intéresse.

C'est en effet entre mars et octobre 2011 qu'une vaste concertation est réalisée sous l'égide du PB à la suite d'une lettre en date du 22 octobre 2010 signée d'Etienne Crépon, directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) « sur commande du politique » (E4, Directrice-adjoint du PB). Cette concertation vise à élaborer des « propositions relatives à la rédaction du décret organisant l'obligation de travaux de rénovation énergétique dans le parc tertiaire ». Conformément aux pratiques du PB, P. Pelletier confie son pilotage à une personnalité issue du monde professionnel. Il s'agit de Maurice Gauchot, président de l'un des principaux cabinets de conseil en immobilier non-résidentiel en France (CBRE France). P. Pelletier et son équipe lui prêtent une capacité de synthèse liée tant à l'extension de son réseau professionnel<sup>18</sup> qu'à ce qui est perçu comme une situation de « neutralité de par son métier » (E4, Directrice adjointe du PB)<sup>19</sup>. Ceci lui conférerait la capacité à réunir, selon elle, « véritablement l'ensemble de la place immobilière », ce que l'observation de la liste des participants confirmerait :

« Je crois qu'on était un groupe de travail à 250 personnes, quelque chose comme ça. On est entre 200 et 250 personnes qui participent à la concertation. C'est assez important avec des sous-groupes, on est obligé de mettre en place un comité de pilotage... enfin, on rentre vraiment dans une grosse concertation. » (E4, Directrice adjointe du PB).

Il y aura finalement 8 sous-groupes qui segmentent l'immobilier non-résidentiel selon des catégories d'intérêt supposés et de métiers (« utilisateurs », « investisseurs immobiliers », « collectivités locales », « gestionnaires et exploitants techniques », « construction », « architecture et ingénierie », « scientifiques », « experts immobiliers »)<sup>20</sup>. Chaque sous-groupe envoie un émissaire aux réunions « comité stratégique » piloté par M. Gauchot. Une telle organisation en silos, si elle renforce l'homogénéité interne supposée des sous-groupes souligne en creux l'hétérogénéité des participants conviés. En témoigne l'un des participants :

« Voilà, c'était le Comité stratégique. (...) Concrètement, on [les chefs de fil des sous-groupes] arrivait avec notre travail et chacun présentait les résultats des brainstormings sur les différents sujets qu'on avait à traiter. (...), Mais en général, en fait, comment ça se passait, c'est que c'était tellement segmenté que personne ne se mêlait des affaires des autres. Par exemple, sur

18 « J'ai cherché quelqu'un qui pouvait être un rassembleur. Maurice Gauchot est commercialisateur. Il a une aussi grande familiarité tant avec les grandes agglomérations, les régions, l'État, parce que c'est des commercialisateurs comme eux qui vendent des immeubles ou des terrains, qu'avec des grands de la sphère privée. Il a un réseau qui est à la fois Paris et province. Et il a un réseau qui se nourrit d'expérience internationale parce que CBRE est international. Je me suis dit « ce gars-là... », que je connaissais moyennement à l'époque, « ce gars-là fera la synthèse. Il n'est pas clinant » » (E13, président du PB).

19 « C'est tout à fait intéressant, parce que Maurice Gauchot n'étant ni propriétaire, ni locataire, il n'a pas une vision influencée de là où il faudra faire peser l'obligation et de la manière dont il faudra le déterminer. Il est intéressé parce que c'est un acteur de l'immobilier tertiaire. Il est intéressant, parce que, de par sa fonction, il a une très bonne visibilité des acteurs en présence et il a nécessairement cette neutralité par son métier. Maurice Gauchot réunit véritablement l'ensemble de la place immobilière. » (E4, Directrice-adjointe du PB).. On notera dès à présent que l'enquête fait sien la réduction de l'immobilier non-résidentiel à son versant locatif uniquement, et de fait légitime la domination des grands bailleurs qui sont les gestionnaires d'actif et de leurs locataires comme les principaux membres légitimes reconnus dans la « place immobilière ».

20 Nos sources indiquent que le sous-groupe « investisseurs » semble reproduire, après enrichissement, la Commission développement durable de la FSIF et réunit à ce titre principalement des gestionnaires d'actifs de la filière d'investissement locatif.

les bâtiments publics, les types, ils avaient réglé le problème, les représentants dans la mission Gauchot, en disant « de toute façon, on n'a pas l'argent, donc de toute façon. » (E7, représentant de fédération immobilière).

Ceci n'empêchera pas la remise d'un rapport final en novembre 2011 qui avance 32 propositions visant à définir le périmètre, les modalités et les outils du verdissement du patrimoine existant à porter au décret d'application voulu par l'exécutif et inscrit dans la loi « Grenelle 2 ».

### **3.3. La réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel transformée en instruments d'action publique (2012-2017)**

Après environ cinq années de concertation, l'immobilier non-résidentiel poursuit son périple politico-environnemental dans des « instruments d'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Chronologiquement, le premier est constitué par une *Charte d'engagement volontaire pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés* qui est développée par le PB lui-même. Initiée le 31 octobre 2013, elle vise à contribuer aux objectifs gouvernementaux de réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel à partir des propositions issues de la concertation Gauchot. La rénovation de l'immobilier non-résidentiel ne reste cependant pas dans le seul giron du PB et du déploiement de sa charte. Cet enjeu de la rénovation circule également au sein de l'appareil politico-administratif sous forme d'un projet de décret dont les versions intermédiaires voyagent des bureaux du service rédacteur de la DHUP à ceux des cabinets ministériels concernés, tout en passant dans ceux des acteurs ayant l'entregent nécessaire pour se les faire communiquer :

« Il y a eu des projets de décret. Moi, j'en ai vu qu'on m'a passé : du copier-coller de Gauchot, d'autres qui essayaient de changer un peu, mais il n'y avait pas de volonté politique.

- C'est la DHUP qui vous les donne ?

- Je le pique !

- Comment on pique un projet de décret ?

- On a des copains. Quand le chef ne veut pas donner le texte, on a toujours le gars qui dit « je trouve ça vraiment con qu'on vous le donne pas. Je vous le donne, mais ne dites pas que ça vient de moi. » C'est comme ça, c'est la vie, et heureusement qu'il y a des respirations raisonnables qui viennent faire que le système est viable. » (entretien anonymisé).

Dans l'ombre de l'appareil politico-administratif central, le projet de décret connaît des émergences publiques sporadiques à travers des communiqués, des billets d'opinion et des articles dans la presse spécialisée. Il ressurgit ainsi en 2013, 2014 et 2016, à chaque évocation de la parution d'un décret qui bien que toujours imminente n'en est pas moins sans cesse ajournée (*Le Moniteur.fr* 22 novembre 2013 ; *Le Moniteur.fr* 4 septembre 2014 ; *Le Moniteur.fr* 6 juillet 2016). Au point de devenir pour la presse le décret « fantôme » (*Les Échos* 31 octobre 2013). La réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel suscite également des échanges entre les membres du PB et certains ressortissants potentiellement affectés par le contenu du décret. Ainsi le président du PB endosse son rôle d'entrepreneur de la cause de l'immobilier durable pour promouvoir les propositions du rapport Gauchot. Au premier semestre 2012, il est auditionné par le Conseil immobilier de l'État, instance représentant l'État propriétaire, ainsi que par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)<sup>21</sup>, puis le Sénat (PB, 2013, pp. 45-46 ; voir également Annexe 4). Le projet de décret revient parfois hanter l'enceinte-même du PB lorsque les principaux protagonistes de la concertation s'opposent par voie de presse interposée sur l'opportunité de sa publication, à l'image de l'échange à fleurets mouchetés entre M. Gauchot, pilote de la concertation de 2011, et P. Pelletier, Président du PB, (voir section 6). La rénovation de l'immobilier non-résidentiel refait une apparition remarquée par la presse et les professionnels entre le 13 janvier et le 8

21 Créé par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, et dont la composition et le mode de fonctionnement ont été définis par le décret n°2008-994 du 22 septembre 2008, la CCEN est chargée d'analyser les estimations des coûts supportés par les collectivités territoriales. Elle adresse au gouvernement un avis concernant les avant-projets de textes réglementaires et se saisit des mesures existantes pour en évaluer les coûts. Les 36 membres la constituant sont en majorité des représentants territoriaux élus.

février 2016. Le ministère de l'Environnement et le ministère du Logement organisent alors une consultation publique en ligne<sup>22</sup> sur un « projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire » (MEDDE, 12 janvier 2016). La ministre de l'Écologie souhaitant accélérer sa publication, P. Pelletier s'en fait le promoteur auprès de la presse spécialisée (*Le Moniteur*, 6 juillet 2016).

Dix ans après le Grenelle de l'environnement et six ans après la concertation Gauchot, le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 « relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire » est finalement publié au Journal Officiel. Il fait partie de ces décrets, qui comme plusieurs centaines d'autres textes par jour<sup>23</sup>, sont signés dans la semaine de transition ouverte par l'élection d'un nouveau président de la République et son entrée en fonction. De telle sorte si bien qu'on pourrait presque qualifier cette publication de « précipitée », si on négligeait la décennie qui le sépare de la loi à laquelle elle se rattache et si on oubliait la somme impressionnante de concertations et de consultations suscités. Toutefois, l'histoire de ce décret ne s'arrête pas à sa publication. Le 11 juillet 2017, le juge des référés du Conseil d'État suspend le « décret tertiaire »<sup>24</sup>, qui de « fantôme » devient maudit. Trois groupes professionnels sont à l'origine de cette décision, le conseil du commerce de France, l'association technique du commerce et de la distribution Perifem et l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie. Ces groupes étaient impliqués dans la concertation, en particulier dans le groupe de travail « Utilisateurs » ainsi que dans le sous-groupe « commerce ». Le rapport Gauchot annexe ainsi deux documents révélant les prises de position critique de ces acteurs lors de la concertation (rapport Gauchot, 2011, non paginé, pp. 108-110 et pp. 113-118 sur 189)<sup>25</sup>.

Lors de l'annonce du dépôt de recours le 20 juin, ils expliquent « partager l'objectif du législateur visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments à usage tertiaire », mais déclarent dans le même temps « contester les modalités » prévues par le décret du 9 mai 2017 (*Le Moniteur*, 20 juin 2017). Leurs arguments font écho à ceux développés par la Fédération française du bâtiment quelques semaines auparavant (*Le Moniteur*, 22 mai 2017). Ils estiment que le calendrier imposé par le texte réglementaire (réduction des consommations d'énergie de 25 % d'ici 2020 et de 40 % d'ici 2030) pour la réalisation de travaux est « irréaliste ». En outre, le décret prévoit que les études énergétiques et les plans d'action doivent être remis aux pouvoirs publics au 1er juillet 2017, soit moins de deux mois après sa publication. Surtout, eut égard à ce que nous venons de mettre en évidence, ces organisations professionnelles mettent paradoxalement en avant le fait que ce calendrier a été décidé « sans concertation avec les professions concernées » et « méconnaît la prévisibilité dont les entreprises ont besoin ». Par ailleurs, le recours conteste la non-conformité du décret à la loi « en ce que les obligations [de travaux] ne prennent pas en compte les différences de situation, résultant de la nature des activités exercées, ce qui rend inapplicable les mesures prescrites ». C'est sur le fondement de ces deux arguments, « la justification d'urgence » et « le doute sérieux quant à la légalité » que ces organisations demandent la suspension du texte (*Le Moniteur*, 20 juin 2017).

Le 28 juin, elles obtiennent du Conseil d'État statuant en référé, une suspension partielle de l'application du décret et en particulier des dispositions qui devaient entrer en vigueur le 1er juillet imposant aux obligés (propriétaires occupants ou bailleurs et preneurs concomitamment)

22 Sur une page du site « Consultations publiques » hébergée par le Ministère du développement durable : <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-aux-obligations-de-a1219.html>

23 Le *Journal officiel* du 10 mai 2017 qui contient le « décret tertiaire » comporte 382 décrets, arrêtés et circulaires. À titre de comparaison, celui du 24 octobre 2017, « seulement » 91.

24 Ordonnance de référé du Conseil d'État, 11 juillet 2017, n° 411578, <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-des-referes>, consulté le 28/11/2017.

25 Le premier document est une note en date du 1er juillet 2011 co-signée par les membres du sous-groupe de travail « commerce » présidé par un dirigeant de Perifem. Il souligne les spécificités du commerce et entend proposer une démarche de mise en œuvre de l'obligation de travaux tenant compte de ces particularités. Le second est une lettre datée du 10 octobre 2011 adressée à Maurice Gauchot et co-signée par les délégués généraux de Perifem et de la CNCC. Il y est question d'une « vive inquiétude » des professionnels du secteur concernant notamment l'application du dispositif du diagnostic de performance énergétique ainsi que celui du retour sur investissement, tous deux jugés « irréalistes concernant les bâtiments de commerce ».

la réalisation d'une étude énergétique et l'élaboration d'un plan d'action d'économies d'énergie. Argument intéressant pour ce qui nous concerne, les requérants ont mis en avant les effets potentiels du décret en termes de « sanctions ». Or, conformément aux vœux exprimés par la concertation Gauchot et dans la droite ligne du « projet politique » défendu par P. Pelletier, le décret tertiaire n'est assorti d'aucune sanction en cas de non-respect de ses obligations. Mais les organisations professionnelles requérantes soulignent lors de l'audience la « sanction de marché », chère au président du PB, qui pourraient les frapper :

« Nous voulons appliquer les réglementations, avec ou sans sanctions, c'est pourquoi nous demandons la suspension de ce décret irréaliste. Et il y aurait de toute façon pour les retardataires *une sanction, celle du marché* : la valeur d'un bien ne dépend pas que de ses qualités intrinsèques, mais aussi de sa conformité aux diverses réglementations. » (*Le Moniteur*, 29 juin 2017). C'est donc fort de ces arguments et quasiment sans mener combat que ces organisations obtiennent la suspension partielle du décret le 29 juin, puis, au cours d'un « second round » (pour reprendre l'analogie utilisée dans la presse professionnelle) la suspension totale du décret (*Le Moniteur*, 12 juillet 2017).

Dans son ordonnance du 11 juillet, le juge des référés du Conseil d'État ne se contente pas de se prononcer sur la question du calendrier de remise des plans d'action. Il estime que la date du 1er janvier 2020 pour la réduction de 25 % de la consommation d'énergie est trop contraignante eut égard à la date de publication du décret. Par ailleurs, le juge relève que la réduction de 25 % est calculée à partir d'un seuil exprimé en Kwh/m<sup>2</sup>/an qui est supposé être précisé par un décret lui-même en attente de publication. Dans ses attendus, le Conseil d'État convoque par ailleurs des arguments relevant de la soutenabilité financière des obligés en précisant que le décret soulève « d'évidentes conditions d'incertitude juridique (...) » et que l'obligation de travaux, dans ces circonstances, « doit être regardée (...), comme portant une atteinte grave et immédiate à leurs intérêts économiques (...) ». En conséquence, il décrète la suspension intégrale du décret dans l'attente d'un jugement définitif portant sur sa légalité, puisque les organisations professionnelles du commerce et de l'hôtellerie ont accompagné leur saisie en référé d'une demande sur le fond. Le Conseil d'État dispose d'un an pour rendre sa décision, fragilisant la portée du décret. P. Pelletier réagit à cette décision sans masquer sa déception : « Dommage, vraiment dommage, car le texte, malgré ses maladroites sans portée, montrait aux grands acteurs le chemin qu'il faudra suivre et que beaucoup déjà empruntaient. Reculer pour moins bien sauter n'a jamais représenté une stratégie qui vaille ! » (*ibid*). De l'autre côté, les requérants se réjouissent et interprètent cette suspension comme le point de départ d'une nouvelle concertation appelant de leurs vœux l'adoption « de nouveaux textes [qui veill[eraient]] à associer toutes les parties prenantes (dont le commerce et l'hôtellerie). Cette concertation élargie facilitera la définition d'un cadre légal applicable, soutenable et cohérent, permettant de poursuivre et de renforcer, conformément à l'objectif fixé par le législateur, la baisse des consommations énergétiques engagée depuis plusieurs années par les acteurs du commerce et de l'hôtellerie. » (*ibid*).

Ces controverses, passées et en cours, représentent pour nous l'opportunité d'analyser désormais la manière dont les scènes de concertation ont pu faire l'objet d'un cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel par les gestionnaires d'actifs et leurs représentants, puis de souligner les contestations qui contribuent à bloquer la diffusion de celui-ci.

#### **4. Le cadrage de la transition énergétique de l'immobilier non-résidentiel**

L'analyse de la participation dans les multiples scènes de concertation, depuis la réunion au ministère organisée par J.-L. Borloo à l'été 2007 jusqu'à la « grande concertation » Gauchot de 2011 (E4, Directrice adjointe du PB) révèle tout d'abord la remarquable permanence des individus et des organisations impliquées. Il s'agit en particulier :

- des principales sociétés foncières cotées, de sociétés de gestion d'actifs pour compte de tiers et d'investisseurs institutionnels propriétaires d'immobilier non-résidentiel ;

- d'entreprises industrielles ou commerciales décrites par les cabinets de conseil en immobilier non-résidentiel comme des « grands comptes » et qui occupent de vastes patrimoines immobiliers, pour tout ou partie en location suite à l'externalisation de leur patrimoine (Nappi-Choulet, 2002 ; Halbert, 2013) ;
- de prestataires de services à l'image des commercialisateurs, expert-évaluateurs, conseils en investissement, auditeurs, et experts juridiques et fiscaux qui travaillent pour les membres des deux groupes précédents<sup>26</sup>.

Outre la présence d'organisations pour leur propre titre, chacun de ces groupes est par ailleurs accompagné de ses organisations de représentation<sup>27</sup>. Les participants réguliers des scènes de concertation appartiennent donc à ce que la littérature académique qualifie de « filière de promotion-investissement » (Nappi-Choulet, 1997), ou encore de « filière de production d'immobilier d'entreprise » (Malézieux, 1995), et que nous dénommons la *filière d'investissement locatif*.

Cette filière est issue des mutations du marché de l'investissement immobilier non-résidentiel depuis la seconde moitié des années 1990. Nous nous appuyons ici sur la synthèse réalisée par Guironnet et Halbert (*à paraître*). Selon ces deux auteurs, si l'émergence d'un marché de l'immobilier non-résidentiel à compter des années 1960 a reposé principalement sur des promoteurs immobiliers adossés à du capital bancaire et sur des investisseurs institutionnels, à compter de la seconde moitié des années 1990, le financement de la promotion et de la détention d'immobilier non-résidentiel locatif s'appuie désormais sur les marchés financiers. Ainsi, une partie des excédents de capitaux des ménages et des investisseurs institutionnels sont confiés aux gestionnaires d'actifs spécialisés en immobilier (sociétés foncières cotées, sociétés de gestion pour compte de tiers ou départements immobiliers d'investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurances, les mutuelles, les fonds de pension ou les fonds souverains). En dépit de leur diversité, ces gestionnaires d'actifs partagent une même activité consistant à rémunérer les capitaux apportés par leurs clients-investisseurs par l'extraction de la rente foncière et immobilière en cumulant les revenus provenant des loyers des entreprises occupantes et d'éventuelles plus-values à la revente des immeubles. À l'instar d'autres contextes nationaux, les biens immobiliers y sont conçus comme des « actifs quasi-financiers » (Coakley, 1994), c'est-à-dire valorisés en fonction des revenus futurs escomptés (Veblen 1908). Cette évolution du marché de l'investissement immobilier non-résidentiel s'incarne par le déploiement de pratiques de gestion active (*asset management*) reposant notamment sur les techniques calculatoires élaborées dans le champ de l'économie financière (Hoesli, 2008, Santili, 2015), et qui s'apparente à un processus de colonisation (Chiapello, 2015). L'évolution des stratégies de gestion et des outils mobilisés a pour effet de placer la communauté professionnelle des gestionnaires d'actifs au centre d'une filière d'investissement locatif désormais alignée sur les critères d'investissement définis par ceux-ci. Il en va tout d'abord des entreprises « grands comptes » qu'ils hébergent en priorité conformément au caractère hyper-sélectif de leurs stratégies d'investissement. Ces dernières, de grandes sociétés industrielles, commerciales ou de service, se sont dotées, également depuis la seconde moitié des années 1990, de directions immobilières converties aux techniques de gestion active. Intégrant ainsi la perspective de la revente de leurs biens auprès des gestionnaires d'actifs eux-mêmes, elles en viennent à adopter les mêmes critères d'appréciation de l'immobilier non-résidentiel (Crosby et Hennebery, 2016, p. 12). De même, les promoteurs et les conseils

26 Il s'agit par exemple de membres du cabinet Lefèvre & Pelletier ou encore de ceux du cabinet Baker & McKenzie qui travaillent de longue date pour la FSIF : « XXX, que j'avais choisie sur les conseils de YY (dirigeant de grandes sociétés foncières cotée nlla) parce que je cherchais... Parce qu'il y a plein d'avocats fiscalistes sur la place de Paris. Et donc je lui avais dit, c'était dans cette salle, en 2001, « je cherche un avocat ; il nous faut quelqu'un de réactif, notre génération, pas d'ego. » Parce qu'après quand le gouvernement nous envoie le texte, je le fais décrypter parce que c'est quand même assez ésotérique, le Code général des impôts, ça renvoie à des articles, des machins. Donc, je le fais lire par eux en leur disant « est-ce qu'il n'y a pas un piège ? Est-ce que tout est calé ? » Ils me disent « oui », « non », etc. Voilà, c'est comme ça qu'on travaille. » (E7, représentant de fédération immobilière).

27 Outre la FSIF pour les sociétés foncières cotées et l'ADI pour les directions immobilières des grandes entreprises que nous avons déjà mentionnées, citons la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), l'Association française des sociétés de placement immobilier (ASPIM) ou le Conseil national des centres commerciaux (CNCC) où siègent notamment les grandes foncières ayant investi dans des surfaces commerciales.

en immobilier épousent les critères d'investissement de ces gestionnaires d'actifs qui sont devenus leurs principaux clients. Dans ce contexte, les interactions marchandes et non-marchandes entre les différentes organisations de la filière d'investissement locatif, combinées aux circulations des individus entre ces organisations et au jeu de réseaux professionnels quasi-exclusivement parisiens, contribuent à constituer une identité professionnelle partagée et revendiquée comme telle :

« On est comme une famille. On se connaît tous par cœur. Comme dans toutes les familles, avec des gens qui s'aiment, d'autres qui ne s'aiment pas. Mais globalement c'est une famille. C'est 300 personnes. [C'est] toute la filière de l'immobilier [...] le président de l'ADI, un certain nombre de patrons, comme ceux de la SNCF ou d'EDF. [...] C'est des amis, c'est la bande. Et on arrive à travailler en famille. » (E7, représentant de fédération immobilière).

Or, en se plaçant comme les représentants de l'immobilier non-résidentiel (qualifié dans ce milieu professionnel « d'immobilier d'entreprise »), voire comme « toute la filière de l'immobilier » (*ibid*), ces acteurs de la filière de l'investissement locatif sont apparus comme légitimes aux yeux des pouvoirs publics pour participer aux concertations visant à la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel.

#### 4.1. Les raisons d'une présence

L'importance que le gouvernement accorde à la participation des « professionnels » lors du Grenelle de l'environnement, puis l'objectif qu'il assigne au PB d'inclure les groupes professionnels du bâtiment dans la politique environnementale ne suffisent pas à expliquer la remarquable assiduité des ressortissants de la filière d'investissement immobilier locatif décrite ci-dessus. Leur mobilisation dans les différentes concertations s'explique également par le fait que ces acteurs sont insérés de longue date dans la production des décisions publiques ; qu'ils ont vu des enjeux stratégiques pour leurs activités dans la réduction des consommations énergétiques ; et enfin qu'ils ont trouvé un allié de circonstance en la figure du président du PB lui-même issu de cette filière.

Tout d'abord, les acteurs en question fréquentent de manière routinière l'appareil politico-administratif, rendant floue la frontière entre la « participation » de ces professionnels à la détermination des règles de l'action publique et l'exercice d'un « lobbying », entendu comme pratiques destinées à influencer l'autorité publique. Certains « grands comptes » disposent d'un accès privilégié parce qu'ils ont été ou sont encore organiquement liés à ce dernier (présence de l'État à leur capital, délégation d'une mission de service public national) à l'image de la SNCF, d'EDF, de Renault ou de Poste Immo, le bras armé immobilier du groupe La Poste. D'autres, comme les sociétés foncières faisant appel public à l'épargne, ainsi que plus généralement des investisseurs institutionnels ont une pratique ancienne de l'appareil politico-administratif, ne serait-ce qu'en raison du lien étroit entre leur activité immobilière, le pouvoir réglementaire et les ressources budgétaires étatiques. Ainsi, dès les années 1960, ce sont des mesures gouvernementales visant à réduire l'inflation et le coût de la politique immobilière supportée par le Trésor (Chappoz, 1984 ; Effosse, 2003 ; Frétiigny, 2015) qui contribueront à l'essor d'un circuit d'investissement immobilier reposant sur l'appel public à l'épargne dans lesquels des gestionnaires d'actifs prospèrent. Converti au recours aux marchés financiers pour financer l'immobilier, comme il l'a été pour d'autres domaines de politiques publiques (voir Lemoine, 2016 pour le financement de la dette publique ou Ciccotelli, 2014 pour l'épargne retraite), l'exécutif crée un ensemble de véhicules d'investissement visant à canaliser l'épargne financière des ménages vers l'immobilier résidentiel tout d'abord (Sociétés d'investissement conventionnées en 1958, Sociétés d'investissement immobilier et Sociétés d'investissement et de gestion en 1963), puis vers l'immobilier non-résidentiel (Sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie dite SICOMI en 1967 et Sociétés civiles de placement immobilier ou SCPI en 1970) (pour un panorama : Chappoz, 1984). L'afflux de capitaux organisé par l'exécutif a donc participé à la structuration d'un marché de l'investissement immobilier non-résidentiel et encouragé en retour la constitution progressive d'une filière reposant sur des acteurs spécialisés (promoteurs, courtiers immobiliers, cabinets juridiques) (Nappi-Choulet, 2009). Si durant une partie des années 1990, l'exécutif national

s'est efforcé de freiner l'extension de la finance de marché dans l'immobilier non-résidentiel<sup>28</sup>, c'est de nouveau le pouvoir législatif et réglementaire de l'État qui sera mobilisé dans les années 2000 pour accroître l'intégration entre les marchés financiers et l'immobilier non-résidentiel. Répondant aux demandes combinées de lobbies financiers et de grandes sociétés foncières cotées à l'image d'Unibail-Rodamco (conférence, PDG de foncière, automne 1999 ; Boissier 2015 ; Marty 2016), le pouvoir exécutif multiplie les initiatives selon trois priorités : accroître la liquidité des titres immobiliers ; étendre le parc immobilier locatif pouvant être investi ; et améliorer la rentabilité des placements pour les clients-investisseurs par le biais d'avantages fiscaux<sup>29</sup>.

De telle sorte qu'au moment où l'exécutif national déploie le Grenelle de l'environnement en 2007 et 2008, les gestionnaires d'actifs immobiliers et leurs organisations représentatives ont une fréquentation établie de l'appareil politico-administratif, et en particulier des cabinets ministériels et parlementaires. Deux exemples en témoignent. Premièrement, l'article 210-E du Code général des impôts de 2004 nous a été rapporté lors de nos entretiens comme le fruit d'échanges entre des fédérations de gestionnaires d'actifs, la Commission des finances du Sénat dirigée par Philippe Marini et un membre du cabinet du ministre de l'Économie de l'époque N. Sarkozy (E7, représentant de fédération immobilière). Deuxièmement, la création des deux indices de révision des loyers respectivement des baux commerciaux et tertiaires (Indice des loyers commerciaux – ILC et Indice des loyers des activités tertiaires – ILAT) seraient également le résultat d'interactions entre des représentants des fédérations de gestionnaires d'actifs et des membres de cabinets du ministère de l'Économie (d'H. Novelli puis de C. Lagarde)<sup>30</sup>. Cette fréquentation régulière se solde par de nombreux autres succès face à un exécutif national et des parlementaires dont une partie est acquise au financement de l'immobilier non-résidentiel par les marchés financiers. Il en va ainsi de l'octroi d'avantages fiscaux par l'État à des véhicules immobiliers réglementés ou non réglementés en 2003, comme du décret relatif à la « vente à la découpe » des immeubles en 2006, ou, pour ce

28 Essentiellement réactive, cette politique visait à contenir les risques associés à une crise de surproduction qui déstabilisait certains marchés immobiliers et risquait également d'emporter l'industrie bancaire embourbée dans des actifs immobiliers douteux (Nappi-Choulet, 1997).

29 Ainsi l'État réforme-t-il en 2001 le marché secondaire des parts de SCPI pour en améliorer la liquidité. En 2003, il accorde des avantages fiscaux aux sociétés foncières cotées avec la création du statut des Sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC). Il octroie en 2004 une déduction d'impôts sur les plus-values liées à l'externalisation des patrimoines immobiliers des sociétés commerciales et industrielles auprès des véhicules d'investissement réglementés (article 210-E du Code général des Impôts). En 2007 enfin, il crée les Organismes de Placement collectif immobilier (OPCI), un véhicule conçu pour améliorer l'attractivité de l'investissement immobilier locatif français sur les marchés financiers internationaux.

30 L'un de nos interlocuteurs raconte, éclairant implicitement les pratiques de lobbying et la grande connaissance des rouages institutionnels de la part des représentants des gestionnaires d'actifs :

*« - Sur les indices de loyers, la première réunion qu'on a eu avec le cabinet d'Hervé Novelli, c'était Membre\_de\_cabinet\_1 qui était le directeur de cabinet de Novelli, j'y suis allé avec le représentant du PROCOS, il nous a regardé du style « il y en a un des deux qui est en train de se faire avoir... », en nous regardant, représentant des bailleurs pour l'un, et des locataires pour l'autre, «... et je ne veux pas être complice de ça ». « Il y en a un qui se fait avoir et il ne le sait pas, mais je ne veux pas être complice de ça ». Donc, il a fallu faire tout un travail de conviction pour lui expliquer que non, ce n'était pas un truc où une partie antagoniste était embarquée et allait au final se faire avoir, mais que c'était un truc vraiment sérieux, structuré, réfléchi. Et une fois qu'on a acquis cette confiance-là, qu'on leur donne l'envie de faire, et bien ils font. C'est ce qu'on a fait après pour l'ILAT, quand on a fait l'ILC, j'ai appelé le cabinet de Lagarde, j'ai appelé Nom-Anonymisé\_2 et je lui ai dit « maintenant, on va faire l'indice sur les loyers de bureaux ». Là aussi ce n'était pas facile, parce que j'avais dit à Membre\_de\_cabinet\_2 « il ne faut surtout pas que les bureaux soient dans l'ILC », au mois de juin 2008. En septembre, avec la crise, je rappelle, je dis « écoute, il faut qu'on fasse un indice bureau ». Il me dit « mais tu as dit le contraire il y a 3 mois ». Je lui dis : « il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis. Mais fais-moi confiance, on en a besoin. » Et on a fait l'ILAT. C'est pour ça qu'il n'y a pas qu'un seul indice, mais qu'il y en a deux, c'est qu'au départ, mes membres me disaient « il ne faut pas que les bureaux soient dedans ».*

- Pourquoi ?

*- Parce que la crise économique était telle qu'en trois mois ils ont été inquiets de l'évolution et ils se sont dit « il y a une visibilité quand même avec l'indice... », c'était en 2008, la crise était là, « il faut éviter... il faut stabiliser avec un indice... » visible et pérenne sur les rapports locatifs et c'est ce qu'on a fait avec l'ILAT sur cette base-là. Donc, je l'ai fait en septembre 2008. On a initié ça. On s'est fait retoquer deux fois par le Conseil constitutionnel. On a battu le record d'invalidation en six mois du Conseil constitutionnel. A chaque fois il a fallu recommencer. On s'est fait retoquer une fois pour cavalier budgétaire puisqu'on avait fait ça dans la loi de finances. Une autre fois dans un autre texte que j'ai oublié. Et la troisième fois, on y est arrivé. Un de mes membres m'a dit « c'est bon tu les as eus à l'usure ». Ils ont du se dire « maintenant, il y en a marre... ». On s'est donc fait invalider deux fois en six mois : record battu. Mais on l'a fait. » (E7, représentant de fédération immobilière).*

qui concerne plus directement les politiques environnementales, du « bail vert » voté par le Parlement en 2010. Notre enquête montre que tous ces textes affectant les gestionnaires d'actifs, et plus généralement la filière d'investissement locatif sont préparés sous l'œil attentif des représentants de la filière, notamment de la FSIF, qui ont exercé une pression auprès des cabinets ministériels et parlementaires (E7, représentant de fédération immobilière ; ainsi que EPRA 2006 ; Boisnier, 2015 ; Marty, 2016). Dans ce contexte, il n'est donc guère surprenant que J.-L. Borloo n'ait eu qu'à hocher du menton pour désigner D. Kelberg, représentant d'une fédération de sociétés foncières cotées, comme rédacteur du rapport sur l'immobilier non-résidentiel en juillet 2007, légitimant de fait la filière de l'investissement locatif comme une interlocutrice centrale des enjeux affectant le parc immobilier non-résidentiel. Quitte à ce que les personnels politiques en viennent d'ailleurs à surestimer le poids de cette dernière. En témoigne le projet discuté en 2009 de faire porter l'obligation de travaux de rénovation de l'immobilier non-résidentiel existant uniquement sur les « foncières ». Ce qui déclencha un activisme de ces foncières pour convaincre l'exécutif de réviser ses préconceptions et pour pointer l'attention sur d'autres propriétaires, dont les propriétaires publics, qui n'en demandaient pas forcément autant<sup>31</sup>.

La deuxième raison justifiant l'implication de membres de la filière d'investissement locatif tient à l'ampleur présumée de l'enjeu constitué par la politique de la transition énergétique du parc immobilier non-résidentiel. La mise à l'agenda des consommations énergétiques ouvre une fenêtre de contraintes et d'opportunités pour les gestionnaires d'actifs. D'un côté, elle apparaît, dès l'automne 2007, comme une contrainte qui nécessite une vigilance particulière selon ses représentants en raison de la menace perçue d'investissements (et donc de dépenses, au moins dans un premier temps) potentiellement très importants<sup>32</sup>. D'un autre côté, certains y décèlent une opportunité pour renégocier de manière favorable l'environnement réglementaire. C'est le cas par exemple de la tentative de mobiliser la politique de réduction des consommations énergétiques pour accroître la taille du parc immobilier locatif sous gestion. Ainsi en va-t-il de l'espoir de ressusciter l'article 210-E qui permet aux sociétés industrielles et commerciales de céder leur patrimoine immobilier à des gestionnaires d'actifs en bénéficiant d'une réduction de la fiscalité sur les plus-values, dispositif qui arrivait alors à son terme<sup>33</sup>. Or, devant la difficulté à justifier le prolongement de cette mesure dont l'efficacité était justifiée par son caractère limité dans le temps, plusieurs des scènes de concertation sont l'occasion de suggérer sa reconduction en proposant qu'il devienne un outil majeur de verdissement du patrimoine (proposition 2.2.3. du rapport Kelberg, 2007, p. 14 ; « régime SIIC 3 vert » du rapport Grzybowski, 2009, pp. 10 et 32). Dans le même ordre d'idée, la transition énergétique peut constituer une opportunité pour de nouvelles sources de revenus pour leurs clients-

31 « Avec le cabinet Borloo, quand il y avait la loi Grenelle, la première loi, celui qui s'occupait de ça, c'était un type dont j'ai oublié son nom, qui était un type que j'appréciais (...). Fièrement, il nous amène le texte. Et nommément, dans le projet de loi, il y avait marqué « obligation pour les foncières d'investir sur le Grenelle et de faire les obligations de travaux ». J'ai regardé le conseiller... ah ça me revient il s'appelait Membre\_de\_cabinet\_3. Je lui dis, « c'est bien beau, mais vous savez que nous les foncières, on ne représente pas la totalité du parc tertiaire. Donc, vous allez nous coller à nous une obligation, mais si vous ne le faites pas pour les autres, y compris pour les bâtiments publics, ça ne sert à rien. » Et c'est là que... C'était en juin 2008, il me dit : « mais il y a combien de m<sup>2</sup> de bureaux en France ? » Et moi, je lui dis : « vous rigolez ? On travaille et vous ne savez même pas combien il y a de mètres carrés de bureaux en France ? » Il me dit : « non ». (...) On est à 220 millions de mètres carrés de bureaux en France. Donc, j'ai donné ce chiffre. Et sur les 200 et quelques millions de mètres carrés de bureaux, (...) nous, on était propriétaires que de 6 %, donc c'est ce que j'ai dit à Membre\_de\_cabinet\_3 : « on est propriétaire que de 6 % du parc. OK pour l'obligation ; mais une obligation sur 6 % ça n'a pas beaucoup de sens. » Et c'est là où j'ai râlé en disant « il faut que les bâtiments publics soient impliqués ». Mais nous notre intervention, elle n'était que là. Elle n'était que de dire « ça n'a pas de sens si tout le monde n'est pas logé à la même enseigne ». Mais en même temps, on savait très bien que les collectivités locales n'avaient pas l'argent pour financer ces travaux. » (E7, représentant de fédération immobilière).

32 « Et puis, la deuxième question à laquelle Borloo ne répondait pas et qui reste aujourd'hui valable, c'est qui paie la note. Borloo, par exemple, dans une réunion du Comop vient et dit « la croissance verte, c'est 40 milliards d'euros... », un truc énorme, gigantesque. Et il dit « et pour l'immobilier, c'est 20 milliards ». Et il dit « c'est 20 milliards, et nous on mettra 250 millions chaque année pendant 4 ans ». Et moi, je lui réponds « ça fait qu'un milliard, qui paie les 19 autres milliards ? » Et hop, il a zappé le truc. Bon. Et ça c'est un vrai sujet. Et ça m'a fait penser, je vais vous donner une image : c'est comme quand vous allez au restau avec des copains, on fait un bon dîner, mais personne ne sait qui paie quoi. Si vous devez inviter l'autre, quelle est votre part ? Et en fait personne n'en parle. Tout le monde mange, mais, à un moment donné, arrive le moment où on se dit « il va falloir payer, qu'est-ce qu'on fait ? » - « Non, mais attends, je croyais que j'étais invité et il faut que je paie ? ». Avec Borloo, c'était ça. » (E7, représentant de fédération immobilière).

33 « Quand le 210-E s'est terminé, avec Membre\_de\_cabinet\_4 on a dit « bon, c'est con parce que... ». Bon, après 7 ans, on ne pouvait pas... On avait fait une année supplémentaire, c'est comme les alcooliques, « le dernier pour la route après j'arrête ». (E7, représentant de fédération immobilière).

investisseurs, par exemple lorsque les gestionnaires d'actifs sollicitent l'extension du marché des Certificats d'économie d'énergie (CEE) à tous les personnes morales, ce qui aurait pour effet de les y inclure. De la même manière, la proposition de créer un surloyer pour financer une partie des travaux d'amélioration de la performance énergétique ne constitue pas qu'un moyen de reporter une partie des coûts du verdissement sur les occupants ; il s'agit aussi d'accroître la valeur de leur patrimoine sous gestion en réalisant des travaux dont les gestionnaires d'actifs escomptent une amélioration des valeurs d'échange à la location et à la revente (la fameuse « valeur verte » analysée au sein du PB par le groupe de travail Brunel en 2010, nous y reviendrons).

Troisièmement, la présence de la filière d'investissement locatif est facilitée par celle de P. Pelletier à mesure que ce dernier devient, en tant que président du PB, une figure centrale de la concertation relative aux sujets portants sur l'immobilier non-résidentiel. Si la fréquentation routinière des bureaux ministériels et parlementaires par les organisations représentatives a conduit à installer ces dernières dans la concertation dès l'été 2007, l'encastrement professionnel de P. Pelletier constitue selon ses propres termes une « grille » qui contribue à leur faire de la place. De telle sorte que, tout en répétant la nécessité « d'ouvrir la porte », « d'accueillir »<sup>34</sup>, et de répondre favorablement aux demandes exprimées par « des gens qui prennent le train en route (...), des gens tardifs », le président du PB contribue *de facto* à faciliter l'accès aux concertations des membres de la filière de l'investissement locatif qui, pour reprendre l'image, sont déjà dans le train constitué par son propre réseau professionnel. Ceci contribue également à légitimer les représentations dominantes sur l'immobilier non-résidentiel véhiculées par cette filière et que P. Pelletier a acquises à travers sa propre pratique professionnelle. Ainsi, en tant qu'associé d'un cabinet d'avocats dont une partie de la clientèle est constituée, selon ses termes, par les « grands de la sphère privée » de l'immobilier non-résidentiel, P. Pelletier promeut, à l'instar de la communauté professionnelle pour laquelle son cabinet œuvre, une conception de l'immobilier non-résidentiel comme un actif financier. En témoignent ses prises de position publique où il essaie de familiariser l'exécutif national, et en l'occurrence la ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, S. Pinel, à l'idée que pour les investisseurs, un immeuble constitue un « flux [financier] constant complètement sécurisé » (E13, Président du PB) et que le marché de l'immobilier non-résidentiel est désormais inséré dans des circuits d'investissement internationaux (*Les Échos*, 11 février 2014)<sup>35</sup>. L'orientation du réseau professionnel de P. Pelletier favorable aux acteurs concevant l'immobilier comme un actif financier, les représentations dont il se fait l'écho, mais aussi, à n'en pas douter, les moyens restreints de son équipe du PB, peuvent alors conduire à filtrer des acteurs considérés comme marginaux par rapport à la filière d'investissement locatif :

« (...) ma capacité à aller chercher des gens est très faible parce que je n'ai pas les moyens humains pour ça. Donc, je ne veux pas chercher les gens qui passent à travers la grille parce que je n'en suis pas capable. » (E13, Président du PB).

Ajoutons que le mode de fonctionnement du PB renforce les mécanismes de sélection liés à la présence à sa tête d'un avocat inscrit dans la filière de l'investissement locatif. Arguant de la poursuite de l'expérimentation innovante qu'aurait constituée le Grenelle de l'environnement,

34 « (...) de manière générale, le plan Bâtiment accueille tous ceux qui ont envie de participer. Les concertations du plan Bâtiment sont de manière générale très ouvertes. C'est-à-dire que vous voulez participer, vous le signifiez. » (E4, Directrice adjointe du PB).

35 On retrouve cette conception par exemple dans les prises de positions publiques de P. Pelletier, répétées devant nous en entretien, contre un projet de loi porté par la ministre S. Pinel et qui visait à accroître la protection des artisans et PME/1 locataires face aux bailleurs des locaux qu'ils occupent (Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014) :

« (...) en voulant protéger le petit commerçant de Guéret, (...) ça modifiait le modèle de l'investissement international, où leur modèle c'est un flux constant complètement sécurisé. » (E13, président du PB).

« Or, ce qui est bon pour un local artisanal de centre-bourg peut être catastrophique pour un immeuble tertiaire ou une galerie commerciale. (...) : comment ne pas penser qu'un tel système ferait fuir les investisseurs internationaux, attachés à percevoir un loyer dit triple net\* ? » (*Les Échos*, 11 février 2014)

(ndla : \* le bail « triple net » ou encore, de manière éclairante, « bail investisseur » promu par les gestionnaires d'actifs consiste à faire reposer le paiement de l'ensemble des dépenses variables sur les locataires [charges, taxes, etc.]

l'équipe du PB revendique le choix de laisser à ceux qu'elle désigne comme les « pilotes », l'initiative de la sélection des participants (E4, Directrice adjointe du PB).

« Quand vous dites : « c'est Pelletier qui donne sa marque aux gens qui sont autour de la table », non ! C'est Gauchot ! J'ai laissé Gauchot constituer son groupe. » (E13, Président du PB)

Or, pour les trois groupes de travail intéressants directement la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel (Grzybowski, 2009 ; Brunel, 2010 ; Gauchot, 2011), la biographie des pilotes est révélatrice de la place de choix accordée à la filière d'investissement locatif puisque, nous l'avons évoqué, il s'agit respectivement des cadres dirigeants d'Icade et de SITQ, deux grandes foncières adossées sur le marché boursier pour la première et sur un fonds de pension canadien pour la seconde, ainsi que du directeur de l'un des principaux cabinets de conseil en investissement immobilier non-résidentiel en France (CBRE France). Ceci contribue à prolonger le filtrage des scènes de concertation du PB en faveur des membres de la filière d'investissement locatif, puisque la sélection des participants reposait très largement sur les réseaux professionnels immédiats de ces pilotes. Plus encore, c'est jusqu'à l'organisation même des concertations qui reflète les catégories professionnelles de ces « pilotes ». Ainsi en alla-t-il des sous-groupes dits « thématiques » de la concertation Gauchot et dont nous avons souligné qu'elle a engendré une concertation en silos<sup>36</sup>. Au-delà de l'explication par l'efficacité gestionnaire avancée par certains, son organisation reflète en effet la division des tâches et des statuts qui caractérisent la filière d'investissement locatif, au point que la répartition semble aller de soi, qu'elle « se fait » d'elle-même :

« Maurice Gauchot dit « j'ai des clés d'entrée différentes ». C'est-à-dire que je vais avoir des travaux qui vont impacter..., des réflexions qui vont être sous un angle très technique : quels sont les types de travaux à réaliser ? Quelle va être la place des professionnels du bâtiment ou de la maîtrise d'œuvre dans ce sujet ? Une entrée très 'collectivités locales' : la manière dont s'approprient cette question les collectivités, la manière dont elles le ressentent. Une entrée très 'Etat', une entrée très 'petits commerces', une entrée très 'centres commerciaux'. Et donc, il y a des groupes de travail thématiques qui ainsi se font. Finalement, la répartition thématique des acteurs se fait. » (E4, Directrice adjointe du PB)

Si la présence des membres de la filière d'investissement immobilier locatif acquise aux « grands comptes » et aux grands bailleurs va de soi, celle d'autres groupes de propriétaires d'un patrimoine immobilier n'est pas allée sans difficulté. C'est ce qu'expriment certaines organisations représentatives de PME et dont témoigne le courrier adressé à Philippe Pelletier par le président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) qui dénonçait les difficultés d'intégration dans les groupes de travail (Gauchot, 2011, annexe non paginée, p. 128 sur 189). De manière symptomatique des rapports de force au sein de la concertation, c'est le groupe dominé par les gestionnaires d'actifs, dit groupe « Investisseurs », qui semble le moins accessible en dépit des intérêts financiers pour les chefs d'entreprise que représente la CGPME :

« Enfin, permettez-moi un dernier point sur la gouvernance des groupes de travail. En effet, la CGPME a eu le plus grand mal à intégrer le groupe de travail « investisseurs immobiliers, institutionnels ou non institutionnels » alors que nombreuses sont nos entreprises à protéger leurs investissements via une SCI » (Lettre de la Présidente de la CGPME à P. Pelletier in Gauchot 2011, annexe non paginée, p. 128 sur 189).

L'impression d'isolement exprimée par des représentants de collectivités locales illustre elle aussi cette difficulté. Ces dernières semblent n'avoir pas été incluses au début de la concertation :

« Le groupe a été constitué chez Maurice Gauchot et ils se sont dit à un moment « ça ne colle pas dans l'histoire, il n'y a pas les collectivités ». De mémoire, c'est comme ça qu'on est rentré. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

36 L'ambition proclamée était de limiter le nombre de responsables de sous-groupes au sein du « comité de pilotage » du groupe de travail et de faciliter la prise de décision :

« (...) au niveau du fonctionnement... Vous pourrez regarder sur le site, on a constitué des groupes de travail. On n'en voulait pas trop, parce que... On a même forcé les acteurs à se rassembler. Je me souviens, on a forcé par exemple, les représentants du contrôle technique à être dans le même groupe de travail que les représentants de l'ingénierie, donc Syntec Bâtiment avec COPREC... et avec les architectes. Et on les a forcés : architectes, contrôle technique et ingénierie. Pourquoi ? Parce qu'on voulait qu'il y ait moins de dix représentants sinon... C'était tout le tertiaire, donc sinon, on ne pouvait pas avancer. Avec à chaque fois, des prises de décision comme en Europe quand on est 27, quoi. » (E5, consultant immobilier, collaborateur de M. Gauchot)

Parce « qu'ils se sont aperçus que les collectivités locales n'étaient pas présentes et que ça pouvait poser problème » (E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales), les collectivités auraient alors été « rattachées aux branches » de la concertation par l'équipe du PB (*ibid.*). Non sans difficulté en raison des limites-mêmes des réseaux tant du pilote de la concertation, Maurice Gauchot, que de l'organisation de participation :

« Je pense qu'au départ, ils ne savaient pas trop vers qui se tourner. Je pense que [nom de membres de l'équipe du PB] avec les collectivités locales... Je ne dis pas qu'ils ne travaillent pas avec elles, mais en tous les cas, pas avec les associations d'élus. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales) ».

Le « rattrapage » des collectivités engendre alors une difficulté à leur trouver une place dans le dispositif de la concertation, ces derniers étant présents au « comité de pilotage » (ou « comité stratégique » selon les interlocuteurs), mais sans être logés dans un sous-groupe. Au point que ce sont les collectivités territoriales qui revendiquent l'initiative de créer leur propre sous-groupe pour trouver une place dans l'exercice de concertation :

« On était tous là [au comité de pilotage], c'est-à-dire qu'il y avait les représentants des différents sous-groupes de travail. Avant qu'on mette en place le sous-groupe « collectivités territoriales », on était assis à la table avec les chefs de file des groupes utilisateurs, bâtiments de l'État, investisseurs... (...) Et très vite on s'est senti à la marge. (...) les problématiques pour du bâtiment industriel ou des propriétés privées, ce ne sont pas les mêmes que pour un bâtiment public. On a essayé. On a demandé « il faudrait créer une espèce de sous-groupe spécial collectivités ». On en a créé un. » (E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

De ce point de vue, l'organisation de participation qu'est le PB n'a pas un rôle neutre dans la concertation qu'elle met en œuvre et les rapports de pouvoir qui s'y dessinent. L'inscription professionnelle de son président doublé de son mode de fonctionnement se combinent pour installer des acteurs de la filière d'investissement locatif qui ont ainsi pu donner forme, tout au long du processus de concertation initié par l'exécutif national, à ce que nous proposons d'analyser désormais comme un cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel.

## 4.2. L'élaboration et la stabilisation d'un cadrage dans la concertation

L'analyse des concertations successives nous permet désormais de qualifier le contenu d'un cadrage<sup>37</sup> financier de la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel par des membres de la filière d'investissement locatif. Précisons d'emblée que celui-ci ne préexistait pas aux années de la concertation. Certes, des foncières cotées procédaient à des expérimentations dès 2006-2007, aiguillonnées par la législation relative à la responsabilité dite « sociétale » de l'entreprise qui s'appliquait aux sociétés cotées<sup>38</sup>. Ces firmes ont ainsi initié des chartes de bon usage auprès des occupants de leur parc, installé des systèmes de mesure des consommations énergétiques, mise en place une fonction de « responsable du développement durable » dans leurs organigrammes (Boisnier, 2015 ; Halbert *et al.*, 2014). Cependant, le corpus de ce qui est présenté comme des « bonnes pratiques » dans les scènes de concertation (Pelletier, 2008) ne se constitue que chemin faisant, en interaction avec les projets de loi qui accélèrent la prise de conscience du caractère transformatif de la politique de réduction des consommations énergétiques sur le marché de l'investissement en immobilier non-résidentiel locatif (Attuyer *et al.*, 2012) — ce dont témoigne par exemple le fait même de la constitution d'un groupe de travail sur la « valeur verte » en 2010. Rappelons par ailleurs que le contenu de ce cadrage n'est pas univoque, notamment en raison des intérêts professionnels multiples qui traversent la « famille » de l'investissement locatif. Pour autant, l'analyse longitudinale des principales concertations tenues depuis 2007 fait apparaître une définition du cadrage en tant qu'élaboration, sélection et stabilisation progressive de valeurs et de principes, ainsi que de mesures concrètes censées les incarner. L'assiduité et l'implication des participants auront

<sup>37</sup> Nous empruntons ici la notion de cadrage à la sociologie goffmanienne (Goffman, 1974) qui envisage la construction des significations en tant que processus évolutif, dynamique, et éventuellement conflictuel de représentations de la réalité.

<sup>38</sup> Article 16 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

réussi de ce point de vue à prévenir l'étiollement et l'étirement dans le temps de la concertation que plus de cinq années auraient pu engendrer.

Selon nous, trois principaux aspects qualifient le cadrage de la réduction des consommations énergétiques élaborées dans les scènes de la concertation. Premièrement, si l'objectif d'une réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel en général, et du parc existant en particulier, n'est jamais remis en cause<sup>39</sup>, les différentes concertations aboutissent systématiquement sur la nécessité de *limiter* le caractère contraignant des politiques environnementales à l'encontre de leurs ressortissants. L'obligation de résultat doit ainsi l'emporter sur une obligation de moyens (Grzybowski, 2010, p. 5 ; Gauchot, 2011, p. 9) et laisser une liberté aussi grande que possible aux protagonistes. Ce qui explique la prolifération de propositions visant à assouplir le degré de contrainte que l'objectif de réduction des consommations énergétiques imposerait à l'immobilier non-résidentiel : plutôt que de restreindre les initiatives aux cinq usages retenus par la Réglementation thermique s'appliquant aux bâtiments neufs (chauffage, eau chaude et sanitaire, éclairage, climatisation et auxiliaires), il conviendrait en matière de gestion du patrimoine existant de prendre en compte tous les usages. De même, plutôt que d'imposer des actions pour chacun des immeubles d'un propriétaire, il faudrait mesurer la réduction des consommations énergétiques obtenue à l'échelle de l'ensemble de son patrimoine afin de laisser la possibilité à ce dernier d'agir sur une partie de ses actifs plutôt sur l'ensemble d'entre eux. Au lieu de s'en tenir à une lecture nominaliste de l'obligation de « travaux » (entendus par exemple comme ceux nécessitant une déclaration préalable auprès des services administratifs fournissant autorisation de travaux), il s'agit d'inclure tout type d'actions (communication et formation des usagers, amélioration de la gestion des systèmes techniques)<sup>40</sup>.

Deuxièmement, tout en reconnaissant les difficultés financières de la puissance publique, notamment dans un contexte postérieur à la crise financière de 2007-08, le cadrage pose que la réduction des consommations énergétiques nécessite un accompagnement des pouvoirs publics. Ainsi, alors que les propriétaires ne seraient pas en mesure de se projeter à long terme, car « tous les investisseurs ont d'abord des comptes à rendre aux actionnaires privés et/ou publics » (Brunel, 2010, p. 10), l'État et les collectivités sont encouragés à se comporter comme des investisseurs de très long terme en déployant des mesures budgétaires, fiscales et réglementaires. Parmi les propositions allant dans ce sens, citons : l'amortissement accéléré des dépenses engagées par les propriétaires pour amélioration de la performance énergétique ; une fiscalité favorable sur les plus-values liées à l'externalisation d'un patrimoine si ce dernier fait l'objet d'une amélioration de ses consommations énergétiques par son nouveau propriétaire (« SIIC-III vert », renouvelant l'article 210-E de 2004 en le verdissant) ; un allègement de taxes sur la consommation énergétique pour les propriétaires vertueux ; l'extension des bénéfices des Certificats d'économie d'énergie aux personnes morales ; ou encore des modulations de fiscalité locale et/ou de coefficient d'occupation des sols selon la performance énergétique des bâtiments.

Troisièmement, le caractère socio-technique de la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier résidentiel est progressivement affirmé, au sens où l'intervention sur la structure du bâtiment est présentée comme une modalité d'action parmi d'autres et que des

39 Notons qu'il existe une tension entre la définition *ex ante* de l'enjeu par l'exécutif et celle retenue par des ressortissants invités à s'exprimer. Pour l'exécutif national, le développement durable est recentré sur la réduction des consommations énergétiques, alors que les seconds proposent une définition élargie : « On était à peu près 25 personnes autour de la table. Et Jean-Louis Borloo, parce qu'il faut lui rendre hommage, prenait la suite d'Alain Juppé qui avait été battu aux élections et avait démissionné du gouvernement. Donc, il avait repris la main dessus. Et il a voulu montrer l'impulsion qu'il voulait donner à ce dossier dans le domaine de l'environnement, en mettant l'accent sur la consommation énergétique. On parlera après de ce qu'on entend par développement durable. Il a mis l'accent sur la consommation énergétique. (...) Dernier point, quand on a parlé de développement durable, on leur a dit « attention, le développement durable, ce n'est pas que la consommation énergétique, c'est la récupération des eaux pluviales, c'est la récupération des déchets, c'est l'impact sociétal, ce qui a donné après le RSE. » Plus largement, le développement durable, c'est l'impact d'un immeuble sur son environnement dans la ville. C'est ça l'idée. » (E7, représentant de fédération immobilière).

40 Ce à quoi la version la plus récente du projet de décret propose de répondre favorablement puisque, paradoxalement, le décret « relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire » ne fait plus même mention dans son contenu du terme de « travaux », abandonnant *de facto* la formulation incluse dans la loi « Grenelle 2 » qui motivait la publication de ce décret.

gisements d'économies énergétiques seraient à rechercher également dans la transformation des usages (des locataires et des gestionnaires des systèmes techniques des bâtiments). Au sein de la filière, ce point de vue est largement promu par les gestionnaires d'actifs qui ont craint de devoir supporter seuls la facture de la rénovation thermique. À *contrario*, dans le cadre du bail « triple net », les charges reposent entièrement sur les locataires avec pour conséquence que les économies de charges résultant d'éventuels travaux ne bénéficieraient, d'un point de vue financier immédiat, qu'aux seuls locataires. Cette conception souligne les tensions entre propriétaires, gestionnaires des systèmes techniques et usagers occupants, puisqu'il signifie un partage des responsabilités et, *in fine*, des coûts<sup>41</sup>. C'est dans ce contexte que plusieurs propositions visent à réguler leurs relations, en appelant le déploiement d'outils de négociation entre les parties (l'annexe environnementale au bail<sup>42</sup>), des systèmes de mesures (recours aux factures pour mesurer les consommations « réelles » des usagers) et de conduite du changement (charte usagers, contrat de performance énergétique). Ce souci de discipliner les occupants en les soumettant à un code de bonne conduite manifeste la reconfiguration des rapports de force entre propriétaires et locataires qui se joue lors de la négociation du bail dans le cadre de la politique de réduction des consommations énergétiques (Attuyer *et al.*, 2012).

### 4.3. Les enjeux d'un cadrage

Le cadrage de la politique environnementale de l'exécutif national par les membres de la filière de l'investissement locatif renvoie à des enjeux symboliques qui sont propres au champ professionnel de l'investissement immobilier locatif ainsi qu'à des intérêts politico-économiques portant sur la place du financement de l'environnement urbain bâti par les marchés financiers.

Du côté des enjeux symboliques, le cadrage est un moyen de légitimation de gestionnaires d'actifs et de directions immobilières de grandes sociétés industrielles ou de services (les « grands comptes ») qui revendiquent leur professionnalisation, et dont témoigne par exemple l'essor récent de formations spécialisées (Nappi-Choulet, 2003). Ce groupe des « professionnels de l'immobilier » s'efforce de consolider une place dans le champ de l'immobilier non-résidentiel en revendiquant, tout au long des concertations nous l'avons vu, l'exemplarité de ses pratiques en matière de réduction des consommations énergétiques. La politique environnementale constitue par hypothèse un espace supplémentaire pour asseoir leur légitimité professionnelle, notamment vis-à-vis de leurs clients-investisseurs et de leurs actionnaires comme l'explique le rapport Brunel (2010), mais également des entreprises locataires, de l'opinion publique et de la puissance publique, y compris locales. Par ailleurs, les enjeux symboliques sont redoublés au sein de la filière : la capacité à cadrer la politique environnementale est l'occasion pour les organisations représentatives de légitimer leur rôle face à leurs propres adhérents.

Ce cadrage a également un enjeu politico-économique. À un premier degré, il s'agit d'affirmer une conception d'inspiration libérale selon laquelle les marchés immobiliers s'auto-réguleraient grâce à la « sanction de marché » qu'infligerait la demande à l'encontre des comportements déviants des propriétaires. En conséquence, la puissance publique n'aurait qu'à s'en tenir à un accompagnement cognitif et fiscal, de nature plus incitative que contraignante. Mais au-delà, il s'agit également, et peut-être plus fondamentalement encore, de légitimer le recours à la finance de marché et l'intensification de sa présence dans le financement et la

41 « Les pistes qu'on a regardées, c'est notamment l'impact sur les rapports locatifs. Par exemple, vous allez mettre aux normes un bâtiment : comment vous allez gérer votre locataire ? Il y a des travaux, il y a des désagréments, il y a même parfois des impossibilités de jouissance d'un certain nombre d'endroits de l'immeuble. Donc, comment on gère ça. Deuxième question sur les locataires : qui paie la note ? Troisième question : comment je fais quand j'ai un locataire qui, structurellement, est consommateur d'énergie ? Je prends l'exemple d'une société informatique qui fait tourner des ordinateurs 24 heures sur 24. Comment je fais ? On peut m'imposer une diminution de la consommation, mais si mon locataire, par son activité, ne peut pas : comment moi, je vais satisfaire l'obligation de diminution de la consommation énergétique ? » (E7, représentant de fédération immobilière).

42 Définis dans le décret n°2011-2058 du 30 décembre 2011, l'annexe environnementale, aussi appelée parfois « bail vert », est devenue obligatoire pour les baux des locaux de plus de 2 000 m<sup>2</sup> à usage de bureaux ou de commerces. Elle prévoit des obligations réciproques entre propriétaires et locataires relatives à la consommation d'énergie et d'eau et à la gestion des déchets, notamment en termes d'informations réciproques.

gestion de l'immobilier non-résidentiel. D'une part, la politique environnementale devient une opportunité pour accroître la proportion d'actifs sous gestion (par exemple lorsque le verdissement est mobilisé dans le but de stimuler les externalisations du patrimoine des sociétés industrielles, commerciales ou de service au profit des gestionnaires d'actifs), et ce faisant pour accélérer « l'extension du domaine de la finance » de marché dans l'environnement urbain bâti (Deffontaines, 2013). D'autre part, le cadrage consiste à rendre compatible la politique de réduction des consommations énergétiques avec les principes d'action de la finance de marché tels qu'ils sont définis et mis en œuvre par les gestionnaires d'actifs dans le domaine de l'immobilier non-résidentiel.

#### 4.4. La financiarisation de la réduction des consommations énergétiques dans les scènes de concertation

Ceci passe par un travail de hiérarchisation des valeurs et des priorités assignées à l'action publique progressivement accomplie au sein des scènes de concertation. Ces dernières constituent ainsi un espace d'élaboration d'un cadrage financiarisé de la réduction des consommations énergétiques. Nous analysons à ce sujet le groupe de travail présidé par M. Brunel portant sur la « valeur verte », car c'est lui qui réalise le plus explicitement ce ré-ordonnement des valeurs. Pour cela, il mobilise la pyramide des besoins de Maslow en arguant de sa scientificité (Brunel, 2010, p. 10) afin d'organiser des rapports de subordination entre différentes valeurs constitutives de la « pyramide de la valeur verte » (cf. figure).

Figure : Les valeurs des immeubles verts : une approche hiérarchique

Afin de structurer les réflexions du groupe de travail, nous avons établi un parallèle avec la pyramide de Maslow. Cette théorie, élaborée par le psychologue américain Abraham Maslow dans les années 1940, postule en effet que nos besoins sont hiérarchisés par type. Suivant la représentation usuelle de la théorie (en forme de pyramide), les besoins les plus fondamentaux (à la base de la pyramide) doivent d'abord être comblés avant de pouvoir chercher à satisfaire les besoins de nature différente qui apparaissent alors.

Dans le cadre de la Valeur Verte, l'idée est donc de hiérarchiser les types de création de valeur possibles, en postulant de la même manière que les entreprises/ les économies nationales sont d'abord tenues de « réaliser » les valeurs de base avant de passer à l'étape suivante.



Le schéma ci-dessus reprend donc la représentation pyramidale classique, en intégrant à sa base la valeur la plus nécessaire, soit la valorisation financière, pour aboutir au sommet de la pyramide à la dimension éthique de la démarche du Grenelle de l'environnement.

L'idée qui sous-tend cette approche - empirique - est que tous les investisseurs ont d'abord des comptes à rendre aux actionnaires privés et/ou publics, et qu'une réflexion à long terme sur le développement durable n'est constructive que si l'entreprise a déjà obtenu satisfaction partielle ou totale sur les échelons précédents.

Source : Extrait du rapport Brunel, 2010, p. 10.

Cette représentation, et le discours de légitimation qui l'accompagne, justifie l'assujettissement des valeurs de la région supérieure de la pyramide (requalifiée de « dimension éthique de la démarche du Grenelle de l'environnement ») à la réalisation préalable de « la valeur la plus nécessaire, soit la valorisation financière » qui constitue la base de la pyramide, et, ce faisant, de toute action. Cette valeur endogène à la finance de marché est distinguée de valeurs qualifiées de « sociétales » ou « éthiques » promues par le Grenelle de l'environnement : ainsi, la préservation de l'environnement et des conditions d'existence des populations est

présentée comme une valeur qui s'impose, pour ainsi dire, de l'extérieur aux gestionnaires d'actifs alors que ces derniers suivent d'autres principes d'action que résume en entretien un conseil en immobilier travaillant pour les gestionnaires d'actifs :

« (...) leur patrimoine, c'est pour faire plaisir à la veuve écossaise, à nous [épargnants] qui avons des assurance-vie, aux bailleurs de fonds, etc., mais pas à l'État français ou à l'utilisateur. L'objectif, c'est le maintien de la rentabilité, et le maintien, voire l'amélioration de la valeur du portefeuille » (E1, conseil en immobilier).

Hiérarchiser ainsi une « chaîne de la valeur verte » revient à subordonner les objectifs issus du Grenelle de l'environnement, en l'espèce la réduction des consommations énergétiques, à la satisfaction prioritaire d'objectifs actionnariaux poursuivis par les gestionnaires d'actifs immobiliers pour le compte de leurs clients-investisseurs. Le groupe sur la « valeur verte » s'emploie d'ailleurs à essayer d'enrôler la puissance publique (l'État central comme les collectivités) en le décrivant comme un actionnaire comme les autres, ayant pour objectif indépassable de protéger ou d'accroître la valeur de ses propres investissements. En convertissant ce dernier à une représentation propre à la finance de marché, ceci permettrait d'envisager un alignement d'intérêts autour de la valorisation financière. Ainsi, conformément à l'idée sous-tendant la théorie de la gestion moderne du portefeuille (Markowitz, 1959), et selon laquelle les marchés financiers constitueraient un mécanisme d'allocation optimal de la richesse (en concentrant les investissements dans les projets les plus performants du point de vue de leur rentabilité financière ajustée du risque), la rémunération du capital investi constitue le cap directeur de la politique environnementale définie dans le groupe « valeur verte ».

Cette idée, élaborée lors du groupe de travail Brunel, est stabilisée et déclinée en mesures concrètes dans le rapport Gauchot qui propose d'ériger un « garde-fou financier » visant à faire de la valorisation des actifs un juge de paix des investissements à engager au titre du verdissement du parc immobilier non-résidentiel. Les annexes associées à ce rapport soulignent que le détail des méthodes de calcul de ce « garde-fou » a fait l'objet de l'attention particulière des principales fédérations de gestionnaires d'actifs que sont la FSIF et l'ASPIM (Gauchot, 2011, p.122). Elles ont notamment souhaité que les actions exigées de la part des propriétaires par la puissance publique soient contenues financièrement en les restreignant à celles dont le temps de retour sur investissement soit au maximum de 7 ans et dont le coût soit inférieur à un an de loyer hors taxes. S'il retiendra une formule de calcul affinée selon le type de travaux (dits petits, moyens et gros) en leur attribuant un temps de retour sur investissement différent (respectivement 5 ans, 10 ans et 20 ans), le rapport Gauchot fera sien cette proposition de subordonner la réduction des consommations énergétiques à sa rentabilité financière. Pour cela, les règles européennes (qui se forment en même temps que les concertations) sont mobilisées. Ainsi, la notion de « garde-fou financier », innovation sémantique du rapport Gauchot au regard des concertations précédentes, est considérée comme synonyme de celle de « soutenabilité des dépenses », cette dernière étant elle-même explicitement rattachée à la Directive Européenne 2010/31/UE du 19 mai 2010 portant sur la performance énergétique des bâtiments dans nos entretiens et dans les discussions au sein du groupe de travail. Cette directive est convoquée pour ériger un principe de « soutenabilité des dépenses » censée être le socle de la réglementation européenne en matière de réduction des consommations énergétiques<sup>43</sup> :

« Donc, [M. Gauchot] a fait parler les gens et il a rassemblé ça dans un document en disant « il y a un certain nombre de règles où il faut donner de la souplesse à l'action de rénovation. (...) Il faut mettre ce parapet très européen qu'on appelle la soutenabilité de la dépense. (...) »

- Je n'ai pas compris « le parapet européen de la soutenabilité ». Pourquoi européen ?

- Parce que sustainability ! « la soutenabilité », c'est un mot employé dans les directives européennes. On ne va pas imposer à des gens de faire des choses qui ne sont pas soutenables financièrement ! Alors nous, on appelle ça « retour sur investissement », mais c'est cette idée-là : « soutenabilité de la dépense » qui est, me semble-t-il, un garde-fou suffisant. » (E13, Président du PB).

43 Si elle introduit la notion « d'équilibre optimal en fonction des coûts entre les investissements à consentir et les dépenses énergétiques économisées sur la durée de vie du bâtiment », la réglementation européenne ne sanctuarise pas une « soutenabilité des dépenses » entendue comme un retour sur investissement minimal : la même phrase précise en effet que cet équilibre optimal ne doit pas « remettre en cause le droit des États membres de fixer des exigences minimales assurant une efficacité énergétique supérieure au niveau d'efficacité énergétique optimale en fonction des coûts » (article 10, Directive 2010/31/UE du 19 mai 2010).

Au total, des membres de la filière d'investissement locatif se sont logés dans le cadre fourni par l'exécutif (qui a mis l'accent, en guise de « développement durable » sur la réduction des consommations énergétiques) pour mobiliser, non sans opportunisme, un principe inspiré des dispositions réglementaires européennes. Ils ont par ailleurs été particulièrement actifs dans le cadrage de la politique environnementale s'appliquant à l'immobilier non-résidentiel dont leurs propres patrimoines font partie. Ce cadrage est élaboré dans les scènes de concertation (du Grenelle de l'environnement tout d'abord, du PB ensuite) à l'occasion d'un patient effort de sélection et de sédimentation de principes et de propositions concrètes résultant de remplois multiples, plus ou moins systématiques et permis notamment par la stabilité des organisations et individus impliqués<sup>44</sup>. C'est ce cadrage qui est ensuite approprié par l'appareil politico-administratif, comme en témoigne la circulation des recommandations issues des concertations dans les décrets et lois.

## 5. Les mécanismes de la diffusion

L'analyse de la diffusion de ce cadrage depuis les scènes de concertation vers l'appareil politico-administratif en charge de l'écriture des règles d'action publique (lois, décrets, ordonnances) pose de nombreuses difficultés méthodologiques. On ne saurait tout d'abord négliger le risque d'épuisement de la recherche face à la multiplicité des règles évoquées lors des concertations relatives à la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel. L'enjeu est abordé dans deux lois majeures (les lois « Grenelle ») et plusieurs décrets et projets de décret. Pour des raisons pratiques, nous avons dû concentrer l'attention sur la fabrique de l'une de ces règles. D'autant que, et c'est la source d'une seconde difficulté méthodologique, on ne saurait se contenter d'un survol des textes produits pour en conclure à un processus de diffusion. Comme le montrent les travaux d'E. Martinais, il est nécessaire de décortiquer finement et de manière diachronique, le travail bureaucratique et politique de « mise en règlement » (2010). Ceci est une condition requise pour se départir de lectures qui concluraient hâtivement soit à la « capture » de l'État par les groupes de pression, soit à la « régulation négociée » visée par « les stratégies d'accommodation déployées par les autorités réglementaires, dans le but de favoriser l'application des lois et des directives par les assujettis » (*ibid.*). Car si ces deux types d'approches explorent la question des rapports de pouvoir qui nous intéresse directement, elles ont néanmoins le double inconvénient d'invisibiliser le travail de « mise en règlement » et de styliser l'écriture des règles publiques en transformant cet exercice en une pure confrontation d'intérêts entre des groupes de pression et l'appareil étatique (de surcroît présupposant bien souvent les uns et les autres comme des entités homogènes). Pour prévenir ce double écueil, il est nécessaire d'analyser le travail de production des textes réglementaires, en observant les chevilles ouvrières que sont les techniciens des services rédacteurs<sup>45</sup>. Outre les pratiques de lobbying pouvant effectivement pousser à la capture du pouvoir réglementaire par des représentants d'intérêts, ceci doit permettre d'interroger en retour le rôle de ces agents administratifs et la manière dont ils s'approprient les préférences des acteurs privés et de révéler dans quelle mesure ils sont *in fine* les points de diffusion discrets, mais potentiellement efficaces du cadrage financier élaboré au sein des scènes de concertation.

44 En témoigne l'une des annexes du rapport Gauchot qui offre un rappel systématique de l'ensemble des mesures fiscales et financières évoquées par les gestionnaires d'actifs dans les concertations précédentes (Gauchot, 2011, annexe non paginée, p.61-67 sur 189). Cette note a été rédigée à l'entête du cabinet Baker & McKenzie et signée par Christine Dacic, dont le nom est cité dans les participants du rapport Grzybowski d'octobre 2009 et qui, nous l'avons vu, accompagne de longue date la FSIF dans la formulation de préconisations aux autorités publiques relatives à l'évolution de l'environnement fiscal affectant les sociétés foncières faisant appel public à l'épargne (notamment sur le statut SIIC).

45 Il s'agit en l'espèce du Bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction qui relève de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Il est chargé de la rédaction des textes relatifs au « code de la construction et de l'habitation, dans le domaine de l'énergie et des bâtiments, et dans tous les secteurs identifiés comme stratégiques et nécessitant une approche réglementaire. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

L'analyse de la « mise en règlement » pose également des difficultés d'ordre pratique. La première porte sur le type de données à collecter : comment suivre la diffusion d'un cadrage ? Est-ce en retraçant des interactions entre participants, par exemple à travers l'évocation des réunions (liste de participants, ordre du jour) ou encore par l'analyse de la circulation de courriers, de notes, d'études ? Est-ce plutôt en repérant la reproduction, durant la phase de « mise en règlement », des arguments, des données et des propositions de mesures élaborées lors de la phase de concertation, d'ailleurs non sans altérations possibles ? Dans les deux cas, ceci plaide pour une analyse diachronique des pratiques de l'écriture des règles, afin de suivre les évolutions à l'œuvre, notamment dans le temps qui s'étire depuis la fin de la concertation jusqu'à la publication, en l'occurrence sans cesse repoussée dans notre cas, de la règle analysée. Devant l'impossibilité matérielle de mener une observation participante sur une dizaine d'années, nous avons opté pour une enquête reposant sur des entretiens semi-directifs et leur confrontation aux traces essaimées dans les sources écrites à disposition (rapports, ébauches de projets de décret, communiqués et articles de presse). Ce protocole de recherche nous a conduits à porter notre attention sur la production du décret « relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ». Pour mémoire, ce dernier longtemps attendu et sans cesse repoussé est finalement publié en mai 2017 avant d'être quasiment aussitôt suspendu par le Conseil d'État suite à une saisie d'organisations professionnelles de l'hôtellerie et du commerce (voir section 3.3 *supra*).

Si cette « mise en règlement » a fait l'objet d'une vaste concertation durant l'année 2011 au sein du PB dans le cadre du groupe de travail piloté par M. Gauchot, la plupart des mesures relatives à la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel existant sont en discussion, comme nous l'avons montré, au moins depuis le rapport Kelberg de l'été 2007 et refont surface régulièrement, comme dans le second rapport du groupe de travail piloté par S. Grzybowski (2009). De ce point de vue, le rapport Gauchot remis aux ministres concernés en novembre 2011 peut être considéré comme une version stabilisée des principales mesures élaborées puis sélectionnées durant l'épreuve des concertations. Il constitue donc un mètre étalon des prescriptions conçues dans les scènes de concertation. Il peut alors être comparé aux deux versions forgées ensuite au sein de l'appareil politico-administratif et auxquelles nous avons pu accéder, puis au décret lui-même. La première est une version que nous avons discutée avec deux techniciens du service rédacteur de la DHUP en juin 2014, à un moment où, selon ces derniers, « les réflexions étaient très avancées. Il [le décret] était presque prêt », c'est-à-dire que le projet était, toujours selon ces derniers, en attente de « quelques arbitrages » en provenance des cabinets ministériels. La seconde version est celle mise en consultation à l'hiver 2016 et dont nous avons constaté à sa lecture que le contenu reprend une large part des mesures avancées dans le rapport Gauchot indiquant un processus de diffusion tout en apportant des modifications qui en désamorcent la portée.

Or, sans négliger le rôle possible du lobbying qui pourrait conduire à une capture de la décision publique, nous sommes amenés à privilégier l'interprétation selon laquelle la circulation des propositions repose de manière importante sur le rôle d'intermédiation discret, mais effectif du service rédacteur. Et ce d'autant plus que ce dernier est encouragé par un ensemble d'injonctions traversant l'administration centrale qui subordonnent les textes réglementaires à la préservation des intérêts notamment financiers des ressortissants affectés par les politiques publiques, au double titre de la « soutenabilité des dépenses » et de la « compétitivité économique ».

### **5.1. Une capture de l'appareil d'État par la filière d'investissement immobilier ?**

Au regard des enseignements de la littérature, on ne saurait négliger la possibilité que la diffusion observée du cadrage élaboré durant la phase de concertation soit le résultat d'un processus de « capture » par des membres de la filière d'investissement locatif (Martinais, 2010). Au cœur de la « capacité de capture des autorités publiques » se révèle le fait que « chaque dispositif d'action publique [est] une ressource pour ceux qui parviennent à s'en emparer et à l'utiliser à

leurs propres fins » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 36) Or, forts de leur expérience ancienne dans la production des textes réglementaires, leurs organismes de représentation auraient pu obtenir de l'appareil politico-administratif qu'il s'approprie la conception financière de la réduction des consommations énergétiques élaborée dans les scènes de concertation. Il y aurait ainsi entre la période de concertation qui va de l'été 2007 à novembre 2011 et celle de rédaction du texte, puis des arbitrages définitifs (depuis la fin 2011 jusqu'à 2017) une continuité qui serait assurée par des investissements cognitifs, humains, organisationnels, politiques et financiers provenant d'organisations de représentation stratégiques : la première phase servant aux membres de la filière de l'investissement locatif à (se) forger un cadrage conforme à leurs intérêts et représentations ; la seconde à le transporter par le biais de la consultation formelle qui accompagne la mise en règlement grâce à des interactions avec le personnel politique de l'exécutif et du Parlement ainsi qu'avec les agents administratifs en charge de la rédaction.

Cette possibilité est rendue d'autant plus plausible que les professionnels de la filière d'investissement locatif impliqués dans le long processus de concertation sont familiers de la fabrique habituelle des politiques publiques. Rappelons que nous y trouvons des grandes entreprises dont certains dirigeants ont occupé des postes dans les cabinets ministériels, ou dont l'activité implique une proximité avec l'administration centrale et ses instances de décision (Poste Immo, Safran, GDF-Suez, Areva, Renault). De même, les organisations de représentation des sociétés foncières cotées comme la FSIF, et plus largement des gestionnaires d'actifs, sont engagés de longue date dans des activités classiques de lobbying qui les ont exposé aux centres de décision politique.

« [en parlant du retrait d'une obligation de travaux destinée spécifiquement aux foncières cotées prévues dans la première version de la loi Grenelle] On proposait une réflexion stratégique : elle était débattue, elle était décortiquée, elle était mise en place avec des gens [de notre fédération] de calibre, des gens qui ont aussi une expérience des cabinets. Nom-Anonymisé\_1, elle était au cabinet de Laurent Fabius ; Nom-Anonymisé\_2 était au cabinet de Pierre Bérégovoy. Donc, c'était des gens qui ont aussi l'habitude de l'institutionnel. Donc, ça facilite aussi les choses. » (E7, représentant de fédération immobilière).

C'est donc sans surprise que la réduction des consommations énergétiques du patrimoine immobilier non-résidentiel existant a fait l'objet de l'attention des gestionnaires d'actifs et de leurs représentants, comme en témoigne leur assiduité dans les scènes de concertation ou encore la création, parallèlement au Grenelle de l'environnement, d'une Commission développement durable au sein de la FSIF qui constitua le noyau originel du sous-groupe « Investisseurs » de la concertation Gauchot. Il est donc plausible que des membres de la filière disposent de la capacité de se mobiliser sur cet enjeu affectant directement leur modèle socio-économique, comme ils l'ont fait sur d'autres questions.

Dans ce contexte, l'efficacité politique du PB résiderait dans la capacité des ressortissants à diffuser le cadrage financier du développement durable au-delà des scènes de concertation, c'est-à-dire lors de la mise en règlement réalisée par les autorités habilitées à définir les règles publiques. Selon cette interprétation, et contrairement à la thèse de l'« absorption » des préférences des ressortissants par les institutions (Blatrix, 2009), il ne s'agirait donc pas d'une récupération sélective par les personnels politiques, mais d'un prolongement du lobbying ordinaire mené par des sujets politiques qui considèrent les scènes de concertation comme un espace préalable de formalisation et de publicisation des intérêts. De ce point de vue, si l'organisation de participation qu'est le PB revendique une autonomie face à l'appareil politico-administratif, elle est néanmoins ré-articulée dans le circuit ordinaire de production des règles publiques par les ressortissants qui habitent ses propres concertations.

Pour autant, nos entretiens laissent à penser que le lobbying exercé par les membres de la filière d'investissement locatif a été relativement limité. Comme s'il avait suffi d'occuper les scènes de concertation pour parvenir à ce que leurs intérêts soient, si ce n'est entièrement adoptés, du moins entendus de la puissance publique. Ainsi, nos échanges avec les représentants des fédérations ainsi qu'avec le service rédacteur montrent que s'il y a eu des auditions ponctuelles de fédérations immobilières, et encore pas toujours de celles représentants le plus directement la filière d'investissement locatif, les autorités publiques étaient moins en position « d'absorber », ou encore de négocier la régulation des intérêts des destinataires, que

dans une posture d'acceptation peu discutée de ce qui remonte du « terrain » en provenance de ces praticiens. Au-delà de la médiatisation des propositions du rapport Gauchot qui a pu contribuer à légitimer les 32 propositions qui s'y logent, ceci tient vraisemblablement à la capacité, ou du moins à la disponibilité, des techniciens du service rédacteur à faire leurs propositions entendues à l'occasion des concertations.

## 5.2. Le rôle discret, mais effectif des techniciens de la rédaction réglementaire

De leur propre aveu, les techniciens du service rédacteur se seraient largement appuyé-e-s sur les propositions formulées à l'occasion des concertations pour produire le texte réglementaire dont ils ont la charge. Certes, les conclusions du rapport Gauchot sont reléguées au rang d'« expression libre » ou de « discussion informelle » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP), mais ses techniciens avouent sans peine être volontiers allés « aux réunions écouter les uns les autres » avec l'objectif de s'en inspirer pour rédiger le décret<sup>46</sup>. En témoigne l'argument de la « soutenabilité des dépenses » qui est au cœur du cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques de l'immobilier non-résidentiel telle qu'il fut défini dans les concertations et dont l'emploi par les techniciens du service rédacteur est explicitement rapporté à ce qu'ils ont entendu durant la concertation Gauchot :

« Là, concrètement, ça [la concertation Gauchot] nous a apporté énormément d'éléments puisque finalement la soutenabilité [des dépenses]... Enfin, on l'aurait pensé tout seul quand même... Non, mais je veux dire, c'est une source qui est importante. » (ibid)

Pour autant, l'appropriation des prescriptions élaborées dans les scènes de concertation n'est possible qu'à la condition que ces techniciens du service rédacteur soient parvenus à créer une place à l'« ovni » autoproclamé du PB dans la procédure ordinaire du travail de mise en règlement. Certes, le fait que ce soit l'administration centrale qui ait passé commande au PB par une lettre de mission provenant de la DHUP constitue une première forme de légitimation de la concertation Gauchot (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP). Cependant, la prise en compte des propositions sédimentées dans les scènes de concertation est facilitée par l'affirmation d'une division des tâches présentée par les techniciens du service rédacteur comme inhérente au travail de production des règles publiques. En d'autres termes, l'innovation politique du PB est réinscrite par les techniciens dans l'exercice d'écriture considéré comme ordinaire, comme si la concertation avait toujours été là. Dans le détail, cette division des tâches par les techniciens distingue, d'un côté, une phase qualifiée de « technique » en ce qu'elle vise à réunir au préalable des « informations » et des savoirs dits techniques ; et, de l'autre, une phase « politique » consistant en l'écriture du texte réglementaire où domineraient des rapports de force et des arbitrages dans les cabinets ministériels. Une telle distinction, nous allons le voir, permet à la fois de réaffirmer l'autonomie et, ce faisant, la légitimité institutionnelle, technique et politique du service rédacteur, et plus largement, le respect protocolaire des « figures imposées » du travail bureaucratique et politique de fabrication des règles (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP), tout en étant propice à l'accueil bienveillant des propositions issues de la concertation dès lors qu'elles ont été au préalable dépolitisées, c'est-à-dire extraites de ce que le service rédacteur conçoit comme « l'exercice administratif » sous tutelle du pouvoir politique.

Lors de notre entretien avec les techniciens du service rédacteur, la présentation de la place du PB et de la concertation Gauchot a commencé par le rappel d'une division des tâches considérée comme propre au travail bureaucratique et politique de rédaction d'un décret. Il y aurait ainsi deux temporalités distinctes puisqu'il s'agit tout d'abord de « récolter des éléments, qui vont *après* servir de matériaux pour élaborer un texte réglementaire » (*ibid.*, italiques ajoutées). La phase de collecte d'informations initiale laisserait donc place à un travail de formalisation décrit comme un ensemble de « figures imposées » au sein de « l'action des pouvoirs publics » (*ibid.*). Pour le service rédacteur, cette seconde phase repose sur des acteurs dont le rôle est codifié. Le « politique », constitué par les ministres et leurs cabinets,

46 Sans que nous n'ayons pu recouper cette information, un proche de M. Gauchot impliqué dans la concertation nous a rapporté qu'après la présentation du rapport aux ministres concernés en décembre 2011, il y aurait eu 6 « séances de retour d'expérience avec la DHUP » en trois mois. (E5, consultant immobilier).

a pour rôle de « mettre les curseurs », de « trancher les options » et d' « arbitrer dans des réunions interministérielles » (*ibid.*). Second acteur, l'administration centrale constituée des « serviteurs de l'État (...) tenus par leur devoir de réserve (et) forcément dans l'ombre [du politique] » (*ibid.*) se répartissent les tâches de production bureaucratique. Les chargés de mission du service rédacteur ont un rôle pivot en ce qu'ils élaborent « beaucoup de notes », rédigent « plusieurs ébauches de décret » et avancent des « options » tandis qu'à leur côté s'activent sous-directions et divers services rattachés au ministère de l'Écologie, mais également de l'Industrie ou au Secrétariat général du gouvernement qui réalisent « les études d'impact » (*ibid.*). Enfin, les organisations de représentations constituées par les « fédérations de professionnels » et les « acteurs institutionnels » participent aux « consultations formelles » (*ibid.*), à travers notamment des espaces et des temps dédiés, dont témoigne par exemple l'avis rendu par la Commission d'évaluation nationale des normes (CCEN) permettant aux intérêts des collectivités territoriales d'être pris en compte<sup>47</sup> ou encore la consultation publique de l'hiver 2016 sur le décret. Or, ces consultations formelles ne sauraient aux yeux des techniciens du service rédacteur se confondre avec la concertation engagée dans l'enceinte du PB.

Le PB est ainsi écarté par le service rédacteur de la phase d'élaboration dite politique. Il est cantonné à une phase amont, de nature technique et cognitive, celle de la collecte de données où il sert selon les techniciens rencontrés « un peu pour débroussailler », apportant des « matériaux » qui sont ensuite transportés par le service rédacteur dans cet ailleurs constitué par l'appareil politico-administratif au travail :

« Là, ça n'a rien à voir avec le Plan Bâtiment. Là, on rentre dans l'exercice administratif. Là, on n'est plus en expression libre, si je puis dire, on est vraiment dans les figures imposées. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Le PB est ainsi maintenu à la marge de l'administration centrale par le service rédacteur qui le réduit à « un rôle de communication. C'est vraiment des communicants. Ils vulgarisent un peu... Ils ont un rôle média un peu. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP). Le service rédacteur prolonge d'ailleurs cette mise à distance en procédant au détachement des scènes de concertation du PB qui les organise :

« En fait, ce qui est surtout intéressant [dans le PB], c'est leurs groupes de travail. C'est leur possibilité de mobiliser des groupes suivant les thématiques. Ça nous aide bien. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Le PB se voit réduit par les membres du service rédacteur à un simple organe de communication face à un appareil d'État qui travaille à produire des règles publiques. Les concertations sont valorisées, mais elles sont distinguées du PB en tant qu'organisateur de ces échanges : ce sont les groupes de travail relevant de l'univers de ressortissants qui sont désignés comme « les vrais acteurs ». Cette mise à distance se comprend à la lueur des formes de légitimité qui, selon le service rédacteur, singularisent le travail bureaucratique et politique de production d'un texte réglementaire. Les groupes de travail des scènes de concertation ne disposeraient tout d'abord pas de la légitimité institutionnelle : les seules formes de participation reconnues pour la rédaction des textes réglementaires sont celles des « consultations formelles », c'est-à-dire de ces interactions codifiées avec des « fédérations de professionnels » et des « acteurs institutionnels » officiellement reconnus. Par ailleurs, les groupes de travail du PB ne disposeraient pas non plus de la légitimité en termes de technique juridique : c'est le service rédacteur qui maîtrise le formalisme juridique et le « jargon technique ». Ainsi, seuls ses agents seraient en mesure de comprendre les règles propres à la fabrique institutionnalisée des normes. Ce sont d'ailleurs ces agents, « forcément des gens du Ministère, qui sont identifiés comme les représentants réunis régulièrement par la Commission européenne pour s'assurer que les directives sont correctement transposées » (*ibid.*). Enfin, le PB ne disposerait pas de la légitimité politique qui, aux yeux des techniciens du service rédacteur, revient à l'administration centrale en raison de sa proximité immédiate avec le pouvoir ministériel

47 Notons que ces « consultations formelles » ne s'étendent aucunement aux scènes de concertation organisées par le PB : si ce dernier peut être mobilisé par l'exécutif national pour alimenter la réflexion, comme le propose l'un des trois objectifs de sa lettre de mission constitutive, à l'image du projet de décret qui nous intéresse, ce passage ne constitue pas l'une des « figures imposées » de la production réglementaire par les pouvoirs publics.

auquel elle est fonctionnellement reliée. Ainsi nous a-t-on expliqué, c'est le service rédacteur qui, en miroir de la décision politique, organise « ce qu'on appelle des réunions inter-services. Et après, ça monte au niveau des cabinets où il y a des réunions interministérielles » (*ibid.*) et où « eux [les cabinets], ils arbitrent dans des réunions interministérielles, car un sujet comme celui-là, ça remonte à Matignon. » (*ibid.*).

La triple mise à distance institutionnelle, technico-juridique et politique de l'organisation de participation opère une dépolitisation des échanges qui se déploient dans les scènes de concertation en l'extrayant de l'exercice politico-administratif de mise en règlement. Au risque d'alimenter l'idée que n'y circuleraient que de simples « retours d'expérience », des « informations » émanant de participants qui ne représenteraient qu'eux-mêmes, leurs pratiques et « le terrain », des participants qui fréquenteraient la concertation sur une base désintéressée permise par un processus de sélection « *intuitu personae* » autorisant une « liberté de parole » tranchant avec le jeu politique :

« Peut-être l'originalité c'est que... même s'il y a des biais dans toutes choses, les gens sont là en général *intuitu personae*. (...) Et c'est surtout utile pour recueillir des retours d'expérience (...). Je ne vais pas parler « d'utilisation » du Plan Bâtiment durable, ça ferait bizarre, mais, en particulier sur ce décret, c'est vraiment cet apport-là qui nous a été le plus utile : le fait d'avoir un certain nombre d'acteurs positionnés sur le terrain et qui pouvaient nous apporter des retours d'expérience. Non pas... j'allais dire on aurait pu le faire tout seul. Mais là, il y a une visibilité, un intérêt ; le fait que ça ne soit pas étiqueté exclusivement « pouvoirs publics », il y a quand même une certaine liberté de parole, qu'on n'a pas dans l'administration. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Une telle division des tâches, en dépit du caractère fictionnel de la distinction entre technique et politique, autorise les membres du service rédacteur à mobiliser les propositions émanant des scènes de concertation sans avoir le sentiment de déroger au protocole de rédaction d'un texte réglementaire. La concertation Gauchot peut donc fonctionner comme une « source importante ». Une source dont les techniciens du service rédacteur s'empressent de rappeler qu'il ne s'agit que d'une parmi d'autres mobilisées pour l'occasion, mais qui, suite à une question de relance, ne parvenaient à se remémorer qu'une seule autre étude réalisée par le CSTB et Icade portant sur trois immeubles tertiaires<sup>48</sup>.

Au total, en inventant une place aux scènes de concertation dans la division du travail bureaucratique et politique de mise en règlement, le service rédacteur aura été un acteur discret, mais efficace de l'appropriation des propositions qui y furent élaborées et sélectionnées. Et ceci d'autant plus que les techniciens du service rédacteur étaient eux-mêmes encouragés par un ensemble d'injonctions et de dispositifs transversaux à l'administration centrale d'offrir un accueil bienveillant au cadrage élaboré au sein du PB.

### **5.3. le contexte propice de la modernisation de l'État : « co-construction », « choc de simplification » et « compétitivité économique »**

Si la circulation auprès du service rédacteur des éléments qui constituent le cadrage stabilisé dans les scènes de concertation est rendue possible par la division des tâches du travail bureaucratique opérée par l'administration centrale, elle est encouragée par des injonctions relatives à la réforme de l'État, ou, dit dans les termes des techniciens du service rédacteur, par la transformation de « tout ce qui fait partie du contexte dans lequel on construit les réglementations aujourd'hui » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP). De telle manière que la réduction des consommations énergétiques ne peut se comprendre, du point de vue de la rédaction des règles qui s'y appliquent, sans prendre en compte des évolutions transversales à l'administration centrale et affectant l'action de ses personnels.

<sup>48</sup> Il pourrait s'agir de la recherche RÉBU (« Retour d'Expérience de Bâtiments de Bureaux Certifiés HQE ») motivée par un appel à projets de 2007 du PREBAT (Programme de Recherche et d'Expérimentation sur l'Énergie dans le Bâtiment) et réalisée par S. Illouz (Icade/Gestec) et O. Catarina (CSTB) et leurs collègues (Illouz *et al.*, 2008). Elle porte sur les consommations énergétiques de trois bâtiments de bureaux totalisant 43 000 m<sup>2</sup>.

Trois principales injonctions sont convoquées par nos interlocuteurs. Il s'agit pour commencer de l'injonction à la « co-construction » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP) des textes réglementaires promue au titre de la « modernisation de l'État » (Rouban, 2014) et qui s'inscrit dans le paradigme de « l'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002). Les techniciens du service rédacteur enquêtés insistent en effet sur la nécessité de se prémunir du risque toujours possible d'une déconnexion d'avec « le terrain », de rester dans un huis clos politico-administratif déconsidéré :

« (...) dans l'élaboration des textes, de manière générale, il y a l'action des pouvoirs publics malgré tout, et il y a toute la question de la co-construction avec les acteurs (...) (I)l y a plusieurs interfaces à créer si on veut aboutir à un texte qui soit suffisamment solide et qui soit partagé avec les acteurs. (...) Tout l'intérêt [du PB] c'est d'avoir là un comité, relativement souple et à géométrie variable (...), il y a une relative spontanéité, une relative souplesse dans le processus. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Cependant, au-delà du souhait de devancer la critique d'une fabrique des règles publiques par un État trop distant, et qui en raison de cette distance ne saurait entendre les « vrais acteurs », un ensemble de principes de mise en règlement sont mis en avant et conduisent à accueillir avec bienveillance le contenu même du cadrage élaboré dans les scènes de concertation. Pour résumer le propos, selon les techniciens du service rédacteur, il est désormais attendu d'une règle issue d'une « remontée de terrain », qu'elle cherche la « mise en mouvement des acteurs » sans brandir la menace d'une sanction. Ceci reflète peut-être les ressources limitées de l'administration centrale :

« En ce moment, on parle beaucoup de sanction. Mais alors partout ! On a l'impression qu'on évolue vers un monde très coercitif et très punitif, mais il n'y a strictement personne pour contrôler, il n'y a plus d'effectifs ! » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP)

Au-delà de l'absence des moyens du contrôle, la dénonciation du « tout coercitif » renvoie à un principe de « liberté » des ressortissants au titre de deux injonctions étatiques qui se nourrissent mutuellement : celles du maintien de leur « compétitivité » et du « choc de simplification ». Ceci est illustré, dans notre cas, par la mise en exergue par les techniciens du service rédacteur de la priorité qu'ils disent accorder à une « optique *cost optimal*, terme très utilisé maintenant » (*ibid.*). Celle-ci consiste à préserver les intérêts financiers des entreprises et des collectivités territoriales affectées par leurs textes. Ce faisant, il s'agit de répondre à la fois aux injonctions européennes (auquel le vocabulaire de l'optimalité en fonction des coûts est explicitement rapporté par les techniciens du service rédacteur) et aux exigences de l'exécutif national. Ainsi, si :

« les aspects coûts sont beaucoup plus présents qu'auparavant [c'est parce que] les directives européennes (...) demandent qu'on fixe des exigences optimales en fonction des coûts [... et que] dans notre ministère, on est très conscient de la nécessité du choc de simplification et des problèmes de compétitivité ». (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Les règles adoptées doivent donc encourager systématiquement les ressortissants à « faire les actions les plus rentables » (*ibid.*).

Si ces injonctions dépassent le stade de l'incantation, c'est parce que le travail bureaucratique de rédaction est restructuré par un ensemble de dispositifs visant à leur mise en œuvre concrète. Plusieurs d'entre eux sont évoqués lors de nos entretiens, au risque de mener à une certaine confusion entre les dispositifs existants et ceux en cours d'élaboration, ainsi qu'entre ceux ayant déjà été appliqués au présent projet de décret et ceux qui devraient l'être pour permettre sa validation. Il s'agit par exemple du « test PME », procédure censée provenir de la « politique de simplification vis-à-vis des entreprises » confiée aux services du ministère de l'Industrie afin « de voir l'impact du texte sur leurs activités », en choisissant « quelques départements-test représentatifs » où seraient « consultées des vraies PME » (*ibid.*). Ceci s'inscrirait dans un processus plus vaste, au demeurant « très chronophage », constitué de « toutes ces études d'impact qu'on élabore » avec pour point d'orgue l'examen par le Commissaire à la simplification rattaché au Secrétariat général au gouvernement :

« Je vous parle beaucoup de simplification parce que je vois bien que ce n'est pas forcément un sujet qui émerge ou qui est connu à l'extérieur. C'est marrant. Et donc, cet examen... Alors, le Commissaire à la simplification va plutôt s'assurer que l'impact sur les entreprises... Enfin, qu'on a pris des mesures pour que l'impact sur les entreprises soit quasiment nul, parce que le Président

de la République a pris un moratoire... Je ne sais plus du coup jusqu'à quand il va, mais bon... On est censé faire des textes, quand même, qui aient un impact... en tous cas maîtrisé. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

L'implication de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) constitue un autre exemple de ces dispositifs de contrôle des effets des textes réglementaires sur « les acteurs » :

« Et après, il y a également une Commission d'évaluation des normes s'appliquant aux collectivités locales. On dit « normes » de façon abusive : il s'agit de réglementations, c'est-à-dire de caractère obligatoire. Les chefs de projet [du service rédacteur] doivent présenter, surtout quand le périmètre visé - et c'est le cas du décret tertiaire - va être important, le texte va être présenté devant la Commission d'évaluation des normes. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Dans le même ordre d'idée, les techniciens du service rédacteur semblent s'enthousiasmer de la poursuite de l'institutionnalisation de cette injonction à la simplification au sein de leur propre administration cette fois :

« On réfléchit à la constitution d'un Conseil supérieur de la construction. Donc, là, ce serait quelque chose de très formalisé et devant lequel tous nos projets de textes seraient présentés et testés. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Au-delà du paradoxe selon lequel l'œuvre de simplification s'accompagne d'un accroissement des institutions, procédures et mesures chargées de l'encadrer et de l'appliquer, cet ensemble d'injonctions, et les dispositifs qui les équipent, ont pour effet d'encourager le service rédacteur à s'approprier les préconisations issues de la concertation dès lors qu'elles peuvent contribuer à simplifier le droit et être conçue dans la perspective du maintien de la compétitivité des ressortissants dans un contexte caractérisé par « des problèmes de capacité financière » et « de crise économique ». Quitte à opposer ouvertement, et à donner priorité à la préservation des intérêts économiques des ressortissants plutôt qu'aux impératifs environnementaux qui motivaient pourtant le texte :

« [en réponse à une demande de justification de l'importance accordée aux coûts]. Là, on est sur un texte d'application de la loi Grenelle. C'est un objectif bien connu de réduction des consommations d'énergie, de lutte contre l'effet de serre, etc. Mais c'est aussi un contexte de simplification et, sur un sujet comme celui-là, de compétitivité économique. Et donc, les aspects coûts sont aussi beaucoup plus présents qu'auparavant. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Dans ce contexte, le service rédacteur, aiguillonné par les injonctions et dispositifs visant à limiter l'impact des textes réglementaires sur les ressortissants, accueille avec bienveillance le cadrage financier élaboré dans les scènes de concertation, reprenant de son propre aveu l'essentiel des propositions du rapport Gauchot<sup>49</sup>. Les techniciens du service rédacteur sont même proactifs pour limiter la portée de certaines mesures, par exemple en convoquant le motif du « choc de simplification » pour justifier le relèvement du seuil d'application de l'obligation de travaux à 2 000 m<sup>2</sup> plutôt qu'aux 1 000 m<sup>2</sup> proposés dans le rapport Gauchot :

« Il y a un petit sujet de désaccord sur le seuil pour savoir si c'est 1 000 m<sup>2</sup> ou si c'est 2 000 m<sup>2</sup>. Bon, alors, comme le bail vert est à 2 000 m<sup>2</sup>, pour ne pas trop compliquer, nous on pense que dans un premier temps, ça pourrait être 2 000 m<sup>2</sup>. Donc, on va proposer 2 000 m<sup>2</sup>. Il est possible...

- Pour ne pas compliquer la vie de qui ?

Et bien des acteurs qui sont soumis à une règle (...) ça permet d'imposer une contrainte moins forte. » (E12, techniciens du service rédacteur de la DHUP).

Au total, si la diffusion du cadrage a pu être facilitée par l'intervention des lobbies professionnels lors de la phase de consultation formelle, il apparaît que le service rédacteur était largement prédisposé à s'approprier les prescriptions élaborées au sein des scènes de concertation pour au moins deux raisons. Tout d'abord, parce que la division des tâches que les techniciens rencontrés nous ont exposée a pour effet d'entretenir l'idée selon laquelle les concertations logées dans le PB ne relèvent pas d'un moment politique. Ceci constitue les

<sup>49</sup> Citons notamment, sur la base de notre entretien avec des techniciens du service rédacteur : notion de « travaux » élargie à tout type d'actions, obligation de moyens mais pas de résultats, prise en compte de tout type de consommation énergétique, approche par les consommations réelles à travers les factures, actions non pas à l'immeuble mais pour l'ensemble du patrimoine.

scènes de concertation en simples ressources cognitives où puiser des informations techniques pertinentes pour alimenter le texte, sans rompre avec la légitimité protocolaire qui encadre le service rédacteur. Ensuite parce que les injonctions et dispositifs qui contrôlent la production des textes réglementaires au sein de l'administration centrale contribuent à l'accueil du contenu du cadrage, notamment en matière de limitation des contraintes et de préservation de la rentabilité des actions afin de ne pas déstabiliser les modèles socio-économiques des ressortissants affectés par le règlement à venir. De ce point de vue, la diffusion ne saurait être interprétée comme le seul effet d'un processus de capture par des organisations de représentation routinières de l'État et selon lequel les mesures élaborées et stabilisées dans les scènes de concertation seraient transmises jusque dans l'appareil politico-administratif à force de lobbying. Elle résulte également du relais discret, mais efficace du service rédacteur qui introduit les mesures concrètes élaborées lors de la concertation à l'occasion de son travail de mise en règlement. Cette diffusion n'est cependant pas sans rencontrer des difficultés qui viennent parfois en limiter la portée, notamment en raison de l'hétérogénéité socio-technique et socio-économique de l'immobilier non-résidentiel.

## **6. L'hétérogénéité du parc non-résidentiel : des contestations de la règle aux tentatives de débordement**

Le PB et la filière d'investissement locatif qui y a trouvé un espace favorable à l'expression de ses intérêts sont cependant rattrapés par la diversité des caractéristiques socio-techniques et socio-économiques du parc immobilier non-résidentiel existant. S'ils ont pu être un temps marginalisés lors de la concertation Gauchot, d'autres groupes d'acteurs dotés d'intérêts propres, habitués de la fabrique des règles d'action publique, disposant de ressources politiques et administratives ainsi que de chambres de réassurance institutionnalisées dans la procédure de rédaction des textes réglementaires, se sont aussi mobilisés, non sans succès, pour contester la diffusion du cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques en pesant sur l'écriture du décret, voire en bloquant sa parution. Le PB, mais également les membres de la filière d'investissement locatif, ont dès lors été contraints de repenser leurs moyens d'action pour atteindre les objectifs de mise en œuvre du changement des conduites en matière de performance énergétique. D'une part en s'associant autour d'un instrument d'action publique, en l'occurrence une charte d'engagement (initiée en octobre 2013), dans le but d'anticiper un décret qui ne vient pas (jusqu'en mai 2017), s'apparentant à un rapport de force avec l'exécutif national. D'autre part en recherchant de nouvelles modalités pour enrôler des acteurs de l'immobilier non-résidentiel qui ne partagent pas les prescriptions et techniques calculatoires de cette filière.

### **6.1. L'hétérogénéité de l'immobilier non-résidentiel**

L'immobilier non-résidentiel existant se caractérise par une très grande diversité socio-technique, soulignée dès le rapport Kelberg de l'été 2007. Les gestionnaires d'actifs travaillant pour le compte de leurs mandants (actionnaires pour les sociétés foncières, ménages et investisseurs institutionnels souscripteurs de parts auprès des sociétés de gestion immobilière pour compte de tiers) privilégient un nombre limité de « segments » immobiliers : des bureaux, de la grande logistique, des commerces, et plus secondairement de l'hôtellerie ou des résidences avec services (Guironnet et Halbert, *à paraître*). Ceci contraste avec la variété des formes matérielles de l'immobilier non-résidentiel qui inclut pêle-mêle ateliers, usines, boutiques, garages automobiles, entrepôts frigorifiques, équipements publics, hôpitaux, salles polyvalentes, écoles. De telle sorte qu'en faisant entrer dans le chantier de la rénovation énergétique non pas seulement les immeubles des « segments » choyés par la filière d'investissement locatif, mais l'ensemble du parc tertiaire, grands et petits bâtiments, appartenant à des propriétaires privés, mais aussi à l'État ou aux collectivités locales, la concertation a attiré de nombreux autres ressortissants, à l'image des fédérations patronales sectorielles représentant les intérêts des petites et moyennes entreprises :

« - Les Fédérations étaient inquiètes, vous m'avez dit. De quoi précisément ?

Inquiètes sur l'obligation [de travaux prévue par l'article 3 de la loi Grenelle 2], sur un délai de 10 ans<sup>50</sup>. (...) les entreprises ne savent pas faire ça (...). Elles se demandaient ce qui allait leur arriver dessus. Et typiquement, c'était le cas de l'automobile qui se posait des questions parce que c'était sur tous les bâtiments tertiaires et eux ils ont des garages ouverts, forcément, parce qu'il faut bien que la voiture rentre. Alors, ils se demandaient s'ils allaient devoir mettre une double porte ou avoir un sas... C'était des questions très pragmatiques.

- Oui, dans le rapport Gauchot, on voit aussi des choses sur les chambres frigorifiques.

- Oui, pareil, c'était l'un de nos adhérents qui est la FNTR, la Fédération nationale des transporteurs routiers, qui ont des grands entrepôts frigorifiques et qui demandaient comment ça allait se passer pour eux. Vraiment c'était des questions qui... Ça a un peu détonné au début, parce qu'on posait des questions vraiment très pragmatiques. On ne réfléchissait pas à un montage financier. On se disait « pratiquement comment ça va se passer ? » (E9, représentant de fédération patronale).

De la même manière, l'inclusion du patrimoine public dans le périmètre de l'obligation de réduction des consommations énergétiques appelle dans la concertation des représentants de l'État propriétaire à travers France Domaine ainsi que des associations nationales d'élus et de techniciens locaux comme l'Association des maires de France, l'Association des départements de France, l'Association des directeurs des services techniques départementaux ou l'Association des régions de France.

Or, l'hétérogénéité socio-technique des patrimoines réunis dans la concertation entraîne dans son sillage une grande diversité tant des enjeux, des intérêts que des ressources à disposition des différents acteurs concernés. Il en résulte des représentations contradictoires de la situation, c'est-à-dire des cadrages conflictuels de la problématique du développement durable dans la détention et l'usage de l'immobilier tertiaire. En témoigne le représentant d'une fédération patronale de PME qui relate sa participation au sous-groupe de travail « Utilisateurs », dont le pilotage avait été confié par M. Gauchot à M. Ginot, directeur immobilier d'un grand groupe industriel (Thalès) et directeur de l'Association des directeurs immobiliers (ADI) dont nous avons vu qu'elle constituait le club immobilier des très grandes entreprises :

« Comment se passait le déroulé des réunions [du sous-groupe « Utilisateurs » de la concertation Gauchot] ?

- Ginot, c'était un peu... Non, mais je ne vais pas cracher dans la soupe, mais c'était... Il racontait sa vie de quand il était chez Thalès. On parlait des grands groupes, de ce qui se passait chez Thalès, mais ce n'est pas la vraie vie, en fait. C'était la vie de grands groupes. C'était très intéressant. On apprenait plein de choses, mais ils ont tout un tas de personnes qui peuvent gérer ces problématiques. (...) Nous, si on met une obligation à 3 millions d'entreprises, ils [nos membres] vont nous regarder, ils vont nous dire « mais je fais quoi ? Qu'est-ce qui se passe ? 38 % ? Comment je le calcule ? » Alors, en plus, on parlait des usages, mais nos entrepreneurs, ils ne savent pas ce que c'est tout ça. Un boulanger, il branche son four, il faut que ça fonctionne. Après, si ça fait partie de son process, il n'en sait rien. Si ça fait partie de son enveloppe thermique... A la limite, ça ne l'intéresse pas. » (E9, représentant de fédération patronale).

Cette hétérogénéité socio-technique des patrimoines se traduit également par la diversité des modèles socio-économiques représentés. Pour les gestionnaires d'actifs, le verdissement d'un patrimoine existant s'inscrit dans les techniques calculatoires d'usage pour déterminer leurs dépenses d'investissement (dénommées « Capex » dans le milieu pour *Capital Expenditures*). C'est pourquoi l'allocation de ce qui est nommé explicitement des « Capex verts » (A3, entretien, responsable Développement durable d'une compagnie d'assurance) est décidée en fonction de leur impact estimé sur l'évolution des revenus locatifs et sur la valeur à la revente (respectivement A1, asset manager, compagnie d'assurance et A2, responsable investissement, société de gestion pour compte de tiers). Autrement dit, la politique d'investissement dans la réduction des consommations énergétiques est déterminée en fonction des valeurs d'échange associées selon I. Nappi-Choulet (1997, p. 11) respectivement :

- au « bien-service » (le loyer étant la valeur d'échange de la jouissance d'un immeuble avec ses prestations techniques et sa localisation)

<sup>50</sup> La réduction des consommations énergétiques de 38 % actée par la « loi Grenelle 2 » portait sur une période de 8 ans (2012 à 2020).

- au « bien-produit » (le prix de vente étant la valeur reconnue à l'ensemble des droits de propriété d'un immeuble : *usus, fructus et abusus*).

Pour ce qui concerne les revenus locatifs issus du « bien-service » (i), dès lors que les gestionnaires d'actifs spéculent sur l'attachement supposé des locataires qu'ils ciblent de manière prioritaire (les « grands comptes ») à des locaux respectant certains niveaux de performance énergétique (en raison, par exemple, des stratégies de responsabilité « sociétale » de ces locataires, de la prise en compte des attentes environnementales de leurs propres clients ou des éventuelles contraintes qu'impose le législateur), la rénovation énergétique d'un bâtiment peut se justifier non seulement par l'espoir d'un « surloyer vert » (que les faits peinent cependant à vérifier), mais également par la diminution escomptée de la vacance du bâtiment. Une telle baisse anticipée de la vacance jouerait alors positivement sur les revenus locatifs totaux<sup>51</sup>. De plus, la baisse de la vacance aurait également des effets sur la valeur de l'actif puisque les principales formules de valorisation utilisées tant chez les gestionnaires d'actifs que chez les experts-évaluateurs (ces derniers sont mandatés par les gestionnaires pour sanctionner à dates régulières la valeur des patrimoines sous gestion) s'appuient largement sur les flux de revenus locatifs (Crosby et Henneberry, 2016 ; Hoesli, 2008 ; Santili, 2015)<sup>52</sup>.

Outre les effets directs et indirects relatifs sur les revenus locatifs, la politique d'investissement dans la réduction des consommations énergétiques repose également sur des anticipations sur les prix à la revente des actifs immobiliers, c'est-à-dire sur la valeur d'échange résiduelle du « bien-produit » (ii). Ainsi, depuis un peu moins d'une dizaine d'années, et les efforts des législateurs nationaux n'y sont certainement pas pour rien, le milieu des gestionnaires d'actifs s'est converti à l'idée que les biens ne respectant pas certains niveaux de performance énergétique seront voués à subir une décote de la part des acquéreurs (A3, responsable développement durable, compagnie d'assurance ; voir aussi Attuyer *et al.*, 2012 ; Kamelgarn et Languilon-Aussel, 2017). Or, ces acquéreurs sont constitués en pratique par la communauté professionnelle des gestionnaires d'actifs eux-mêmes. Cette conception devient donc auto-réalisatrice dès lors que ces professionnels s'accordent entre eux sur un ensemble d'instruments et de normes qualifiant le niveau de performance énergétique des bâtiments et permettant de trier le bon grain des immeubles performants énergétiquement de l'ivraie des « passoires thermiques » (A2, responsable investissement, société de gestion pour compte de tiers). La prolifération d'initiatives visant à développer des outils de mesure et de certification de performance énergétique, au demeurant initiés et partagés par le milieu des gestionnaires d'actifs, contribue à l'institutionnalisation de la consommation énergétique comme un critère d'investissement participant de la détermination de la valeur d'échange des immeubles. Citons par exemple la création en 2009 du *Green Rating*<sup>TM</sup>, méthode de calcul de la performance énergétique de l'immobilier de bureau dont l'initiative revient à quatre grands gestionnaires d'actifs pan-européens constitués en *Green Rating Alliance* et ayant mandaté le certificateur Bureau Veritas (AEW Europe, AXA REIM, GE Real Estate et ING REIM). C'est aussi le cas avec la généralisation du recours par les gestionnaires d'actifs et les promoteurs immobiliers qui leur fournissent des actifs neufs, aux trois principales certifications environnementales

51 Les revenus seraient accrus par le fait que les périodes de « non-valeur » pour reprendre le terme du milieu sont moins longues après verdissement, ce qui autorise une perspective de rentabilisation des « capex verts » par la création de revenus additionnels. Ainsi :

*« On fait le pari que la green value, ça vaut le coup même si ce n'est pas perceptible aujourd'hui. C'est quelque chose de très compliqué, de très flou. Le Grenelle n'a pas débouché sur une loi très claire : quelles seront les contraintes ? À quel point ? (...) Et puis, est-ce que cela se traduira dans les loyers ? Moi, je ne crois pas au surloyer, mais plutôt à l'effet de la vacance. On n'a pas une formule X euros de travaux = X mois de vacance en moins. C'est plutôt : « Pour que l'immeuble soit compétitif, et ait des locataires, il faut des travaux à telle date. » (A1, asset manager, compagnie d'assurance).*

52 Il en va ainsi des deux principales méthodes de valorisation mises en œuvre. Celle dite par le « taux de capitalisation » estime la valeur d'un bien en appliquant un taux défini de manière conventionnelle aux revenus locatifs d'une année. Celle de la technique de la valeur actualisée nette repose sur les flux d'encaissement et de décaissement (on parle de « *cash flows* ») projetés sur une période de 5 à 10 ans et actualisés selon un taux défini à partir de l'ajout d'une prime de risque estimée au taux de rendement d'un actif considéré comme non risqué (à l'image des obligations du trésor à 10 ans). Dans ces deux cas, les méthodes sont donc susceptibles de capitaliser dans la valeur du patrimoine tant l'éventualité d'un surloyer vert que la perspective d'une réduction de la vacance.

internationales et nationales (BREAM, LEED et HQE<sup>53</sup>) dans le neuf, en rénovation ou, de manière croissante, en exploitation des immeubles existants. Il en va de même avec l'ajout par MSCI Real Estate (ex-IPD), un groupe international spécialisé dans la fourniture de données financières portant sur l'investissement immobilier international, d'un indicateur annuel de performance environnementale de l'immobilier en France. Toutes ces initiatives contribuent à installer les consommations énergétiques du patrimoine dans les scénarios des *business plans* des gestionnaires d'actifs comme le révèlent nos entretiens avec plusieurs responsables de services développement durable de ces entreprises (Halbert *et al.*, 2014). Il ne s'agit d'ailleurs pas de prétendre à l'existence d'un impact mécanique sur les décisions finales d'investissement. Nos entretiens soulignent en effet que les arbitrages effectifs en termes de « Capex verts » peuvent souvent être faits en faveur d'un simple « peinture-moquette » (A3, responsable développement durable, compagnie d'assurance), ou encore privilégier une cession pure et simple dans le cas où les perspectives de valorisation locative ou à la revente ne rentabiliseraient pas les « Capex verts » nécessaires. Tant en raison de l'effet anticipé sur le niveau des revenus locatifs que sur la valeur des biens à la revente, le modèle socio-économique mis en œuvre par les gestionnaires d'actifs subordonne donc les actions visant à la réduction des consommations énergétiques des bâtiments détenus à une rentabilité principalement calculée en fonction des valeurs d'échange. Et ce d'autant plus que la régulation des relations entre bailleurs et locataires à travers le bail dit « investisseur » ou « triple net » fait reposer le paiement de tous les coûts variables sur les locataires (en incluant donc les charges), ce qui a pour effet de priver les bailleurs des perspectives de rentabiliser leurs investissements par les économies liées à la réduction des consommations, ces dernières revenant directement aux locataires, contrairement aux autres types de propriétaires immobiliers.

Qu'il s'agisse de bailleurs semi-professionnels et particuliers qui mettent en location leur patrimoine ou d'organisations propriétaires des locaux d'exploitation qu'elles occupent (à l'image d'entreprises artisanales, industrielles ou de services de tailles petite ou moyenne, ou encore des collectivités et administrations publiques), le modèle socio-économique des autres propriétaires est sensiblement différent de celui de la filière d'investissement locatif organisée autour des gestionnaires d'actifs que nous venons de décrire. La relation à la valeur d'usage joue un rôle plus central que pour les gestionnaires d'actifs, ce qui a pour conséquence de faire reposer la décision d'engager la rénovation énergétique de leurs bâtiments sur la rentabilité économique directe des travaux, c'est-à-dire des économies monétaires directement engendrées par la baisse de la facture énergétique. Il en va ainsi pour les entreprises qui sont propriétaires des locaux qu'elles occupent. Ne percevant pas de loyer comme les gestionnaires d'actifs, elles ne peuvent évidemment pas espérer couvrir leurs investissements par des perspectives d'amélioration de revenus locatifs. Par ailleurs, rares sont celles qui disposent des ressources humaines, cognitives et financières pour engager des politiques immobilières de réduction des consommations énergétiques qui seraient structurées autour d'hypothétiques perspectives de valorisation à l'occasion de la revente de leurs locaux à terme. La valeur d'échange de cession n'est en toute hypothèse qu'un facteur secondaire dans la relation à l'immobilier du dirigeant d'entreprise qui le considère comme un outil assujéti à la réalisation des activités principales de l'entreprise. Un représentant de fédération patronale s'en explique :

« - Est-ce que vous vous considérez comme faisant partie de la famille de l'immobilier ?

- Non. Ce n'est pas le cœur de métier des PME. C'est un outil pour les entreprises, l'immobilier. C'est leur outil de travail. Ils ne sont pas là pour faire de l'argent sur leur bâtiment. Ils n'achètent pas un local en pensant le revendre et faire un bénéfice. Ce n'est pas un investissement, c'est un outil de travail. » (E9, représentation de fédération patronale).<sup>54</sup>

Il en va de même pour nombre de collectivités locales et des administrations centrales. Certes, les injonctions à la « gestion active » de leur patrimoine se multiplient, par exemple de la part de la Cour des comptes (2013), du Conseil immobilier de l'État (2013), de la Direction de

53 BREAM : Building Research Establishment Environmental Assessment Method (UK); LEED : Leadership in Energy and Environmental Design (US); HQE : Haute Qualité Environnementale (France).

54 Cette déclaration n'est cependant pas sans ambiguïté car l'immobilier constitue également un actif inscrit dans une stratégie patrimoniale des chefs d'entreprise, ce que reconnaît d'ailleurs plus ou moins implicitement la lettre du Président de la CGPME à P. Pelletier en soulignant, nous l'avons vu, « que nombreuses sont nos entreprises à protéger leurs investissements via une SCI ».

l'Immobilier de l'État (ex-France Domaine), ou encore d'associations nationales de collectivités à l'image de l'Association des communautés de France (ADCF) qui alerte régulièrement ses membres sur le sujet<sup>55</sup>. Cependant, si elle a été initiée dans certaines organisations publiques, comme la SCNF ou dans le ministère des armées (voir respectivement Adisson, 2015 et Artioli, 2015), ou encore dans certaines grandes collectivités (*E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales*), une telle réorientation de la politique immobilière publique autour de la valeur d'échange nécessite un travail particulièrement lourd. Il implique le déploiement d'activités d'inventaire, de classification, de valorisation, d'aliénation domaniale, de ré-allocation spatiale des activités et des agents, et de commercialisation (Adisson, 2015). De telle sorte que la progression de la gestion active dans les politiques immobilières publiques reste encore « timide » selon les observateurs (*La Gazette des communes*, 7 avril 2016). Les propriétaires publics, privés des ressources issues des valeurs d'échange futures (loyers, produits de cession) ne disposent que de la diminution des factures énergétiques comme instrument d'« investissement » de réduction de leurs consommations.

Du côté des propriétaires mettant leurs biens immobiliers non-résidentiels en location, en dépit de la perception de loyers de la part des organisations qui occupent leur patrimoine, la situation entretient des similitudes avec les précédents. Dans le cas des chefs d'entreprise qui louent des locaux acquis à titre personnel ou *via* une société civile immobilière à leur propre entreprise, généralement dans une perspective de constitution d'un patrimoine familial ou pour faciliter la cession de l'entreprise (en réduisant son prix de vente par soustraction de la valeur de l'immobilier), la valeur d'échange du bien à la revente n'est évidemment pas absente de son raisonnement. Pour autant, l'essentiel de la politique immobilière menée par ce dernier reste néanmoins prioritairement assujettie au maintien de l'activité économique de son entreprise, freinant par exemple d'autant les hausses de loyers qui permettraient la rentabilisation des investissements de réduction des consommations énergétiques.

Enfin, dans le cas des bailleurs semi-professionnels et particuliers possédant quelques locaux d'activités ou commerces qu'ils mettent en location, ici encore, la relation entre réduction des consommations énergétiques et valorisation de leur patrimoine n'est pas directe, ne serait-ce que parce que ces bailleurs, contrairement aux gestionnaires d'actifs qui procèdent à l'évaluation au moins annuelle du patrimoine sous gestion, ne sont exposés aux valeurs de marché qu'au moment, souvent lointain, de la revente.

Dans tous ces cas où l'immobilier n'est pas une activité professionnelle principale et reste géré à relativement long terme, il y a fort à penser que la valeur d'usage continue de jouer un rôle prédominant dans les décisions d'investissement<sup>56</sup>. C'est en ce sens que les modèles socio-économiques de ces différents propriétaires privilégient le calcul de la rentabilité économique directe résultant des économies en termes de consommations énergétiques, à la rentabilité financière déterminée par les anticipations sur les valeurs d'échange (locatives et à la revente) qui sont dominantes chez les gestionnaires d'actifs.

## 6.2. La concertation Gauchot, un compromis de façade ?

Contrastant avec l'hétérogénéité socio-technique et socio-économique de l'immobilier non-résidentiel, c'est pourtant une conception homogène de ce parc qui est installée *de facto* lors des négociations de préfiguration du Grenelle de l'environnement et confirmée par les « lois Grenelle ». Ces dernières n'opèrent pas de distinction au sein du patrimoine, par exemple, entre parc public et privé<sup>57</sup>. Or, la diversité des intérêts et des ressources associée à cette hétérogénéité

55 Par exemple sur son site internet : « Quelle gestion immobilière pour les collectivités ? Une étude du cabinet Deloitte » en date du 17/07/2015 ou « Evaluation de la gestion du patrimoine : l'AdCF relaye une enquête nationale » le 04/03/2016.

56 Il reste bien entendu que des propriétaires peuvent choisir d'améliorer la performance énergétique de leur patrimoine immobilier pour des raisons indifférentes à leur modèle socioéconomique, par exemple en raison de motifs idéologiques, moraux, symboliques ou politiques.

57 Rappelons que le rapport Kelberg de 2007 alertait pourtant les pouvoirs publics de cette hétérogénéité : « La notion d'immobilier « tertiaire » recouvre des réalités immobilières différentes avec des types d'actifs immobiliers spécifiques. » (p.2 puis rappelé en p. 8).

de l'immobilier non-résidentiel pèse considérablement sur le contenu des concertations et sur un compromis qui ne survivra finalement pas à la phase d'écriture du texte normatif. Car si la presse immobilière destinée aux « professionnels » salue le compromis réalisé par le rapport issu de la concertation Gauchot<sup>58</sup>, des protagonistes situés hors de la filière d'investissement locatif soulignent très vite les nombreuses limites de cette concertation, selon leur point de vue.

D'un côté, les membres de la filière d'investissement locatif, s'ils ont bien essayé d'obtenir des financements publics dans la période 2007-2009, semblent avoir pris acte des limites des ressources publiques (comme l'explique le rapport Brunel de 2010) et ne plaçaient donc guère d'espoir dans ce décret. De telle sorte que lors de nos entretiens, les responsables du développement durable ou les managers en charge des acquisitions immobilières des gestionnaires d'actifs saluent de manière positive le rapport Gauchot. Et ceci pas seulement, ou même principalement, parce qu'il tente un nouveau ballon d'essai pour obtenir un avantage fiscal sous la forme du « statut SIIC-3-vert » qui accélérerait l'externalisation du patrimoine des entreprises au profit des foncières faisant appel public à l'épargne (proposition n°24). C'est surtout parce que ce rapport contribue à fournir des signaux aux gestionnaires d'actifs que la réglementation évolue et donc que le patrimoine plus efficient sur le plan de la consommation énergétique pourra s'en trouver valorisé en raison de la concentration de la demande émanant des gestionnaires sur ce type d'actifs « verts ». Ces signaux sont accueillis avec d'autant plus de bienveillance que l'évolution réglementaire proposée dans le rapport Gauchot sanctuarise dans le même temps un cadrage financier qui permettra de ne « pas imposer à des gens de faire des choses qui ne sont pas soutenables financièrement » (E13, Président du PB).

D'un autre côté, des participants situés hors de la filière d'investissement locatif portent une appréciation plus négative sur le rapport. Tout d'abord, parce qu'ils regrettent la « gouvernance » de la concertation Gauchot dont témoigneraient les difficultés qu'ils ont éprouvées pour y accéder, puis pour y trouver leur place. Les débats furent accaparés selon eux par des « sachants » autour de questions jugées trop techniques (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales) et où prédominait « la problématique des grands investisseurs immobiliers » (E9, représentant de fédération patronale, ainsi que E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales)<sup>59</sup>. Cependant, plus fondamentalement peut-être, les acteurs les plus réfractaires regrettent ce qui est qualifié tantôt comme le « manque d'ambition » des propositions du rapport et qui est explicité comme l'absence de financements publics pourtant jugés indispensables<sup>60</sup> (entretien anonymisé), tantôt comme l'inconséquence du législateur qui aurait imposé des exigences irréalistes aux ressortissants par excès de zèle lors de la promulgation de la loi Grenelle 2<sup>61</sup>.

58 Ainsi, *BusinessImmo.com*, média très diffusé auprès des « professionnels » de la filière d'investissement locatif a-t-il invité M. Gauchot en octobre 2011 à présenter les propositions issues de la concertation devant un parterre constitué de 250 personnes réunies au Cercle de l'Union Interalliée à l'occasion d'un « Matin Business Immo ». Il était flanqué pour l'occasion de ce qui est présenté comme ses deux « rapporteurs », indiquant au passage le poids de la filière d'investissement locatif dans la concertation qu'il a organisée puisqu'il s'agissait de M. Ginot, président de l'ADI, club des directeurs immobiliers des grandes entreprises et de D. Kelberg que nous connaissons comme représentant des sociétés foncières cotées. Acquis à la défense des intérêts de « l'industrie », le journal salue « l'ambition du groupe de travail de Maurice Gauchot qui a travaillé, de longs mois durant, sur le parc tertiaire existant ». Il s'enthousiasme à l'énoncé de propositions qui sont jugées « rassurantes » (« pas d'obligation ni de contrainte »), « pragmatiques » et « rassembleuses » et lui font conclure : « Le tour Malet a été franchi avec panache ». Tout en soulignant, non sans prescience ni raillerie, que la publication du décret constituera « la montée de l'Alpe d'Huez » (*BusinessImmo*, 11 octobre 2011).

59 Un représentant patronal d'entreprises petites et moyennes souligne à mots couverts le décalage des intérêts représentés, distinguant le « eux » constitués par les « professionnels » de l'immobilier, entendus comme les grands groupes occupants et les grands propriétaires immobiliers, et le « nous » des PME/I pour qui l'immobilier reste un outil de production : « La question des investisseurs immobiliers était sous-jacente. C'était plus important pour eux que pour nous. Pour nous, c'était plus quelque chose à gagner. Je pense que pour eux, c'était... J'ai l'impression. C'est-à-dire qu'eux, ils étaient peut-être plus sur la défensive alors que nous, on était là pour voir comment on pourrait accompagner, comment on allait y aller, comment on allait appliquer. » (E9, représentant de fédération patronale).

60 « Au départ, on y va avec l'idée de se dire qu'on va faire avancer les choses. Qu'ils vont comprendre enfin ce qu'est une PME et qu'elle est sa problématique. Qu'on va voir comment les accompagner, comment on va leur trouver des financements nouveaux, et des mécanismes de financement nouveaux. On pense au tiers investisseur et à des choses nouvelles pour les accompagner et les emmener vers des choses vertueuses. » (E9, représentant de fédération patronale)

61 « On est incapable sur notre patrimoine de financer une mise aux normes énergétiques type Grenelle, c'est-à-dire avec les 38 %.

Dans ce contexte, le compromis de façade acquis par le rapport Gauchot tient en ce qu'il satisfait à deux principes pouvant réunir tous les propriétaires, à savoir un désamorçage de la contrainte réglementaire par l'absence de sanctions<sup>62</sup>, et la préservation de la « soutenabilité économique »<sup>63</sup>. Pour autant, ce consensus des propriétaires ne résiste pas à la séquence d'écriture du décret.

### 6.3. Des inquiétudes au blocage du décret

Les gestionnaires d'actifs ont donc trouvé des arguments permettant de cadrer la politique de réduction des consommations énergétiques en fonction de leurs pratiques et techniques calculatoires. C'est dans ce but qu'ils se sont ralliés à l'innovation que constituerait la « valeur verte » incarnée dans la banalisation des certifications vertes comme un standard supplémentaire intégré à leurs pratiques d'investissement. Toutefois, d'autres acteurs, comme les PME et les représentants de l'État propriétaire (administrations centrales et collectivités locales) ont exprimé leurs inquiétudes. Mobilisant leurs ressources politiques, administratives ainsi que des chambres de réassurance inscrites dans le protocole de production de textes réglementaires, ils ont cherché à obtenir une écriture plus favorable à leurs intérêts, voire, pour certains, à s'employer pour convaincre les exécutifs nationaux successifs d'en empêcher la publication<sup>64</sup>.

Parmi ces acteurs, les fédérations et la confédération représentant les PME se sont inquiétées des conséquences d'une application uniforme de la réduction des consommations de 38 %. Elles lui opposent plusieurs arguments : les spécificités et les contraintes techniques propres à chaque type de bâtiments, d'usages et d'usagers ; l'incapacité des PME de bénéficier des possibilités de mutualisation et de péréquation des investissements de réduction des consommations énergétiques à l'échelle d'un portefeuille entier, contrairement aux « investisseurs immobiliers » que sont les gestionnaires d'actifs (E9, représentant de fédération patronale) ; la nécessité d'un accompagnement financier public pour absorber les coûts de la mise en conformité ; l'instauration de seuils permettant d'exclure les plus petites entreprises considérées comme trop fragiles (Lettre du Président de la CGPME à P. Pelletier, *in* Gauchot 2011 ; E9, représentant de fédération patronale).

Dès lors, leurs représentants s'efforcent de peser sur la rédaction du décret, endossant pour

---

(...) L'Europe demandait 20, nous on met 38 ! Pour les GES : pareil ! L'Europe demandait 20 % en 2020, en France on dit 50 %. Et pour les énergies renouvelables, on nous demandait 20, et on a mis 21. Pourquoi 1 de plus ? Allez savoir ! Toujours est-il que, comme on est meilleurs que tout le monde, on a choisi des normes plus contraignantes que ce que nous imposait l'Europe à la même échéance. Ce n'est pas tenable et donc nous on dit, là-dedans, vous verrez, « ce sera en 2030 ». Et pour 2020, nous on se donne comme objectif la règle des vingt de l'Europe. » (E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

62 Ce qui inspire ce commentaire désabusé à l'un des représentants patronaux quand nous l'interrogeons sur le rapport Gauchot :

« - Quand vous l'avez eu en main, vous étiez satisfait globalement, vous vous êtes dit « c'est plutôt un bon rapport » ?

- C'est terrible parce que... Il n'y a rien dedans, donc ça nous va. C'est terrible de dire ça, mais on a évité le pire. C'est fou, parce qu'à chaque fois qu'on travaille sur les dossiers un peu sensibles de l'énergie, on se dit « allez c'est bon, il n'y a rien dedans donc ça nous va ». (entretien anonymisé).

63 Ainsi, l'acquiescement des représentants de fédérations de PME aurait reposé sur l'inclusion de « garde-fous financiers » discutée avec P. Pelletier et M. Gauchot : « On ne lui avait pas parlé de la question de la soutenabilité de la dépense. Dès que Personne présente a dit ça, il a dit « et bien le dossier est fermé », il n'y avait plus de sujet. » (E13, Président du PB). P. Pelletier renouvelle cette explication devant la Commission des affaires économiques du Sénat le 13 janvier 2013 où il déclare : « Jean-François Roubaud, président de la CGPME, a estimé qu'il n'était pas opportun d'accroître les charges des petites entreprises, avant de se rallier, rassuré par l'application du principe européen de soutenabilité de la dépense, pour le choix des travaux. »

64 La contestation décrite dans la suite de notre récit ne vaut que pour la rédaction du décret étudié. Pour les autres scènes de concertation précédentes, et les textes réglementaires associés dont les deux « lois Grenelle », le cadrage financier a été diffusé sans qu'il n'y ait de contestation par des organisations situées en dehors de la filière de l'investissement locatif. L'analyse de la controverse sur le décret associé à la concertation Gauchot est en ce sens un cas limite, et partant plus riche, mais qui n'enlève rien à l'observation plus générale selon laquelle il existe, depuis 2007 au moins, un cadrage financier de la réduction des consommations énergétiques du parc immobilier non-résidentiel orchestré par les organisations relevant de la filière de l'investissement locatif.

cela la distinction déjà observée au sein du service rédacteur de la DHUP entre la scène de concertation Gauchot considérée comme un espace essentiellement technique et une seconde phase, dite de « rédaction », qualifiée de séquence « politique », c'est-à-dire jugée plus décisive et qui demeure entre les mains du ministre et de son cabinet. Ainsi, pour les PME et leurs représentants, la première phase serait dédiée à une familiarisation avec les enjeux et à la collecte d'informations :

« La concertation, ça nous permet de nous approprier le sujet techniquement parce qu'on n'est pas spécialiste du tout (...) il faut déjà qu'on s'imprègne techniquement du sujet, qu'on prenne les infos des organisations professionnelles. Donc, ça c'est un bon travail préparatoire pour nous. Ça nous permet d'entendre les arguments des uns et des autres. » (E9, représentant de fédération patronale).

La concertation est donc inscrite dans une temporalité « technique » et détachée de l'activité « administrative » c'est-à-dire institutionnelle, associée à un moment politique dédié lui aux pratiques routinières de lobbying :

« Et après, il y a toute l'administration. Il y a la partie cabinet, il y a la partie administration. (...) nous, on a distingué ce travail-là [la participation à la concertation Gauchot], du travail de lobbying auprès de l'Assemblée nationale et des députés, du travail auprès des Ministères. On le scinde. C'est-à-dire que ce travail pour nous est scindé du travail de rédaction du décret. (...) le [PB] n'est qu'une instance parmi d'autres. » (E9, représentant de fédération patronale).

La dépolitisation implicite de la phase de concertation qui nous est présentée *ex post* par nos interlocuteurs représentants les intérêts de PME est cependant à considérer avec beaucoup de circonspection : les fédérations et leur confédération se sont très fortement mobilisées durant la concertation Gauchot, en mettant dans la balance le poids économique et politique des multiples secteurs représentés<sup>65</sup>. Elles ont d'abord lutté pour s'assurer de leur participation à la concertation. Du propre aveu des intéressés, « politiquement, ça a été assez compliqué » puisqu'il a fallu « taper fort au début » (*ibid*). Ceci a nécessité de faire monter au créneau jusqu'au président de la CGPME, accompagné de l'élu responsable de sa Commission développement durable, en faisant preuve d'insistance auprès du PB :

« - Nous, au téléphone, on nous disait « non, non, on ne veut pas des TPE-PME ». (...) Et quand on dit « TPE-PME, non », sachant qu'on est un syndicat interprofessionnel représentatif, ça n'avait pas de sens de nous refuser l'accès. (...) On a fait des demandes répétées.

- Vous étiez en contact avec Maurice Gauchot ?

- D'abord Michel Ginot, puis on est passé à Maurice Gauchot, sans plus de réponse. Je l'ai eu au téléphone et il m'avait dit que non, ce n'était pas un sujet TPE-PME, c'était plus un sujet pour les grands groupes. Et c'est pour ça qu'après on s'est permis de faire un courrier en disant que ce n'était pas possible. Le courrier il vient après les coups de téléphone (...) on se voit avec Maurice Gauchot, Philippe Pelletier et il devait y avoir d'autres personnes. Et là, on discute et Philippe Pelletier a très bien compris notre position et il nous a dit tout de suite « il est hors de question que vous ne participiez pas au groupe de travail. » (...) Avec lui, aucun problème. Ça s'est extrêmement bien passé. Il nous a dit « je comprends vos arguments, il n'y a... »

- Et Maurice Gauchot était là, qu'est-ce qu'il disait ?

- Il a fait son mea culpa. Ça lui paraissait logique<sup>66</sup>. » (E9, représentant de fédération patronale).

Au cours de la crise qu'a représentée le courrier de la CGPME et qui se clôt avec cette rencontre, P. Pelletier a semblé revêtir le rôle de « juge de paix » au cours des concertations du PB, et qui a consisté à régler les conflits entre les participants. Ce travail politique lors de la concertation Gauchot porte également sur les points mis à l'agenda des discussions. En témoigne l'échange de courriers déjà cité entre le président de la CGPME à l'attention de P. Pelletier le 22 juillet 2011, et la réponse signée conjointement par P. Pelletier et M. Gauchot le 28 juillet suivant —sur papier à entête de CBRE France, la société de conseil en immobilier non-résidentiel dont M. Gauchot était le directeur, ce qui traduit la porosité entre les rôles

65 « La CNPA, c'est l'une des plus grosses fédérations qui s'occupent de tout l'automobile, ça part du réparateur au traitement des huiles usagées, c'est vraiment une fédération énorme. La FNECI, qui n'existe plus, parce que ça a fermé, mais qui était tout le diagnostic. La FHP qui est... Et puis alors la FNTR, je veux dire, c'est eux qui bloquent les routes quand il y a des problèmes, c'est les camionneurs, donc... Et puis, l'Hôtellerie Restauration qui est aussi une très grosse fédération. Donc, en termes de poids économique, on avait quand même des arguments. » (E9, représentant de fédération patronale).

66 Le récit de cet échange corrobore au passage l'observation selon laquelle les « pilotes » des groupes de travail contribuent largement à filtrer l'accès aux scènes de concertation en raison notamment de la compréhension qu'ils se font de ce qu'est l'enjeu de la concertation et ce qui ne l'est pas (« ce n'est pas un sujet TPE-PME »).

professionnels et de concertation de ce dernier—, ainsi que certains échanges qui nous ont été rapportés de leur entrevue consécutive. Sont ainsi clairement discutés le coût des mesures et le garde-fou de la « soutenabilité des dépenses » sanctuarisé dans le rapport Gauchot, ainsi que les seuils d'exclusion de surfaces du décret. Sur ce dernier point, sans remettre en cause le bien-fondé d'une mise en œuvre de la réduction des consommations tendant vers 38 % de baisse, l'organisation patronale a plaidé pour « le faire de façon réaliste, progressive, mettre des paliers, des seuils, amener la grosse masse, et après ça viendra » (*ibid.*). Prenant l'exemple des concessionnaires automobiles, notre interlocuteur affirme le principe que des « gens moteurs » dans un secteur sont capables de défricher et entraîner la circulation « de leurs bonnes pratiques en disant « on a fait comme ça, comme ça », et après la chaîne va se mettre en place » (*ibid.*). Ce qui a amené la CGPME à militer en faveur d'un seuil de mise en œuvre du décret à l'impact le plus limité possible :

« Oui, on s'était calé sur le bail vert qui disait 2 000 m<sup>2</sup>. En fait, on essayait de trouver le seuil le plus élevé possible. On voulait prendre le seuil le plus haut. Et le plus haut qu'on ait trouvé c'est le bail vert qui est obligatoire à partir de 2 000 m<sup>2</sup>. Ce n'était pas un point de non-retour. C'est un seuil. » (E9, représentant de fédération patronale).

Notons cependant que si le principe de la progressivité dans le temps de la mise en œuvre fut acté dans le rapport Gauchot, l'adoption d'un seuil d'exclusion volontairement haut n'a pas été retenue dans la version finale, puisque la proposition n°2 du rapport propose 1 000 m<sup>2</sup> en 2014 et une évolution rapide pour rejoindre les 50 m<sup>2</sup> de la Directive européenne 2010/31/UE en 2018, ce qui a pour effet d'inclure une large part des PME, contrairement aux espérances de certaines fédérations sectorielles. De ce point de vue, et en dépit des assurances de P. Pelletier aux représentants des PME que celles-ci ne seraient pas concernées par le décret, le rapport de force bascule finalement au profit de membres de la filière d'investissement locatif qui souhaitaient l'étendre à tous les locaux afin que tous participent à l'effort de financement.

C'est ce qui explique en retour pourquoi lors de la phase suivante de production réglementaire à proprement parler, les fédérations se sont mobilisées pour transmettre leurs inquiétudes à « l'administration ». Leur lobbying visait à défaire les mesures du rapport Gauchot jugées comme trop défavorables. Ceci est permis d'une part parce que la consultation institutionnalisée associée à l'exercice d'écriture réserve une place aux syndicats professionnels, d'autre part en raison des capacités de lobbying de ces derniers, notamment auprès des cabinets ministériels :

« Souvent on est consulté. On nous appelle, on nous envoie tous les projets de décrets, par exemple. (...) Ça nous permet d'avoir, en tant que représentant des organisations professionnelles, une voix auprès de ces instances. Et si ça ne marche pas, on appelle le Directeur général [de l'administration concernée] ou le cabinet du ministre. » (E9, représentant de fédération patronale).

En l'espèce, nos interlocuteurs évoquent des échanges, moins à travers le canal administratif, c'est-à-dire avec les techniciens du service rédacteur, qu'avec « le politique », incarné ici par les différents cabinets du ministère de l'Environnement (*ibid.*), voire, sans que l'on soit certain à la lueur de nos entretiens s'il s'agit des mesures décrites dans le rapport Gauchot ou plus largement de tout sujet en relation avec les politiques environnementales, du ministère de l'Économie et des Finances. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs associé à une fédération patronale nous confiait en 2014 que :

« Le centre de gravité de ce dossier, il est à Bercy. Clairement. Quand on a un doute, on appelle Bercy. Sur l'environnement, on appelle Bercy. Dès que ça devient sensible, on appelle Bercy. » (E7, représentant fédération immobilière).

La prise en compte des intérêts des PME bénéficie alors d'un contexte favorable associé selon certains de nos interlocuteurs à une priorité montante de la campagne présidentielle de 2012 du candidat élu F. Hollande (E9, représentant de fédération patronale), ainsi qu'en toute hypothèse en raison des dispositifs encourageant les services de l'administration centrale à protéger ces dernières (à l'image du « test PME » décrit dans la section précédente). Dès lors, les intérêts exprimés par les représentants des PME semblent avoir été reçus positivement. La version en attente d'arbitrage que nous avons discutée en 2014 avec des techniciens du service rédacteur, tout comme le projet soumis à consultation publique en janvier 2016, et confirmé par le décret final, optent par exemple pour un seuil d'exclusion haut correspondant aux 2 000 m<sup>2</sup> souhaités par le président de la CGPME. L'abaissement progressif aux 50 m<sup>2</sup> préconisés par la réglementation européenne et souhaitée dans le rapport Gauchot n'est quant

à lui plus même mentionné. Ainsi, les pratiques routinières du lobbying doublées de la place garantie aux corps représentatifs dans la production des textes réglementaires ont permis à des représentants de PME d'infléchir les mesures produites dans la concertation Gauchot, dans laquelle ils avaient eu des difficultés à se faire entendre. Le contenu des concertations, centrées autour des catégories cognitives et des intérêts de la filière d'investissement locatif au sein des scènes de concertation du PB, a ainsi pu être contesté par des acteurs marginalisés de la concertation à l'occasion du travail de mise en règlement.

Le constat est relativement similaire pour les collectivités territoriales. Premièrement, ces dernières ont également eu le sentiment d'être marginalisées lors de la concertation en raison de spécificités prêtées aux bâtiments publics, motivant en réaction la création *sui generis* d'un sous-groupe spécifique aux collectivités territoriales au sein de la concertation Gauchot, nous l'avons vu<sup>67</sup>.

Deuxièmement, elles ont cherché à faire valoir leur incapacité à supporter le coût d'une telle politique environnementale. C'est ainsi que lors de la concertation Gauchot, le sous-groupe de travail des collectivités exprima son refus *sine die* de soutenir une proposition relative à la modulation de la fiscalité foncière locale en fonction de la performance énergétique des bâtiments, s'opposant ainsi à la proposition portée par le groupe « investisseurs » qui réunit les principaux gestionnaires d'actifs (Gauchot 2011, annexe non paginée, p. 128 sur 189). De même, les collectivités territoriales insistent sur le fait que « la question principale reste la soutenabilité des investissements » (au sens financier du terme) et qu'« aucune obligation de résultat ne doit être exprimée, mais seulement une obligation soutenable de moyens » (*ibid.*). Cette attention fait écho à un contexte où des collectivités territoriales se sont émues par la voix de leurs fédérations représentatives des « suites du Grenelle de l'environnement » considérées comme « une catastrophe budgétaire programmée par ceux qui décident, mais ne paient pas » (Communiqué de l'Assemblée des départements de France, décembre 2012). Nos enquêtés martèlent l'importance de cet enjeu financier et l'absence d'un équivalent public au « retour sur investissement » permis par le jeu des valeurs d'échange et qui motive les acteurs de la filière d'investissement locatif :

« - On est quand même sur des sommes pour les collectivités locales qui sont juste mirobolantes. On est sûr du 50 milliards d'euros sur 12 ans ! On l'a calculé en partant sur une base de 200 euros du m<sup>2</sup>.

- Sauf que ceux qui soutiennent ce type de mesures nous expliquent que vous faites des économies en rénovant vos bâtiments.

- Les gains seront... Et c'est là où on voyait la différence avec les privés, les investisseurs et les entreprises. Avec leur comptabilité, ils avaient la possibilité d'investir et de faire du retour sur investissement. La comptabilité publique ne permet pas vraiment ça ; ou en tous les cas, c'est beaucoup plus compliqué. Donc, en fait, le retour sur investissement pour les collectivités locales était beaucoup plus long à valoriser que de décider du jour au lendemain qu'on allait investir 50 milliards comme ça. Certes, c'est un chiffre qui est grossi, mais c'est un ordre de grandeur qui fait peur. Et surtout avec peu de soutien tant en matière d'ingénierie, que financier, que technique, que des compétences, pour les collectivités locales. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

L'absence de « financement garanti » par l'État central est alors mise en exergue par les représentants des collectivités territoriales comme en témoigne publiquement P. Pelletier (Commission des affaires économiques du Sénat, 16 janvier 2013) ainsi que nos entretiens :

« [évoquant les facteurs de blocage] Il y avait le coût, et dans ce coût, le fait qu'il n'y ait aucune facilité, ni financement dédiés qui auraient poussé les collectivités à y aller. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

Dans ce contexte, qui correspond plus largement à l'exigence des collectivités territoriales d'obtenir un moratoire sur les réglementations vertes, certaines associations nationales de collectivités territoriales s'opposent frontalement au projet de décret :

67 « Tous [des représentants d'association nationale de collectivités territoriales], on a trouvé les débats très techniques. Et très vite on s'est senti à la marge. Ce n'est pas vraiment comme ça que je devrais le dire, mais les problématiques pour du bâtiment industriel ou des propriétés privées, ce ne sont pas les mêmes que pour un bâtiment public. On a essayé. On a demandé « il faudrait créer un espèce de sous-groupe spécial collectivités ». On en a créé un, nous, évidemment, en interne [c'est-à-dire entre différentes associations de collectivités territoriales]. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

« L'importance des investissements à consentir pour atteindre les objectifs fait qu'il [un président d'association nationale de collectivités territoriales] dit : « c'est complètement délirant, je ne veux pas en entendre parler ! ». En gros, il y a un blocage parce que ce n'est pas soutenable financièrement si on veut atteindre les objectifs. » (E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales)

De telle sorte que certaines associations s'efforcent de désamorcer la portée du projet de décret pour préserver les intérêts de leurs membres, notamment en faisant porter « la bataille » sur les seuils de surface d'exclusion qui permettraient de sortir du décret une partie du patrimoine public (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

Pour parvenir à leurs fins, certains représentants des collectivités n'ont d'ailleurs pas attendu la remise du rapport Gauchot aux ministres concernés, ni même l'achèvement des discussions du groupe de travail. Ils déplacèrent leurs revendications dans le circuit politico-administratif, rompant de fait l'extraterritorialité et l'extra-temporalité politique et administrative que le PB cherchait à imposer comme méthode à la concertation, en s'efforçant de reproduire l'isolement en « conclave » censé avoir prévalu lors du Grenelle de l'environnement (E13, Président du PB). C'est ainsi que dès le 22 septembre 2011, soit deux semaines avant la présentation officielle des propositions et deux mois avant la remise finale du rapport, l'Association des départements de France fait connaître à la ministre de l'Environnement son inquiétude sur la soutenabilité des dépenses relatives à l'obligation de travaux prévue par le législateur et plus généralement concernant l'ensemble des contraintes normatives et financières que feraient peser le GE sur les collectivités territoriales<sup>68</sup>. Certaines associations d'élus territoriaux poursuivent ensuite la mobilisation dans la phase de consultation formelle qui s'engage à la date de remise du rapport Gauchot aux ministres. Outre la fréquentation routinière des cabinets ministériels et parlementaires (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales), elles mettent également à profit leur capacité à accéder directement aux techniciens du service rédacteur. Un tel accès résulte de l'appartenance de longue date à une administration publique de certains membres des associations nationales des collectivités territoriales<sup>69</sup>, à « la relation interpersonnelle qu'on peut avoir avec tel ou tel » (*ibid.*), ainsi qu'à la légitimité politique apportée par l'appartenance à une association représentative d'élus territoriaux qui « fait qu'on a du poids pour aller discuter » avec le service rédacteur (*ibid.*). Au-delà de ces ressources politiques et administratives, il existe également des dispositifs de réassurance comme la CCEN qui permet aux acteurs publics locaux de contrevenir à un projet de décret jugé défavorable<sup>70</sup>. À tel point que l'exécutif national et ses services administratifs,

« sur des sujets un peu chauds, ils ont tout intérêt à travailler en amont avec nous, parce qu'ils gagnent du temps. Parce que sinon, si on reçoit le projet de décret avant... Vous savez que maintenant il y a une Commission consultative d'évaluation des normes puisqu'il y a obligatoirement études d'impact. Maintenant, de plus en plus, les administrations nous consultent au préalable, parce que ça nous évite de recevoir les projets une semaine avant la CCEN et puis de dire « niet ». Donc, ils ont tout intérêt à faire ce travail en amont parce que ça permet de... Et puis, nous, vis-à-vis de nos élus, on a plus d'informations à leur donner (...) et après c'est à la CCEN de se débrouiller. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

Ces différents leviers à la disposition des collectivités territoriales auront permis de faire entendre au pouvoir politique central comment

« ces règlements qui s'appliqueront à tout le monde vont mettre en danger la sphère publique. Je pense qu'ils [les autorités centrales] ont ce souci. Le Ministère s'interroge sur les conséquences... Si ce décret ne sort pas, c'est bien qu'on s'interroge sur ses conséquences économiques, sphère publique comprise. (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

68 « Et du point de vue de l'ADF [Association des Départements de France], ce qui a été produit, c'était essentiellement une lettre à la ministre de l'époque qui était Nathalie Kosciusko-Morizet, qui disait « votre affaire c'est insoutenable financièrement, on n'a pas les moyens du tout de respecter le Grenelle ». » (E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

69 Un interlocuteur d'une association nationale de collectivités territoriales estime qu'il est en mesure d'informer directement le service rédacteur : « On aimerait bien que les gens qui vont rédiger le décret, ils lisent [notre contribution]. On va le donner à un contact que j'ai à la DGALN qui est le grand ensemble au sein duquel il y a la DHUP. Et je connais bien Nom\_Anonymisé [cadre de la sous-direction de la qualité et du développement durable]. (...) car [cette personne] était à la direction de la DDT ici, avant d'être à son poste actuel. Donc, on l'a rencontrée au titre de Nom\_de l'association nationale des collectivités territoriales, et on l'a même fait venir à une de nos Assemblées générales. (...) [cette personne] nous a dit qu'elle était intéressée par nos remontées de terrain de manière à ne pas mettre dans le décret des trucs complètement aberrants. » (E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales).

70 Le rapport annuel de la CCEN fournit d'ailleurs une source intéressante pour retracer les échanges entre le Président du PB et ses membres. Cf. Annexe 5.

De ce point de vue, la contestation par des institutions publiques des propositions élaborées dans la scène de concertation Gauchot n'est pas spécifique aux seules collectivités. De manière moins visible peut-être, mais non moins efficace, l'État propriétaire a vraisemblablement joué un rôle actif dans la contestation du décret. Sans qu'il ne nous ait été possible de rencontrer un membre de cette organisation, l'action de France Domaine a suscité des commentaires convergents de la part de nos enquêtés :

« À côté de moi, à toutes les réunions Gauchot, il y avait celui qui représentait les bâtiments de l'État, France Domaine. Et moi, dans l'oreille, il me disait « pff, de toute façon, on ne pourra pas faire, on ne pourra pas faire, on ne pourra pas faire... ». (entretien anonymisé).

« [à l'évocation de France Domaine] : Il y avait certains, on s'est très vite aperçu qu'ils avaient leurs idées préconçues et que de toute manière, on les ferait pas évoluer. Ça sert à rien de faire boire un âne qui n'a pas soif. » (entretien anonymisé).

Implicitement, au-delà de la figure de France Domaine, l'un des protagonistes souligne le rôle de la décision politique, à travers celui de son ministère de tutelle :

« - Il y a les collectivités locales, mais il y en a un qui fait moins de bruit, mais qui est probablement plus intense, c'est France Domaine, c'est-à-dire le domaine public de l'État. France Domaine, en tête-à-tête, vous êtes en face de gars sympas, mais ils ont d'autres préoccupations que vos machins : « refermez le dossier, on ne va pas s'occuper de ça, on a des problèmes beaucoup plus importants. On ne sait même pas ce qu'on a comme parc domanial ». Je caricature un tout petit peu, mais le discours, c'est « passez votre chemin. On ne va sûrement pas s'engager dans la rénovation de nos actifs »

- Et ils pèsent beaucoup plus eux sur l'écriture du décret que...

- Je ne sais pas. Ils pèsent sans doute. Pour le moment, c'est « on ne veut pas de décret ». Et ils ont pour le moment gagné. Et l'administration n'a de puissance que tant qu'un politique ne lui dit pas le contraire. La question, c'est : « Il y aura-t-il un ministre du Budget, puisque c'est le ministre du Budget qui a la tutelle de France Domaine, qui dira « C'est comme ça ». Je ne l'ai pas vu pour le moment. » (E13, Président du PB).

Le blocage du décret ne tient donc pas seulement aux vicissitudes du « temps politique »<sup>71</sup> souvent évoquées par nos enquêtés, mais relève aussi de la mobilisation des ressortissants réfractaires à supporter le coût du verdissement sans aide budgétaire gouvernementale. Certes, les membres de la filière d'investissement locatif ont contribué à élaborer des propositions dans les scènes de concertation et à les stabiliser dans le rapport Gauchot, au point qu'elles ont pu être appropriées par un appareil politico-administratif ouvert à leur contenu. Cependant, cette diffusion a été contestée avec succès par d'autres acteurs qui ont mobilisé leurs ressources politico-administratives ainsi que les chambres de réassurance à leur disposition pour peser sur la production normative, voire l'empêcher. À leur crédit, notons qu'il ont réussi à contester jusqu'à la prescription inscrite dans la loi Grenelle 2 puisque le titre du « décret tertiaire » ne porte sur des « obligations de travaux » comme lui commandait pourtant la loi Grenelle, mais des « obligations d'amélioration de la performance énergétique ».

De la même manière, le cadrage financier élaboré dans les scènes de concertation du PB a été largement durci. C'est ainsi que les différentes versions du projet de décret à partir de 2014, jusqu'au texte définitif de mai 2017 s'éloignent du seuil de 1 000 m<sup>2</sup> proposé par la concertation Gauchot au profit des seuls bâtiments supérieurs à 2 000 m<sup>2</sup>, excluant de fait une très large part de l'immobilier non-résidentiel, et en particulier celui relatif aux PME et aux petites collectivités territoriales. De la même manière, le décret prévoit non seulement de plafonner le montant des dépenses exigibles à 200€/m<sup>2</sup> comme proposé dans le rapport Gauchot, mais il impose de surcroît une durée de retour sur investissement des actions (réalisées ou prévues par un « plan d'actions ») « inférieures[es] à 10 ans pour les collectivités territoriales et l'État ou inférieures[es] à 5 années pour les autres acteurs », constituant la rentabilité économique directe comme le juge de paix de la réduction des consommations énergétiques. C'est donc sans surprise qu'au-delà de l'enthousiasme de circonstance de la perspective d'une publication

71 Le rapport Gauchot est remis en novembre 2011 au gouvernement. En février 2012, la ministre de l'Écologie est nommée porte-parole de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy. Le Premier ministre hérite de son portefeuille, mais le contexte électoral est jugé peu propice à la publication du décret. L'alternance à la tête de l'État et l'instabilité ministérielle à l'Écologie, où se succèdent quatre ministres en 24 mois, ne facilitent pas la finalisation du processus de décision.

à l'été 2016, motivée par plus de cinq années d'attente, P. Pelletier soulignait dans le même temps les « déceptions » engendrées par ce projet de décret dont la portée a été atténuée par rapport aux préconisations de la concertation Gauchot (*Le Moniteur*, 6 juillet 2016).

#### 6.4. Les débordements du Plan Bâtiment

Confronté aux multiples contestations qui affectent les propositions du rapport Gauchot, le PB, à travers la figure de son président, quitte la fonction d'organisation assignée par la lettre de mission du Premier ministre et entre dans les rapports de force politiques afin de promouvoir la réduction des consommations énergétiques définie dans ses scènes de concertation. Il s'agit à la fois de désamorcer les critiques, mais également de les déborder en opposant à l'instrument d'action publique de l'État qu'est le projet de décret, un autre instrument d'action publique sous la forme d'une charte.

Fidèle aux propositions du rapport Gauchot, P. Pelletier a ainsi « repris son bâton de pèlerin » (E1, conseil en développement durable) et multiplié les initiatives pour encourager la diffusion, auprès des différents protagonistes contestant le projet de décret, du cadrage financier élaboré dans les différentes scènes de concertation du PB. C'est ainsi que l'on peut interpréter ses visites dans les cénacles des organisations participant à la consultation formelle du projet, à l'image de la CCEN ou encore du Conseil Immobilier de l'État durant le premier semestre de 2012. Ce faisant, il entre dans la phase institutionnalisée de l'exercice d'écriture et de ses rapports de pouvoir en se faisant l'avocat de la réduction des consommations énergétiques telle qu'elle a été cadrée et qu'il a contribué d'installer au sein des scènes de concertation du PB.

Cependant, au-delà du désamorçage de la critique, P. Pelletier a également cherché à reprendre la main face à un appareil politico-administratif dont le décret sans cesse repoussé était décrit par la presse économique comme de plus en plus fantomatique<sup>72</sup>. C'est dans cette perspective qu'il convient d'interroger la création d'une *Charte d'engagement volontaire pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés* à l'initiative du PB. Non content d'avoir organisé une concertation pour alimenter le projet à travers la mobilisation des ressortissants, le PB réunit ainsi en grande pompe dans le bâtiment amiral de la Banque Postale (un fleuron de l'immobilier tertiaire réhabilité dans une démarche Haute Qualité Environnementale), des ressortissants qui deviennent également des « signataires » s'engageant, le 31 octobre 2013, à mettre en œuvre les propositions issues du rapport Gauchot. C'est ainsi qu'en présence des ministres du Logement et de l'Écologie, des « grands de la sphère privée » (E13, Président du PB), qu'il s'agisse de grandes entreprises occupantes ou des principaux gestionnaires d'actifs de la filière d'investissement locatif entourent le président du PB pour montrer au législateur « l'avance » prise par les « professionnels » sur la réglementation. Conformément aux effets de contagion prêtés par P. Pelletier au « droit souple » incarné par cet instrument d'action publique et à la « sanction de marché » qu'elle promeut, cette charte doit contribuer à entraîner le changement des conduites bien au-delà des premiers signataires. Notons que si l'organisation de participation, et en particulier son président, sont à l'initiative d'une telle démarche, elle n'est possible qu'avec le soutien d'une partie influente de la filière<sup>73</sup> :

« - Donc, comme le texte ne sort pas, on a soutenu Philippe Pelletier dans sa démarche de Charte, que nous avons signée à la fin de l'année dernière, qui est une Charte de bonne volonté.

- 'Soutenu', ça veut dire que ça vient plutôt de chez lui ?

- C'est lui qui a pris l'initiative pour continuer à faire vivre le truc. Ça n'a pas été simple non plus parce que justement le fait que le décret ne sorte pas, les gens ont dit « pourquoi il faut qu'on signe cette Charte ? ». Bon, c'est une charte de bonne volonté. Et puis, c'est un moyen pour rappeler

72 Un site internet ([decret-tertiaire.fr](http://decret-tertiaire.fr)) est même dédié à cette question et reprend la chronologie de ses péripéties. De même, le site [datanergy.fr](http://datanergy.fr) consacre un important dossier à la « saga du décret tertiaire ».

73 « Et puis, comme il a vu autour de lui tous ces investisseurs, dont certains sont très actifs qui lui ont dit : « après tout, on pourrait avancer nous-mêmes et signer par anticipation une sorte de charte qui serait la préfiguration de ce qui arriverait plus tard ». Et c'est ce qui a été fait en fin d'année dernière ! » (E3, société de conseil en développement durable).

aux pouvoirs publics que nous, on a fait, que l'industrie a tenu son rôle. Et que si on ne va pas plus loin aujourd'hui, ce n'est pas du fait de l'industrie, c'est du fait des pouvoirs publics. » (E7, représentant de fédération immobilière)

De ce point de vue, et même si leurs motivations ne sont pas identiques, le PB et une partie de la filière de l'investissement locatif s'allient. Sans qu'il ne s'agisse de « mettre un revolver sur la tempe des décideurs publics » (*ibid.*), l'objectif partagé est « de faire jouer notre force de conviction » pour « montrer » (*ibid.*) aux autorités publiques le chemin à suivre. Le coup de force constitué par la charte constituerait alors la réponse du PB et de certains membres de la filière d'investissement locatif, dont les intérêts économiques et les objectifs politiques se rejoignent au moins pour un temps, afin de faire levier sur les pouvoirs publics en vue de la transformation de l'environnement socio-légal relatif au patrimoine immobilier non-résidentiel. La presse économique s'en fait écho quand elle voit dans la charte une tentative de la part des « professionnels » de trouver un outil de substitution à l'absence de décret<sup>74</sup> :

« Derrière ce texte [la charte] perce en tout cas l'immobilisme des pouvoirs publics dénoncé par des professionnels si excédés qu'ils ont fini par s'organiser seuls. La charte remplace en effet un décret de la loi du 3 juillet 2010 attendu en vain. » (*Les Échos*, 31 octobre 2013).

Les deux ministres ayant accepté l'invitation de P. Pelletier à participer aux premières signatures de la charte s'efforceront bien de récupérer cette initiative en l'érigeant en méthode d'action publique moderne endossée par l'État. Non sans faire preuve d'un certain aplomb, le ministre de l'Environnement déclare ainsi devant la presse :

« C'est une démarche assez nouvelle de ne pas sortir un décret, mais de s'appuyer sur les retours d'expériences des pionniers signataires de la charte. » (*BusinessImmo*, 31 octobre 2013).

Pourtant, des membres de la filière dénoncent le jeu de dupe des autorités centrales<sup>75</sup>, interprétation reprise par une presse dénonçant l'impuissance des différentes composantes immobilières de l'État à atteindre les objectifs définis par le législateur, contrairement aux gestionnaires d'actifs :

« S'il [le rapport Gauchot] n'a été suivi d'aucun effet, c'est que l'État ne pouvait rendre applicable une loi qu'il n'aurait pu lui-même respecter : les obligations de rénovation portaient aussi sur les bâtiments appartenant aux différents ministères, aux établissements publics et aux collectivités locales. » (*Les Échos*, 31 octobre 2013).

« La « finance » n'a donc pas attendu la doxa administrative pour anticiper cette fameuse transition énergétique. » (*BusinessImmo*, 29 octobre 2013).

Pour autant, ce débordement des contestations par le PB à travers la charte fait à son tour l'objet de controverses. Ceci souligne, de notre point de vue, - les limites internes et externes du projet politique de son président consistant à guider le changement des conduites énergétiques à partir des préceptes du « droit souple » et dont la *Charte* constitue le support matériel. Par limites internes, il s'agit de souligner comment certains membres de la filière ayant eu un rôle de premier plan dans les scènes de concertation, puis ayant accompagné la tentative de débordement opérée par le PB à travers la *Charte*, finissent par s'impatienter de l'absence de parution du décret. Le front constitué par le PB et des membres de la filière d'investissement sur lequel il s'est appuyé se lézarde alors. Par limites externes, nous pointons comment la charte, et plus généralement les effets escomptés de la « sanction de marché », ne peuvent pas tout, dès lors que nombre de propriétaires d'immobilier non-résidentiel n'y sont pas sensibles. En réponse, le PB est amené à réviser les moyens de son action au-delà de la filière d'investissement locatif qui accaparait son attention dans les scènes de concertation.

Pour ce qui concerne les limites internes, la *Charte* apparaît à certains membres de la filière comme un pis-aller qui n'engage finalement que la « bonne volonté » de ses signataires (E7,

74 Cette interprétation est corroborée par le lancement d'une « nouvelle version » de la Charte en octobre 2017 dans la foulée de la suspension du décret par le Conseil d'État ouvrant à nouveau une période d'incertitude. Aux 109 signataires de la Charte, *de facto* membres de la démarche se sont adjoints 14 nouvelles signatures. On notera au passage que les représentants du commerce et de l'hôtellerie, à l'origine du recours contre le décret, sont à nouveau signataires de la charte (*Le Monde.fr*, 11 octobre 2017).

75 Un « proche du dossier » confiait à cette occasion à la presse de manière anonyme : « L'État va donc paraphraser un document qui ne l'oblige réglementairement à rien. C'est de la récupération politique sans risque. » (*Les Échos*, 31 octobre 2013).

représentant de fédération immobilière). Plusieurs de nos enquêtés nous ont confié que le manque de stabilité juridique justifierait le report *sine die* des stratégies d'investissement d'envergure en vue de la réduction des consommations énergétiques de leurs portefeuilles immobiliers sous gestion. De telle sorte que c'est Maurice Gauchot lui-même qui, auréolé de l'acclamation du rapport qu'il a soumis en 2011 aux ministres, se fait le porte-parole des « professionnels » de la filière d'investissement locatif inquiets et mécontents. Il se fend d'une tribune dans la presse spécialisée pour témoigner de son irritation, « plaide pour la publication du décret sur la rénovation énergétique du parc tertiaire » et conclue en affirmant que « l'industrie immobilière a formellement besoin d'un décret » (*BusinessImmo*, 27 mars 2014). Cette prise de position porte au passage un coup de griffe à la *Charte* :

« Beaucoup d'acteurs ont entendu parler de la charte, peu l'ont lu et nombre d'entre eux ne la signent pas, arguant de son caractère non contraignant. » (M. Gauchot, dans *BusinessImmo*, 27 mars 2014).

Ce faisant, il met à jour des lézardes dans le front commun stabilisé entre le projet politique du président du PB de privilégier le « droit souple » et les conceptions financières des membres d'une filière d'investissement locatif qui exigent désormais des règles stabilisées pour sécuriser leurs investissements. Cette tension est d'ailleurs confirmée par la passe d'armes qu'engage en réponse le président du PB<sup>76</sup>. S'il convient que « la perspective du décret qui est annoncé et qui ne vient pas produire des effets délétères (...) par exemple (sur...) des mutuelles d'assurances » (E13, Président du PB), le président du PB répond à la critique de M. Gauchot en émettant ouvertement des réserves sur l'utilité même d'un tel décret, et en « militant pour le droit souple » :

« Faut-il un décret ou non ? Nous avons surtout besoin de voir clair et que l'État nous dise si le décret est rédigé et quand il sera publié. On peut vivre sans décret. Et si ce décret est publié, on peut avoir un texte souple qui ait comme critère le principe de soutenabilité de la dépense. » (*BusinessImmo*, 28 mars 2014).

Dans cette perspective, la *Charte* dont il est l'instigateur constituerait déjà un excellent catalyseur pour encourager la réforme des conduites énergétiques (*ibid*). Cependant, la tentative de débordement des pouvoirs publics opérée par le PB à travers la *Charte* révèle bien, dans les faits, ses limites internes : si le nombre de signatures continue de progresser<sup>77</sup>, la capacité de cet instrument d'action publique à enrôler pleinement la filière d'investissement locatif qui a largement contribué à lui donner son contenu dans les scènes de concertation est tout sauf évidente.

D'autre part, des limites externes apparaissent puisque nombre de propriétaires qui ne relèvent pas du champ des « professionnels » de cette filière d'investissement locatif restent indifférents aux préconisations de la *Charte*. Certes, quelques grandes collectivités territoriales

76 La passe d'armes est jugée en ces termes par un responsable « développement durable » d'une foncière :

« - Sur la question du décret tertiaire, est-ce qu'on peut dire que P. Pelletier et M. Gauchot ne sont plus à la même page ?

- Oui, clairement. Et c'est très drôle.

- Alors que c'est censé être le cœur de la famille.

- Oui, après... Là, c'était... L'article, c'était mercredi soir, et... Moi, ça m'amuse. Je trouve ça drôle. Ce matin, j'attendais la réaction de P. Pelletier. C'est le bazar : avec les uns qui prennent parti pour l'un, pour l'autre.

- Ils se déchirent vraiment sur cette histoire de décret.

- C'est important, les enjeux sont économiques. Et puis au-delà, il y a des enjeux de structuration des métiers de demain qui sont importants. Quels vont être les marchés de demain en terme de maîtrise d'ouvrage de travaux, en termes de gestion d'exploitation ?

- Est-ce qu'il y a aussi derrière des enjeux de leadership sur la filière ?

- Oui, il y a toujours des enjeux de personne. L'immobilier, c'est un petit monde. Moi, je ne viens pas de ce monde-là. C'est un petit monde assez consanguin et assez nombriliste. Et des personnalités assez fières d'elles-mêmes. On le voit, c'est toujours les mêmes dans tous les cercles. Les prix, c'est toujours les mêmes qui tournent. » (E10, grand propriétaire).

77 Les signataires, principalement des gestionnaires d'actifs immobiliers et quelques propriétaires publics à l'image de grandes collectivités ou d'universités, sont désormais 123 et répertoriés sur les pages du site du PB consacré à cet outil. Chaque nouvelle signature, le plus souvent par « paquet » y est annoncée : <http://www.planbatimentdurable.fr/charte-pour-l-efficacite-energetique-des-batiments-r204.html>, consulté le 28/11/2017.

ou universités l'ont signée, mais ceci ne suffit pas à la réduction des consommations énergétiques. Ceci impose alors au PB de s'attaquer plus frontalement à l'hétérogénéité sociotechnique et socioéconomique de l'immobilier non-résidentiel, et prendre acte des effets limités de la « sanction de marché » auxquels, nous l'avons vu, une large part des propriétaires d'immobilier non-résidentiel n'a pas lieu d'être particulièrement sensible en raison de la priorité accordée à la valeur d'usage sur les valeurs d'échange.

Lors de l'entretien qu'il nous a accordé, Philippe Pelletier propose plusieurs pistes de dépassement. Premièrement, le PB s'engagerait vers une territorialisation de son action en proposant des scènes de concertation régionalisées. L'objectif est d'enrôler les acteurs locaux en engageant un dialogue au plus près de ces derniers. Il s'agit de repérer les initiatives exemplaires et d'encourager leur diffusion locale. Cette approche rompt donc avec celle qui s'appuyait, durant la concertation Gauchot par exemple, sur les représentations nationales (d'élus, d'organisations sectorielles, de syndicats professionnels). Deuxièmement, ce rééchelonnement territorial de l'action du PB se poursuit en direction des entreprises également : le président du PB souhaite un rapprochement avec les Chambres de commerce. Face à des concertations qui étaient largement dominées par les « grands comptes » et les gestionnaires d'actifs peuplant la filière de l'investissement locatif, l'intercession des chambres professionnelles viserait désormais à procéder à l'enrôlement des PME et de leurs dirigeants. Enfin, P. Pelletier nous confiait également son souhait inassouvi de faire des bâtiments scolaires un terrain de la transition énergétique : au-delà de l'effet immédiat sur ses consommations énergétiques, la rénovation de ce patrimoine servirait, avec l'aide des équipes enseignantes, de support pédagogique auprès des élèves, et permettrait, par effet de contagion de stimuler le changement des comportements de consommation énergétique de leurs parents<sup>78</sup>, voire ensuite, à travers la sanction non pas de marché, mais électorale de ces derniers, à encourager les élus locaux à transformer l'ensemble du patrimoine immobilier public local afin d'en réduire les consommations énergétiques.

## Conclusion

Cette étude avait pour objet d'analyser un processus de participation à la fabrique de règles d'action publique dans lequel des groupes professionnels sont conviés. Nous avons pour cela analysé un ensemble de concertations initiées lors du Grenelle de l'environnement en 2007 et 2008, puis prolongées à partir de 2009 dans une enceinte dédiée à cet effet, le Plan Bâtiment. Ces différents moments et lieux sont autant de scènes de concertation dans lesquels des groupes professionnels destinataires de la politique publique ont été conviés par le pouvoir exécutif à formuler des recommandations relatives à la rédaction de règles législatives ou réglementaires affectant leurs propres patrimoines immobiliers et visant à la réduction de la consommation énergétique de l'immobilier non-résidentiel. Sans nous tenir à cette seule concertation, nous avons observé de manière plus détaillée la manière dont le Plan Bâtiment a piloté une concertation réunissant les professionnels publics et privés, propriétaires et locataires, de grands ou de plus modestes locaux. Cette dernière avait pour objectif de proposer aux ministres du Logement et du Développement durable des « recommandations » en vue de l'écriture d'un décret, publié près de six ans après leur remise, mais quasiment aussitôt suspendu par le Conseil d'État. Ce texte réglementaire doit pourtant préciser les conditions d'application d'une mesure contenue dans les lois Grenelles, à savoir, les obligations de travaux dans le but d'améliorer la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire et afin d'atteindre une réduction de 38 % de leur consommation d'énergie.

78 « Moi, j'ai un souhait dont je parle sans arriver à le mettre en œuvre, mais je ne suis pas du tout désespéré, c'est qu'il y ait une action prioritaire sur le parc éducatif, privé et public. Vous comprenez bien l'enjeu que je porte. On ne peut pas rénover une école sans y associer la communauté éducative. C'est-à-dire qu'en CP, l'institutrice associera la pédagogie à deux, trois sujets sur l'éclairage. Et puis, en lycée, on fera un peu de physique sur l'inertie des matériaux ou je ne sais quoi. L'expérience montre que les scores de diminution de la consommation ne se gagnent que si les comportements sont ajustés. Donc, il faut bien les mettre dans la danse. Et tous ces jeunes rentrant chez eux seront les meilleurs ambassadeurs de la terre sur notre sujet. Je crois à cet effet. » (E13, président du PB).

La recherche entamée en 2014 a permis de dégager un certain nombre de résultats sur les plans empiriques et théoriques. Sur le premier point, l'enquête a mis à jour le contexte, les conditions et les modalités par lesquelles des acteurs financiers de l'immobilier d'entreprise pèsent sur les politiques publiques environnementales. Au moins quatre facteurs, au cœur de la concertation, convergent vers ce résultat. Premièrement, *la filière de l'investissement locatif fait valoir une présence ancienne au sein de l'appareil politico-administratif*. Cette connaissance fine des rouages de l'État explique, au moins en partie, les raisons pour lesquelles les autorités publiques font appel à ses représentants pour l'aider à définir les règles d'action publique. Deuxièmement, *le rôle de du président du Plan Bâtiment, P. Pelletier, est crucial pour comprendre la centralité de cette filière dans la production des textes réglementaires*. Il remplit en effet une double fonction. En tant que président du PB, il défend un projet politique et se fait entrepreneur de la cause de l'immobilier durable et plus généralement du droit souple comme outil de transformation des relations entre le pouvoir politique et la société. En tant qu'avocat, il puise dans les ressources que lui permet son inscription professionnelle pour mobiliser son réseau de clients ; en retour, cette conjugaison complexe d'un capital social au carrefour des intérêts privés et des affaires publiques explique qu'il reprenne à son compte des catégories cognitives de la filière, ainsi que les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics font régulièrement appel à sa connaissance des acteurs, des enjeux et plus généralement du « terrain » depuis son passage à la tête de l'Agence nationale de l'habitat entre 1998 et 2009. Troisièmement, il nous a fallu pénétrer dans les coulisses de l'écriture d'un décret pour saisir *la place du service rédacteur*, en l'espèce logé au sein de la puissante DHUP. Or, l'attitude de cette dernière à l'égard du PB, et pour ce qui nous a intéressés à l'égard de la concertation Gauchot, est ambivalente. D'un côté, elle s'est montrée bienveillante envers les recommandations de la filière, en raison des injonctions transversales à l'État qui intiment à ses techniciens de réserver un bon accueil aux propositions émanant du « terrain », en particulier dès lors qu'elles s'inscrivent dans les objectifs de la « compétitivité économique » et de la « simplification des normes ». De l'autre, elle s'est montrée réticente à accorder aux résultats de la concertation Gauchot une place centrale, les considérant comme une expression « libre », voire « informelle » et les subordonnant aux « figures imposées » de la rédaction des textes réglementaires, c'est-à-dire aux enceintes officielles (CCEN, travail du service rédacteur, cabinet et arbitrage du Ministre). Enfin, la capacité de la filière à peser sur l'écriture du décret a été permise par la constitution d'une solide *coalition d'interprétation de la politique de réduction énergétique*. Cette interprétation s'est traduite par un cadrage financier du développement durable érigé au fil des concertations dédiées à l'immobilier non-résidentiel au sein du PB. Néanmoins, l'absence de traduction des recommandations issues du rapport Gauchot en décret a mis à l'épreuve cette coalition. Des failles sont apparues au sein de la filière, voire des divisions, comme l'a montré la controverse autour de la *Charte* promue par P. Pelletier, contre laquelle s'est élevée dans un second temps M. Gauchot. Ce dernier n'entend pas voir une déclaration d'intention se substituer à un texte contraignant. Ce conflit feutré et dont l'audience se limite aux lecteurs de la presse professionnelle, c'est-à-dire aux membres de l'industrie immobilière concernée, souligne les deux canaux d'une volonté partagée de la filière : déborder l'État, soit en le pressant de publier le décret (canal Gauchot), soit en lui trouvant un substitut (canal Pelletier / Charte).

La recherche a par ailleurs permis de dégager un certain nombre de résultats théoriques éclairant les relations de pouvoir entre ressortissants de l'action publique (environnementale) et appareil politico-administratif. L'apport de notre étude a consisté à souligner les processus de *diffusion* d'un cadrage, en l'espèce qui soumet les objectifs de développement durable à des impératifs de soutenabilité financière. La diffusion de ce cadrage engage le débat avec l'un des acquis les plus stables des travaux sur la participation et qui porte sur l'absorption par les institutions des résultats des concertations et plus largement du dialogue avec les ressortissants. Nous montrons que dans le cas où « l'injonction délibérative » (Blondiaux et Sintomer, 2002) et le « contexte participationniste » qui en résulte ne se traduisent pas seulement par l'élargissement de la participation à des « citoyens ordinaires » comme l'analysent déjà largement les travaux existants (Blatrix, 2009 ; Blondiaux, 2017), mais qu'il affecte la rédaction routinière des règles d'action publique en y invitant des groupes professionnels ; dès lors, l'« absorption » ne constitue que l'une des modalités possibles des rapports de pouvoir entre destinataires et pouvoirs publics. En effet, sans remettre en cause l'existence d'un tel

processus d'absorption, notre étude montre que l'issue de ce rapport de pouvoir varie selon les intérêts des ressortissants en présence, leurs ressources et capacités de mobilisation, ainsi que leur positionnement dans l'exercice d'écriture des règles publiques. Nous proposons de qualifier le cas examiné de *concertation professionnelle semi-institutionnalisée*, dans la mesure où elle s'inscrit certes dans le cadre d'une mission ministérielle, mais qu'elle n'entre pas pour autant dans le protocole ordinaire de la « mise en règlement » (Martinais, 2010). Dans ce contexte, les scènes de concertation sont un espace d'élaboration et de stabilisation d'un ensemble de prescriptions par des groupes professionnels aux intérêts constitués et aux ressources importantes qui articulent capital social et économique, ressources organisationnelles et capacité à inscrire leur action dans la durée. Ces scènes leur ont permis d'imposer leur cadrage de la situation et de le diffuser au sein de l'appareil politico-administratif. L'analyse de l'activité et des perceptions du service rédacteur a été féconde pour saisir les modalités par lesquelles il accorde une place, centrale, mais mesurée, aux scènes de concertation. Cette attitude des techniciens qui conservent la main mise sur le processus d'écriture de la règle est essentielle pour comprendre la diffusion de ce cadrage élaboré par la filière.

La diffusion repose en outre sur les conditions mêmes de l'organisation de la concertation. Loin de se résumer à un espace neutre, elle abrite le travail de définition et de stabilisation du cadrage, d'une part, et elle contribue à faire circuler les préconisations qui en découlent au sein de l'appareil d'État, en tentant de peser auprès du service rédacteur, mais pas uniquement. C'est ainsi qu'il faut lire les multiples interventions de P. Pelletier dans les médias professionnels, lors des innombrables réunions publiques à Paris ou à l'occasion de l'installation des « Plans bâtiments régionaux » à partir de 2015, ou bien encore lors de ses auditions devant les instances diverses telle que la Commission des affaires économiques du Sénat, la CCEN ou le Conseil immobilier de l'État. C'est également sous l'angle des tentatives de diffusion que nous avons interprété la Charte, la territorialisation de l'action du PB, son rapprochement avec les Chambres de commerce : suite au délai (qui court toujours suite à la suspension du décret pourtant publié) de la transposition des recommandations issues de la concertation Gauchot dans un texte réglementaire, P. Pelletier s'est efforcé de déborder ce qu'il interprète comme des « freins au changement ». L'étude de ces freins nous a permis d'éclairer les divisions au sein des acteurs de l'immobilier non-résidentiel et ainsi de nuancer l'idée, véhiculée par les membres de la filière d'investissement locatif, d'un groupe homogène œuvrant à la promotion de ses intérêts auprès des pouvoirs publics. En effet, l'enquête a montré qu'on ne peut réduire les ressortissants aux acteurs financiers, gestionnaires d'actifs pour compte de tiers et de grandes entreprises locataires. Les tensions et les blocages qui expliquent les limites de la diffusion du cadrage financier sont étroitement liés, selon nous, à l'importante hétérogénéité socio-technique et socio-économique de l'immobilier non-résidentiel. C'est cette diversité qui explique la pluralité et la contradiction des intérêts des ressortissants.

Si ceux-ci ne se limitent pas à la « famille » de la filière de l'investissement locatif, qui sont les autres ? La recherche est allée à la rencontre de ceux qui n'ont pas partagé les vues des membres de la filière d'investissement locatif, même s'ils ont pu, *in fine*, rejoindre quelques-unes des caractéristiques du cadrage financier du développement durable. Certains de ces tiers-acteurs ne sont pas dénués de ressources, qu'ils puissent soit dans la capacité à se faire écouter des pouvoirs publics (les représentants des PME par exemple), soit en raison de leur inscription directe dans l'appareil politico-administratif (l'État propriétaire à travers France Domaine, les collectivités territoriales à travers les réseaux d'élus locaux). Ils ont pu ainsi contrecarrer la traduction des propositions issues du rapport Gauchot dans le décret, quand bien même ils pouvaient y trouver quelques points d'accord minimaux. Cependant, pour ces acteurs, le verdissement de leur patrimoine immobilier représente moins une opportunité de valorisation financière de leurs actifs, qu'un coût jugé potentiellement exorbitant.

Au final, en s'intéressant à la concertation ayant porté sur l'enjeu de la rénovation énergétique de l'immobilier tertiaire, le présent article montre comment l'État associe des acteurs privés et publics en vue de définir de nouvelles règles d'action sur leur patrimoine immobilier. Ce faisant, il souligne que l'espace de la concertation devient celui d'un rapport de pouvoir entre des acteurs économiques aux intérêts et logiques d'action différentes. C'est ainsi qu'un

ensemble d'acteurs constitués en filière, celle de l'investissement locatif en immobilier d'entreprise, s'est efforcé de construire un cadrage destiné à soumettre la fabrique des règles relatives à la rénovation du patrimoine immobilier à des impératifs de rentabilité financière de leurs actifs. En faisant valoir la légitimité apportée par la concertation, ses représentants ont dès lors renforcé leur position en diffusant ce cadrage auprès de l'État. Ceci entraîne un déplacement du centre de gravité de la définition des règles publiques qui bascule alors en faveur des groupes qui imposent un cadrage conforme à leurs intérêts lors de la concertation. Cependant, cette recherche montre aussi que face à un cadrage ressenti comme défavorable à leurs intérêts, d'autres acteurs économiques ne relevant pas directement de cette filière de l'immobilier locatif s'appuient sur des canaux de production des règles préexistants à la concertation afin d'en limiter les effets.

## Bibliographie

Adisson F. (2015), *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État. Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris Est-Marne-La-Vallée.

Artioli F. (2015), *L'armée, les villes, l'État : restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po. Paris.

Attuyer K., Guironnet A., Halbert L. (2012), « "Turning pumpkins into carriages": sustainable urban development and the financialization of 'green' commercial real estate in France », *Articulo. Journal of Urban Research*, 9, [En ligne] <https://articulo.revues.org/2155>, consulté le 28/11/2017.

Baruch M-O. (2006), « Le cercle ou la spirale », *Revue française d'administration publique*, 120 (4), p. 777-787.

Blatrix C. (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, 74, p. 97-119.

Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, 57 (15), p. 17-35.

Blondiaux L. (2017), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, La république des idées, 2<sup>de</sup> édition.

Boisnier C. (2015), *Les sociétés foncières: Entre finance et ville durable*, Paris, L'Harmattan.

Boy D. (2010), « Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ? », *Revue française d'administration politique*, 134 (2), p. 313-324.

Cefaï D. (1996), 'La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques'. *Réseaux* 14 (75), p. 43-66.

Ciccotelli M. (2014), « De l'épargne longue à l'épargne retraite. Mise sur les marchés financiers de la retraite par répartition ou mise en politique sociale d'un produit financier ? (France, 1993-2013) », *Politix*, 1 (105), p. 139-162.

Chappoz Y., (1984), *L'immobilier d'entreprise et son financement - une application au cas français sur la période 1969-1982*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Saint-Étienne.

Chiapello E., (2015), « Financialisation of Valuation », *Human Studies*, 38, p. 13-35.

Chiapello E., Medjad K. (2007), « Une privatisation de la norme inédite : Le cas de la politique comptable européenne », *Sociologie du Travail*, 49 (1), p. 46-64.

Coakley J., (1994), « The integration of property and financial markets », *Environment and Planning A*, 26 (5), p. 697-713.

- Codaccioni V., Maisetti N., Pouponneau F. (2012), « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions », *Sociétés Contemporaines*, 88, 2012, p. 5-15.
- Crosby N., Henneberry J. (2016), « Financialisation, the Valuation of Investment Property and the Urban Built Environment in the UK », *Urban Studies*, 53 (7), p. 1424-1441.
- Crozier M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Fayard.
- Crozier M. (1985), *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard.
- Deffontaines G. (2013), *Extension du domaine de la finance ? Partenariats public-privé et « financiarisation » de la commande publique. Une proposition d'analyse par la sociologie économique*, Thèse de doctorat en Sociologie, Marne-la-Vallée, Université Paris-Est.
- Effosse S. (2003), *L'Invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France.
- EPRA (2006), « Interview with Léon Bressler », *EPRA News* (17) p. 8-9.
- Frétigny R. (2015), *Financer la cité. La Caisse des Dépôts et les politiques de développement urbain en France*, Thèse de doctorat en science politique, Lyon, Université de Lyon.
- Goffman E. (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*, New York, Harper Colophon.
- Grossman E., Saurugger S. (2006), « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, 2 (56), p. 229-321.
- Guironnet A., Halbert L. (2014), « The Financialization of Urban Development Projects : Concepts, Processes, and Implications », *Document de travail du LATTS – Working Paper*, n° 14-04.
- Guironnet A., Halbert L. (à paraître), « Produire la ville pour les marchés financiers. *Espaces et sociétés*.
- Halbert L. (2013), « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. » *EspaceTemps.net*. [En ligne] <http://www.espacestems.net/articles/les-acteurs-des-marches-financiers-font-ils-la-ville/>, consulté le 28/11/2017.
- Halbert L., Attuyer K., Boisnier C., Bouché P., Decoster E., Guironnet A., Yver R. (2014), « Résistances. Capital financier, immobilier d'entreprise et métropole durable », *Rapport final de recherche*, LATTS-PUCA, <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-resistance-metropole-durable-4.pdf>, consulté le 28/11/2017.
- Hoesli M. (2008), *Investissement immobilier. Décision et gestion du risque*, Paris, Economica,
- Kamelgarn Y., Languilon-Aussel R. (2017), « Diffusion des certifications environnementales sur le marché des bureaux franciliens », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (1), p. 77-108.
- Lascoumes P. (1998), « Les groupes d'intérêt dans l'action : l'État en interaction », *Pouvoirs*, 74, p.155-168.
- Lascoumes P. (2011), « Des acteurs aux prises avec le Grenelle de l'environnement. Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, 1, p. 277-310.
- Lascoumes P., Bonnaud L., Le Bourhis J-P, Martinais E. (2015), *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'État*, Paris, PUF.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2004), *L'action publique au prisme de ses instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

- Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Collin.
- Latour B. (1991), *Nous n'avons jamais été modernes - Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- Lemoine B. (2016), *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte.
- Malézieux J. (1995), « L'urbanisation du Capital : l'évolution récente de l'immobilier d'entreprise en France », *Futur Antérieur*, (30-32), p. 87-98.
- Markowitz H.M. (1959), *Portfolio Selection: Efficient Diversification of Investments*. New York, John Wiley & Sons.
- Martinais E. (2010), « L'écriture des règlements par les fonctionnaires du ministère de l'Écologie », *Politix*, 2 (90), p. 199-223.
- Marty G. (2004) « L'invention de l'asset management », *Réflexions immobilières*, (38), p. 20-25.
- Marty G. (2016) « Entre nous » (entretien C. Micheaud ), *Réflexions Immobilières*, 77, p. 5-13.
- Mazeaud A., Sa Vilas Boas M-H., Berthomé G-EK. (2012), « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés. », *Participations*, 2 (1), p. 5-29.
- Nappi-Choulet I. (1997), *Les bureaux, analyse d'une crise*, Paris, ADEF.
- Nappi-Choulet I. (2002), « L'externalisation des patrimoines immobiliers, un phénomène structurel ? », *Réflexions Immobilières*, (33), p. 44-49.
- Nappi-Choulet I. (2003), « The recent emergence of real estate education in French business school », *Journal of Real Estate Practice and Education*, 6, p. 55-62
- Nappi-Choulet I. (2009), *Les mutations de l'immobilier. De la finance au développement durable*, Paris, Éditions Autrement.
- Nappi-Choulet I. (2013), « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 », *Revue d'économie financière*, 2 (110), p. 189-206.
- Nonjon M. (2005), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 2 (70), p. 89-112.
- Nonjon M. (2006), *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, Thèse de doctorat en Science politique, Université Lille 2.
- Offerlé M. (1994), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.
- Orange G. (2013), « Le Grenelle de l'environnement : de l'innovation participative au renforcement du développement durable au niveau local », in Pissalou J-L., Orange G., dir., *La ville durable après le Grenelle de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, p. 17-32.
- Pollard J. (2012), « Les effets du Grenelle de l'environnement : l'énergie dans le secteur du bâtiment », in Boy, D., et al. dir., *Grenelle de l'environnement, acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, p. 219-239.
- Politt C. Bathgate, K., Caulfield, J., Talbot C., (2001) « 'Agency Fever? Analysis Of An International Policy Fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3 (3), p. 271-290.
- Revillard A. (2009), « L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983) », *Revue française de science politique*, 59 (2), p. 279-300.
- Rouban L. (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française.
- Santilli V. (2015) *L'immobilier financiarisé ? La constitution d'un nouveau « Monde social » d'intermédiaires :*

*les gestionnaires d'actifs immobiliers*, Mémoire de master, Paris, École des hautes études en sciences sociales.

Sainteny G. (2010), « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, 134 (2), p. 351-372.

Saurugger S., Grossman E. (2006), « Les groupes d'intérêt français. Transformation des rôles et des enjeux politiques », *Revue française de science politique*, 56 (2), p. 197-203.

Scarwell H-J., Rousse, I. (2006), « Le développement durable, un référentiel pour l'action publique entre attractivité et tensions », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 1, p. 23-33.

Veblen O. (1908), « On the Nature of Capital », *The Quarterly Journal of Economics*, 22 (4), p. 517-542.

Warin P. (1999), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49 (1), p. 103-121.

## Sources documentaires

### Rapports d'institutions d'État

Conseil de l'immobilier de l'État (2013), *Moderniser la politique immobilière de l'État. Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État, Cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État*, [http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser\\_la\\_politique\\_immobiliere\\_Etat.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser_la_politique_immobiliere_Etat.pdf), consulté le 28/11/2017.

Conseil d'État (2013), *Étude annuelle 2013 : Le droit souple*, La documentation française <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Etude-annuelle-2013-Le-droit-souple>, consulté le 28/11/2017.

Cour des Comptes (2013), « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique », in Cour des Comptes, *Rapport annuel*, Tome 1, p. 279-320 [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2\\_4\\_immobilier\\_collectivites\\_territoriales.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/2_4_immobilier_collectivites_territoriales.pdf), consulté le 28/11/2017.

### Rapports des groupes de travail du Plan Bâtiment

Brunel, M. (2010), *Rapport du groupe de travail Valeur verte sur le parc tertiaire*, Plan Bâtiment Grenelle, [http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport\\_valeur\\_verte\\_final\\_sept\\_2010.pdf](http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport_valeur_verte_final_sept_2010.pdf), consulté le 28/11/2017.

Gauchot, M. (2011), *Recommandations relatives à la rédaction du décret organisant l'obligation de travaux de rénovation énergétique dans le parc tertiaire entre 2012 et 2020*, Plan Bâtiment Grenelle, [http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport\\_obligation\\_renov\\_parc\\_tertiaire\\_nov\\_2011.pdf](http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/rapport_obligation_renov_parc_tertiaire_nov_2011.pdf), consulté le 28/11/2017.

Grzybowski, S. (2009), *Rapport du groupe de travail 'Parc tertiaire privé'*, Plan Bâtiment Grenelle, <http://www.planbatimentdurable.fr/parc-tertiaire-prive-r147.html>, consulté le 28/11/2017.

### Rapports d'activité du Plan Bâtiment

Plan Bâtiment (2013), *Rapport d'activité*, [http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/Rapport\\_d\\_activite\\_2013\\_Plan\\_batiment\\_durable\\_electronique-2.pdf](http://www.planbatimentdurable.fr/IMG/pdf/Rapport_d_activite_2013_Plan_batiment_durable_electronique-2.pdf), consulté le 28/11/2017.

*Pour les autres Rapport d'activités :*

<http://www.planbatimentdurable.fr/les-rapports-d-activite-r119.html>, consulté le 28/11/2017.

## Rapports du Grenelle de l'Environnement

### *Pré-rapport*

Kelberg, D. (2007), *Rapport relatif à l'amélioration des performances énergétiques du parc immobilier tertiaire et commercial*, Rapport au ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durable.

### *Relevé de décisions. Table-ronde du Grenelle de l'Environnement*

Ministère du Développement durable et de l'Écologie (2008), « Relevé de décisions ». Table-ronde n°1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie »,

### *Comités opérationnels*

Martinand C., Gisserot H. (2008), *Rapport final. Partie bâtiments publics*, Rapport au ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Comité opérationnel de projet n°4 « État exemplaire », [http://www.grenelle-batiment-certu.fr/IMG/doc/RapportFinal-Comop4-BOtiments\\_31-03-08\\_cle54f775-2.doc](http://www.grenelle-batiment-certu.fr/IMG/doc/RapportFinal-Comop4-BOtiments_31-03-08_cle54f775-2.doc), consulté le 28/11/2017.

Pelletier, P. (2008) dir., *Rapport final*, Rapport au ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, « Comop n°3 : Rénovation des bâtiments existants »

### Consultation publique

Ministère du Développement durable et de l'Écologie, « Projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire », <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-relatif-aux-obligations-de-a1219.html>, du 12/01/2016 au 08/02/2016, consulté le 28/11/2017.

### Autre

Illouz S., Catarina O., Roudil N., Darras J-M. (2009), *Retour d'expérience de bâtiments de bureaux certifiés HQE®. Dynamiser l'efficacité énergétique des gestionnaires de patrimoine du secteur privé*, Rapport final, Appel à projet PREBAT 2007 « Impact des évolutions sociétales, organisation et jeux d'acteurs, analyse des comportements », [http://immobilierdurable.eu/images/2128\\_uploads/ICADE\\_CSTB\\_Retour\\_HQE.pdf](http://immobilierdurable.eu/images/2128_uploads/ICADE_CSTB_Retour_HQE.pdf), consulté le 28/11/2017.

Pelletier P. (2013), dir., *Immeuble durable : Outils juridiques, fiscaux et financiers*, Paris, Lamy.

## **Revue de presse**

« Grenelle 2 : une étape décisive pour le parc tertiaire », *Businessimmo.com*, 11 octobre 2011, <https://www.businessimmo.com/contents/15271/grenelle-2-une-etape-decisive-pour-le-parc-tertiaire>.

« Bonnet d'âne ! » *Businessimmo.com*, 29 octobre 2013, <https://www.businessimmo.com/contents/36894/bonnet-d-ane>.

« Une charte à la place du décret fantôme sur le tertiaire », *Les Échos*, 31 octobre 2013, [https://www.lesechos.fr/31/10/2013/LesEchos/21555-151-ECH\\_une-charte-a-la-place-du-decret-fantome-sur-le-tertiaire.htm](https://www.lesechos.fr/31/10/2013/LesEchos/21555-151-ECH_une-charte-a-la-place-du-decret-fantome-sur-le-tertiaire.htm).

« Obligation de rénovation énergétique dans le tertiaire : décret annoncé pour fin 2014 », *Le moniteur.fr*, 22 décembre 2013, <http://www.lemoniteur.fr/article/obligation-de-renovation-energetique-dans-le-tertiaire-decret-annonce-pour-fin-2014-22908424>.

« Choc de simplification » : du droit simple au droit souple », *Les Échos*, 9 janvier 2014, [http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/01/09/cercle\\_88319.htm](http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/01/09/cercle_88319.htm).

« Projet de loi artisanat, commerce et TPE : une mauvaise réforme des baux commerciaux », *Les Échos*, 11 février 2014, [http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/02/11/cercle\\_90884.htm](http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2014/02/11/cercle_90884.htm).

« Maurice Gauchot plaide pour la publication du décret sur la rénovation énergétique du parc tertiaire », *Businessimmo.com*, 27 mars 2014, <https://www.businessimmo.com/contents/42377/maurice-gauchot-plaide-pour-la-publication-du-decret-sur-la-renovation-energetique-du-parc-tertiaire>.

« Rénovation énergétique du tertiaire : Philippe Pelletier milite pour un « droit souple » », *Businessimmo.com*, 28 mars 2014, <https://www.businessimmo.com/contents/42412/renovation-energetique-du-tertiaire-philippe-pelletier-milite-pour-un-droit-souple>.

« La loi Pinel et la Commission mixte paritaire : des pommes dans un panier ! » selon Marie-Odile Vaissié (LPA) », *Immoweek.com*, 28 mai 2014, <http://www.immoweek.fr/commerces/actualite/la-loi-pinel-et-la-commission-mixte-paritaire-des-pommes-dans-un-panier-selon-marie-odile-vaissie-lpa/>.

« Le décret sur l'obligation de travaux énergétiques dans le tertiaire sortira avant la fin de l'année », *Le moniteur.fr*, 4 septembre 2014, <http://www.lemoniteur.fr/article/le-decret-sur-l-obligation-de-travaux-energetiques-dans-le-tertiaire-sortira-avant-la-fin-de-l-annee-25531121>.

« Loi Macron : le volet des baux commerciaux », *Immoweek.com*, 7 septembre 2015, <http://www.immoweek.fr/finance-et-bourse/actualite/loi-macron-le-volet-des-baux-commerciaux/>.

« Rénovation des bâtiments tertiaires : l'obligation de travaux attendue pour début 2017 », *Actu-Environnement*, 21 octobre 2016, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/renovation-batiments-tertiaires-decret-2017-27732.php4>.

« Rénovation des bâtiments tertiaires : plus de 100 organismes engagés avant la sortie du décret », *Actu-Environnement*, 24 octobre 2016, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/charte-renovation-tertiaire-decret-suivi-cent-organismes-27738.php4>.

« Gestion active du patrimoine : des intercommunalités très timides », *La gazette des communes*, 7 avril 2016, <http://www.lagazettedescommunes.com/435861/gestion-active-du-patrimoine-des-intercommunalites-tres-timides/>.

« Décrets sur la transition énergétique : l'été sera chaud ! », *Le moniteur.fr*, 6 juillet 2016, <http://www.lemoniteur.fr/article/decrets-sur-la-transition-energetique-l-ete-sera-chaud-32634139>.

« Décret tertiaire : la FFB demande un report des obligations », *Le moniteur.fr*, 22 mai 2017, <http://www.lemoniteur.fr/article/decret-tertiaire-la-ffb-demande-un-report-des-obligations-34524896>.

« Un recours déposé contre le décret tertiaire », *Le moniteur.fr*, 20 juin 2017, <http://www.lemoniteur.fr/article/un-recours-depose-contre-le-decret-tertiaire-34597235>.

« La première phase du décret « tertiaire » suspendue », *Le moniteur.fr*, 29 juin 2017, <http://www.lemoniteur.fr/article/la-premiere-phase-du-decret-tertiaire-suspendue-34611476>.

« Décret tertiaire : le Conseil d'État suspend le dispositif dans son ensemble », *Le moniteur.fr*, 12 juillet 2017, <http://www.lemoniteur.fr/article/decret-tertiaire-le-conseil-d-etat-suspend-le-dispositif-dans-son-ensemble-34627963>.

« Rénovation du parc tertiaire : la nouvelle charte est lancée », *Le moniteur.fr*, 11 octobre 2017, <http://www.lemoniteur.fr/article/renovation-du-parc-tertiaire-la-nouvelle-charta-est-lancee-34881997>.

**Annexe 1 : Liste des entretiens (par ordre chronologique de réalisation)**

Fonction	Organisme	Date
Directeur du Développement durable	ALIUTA	23/01/2014
Directeur Maîtrise d'Ouvrage & Développement Durable	CBRE	14/02/2014
Directeur des Opérations	Sintéo	05/02/2014
Conseil & Assistance Maîtrise d'ouvrage	JLL	31/01/2014
Directrice Adjointe	Plan Bâtiment	12/02/2013
Président de l'Association des Directeurs immobiliers (2006-2011)	Pilote du sous-groupe de travail « utilisateurs » de la Concertation Gauchot	25/03/2014
Directeur général	Fédération des Sociétés Immobilières Foncières	05/03/14
Directeur Stratégie et développement durable	Poste Immo	28/03/2014
Chargé de mission droit de l'environnement et du développement durable	Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises	27/03/2014
Conseillère technique, Département Ville, Urbanisme et Habitat	Association des maires de France	04/03/2014
Président	Plan Bâtiment Durable	13/03/2014
Co-pilote du sous-groupe de travail « collectivités territoriales » de la Concertation Gauchot	Association des Directeurs des Services Techniques Départementaux	01/04/2014
Cheffe de Bureau, Bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction, Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature,	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Ministère du Logement et de l'Habitat durable	06/06/2014

## Annexe 2 : Chronologie du parcours de l'immobilier non-résidentiel dans les politiques environnementales (2007-2017)

	Le temps de la « concertation » (immobilier durable et rénovation énergétique du parc tertiaire)	Le temps de « l'État », des alternances politiques, des lois et des décrets
<b>2007</b>		
Juin		Nomination de Jean-Louis Borloo, Ministre d'État, ministre de l'Écologie
26 juillet	Réunion Borloo avec les représentants des industries immobilières et commande des pré-rapports (tertiaires, logements et commerce)	
3 septembre	Remise des rapports au ministre	
24-26 octobre	Grenelle de l'environnement (GE)	
décembre	Lancement des comités opérationnels (Comops)	Le moment « Grenelle »
<b>2008</b>		
février	« Comop n°3 : Rénovation des bâtiments existants » (Président : Philippe Pelletier)	
mars	« Comop n°4 : État exemplaire » (Présidents : Claude Martinand et Hélène Gisserot)	
<b>2009</b>		
13 janvier	Création du « Plan Bâtiment Grenelle » par lettre de mission du Premier ministre	Création du Plan Bâtiment et les groupes de travail dédiés à l'immobilier non-résidentiel
février-octobre	Concertation et remise du rapport Grzybowski « Parc tertiaire privé »	
octobre	Concertation du groupe de travail « Valeur verte » dirigée par Méka Brunel	
3 août		Publication de la loi n°2009-907 de programmation relative à la mise en œuvre du GE (loi « Grenelle 1 »)
<b>2010</b>		
12 juillet		Publication de la loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle 2 »)
septembre	Remise du rapport Brunel « Valeur verte »	
22 octobre	Courrier du Directeur de la DHUP demandant au PB de mener une concertation concernant l'obligation de travaux dans le secteur tertiaire	

	Le temps de la « concertation » (immobilier durable et rénovation énergétique du parc tertiaire)	Le temps de « l'État », des alternances politiques, des lois et des décrets
27 octobre	Lettre de mission du Premier ministre renouvelant Philippe Pelletier et le PB pour une durée de dix-huit mois supplémentaires	
14 novembre		Nomination de Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Écologie du Développement durable, des Transports et du Logement
<b>2011</b>		
mars-octobre	Concertation et remise du rapport Gauchot « Rénovation énergétique du parc tertiaire »	
22-28 juillet	Échange de courriers entre le président de la CGPM, P. Pelletier et M. Gauchot sur l'organisation du groupe de travail Gauchot. Une rencontre entre les trois hommes se tient en septembre pour aplanir les différends	
11 octobre	Présentation du rapport Gauchot au « Matin Business Immo »	
30 décembre		Signature du décret n°2011-2058 relatif à l'annexe environnementale au bail (« bail vert »)
<b>2012</b>		
23 février		Nomination de François Fillon, Premier ministre et ministre de l'Écologie du Développement Durable, des Transports et du Logement
avril	Audition de P. Pelletier devant la Commission consultative des normes	Election de François Hollande, Président de la République
15 mai	Audition de P. Pelletier devant la Commission des affaires économiques du Sénat	Le temps du « décret fantôme », du lobbying et des « figures imposées » de la concertation
16 mai		Nomination de Nicole Bricq, ministre de l'Écologie du Développement durable et de la Mer, et de Cécile Duflot, ministre du Logement et de l'Égalité des Territoires
21 juin		Nomination de Delphine Batho, ministre de l'Écologie du Développement durable et de l'énergie

	Le temps de la « concertation » (immobilier durable et rénovation énergétique du parc tertiaire)	Le temps de « l'État », des alternances politiques, des lois et des décrets
6 septembre	Courrier des ministres de l'Égalité des territoires et du Logement et de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie chargeant P. Pelletier et le PB de mettre en oeuvre et de piloter un plan de performance énergétique des bâtiments (résidentiels et tertiaires)	
2 octobre		Publication de l'étude annuelle du Conseil d'État consacré au « droit souple »
<b>2013</b>		
16 janvier	Audition de P. Pelletier devant la Commission des affaires économiques du Sénat	
29 mars		Annonce par le Président de la République du « choc de simplification »
31 octobre	Lancement de la <i>Charte pour l'efficacité énergétique des bâtiments tertiaires publics et privés</i> , en présence des Ministres de l'Écologie et du Logement et d'une trentaine des premiers organismes signataires	
20-21 novembre		Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, annonce une publication du « décret tertiaire » dans « les meilleurs délais ». Le lendemain, Pascal Dupuis, chef du service Climat et efficacité énergétique au ministère de l'Écologie, précise une sortie pour la « fin 2014 »
<b>2014</b>		
9 janvier	Tribune de P. Pelletier dans <i>Les Échos</i> , « Choc de simplification : du droit simple au droit souple »	
11 février	Tribune de P. Pelletier dans <i>Les Échos</i> , interpellant la ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme « Projet de loi artisanat, commerce et TPE : une mauvaise réforme des baux commerciaux ! »	

	Le temps de la « concertation » (immobilier durable et rénovation énergétique du parc tertiaire)	Le temps de « l'État », des alternances politiques, des lois et des décrets
27-28 mars	À l'occasion d'un point presse, M. Gauchot plaide pour une publication du décret. Le lendemain, P. Pelletier lui répond en vantant les effets de la Charte et les vertus du « droit souple ».	
2 avril		Nomination de Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, et de Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité
4 septembre		Ségolène Royal confirme que le décret tertiaire sortira « avant la fin de l'année »
20 décembre		Publication de la loi n° 2014-1545 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives
<b>2015</b>		
août 2016		loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte qui reprend à son article 17 la mention aux obligations de travaux
<b>2016</b>		
13 janvier - 8 février	Consultation publique en ligne relative au « projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration des performances énergétiques dans les bâtiments existants à usage tertiaire »	
21 octobre		La DHUP annonce que « le décret est au Conseil d'État depuis cet été » et « espère pouvoir le publier début 2017 »
2 décembre	P. Pelletier nommé président de la branche française de la Royal Institution of Chartered Surveyor (RICS)	
<b>2017</b>		
mai		décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire

	Le temps de la « concertation » (immobilier durable et rénovation énergétique du parc tertiaire)	Le temps de « l'État », des alter- nances politiques, des lois et des décrets
juin-juillet		Élection d'Emmanuel Macron, Président de la République  Suite à une saisie d'associations professionnelles du secteur de l'hôtellerie et des commerces, le Conseil d'État décide de sus- pendre l'application du décret tertiaire le 11 juillet
octobre	Le PB relance la <i>Charte d'engagement volontaire</i> en renouvelant sa formu- lation et en relançant un cycle de signa- ture	

Source : auteurs

### Annexe 3 : L'obligation de travaux dans la loi Grenelle et la règle des 38 %

L'article 5 de la Grenelle 1 énonce que « l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38 % d'ici à 2020 ». Tandis que l'article 3 de la loi Grenelle 1 modifie le code de la construction en disposant que « des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ». Il précise enfin qu'« un décret en Conseil d'État détermine la nature et les modalités de cette obligation de travaux ». Notre recherche n'avait pas pour objet de retracer la genèse de cette obligation de travaux. Nos enquêtés expliquent cependant que le chiffre de 38 % relatif à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments a suscité de nombreuses interrogations. Il est directement à l'origine de la nécessité de publier un décret afin de préciser les conditions de son application. Cette obligation a suscité un très grand nombre de réactions dont témoignent nos propres entretiens.

« Bon. Il y a eu le fameux rapport de Maurice Gauchot qui s'est trouvé un peu en suspension comme ça, [mais qui] permettait... parce que maintenant, c'était il y a plus de 2 ou 3 ans... ça permettait d'alimenter la réflexion des Ministères pour mettre en place le décret. Je vous signale quand même qu'il y a une loi qui a été votée qui est, à l'horizon 2020, je crois, dans l'existant, faire moins 38 %, globalement, d'économies d'énergie. Et tout le monde s'est dit « mais, ça veut dire quoi ? comment on fait ? ». Tout le monde a attendu le décret. Et puis, le décret, on l'a attendu un an, deux ans. Il n'est pas sorti. » [E1, consultant en immobilier durable]

« Ce chiffre ne correspond à rien. C'est le marché qui décidera en éjectant ce qui n'est pas conforme. Le chiffre de 38 % provient d'un calcul complètement artificiel qui renvoie au facteur 4. C'est un objectif de l'Union européenne qui consiste à diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Diviser par 4, ça consiste à réduire de 75 % d'ici 2050. L'objectif a été repris en France dans le Grenelle. En prenant l'horizon 2020 comme objectif intermédiaire, au Ministère, ils se sont dits on coupe en deux. Ce qui donne 75 divisé par 2 = 37,5. En arrondissant, ça donne 38 %. C'est absurde parce qu'en plus, on compte en actif et non plus en pays et on mesure la consommation en kilowat/heure et non plus les gaz à effet de serre. Alors, est-ce que c'est une obligation ? Je suis pas spécialiste en droit, mais tout le monde sait que c'est impossible, parce que c'est aberrant. Ceux qui ont inventé ça dans les cabinets ministériels ne nous ont jamais vu travailler. » [E2, consultant en immobilier durable]

« Tout le monde voit qu'il faut faire quelque chose et ce cap qui a été fixé de « moins 38 % », même si personne ne sait vraiment d'où vient ce chiffre exactement, mais bon, peu importe, c'est bien, il a le mérite d'exister. Et aujourd'hui, avec la responsabilité sociale, dont je parlais tout à l'heure, c'était un exemple, mais, tout le monde et surtout les dirigeants, tous les gens ont compris qu'il fallait aller dans ce sens. Il y a un besoin qui est avéré et qui est encouragé par tous les acteurs de l'immobilier, y compris nous, pour que des choses soient faites. » [E3, consultant en immobilier]

« Ce chiffre a fait peur tout le monde, parce qu'il a été très mal compris par les acteurs. Beaucoup imaginait par exemple que le « moins 38 % »... D'abord, du point de vue des collectivités territoriales, beaucoup de leurs représentants dans le cadre de la concertation Gauchot n'avaient pas compris que le « moins 38 % »... En tous cas, ils imaginaient qu'il ne s'appliquait qu'au secteur du logement. Alors qu'en fait il est plus large que ça. Le « moins 38 % », c'est la diminution générale de la consommation énergétique au sens large. » [E4, Directrice adjointe du PB]

« Je ne sais pas si d'où vient ce chiffre, mais toujours est-il que l'Europe demandait 20, nous on met 38. Pour les GES, pareil, l'Europe demandait 20 % en 2020, en France on dit 50 %. Et pour les énergies renouvelables, on nous demandait 20, et on a mis 21. Pourquoi 1 de plus ? Allez savoir. Toujours est-il que, comme on est meilleurs que tout le monde, on a choisi des normes plus contraignantes que ce que nous imposait l'Europe à la même échéance. Ce n'est pas tenable. » [E11, représentant d'association nationale de collectivités territoriales]

Après, il y a un vrai hiatus entre... La genèse... La loi, elle-même, elle a été tellement faite un peu n'importe comment. Entre les « moins 38 % » qui ont été sortis par le chapeau du stagiaire qui pensait que ça serait corrigé derrière et en fait... Ce qu'on m'a raconté et on me l'a raconté alors que la personne qui était supposée être concernée était à côté, c'est qu'à un moment donné, dans le travail de relecture, il y avait encore des petits points ou des croix à la place du chiffre, qu'il a fait un ratio et il est tombé sur « moins 38 » sans comprendre que c'était pas du tout la même chose. Et il s'est dit « pourquoi pas ? De toute façon, il y a bien quelqu'un qui va corriger derrière ». Sauf que personne ne savait, personne n'a corrigé et ça a été voté comme ça. C'est la petite histoire. Il ne faut pas trop qu'elle se répande, mais... Et puis il y a le fait que ça a été formulé en obligations de travaux alors qu'on voit bien que sur l'ensemble des sujets, on dit « attention, il y a certes besoin de faire un certain nombre de travaux, mais comment obliger et comment le faire de manière à ce que ce soit économiquement soutenable ? Et ce n'est pas qu'une question de travaux ». Donc, du coup, il y a un hiatus déjà entre la formulation de la loi et la façon dont on imagine pouvoir le traduire. On se dit qu'on ne peut pas faire 38 % par des travaux de façon soutenable. L'équation, elle est insoluble en tant que telle. Soit on modifie « 38 », soit on modifie « travaux », soit on modifie la « soutenabilité ». Mais comme la « soutenabilité économique » est difficilement... Si on la modifie, c'est un peu compliqué, donc... » [E10, grand propriétaire]

« Dès qu'on a vu le 38 % apparaître, on s'est dit c'est impossible à appliquer. C'est impossible en l'état. Une obligation comme ça. Nous, on ne le sentait pas du tout. On a fait un rapport développement durable (...) On s'est dit que c'était impossible (...). Nous, si on met une obligation à 3 millions d'entreprises, *[nos membres]* vont nous regarder, ils vont nous dire « mais je fais quoi ? Qu'est-ce qui se passe ? 38 % ? Comment je le calcule ? » Alors, en plus, on parlait des usages, mais ils ne savent pas ce que c'est tout ça. Un boulanger, il branche son four, il faut que ça fonctionne. Après, si ça fait partie de son *process*, il n'en sait rien. Si ça fait partie de son enveloppe thermique... À la limite, ça ne l'intéresse pas. Lui, il veut vendre, trouver des contrats. C'est des problématiques des PME. [E9, représentant de fédération patronale]

« Il y a l'objectif des 38 %, mais on ne sait pas comment l'atteindre. La loi elle donne une phrase, elle ne dit pas comment. Après, dans le décret, comment elle le traduit réglementairement, c'est là où ça a commencé à se corser. [E6, représentant d'association nationale de collectivités territoriales]

« L'obligation de travaux, elle a été insérée par un parlementaire par la voie d'un amendement dans la loi Grenelle 2. Cette obligation de travaux, manifestement, elle n'a pas été insérée dans un contexte qui permet son appropriation facile, parce que si l'administration peine à écrire le décret, ce n'est pas qu'elle est paresseuse, c'est parce qu'elle a mesuré les blocages autour. »  
[E13, Président du PB]

#### **Annexe 4 : Audition de Philippe Pelletier devant la commission des affaires économiques du Sénat, 16 janvier 2013**

Source : Comptes rendus de la Commission des affaires économiques du Sénat, séance du 16 janvier 2013 [En ligne], <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130114/afeco.html>, consulté le 29/11/2017.

« Quatrième chantier d'importance, la rénovation du parc tertiaire public et privé. La loi du 12 juillet 2010 a posé le principe d'une obligation de travaux, mise en œuvre entre 2012 et 2020, sans en dire davantage. Nous avons donc été mandatés par le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour organiser une concertation sur le sujet. Confiée à Maurice Gauchot, patron du groupe CBRE, conseil en immobilier d'entreprise, celle-ci a rassemblé 200 personnes. Les préconisations très prudentes de son rapport, publié en octobre 2011, ont suscité trois types de réactions. Jean-François Roubaud, président de la CGPME, a estimé qu'il n'était pas opportun d'accroître les charges des petites entreprises, avant de se rallier, rassuré par l'application du principe européen de soutenabilité de la dépense, pour le choix des travaux. Ensuite, si les associations d'élus locaux ont accepté de faire réaliser des travaux sur leur parc, elles ont refusé de s'engager en l'absence de financement garanti. Enfin, France Domaine a considéré que la démarche intervenait au plus mauvais moment, celui du bouclage de la politique immobilière de l'État. L'obligation européenne récemment définie de renouveler 3 % du parc étatique par an a levé la difficulté. En ce qui concerne les collectivités territoriales, j'ai plâché devant la Commission consultative d'évaluation des normes, où j'ai expliqué le principe de soutenabilité de la dépense, et que l'on gagnerait à raisonner en termes de patrimoine plutôt que d'immeubles. Les deux ministres ont annoncé en décembre dernier que le décret sur ce point entrait en phase d'écriture. Mme Cécile Duflot a indiqué la semaine dernière au Conseil économique, social et environnemental qu'il serait mis en discussion à la fin du mois de janvier. Nous pouvons donc espérer une entrée en vigueur du décret sur la rénovation du tertiaire avant la fin du premier semestre de cette année. La loi du 12 juillet 2010 ne précise pas le pourcentage de cette obligation de travaux, elle fixe un objectif de réduction de 38 % de la consommation moyenne d'énergie entre 2006 et 2020. On peut donc penser que ces indicateurs guident l'action dans le parc tertiaire. Le chemin à parcourir varie selon la consommation d'énergie du parc considéré : il pourrait être demandé l'équivalent d'un saut de deux classes du diagnostic de performance énergétique pour les parcs les plus énergivores, d'une seule pour les autres. L'objectif est à notre portée. Nous avons un rêve : que l'État et les collectivités territoriales concentrent leur action sur leur parc éducatif : université pour le premier, lycées pour les régions, collèges pour les départements et écoles primaires pour les communes. Les travaux de rénovation pourraient être réalisés en sites occupés : les élèves seraient ainsi partie prenante du processus, accultureraient leurs parents aux bons réflexes et provoqueraient un effet de contagion plus efficace que toutes les campagnes de communication de l'Ademe. »

#### **Annexe 5 : La rénovation énergétique du parc tertiaire vue depuis les collectivités territoriales**

Source : *Extrait du bilan d'activités de la CCEN, 2011, pp. 59-60.*

[http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan\\_CCEN\\_2011.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Bilan_CCEN_2011.pdf), consulté le 28/11/2017.

« Ainsi, lors de la séance du 12 avril 2012, M. Philippe PELLETIER, président du Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, a présenté l'état des réflexions engagées sur l'obligation de travaux de rénovation des bâtiments du tertiaire existants.

Si les élus n'ont pas caché leurs inquiétudes devant les coûts très significatifs que cette exigence ne manquera pas de générer, dans un contexte de raréfaction des crédits qui dégrade les capacités d'investissement des collectivités, ils ont cependant salué la nature des propositions formulées qui leur sont apparues équilibrées et soucieuses de préserver la soutenabilité financière de ce chantier, au titre notamment des objectifs de retours sur investissement effectifs recherchés qu'ils considèrent comme essentiels.

Les élus présents ont également suggéré que les obligations soient échelonnées en fonction de la taille des collectivités pour ne concerner dans un premier temps que les plus grandes et que soit engagée une réflexion sur le rôle de l'intercommunalité dans cette démarche. Ils ont enfin souhaité que l'État mette à la disposition des collectivités, et en particulier des plus petites, un réseau scientifique et technique performant capable de les accompagner.

À l'issue de cet échange, les membres élus ont insisté sur la nécessité de poursuivre la concertation engagée par les services du Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle et se sont déclarés favorables à la participation de la CCEN à un groupe de travail réunissant représentants de l'État, élus et associations d'élus.

Ce groupe de travail serait chargé de proposer les modalités de mise en œuvre de cet objectif les plus compatibles avec les contraintes qui pèsent sur les finances locales.

Les inquiétudes des élus quant au coût de cette ambition semblent justifiées au regard de l'étude d'impact du projet de loi qui mentionne que si « cette mesure peut avoir des impacts considérables, les résultats environnementaux et les coûts associés dépendront de la nature thermique seraient compris » entre 200€/m et 400€/m, mais cela peut dépendre du parc de bâtiments considérés (le parc public est atypique) et des niveaux de performance énergétique (avant et après les travaux) ». L'étude d'impact propose, dans un tableau de synthèse, une évaluation de la loi Grenelle II au titre des trois piliers du développement durable selon laquelle le coût brut de la rénovation thermique des bâtiments publics s'élèverait, pour les collectivités locales, à 31,27 Mds€ sur la période 2009-2020 (le coût net est évalué entre 10,87 et 15,73 Mds€) ».

Cependant, le rapport « Chantier collectivités territoriales », remis le 22 juillet 2010 au Comité Stratégique du Plan Bâtiment Grenelle, fait état d'un coût de 50 Mds€ soit une dépense annuelle sur la période 2012-2020 de 6 Mds€ pour les collectivités territoriales. Cette évaluation dépasse amplement les estimations formulées dans l'étude d'impact de la loi.

Au final, s'il est acquis que le coût de l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments tertiaires existants sera très significatif, il est néanmoins susceptible de varier sensiblement en fonction des modalités d'application réglementaires de la mesure. »