



**HAL**  
open science

# Bureaucratisation néolibérale dans le développement : la gouvernance des partenariats public-privé Euro-Méditerranéens pour les énergies renouvelables au Maroc

Marie Gerin-Jean

► **To cite this version:**

Marie Gerin-Jean. Bureaucratisation néolibérale dans le développement : la gouvernance des partenariats public-privé Euro-Méditerranéens pour les énergies renouvelables au Maroc. Sociologie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2018. Français. NNT : 2018PA01H112 . tel-02307258

**HAL Id: tel-02307258**

**<https://theses.hal.science/tel-02307258>**

Submitted on 7 Oct 2019

**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.

UNIVERSITE PARIS I PANTHÉON SORBONNE  
UFR de Géographie de Paris – UMR : Développement et Sociétés

Thèse pour l'obtention du titre de Docteur en Sociologie  
Présentée et soutenue publiquement le 21 septembre 2018 par Marie Gerin-Jean  
**Bureaucratisation néolibérale dans le développement : La gouvernance des  
partenariats public-privé Euro-Méditerranéens pour les énergies  
renouvelables au Maroc.**



Photo de la centrale d'Ouarzazate. Crédit Masen

**Sous la direction de M. Jean-Yves Moisseron**

Economiste DR/HDR CESSMA (UMR 245) - Centre d'Etudes en Sciences Sociales sur les Mondes Africains, Américains et Asiatiques (IRD-INALCO-Paris-Diderot)

**Membres du Jury**

Alia GANA (Présidente du Jury) Directrice de recherche au CNRS, Sociologue, UM7533 LADYSS en affectation à l'IRMC

Mme. Béatrice Hibou (rapporteuse) Directrice de recherche, CNRS Science Po CERI (Centre d'Études et de Recherches internationales)

Mme. Catherine BARON (rapporteuse), Professeur en aménagement de l'espace et urbanisme. Sciences Po Toulouse

M. Frédéric PIERRU. Chargé de recherche en sociologie au CNRS



IEDES, UMR 201 - Développement et Sociétés (Paris 1 et IRD)  
Jardin d'Agronomie Tropicale de Paris,  
45 bis avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne  
Tél. : 33 (0)1 43 94 72 92  
Mél : [umr.developpement-societes@univ-paris1.fr](mailto:umr.developpement-societes@univ-paris1.fr) (relations institutionnelles)  
et [devsoc@univ-paris1.fr](mailto:devsoc@univ-paris1.fr) (fonctionnement interne)

## Résumé

---

Cette thèse propose une étude de la transformation de l'État et de l'exercice du pouvoir à partir de l'observation des instruments politiques utilisés pour construire les grandes centrales solaires marocaines. Ce travail s'appuie sur deux longues observations participantes, consistant en une double ethnographie du développement dans l'institution publique bénéficiaire de l'aide ainsi que dans les institutions qui contrôlent cette aide. Je mobilise simultanément la sociologie de l'action publique et les études en sciences de gestion et en sociologie économique sur la finance et les Partenariats Public-Privé. La contractualisation des Partenariats Public-Privé semble devenir un nouveau mode d'action publique pour l'aide au développement. Or, le choix d'un type de contrat, d'un type de mode de financement, sont également des choix politiques. Les politiques euro-méditerranéennes pour les énergies renouvelables étudiées dans cette thèse illustrent un glissement des politiques publiques stato-centrées vers une action publique multi-acteurs. L'analyse de la fabrication des outils et instruments du Plan Solaire Méditerranéen met en lumière un mode de gouvernance basé sur le consensus et sur l'expertification. La charpente de l'action publique pour les énergies renouvelables au Maroc est édifiée autant par les acteurs privés que publics et entraîne la diffusion des formalités issues des grandes entreprises et du marché financier. Sous l'impulsion de ces acteurs, le secteur de l'énergie solaire du Maroc s'institutionnalise à partir des années 2009 en s'inscrivant dans un processus de bureaucratisation néolibérale. Lors de cette institutionnalisation, les bailleurs de fonds et les consortiums privés véhiculent, à travers leurs expertises et leur participation à l'action publique, plusieurs instruments politiques. Cette instrumentation passe par les appels d'offres concurrentiels et internationaux, les prêts d'aide au développement économique ou issus des fonds de lutte contre le changement climatique, et enfin les solutions contractuelles comme le Partenariat Public-Privé. La synergie entre les instruments de l'aide au développement et les politiques pour les énergies renouvelables entraîne une transformation des modes de gouvernement et du rôle de l'État. L'utilisation de ces instruments de l'aide au développement et de l'expertise privée permet la régulation et le contrôle bureaucratique, au sens wébérien, du marché de l'énergie solaire. La politique de transition énergétique marocaine participe au renforcement des monopoles dans le secteur de l'énergie marocain et à sa centralisation.

### **Mots-clés**

Sociologie de l'action publique – Bureaucratisation Néolibérale – Energie renouvelables

Politiques Européennes – Etat Marocain – Aide au développement

Partenariats Public-Privé – sociologie politique – Instruments politiques –

## Abstract

---

This thesis proposes a study of State transformation and of the exercise of power from the observation of political instruments used to develop the big Moroccan solar power plants. This work is based on two long participative observations, which consist of a double ethnography of development in the public institution beneficiary of the aid as well as in the institutions that control this aid. I summon up both public policy sociology and studies in management and in economic sociology on finance and Public - Private Partnerships. The Public - Private Partnership contractualisation seems to become a new mode of public policy in favour of aid to development. Besides, the choice of a type of contract, of a type of mode of financing, are political choices as well. Euro-Mediterranean policies for the renewable energy studied in this thesis illustrate a shift of state-centered public policies towards a multilevel public policy. The analysis of the making of tools and instruments of the Mediterranean Solar Plan highlights a mode of governance based on consensus and expertification. The framing of the public policy for renewable energy in Morocco is erected by private and public actors and leads to the diffusion of the formalities coming from big companies and from the financial market. Compelled by these actors, the Moroccan solar energy market has been institutionalized since 2009, in keeping with a process of neoliberal bureaucratization. In this institutionnalisation, international financial institutions and private consortiums convey, through their expertise and their participation to public policy, many political instruments. This instrumentalization goes through competitive and international calls for tender, loans for economic development aids, or climate change funds, and at last contractual solutions such as Public-Private Partnership. The synergy between aid to development instruments and the policies in favour of renewable energy lead to a transformation of the modes of government and of the role of State. The use of these aids to development and private expertise instruments allows bureaucratic regulation and control, as Weber says, of the solar energy market. The Moroccan energetic transition policy takes part to the strengthening of monopolies in Moroccan energy and to its centralization.

### Keywords

Public policy – renewable energies– development aid – Morocco

public-private partnerships- External European policy

## Remerciements

---

### *A ma famille*

La thèse est un besoin de réponse à une question qui est ancrée profondément en nous et qui nous anime durant toutes les années que l'on y consacre. Il est vrai que c'est une quête intime qui nous pousse à aller au bout de ce que nous sommes capable de faire, mais heureusement nous n'embarquons pas seul dans cette aventure.

Ma gratitude sincère va en premier lieu à mon directeur Jean-Yves Moisseron, pour m'avoir guidé tout au long de ces années et d'avoir tout fait pour je réalise cette thèse et les terrains d'enquête dans de si bonnes conditions.

Je remercie également ceux qui m'ont offert un cadre académique qui a marqué théoriquement ma thèse depuis mon master à l'IEDES, puis dans l'UMR Sociétés et Développement, notamment les enseignements (en particulier ceux de Bruno Lautier) ou les conseils chaleureux et amicaux (particulièrement ceux de Sylvie Capitan), ainsi que les jeunes chercheurs prometteurs Sofia, Louise, Alexis, mais surtout le sourire sans faille de Marie Bardin. En y rencontrant Raphaëlle Héron, j'ai eu la chance de trouver une amie attentionnée, infaillible, sibylline ainsi qu'une collègue de passions.

Je remercie les membres du CIST qui m'ont ouvert en premier la porte de la recherche et permis certaines des rencontres essentielles à cette thèse. Je remercie Marta Severo pour m'avoir tant appris, soutenue et offert sa précieuse amitié.

Je dois beaucoup aux membres de MASEN et de la DIMED qui m'ont permis de réaliser cette thèse grâce à leur bienveillance et leur ouverture. La famille de Hajar et Nico ont été pour moi plus qu'une porte sur le Maroc, ils m'ont, toutes ces années, vue et fait grandir.

Je remercie les programmeurs de Fip pour m'avoir accompagnée de leurs musiques magiques.

Ma principale fierté lorsque je regarde mon manuscrit, est de savoir qu'elle représente aussi toute l'attention que me porte ma famille. Sans la relecture d'Adelin, des autres deux mamans de la tribu, les conseils de mes sœurs, l'intelligence de Julia et la tendresse de ceux qui m'ont accueilli dans leur famille Sophie, Philippe, Granny, Paddy et Martin, je n'aurais pas pu finir. Je n'aurais pas commencé sans la foi et l'amour inconditionnel de ma mère, de Christian et de Mamoune, la douceur de Zeph et Odile, Michelle et Léa, la joie et le courage d'Eva. Cette thèse est en grande partie stimulée par la relation intellectuelle que je partage avec mon grand ami Pierre-Paul. Elle est aussi une belle preuve d'amitié s'il en fallait de mon frère. Je remercie Charlotte pour sa patience de tous les jours et son amour.

# Sommaire

---

Résumé .....	3
Abstract.....	4
Remerciement.....	5
Sommaire.....	6
Introduction : La construction de centrales solaires marocaines entre aide au développement et politique énergétique .....	9
Problématisation de la recherche .....	34
Positionnement du chercheur : .....	41
Questions méthodologiques.....	47
Présentation du plan.....	55
<b>Partie I : Le tournant néolibéral de la relation euro-méditerranéenne : .....</b>	<b>57</b>
une promotion tout azimuts de la rationalité de l'entreprise comme rationalité politique unique. ....	57
1. Chapitre I : Le renouvellement des outils de l'Union Européenne dans la relation euro-med.....	61
1.1. Le glissement vers l'action publique dans la relation euro-méditerranéenne depuis 1995 .....	62
1.2. Analyse de l'insertion de la rationalité des acteurs du secteur privé dans l'action publique : les instruments politiques de développement énergétique Euro-méditerranéen. 77	
1.3. Conclusion chapitre I : La technicisation de l'action publique euro-méditerranéenne. ....	90
2. Chapitre II : Rapports public-privés dans le Plan Solaire Méditerranéen. ....	93
2.1. Le rôle des logiques publiques-privées dans l'élaboration du Plan Solaire Méditerranéen : co-construction des politiques publiques. ....	93
2.2. Discours sur la « gouvernance » du Plan Solaire Méditerranéen .....	104
2.3. Les États et les consortiums dans le PSM : syndrome de dépendance dans les relations euro-méditerranéennes.....	116
2.4. Conclusion chapitre II- La bureaucratisation du Plan Solaire Méditerranéen, une diffusion des normes et des instruments de « bonne gouvernance » au-delà des constructions de centrales. ....	138
3. Chapitre III : Le Maroc dans la trajectoire longue libérale, quelle cohérence entre la notion de compétitivité et le pouvoir royal ?.....	143
3.1. Le Maroc et les réformes dites de « libéralisation » .....	145
3.2. La compétitivité comme instrument de contrôle des territoires .....	152
3.3. Le Roi Soleil héros de la compétitivité : L'encadrement royal du marché .....	164
3.4. Conclusion chapitre III .....	177
Conclusion partie I : La promotion de l'investissement privé et les choix de finalités dans le cadre d'une bureaucratisation néolibérale donnent une place centrale au capital dans la construction des politiques publiques. ....	181
<b>Partie : II- La contractualisation, un nouveau mode d'action publique pour l'aide au développement .....</b>	<b>185</b>
4. Chapitre IV : les énergies renouvelables et les PPP au Maroc : l'histoire d'un mariage au sommet de l'État.....	187

4.1.	Les PPP, une nouvelle forme de relations entre le public et le privé ? .....	188
4.2.	L’histoire des PPP au Maroc dans l’énergie jusqu’à la loi de 2015 .....	201
4.3.	Le lancement du plan solaire marocain : un cas d’étude de l’émergence des PPP via la bureaucratie néolibérale.....	203
4.4.	Conclusion chapitre IV: L’institutionnalisation des PPP au Maroc transforme le rôle de l’État au-delà de la simple privatisation. ....	224
5.	Chapitre V _ la centrale d’Ouarzazate : l’exemple à suivre ?.....	227
5.2.	L’appel d’offres d’Ouarzazate : une mise en application des solutions « techniques » des acteurs européens. ....	233
5.3.	Malgré un appel d’offres ouvert et transparent, le montage financier de l’appel d’offres détermine le choix de l’adjudicataire.....	246
	Conclusion du chapitre V : L’arbitrage instaurant le mode de sélection par appels d’offres est un « choix de finalité » qui détermine les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans l’action publique. ....	272
6.	Chapitre VI _ la mise en œuvre du PPP dans l’aide au développement : le cas de la centrale d’Ouarzazate.....	275
6.1.	Analyse des promesses des PPP .....	279
6.2.	A) L’amélioration objective de la performance de la commande publique : .....	283
6.3.	B) l’amélioration de la gestion du patrimoine public .....	287
6.4.	C) L’amélioration de la qualité du service public .....	288
6.5.	Analyse des résultats intermédiaires attendus pour le modèle des PPP à l’épreuve des contrats de centrales solaires Marocaine. ....	289
6.6.	L’avenir des PPP : La financiarisation des objectifs politiques. ....	306
6.7.	Conclusion chapitre VI.....	314
6.8.	Conclusion Partie II.....	315
	<b>Conclusion générale .....</b>	<b>319</b>
	Les instruments et les outils de gestion de l’aide au développement des centrales solaires au Maroc transforment les modes d’action de l’État et sont porteurs d’une nouvelle rationalité dominante. ....	319
	La rationalité et les pratiques bureaucratiques étant issues des grandes entreprises privées et du marché financier, les modalités de l’action publique renforcent les positions de monopole de ce type d’acteurs. ....	326
	Limites de la thèse et pistes de recherche.....	332
	<b>Bibliographie et liste des documents : .....</b>	<b>337</b>
	<b>Table des illustrations .....</b>	<b>359</b>
	<b>Annexes : .....</b>	<b>361</b>
	Liste des entretiens .....	361
	Répartition des actions de la première compagnie électrique du Maroc en 1924 .....	370
	Schéma : Le financement du Gap des énergies renouvelables par P.Lorec .....	373
	Extrait du rapport Français sur le Plan Solaire Méditerranéen.....	374
	Schémas du processus décisionnel énergétique européen :.....	376
	La titrisation et les PPP : Note de lecture et point d’approfondissement technique.....	381
	Grille des entretiens .....	384





---

# Introduction : La construction de centrales solaires marocaines entre aide au développement et politique énergétique

---

*Qui sont donc les 1500 personnes qui travaillaient en janvier 2015, au milieu de nulle part, à la construction d'une centrale solaire dans le désert ?*

*Qui signe leur contrat de travail, les entreprises espagnoles TSK, Sener ou Acionna, les sous-traitants allemands ou Acwa Power le leader saoudien du consortium ?*

*Pourquoi ne croise-t-on aucun employé de la firme Acwa Power dans les bureaux à Ouarzazate ou à Rabat ?*

*Qui est le véritable propriétaire de cette centrale ?*

*Pourquoi les banques de développement européennes et internationales avancent plusieurs milliards de dollars pour cette centrale ?*

*Pourquoi avoir choisi la technologie solaire à concentration (CSP) ?*

*Quels types d'acteurs a nourri en premier les grands espoirs qui sont à l'origine de cette méga centrale ?*

*Ces questions que se pose spontanément l'apprentie chercheuse en arrivant sur le terrain donnent un léger tournis au sein duquel prennent racine les questionnements de recherche. Après 11 h de bus pour arriver à Ouarzazate, les informations obtenues en entretien sur le site de la centrale m'amènent à passer plusieurs coups de téléphone à Madrid pour tenter de contacter l'un des principaux sous-traitants de la centrale que je viens d'avoir sous les yeux. Ce terrain ne ressemble pas seulement à l'étude ethnographique des rites d'une tribu de haut-fonctionnaires qui imaginent, chéquier à la main, leur prochaine ruée vers l'or du désert. Ils n'en sont qu'un point de départ, ce terrain ressemble plus à un jeu de piste complexe, multiscalaire et opaque qui voit circuler des financements internationaux importants et dont j'ai tenté de restituer le fil d'Ariane dans ces pages.*

L'écologie n'est pas la porte d'entrée privilégiée de la recherche en sciences sociales sur les terrains du Maghreb et du Moyen-Orient. Cependant, ces pays subissent les mêmes contraintes et jouissent des mêmes opportunités (si ce n'est davantage) face aux grands enjeux que posent le changement climatique et l'urgence écologique. L'enjeu géopolitique de l'électricité, de par sa territorialité, est souvent sous-estimé, bien qu'il soit crucial pour la stabilité et la stratégie

d'un pays<sup>1</sup>. L'État marocain est un des rares pays du monde arabe à s'être investi de manière remarquable dans le développement durable. Le royaume ambitionne d'augmenter la capacité de production électrique éolienne et solaire avec un objectif de 52% d'énergies renouvelables dans le mix marocain en 2030. L'action publique (Thoenig 1985) est structurée sur un mode centralisé autour de la construction de méga-centrales (2000 MW pour une dizaine de sites de production). Pour financer ces projets de plusieurs milliards d'euros chacun, l'aide au développement est mobilisée ainsi que l'investissement privé. Les projets sont conduits sous forme de partenariats public-privé où le consortium privé apporte une partie de l'investissement. L'autre partie du financement (70 % environ) provient de l'aide publique au développement dans le cadre de prêts bonifiés. La taille des projets et les modalités d'investissements restreignent le nombre et le type d'acteurs pouvant participer à cette action publique. Contrairement aux initiatives « par le bas », ou participatives, d'où émergent certaines actions publiques dans le développement durable, le développement du marché des énergies renouvelables au Maroc est mis en œuvre de manière verticale et profondément institutionnalisée. Cette thèse a pour but d'exposer l'articulation entre le mode de développement de ces centrales et la présence des grandes entreprises étrangères, des institutions politiques euro-méditerranéennes et de l'aide au développement ainsi que l'intermédiation forte par un ensemble d'experts et de lobbyistes internationaux.

Mon objet se limite aux acteurs impliqués dans les projets de centrales du plan solaire marocain. J'entends par acteurs les institutions de financement, les entreprises participant au contrat d'élaboration, de construction et d'exploitation des centrales, ainsi que les organisations qui ont un impact direct sur les instruments politiques concernant ces centrales. Parmi ces acteurs, je prends en considération également les groupes d'intérêts, les consortiums industriels, les experts et consultants juridiques, techniques et économiques, ainsi que les membres des agences de développement et des administrations des États impliqués directement dans ces projets (Maroc, Espagne, France, Allemagne et Arabie saoudite).

Pour cela, je m'appuie simultanément sur la sociologie de l'action publique pour analyser en détail les « formalités<sup>2</sup> » et les instruments mis en œuvre, et sur l'approche et les méthodes d'étude de terrain de l'anthropologie du développement. Enfin, je mobilise les études en sciences de gestion et en sociologie économique sur la finance et les partenariats public-privé. Cette introduction a pour objectif de présenter la démarche utilisée pour traiter le sujet, mais aussi l'articulation des cadres conceptuels mis en œuvre.

---

<sup>1</sup> L'auteur rappelle comment dans certains contextes de conflit comme celui du cas palestinien, l'électricité « peut-être une arme stratégique et non une marchandise » « loin de se réduire à des enjeux de gestion technique et financière à l'échelle des opérateurs sectoriels, constitue un enjeu géopolitique sous-estimé au Proche-Orient. » p14 (Éric Verdeil 2008)

<sup>2</sup> Boris Samuel à la suite des auteurs tels que J. Guyer, M. Certeau, B. Hibou, définit les formalités comme : « Une formalité est un objet ou un acte technique ou administratif auquel est conféré le pouvoir d'agir sur le réel, dans une logique instrumentale, en disciplinant les comportements, ou en jouant un rôle d'intermédiation entre les acteurs en présence. » (Boris Samuel 2013)

## Comprendre l'énergie dans la trajectoire longue marocaine.

L'histoire de l'énergie au Maroc est intimement liée à l'histoire économique du pays<sup>3</sup>. La consommation d'énergie commence à augmenter au moment de la pré-industrialisation, pendant le protectorat français dans les années 1920. Dans un pays massivement rural, le bois est la première ressource énergétique, mais l'apparition de l'industrie minière (phosphate) entraîne la création des premières infrastructures électriques. Dès le début, l'électricité est produite sous un mode centralisé et privilégiant l'hydroélectricité en raison du coût du combustible élevé au Maroc pour les centrales thermiques (Saul 2002). En 1924, la société anonyme française Energie Électrique du Maroc (EEM) est créée pour produire l'ensemble de l'électricité<sup>4</sup> marocaine qu'elle revendra en gros<sup>5</sup>. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est le montage entre le gouvernement marocain, la société des Chemin de Fer Marocain (CFM) et la société anonyme (la répartition du capital en 1924<sup>6</sup> est telle que : les CFM en détiennent 50 %, les banques 15 %, les constructeurs 15 %, les entrepreneurs 15%, les consommateurs 5%). Dans ce montage, l'implication du gouvernement est prévue par la convention<sup>7</sup> qui garantit avant tout<sup>8</sup> les profits des actionnaires privés. Malgré un compte d'exploitation déficitaire à partir de 1942, les apports du gouvernement marocain, permettent à Energie Électrique du Maroc d'offrir à ses actionnaires<sup>9</sup> un taux de profit entre 14% et 38% (Saul 20Ibid.).

Le Maroc a eu une trajectoire très différente de ses voisins (l'Algérie et la Tunisie qui connaissent une transformation par le passage aux énergies de stock, d'abord le charbon puis l'hydrocarbure) puisque jusque dans les années 60, la part d'hydroélectricité est plus importante que la part thermique dans la production marocaine. Cependant, la consommation d'énergie est supérieure à la fameuse règle d'or utilisée pour prévoir les besoins de créations d'infrastructures selon un doublement de la demande d'électricité tous les dix ans. Énergie Electrique du Maroc créée régulièrement de nouvelles infrastructures de production de l'électricité, notamment grâce aux apports du gouvernement marocain. Dans la perspective des investissements nécessaires pour faire face à la demande exponentielle d'énergie, Énergie Electrique du Maroc augmente régulièrement son capital, par incorporation de réserves, de souscriptions en espèces et de

---

<sup>3</sup> Sur le lien entre croissance et énergie, voir les travaux de Gaël Giraud (Giraud 2015; Giraud 2016; Giraud 2014a; Giraud 2014b; Giraud 2014c; Acurio Vásconez et al. 2015)

<sup>4</sup> Une double mission est attribuée à Énergie Electrique du Maroc : la production d'électricité notamment en hydroélectrique tout en les conjuguant au besoin d'irrigation agricole. En échange de ce service d'utilité publique et de surveillance, les tarifs Energie Electrique du Maroc sont garantis par le gouvernement marocain contre les pertes d'exploitation. (Saul 2002)

<sup>5</sup> Dès les débuts, la production électrique est prévue pour les industries minières du phosphate et au Chemin de Fer du Maroc, puis à la Société Marocaine de Distribution d'eau de gaz et d'électricité qui approvisionne les villes de Casablanca et Rabat.

<sup>6</sup> Modifié en 1954, les CFM en détiennent 34 %, les banques 4,5 %, les constructeurs 1,24 %, les 1,22 %, la SMD 0,2 % et la ville de Casablanca 7,5 %. Le public en possède 51,3 %. (Saul 2002)

<sup>7</sup> « Appliquée depuis 1924 la convention amplifie les excédents et comble les déficits » Saul Samir, « L'électrification du Maroc à l'époque du protectorat », *Outre-mer*, 2002, vol. 89, n° 334, p. 491-512. PP 510

<sup>8</sup> Les prix élevés d'Énergie Electrique du Maroc sont considérés comme néfastes pour le développement économique du Maroc par les critiques p508 (Saul 2002)

<sup>9</sup> Voir en annexe 2, la liste des participants à la société Energie Electrique du Maroc réalisée par l'Historien Saul Samir

nombreux emprunts obligataires sur la place de Paris. Par ailleurs, la société contracte des emprunts auprès du Crédit national et des avances à long, moyen et court terme auprès de diverses banques et sociétés. Pendant la période d'après-guerre, les charges financières deviennent le premier poste des dépenses.

À la fin des années 60, on remarque deux transformations majeures : la première concerne l'équilibre énergétique du pays, la seconde le passage d'un monopole à un autre. D'une part, en 1973, on constate une inversion dans la répartition des sources d'énergie, les centrales thermiques fournissent alors la majeure partie de la production électrique. D'autre part, le passage à un système électrique thermique coïncide avec le moment de l'industrialisation d'après-guerre et la création de l'établissement public Office National de l'électricité (ONEE<sup>10</sup>) qui remplace<sup>11</sup> Énergie Electrique du Maroc (EEM).

**Figure 1 Photographie du bâtiment d'Énergie Electrique du Maroc devenu aujourd'hui le siège de l'ONEE**



Source : Amania Dany, ÉNERGIE ÉLECTRIQUE DU MAROC, <http://diaposmaroc.pagesperso-orange.fr/EEM%201ERE%20PARTIE.htm>, 2017, consulté le 8 juillet 2017.

Pour comprendre cette transition, il convient de resituer le contexte politique marocain de cette période. Avant l'indépendance des colonies européennes, entre 1944 et les années 1960 certains parlementaires, journalistes, militaires, économistes ou hommes politiques français avaient déjà tenté de diffuser « L'idéologie de la fusion euro-africaine » (Dramé et Saul 2008) pour le

---

<sup>10</sup> L'Office National de l'Électricité et de l'Eau potable (ONEE) est le regroupement en 1972 de l'Office national d'électricité créé en 1963 et de l'Office national de l'eau potable (ONEP) créé en 1972.

<sup>11</sup> « L'ensemble des biens, droits et obligations dépendant de la concession attribuée à la société " Énergie électrique du Maroc," est transféré à l'office conformément aux dispositions de la convention du 30 avril 1963 » (Grand sceau de S.M. Hassan II 1963)

développement économique<sup>12</sup>. Cet argumentaire visait à maintenir un statu quo sur la colonisation en période de contestation des colonies.

Or, au lendemain de l'indépendance, au contraire, l'état met en œuvre une stratégie interventionniste en matière industrielle, à l'instar de ce qui se passe dans les autres pays du Maghreb. L'objectif devient tout autre, puisque l'État vise alors une substitution aux importations<sup>13</sup>. L'intervention étatique<sup>14</sup> pour stimuler la croissance a pour but de se substituer<sup>15</sup> aux investissements directs étrangers et cela contribue à la formation de grands groupes publics et privés parfois en situation de quasi-monopole qui perdurent aujourd'hui (Piveteau et Rougier 2011; Hibou 1998). Omar Aloui identifie un compromis entre la création d'une « bourgeoisie nationale » aux pratiques d'accumulations rentières et une certaine efficacité économique liée aux maintiens des services par les établissements publics (Aloui 2015). C'est dans ce contexte que peut se comprendre l'histoire de l'établissement public qu'est l'Office National de l'Électricité (ONE). À partir de 1962, l'ONE acquiert le monopole de la production d'électricité au Maroc, et initie une période de 20 ans de production entièrement publique. Ceci, jusqu'à ce que la loi de 1994 autorise les producteurs indépendants<sup>16</sup>. Elle sera suivie par la Loi 13-09 sur les Énergies renouvelables, qui permet la construction de centrales éoliennes et solaires privées sur appels d'offres.

L'histoire du secteur de l'énergie marocain laisse penser que certaines caractéristiques du secteur de l'électricité connaissent une relative continuité jusqu'à la période actuelle (rôle des investisseurs privés dans la centralisation du secteur de l'énergie par exemple). La prise en compte des modalités de développement du secteur de l'énergie marocain est donc utile pour comprendre l'ancrage des transformations récentes étudiées dans cette thèse. Il est donc nécessaire de garder à l'esprit que les rapports publics/privés ont eu une tout autre signification dans le contexte colonial et de prendre en compte les transformations du secteur au lendemain de la fin du protectorat<sup>17</sup>.

Le bref historique que je viens de présenter montre pourquoi les relations entre l'Europe et le Maroc doivent être analysées en partie au regard des trajectoires longues<sup>18</sup> qui les déterminent. Les relations postcoloniales ont été largement étudiées dans la littérature américaine et indienne, notamment par les *subalterns studies* et le courant des études postcoloniales. Concernant les relations entre les pays européens et les pays du sud de la Méditerranée, ces

---

<sup>12</sup> Cette tentative prône par exemple un rapprochement entre l'Europe et l'Afrique par « *l'implantation de zones d'organisation industrielles et stratégiques africaines (ZOIA)* » (Dramé et Saul 2008)

<sup>13</sup> Par exemple, l'État marocain soutient les industries manufacturières légères pour remplacer les importations et encourage simultanément certaines exportations liées aux activités extractives.

<sup>14</sup> « *l'Office de Développement Industriel (ODI), créé en 1973 au sein du ministère du Commerce et de l'industrie, organise l'intervention massive et directe de l'État dans les affaires économiques.* » (Piveteau et Rougier 2011)

<sup>15</sup> Dans une certaine mesure, car comme je le montrerai dans le chapitre III, l'État marocain mène en parallèle des politiques d'ouvertures et d'attractivités des IDE.

<sup>16</sup> Pour une étude plus en détail de la question des concessions se reporter au chapitre IV.

<sup>17</sup> Ces questions mériteraient en soi une recherche plus approfondie que celle que nous avons vocation à réaliser ici dans le temps limité de la thèse.

<sup>18</sup> La trajectoire de l'État n'est pas comprise comme linéaire ou dans une perspective évolutionniste pour plus de détail se référer à : Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, *Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc*, Sociétés politiques comparées, 37, sept.-déc. 2015.

approches et la littérature sur le sujet ne peuvent être ignorées. Cette problématique est soulevée dans le dossier « faut-il être postcolonial ? » de la revue *Labyrinthe*. J'en retiens le postulat suivant : « Qu'il y ait un fait colonial ne doit pas empêcher d'interroger la continuité du concept, de construire une signification » (DUBREUIL 2006). Une des entrées pour analyser mon sujet était, au début de ma thèse, le rôle de l'Union européenne dans les relations qu'entretiennent les pays membres avec leurs anciennes colonies. En effet, l'Union européenne tente de devenir (ou de redevenir) un acteur influent dans les relations entre ses membres et les pays du sud de la Méditerranée dans les domaines du libre-échange et de la sécurité à partir de 1995. J'ai l'ambition dans ces travaux de traiter de l'action publique euro-méditerranéenne récente au Maroc sans la distinguer des autres politiques publiques. Néanmoins, mobiliser un appareil théorique issu du « Nord » en le confrontant à un terrain du « Sud » n'est pas anodin, aussi il n'est pas inutile de questionner la capacité de décentrement, chère à l'anthropologie, lorsque l'on veut pratiquer une sociologie de l'action publique en contexte africain. Deux risques sont cependant à prendre en compte dans les études postcoloniales et des *subaltern studies* selon J-F Bayard, d'une part le risque de réification des « subalternes » et du « Sud », et d'autre part, l'essentialisation du legs colonial. Le défaut de ces approches serait de ne pas suffisamment traiter « la formation de l'État-nation comme une des dimensions de la globalisation, y compris de l'expérience coloniale » p. 270 (Bayart et Balandier 2007).

Par ailleurs, le second écueil que je souhaite éviter touche à l'importante production d'études empiriques sectorielles se recommandant de l'action publique qui insistent pour trouver une grille d'analyse novatrice sur chaque nouveau terrain<sup>19</sup>. Celles-ci présentent le risque de systématiser une reformulation, une réinvention de l'approche de l'action publique, terriblement séduisante pour le jeune chercheur, mais potentiellement superficielle. C'est pourquoi j'adhère à l'approche de Massardier qui étudie les politiques publiques de l'Union Européenne sans recourir à une discipline ad hoc. (Massardier 2011)

À plus forte raison, je considère que la confusion entre l'objet empirique et l'outil analytique peut entraîner, dans les études de l'action publique sur les pays du monde arabe, le risque d'une « science de la similarité plutôt que de la différence » (Moisseron 2009 a) qui postulerait une inadaptabilité des concepts du Nord aux pays arabes de plus considérés abusivement comme homogènes. Ce postulat « simpliste » (Maucourant 2012) qui consiste dans certains travaux à lier systématiquement l'Islam civilisationnel, politique et religieux, se retrouve notamment chez D. North<sup>20</sup>, qui va jusqu'à considérer le monde musulman comme incompatible avec le développement et la croissance. C'est pourquoi je tente principalement de prendre en compte les particularités de l'action de l'État marocain en tant que monarchie, où la décision politique est centralisée autour d'un pouvoir de gouvernement, mais « éclatée par projet » (De Miras 2009). Ces projets sont alors conduits par des acteurs à qui le pouvoir centralisé est en partie transmis ou délégué. Je retiens donc essentiellement des courants d'études postcoloniales, le renouvellement de la question des méthodes utilisées en terrain postcolonial en anthropologie et en sociologie. Car il est d'autant plus important comme le rappelle Denis-Constant Martin

---

<sup>19</sup> Pour ne citer que deux exemples de travaux renouvelant avec succès l'étude de l'action publique en terrain africain, se référer aux travaux sur l'approche transsectorielle de l'action publique, (Eboko 2015), ou les approches des transferts des politiques publiques « la circulation des réformes » (Provini 2015)

<sup>20</sup> Douglas NORTH, *le processus du changement économique*, Éditions d'organisation, 2005.

cité in (Bayart et Balandier 2007 p 270) de « réfléchir aux manières dont, aux conditions dans lesquelles, la parole est suscitée et recueillie, aux procédures à l'aide desquelles elle est retranscrite, puis analysée pour aboutir, effectivement, à un texte ». C'est pour ces raisons que l'étude de l'action publique proposée ici se base sur deux longues observations participantes consistant en une « double ethnographie du développement » (Atlani-Duault 2009) dans l'institution publique bénéficiaire de l'aide ainsi que les institutions qui contrôlent cette aide.

Au début de ma thèse, j'ai donc postulé que les trajectoires historiques des relations des deux rives étaient déterminantes dans la formation de cette politique publique. Mes travaux n'ont certes pas invalidé ces postulats, mais ont permis de relativiser ce facteur par rapport à 1) la place du capital dans ce type de projet, 2) les types d'instruments politiques mis en œuvre et leur impact sur la forme que prend cette politique publique et enfin, 3) l'hétérogénéité des intérêts des acteurs impliqués.

### *L'État marocain et la sociologie de l'action publique : un nouveau cadre pour étudier la place du capital privé dans l'action publique*

Il m'apparaît nécessaire d'appréhender l'État comme une construction historiquement et géographiquement située, soit une forme concrète de gouvernement des sociétés qui apparaît à l'issue de processus historiques complexes. De nombreux auteurs insistent sur l'intérêt de la notion d'action publique dans le dépassement de la vision "Stato-centrée" (Massardier 2003) pour analyser la transformation de l'État au Maroc (Catusse and Vairel 2011). Je retiens des travaux sur les politiques publiques, l'observation du processus décisionnel, du fameux « who gets what, when and how ? ». Cependant, mon point de rupture avec les travaux sur les politiques publiques se situe au niveau de la démythification du volontarisme politique et de l'unicité de l'État. Dès lors que l'on considère que l'État n'est pas l'acteur unique des politiques publiques, il est possible d'étudier les relations de pouvoirs et de dominations entre les acteurs impliqués dans l'action publique. En sus de ce changement de regards et de focale, s'ajoute une transformation des politiques publiques. En effet, comme de nombreux travaux l'ont montré pour d'autres terrains, la préférence du terme action publique correspond aussi à une évolution des types de politiques publiques. Ce changement s'observe principalement sur trois points au Maroc : (1), leur construction par une grande diversité d'acteurs publics et privés (2) le dépassement de leur cadre national (3) la transformation des formes d'intervention de l'État, le passage d'un État régalien à un État régulateur.

La sociologie politique de l'action publique permet de comprendre la transformation du Maroc dans ses interactions externes. Je retiens comme principale grille d'analyse, comme nous y invite P. Hassenteufel, une analyse focalisée sur les ressources, les représentations et les intérêts des acteurs inscrits dans chacun des contextes. Pour comprendre la trajectoire historique de l'État marocain, il faut donc le replacer dans la dynamique euro-méditerranéenne qui fait suite



à cette période des années 60 à 90, soit un mélange d'interventionnisme étatique pour stimuler l'investissement privé et une tentative d'indépendance par rapport aux puissances européennes.

Dans les années 90, comme nous l'avons vu, le Maroc rentre dans une phase de libéralisation, avec les débuts de privatisations du secteur de l'énergie et l'apparition des termes « bonne gouvernance » et « développement durable » dans le langage des institutions internationales. À partir de cette période, les relations entre le Maroc et l'Europe se renouvellent et en 1995, l'Europe lance le processus de Barcelone. Il s'agit dans une certaine mesure de la concrétisation de l'idée des années 60 de « fusion euro-africaine » avec l'ambition du processus de Barcelone de créer une zone de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée.

À partir de là, il est important de distinguer l'étude de la « Gouvernance » et l'étude de l'action publique. Dans les deux cas, ces termes permettent de penser l'action des autres acteurs dans la politique publique, mais ils ne sont pas synonymes. L'État est ici entendu au sens wébérien tel que consacré dans la célèbre formule :

*« L'État est cette communauté humaine qui, à l'intérieur d'un territoire déterminé [...] revendique pour elle-même et parvient à imposer le monopole de la violence légitime »*  
<sup>21</sup>( Weber 1919) p124

La sociologie de l'action publique est un cadre conceptuel qui permet d'étudier le concept de gouvernance. Le terme « gouvernance » est amplement utilisé par les acteurs dans les documents officiels portant sur le développement des énergies solaires en Méditerranée<sup>22</sup>. En

---

<sup>21</sup> On retiendra ici qu'il ne s'agit pas de définir l'État par ses finalités, ni même par son utilisation de la violence, mais bien par l'exercice de son droit à la violence.

<sup>22</sup> Sélection des documents officiels utilisant le terme de gouvernance :

-Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, 2014, *Projet de loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé*, s.l.

-BEI, 2004, *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé* (PPP, s.l., Banque européenne d'investissement.

-Consortium ADE/COWI, 2014, *Evaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc*, s.l.

-EEAS EUROPA, 2014, *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales* - document\_conjoint\_fr.pdf, [http://eeas.europa.eu/morocco/docs/document\\_conjoint\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf), 2014, consulté le 11 novembre 2014.

-ENPI, 2014, MED-REG II – *Régulateurs de l'énergie*, [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=329&id\\_type=10&lang\\_id=469](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=329&id_type=10&lang_id=469), 2014, consulté le 3 décembre 2014.

-ENPI, 2010, *Préparer le terrain pour le Plan Solaire Méditerranéen*, [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=389&id\\_type=10](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=389&id_type=10), 2010, consulté le 3 décembre 2014.

-EU Neighboud info centre, 2010, MED-EMIP – *Coopération dans le domaine de l'énergie*, [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=92&id\\_type=10&lang\\_id=469](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id=92&id_type=10&lang_id=469), 2010, consulté le 25 novembre 2014.

-IPEMED et OME, 2013, *Vers une Communauté euro-méditerranéenne de l'énergie*, Passer de l'import-export à un nouveau modèle énergétique régional, s.l

-OCDE, 2011a, *Compétitivité et développement du secteur privé: Maroc 2010*, OCDE., Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

-OCDE, 2011b, *Investissement pour le développement* - OCDE, s.l.

-OCDE, 2007, *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, s.l., ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES.

ce qui me concerne, après avoir pris comme « sujet » au tout début de mes travaux « la gouvernance des projets d'énergie renouvelable en Méditerranée », je me suis détachée des travaux sur la « Gouvernance » en tant que catégorie d'analyse ou « objet » existant en soi. À mon sens, en l'absence de cette distinction et en cas d'utilisation comme synonyme de « politique », certains travaux sur le sujet sont empreints de normativité, en science de gestion ou en sociologie. Cela explique pourquoi, la notion de gouvernance, fait débat et peut être considérée comme un concept ambigu, puisque n'étant pas une véritable d'analyse. Cependant ce terme apparaît comme un des concepts-clefs du développement au côté de ceux d'environnement, de société civile, comme le rappelle Jean Cartier-Bresson :

*«Aujourd'hui, on ne parle plus « d'échange inégal » ou de « politique industrielle » et beaucoup moins « d'ajustement structurel », ou de « stabilité macroéconomique », mais « lutte contre la pauvreté » et « développement durable » font irruption avec « empowerment », « capabilities » et « gouvernance ». (Cartier-Bresson 2009 p5)*

Ce changement de vocabulaire permet de contrer temporairement les oppositions puisqu'il est difficile d'être « contre le développement durable » ou « pour l'augmentation de la pauvreté » P5 (*Ibid.*). Ces concepts, loin de pouvoir être considérés comme inopérants sont omniprésents dans le discours tout comme la pratique du développement.

*« La gouvernance, à priori, c'est un mot fourre-tout. Mais en balayer l'existence d'un revers de la main, sous prétexte qu'il ne renverrait qu'à une simplification politique de la réalité, n'est d'aucune aide, si l'on veut tenter de dépasser les stéréotypes en cours et d'apporter quelques éléments de réflexion aux soucis des observateurs et des professionnels de l'aide au développement au Sud. Ce terme, désormais omniprésent, légitime des interventions puissantes en matière de changement social dans les pays du Sud. De quels sens est-il porteur dans les politiques d'aide au développement ? » (Atlani-Duault 2005a p.1)*

Faire l'impasse de l'analyse de « la gouvernance », au prétexte qu'elle est avant tout un des éléments d'une rhétorique sur le changement politique utilisée de manière idéologique, c'est prendre le risque de se cantonner seulement à une analyse du discours<sup>23</sup>. Aussi, il semble nécessaire d'étudier dans une perspective critique les concepts et pratiques qui se cachent derrière l'utilisation constante de ce terme au-delà du concept de « bonne gouvernance » comme nous y invite J-Y Moissoner :

*« La “bonne gouvernance” vient, à point nommé, remplir et synthétiser un faisceau de problèmes et de problématiques nouvelles qui se posent à la Banque mondiale : dépasser les politiques d'ajustement structurel dont l'échec est patent, accompagner la vague de décentralisation et de privatisation, contourner les États des pays en*

---

-UfM secretariat, 2015, *Énergie et Action pour le Climat*, <http://ufmsecretariat.org/fr/energy-and-climate-action/>, 2015, consulté le 23 juin 2016.

<sup>23</sup> Ce qui fut cependant nécessaire pour la déconstruction de la vision selon laquelle la gouvernance serait une « anti-politics machine » Ferguson 1990, notamment à travers la problématisation des choix techniques, et de la « fabrication » de l'expertise

*développement en favorisant d'autres acteurs, dont les ONG, mettre l'accent sur des notions de transparence, d'accountability, d'efficacité, tout en insistant sur la démocratie comme condition du développement. » (Moisseron 2009b, p.8)*

L'utilisation du terme de gouvernance est antérieure à son instrumentalisation<sup>24</sup> pour légitimer les réformes conduites par les institutions de Bretton Woods. Il vient du terme *gubernantia* lié à l'idée d'orientation des conduites. L'apport de la sociologie de l'action publique au thème de gouvernance est en rupture avec ce que Ferguson nomme "anti-politics machine" (Ferguson 1990) ou d'une conception de la gouvernance qui permettrait des solutions purement techniques et donc « neutres ». C'est pourquoi au-delà des nombreuses limites de l'étude de ce terme polysémique et idéologiquement connoté j'ai considéré que son étude en science sociale est nécessaire à un champ d'études sur le monde arabe au sens de J-Y Moisseron 2009 d'une « science interprétative fondée sur les études de terrain » (*Ibid.*).

Le Plan Solaire Méditerranéen est en constante évolution depuis le lancement en 2008 et le début de ma thèse en 2012. Aussi, les représentations des différents acteurs qui participent à la construction des Plans Solaires Méditerranéen et Marocain (et aux négociations) impactent nécessairement la mise en œuvre et ses finalités. C'est pourquoi j'étudie les stratégies d'appropriation de la définition d'intérêt général. Dans ce cadre, je considère également que les « représentations et la création de normes deviennent elles-mêmes l'enjeu de négociations » (*Ibid.*) pour les États tout comme les think-tanks, les ONG, les organisations de la société civile. Ainsi, au-delà de la banale conclusion que des représentations différentes entraînent des conflits d'intérêts, il me semblait intéressant de questionner la construction du PSM en tant que compromis entre les logiques d'une pluralité d'acteurs à l'instar des plans d'électrifications classiques<sup>25</sup>. En d'autres termes, la gouvernance reviendrait à mobiliser une série d'acteurs qui ont des intérêts contradictoires, mais qui sont obligés de construire ensemble un cadre général. Pour ce faire, ils utilisent des concepts qui permettent de réduire les contradictions. Par exemple, en parlant de gouvernance, cela permet de ne pas trancher entre les représentations différentes (la hiérarchie entre les acteurs, le type de légitimité : démocratique, royale, religieuse, technocratique) en continuant à travailler dans un cadre général commun : la gouvernance du Plan Solaire Méditerranéen. J'ai donc analysé dans un premier temps ce cadre commun en m'appuyant sur les travaux critiques de la gouvernance. La manière dont ce terme est traité par les chercheurs de l'APAD<sup>26</sup>, et par certains auteurs des sciences sociales<sup>27</sup> me

---

<sup>24</sup> À partir de 90 la banque mondiale instaure la « bonne gouvernance », en 2005, la France la « gouvernance démocratique » et enfin l'Union européenne proposent ce sens un modèle des bonnes pratiques de développement.

<sup>25</sup> Thomas P. Hughes, "L'électrification de l'Amérique : les bâtisseurs de systèmes", in Culture technique No10, juin 1983, pp. 21-29. L'auteur montre comment le processus d'électrification de l'Amérique est le fait de trois protagonistes que sont Thomas Edison, Samuel Insull et Mitchell respectivement inventeur, gestionnaire et financier.

<sup>26</sup> Pour ces auteurs, la notion de gouvernance une fois débarrassée des connotations idéologiques de la « bonne gouvernance » et « d'une conception fortement normative et instrumentale de la gouvernance, définie, selon la formule la plus puissamment vulgarisée, comme "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development" (World Bank, 1992 : 1) 1. Envisagée à la fois comme le problème et la solution de la crise des États africains et de l'échec des politiques d'ajustement structurel ».p4 (Blundo, 2002)

<sup>27</sup> Lautier B.2010, *l'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement, économie et institution*, N°14, P 41- 65

paraît utile pour observer ce nouveau mode de régulation de la société et de coordination des acteurs, ceci à différents niveaux de gouvernement. En ce sens l'étude de l'utilisation du terme gouvernance permet de décrypter :

*« des mutations au sein des démocraties occidentales qui mettent en évidence une crise de "gouvernabilité" : l'émergence d'acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère traditionnelle du gouvernement, et qui pourtant jouent un rôle dans la conduite des affaires publiques, nouant des relations complexes (d'antagonisme, de complémentarité, de simple juxtaposition) avec l'État ». (Blundo 2002) p.3.*

Ma compréhension de ces travaux et de l'approche de la sociologie de l'action publique me permet d'aborder les pratiques de l'État tout en tentant de ne pas essentialiser celui-ci. Au début, je me posais donc les questions suivantes : les multiples facettes du PSM sont-elles un moyen de mobiliser un maximum d'acteurs ? Chacun des acteurs a-t-il rajouté sa pierre ou le PSM a-t-il été conçu pour les englober ? Et dans ce cas, par qui et comment ? Le projet s'est-il construit sur une série d'interdépendances entre les divers intérêts privés/publics, développeurs/bénéficiaires, Nord/Sud ? Les logiques de ces acteurs étant différentes, cela peut-il expliquer les problèmes de gouvernance ? Y a-t-il un conflit d'intérêts à vouloir faire du développement une politique industrielle marocaine servant les intérêts européens ? Le problème est-il que des intérêts différents nécessitent un compromis ou est-ce l'absence de hiérarchisation entre ces intérêts qui pose question ?

En définitive, il ne s'agit pas de donner une définition de la gouvernance, mais au contraire de montrer les différentes conceptions qu'en ont les acteurs et comment ils l'articulent avec d'autres concepts tels que le développement, la compétitivité et la rationalité entrepreneuriale<sup>28</sup>. L'un des objectifs au début de la thèse était d'étudier plus en profondeur ces différentes conceptions de la politique pour voir quelles étaient celles qui dominaient les autres, et leurs conséquences. Il s'agissait dès le début de questionner les notions de pouvoir et de domination au sens de Weber, non pas seulement en étudiant les décisions politiques rétrospectivement ou la présence des acteurs sur la scène du discours, mais surtout, à travers un terrain long, en tentant d'établir qui faisait autorité, qui sont les experts, qui sont les acteurs les plus impliqués, qui mobilise les ressources nécessaires en termes de financement, mais aussi en termes de ressources humaines, etc. La question de la domination et de son exercice est largement étudiée par les auteurs que je cite, mais également dans d'autres courants de recherche que je ne mobilise pas dans mes travaux. Je ne tenterais pas ici d'en faire un état de l'art exhaustif, ce qui semblerait bien ambitieux sur une question aussi fondamentale et centrale dans les travaux de sciences humaines. De plus, cette question, bien que très travaillée, est appréhendée de façon profondément évolutive en fonction des périodes et des contextes. Je tenterais donc d'apporter à partir d'un travail de terrain empirique une mise en lumière des transformations et des singularités de l'exercice de la domination traversant l'aide au développement en me restreignant au secteur des énergies renouvelables au Maroc.

---

<sup>28</sup> Dans ce cas la rationalité est associée à une finalité spécifique : la rentabilité économique.

## La mise sur agenda du Plan Solaire Marocain : objet technique et objet institutionnel

L'historique du secteur marocain de l'électricité que je viens d'exposer n'est pas seulement utile pour contextualiser mon objet de recherche en montrant l'historicité de la complexité des rapports public/privé, il permet surtout de construire mon approche de l'État et du pouvoir. À travers, la contextualisation de la seconde période qui commence avec la création du Plan Solaire Méditerranéen, j'illustrerai le second questionnement transversal à cette thèse : la place de la technicisation, de l'instrumentation et des divers modes de gestion dans la fabrication de l'action publique.

### *L'enjeu de l'action publique solaire au Maroc pour les pays européens*

Depuis la crise économique de 2008, les fonds consacrés à l'aide au développement en provenance de la Rive-Nord s'amointrissent alors que les besoins de financement des infrastructures explosent dans les pays du Sud<sup>29</sup>. L'influence de l'Europe est aujourd'hui fortement concurrencée par l'émergence de nouveaux acteurs que sont notamment la Chine et les pays du Golfe. Le cas du financement de la centrale d'Ouarzazate s'inscrit dans le contexte général de l'augmentation des investissements directs étrangers (IDE) en provenance des pays du Golfe en 2012 et 2013, car, si l'Europe pèse toujours pour 45% en nombre de projets, son influence est de plus en plus menacée par les investisseurs des régions émergentes (ANIMA & MIPO 2013). Il s'agit donc pour l'Europe et la France de créer de nouveaux modes de coopération dans l'optique de soutenir leurs entreprises du secteur des énergies renouvelables à l'export. Suite à la chute du marché européen des énergies renouvelables due au moratoire sur le tarif de rachat des électrons,<sup>30</sup> l'enjeu de l'export est devenu petit à petit incontournable pour la survie du secteur en Europe. En cela, la participation à la planification de la transition énergétique méditerranéenne est un axe politique majeur des pays de l'UE, qui favorise la mise en œuvre de plans solaires régionaux et nationaux.

Depuis 2008 et le lancement du Plan Solaire Méditerranéen (PSM) de l'Union Pour la Méditerranée (UPM), on observe une mobilisation extraordinaire d'acteurs sur le thème du développement des énergies renouvelables en Méditerranée. Cette action publique mobilise l'ensemble des pays membres de l'Europe et des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) au travers de l'UPM ainsi qu'au travers du financement les bailleurs de fonds internationaux (banques publiques d'aide) et plus discrètement les fonds souverains des pays du Golfe. En outre, la sphère privée est fortement mobilisée à chaque phase du processus de l'action publique. La gouvernance de cette action publique implique donc non seulement les

---

<sup>29</sup> : "Annual needs for electricity amount to US\$46 billion per year in MENA" Estache, A. (2013). The state of infrastructure and employment creation in the Middle East and North Africa. Retrieved from [http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/9780821396650\\_CH02](http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/9780821396650_CH02)

<sup>30</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. (2013). *Quels sont les tarifs d'achats applicables ?* Retrieved August 08, 2014, from <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Quels-sont-les-tarifs-d-achats>

administrations des différents États impliqués, mais également des acteurs privés tels que les experts et les grands consortiums industriels (OME, DESERTEC, MEDGRIG).

Le Plan Solaire Méditerranéen est le projet phare de l'Union Pour la Méditerranée. Cette nouvelle institution est lancée par Nicolas Sarkozy lors d'une grande cérémonie au Grand Palais en 2008. Cela coïncide avec le projet de loi sur les énergies renouvelables de la Commission Européenne. Cette directive a pour objectif une part de 20% d'énergies renouvelables dans le mix énergétique à l'horizon 2020. Dans le même temps, en 2009, la fondation allemande DESERTEC crée un volet industriel à travers la société DESERTEC Industriel Initiative (DII). DII est chargée pour sa trentaine d'actionnaires et de partenaires industriels de faciliter la création d'un marché des énergies renouvelables produites dans les déserts. Puis en 2010, la 8e conférence à Valence de la FEMIP (facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat) de la BEI était couplée à la réunion ministérielle organisée par la présidence espagnole sur le Plan Solaire Méditerranéen. Enfin, la même année, nous observons au Maroc, la création de Masen, une société publique chargée de mettre en place le plan solaire national marocain et de gérer les appels d'offres des partenariats public-privé.

La mise en œuvre des grands projets solaires en Méditerranée n'est pas un objet d'études circonscrit et figé dans le temps, c'est un processus dynamique à divers niveaux de gouvernement. Pour la désigner et la penser, je reprends la conception de Lascoumes et Le Galès :

*« parler de « mise en œuvre » est une facilité pour désigner un ensemble d'activités hétérogènes, cognitives et normatives, combinant des dynamiques internes aux organisations et un ensemble de négociations externes ». p56 (Lascoumes et Galès 2012)*

La « mise en œuvre<sup>31</sup> » n'est donc pas le seul fait des autorités marocaines chargées de la construction des centrales, elle comprend donc l'ensemble des acteurs qui participent à cette action publique. Pour pouvoir l'étudier, les auteurs invitent à nous concentrer sur les relations entre ces acteurs :

*« l'étude des individus en interactions, des échanges, des mécanismes de coordination, de formation de groupes, des jeux de normes. Des conflits deviennent alors nécessaires pour saisir la portée de l'action en elle-même et des systèmes sociaux autonomes qui définissent progressivement leurs propres règles d'action ». (Lascoumes et Le Galès 2004b)*

Les grands projets solaires en Méditerranée sont mis en œuvre par une hétérogénéité d'acteurs. Il est donc intéressant d'observer comment tous ces acteurs mettent en œuvre des projets touchant aux prérogatives de l'État, à un service d'utilité publique et à des enjeux stratégiques, particulièrement en Méditerranée dans le secteur de l'énergie, notamment si l'on garde à l'esprit les guerres pour le pétrole de ces dernières décennies. À l'instar de Lascoumes et Le Galès, je

---

<sup>31</sup> La définition la plus précise que je retiens de « mise en œuvre » est celle de JG Pabioleau qui écrit que la mise en œuvre est un « processus au cours duquel des acteurs sociaux et des ressources sont mobilisés pour réaliser les objectifs d'une Politique publique » (JG Pabioleau, 1982)

porte une attention particulière à l'interprétation des contraintes extérieures par l'agence marocaine Masen, mais aussi à la façon dont ils jouent avec les règles du jeu pour maximiser leur chance de définir les objectifs de cette action publique.

*« L'espace d'appropriation de la mise en œuvre est vaste, souvent peu structuré et laissant libre cours aux jeux de pouvoirs organisationnels internes. Les objectifs et les priorités que les acteurs se donnent se cumulent de façon peu coordonnée, une priorité venant s'ajouter aux précédentes (...). C'est pourquoi les routines, les enjeux les plus sensibles localement et les façons habituelles de faire ont autant de poids que les injonctions hiérarchiques et la pression supposée des urgences sociales » p56 (Lascoumes et Galès 2012)*

Cette hétérogénéité dans la mise en œuvre ne se traduit pas par des clivages tranchés, aussi la distinction entre acteurs privés/public, Nord/Sud, producteur/importateur, expertise/décision politique doit faire l'objet d'une objectification et d'une étude ethnographique avant toute tentative d'analyse. Pour étudier les « rôles » de chacun des types d'acteurs, il n'est pas possible de s'en tenir à leur fonction formelle. Par exemple, que peut-on comprendre de la présence du consortium DII de Desertec aux réunions de l'Union pour la Méditerranée ? Quel est exactement le pouvoir attribué et obtenu par les « parties prenantes » ? Pour cela, l'étude des techniques de gouvernement et des instruments employés permet de distinguer l'impact de chacun des acteurs et surtout de prendre en compte l'ensemble des expressions de l'action publique dans une perspective la plus large possible.

Pour « saisir l'État par ses pratiques », il ne suffit pas d'évaluer rétrospectivement les actions effectivement mises en œuvre, mais d'étudier les processus qui y aboutissent (ou non). Ce processus gagne à être compris à l'aide des différents travaux qui proposent de prendre en compte le rôle politique des objets techniques<sup>32</sup>. Plus particulièrement, je me réfère aux travaux sur "l'instrumentation de l'action publique" qui renvoient à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Weber avait posé les fondements des questionnements sur l'utilisation des instruments incarnant une rationalité légale formelle dans son analyse de la bureaucratie. Par la suite Michel Foucault montrait le rôle central des « procédures techniques », dans « l'art de gouverner ». C'est-à-dire que pour Foucault, l'instrumentation permet d'orienter les « relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes » (Lascoumes 2004). Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ces choix.

---

<sup>32</sup> Pour en savoir plus sur les objets techniques de l'économie voir les principaux travaux de M. Callon, de B. Latour et sur les objets techniques de l'économie les travaux de Boris Samuel *SAMUEL BORIS, 2013, La production macroéconomique du réel Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe, Institut d'Étude du Politique, s.l.* ou sur la carrière des objets techniques Appadurai Arjun, 1988, *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective, s.l., Cambridge University Press, 350 p.*

*« L'instrumentation de l'action publique s'exprime à la fois à travers les obligations (accords diplomatiques) et les rapports financiers (subventions, investissements et prêts concessionnels). C'est pourquoi l'instrumentation nous permet de révéler une théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernant/gouverné. Les néo-institutionnalismes se sont intéressés aux instruments pour mettre en évidence les changements des politiques publiques (Hall, 1993), notamment lorsque le changement d'instrument n'est initialement pas un changement d'objectif ». (Lascoumes & Le Galès 2004)*

En effet, dans cette perspective l'instrumentation est bien un enjeu politique, d'autant plus lorsque l'action publique se définit par ces instruments, à l'instar de l'apparente technicité de la politique de développement des énergies renouvelables dans les pays du Sud et de l'Est de la méditerranée (PSEM). La sociologie de l'action publique est utile pour saisir l'action d'acteurs moins visibles dans l'action publique tels que ceux rattachés à la famille royale, la fondation Mohamed VI pour l'environnement, le fonds de développement Hassan II pour le développement économique ou les fonds associant les fonds des monarchies des pays du Golfe, ou encore d'autres acteurs plus classiques tels que les banques de développement (AFD, WB, BEI, KFW, BAD) ou encore les groupes industriels qui interviennent financièrement (Acqua Power, Engie, Siemens) tout comme dans la conceptualisation (DII, MEDGRID et la fondation Desertec) de l'action publique.

***L'une des plus grandes centrales solaires du monde construite dans l'un des pays le plus dépendant énergétiquement : un enjeu technique ?***

Si l'instrumentation politique est primordiale pour comprendre le développement des énergies solaires au Maroc, il ne s'agit pas de nier les contraintes ou les principes techniques qui structurent celle-ci. La transition énergétique par les technologies solaires ou éoliennes et le financement des centrales de plusieurs milliards d'euros sont traversés par des déterminants dont il est nécessaire de prendre connaissance, avec lesquels l'observation participante permet de se familiariser et d'acquérir une compréhension technique et opérationnelle limitée. Je tente de montrer ici les éléments fondamentaux de la transition énergétique de manière à en avoir un aperçu plus global qu'à travers le seul scope de la sociologie.

La transition énergétique en Méditerranée incarne un enjeu politique majeur, tant pour les autorités du Sud que pour les gouvernements de l'Union Européenne. Le Plan Solaire Méditerranéen (PSM) est un « idéal consensuel »<sup>33</sup> essentiel à l'Union Pour la Méditerranée. Le contexte politique de la région renforce les discours sur l'urgence de l'action politique : en effet, tant les réformes de l'État, que les partenariats ainsi que les budgets de l'aide au développement n'ont pas réussi à empêcher l'augmentation des inégalités dénoncées lors des

---

<sup>33</sup> Questions à dimension universelle sur lesquelles il ne peut qu'y avoir consensus (lutte contre la pauvreté ou le changement climatique) (Lavigne Delville 1998a)



« printemps arabes ». De plus, la croissance démographique et économique des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranéenne entraîne une forte augmentation des besoins, particulièrement en infrastructures. En effet, selon l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (OME), la demande énergétique devrait augmenter de 4,8% par an d'ici 2020 sur les rives Sud et Est, contre 1,3% au Nord, et la demande d'électricité de 6,0% contre 1,7% au nord. La consommation d'énergie par habitant est actuellement considérablement plus faible au Sud qu'au nord de la Méditerranée. Cependant, les facteurs de croissance étant nettement plus forts, en raison, surtout, de la croissance démographique et de la convergence du niveau de vie entre les deux rives, les pays du sud et de l'est de la Méditerranée devront doubler leurs capacités de production.

Ce constat pose inévitablement la question de la sécurité de l'approvisionnement en hydrocarbures et de la dépendance énergétique des pays membres de l'Union Européenne, ainsi que de certains pays fortement dépendants comme le Maroc. À ces premières observations, s'ajoute l'importance des enjeux environnementaux et climatiques affectant la région. Il est à souligner que le bassin Méditerranéen est un « *hot spot* » du changement climatique, connu comme l'une des régions les plus vulnérables au monde. Selon le GIEC, une hausse des températures de 2 à 3°C est à prévoir dans la région à l'horizon 2050<sup>34</sup>. Par ailleurs, les fonds consacrés à l'aide au développement en provenance de la Rive-Nord s'amoinissent alors que les besoins de financement des infrastructures explosent dans les pays du Sud<sup>35</sup>.

*« La croissance économique a connu une nette accélération durant la décennie 2000-2010 avec un taux de croissance moyen du PIB de 5 %. Malgré une amélioration de ses indicateurs sociaux, le Maroc doit faire face à de nombreux défis structurels : taux de chômage élevé, enclavement du monde rural, ressources naturelles fragiles et limitées. Pour y répondre, le Maroc s'est doté d'ambitieux plans sectoriels à l'horizon 2020. »<sup>36</sup>*

Pour augmenter la capacité de production du Royaume et pour répondre à ces enjeux de manière « ambitieuse » comme le souligne l'Agence Française du Développement (AFD), l'État marocain, sous l'impulsion du Roi Mohamed VI, s'est lancé dans une politique de développement des énergies renouvelables. À la fin des années 2000, deux politiques sont mises en oeuvre en parallèle. Le premier volet développé par l'établissement public ONEE (monopole étatique pour la distribution, la production et le transport d'énergie) inaugure plusieurs grands parcs éoliens. Le second volet de la politique énergétique amorce un « plan solaire marocain » et la construction de cinq grandes centrales solaires. La technologie solaire choisie pour les deux premières centrales est moins connue du grand public que le photovoltaïque. En effet cette technologie appelée *Concentrated Solar Power CSP*<sup>37</sup> est utilisée depuis 1984<sup>38</sup> pour des

---

<sup>34</sup> Plan Bleu. (2008). *Étude sur le changement climatique et énergie en Méditerranée*.

<sup>35</sup> "Annual needs for electricity amount to US\$46 billion per year in MENA" Estache, A. (2013). *The state of infrastructure and employment creation in the Middle East and North Africa*. Retrieved from World Bank [http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/9780821396650\\_CH02](http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/9780821396650_CH02)

<sup>36</sup> « L'AFD au Maroc ». 2016. Consulté le juillet 1. <http://www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/maroc/afd-maroc>.

<sup>37</sup> Le terme anglais est utilisé dans la plupart des documents français. Il pourrait se traduire par technologie à chaleur concentrée.

<sup>38</sup> La centrale SEGS Solar Energy Generating Systems en Californie

centrales de grandes tailles. Les premières centrales CSP avaient une capacité installée de plusieurs dizaines de mégawatt, en 2016 les centrales marocaines Noor I et II dépasseront les 300 MW. Le CSP, la technologie privilégiée dans les centrales marocaines est donc très différente du photovoltaïque, mais toutes deux permettent de capter l'énergie du soleil et de la transformer en électricité. Le solaire thermodynamique, appelé CSP (pour Concentrated Solar Power), est un type de technologie solaire qui consiste à transformer la lumière du soleil en chaleur en utilisant des miroirs pour concentrer les rayons. L'énergie thermique est ensuite utilisée pour produire de la vapeur qui entraîne une turbine (tout comme dans une centrale électrique nucléaire, au gaz ou au charbon). L'avantage de ce procédé est de pouvoir stocker la chaleur et de générer de l'électricité lorsque le soleil ne brille pas. Dans les deux premières centrales marocaines, la chaleur des rayons du soleil est concentrée par un système de miroirs paraboliques sur des capteurs thermiques.

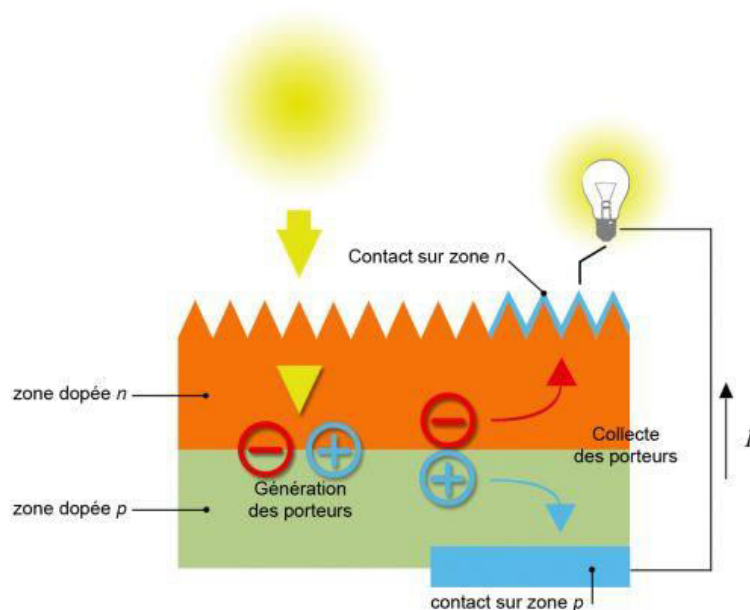
Figure 2 photo de la centrale Noor 1



Photo : Marie GERIN-JEAN

En ce qui concerne la technologie photovoltaïque (PV), la conversion de l'énergie solaire en électricité se fait directement par l'intermédiaire d'un matériau semi-conducteur comme le silicium. Lorsque la lumière du soleil frappe les cellules, le silicium sépare les porteurs de charge positive et négative, produisant un courant. À la différence du CSP, le photovoltaïque ne permet pas de solutions de stockage efficaces pour le moment.

Figure 3 Constitution d'une cellule photovoltaïque



Source CEA

Au Maroc, l'énergie photovoltaïque est peu développée pour deux raisons. La première tient au fait que le taux d'électrification est devenu très bon suite à l'effet du PERG<sup>39</sup>, qui permit d'atteindre un taux de villages ruraux électrifiés de 98% en 2013 alors qu'en 1990, le taux d'électrification rurale ne dépassait guère 14%. Ce développement centralisé, c'est-à-dire connecté au réseau électrique national, ne laisse qu'une faible place au photovoltaïque qui était perçu comme plus adapté à une production décentralisée et déconnectée du réseau. De plus le photovoltaïque n'ayant pas été l'une des solutions techniques choisie lors des premiers appels d'offres, il n'est quasiment pas développé dans le cadre réglementaire pour les énergies renouvelables mises en place en 2009 par la loi 13-09. Les décrets d'applications permettant une exploitation en moyenne et basse tension, plus propice au photovoltaïque<sup>40</sup> dans une perspective décentralisée, n'ont été promulgués qu'en 2014.

Les deux technologies sont défendues par deux argumentaires différents. Dans le cas du CSP, le premier argument est la possibilité de stocker l'énergie et donc de fournir les consommateurs lors des pics de consommation-nuit. Cette technologie a donc été choisie dans la perspective d'une vente d'une partie de la production à l'Europe (comme nous le détaillerons dans les chapitres consacrés aux politiques européennes et aux consortiums industriels DESERTEC). Deuxièmement, la fabrication des miroirs paraboliques du CSP aurait pu<sup>41</sup> être locale.

Nous verrons que ces choix technologiques recouvrent avant tout des dimensions politiques et économiques qui débouchent sur de véritables choix de société au sens donné par A. Gras dans son ouvrage « le choix du feu »<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Le PERG est le programme d'électrification rurale lancé en 1990 au Maroc.

<sup>40</sup> Selon le président de TEMASOL entreprise marocaine d'équipement photovoltaïque (Semmaoui 2014)

<sup>41</sup> Pour plus de détail voir le dernier chapitre de la thèse où la question de la création d'emplois au Maroc est développée.

<sup>42</sup> Gras A., *Le choix du feu – Aux origines de la crise climatique*, Fayard, 2007

## *Import/export d'objets institutionnels à travers la Méditerranée*

Au côté des objets techniques, l'étude de mon objet de recherche implique de saisir les objets institutionnels et leurs mutations. J'observe dans le secteur de l'énergie un processus d'élaborations et de transformations des cadres réglementaires (directive EU 2009, les trois lois pour les énergies renouvelables au Maroc, certification, élaboration des cahiers des charges) et de convergence normative notamment au travers de l'expertise et de l'assistance technique. Dans le cadre de l'action du plan solaire marocain, on observe que la dynamique d'institutionnalisation, au sens où les règles et les procédures se précisent, entraîne une complexification des relations de pouvoir et produit en définitive un changement dans les comportements chez les acteurs qui les ont générées et/ou intégrées. Pour certains sociologues des organisations comme W. Powel et P. Di Maggio le processus d'institutionnalisation n'est pas neutre et contribue à la structuration des relations de pouvoir et des intérêts en déterminant quelles sont les ressources mobilisables, où, comment et par qui.

*« Certains acteurs particulièrement « puissants », au sens wébérien, tentent d'organiser ou de modifier les règles (loi, directives...) en fonction de leurs intérêts » (Lascoumes & Le Galès 2012), p.99*

Le processus d'institutionnalisation de ce secteur se traduit par exemple par plusieurs phénomènes significatifs tels que la création de l'agence Masen, l'allocation de ressources financières à la Société d'Investissement Energétique, SIE (actionnaire à 25% de Masen) par des fonds saoudiens, ou encore l'implication de la banque mondiale, de l'AFD, et de la KFW au travers de l'assistance technique au sein de Masen dans l'élaboration des cahiers des charges des appels d'offres des centrales comme je l'explique dans la partie II de cette thèse.

Pour questionner les raisons de ce processus d'institutionnalisation et ses origines, il est utile de mobiliser le courant de recherche s'intéressant aux transferts institutionnels<sup>43</sup> et aux notions d'eupéanisation. Le transfert est compris en tant que « mécanisme comme un processus de transfert de connaissances et d'instruments attachés à l'action publique d'un système politique à un autre » (Saurugger et Surel 2006a). Ces travaux s'intéressent aux impacts de l'élargissement de l'Union européenne sur les « intérêts, sur les identités et sur le pouvoir relatif des acteurs et des institutions » (*Ibid.*) dans les pays « importateurs » nouveaux entrants. Pour s'inscrire complètement dans ce courant de recherche, il aurait fallu davantage systématiser l'identification des sources, des modalités et des résultats des transferts. Cependant, je partage plusieurs questionnements auxquels je donne des éléments de réponse dans les chapitres de cette thèse : dans le chapitre 4 je montre pour quelles raisons les membres de Masen ont permis le passage de la « start-up » à celui de la structure. J'ai montré dans le chapitre 2 comment les intérêts divergents entre les acteurs sont l'objet d'une bataille pour le contrôle de la transformation du secteur de l'énergie marocain. Toute la seconde partie détaille quel type de modèle contractuel (le partenariat public-privé) est l'objet d'un transfert et par quels moyens.

---

<sup>43</sup> Pour les fondements théoriques de ce courant, voir les travaux de David Dolowitz et David Marsh

Concernant la place de l'individu dans l'institution, mon approche se rapproche également pour partie de celle employée par les travaux sur les transferts de politiques publiques (Saurugger et Surel 2006b; Saurugger et Surel 2006 a; Russeil 2014; Diaz 2015; Massardier 2011) qui peuvent notamment s'intéresser à la sociologie des élites pour cibler les conditions propices à « l'import-export » des « systèmes modèles ». Le point qui m'intéresse particulièrement, c'est la façon dont la nature plurielle des acteurs est prise en compte dans ces travaux :

*« Personnel politique et personnel administratif, entrepreneurs politiques et experts, partis politiques et groupes de pression, think tanks, institutions gouvernementales ou organisations non gouvernementales sont susceptibles de prendre part aux transferts de politiques [Dolowitz, 2000 ; Jacoby, 2000<sup>44</sup>]. Les échanges, la diffusion des idées sont en particulier favorisés par les réseaux informels de spécialistes, d'experts, de scientifiques de policy--makers[Dolowitz,2000 ;DeJong,LalenisetMamadouh2002 ] : entrepreneurs ou passeurs jouent alors un rôle essentiel. » (Russeil 2014) P.645*

En définitive, mon approche se situe entre la démarche des études de transferts<sup>45</sup> qui s'attachent à tracer la circulation des politiques publiques <sup>46</sup> et une autre démarche sur les instruments politiques, les techniques de gouvernement et comment ils sont appropriés, adaptés et co-construits en fonction des contextes socio-historiques dans lesquels les pratiques bureaucratiques et l'investissement des normes par les acteurs mobilisent des dimensions politiques spécifiques (SAMUEL 2013; Hibou 2013b; Hibou 2014; Hibou 2011; Pierru 2014)..

### *Depuis 2013, fin du consensus technique*

Jusqu'en 2013, le consensus technique est maintenu autour du Plan Solaire Méditerranéen et des instruments qu'il propose (instrument de marché, exportation d'électricité par l'article 9 de la directive européenne, partenariats public-privés). Entre 2008 et 2013, l'Union Pour la Méditerranée produit un « travail institutionnel » pour construire un document-cadre établissant les bonnes pratiques appelées le *Master Plan*. Les autorités marocaines, notamment Masen

---

<sup>44</sup> Dolowitz David P., *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA ?*, Buckingham, Open University Press, coll. « Public Policy and Management », 2000.

Jacoby Wade, *Imitation and Politics. Redesigning Modern Germany*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2000.

<sup>45</sup> Au sens donné par Saurugger et Surel « *en liaison avec les transformations observées dans les processus de définition des problèmes comme dans les modes de décision publique, plusieurs travaux se sont intéressés aux formes contemporaines de changements de l'action publique, en insistant sur les mécanismes de transferts de politique publique. Fondées sur le constat que les réformes sont souvent liées à des pressions extérieures ou à des « inspirations » provenant d'autres niveaux de gouvernement, ces recherches récentes montrent en particulier que les transformations actuelles de l'action publique sont bien souvent le fait d'importations plus ou moins fidèles et plus ou moins maîtrisées de techniques ou de principes d'action puisés ailleurs.* » (Saurugger et Surel 2006b)

<sup>46</sup> T. Delpeuch, *l'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*, Question de recherche, n 27, CERi, décembre 2008 et Y Dezalay et B ; Garth, *La mondialisation des guerres de palais : restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et « chicago boys »* Paris, Le seuil, 2002

suivent ce processus en appliquant et s'appropriant certain pan entier du PSM. Le Plan Solaire Méditerranéen tout comme le Plan Solaire Marocain ont la particularité en tant que politiques de développement et politiques environnementales, de combiner plusieurs « idéaux consensuels »<sup>47</sup>. En effet, il est difficile d'être contre la préservation de l'environnement tout comme personne ne veut s'opposer à la lutte contre la pauvreté. Les représentations classiques de l'environnement et du développement renvoient incontestablement à des questions mobilisatrices, à des préoccupations à dimension universelle sur lesquelles il ne peut qu'y avoir consensus. Par exemple, le rare cas où un dirigeant s'est montré ouvertement défavorable aux politiques environnementales correspond aux récentes prises de position du président D. Trump sur l'accord de Paris, mais ce dernier s'est empressé de nuancer sa position par l'annonce de la construction du mur-frontière avec le Mexique en panneaux photovoltaïques<sup>48</sup>. Les pragmatismes économique et écologique arrivent à tenir tous deux dans l'espace du consensus. Cependant, ce sont dans le même temps des notions fortement polysémiques, porteuses de définitions et d'acceptions variées qui recouvrent donc de multiples représentations et logiques. À l'instar de la gouvernance, tout le problème est de savoir ce que l'on met derrière. Chacun des acteurs participe à la gouvernance d'une politique pour le développement et l'environnement, mais peut ne pas en avoir la même définition. Par conséquent, l'environnement comme le développement, en même temps qu'ils suscitent une variété de significations, produisent des "malentendus productifs" (Arditi 2004). En ce sens, cette flexibilité des significations rend possibles des avancées<sup>49</sup>, des évolutions, des consensus partiels, impossibles si chaque acteur énonçait formellement ce qu'il entend. Pour questionner les relations entre cette pluralité d'acteurs à travers la sociologie de l'action publique et de la socio-anthropologie du développement, nous partons du postulat qu'il existe un écart entre les discours et les pratiques du développement :

*« ce qu'on dit d'un projet de développement, pour le concevoir, le mettre en place, le formater ou le modéliser, le financer, le légitimer, n'a que peu de rapport avec ce que ce projet devient dans la pratique, une fois arrivé à ses destinataires finaux. »  
p.733 (Olivier de Sardan 2001)*

Les anthropologues jouent donc un rôle permanent de « rappel au réel », « Vous annoncez ceci, or il se passe cela, qui est toute autre chose... » Le travail de terrain a pour but de saisir les représentations et de les mettre en perspectives par rapport aux pratiques des individus.

---

<sup>47</sup> Lavigne Delville P., (1998), « Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface » in Rossi G., Lavigne Delville Ph. et Narbeburu D. dir. Sociétés rurales et environnement, GRET/REGARDS/KARTHALA, pp. 381-394

<sup>48</sup> Pour comprendre l'étendue de ce consensus, on peut voir comment ce « pragmatisme de D. Trump vis-à-vis de l'écologie » est expliqué par exemple par Bertrand Piccard qui a réalisé un tour du monde en avion solaire (Solar impulse) pour promouvoir des projets d'énergie renouvelable et notamment les méga-centrales d'Ouarzazate voir : 2017, *Les nouveaux rêves d'Icare avec Bertand Piccard*, Paris, France radio (coll. « Demain la veille France Inter »).

<sup>49</sup> Entretien avec ALLAL Houda, 2012, Entretien Semi-directif-Directrice Observatoire Méditerranéen de l'énergie, Paris

*« Bref, au-delà de la dichotomie facile entre "développeurs" et "développés", une multiplicité d'acteurs, très divers, qui ont chacun leurs propres logiques, leurs propres intérêts, leurs propres représentations. » p 385 (Lavigne Delville 1998b)*

Ce constat nous amène à penser qu'au-delà du consensus ou des controverses, il existe un débrayage<sup>50</sup> dans le discours du PSM, puisque nous assistons à une transformation du projet lors de sa mise en œuvre. Il est alors possible de questionner les modèles (politiques dans notre sujet) à partir non pas d'un débat disciplinaire, mais à partir des incohérences internes à ce modèle par l'étude des pratiques et des impacts de l'action publique.

Cependant, mes travaux ne cherchent aucunement à évaluer les projets de centrales solaires au Maroc. D'une part cela est déjà réalisé par nombre de consultants embauchés par les acteurs impliqués dans cette action publique, d'autre part, les critères d'évaluation de réussite ou d'échec sont au cœur de mon analyse. L'évaluation des politiques d'aides au développement connaît actuellement une augmentation exceptionnelle. Une part importante des chercheurs en science sociale participe à leurs évaluations qu'elles soient économiques, environnementales ou sociales. L'évaluation est considérée ici comme une représentation, un point de vue, une construction sociale de la problématique politique<sup>51</sup>, du diagnostic et des moyens à mettre en œuvre que je cherche précisément à analyser. En effet, mes travaux s'appuient sur des observations participantes tant au Maroc qu'au sein des institutions européennes et ont pour but d'analyser les pratiques<sup>52</sup>.

Je montrerai dans les chapitres suivants pourquoi le processus institutionnel n'est pas linéaire. Le consensus, s'il semble fonctionnel pour maintenir le processus de gouvernance pendant plusieurs années, ne fonctionne pas comme un « bâillon »<sup>53</sup> suffisant pour effacer les effets de la concurrence des États et autres acteurs.

Tout comme pour le processus de Barcelone, les institutions présentent des bilans mitigés dans le partenariat euro-méditerranéen (Moisseron 2011b; Moisseron 2005 a; Moisseron 2005b; Bessis 2005; Hibou 2003b). Dans les premiers chapitres de cette thèse, nous essaierons de saisir ce qui perdure au-delà des enveloppes qu'incarnent le temps de leur courte vie les différentes institutions. Aussi derrière le consensus technique autour des plans solaires, l'étude des conflits permet de mettre en perspective plusieurs questions qui ne sont pas traitées dans l'espace du consensus : quel est le degré de légitimité démocratique du consensus sur le Plan Solaire

---

<sup>50</sup> Laville Delville écrit également que « Toute opération de développement est ainsi une "arène", où "des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mus par des intérêts (matériels et symboliques) plus ou moins compatibles", autour des enjeux (matériels, politiques, symboliques, etc.) liés au projet et tentent, en fonction de leurs capacités, d'infléchir le projet à leur profit, directement ou indirectement. Le résultat d'une intervention n'est jamais exactement ce qui était prévu, la conséquence logique d'une série d'actions programmées en objectifs et activités : c'est le fruit, toujours contingent, d'un processus d'interactions et des jeux d'acteurs, les "dérives" étant en fait quelque chose de "sociologiquement normal", le prix à payer pour réduire le décalage initial de logique entre les objectifs du projet et les intérêts des populations. » 1998, P385.

<sup>51</sup> Voir à ce sujet les travaux récents tels que : Lemoine Benjamin, 2016, *L'ordre de la dette*. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché, La découverte., Paris, (coll. « Sciences humaines »), 308 p.

<sup>52</sup> Bien que Weber n'a jamais utilisé le terme acteur, je souhaite désigner ici les conduites de vie, les phénomènes de quotidianisation (Groschehin 2002)

<sup>53</sup> Pour appréhender le consensus, se reporter aux travaux de Bruno Lautier (Lautier 2010)

Méditerranéen ? À quelle utilisation est dédiée cette énergie verte ? Est-il certain que ce qui «est bon pour le développement est bon, tout simplement »<sup>54</sup>. À qui sert ce consensus ? De quel développement parlons-nous ? La croissance de la demande d'énergie est-elle remise en cause ? Ces questions permettent de montrer que derrière la notion « neutre » et « consensuelle » de gouvernance ou de transition énergétique se cache une multitude de conceptions idéologiques éventuellement discutables, telles que le bien-fondé d'une gouvernance laissée au marché<sup>55</sup>, ou de l'importation des normes et des cadres réglementaires de l'Union Européenne. Le PSM, présenté comme procédure ou institution pacificatrice et porteuse d'ordre, ne serait-il pas également porteur de mise en ordre, de gouvernementalité, de rapport de force, voire de domination ?

### **En 2015, mise en œuvre des centrales solaires : consécration des Partenariats Public-Privé**

Les parcs éoliens et les centrales solaires sont lancés entre 2008 et 2015 sous forme de partenariat public-privé ou BOOT en anglais (*Built Own Operate and Transfert*). Ils préfigurent dans le secteur des énergies renouvelables la loi de 2015 généralisant les partenariats public-privés<sup>56</sup>. La principale nouveauté des PPP est le préfinancement des projets par le privé. L'entreprise tire ensuite ses revenus du public sur une période de 25 à 50 ans. L'État ou les collectivités rémunèrent l'entreprise pour la construction, le financement et l'exploitation de l'infrastructure sous forme de loyer ou de rachat à prix fixe de l'ensemble de la production.

#### *Crédibilisation des deux partenariats*

Le dénominateur commun de ces différentes scènes de mobilisation d'acteurs (Maroc, UPM, Desertec...), c'est leur contribution à crédibiliser et à faire la promotion de deux types de partenariats. D'une part, le partenariat euro-méditerranéen est l'objet de nombreux « rituels d'autocongratulation » tels que le qualifie Béatrice Hibou dans ses travaux (*Ibid.*) et d'autre part, le « partenariat public-privé ». Nous analysons dans quelle mesure ces instruments visent à renforcer la dynamique d'institutionnalisation des relations nord-sud au travers des procédures et des modes de gouvernances propres à l'Union européenne.

---

<sup>54</sup> LAVIGNE DELVILLE Philippe, 1998, « Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface » dans *In Rossi G., Lavigne Delville P. et Narbeburu D., GRET/REGARDS/KARTHALA.*, Paris, p. 381-394.

<sup>55</sup> Comme proposé dans le premier scénario de gouvernance. « *Dans ce scénario, la circulation de l'information et la coordination des acteurs sont confiées au marché* » Pages 44 à 45 Laffitte, M., Charpin, J., Massou, F., Trink, C., & Palat, P. (2009). Rapport sur le Plan Solaire Méditerranéen

<sup>56</sup> Ministère des finances marocain, Promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de Partenariats Public-Privé, <http://www.finances.gov.ma/fr/SitePages/actualite.aspx?itemId=1324>, consulté le 19 novembre 2015.



Plus spécifiquement, comment le partenariat public-privé est mis en avant comme le principal moyen de parvenir au financement de projets d'infrastructures, a fortiori pour les énergies renouvelables dont la rentabilité économique est systématiquement mise en balance avec la notion d'intérêt général.

L'étude des contrats de PPP n'est pas réservée aux juristes. Les PPP proposent un mode de mise en ordre particulier de la société. La formalisation par les contrats ne fige pas ces rapports, leur construction et leur application sont l'objet de négociation, d'interprétation et de contournement. De plus, le contrat organise les rapports entre les acteurs, mais une partie des relations de pouvoir échappe à la formalisation<sup>57</sup>. Par exemple, le contrat ne saurait rendre compte du rôle des « experts » qui participent à la rédaction des cahiers de charge des centrales, ou encore de la place des consultants qui assistent le décideur public dans la sélection des adjudicataires.

En arrivant sur le terrain, je ne travaillais pas sur les PPP, je m'intéressais aux rapports public-privé sans avoir pour autant connaissance de l'existence d'un terme, ou même d'une forme de formalisation contractuelle de ces relations. Cependant contractualisation ne veut pas dire mise en évidence des rapports de pouvoir qui découlent de ce rapport. Aussi c'est petit à petit, à mesure que ma connaissance du terrain et à mesure de l'apprentissage des savoirs spécifiques qui le composent, que l'objet PPP est apparu. Plus tard, mes recherches de cadres conceptuels et méthodologiques m'ont amenée à m'intéresser aux analyses de réseau, notamment telles que développées par E. Lazega au CSO. Cette piste méthodologique fort intéressante ne fut pas retenue pour ces travaux présentés dans la thèse, d'une part parce que l'approche fut découverte trop tardivement alors que l'utilisation systématique de questionnaire implique de s'inscrire dans ce type de démarche dès les débuts d'une thèse et d'autre part parce que la catégorisation des nombreux types d'acteurs que j'observe aurait constitué à mon sens une variable explicative trop déterminante. Je considère qu'une grande partie de l'analyse présentée dans cette thèse discute les frontières entre les types d'acteurs observés à partir d'un travail qui ne peut s'appuyer que sur des méthodes qualitatives de type observation participante. Il se trouve que E. Lazega a lui aussi tenté d'appliquer sa méthodologie aux partenariats public-privé. Son article a le mérite de montrer que :

*« plus que de réorganiser les liens entre les secteurs public et privé, le Contrat de partenariat intensifie les liens du côté du secteur privé et appauvrit les rencontres avec le secteur public qui se retrouve dépendant d'acteurs plus éloignés du cœur de métier (conseil et formation) » (Penalva-Icher et Lazega 2013).*

Aussi, bien que je n'aie pas poursuivi avec l'utilisation de ce cadre conceptuel et méthodologique cette piste m'a permis d'embrasser la littérature<sup>58</sup> sur les Partenariats public-privé qui me semble-t-il, manque d'études basées sur une approche de terrain. Parmi ces

---

<sup>57</sup> À ce sujet on peut se référer à la formule d'Émile Durkheim « *tout n'est pas contractuel dans le contrat* » et les débats qui suivirent sur la nature de ces éléments non contractuels (un préalable, un résultat, un coût de transaction... » cité in (STEINER 2012)

<sup>58</sup> Voir à ce sujet les travaux (Campagnac et Deffontaines 2013a; Perrot 2016; Deffontaines 2013; Chauchefoin et Sauvent 2010; Petitot 2010; Bensaid et Marty 2013)

lectures que je mobilise, les travaux de Gerry Desfontaines (Campagnac et Deffontaines 2013a; Deffontaines 2013) montrent l'intérêt d'une lecture de sociologie politique, et sociologie économique sur les PPP. C'est paradoxalement ces lectures qui m'ont permis de comprendre comment utiliser au mieux mes données d'observations participantes et comment traiter les données « techniques » sur le financement des centrales comme un véritable matériau permettant non seulement de comprendre les mécanismes qui régulent formellement les rapports entre les acteurs, mais également comme un matériau permettant de comprendre comment ces acteurs se forment une vision commune et un argumentaire cohérent pour légitimer leur action.

## Problématisation de la recherche

---

La transition énergétique tient une place privilégiée dans les relations de l'Europe avec ses voisins du Sud. Dans ce cadre, le Plan Solaire Méditerranéen est le projet phare de l'Union Pour la Méditerranée de 2008 à 2013. Cette action publique est construite dans un système de *multi-level governance* (Hooghe 2002) qui réunit les 43 États membres de l'Union Pour la Méditerranée et les banques d'aides au développement. Il constitue ainsi un objet pertinent pour comprendre les relations de pouvoirs euro-méditerranéennes. Le plan solaire marocain est la première déclinaison nationale de ce plan méditerranéen. Il vise le développement des énergies renouvelables jusqu'à 52 % dont environ 14% de solaire de la production d'électricité totale du Maroc à l'horizon 2030<sup>59</sup>, alors que le royaume est actuellement dépendant à 97 % des importations étrangères pour l'ensemble de sa consommation énergétique. Depuis 2008, les enjeux politiques de l'emploi et du remboursement des dettes légitiment une action publique qui perpétue les schémas de développement préexistants (quête de croissance du PIB, financiarisation, flux de capitaux « verts »). Ces schémas de développement ne sont pas étrangers à une crise économique majeure dans les pays les plus développés<sup>60</sup>. Or, d'un autre côté, on observe que les questions de l'augmentation des inégalités et de la répartition des richesses sont l'une des explications des crises politiques dans les pays arabes et dans les pays du sud de l'Europe. La répartition des ressources énergétiques n'est pas anodine, car elle fait écho à un second enjeu, celui des questions climatiques et des intérêts économiques des décideurs en capacité de peser dans la lutte contre le changement climatique.

L'apport de la sociologie nous permet de comprendre que la transition écologique doit être analysée à travers les modes d'interventions politiques. Il ne s'agit pas d'un problème technique, mais d'un problème essentiellement politique qui traduit et met en œuvre une nouvelle façon d'organiser le pouvoir et ses régulations entre l'État, les acteurs, la société civile, les territoires, ici entre l'Europe et la Méditerranée

*« L'énergie n'est souvent perçue que dans sa dimension technique. Les énergies renouvelables sont ainsi fréquemment appréhendées comme de simples substituts aux énergies fossiles qu'elles sont censées remplacer dans le système technique et social actuel. Leur capacité à satisfaire cet objectif est d'ailleurs, souvent à juste titre, mise en doute. Les énergies renouvelables exigent en effet des systèmes techniques, politiques, économiques et sociaux radicalement différents de ceux dans lesquels évoluent les énergies fossiles et nucléaires. Elles n'ont de sens et d'avenir que dans un cadre institutionnel nouveau, conduisant notamment à une réappropriation de la question énergétique par les citoyens et à une décentralisation de son exploitation. C'est d'ailleurs là que réside leur principal enjeu pour notre société. » p.1 (Raineau 2011)*

---

<sup>59</sup> MASEN. (2010). Les grands axes de la politique énergétique du Maroc. Retrieved August 08, 2014, from [http://www.Masen.org.ma/?Id=12&lang=fr#/\\_](http://www.Masen.org.ma/?Id=12&lang=fr#/)

<sup>60</sup> (Lemoine 2016; ATTAC et BASTA 2015; Collectif des économistes Atterrés 2013)

Dans mes travaux, je montre que la thèse d'un affrontement Nord/Sud dans un projet d'énergie de plusieurs milliards dans un pays en Africain ou du Moyen-Orient, a fortiori qui implique des technologies et des financements étrangers, n'est pas suffisante pour comprendre les importantes mutations du rôle de l'État<sup>61</sup>. Je m'inscris moins dans l'approche sur les transferts des politiques publiques ou de la dépendance que dans l'optique de l'étude des pratiques d'appropriations et d'extraversions opérées par les acteurs marocains dans le cadre d'une action publique multiniveau.

Une fois ces enjeux posés, la problématique de cette thèse est de comprendre comment le rôle de l'État évolue avec l'émergence d'une gestion néolibérale de l'action publique au travers du développement des énergies renouvelables au Maroc.

Cette problématique de la transformation de l'État par ses modes d'action engendre un ensemble de questionnements s'articulant autour de la nature de l'action et de la nature des relations qu'entretient l'État avec les autres acteurs. On peut d'abord se demander si on peut parler de privatisation dans le développement des énergies renouvelables au Maroc. Quel est le rôle joué par les états impliqués dans cette action publique, comparé à un plan de développement d'énergies conventionnelles ? Après la révolution managériale de l'aide au développement, la bureaucratie néolibérale ne transforme-t-elle pas l'aide par la contractualisation d'objectif commun avec les entreprises privées et les acteurs financiers ? Que devient la notion de domination à l'heure de la gouvernance ? Les stratégies nationales sont-elles prépondérantes dans un contexte de mondialisation de l'économie autour de la notion de concurrence ? Les instruments politiques de financement (prêts concessionnels, dons, fonds propres dans un projet, création d'entreprises) de ces projets d'infrastructures ayant forte une visibilité, sont-ils un marqueur potentiel du changement dans les stratégies nationales des pays européens et du Golfe ? Quelle est la capacité de l'État marocain à réguler l'économie dans un objectif de transition écologique et sa propension à perpétuer l'état de monopole du marché de l'énergie par les groupes à forte puissance capitalistique ?

## **Les deux principales hypothèses de la recherche**

- 1) Les instruments et les outils de gestion de l'aide au développement des centrales solaires au Maroc transforment les modes d'action de l'État et sont porteurs d'une nouvelle rationalité dominante.**

Cette hypothèse s'appuie sur les travaux et les concepts que j'explicité ici sur les rapports de dominations et de l'instrumentation. Les instruments politiques qui participent à la création des centrales solaires marocaines sont produits dans le cadre du Plan Solaire Méditerranéen (label,

---

<sup>61</sup> L'État est entendu tant qu'institution géographiquement et historiquement située et non comme une abstraction universalisable.

financement, programme d'assistance technique...) ou dans le cadre de l'aide au développement (prêt conditionné aux programmes de réforme, prêt bonifié conditionné au PPP, assistance technique pour réalisation de cahier des charges).

Ils participent à l'institutionnalisation et à la bureaucratisation du secteur des énergies renouvelables au Maroc. Tant l'institutionnalisation que l'instrumentation de l'action publique ne sont pas neutres et engendrent une transformation des rapports de pouvoir entre les acteurs. Ces stratégies et ces instruments politiques mis en œuvre dans une action publique questionnent la construction du rôle de l'État. Ces instruments politiques ont une forte composante technique, dans ce contexte il peut exister des rapports de domination masqués par le consensus technique.

Les instruments politiques permettent d'imposer une rationalité particulière par rapport à d'autres. L'instrumentation de cette dernière peut engendrer un rapport de domination au sens donné dans la définition suivante :

*« la domination résulte du recours à la puissance pour obtenir l'exécution de décisions par une personne ou un groupe » et « celui qui domine exerce une contrainte sur la conduite d'autres personnes » (Rivière 2007) p.247.*

À partir de cette définition, il est possible de discuter cette notion au regard des nombreux travaux qui ont traité de la question. La domination n'est pas forcément coercitive, mais exprime un rapport d'asymétrie sociale entre dominants et dominés (Hibou 2011). L'obéissance est généralement consentie si le pouvoir est considéré comme légitime. La domination structure l'ordre social et politique, cependant les dominants n'ont pas besoin de recourir constamment à la force pour exercer leur suprématie puisque les dominés ne remettent pas en question celle-ci constamment. Cette dernière peut être intériorisée ou symbolique. Pour Marx, la domination est exercée par la classe qui contrôle l'État et qui impose sa propagande<sup>62</sup> et son idéologie<sup>63</sup> sur la société entière. Herbert Marcuse reformule le concept d'aliénation et y intègre le lien avec la technocratie comme la « soumission morbide aux lois technocratiques du marché et de l'économie ». Cette perspective pose un regard critique sur les techniques de gouvernement et se pose en opposition avec l'idée qu'elles peuvent être neutres et objectives, idée qui détermine une partie des hypothèses présentées dans cette thèse.

Par ailleurs, l'apport de Foucault permet de comprendre que le pouvoir et la domination ne doivent pas être dissociés des formes de résistance et d'adaptation créée en réaction à ceux-ci. Dans une certaine mesure, cela fait écho aux apports du concept d'extraversion de J-F Bayard.

---

<sup>62</sup> Définition in Propagande (cf. annexe concept et notion) : ensemble d'actions publiques exécutées par une institution ou une organisation destinée à faire agir et penser d'une certaine manière la population visée. Devenu péjoratif, ce terme est maintenant remplacé par des euphémismes tels communication institutionnelle, publi-information. Toute propagande s'appuie sur une idéologie. Les choix proposés sont toujours présentés comme les seuls raisonnables (voir les discours dominants sur la scène médiatique et politique lors du référendum de Maastricht et du référendum sur la constitution européenne) et l'unique bonne option entre deux extrêmes pareillement redoutables. L'article de Bourdieu et Boltanski sur la production de l'idéologie dominante reste aujourd'hui encore l'une des plus lucides mises en lumière de ce procédé. (L. Beauguitte).

<sup>63</sup> J'entends par idéologie un système cohérent de représentation et d'explication du monde sans qu'il soit l'objet d'une réflexion critique. Toute idéologie se pense comme le seul discours explicatif valide. (L. Beauguitte)

Je postule que les travaux sur la domination ont permis d'affiner la compréhension de cette notion par exemple avec la double distinction entre commandement et capacité de commandement chez Weber et la distinction des trois types de domination. La distinction entre domination et pouvoir est elle aussi utile à la conceptualisation de ces rapports. Je n'utiliserais pas directement la notion de pouvoir telle qu'utilisée par Hannah Arendt, lorsqu'elle oppose la violence au pouvoir en la dissociant de la notion de domination. Mes travaux ont précisément pour but d'identifier les rapports de domination (sans les essentialiser et en tentant de ne pas exagérer leur place) dans des situations où des acteurs sont pourtant considérés comme « libres et aptes à commander et à obéir ». Ces formes d'organisation sont présentées comme consensuelles, égalitaires, mais restent coordonnées pas des acteurs possédant la capacité d'imposer une violence légitimée par la souveraineté. Il s'agit également d'observer les rapports de pouvoir dans le cadre du contrat entre l'Etat et des parties privées, illustrées ici par le contrat de partenariat public-privé. Ainsi, en raison de ces postulats, je me détacherai des théories questionnant le pouvoir et la souveraineté dans la lignée des théoriciens contractualistes.

Aussi la conception du pouvoir utilisée ici s'attache essentiellement à rendre compte des formes de pouvoir où l'obéissance<sup>64</sup> est librement consentie, et plus précisément les formes concrètes de pouvoir bureaucratique. Ainsi, l'objet est moins de définir les différentes relations de pouvoirs et d'établir le classement des vainqueurs et des perdants que de comprendre comment l'institutionnalisation des formes de pouvoirs permet à un certain ordre social et politique de dominer.

Enfin je postule que les formalités, comprises dans une acception large<sup>65</sup> et pouvant correspondre aux instruments politiques (Lascoumes et Le Galès 2004b) et aux outils de gestions (Chiapello et Gilbert 2013 a), ont un rôle à jouer dans la création et le maintien des rapports de pouvoir. Dans cette conception du pouvoir, la légitimité est issue d'un « récit fictionnel » ou d'un « imaginaire » selon Castoriadis, dont l'épicentre est la revendication de « rationalité ». Les formalités sont donc à rapprocher de la conception disciplinaire du pouvoir de Michel Foucault qui repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus. Dans cette perspective les travaux de Boris Samuel et de Béatrice Hibou ont montré tout l'intérêt des travaux empiriques sur cette question, non pour valider ou mettre en catégorie l'un des différents idéaux types de la domination définis par Weber (bureaucratiques patrimoniaux, féodaux, charismatiques), mais plutôt pour problématiser les cas concrets que nous étudions. En d'autres termes, ma première hypothèse découle des travaux de Lascoumes et le Galès, Hibou ou Foucault sur l'étude de la bureaucratisation, d'institutionnalisation, et de la technicisation et vise à mieux comprendre la « transformation du politique », « la mutation des modes d'intervention de l'État » et de « l'imaginaire étatique » (Hibou 2013a).

---

<sup>64</sup> Weber cité p 25 in (Hibou 2011) : « *tout véritable rapport de domination comporte un minimum de volonté d'obéir* »

<sup>65</sup> . « *Derrière la rationalité apparente des organisations, il s'attache à comprendre les règles tacites imposées par les instruments de gestion, leurs significations en termes de pouvoir et de diffusion de modèles cognitifs. Utilisant de façon équivalente les termes de « dispositif », « outil » et « instrument », tous ces travaux s'accordent pour souligner le caractère hétérogène de ces instruments de gestion tous formés, cependant, de trois composantes : un substrat technique, une représentation schématique de l'organisation et une philosophie gestionnaire* » (Lascoumes 2004) page 6.

**2) Si cette rationalité et les pratiques bureaucratiques qui en découlent sont issues des grandes entreprises privées et du marché financier, alors les modalités de l'action publique peuvent renforcer les positions de monopole de ce type d'acteurs.**

L'analyse du processus de rationalisation des modes d'organisations privés comme publics apparaît avec l'analyse wébérienne de la bureaucratie. L'auteur a montré que la bureaucratie rationalise les rapports de travail et d'autorité légitime pour former le mode de domination rationnelle légale typique de nos sociétés. Le lien entre bureaucratie et rationalité est au cœur de l'articulation de ma pensée puisque d'un côté il y aurait une suprématie de la rationalité économique « du marché », de « l'entreprise », ou de la « finance » qui se diffuse à l'ensemble de la société et de l'autre côté une bureaucratie publique qui serait le symptôme de l'inefficacité de l'État. La notion de bureaucratie est apparue dans les cercles des Lumières<sup>66</sup> alors considérée comme péjorative. Elle est utilisée de façon critique depuis la Révolution française en dépassant largement le cadre savant. Les très rares défenseurs<sup>67</sup> de la bureaucratie font face à une critique touchant l'ensemble des courants scientifique de Karl Marx aux économistes néo-classiques.

Le terme bureaucratiation extrait de son utilisation dans le sens commun et pensé à travers l'héritage de la sociologie politique et économique peut s'entendre comme un processus de rationalisation des conduites, de division du travail empreint des logiques de calculabilité. Selon Weber, c'est un processus universel et inhérent au développement du capitalisme :

*« s'il est une idée hautement ridicule, c'est bien celle nos littérateurs persuadés que le travail intellectuel dans un bureau privé se distingue en quoi que ce soit de celui qui s'effectue dans un bureau d'état. Aujourd'hui capitalisme et bureaucratie se sont rencontrés et sont devenus inséparables. » Weber cité in (Hibou 2012)*

Beatrice Hibou propose de dépasser cette contradiction grâce au concept de bureaucratiation néolibérale. Ce concept permet d'élargir l'analyse de la bureaucratie aux « pesanteurs bureaucratiques » privée pour penser l'influence de la firme dans l'ensemble des pratiques quotidiennes bureaucratiques, a fortiori de l'action publique :

*« Car les mêmes « libéraux » qui stigmatisent les pesanteurs de l'administration étatique oublient souvent de souligner – non forcément par mauvaise foi, mais parce que leur regard ne permet pas d'identifier ces pratiques comme de la bureaucratie – les lourdeurs du management, le caractère chronophage de la systématisation des pratiques de -----reporting au sein des entreprises, l'absence de transparence des chiffres et des indicateurs, le formalisme des procédures de*

---

<sup>66</sup> Utilisée pour caractériser le régime absolutiste de Frédéric II de Prusse en 1745 par Jean-Claude Vincent de Gournay

<sup>67</sup> Hegel par exemple est un des rares à avoir soutenu une conception de la bureaucratie comme forme rationnelle.

*normalisation ou de certification ou le surcroît de travail, les « doublons » et l'absence d'efficacité des audits.*

*Ce qui peut paraître paradoxal est en réalité assez logique : la croyance en l'homothétie du « public » et du « privé » et en la supériorité du modèle de l'entreprise et du marché sur tout autre amène à critiquer la spécificité de l'État et de ses modes de fonctionnement et à promouvoir en son sein les pratiques managériales issues du privé. Mais ces pratiques managériales, et plus généralement ces pratiques issues du monde de l'entreprise et du marché, sont aussi des pratiques bureaucratiques. » p.10 (Hibou 2013b)*

Il s'agit donc moins de faire une sociologie globale de « la bureaucratie en Afrique » que d'identifier les multiples pratiques bureaucratiques, à travers des terrains différents (marocain ou européen). Aussi, je m'éloigne des thèses présentant le processus de bureaucratisation en Afrique comme inachevé ou uniquement sujet à la domination bureaucratique du fait de « l'extrême débilite de la culture d'administration » :

*« Si l'entreprise de domination wébérienne bureaucratique peut être qualifiée de réussie c'est parce qu'elle réalise à la fois la monopolisation de la contrainte physique et de la contrainte morale, ces deux contraintes imposées de l'extérieur et intériorisée par l'acteur étant le signe de la qualité d'administré. La défaillance du processus en Afrique procède moins de la virulence des cultures sociales que de l'extrême débilite de la culture d'administration, qui faute de se constituer en discipline des corps et des esprits est incapable d'orienter les négociations de sens et de procédures, et ne peut que les subir. La norme bureaucratique est alors instrumentalisée pour mener des actions non conformes à ses valeurs, confirmant l'existence d'une culture administrative d'opportunité et non pas de légalité négociable à la marge » p. 17 (Darbon 2002).*

Le processus que je tente d'étudier dépend forcément des contextes socio-historiques dans lesquels ils s'ancrent et des types de rationalités mobilisées<sup>68</sup>. Cependant les approches opposant les bureaucraties du « Nord » et celles du « Sud » sont particulièrement éloignées des postulats que j'adopte dans le contexte d'extraversion et d'insertion des centrales marocaines dans la mondialisation.

Comme le rappelle Frédéric Pierru, l'un des principaux intérêts du concept de la bureaucratie néolibérale (dans la continuité des travaux d'auteurs tels que Weber, Polanyi ou Foucault) est de montrer le paradoxe du néolibéralisme qui prétend « « débureaucratiser » l'État et en finir avec la paperasserie (le fameux « cut the red tape »). » (Pierru 2013a) alors qu'en parallèle, on observe une intensification de la bureaucratie comme mode d'exercice du pouvoir. F. Pierru associe cette amplification à la « seconde révolution bureaucratique » pensée par les sociologues King et Le Galès (King et Galès 2011).

---

<sup>68</sup> Les travaux sur le choix rationnel limité ont initié une prise en compte des résistances, réorientation aux systèmes bureaucratique notamment dans la sociologie des organisations.



En définitive, l'étude des incohérences du néolibéralisme permet de montrer les tensions et les rapports de pouvoir dissimulés « derrière une façade bureaucratique et gestionnaire multiforme »<sup>69</sup> notamment lorsqu'elle touche à des idéaux consensuels comme la transition énergétique ou l'aide au développement. Dès lors, il convient moins de définir l'essence du modèle politique que nous observons que d'identifier les mécanismes qui permettent sa diffusion, son appropriation et sa légitimation par des acteurs aux intérêts différents.

---

<sup>69</sup> « Michel Foucault dans la Naissance de la biopolitique montre que l'originalité du gouvernement néolibéral, en tant que ce dernier tend à dissimuler la dimension politique de sa domination derrière une façade bureaucratique et gestionnaire multiforme » Cité in (Pierru 2013a)

## **Positionnement du chercheur :**

---

### **Une délimitation de l'objet de recherche, tentative d'exhaustivité par l'observation participante longue**

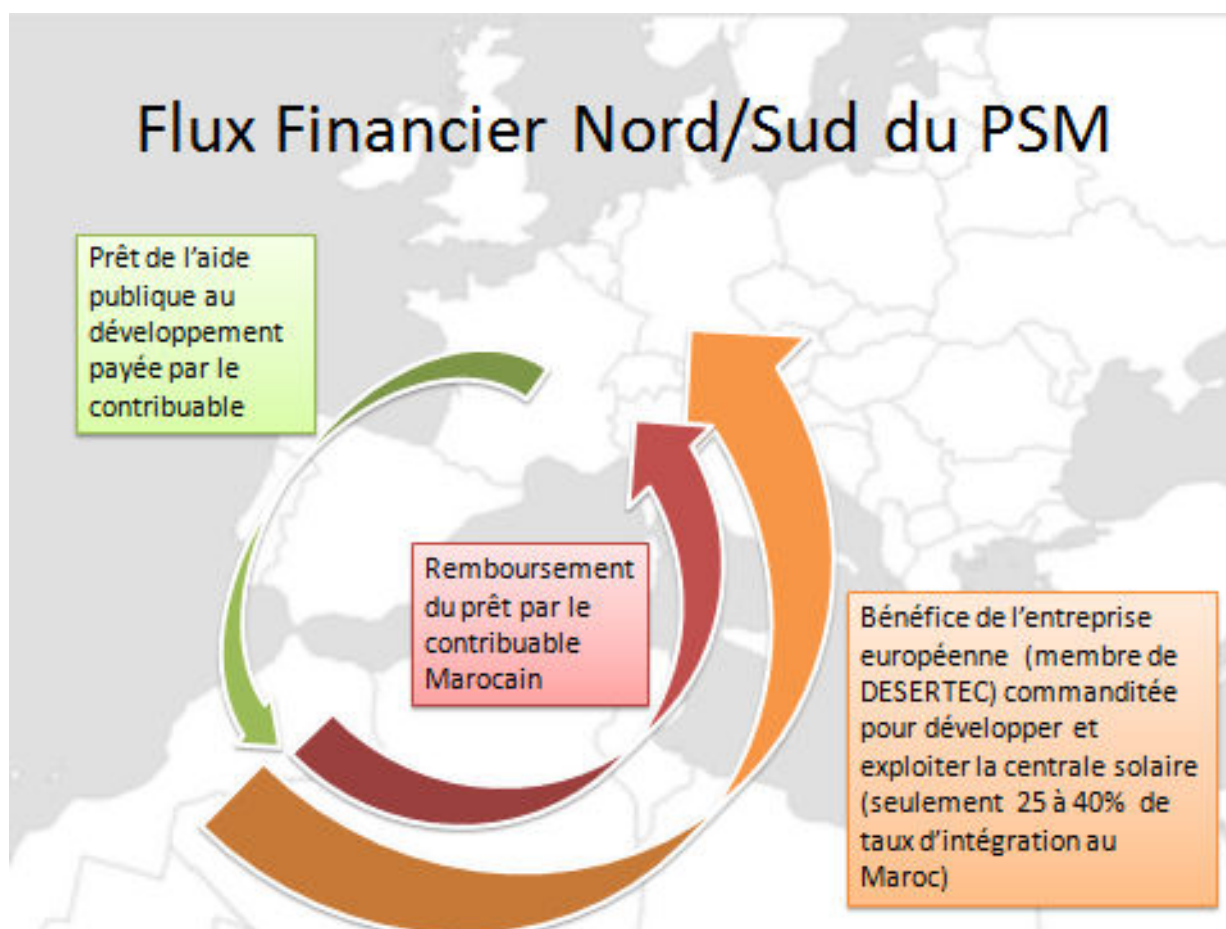
Le processus de cadrage de mon objet de terrain m'a pris une grande partie du temps de thèse. En effet, la complexité des instruments politiques mis en place dans cette action publique m'a amenée à vouloir comprendre, connaître l'activité de chacun. La longueur de l'observation participante (14 mois) à la DIMED Délégation Interministériel à la Méditerranée a été en ce sens nécessaire et d'une grande aide. En effet, le fait de pouvoir rencontrer personnellement un membre de chaque institution ou organisation participant de près ou de loin à cette action publique était nécessaire pour pondérer l'importance des relations entre les acteurs. L'observation participante qui consiste à observer sur une période suffisante les activités de l'institution dans son ensemble et non uniquement la participation aux événements les plus formels, permet de visualiser et d'embrasser cette multitude d'acteurs, avec un point de vue le plus exhaustif possible. Bien sûr, il existe toujours des biais importants qui ne permettent pas une réelle exhaustivité, par exemple le choix d'une observation participante dans une administration française plutôt qu'Espagnole ou Allemande est évidemment à prendre en compte. Cependant, la sensation d'avoir « fait le tour de la question » que peuvent procurer les enquêtes de terrains longues s'ajoute à la richesse des apports de connaissances tant sur les réseaux entre les acteurs que sur la nature des relations et des ressources engagées. En effet, les connaissances en économie, en financement de projets d'infrastructure, sur le fonctionnement et la construction des technologies employées dans les projets de centrales, sont aussi fondamentales et longues à acquérir que la connaissance du « milieu » dans lesquels évoluent les administrations et organisations telles que la DIMED et Masen ainsi que l'apprentissage des « codes » sociaux spécifiques. En définitive, le cadrage de mon objet, la délimitation de ces frontières a évolué en fonction de la problématique bien entendu, mais également du fait de la clarification de l'objet au fur et à mesure de la rencontre des individus qui composent les organisations impliquées dans l'action publique. Bien que mon analyse se concentre plus sur l'échelle méso des organisations et des institutions, que sur les relations interpersonnelles au sein de celles-ci, mon objet ne m'est apparu clairement qu'après avoir pu lui « donner un visage ».

### **Évolution du projet de recherche**

À l'origine de cette thèse, mes postulats étaient empreints de considérations éthiques, de jugements de valeur que le processus de recherche m'a largement permis d'amender. Je postulais à l'origine que le financement et la construction des centrales solaires étaient une illustration d'un rapport de domination nord-sud s'inscrivant dans un processus global de privatisation dans le sens d'un affaiblissement de l'État représentant le « public » au profit du

« privé ». En tout début de ma thèse, j'ai donc réalisé ce schéma, simpliste et faux (absence des acteurs du pays du Golfe, assimilation des états/nation/acteurs publics...)

Figure 4 Les flux financiers Nord/Sud du PSM



Source : Marie GERIN-JEAN 2012

Dans ce graphique je me référais aux entreprises européennes sélectionnées pour le développement et l'exploitation de la centrale d'Ouarzazate qui font partie de DESERTEC. Ce graphique, m'était inspiré par l'entretien avec F. Coste chargé de mission énergie au Plan Bleu :

*« Il y a une demande croissante au sud et si le surcoût est imputé au client du sud et que les projets sont financés par des bailleurs de fonds européens, il peut il y avoir l'idée que l'argent retourne en Europe au travers des bénéfices réalisés par les entreprises européennes » COSTE Ferdinand, Entretiens semi-directif: Chargé énergie Plan Bleu, Paris, 2012.*

Les limites de mon positionnement au début de ma thèse, ont pu être dépassées notamment par l'observation participante des « développeurs » au sens où cela m'a permis de me détacher d'une position « critique a priori ».

## Tentatives de décentrement qui dépasse le relativisme culturel.

Afin de montrer l'une des difficultés que j'ai rencontrée sur le terrain, je propose la lecture d'un extrait de mon carnet de terrain pour illustrer les questionnements que j'ai eu à résoudre lors de la démarche de décentrement propre à l'étude de terrain.

### Extrait note d'observation participante à la délégation interministérielle à la méditerranée DIMED 27 mars 2013

« J'accompagne les membres de la DIMED<sup>70</sup> dans un taxi avec le directeur de Masen et son adjointe. Je connais toutes ces personnes pour avoir effectué une observation participante dans leur organisme. Cependant, je constate que je suis impressionnée par la situation et notamment par Mr Bakkoury et Dayae Oudghiri<sup>71</sup>. Nous sommes en retard pour un rendez-vous au Bristol. La fatigue des trois ou quatre heures de réunions successives avec les PDG français<sup>72</sup> du secteur de l'énergie commence à se faire sentir. J'essaie d'engager la conversation avec la directrice adjointe de Masen, mais la communication semble plus difficile à établir. Il est vrai que je ressens de l'admiration pour la dirigeante, je la connais moins que les autres membres de Masen ou que ceux de la DIMED avec qui je travaillais quotidiennement. Dayae Oudghiri est respectée par l'ensemble des membres de Masen et des partenaires internationaux que j'ai rencontrés. Lors de ma première observation participante à Masen soit, tout au début de ma thèse, elle contribuait à ma construction de la représentation de la réussite professionnelle féminine. J'avais constaté à cette occasion que Dayae est la véritable responsable de Masen puisque Mr Bakkoury est accaparé par d'autres fonctions<sup>73</sup>. J'ai conscience à ce moment que, face à des situations trop inhabituelles pour moi, la construction de mes propres représentations prend de la place dans mon observation. Nous arrivons dans le bar de l'hôtel de luxe Le Bristol où nous a donné rendez-vous la conseillère d'État et associée de l'un des quatre plus grands cabinets d'audit et de conseil de la planète. Nous rejoignons la conseillère et nous nous installons dans les fauteuils autour d'une table basse. À ce moment-là, je dois faire un effort pour ne pas me laisser submerger par mes émotions et réussir à continuer l'observation. Tout semble compliqué et délicat : laisser l'hôtesse prendre mon manteau acheté 1 € dans une friperie, prendre la dernière place sur le canapé où nous rentrons tout juste à trois, poser mon cartable, sortir mon bloc-notes, donner mon avis lorsqu'on me propose le menu des encas dont les prix de certains dépassent mon budget mensuel de nourriture. Malgré mes efforts pour me concentrer sur l'observation, je

---

<sup>70</sup> Philippe Lorec le responsable financement et marché de la DiMED et Gilles Pennequin le responsable développement durable

<sup>71</sup> Mustapha Bakkoury, Président du Directoire et Dayae Oudghiri Membre du Directoire de Masen

<sup>72</sup> M. BAKKOURY en présence de la DIMED et DG trésor, a mené divers entretiens le vendredi 19 mars avec Antoine CAHUZAC DG EDF EN et Jérôme PECRESSE vice-PDG ALSTOM ; HELIOTROP Paul BELLAVOINE ; SOLAR REZO Laurent GIRAUD ; SOLAR EUROMED PDG Marc BENMARRAZE ; SOLAIRE DIRECT PDG Thierry LEPERC ; AREVA DURRET Louis-Francois ; TOTAL Jean-Claude FARINA et Arnaud CHAPERON ; SOITEC JosÉ BERIOT ; CNIM PDG Nicolas DMITRIEFF ; GDF SUEZ Denis SIMONNEAU ;

<sup>73</sup> Actuellement, il cumule ses fonctions à Masen et la présidence de la région Casablanca-Settat, il était jusqu'en 2016 président du Parti Authenticité et Modernité. Mr Bakkoury n'étant que rarement présent et disposant de bureaux pour ses différentes fonctions.

crains de devoir participer à régler une addition dont je n'ai pas les moyens. C'est donc avec le ventre vide et gargouillant que j'essaie d'écouter la réunion qui se déroule. La situation déclenche chez moi un mélange d'émotions et de jugements de valeur : l'adrénaline de l'exploration de ce monde, la culpabilité de participer à ce que je ne peux m'empêcher de juger comme un déballage de luxe inutile, la peur que mon imposture soit découverte. Non pas celle de ma position de chercheuse puisque les membres de Masen comme de la DIMED connaissent mes travaux et les raisons de mon observation participante, mais une imposture de classe peut-être qui viendrait interférer avec la discrétion attendue de mon rôle d'observatrice. Évidemment, la réunion se déroule comme les autres, personne n'a interrompu la courtoise négociation pour remarquer ma présence. Nous continuons la journée dans les bureaux d'une autre conseillère au cabinet de l'Élysée à quelques rues de là. La conseillère semble parler directement au nom du président, et les membres de la Masen avancent un à un tous leurs arguments pour obtenir un soutien politique et financier du président français. Le protocole est présent et le taux de dorures est à peine moindre, mais le cadre plus formel me permet de retrouver mon rôle. À moins, que je finisse tout simplement par m'habituer à ce monde ? »

Cet extrait du carnet de notes d'observations permet de soulever les problèmes liés à l'étude des « dominants » comme peuvent le qualifier les sociologues Michèle et Pinson Charlot. La question classique dans la sociologie des élites m'est donc posée de savoir comment étudier une classe sociale dont on ne connaît pas ou partiellement les codes, qui malgré une relative proximité linguistique, géographique et culturelle<sup>74</sup> nécessite un travail de décentrement dans une approche anthropologique. Je me suis posé davantage de questions sur ma capacité à étudier un groupe de personnes sans préjugés à propos de leur catégorie sociale que de leur nationalité. En effet, lors de mes entretiens exploratoires je n'ai pas relevé de problèmes particuliers à appliquer la même grille d'entretien aux acteurs marocains ou français. Aussi par la suite, notamment pour la recherche de terrain, je n'ai pas tenu compte de savoir si l'observation se faisait au Maroc, ou dans un pays européen. La sélection s'est donc faite pour les deux observations participantes principalement sur la centralité de l'acteur dans le champ de ma recherche. Je n'ai pas rencontré de difficulté particulière liée à la particularité culturelle lors de l'observation à Masen. La langue n'était pas un frein, puisque les échanges professionnels se déroulaient en français ou en anglais. L'arabe est plus utilisé de manière spontanée, officieuse ou pour ce qui est personnel, le français pour le reste. Ce qui explique peut-être leur niveau de langage soutenu en français, si on part du principe qu'ils n'utilisent pas les langues pour les mêmes fonctions. Si parfois, les conversations personnelles durant les pauses ou après les horaires de travail commençaient en arabe, la prise de conscience de ma présence les amenait à continuer en français. Je n'ai pas eu de difficulté à engager des relations amicales avec les stagiaires ou avec les employés de mon âge à Masen tout comme à la DIMED. Ces relations me permettaient à la fois d'être assimilée aux autres jeunes, et de considérer mon besoin d'observation des activités à un besoin d'apprentissage commun à l'ensemble des jeunes

---

<sup>74</sup> « *Le décentrement culturel est au principe même de l'anthropologie. Il consiste à se détacher des présupposés culturels hérités de sa propre société et à suspendre tout jugement pour s'ouvrir à la relativité de toute culture et à la découverte des autres.* » (Agier 2016)

membres des équipes. Ainsi, ma position d'observateur auprès de cadres possédant un capital social, culturel et économique supérieur au mien ainsi que des compétences professionnelles différentes des miennes fut facilitée par cette position d'apprenant ou d'apprenti. Aussi, je pense globalement que cette position et cette posture m'ont permis de bénéficier de la bienveillance des personnes avec qui j'ai travaillé pendant ces mois d'observation qui ne m'ont jamais signifié de défiance ou de crainte par rapport à mes recherches. Dans le même temps, j'ai été « aidée » dans mon décentrement par les acteurs, ceux-ci étaient également conscients de notre altérité. Contrairement à moi, les membres des deux institutions ont en commun d'avoir étudié dans de grandes écoles, fait une partie de leur carrière à l'international et ont un capital culturel et social proche (cela est moins évident pour le capital économique), un statut professionnel et des responsabilités de niveaux équivalents. Mon propos n'est pas de dire que j'ai eu exactement la même approche de mon terrain marocain qu'européen, mais que ces différences concernaient moins la question du décentrement culturel que la nature publique ou privée de l'institution, la taille ou encore la place et la fonction que j'occupais pendant l'observation.

*« Le décentrement qui est à mettre en œuvre aujourd'hui consiste à dépasser l'opposition entre le relativisme culturel et l'universalisme absolu pour inventer un universalisme dont le contexte social et politique de référence ne serait plus telle nation, telle civilisation ou culture, mais l'ensemble des échanges existant à l'échelle mondiale et constituant le contexte social dans lequel naissent et se transforment les cultures. » (Agier 2016)*

Aussi, mon approche avait pour but, comme nous y invite Michel Agier, à dépasser le décentrement culturel au sens classique, pour l'adapter au contexte de la mondialisation des échanges et donc de la transformation de la frontière entre les cultures.

### **Ancrages disciplinaires**

L'ancrage de mes recherches dans la discipline sociologique est le fruit d'un processus réflexif sur le travail de croisement des disciplines tout au long de la thèse (directeur économiste, étude de science politique avant de venir à la recherche, laboratoire de recherche interdisciplinaire et école doctorale composée majoritairement de géographes). Les choix des méthodes et des outils conceptuels employés déterminent mon insertion dans les champs académiques auxquels je me réfère. Ces choix répondent à un ensemble de questionnements qui ont émergé tout au long du travail de thèse : comment analyser un objet économique lorsqu'on ne possède pas de connaissance dans cette discipline ? Comment analyser les pratiques et les discours de spécialistes et d'experts lorsqu'il est difficile d'avoir une connaissance parfaite du cœur de leur travail ?

La pluridisciplinarité favorisée et encouragée à l'IEDES, à l'école doctorale de géographie de l'Université Paris 1, et à l'UMR société et développement, me permet de percevoir le développement non pas seulement comme un processus restreint aux « pays sous-développés », mais également comme un phénomène d'insertion perpétuelle dans la mondialisation qui touche également les pays comme le Maroc. Je croise les lectures tant sociologique,

anthropologique, économiste ou encore de la science politique pour construire ma conception du « développement ». Il n'est donc pas question ici d'adhérer à une vision évolutionniste du développement, qui supposerait que le développement permettrait à des pays « moins avancés » de gravir les strates du développement pour atteindre le niveau des « pays développés ». Les termes « développement », « pays émergents » ou même « développeurs »<sup>75</sup> ne sont pas des catégories considérées pertinentes en dehors de l'utilisation faite pour exposer les représentations de certains acteurs ou auteurs cités. Aussi, j'aborde mon sujet en gardant à l'esprit ces postulats sur la relation entre développement et insertion dans l'économie marchande mondialisée et nourrissant ma réflexion par les travaux des économistes, notamment ceux travaillant sur le développement dans la perspective de J-Y Moissoner, et particulièrement Alain Piveteau et Éric Rougier :

*« Le concept de développement économique ne renvoie pas à un temps particulier, fini, mais à un processus permanent de changement, auquel restent confrontés même les pays les plus développés. » p 72 (Piveteau et Rougier 2012).*

Par ailleurs, il n'est pas question d'étudier le développement comme quelque chose d'extérieur, de subi, mais de comprendre que « les stratégies d'extraversion [de l'Afrique] assurent son intégration dépendante à la marche du monde » p21 (Bayart 1999). Ces apports théoriques m'ont amenée à chercher à comprendre le concept de néolibéralisme, fondamental pour utiliser pleinement les travaux autour de la bureaucratisation néolibérale.

---

<sup>75</sup> Il y a une distinction à faire entre le terme « développeurs » utilisé pour désigner les membres des institutions d'aide au développement et les « développeurs des centrales solaires » qui désigne les adjudicateurs chargés de la construction, du financement et de l'exploitation des centrales.

## Questions méthodologiques

---

L'étude « d'une »<sup>76</sup> bureaucratie en Afrique par une approche par le bas s'inscrit dans un champ de recherche débattu par plusieurs disciplines<sup>77</sup>. C'est dans ce contexte que peuvent s'expliquer mes choix méthodologiques. Dans une perspective proche de l'anthropologie, j'ai donc effectué deux terrains longs au cours desquels mes questions de recherches se sont formalisées. Les cadres conceptuels cités plus haut ont été mobilisés petit à petit afin de comprendre et d'interpréter les phénomènes observés. Les données recueillies sont issues de trois types de récoltes différentes : premièrement, l'observation participante au Maroc et en France, deuxièmement l'étude de documents officiels et de la littérature grise, puis des séries d'entretiens semi-directifs principalement au Maroc.

### Observations participantes

Pour mes deux observations participantes, j'ai réalisé ce que l'on peut appeler un « travail de terrain » au sens de l'ethnographie française ou *field work* dans la tradition de l'anthropologie anglaise. C'est-à-dire qu'il y avait une présence systématique et prolongée au sein du groupe social étudié, une participation à l'action et une adaptation ainsi que l'adoption des comportements habituels de ce milieu (Peretz 2002). Le choix d'une « double ethnographie » participe à une tentative d'une « anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » » (Lavigne Delville 2011).

Pour l'observation de certaines réunions par exemple les *seniors official meeting* de l'Union pour la Méditerranée, je me suis appuyée sur la grille d'observation développée par Héloïse Nez (Nez 2011) pour guider la prise de notes ethnographiques et permettre des observations de la forme et du contenu des réunions en les concentrant sur les échanges. Cependant, en contexte d'observation participante, la principale limite à l'application systématique et rigoureuse de cette grille, c'est qu'elle rentre en compétition avec la prise de notes pour les comptes-rendus que j'étais souvent chargée de rédiger. Les enregistrements audios de réunion que j'ai pu réaliser lors des rares fois où cela était possible, permettaient quant à eux de résoudre ce problème. Certains extraits de carnet de terrain sont restitués dans la thèse et certaines notes d'observation d'événements significatifs sont listés en bibliographie.

### *Institution marocaine : Masen, Moroccan Agency for Solar Energy (aujourd'hui Moroccan Agency For Sustainable Energy)*

Suite à la rencontre d'un des membres de Masen à un séminaire organisé par mon directeur de recherche au Médialab de Science Po, j'ai adressé ma candidature pour effectuer un stage d'observation de trois mois à Masen. La demande d'observation participante fut acceptée sous

---

<sup>76</sup> Voir mon positionnement sur la question plus haut dans l'explicitation de ma seconde hypothèse.

<sup>77</sup> On peut noter à ce sujet le « débat » entre Dominique Darbon et Jean-Pierre Olivier de Sardan. (Darbon 2012)



la forme d'un stage et me permit d'intégrer la direction de la coopération internationale de Masen sous la tutelle de son directeur Nabil Saimi. L'objectif initial de l'observation à Masen était d'obtenir des informations techniques sur le financement des centrales, mais également d'avoir une compréhension du réseau d'acteurs autour de Masen. Au moment de l'observation, Masen était en train de finaliser le cahier des charges de l'offre financière de la première centrale et venait de recevoir les propositions des candidats pour la proposition technique (technologie solaire CSP). Ma présence était formalisée par une convention de stage non rémunéré. Ma participation active était une condition souhaitée par les deux parties sans pour autant être de la recherche-action, puisque je visais une transformation à minima de l'environnement observé. Les tâches qui m'ont été attribuées au cours de ce stage sont la rédaction de notes de synthèse sur la politique énergétique de quatre pays de l'Union européenne, l'élaboration d'un rapport sur la certification de l'énergie de sources renouvelables en EU et de l'applicabilité au Maroc du cadre réglementaire européen. J'ai accompli les tâches que l'on m'avait assignées dans une relative autonomie, ponctuée par des réunions d'orientation avec mon responsable. L'objectif de mon travail pour Masen était explicitement de pouvoir préparer des argumentaires politiques et d'identifier les positions des acteurs favorables ou défavorables à Masen. Il me fut notamment demandé de lire et d'appliquer les techniques d'un manuel sur le lobbying. Les recherches entreprises devaient donc permettre la mise en place opérationnelle de stratégies de communication visant à convaincre les acteurs européens de la viabilité de l'export d'électron vert marocain. J'ai donc réalisé des séries de graphiques, de notes d'action sur ce sujet que j'ai restituées à l'ensemble des équipes de Masen. Ces tâches m'ont permis, premièrement, de réaliser une partie des recherches nécessaires à la compréhension du contexte politique et du réseau d'acteurs de mon sujet, deuxièmement, d'observer comment la Masen produit ses données, comment elle réalise une importation des cadres réglementaires et normatifs de L'UE. Par ailleurs, les réunions et les documents mis à ma disposition m'ont permis d'avoir une première compréhension du financement des infrastructures. J'ai également pu observer quels types de contacts les membres de Masen entretenaient avec les autres acteurs, à quels types d'évènements ils participaient, j'ai pu avoir un aperçu de la cohérence des représentations des acteurs par rapport aux principes généraux formalisés dans les discours officiels notamment par rapport à l'éloignement du site d'Ouarzazate, l'importance des rapports avec les gouvernements européens. En participant aux réunions de travail et aux discussions, j'ai pu observer les pratiques quotidiennes des membres de la Masen, son fonctionnement, sa politique « d'entreprise » et les représentations de ses membres.

Les principaux acteurs observés sont la quinzaine de personnes des pôles veille, prospective et relations internationales ainsi que la direction. L'autre moitié des équipes travaillant sur les spécifications techniques (sur la technologie solaire) des appels d'offres n'étaient pas amenées à me montrer leur travail tant pour des raisons de confidentialité que d'incompréhension due à un manque de connaissance de ma part. Les principaux évènements que j'ai pu observer étaient les réunions avec d'autres entreprises, les réunions avec les représentants d'organisations étrangères, le processus de communication autour de l'arrivée de l'avion solaire Solar Impulse à Ouarzazate, et enfin la réception des offres techniques des candidats à l'appel d'offres et le début de la phase de sélection.

## *Institution européenne : Délégation Interministérielle à la Méditerranée*

Cette observation s'est effectuée dans une perspective de « double ethnographie » (Atlani-Duault 2009) des « développeurs » et de leurs bénéficiaires pendant 14 mois. L'étude du côté des institutions étrangères qui participent financièrement, techniquement et conceptuellement aux centrales solaires marocaines me semblait essentielle pour comprendre la dynamique des instruments politiques et les modes de gestions de l'action publique.

L'objectif premier de cette observation devait permettre de dépasser les limites de la « critique de principe »<sup>78</sup> des rhétoriques sur le développement par les anthropologues ou sociologues et ne pas confondre discours politique et représentations des professionnels du développement.

Suite aux entretiens exploratoires et surtout à la première observation participante, j'avais identifié plusieurs institutions où j'ai candidaté pour un stage d'observation tel que le secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, le bureau de la GIZ au Maroc (l'équipe en charge de l'énergie était hébergée par Masen), les délégations françaises, espagnoles et allemandes, DESERTEC ainsi que l'équipe en charge de l'énergie au Maroc de l'AFD.

Grâce à une mise en relation découlant d'un entretien semi-directif avec un chercheur spécialisé du monde arabe et membre d'un des principaux think tanks sur le sujet, j'ai été acceptée à la Délégation interministérielle à la Méditerranée (DIMED). À l'origine, je devais effectuer l'observation auprès de Antoine Tristan Mocilnicar qui se chargeait du PSM, mais aussi du secteur développement durable durant la période dirigée par Henri Guaino. Cependant, suite à l'élection de F. Hollande et la réorganisation de la cellule rattachée à l'Élysée<sup>79</sup>, la DIMED accueillait au même moment Philippe Lorec. Ce dernier est considéré par plusieurs acteurs comme « l'expert français sur le Plan Solaire Méditerranéen »<sup>80</sup> à son arrivée à la DIMED, il a continué à se charger du suivi du PSM. L'orientation donnée par P. Lorec à son pôle sur le « financement et marchés internationaux » correspondait davantage à mes questions de recherches, j'ai donc passé les 14 mois d'observation participante sous sa tutelle formalisée sous la forme d'un stage non rémunéré, sous le titre d'adjointe du pôle.

---

<sup>78</sup> « la force du discours et de sa rhétorique est telle que de nombreux chercheurs craignent de se laisser contaminer et veulent garder un cordon « sanitaire » avec les développeurs, ou se positionnent sur un registre critique de principe » (Lavigne Delville 2011)

<sup>79</sup> Mission interministérielle française alors en charge de la présidence de l'Union Pour la Méditerranée. «*La mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée a été créée par décret du 14 novembre 2008. Elle est en charge d'animer et de coordonner les actions mises en œuvre dans le cadre de l'initiative « le processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée », tant au sein des services de l'État qu'entre ces services et les autres personnes, publiques ou privées, concourant à cette initiative.*» La Mission Union pour la Méditerranée - Europe - International, <http://www.europe-et-formation.eu/mediterranee-formation/les-acteurs/la-mission-union-pour-la.html>, consulté le 28 juillet 2017.

<sup>80</sup> Lorsqu'il était à la DGSE au ministère de l'Environnement et du Développement durable.

Figure 5 carte de visite attribuée lors de l'observation participante à la DIMED



Ma fonction principale était la rédaction et la synthèse de documents : les « mains courantes » dossier d'une vingtaine de pages pour préparer des réunions importantes (réunion interministérielle par exemple) comprenant l'ordre du jour, des synthèses des positions des acteurs, des documents étudiés en réunion ; les comptes-rendus de réunion et leur variante, les télégrammes diplomatiques (T.D) ; les notes de présentation ou de synthèse des actions de la DIMED à destination des personnes rencontrées en réunion ; les rapports d'activité pour la hiérarchie, les présentations PowerPoint pour les conférences et réunions où était invité le responsable de pôle, et plus rarement mes interventions, pour représenter la DIMED.

Ma seconde mission consistait en plusieurs tâches d'organisation : prises de rendez-vous, planification de déplacements et de rencontres à l'étranger, rédaction de « *to do list* », mise à jour des calendriers informatiques, rédaction de cahier des charges pour des études réalisées par des consultants. J'estime la répartition du temps de travail à un tiers de rédaction d'email, un tiers de réunion et un tiers de rédaction de document divers ainsi que les temps de « navettes » entre leurs différentes versions (rédaction/impression/validation par le responsable hiérarchique/nouvelle rédaction/nouvelle impression/nouvelle validation...).

La récolte de données me fut particulièrement utile pour avoir une relative compréhension du financement des infrastructures. En premier lieu, j'ai eu une bonne connaissance sur les termes de la négociation dans la production du master plan et des instruments de politique publique. J'ai assisté aux nombreuses réunions de différents niveaux institutionnels (Secrétariat de Barcelone de l'Union Pour la Méditerranée, Élysée, locaux d'entreprises privées, de think tank, de différents ministères, bureaux des banques de développement, de la Commission européenne, etc.). Cela m'a permis de récolter des données factuelles sur les projets, les accords en cours, les financements, l'identité des décideurs et les résultats de ces décisions. De plus, j'ai pu également obtenir tout un ensemble de données sur le contexte de ces échanges, leur durée, leur fréquence, la symbolique des lieux, la procédure nécessaire pour leur réalisation, les prés requis, les difficultés rencontrées dans la négociation, la multiplicité des pratiques professionnelles et enfin des types d'évènements auxquels ils participent.

Les principaux acteurs observés sont par ordre de fréquence : les membres de la DIMED à commencer par Philippe Lorec et les membres de son pôle, les membres du secrétariat de Barcelone, les directeurs d'entreprises du secteur des énergies renouvelables français, les membres de l'administration française, les membres des banques d'aides au développement et

les consultants ou « experts » français et européens et les directeurs de fonds d'investissement public ou privé. La plupart des événements auxquels j'assistais étaient des réunions dans les bureaux de la DIMED ou les bureaux de l'interlocuteur, ensuite, les réunions officielles de l'Union pour la Méditerranée à Barcelone en février et novembre 2013, du partenariat de Deauville à Rabat, de DESERTEC France ou les réunions interministérielles à Paris.

Pour conclure, sans ces observations participantes, il aurait été impossible d'analyser la cohérence des représentations des acteurs par rapport aux principes généraux formalisés dans les discours officiels et les données recueillies en entretien auraient eu de nombreuses limites que j'expose ci-dessous.

### **Étude de documents officiels**

Le corpus de documents est constitué de l'ensemble des sources et données ouvertes collectées sur les sites internet des institutions, lors d'entretiens ou de réunions, ou lors des colloques spécialisés ainsi que dans la presse marocaine et française généraliste et économique.

Au cours de ma thèse, j'ai rassemblé un grand nombre de textes, rapports, articles, et quasi-ouvrages, relevant d'une littérature grise, prescriptive, militante en faveur du financement privé et public des infrastructures d'énergie renouvelable dans la région MENA, s'adressant aux décideurs publics, en suggérant les bonnes pratiques, les améliorations réglementaires, des recommandations, etc. Cette documentation constitue un matériau en soi, marque la participation d'acteurs et leur permet de dérouler leur argumentation.

Plus précisément, j'ai collecté les données provenant des « colloques » consacrés au PSM et au financement des infrastructures d'énergies renouvelables en Méditerranée depuis 2008. Le nombre de colloques sur le sujet est très important, ils constituent le cœur de l'activité sur le Plan Solaire Méditerranéen et sont donc un objet d'observation en soi. Ces données récoltées sur les colloques et autres événements concernent : listes de participants, programmes, discours, supports matériels de communication, enregistrements vidéo.

Même s'il était rapidement exclu de mener une étude quantitative, je m'appuie sur le travail de l'Observatoire ANIMA-MIPO des Investissements et de Partenariats en Méditerranée. J'ai exploité avec la méthodologie de l'analyse de réseau au chapitre I, les données statistiques produites par ANIMA -MIPO sur l'investissement direct étranger (IDE) dans l'énergie. Il est en effet intéressant de connaître, la progression très lente du marché des énergies renouvelables sur la rive sud – surtout si l'on s'en tient à la forme la plus visible, celle des IDE dans le solaire et l'éolien. J'ai également fait un suivi de l'évolution de la législation dans le secteur public et de la juridiction sur la commande publique, et enfin, le suivi des publications académiques analysant ou justifiant en termes économiques les PPP dans les pays africains ou du Moyen-Orient ainsi que dans le secteur des énergies renouvelables.

L'ensemble des documents listés en bibliographie ont permis d'identifier des données factuelles et dans certains cas les représentations des auteurs (principe général, diagnostique et argumentaire). Une partie a été traitée avec les méthodologies du Médialab de science-po.

C'est-à-dire que j'ai lancé une analyse textuelle des documents par le logiciel ANTA, afin d'obtenir une liste de mots-clés. Enfin, les cooccurrences (lien entre les mots-clés et leurs présences dans plusieurs documents) ont été visualisées et explorées à travers un logiciel de graphe Gephi.

## Entretiens

Afin de compléter la récolte de données lors de l'observation participante où j'ai pu rencontrer au moins un membre de l'ensemble des organisations impliqué dans l'action publique, j'ai réalisé plusieurs séries d'entretiens auprès des acteurs identifiés préalablement (ou via l'observation participante, ou dans le corpus de document) ou dans un effet boule de neige, via la suggestion et la mise en contact lors des entretiens. Les données récoltées concernent : les données sur le financement des projets, sur les rapports avec les autres acteurs (reporting, collaboration, alliances, hiérarchie...), sur les représentations de l'interviewé des instruments (appropriation, non-conscience, rejet...), et sur l'impact économique des projets (répartition de l'emploi, fiscalité, formation)

Ma récolte de données par entretien s'est déroulée de deux manières, des entretiens semi-directifs et des entretiens non directifs. Les entretiens semi-directifs ont été réalisés avec la grille d'entretien mise en annexe VII p 388, à leur bureau, après prise de rendez-vous, avec enregistrement et retranscription intégrale des propos tenus. L'entretien type durait une à deux heures. Le protocole consistait en des entretiens semi-directifs allant de la collecte d'informations générales sur les centrales solaires marocaines vers des questions plus précises sur le rôle et le travail des acteurs rencontrés. L'objectif de ces entretiens était de pouvoir analyser également les argumentaires et les logiques présentes dans les discours propres à chaque représentant d'une institution. La principale difficulté d'enquête auprès de ces professionnels est leur maîtrise de leur discours (Pinçon et Pinçon-Charlot 1991), capables de disserter sur les objectifs politiques de leur institution, mais réticents à évoquer les opérations sur lesquelles ils ont travaillé, et leur manière de faire, notamment celles concernant les données économiques.

Cette trentaine d'entretiens semi-directifs a été complétée par des entrevues moins formelles où le contexte<sup>81</sup> ne permettait pas l'application de la grille d'entretien, où l'enregistrement audio était impossible (ou une prise de notes rigoureuse). J'ai listé en annexe I les plus significatives, soit une cinquantaine d'entretiens qui ont duré plus d'une heure et uniquement lorsque le sujet principal de la discussion concernait la vision ou les stratégies de l'interviewé sur le secteur solaire marocain.

Cette campagne d'entretiens menés auprès de la quasi-totalité des acteurs mettant en œuvre une politique publique pour les énergies renouvelables au Maroc a été constamment complétée, et une dernière fois mise à jour en 2015.

---

<sup>81</sup> Souvent dans le cadre de l'une des observations participantes.

## Limites méthodologiques :

### *Tentative avortée de comparaison entre le développement du secteur solaire au Maroc et en Turquie.*

Au cours de la période de récolte de données et de reformulation de ma problématique, j'ai tenté de faire une comparaison entre les facteurs de création d'un secteur solaire au Maroc et en Turquie. Pour cela, j'avais initié un terrain préparatoire avec une dizaine d'entretiens à Istanbul avec les membres des organisations du secteur. Ces deux pays sont en effet les deux seuls de la région à avoir une augmentation significative de leurs capacités de production électrique d'origine renouvelable. Aussi, j'ai effectué les d'entretiens semi-directifs à Istanbul avec des acteurs que j'avais identifiés comme participant à l'action publique de création de ce secteur. Il ressort de ces entretiens que les secteurs turcs du solaire et de l'éolien se sont développés grâce à des initiatives privées qui étaient appuyées par un tarif de rachat garanti par l'État. L'opportunité d'investissements s'est donc concrétisée en raison de plusieurs facteurs :

- Une confiance des investisseurs nationaux dans la croissance économique turque.
- Une forte capacité d'investissement de certains acteurs.
- Une politique de l'État : tarif d'achat qui sécurise le marché et a un impact très rapide en comparaison de la planification de la construction de grandes centrales.

L'étude des causes de cette augmentation rapide des énergies renouvelables en Turquie aurait certainement été passionnante, cependant les conditions de terrain turques m'ont présenté moins d'opportunité qu'au Maroc. Ces difficultés m'ont semblé trop importantes pour remplir toutes les exigences d'un comparatisme scientifique sérieux et ce dans le temps « relativement » court de la thèse. En effet, il aurait fallu notamment adopter deux modes de récoltes de données très différentes. Le capital investi par les entreprises turques et les prêts accordés par les banques turques n'impliquent quasiment pas de relations diplomatiques ou avec l'administration turque. Ainsi la plus grande partie des relations qu'entretiennent ces acteurs ont un caractère confidentiel et n'ont pas vocation à être publiées comme c'est le cas pour une part importante des documents officiels pour le sujet marocain. De plus, l'observation participante dans ces organisations privées ne m'était, à ce moment-là, pas accessible.

Enfin, l'utilisation des tarifs de rachat en Turquie entraîne un paysage du tissu d'entreprises beaucoup plus éclaté qu'au Maroc où les cinq appels d'offres polarisent fortement le marché. En Turquie, un terrain, avec des observations participantes longues, dans une seule organisation n'aurait donc pas eu la même pertinence. En l'absence de possibilité de comparaison, je me suis donc concentrée sur le terrain marocain en tentant de saisir le plus finement possible la dynamique au niveau national, mais également le rôle des processus d'extraversion et de transfert de normes et d'instruments politiques dans la mise en œuvre du plan solaire marocain.

### *Construction de l'état de l'art et démarche inductive :*

Ma recherche ne s'est pas construite sur un état de l'art linéaire sur la question de l'action publique au Maroc. En effet, mon ancrage disciplinaire m'a conduit à construire ma démarche au contact des différents terrains d'observations, dans un premier temps puis au fur et à mesure de mes lectures sur des travaux d'économie, de science politique ou de sociologie. L'observation participante a joué un rôle important dans la structure de la bibliographie. Par exemple, les tâches que l'on m'a assignées à Masen pour comprendre la politique européenne pour ma mission de prospective, m'ont amenée à lire des auteurs sur les questions énergétiques (Gras 2007; Bafoil 2014; Bafoil, Fodor et Roux 2014; Reverdy 2014; Evrard 2013 a), mais également sur les réseaux d'acteurs et les lobbys (Grossman et Saurugger 2004; Beauguitte 2011; Lascoumes 2013; Lazega 1994). Finalement, ce n'est qu'en revenant sur le terrain français et à mon observation dans la délégation interministérielle que je me suis appuyée sur la littérature propre au terrain marocain et sur l'aide au développement et la bonne gouvernance (Blundo 2002; Zittoune 2015; Mappa; Lavigne Delville 1998b; Atlani-Duault et Vidal 2009; Lautier et Salama 1995; Cartier-Bresson, Destremau et Lautier 2010; Lautier 2010). Ainsi, c'est à partir de ce moment-là que j'ai soumis une communication sur l'aide au développement. Comme une étape pour mieux comprendre l'action des acteurs français que j'observais dans les projets euro-méditerranéens à la DIMED. En parallèle de cette littérature, j'ai dû comprendre le fonctionnement économique des projets et je me suis mise à traiter de la question des partenariats public-privé.

Au cours de ce cheminement, j'ai également entamé une cartographie du web avec Marta Severo qui consistait à utiliser un robot scannant les pages web et cartographiant les liens institutionnels du web, ou encore j'ai suivi la piste de l'étude des particularités du financement islamique<sup>82</sup> et de son lien avec l'Économie Sociale et Solidaire ou encore la sociologie des champs.

Même lorsque ces pistes se révélaient sans issues et que ces travaux de recherche ou d'outillage méthodologique ne se retrouvaient pas dans le texte présenté ici, chaque égarement était nécessaire soit parce qu'il invalidait une hypothèse, soit parce qu'il m'a permis de clarifier mon objet de recherche.

---

<sup>82</sup> Voir la publication avec une des membre de la DiMed dans les cahiers de la finance islamique (Gerin-Jean et Jaurena 2014)

## Présentation du plan

---

Dans le premier chapitre de cette thèse, je montre quel rôle a joué le processus de Barcelone dans les politiques de libéralisation des pays du sud de la Méditerranée. L'objectif de création d'une zone de libre-échange n'est pas entièrement atteint, mais marque le démarrage d'une technicisation des questions politiques qui semble se poursuivre avec l'Union pour la Méditerranée. Je montrerai que ces instruments ne sont pas neutres et que l'étude de leurs conduites<sup>83</sup> permet de comprendre quelles sont les ressources échangées, quels sont les argumentaires et rhétoriques véhiculés, et quelles en sont les finalités politiques attendues.

Nous verrons plus particulièrement dans le chapitre II, que la bureaucratie n'est pas nouvelle dans les relations interétatiques et public/privé. Après avoir étudié le partenariat euro-méditerranéen, je propose de changer d'échelle et de se concentrer sur les rapports public-privés dans le cadre du Plan Solaire Méditerranéen. En effet dans le chapitre II, nous pourrons examiner le mode d'exercice du pouvoir par la gouvernance du Plan Solaire Méditerranéen.

Dans ces deux premiers chapitres, mon observation participante au sein de la délégation interministérielle à la Méditerranée a été fondamentale pour comprendre les liens entre expertise et action publique. M'appuyant sur cette expérience, j'analyse les rapports de pouvoir au sein de cette action publique multiniveaux et englobant des acteurs de diverses natures. Je me pose donc la question des rapports de pouvoirs au sein de cette constellation d'intérêts et dans une moindre mesure je tente d'en expliquer la portée politique.

Dans le chapitre III, à l'échelle du cadre étatique marocain, j'interroge les relations de pouvoir concernant les projets de centrales solaires du royaume. Plus particulièrement, je montre comment la réforme de l'État marocain peut s'insérer dans les dynamiques Européennes exposées dans les deux précédents chapitres. Je cherche également à expliquer quels sont les facteurs propres à la trajectoire marocaine qui permettent leur diffusion et leur ancrage. Je porte donc une attention particulière à l'histoire des réformes de libéralisation de l'économie marocaine et à l'utilisation de la notion de concurrence. D'autre part, je m'attarde sur la place du Roi Mohamed VI dans la structuration du secteur des énergies solaires et à son rôle dans l'ancrage de cette action publique euro-méditerranéenne.

Dans la seconde partie, je montre en détail comment la relation public/privé dans les centrales solaires se formalise au Maroc et comment la contractualisation dans le partenariat public-privé est porteuse de modes de gouvernance particuliers.

Le chapitre IV expose la genèse des PPP et les retours en science sociale sur le sujet. Je propose une rapide analyse du contexte historique de la relation public-privé, ensuite, je montre la place de ce type de relation dans le secteur de l'énergie au Maroc.

Dans le chapitre V, je montre de manière détaillée comment les relations public-privé sont formalisées dans le contrat particulier des premières centrales solaires. J'observe les choix

---

<sup>83</sup> Au sens de conduite de vie, de quotidienneté tels que le proposait déjà Weber cité in (Grossein 2002)



techniques et juridiques des premières centrales solaires. Je questionne les processus de professionnalisation et d'institutionnalisation à l'œuvre. J'expose enfin, l'impact des modalités imposées par l'appel d'offres sur la structure de ce nouveau secteur.

Dans le chapitre VI, je propose de regarder le contrat des premières centrales à la lumière précisément des caractéristiques et arguments présentés par ses promoteurs. En quoi, dans le cas des premières centrales, l'application de ces promesses transforme ou non les modes d'action de l'État.

---

# **Partie I : Le tournant néolibéral de la relation euro-méditerranéenne : une promotion tout azimuts de la rationalité de l'entreprise comme rationalité politique unique.**

---

Les politiques étrangères de l'Europe, les banques de développements des états européens ainsi que des institutions internationales comme l'OCDE, le FMI et la banque mondiale préconisent, s'agissant des pays sud-méditerranéens, une réforme de l'État. Ces réformes, appelées « réformes de modernisation », « réformes de libéralisation », « plans d'ajustements structurels » ont pour principes, entre autres, de : faire rentrer ces pays dans la mondialisation, d'ouvrir leurs marchés à la concurrence, de moderniser l'État et l'administration, de réduire le déficit public au moyen de la privatisation de certains secteurs comme l'énergie, de créer une zone de libre-échange et surtout d'étendre la place du marché dans des domaines comme l'énergie qui étaient auparavant du ressort des fonctions régaliennes de l'Etat.

Ces recommandations s'inscrivent dans un changement de paradigme dans les pays de l'OCDE qui s'est initié avant les années 90 (avec les années Thatcher, Reggan), mais qui se formalise dans les politiques d'aide au développement à partir de 1995 autour du concept de « Bonne Gouvernance ». Cette « Bonne Gouvernance » à la suite des politiques de libéralisations évoquées, préconise moins la privatisation de l'économie que l'implication dans l'action publique de la société civile aux côtés de l'État. Dans ce cadre, la société civile représente alors en creux les populations (plutôt que les citoyens), mais surtout les associations, les groupes d'intérêt et les entreprises. La légitimité tirée de la représentativité démocratique est remplacée par la légitimité basée sur la rationalisation et l'expertise. En d'autres termes, les acteurs impliqués dans l'action publique sont légitimes, car ils sont des « experts » capables d'apporter une approche « technique » aux problèmes politiques. Il convient donc de détailler le rôle de ces nouvelles parties prenantes. Il n'est pas question ici de traiter d'un possible « manque de rationalité » ou de considérer la différence entre une politique publique rationnelle et une autre irrationnelle. Il s'agit bien de traiter d'une rationalité associée à une finalité parmi d'autres : l'augmentation du capital. Bien entendu, les politiques publiques classiques stato-centrées ont aussi pour fin l'augmentation du capital, mais la nouveauté réside dans l'occultation des autres finalités possibles : équilibre territorial, planification de l'économie, politique écologique, égalité d'accès des citoyens. Il ne s'agit donc pas de vérifier le bien-fondé de cette « économicisation politique » (Catusse 2014) mais de constater la place de cette rationalité dans le cadre de l'action publique. Dans cette thèse, la rationalité est entendue dans une acception

sociologique<sup>84</sup>, celle-ci n'est en aucun cas le synonyme de la « raison »<sup>85</sup>, elle est plurielle et ses déclinaisons participent à des formes de domination politique. Je reprendrai pour partie la notion de rationalité bureaucratique de Max Weber ainsi que les évolutions du concept. Plus particulièrement, je m'inspire des travaux sur la bureaucratisation comme moyen de domination dans l'étatisation de l'économie (Rizzi 1985), mais aussi les publications récentes en sociologie économique et en sociologie politique (SAMUEL 2013; Hibou 2013b; Hibou 2014; Hibou 2011; Pierru 2014). L'étude du processus de rationalisation dans une perspective Wébérienne a pour but de :

*« Montrer la diversité des contours possibles de la rationalité et de son insertion dans les différents modes de domination, et de mettre en évidence l'infinité des situations concrètes, et des variations dans des contextes historiques « réels ». » (Hibou 2014).*

Dès lors, toute la démarche de ma thèse sera de regarder en détails quelles sont les significations politiques<sup>86</sup> et sociales des instruments politiques qui participent à ce que Béatrice Hibou nomme la « bureaucratie néolibérale ». Mon objectif n'est pas ici de faire un catalogue des modes de « bureaucratisation » dans les institutions euro-méditerranéennes, mais d'observer ces significations à partir d'une étude de terrain. J'utilise donc largement, dans mes travaux, la vision renouvelée de Béatrice Hibou sur les bureaucraties :

*« Qu'est-ce que la bureaucratisation néolibérale ? Un mode de fonctionnement qui repose sur un usage systématique de normes, de règles, de procédures, de codes ou de catégorisations, bref de formalités principalement issues d'une certaine conception du marché et de l'entreprise et qui envahissent notre quotidien. »<sup>87</sup>*

L'action publique pour les centrales solaires est particulièrement révélatrice de cette transformation des modes d'action de l'État. En effet, les énergies renouvelables incarnent le

---

<sup>84</sup> « la rationalité des sociologues est associée à une théorie de l'action. Sont qualifiées de rationnelles les actions à propos desquelles peut être reconstituée une corrélation « compréhensible » de moyens et de fins. La procédure que Weber appelle « explication compréhensive » abolit la distinction antérieure entre compréhension et explication, entre sciences de l'esprit et sciences de la nature, et postule que la sociologie opère des « imputations causales » au même titre que ces dernières. La différence tient au fait que la sociologie n'est pas en mesure d'énoncer des lois et de prévoir des phénomènes ; non « nomologique », la rationalité « téléologique » des causes sociologiques ne se révèle jamais qu'a posteriori, dans l'analyse qui les reconstruit. Cette rationalité est dès lors inséparable d'une configuration tripartite qui fait intervenir à la fois l'action proprement dite, l'intention de celui qui la réalise – que Weber ne désigne jamais comme un « acteur » – et la perspective du sociologue qui a pris cette action pour objet. La rationalité ne peut en aucun cas être définie en soi comme la prérogative essentialisée d'une action quelconque ; elle peut seulement caractériser la signification que le chercheur interprète comme ayant été attribuée à cette action par celui qui l'a exécuté » p 2 (KALINOWSKI 2017).

<sup>85</sup> Tels que développé par la philosophie des lumières (Emmanuel Kant, qu'est-ce que les Lumières ? 1784)

<sup>86</sup> J'insiste sur « les significations politiques » des bureaucraties au sens où l'ensemble de ce travail a pour but de montrer que derrière les solutions présentées comme « techniques », il s'opère de véritables choix politiques c'est-à-dire des choix de sociétés.

<sup>87</sup> La bureaucratisation néolibérale - Béatrice Hibou - Éditions La Découverte, [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YKsSrknHBgJ:www.editionsladecouverte.fr/catalogue/index-La\\_bureaucratization\\_neoliberal-9782707185983.html+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YKsSrknHBgJ:www.editionsladecouverte.fr/catalogue/index-La_bureaucratization_neoliberal-9782707185983.html+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=fr), consulté le 13 août 2016.

changement, la transition d'une société vers une autre, aussi il s'agit d'observer derrière cette aspiration quels sont les choix de société<sup>88</sup> réalisés. Son développement mobilise autant d'acteurs privés que d'acteurs publics issus de pays différents. Tout comme le *New Public Management*, l'universalisation de la bureaucratie néolibérale ne découle pas seulement du succès d'une controverse idéologique. Il s'agit également d'un jeu de pouvoir où les producteurs de cette rationalité particulière défendent leurs « intérêts institutionnalisés<sup>89</sup> ». Dans cette perspective, j'examine la diffusion d'une bureaucratie particulière, celle issue de l'entreprise, souvent minimisée dans le secteur privé.

Pour ce faire, je propose dans cette première partie de thèse une analyse de ces phénomènes à trois niveaux différents. Premièrement dans le chapitre I, au niveau du partenariat euro-méditerranéen, grâce à l'approche proposée par Lascoumes et Le Galès, j'analyse les instruments politiques dans la réforme du secteur énergétique marocain et dans la transformation des modalités et de la rationalité de l'action publique.

Le deuxième niveau, au chapitre II, permet l'étude des relations public/ privé dans le cadre du Plan Solaire Méditerranéen. Je montrerai la place de la légitimation de la « gouvernance » par le consensus technique. Je présenterai également les relations entre les différents acteurs, les principaux rapports de forces et les type de légitimité qui les soutiennent.

Le troisième chapitre propose une analyse des conditions d'ancrage des réformes de libéralisation et de la notion de concurrence dans la trajectoire marocaine afin de comprendre les déterminants nationaux de l'émergence des centrales solaires.

Ces trois niveaux d'analyse correspondent à trois échelles institutionnelles (Euro-méditerranéen, Plan Solaire Méditerranéen, politique marocaine) différentes. Cependant, j'exposerai la manière dont ces trois centres de réseaux d'acteurs possèdent une vie autonome, ont leur propre naissance, leur propre agenda, mais sont reliés entre eux par un tissage de liens étroits : budgets, mutations de personnel, réglementations communes... Cela permet d'observer le phénomène en dépassant une vision stato-centrée ou focalisée sur une forme institutionnelle trop éphémère (par exemple le PSM) pour avoir le recul sur la dynamique de ce nouveau secteur sur un temps plus long. Mon approche se focalise sur le lien potentiellement commun à ces trois cadres, celui de la diffusion d'une rationalité particulière à partir des pratiques bureaucratiques et des instruments politiques partagés.

---

<sup>88</sup> Alain Gras montre avec finesse comment le choix technologique des énergies thermiques a déterminé grandement les choix de sociétés occidentales actuelles. (Gras 2007)

<sup>89</sup> « *L'essor des nouveaux impératifs de contrôle n'est pas réductible au seul succès d'un ensemble d'idées. Il renvoie autant au fait que de multiples groupes, au sein de l'État ou en dehors, fabriquent et s'approprient les préconisations de contrôle de la Nouvelle Gestion publique, en défendent l'utilité et la légitimité dans le secteur public et en font le cœur de leur activité. Autrement dit, les idées rencontrent ici les intérêts institutionnalisés d'hommes politiques, de fonctionnaires et de professionnels qui défendent ces mesures de recentralisation* » Bezes Philippe, 2008, « *Le renouveau du contrôle des bureaucraties* », *Informations sociales*, 1 mai 2008, no 126, p. 26-37.



---

# 1. Chapitre I : Le renouvellement des outils de l'Union Européenne dans la relation euro-med.

---

L'histoire du partenariat permet de comprendre le changement de type de légitimation de l'action publique, et de comprendre la transformation de la relation entre les acteurs publics et privés<sup>90</sup>. C'est pourquoi je propose dans une première partie, une lecture de l'évolution du partenariat Euro-Méditerranéen dans une approche chronologique, débutant en 1995, lors de la signature du processus de Barcelone. Je découpe donc cette période en suivant l'enchaînement des trois enveloppes institutionnelles du partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone est la première forme institutionnelle de la relation multilatérale. Nous nous concentrerons ici sur le rôle joué par le processus de Barcelone dans les politiques de libéralisation des pays du sud de la méditerranée.

Malgré l'apparence consensuelle du processus, il semble marqué, à chacune de ses évolutions, par des rapports de force qui se cristallisent autour du choix des termes et des concepts<sup>91</sup> utilisés pour définir les objectifs du partenariat. De plus, l'apparition de nouvelles procédures renforcent la conditionnalité dans l'aide au développement de la Nouvelle Politique de Voisinage (NPV). Ces conditionnalités permettent d'imposer une nouvelle vision de la relation entre les deux rives et de transformer profondément les modes d'actions publiques. Enfin, je présenterai la banalisation de la participation du secteur privé dans une action publique découpée par projets dans l'Union Pour la Méditerranée. Cette action publique n'est pas exclusivement portée par des États, aussi le rôle de la Commission européenne ou des consortiums privés est déterminant à toutes les étapes<sup>92</sup> de la construction de cette action publique.

Ainsi, cette étude de la genèse du cadre politique Euro-Méditerranéen permettra de comprendre les conditions de production des instruments. Ces instruments sont analysés dans la seconde partie du chapitre afin d'aborder le partenariat non plus par les discours et les représentations, mais à travers ces instruments.

---

<sup>90</sup> Les acteurs privés étudiés ici sont les groupes d'intérêts industriels et les entreprises privées (champions nationaux privés ou publics, les think-tanks (l'anglicisme pour désigner les groupes d'experts est systématiquement utilisé par les acteurs).

<sup>91</sup> Par exemple les termes sécurité et immigration, ou encore libre-échange sont présentés comme des moyens pour atteindre un objectif de paix et de prospérité.

<sup>92</sup> Si l'on reprend une vision des politiques publiques par séquence (Laswel) nous pourrions schématiser l'implication des principaux acteurs tels que dans la Figure 34 schématisation des séquences au chapitre 5 de cette thèse.

## 1.1. Le glissement vers l'action publique dans la relation euro-méditerranéenne depuis 1995

### 1.1.1. Le processus de Barcelone : libre échange et sécurité

Le processus de Barcelone mis en place en 1995, prévoyait comme instrument politique principal, la mise en place d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et les pays du sud de la Méditerranée. Cette zone de libre-échange concerne aujourd'hui 4 pays : l'Égypte, la Jordanie, la Tunisie et le Maroc. Le tableau ci-dessous fait un bref État des lieux de l'État des accords pour ces pays. Cet instrument est perçu comme le moyen propice à la création d'une zone de prospérité et de paix partagée<sup>93</sup>. Ainsi, la Tunisie est le premier pays à se lancer en 1998, suivie par le Maroc en signant les accords d'association avec l'Union européenne.

Maroc	Égypte	Tunisie	Jordanie
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mandat de négociation pour un accord complet en 2011.</li> <li>– Accords d'Association en vigueur depuis 2000,</li> <li>– accord spécifique sur l'agriculture depuis 2012</li> <li>– Un mécanisme DSM depuis 2012</li> </ul> <p><b><i>Négociation pour accord complet en cours (5 cycles déjà organisés) objectif : services, investissement, marché public...</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mandat de négociation pour un accord complet en 2011.</li> <li>- Accords d'Association en vigueur depuis 2004,</li> <li>– Accord spécifique sur l'agriculture depuis 2010</li> <li>– Un mécanisme DSM non voté,</li> </ul> <p><b><i>Négociation bloquée</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mandat de négociation pour un accord complet en 2011.</li> <li>- Accords d'Association en vigueur depuis 1998,</li> <li>- Un mécanisme DSM depuis 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mandat de négociation pour un accord complet en 2011.</li> <li>- Accords d'Association en vigueur depuis 2002,</li> <li>- Accord spécifique sur l'agriculture depuis 2007</li> <li>- Un mécanisme DSM depuis 2010</li> </ul>

Source : Données compilées par l'auteur

*« En effet, le bilan de ce processus est plus que mitigé. Le seul élément qui a véritablement pris forme dans les intentions initiales a été la mise en place progressive*

<sup>93</sup> « Une zone de prospérité partagée » Coprésidence du Président de la République française et du Président de la République arabe d'Égypte. (2008). Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée Paris, 13 juillet 2008, 1–20.

*d'une zone de libre-échange. Mais si le moyen est en passe de devenir réalité, qu'en est-il de l'objectif qu'il devait servir, à savoir la constitution d'une zone de prospérité et de paix partagée ? » p.47 (Moisseron et Bedoui 2010)*

L'échec du partenariat est dû pour B. Hibou et L. Martinez à une ambition de départ irréaliste de vouloir répondre en termes généraux aux problèmes concrets des pays du Maghreb tels que la démocratisation, les réformes économiques de la fiscalité, de la gestion de la balance commerciale, la lutte contre les comportements rentiers, ou encore les tensions géopolitiques (Hibou et Martinez 1998).

Les Accords d'Association sont mis en place avant la Politique européenne de Voisinage (PEV), dans le cadre du processus de Barcelone suite à la conférence euro-méditerranéenne de 1995. L'objectif de ces accords est « de participer, sur un plan bilatéral et régional au développement de cette région dans un climat de paix, de sécurité et de stabilité. » (SEAE - Service européen pour l'action extérieure 2014).

Dès lors, il est intéressant, de voir que ces objectifs sont avancés comme découlant naturellement de la création d'une zone de libre-échange sans pour autant que la démonstration de ce lien soit présente dans les documents officiels (*Ibid.*) et (Council of the European Union 1995). Cette ambiguïté sur le rôle des accords se retrouve dans les évaluations postérieures, dans lesquelles il est difficile de différencier l'instrument politique de l'objectif politique à atteindre :

*« Le Maroc a fourni ces dernières années de nombreux efforts visant à améliorer l'environnement des affaires afin de dynamiser son système productif et d'attirer davantage d'investisseurs étrangers. Ces efforts se sont traduits par une croissance économique plus stable, une meilleure diversification de son économie et une reconnaissance internationale, tel que l'atteste notamment le statut avancé accordé par l'Union européenne au Maroc ou l'adhésion du Maroc à la déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE. Parmi les exemples de réformes qui ont porté leurs fruits, on peut noter notamment une politique active de privatisation qui a généré d'importants revenus pour le financement de l'économie, une politique fiscale plus rigoureuse avec une meilleure maîtrise des dépenses fiscales » (OCDE 2011).*

Privatisation et réorientation des dépenses publiques (notamment pour encourager le secteur privé) restent donc les maîtres mots pour les institutions internationales telles que l'OCDE. Le statut avancé est accordé par l'Union européenne au Maroc dans le cadre du partenariat. Ce statut avancé est perçu comme une récompense et simultanément comme principal moyen pour l'atteinte des objectifs de « paix, de sécurité et de stabilité » du processus de Barcelone comme nous l'avons vu ci-dessus.

Cependant, le bilan du processus de Barcelone est mitigé (Moisseron 2011b) au regard des objectifs d'augmentation des investissements directs étrangers et de créations d'un marché



régional notamment dans le domaine de l'énergie<sup>94</sup>. Dans les documents produits par les institutions impliquées, nous remarquons à plusieurs reprises, ce que Béatrice Hibou analyse déjà dans le processus de Barcelone comme un rituel d'« autocongratulation » tel que :

*« Après chaque sommet, la Commission et les services concernés se félicitent de l'adoption de projets, les États membres et le Conseil, de la poursuite du "dialogue", et les pays tiers méditerranéens (PTM), tout en désapprouvant le paternalisme de la rive nord, se réjouissent des quelques financements supplémentaires obtenus. Car, sur le fond, personne ne peut définir l'objet de ce rituel d'"autocongratulation", ni même la logique des relations entre les deux rives de la Méditerranée ou les objectifs censés être communs aux partenaires » p.118 (Hibou 2003a).*

La réussite du partenariat méditerranéen pour les acteurs y participant, réside principalement dans le maintien des lieux de rencontres, à des niveaux institutionnels relativement bas, notamment entre Israéliens et Palestiniens, comme l'affirme le haut fonctionnaire responsable du Plan Solaire Méditerranéen à la Mission interministérielle française alors en charge de la présidence de l'Union Pour la Méditerranée :

*« Le codéveloppement dans le PSM permet aux pays en conflit de travailler ensemble au sein de l'UpM. Nous avons réussi l'exploit de faire discuter à la même table les Israéliens et les Palestiniens. » MOCILNIKAR Antoine Tristan, 2012, entretien semi-directif, Paris, mission Union Pour la Méditerranée- Élysée.*

Pour évaluer la réussite des partenariats mis en place depuis 1995, la création d'un lieu de dialogue ne semble pas suffisante. En effet, les conditions de production de ce dialogue et de son contenu doivent être observées avec attention. Le géographe Pierre Beckouche met en évidence que la relation euro-méditerranéenne est plus documentée que d'autres relations de régions Nord-Sud. Cette littérature est essentiellement composée par la littérature grise, c'est-à-dire, de nombreux rapports, recommandations et analyses produits par les acteurs publics, tout autant que par des think tanks. Or, les échanges économiques entre l'Europe et les pays méditerranéens sont moindres qu'au sein de la zone de l'ALENA ou de l'Asie orientale. La première raison avancée par l'auteur concerne l'asymétrie de pouvoir dans la production de cette politique :

*« Les meilleurs diagnostics sont peu utiles s'ils n'ont pas été produits de manière partenariale. Or, en l'état actuel des choses, ce sont les Européens qui les font et les pays du Sud qui sont supposés les appliquer. » (Beckouche 2008)*

C'est pourquoi, dans le deuxième chapitre de cette thèse, j'analyse en détail, au travers des méthodes d'analyse des controverses du Médialab de Science Po, les conditions de production du discours sur le développement des énergies solaires dans les pays du sud de la Méditerranée.

---

<sup>94</sup> Le Plan Solaire Méditerranéen succède à l'échec du projet d'intégration du Maghreb au marché énergétique européen. En effet, dans le cadre du processus de Barcelone, une initiative dans le secteur énergétique avait été lancée en 2003. L'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Commission européenne ont signé en 2007 un protocole d'accord. Cet accord avait pour but d'engager les trois pays maghrébins à intégrer progressivement leurs marchés électriques dans le marché intérieur de l'UE.

De plus, en comparant les partenariats euro-méditerranéens et d'autres relations de régions Nord-Sud telles que l'ALENA ou l'Asie orientale nous remarquons que les modes d'institutionnalisation sont très divergents. En Asie comme en Amérique, les accords commerciaux sont l'essence des types de régulation dans ces régions. Or les modes d'institutionnalisation dans la relation euro-méditerranéenne ne se limitent pas au commerce, mais concernent, la sécurité, la bonne gouvernance, la démocratie et même les droits de l'homme. (Commission Européenne)

Le volet sécuritaire<sup>95</sup> du partenariat n'est pas central dans mes travaux, mais est important pour comprendre le contexte politique du processus de Barcelone. Or, de nombreuses crispations concernant le partenariat se fondent sur une critique de l'amalgame entre migrations, islamisme, terrorisme et délinquance tel qu'analysé par des auteurs comme B. Hibou ou Étienne Balibar. Ce dernier montre notamment le recours dépolitisé aux institutions européennes, ce qui nous intéresse dans le sens où cela met en évidence le rapport à la citoyenneté dans le partenariat :

*« D'une part, une réduction systématique des questions de société (qui sont aussi des questions de citoyenneté) au problème sécuritaire, à laquelle s'ajoute une réduction de ce dernier à la question de l'étanchéité des frontières, comme s'il n'était pas en bonne partie, à l'évidence, endogène. C'est d'autant plus paradoxal qu'en même temps, on nous rebat les oreilles de la délinquance au quotidien. Bien sûr, tout cela converge vers le même point, l'identification de la question de la délinquance à celle de l'immigration. » p. 170 (Balibar 2003)*

En effet, le rapport à la citoyenneté et la démocratie est adressé dans les processus de gouvernance du processus de Barcelone puis de la nouvelle politique de Voisinage par une inclusion de la société civile. La transformation des modes d'actions de l'état amorcée dans la nouvelle politique de voisinage débouche sur une action publique où les acteurs privés deviennent centraux. Nous verrons en détail, dans les parties suivantes, comment les consortiums privés participent aux réunions de l'Union Pour la Méditerranée. Cela correspondrait au déficit croissant de démocratie (Moisseron et Bedoui 2010) des formules successives « Processus de Barcelone », « Nouvelle Politique de Voisinage », « Union Pour la Méditerranée ». En effet, les accords d'association lors du Processus de Barcelone devaient faire l'objet d'une ratification par les Parlements nationaux au Nord comme au Sud. Or ce n'est plus le cas des plans d'action de la Nouvelle Politique de Voisinage et encore moins des programmes sectoriels de l'Union Pour la Méditerranée. Nous allons donc voir dans les parties qui suivent comment sont légitimées les nouvelles formes institutionnelles et comment elles transforment les modes d'actions des États.

---

<sup>95</sup> Les accords de libre-échange, bien qu'envisagés comme principal instrument politique, sont complétés par un code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme, et un programme de travail adopté en 2005 qui fait des questions d'immigration le quatrième pilier du partenariat. (European External Action Service [EEAS] 2005) (processus de Barcelone 2005).

### 1.1.2. La Nouvelle Politique de Voisinage : l'utilisation de la finance concessionnelle comme instrument politique pour réformer les États du Sud.

L'Union européenne crée en 2004 un nouveau dispositif, la Nouvelle Politique de Voisinage (NPV) pour les pays de l'Est et les pays méditerranéens. Tout d'abord, la NPV ne s'est donc pas substituée au Processus de Barcelone, mais les éléments de conditionnalité transforment la nature du partenariat. D'autre part, les banques de développement jouent un nouveau rôle puisque leurs prêts sont conditionnés à des réformes politiques. À partir de cette date, les financements européens sont articulés avec le niveau d'engagement de chacun des pays sur les questions de gouvernance et de démocratie. Afin d'évaluer l'avancée différenciée dans les réformes visées par la NPV, chacun des pays fut invité à formuler des programmes individualisés sous la forme de plans d'action. Les objectifs de ces plans d'action correspondraient à « un degré élevé d'intégration » (*Ibid.*).

Si le principe de conditionnalité durcit les conditions d'obtention des budgets, il rompt également avec l'idée d'une zone commune de prospérité partagée pour une mise en concurrence des pays :

*« Sur le plan financier, la Commission propose de conditionner les futures dotations financières aux efforts consentis par les partenaires à la réalisation des accords d'association ainsi qu'aux réformes politiques et économiques nécessaires. Par ailleurs, l'octroi d'aides financières dépendrait des progrès réalisés en matière de démocratie et de droits de l'homme » (COMMISSION EUROPEENE 2015).*

La focalisation sur le libre-échange est renforcée par la politique de voisinage puisque ces types d'accords sont déterminants pour l'entrée dans le champ de la PEV<sup>96</sup>.

*« En effet, tous ces pays ont déjà conclu des accords d'association avec l'UE au cours des années précédentes, mais surtout les comités d'association devront établir leurs bilans sur lesquels la conformité aux conditionnalités évoquées ci-dessus est évaluée ». (LA DOCUMENTATION FRANÇAISE 2009)*

Par ailleurs, la nouvelle politique de voisinage s'inscrit totalement dans les politiques de promotion de la bonne gouvernance que nous étudions plus en détail dans le deuxième chapitre.

*« La politique européenne de voisinage porte sur l'intérêt mutuel de l'UE et de ses voisins à partager une zone de stabilité, de sécurité et de bien-être. C'est un programme conjoint qui vise à promouvoir la bonne gouvernance afin de mieux gérer notre voisinage commun. » Commission européenne citée in (Ibid.)*

Pour de nombreux auteurs, le processus de Barcelone, la politique de voisinage et l'Union Pour la Méditerranée sont un empilement d'institutions qui auraient globalement échoué à atteindre

---

<sup>96</sup> Ainsi, la Biélorussie, la Libye et la Syrie qui n'ont pas signé de tels accords, n'entrent pas encore dans le champ de la PEV

leurs objectifs. Le processus de Barcelone n'a pas réussi à jouer un rôle déterminant dans l'augmentation des investissements directs étrangers dans la zone sud. Or, c'était le principal argument utilisé pour justifier la mise en place d'une zone de libre-échange. Le premier élément de réponse peut se trouver du côté de la théorie économique qui nous enseigne que la baisse des tarifs douaniers a plutôt tendance à rendre moins utiles certains types d'investissement étrangers. En effet, avec la baisse des tarifs, il y a moins de barrières commerciales susceptibles d'être franchies par des délocalisations. Comme le rappelle J-Y Moisseron, nous pouvons observer une augmentation des investissements étrangers entre les années 2003 et 2008 dans la zone sud. Cependant, cette augmentation est davantage liée à trois éléments de conjoncture (Moisseron 2011b). Premièrement, elle serait liée à la réorientation des capitaux arabes qui, suite au 11 septembre 2001, cherchent des destinations plus protégées en cas de montée des tensions liées au terrorisme. D'autre part, cette réorientation pèse d'autant plus que les capacités d'investissements des pays du Golfe ont augmenté avec l'élévation du prix du pétrole à partir de 2005. Enfin, cette période correspond aussi à des programmes de privatisation, notamment sur les secteurs des télécommunications et des finances, qui se sont traduits par l'achat d'entreprises locales par des groupes étrangers, mais qui s'achèvent rapidement avec des possibilités limitées de « politiques de privatisation des bijoux de famille ». (Boudet 2013)

En d'autres termes, nous constatons que malgré la signature des accords (accords d'association ou accords spécifiques sur l'agriculture) dans le cadre du processus de Barcelone cela n'a pas eu le résultat escompté en matière d'investissements directs étrangers (IDE).

*« Les Pays tiers méditerranéens ne sont pas devenus plus attractifs pour les investisseurs européens : pour 1 euro d'IDE placé au Maghreb, 5 à 10 euros sont allés vers les nouveaux entrants européens » p.135 (Bessis 2005)*

De plus, la différence de traitement de l'Union Européenne envers la région Sud et la région Est, semble s'accroître dans la politique de voisinage. Dans le cadre du processus de Barcelone, une partie des budgets du fonds MEDA<sup>97</sup>, destinés aux pays du Sud, n'ont pas été décaissés. Or, ces budgets ont été réaffectés au moment de la Nouvelle Politique de Voisinage. En effet, le fond MEDA et le fond TACIS<sup>98</sup> sont réunis dans un seul : ENPI (*European Neighbourhood Policy Instrument*). Aussi, la nouvelle politique de voisinage a pu être perçue comme une réorientation des budgets alloués au pays du Sud vers les pays de l'Est. Les pays de l'Est ont traditionnellement une relation forte à l'Union Européenne depuis l'effondrement du Mur de Berlin. Dans le contexte post-révolutionnaire, une partie de l'aide au développement et de la coopération multilatérale visaient l'intégration des pays de l'Est à une économie de marché.

---

<sup>97</sup> Le règlement MEDA constitue le principal instrument de la coopération économique et financière du partenariat euro-méditerranéen. Il est lancé en 1996 (MEDA I) et modifié en 2000 (MEDA II). Il permet à l'Union européenne (UE) d'apporter une aide financière et technique aux pays du sud de la Méditerranée. Il s'agit des pays suivants : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie.

<sup>98</sup> Le programme communautaire TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States-CEI) a été créé en décembre 1991. Instrument financier d'assistance technique, il a pour objectif d'encourager « l'établissement de conditions favorables à l'économie de marché et de renforcer la démocratie » dans les pays concernés. (LA DOCUMENTATION FRANÇAISE)

Ainsi, ces pays ont été intégrés au marché énergétique de l'Union européenne. L'une des actions les plus visibles de l'Europe consistait, à travers le fond TACIS, à ouvrir aux pays de l'Est le marché du gaz et de l'électricité. Ces politiques étaient notamment légitimées par la volonté « modernisation de cette industrie » (Commission Européenne) dans les pays de l'Est. Les objectifs des politiques de l'Union, à destination du voisinage Est, semblent donc préfigurer l'évolution centrée sur diffusion de la rationalité propre au marché que l'on retrouve dans le partenariat Euro-Med.

L'investissement dans le partenariat Euro-méditerranéen est un type de relation Europe-pays de la rive Sud qui peut être analysée comme un rapport centre-périphérie. Cette relation a été analysée par Laurent Beauguitte, et Maher Ben Rebah au moyen des méthodes issues de l'analyse des réseaux sociaux (Beauguitte et Maher, Ben Rehab 2010). Les auteurs mettent l'accent sur les structures relationnelles des acteurs. Pour cela, les auteurs proposent une étude diachronique de deux bases de données ; l'une constituée par les votes à l'Assemblée Générale des Nations-Unis, l'autre, ce qui nous intéresse particulièrement, par la base CHELEM des échanges commerciaux.

La grille d'analyse de Laurent Beauguitte et Maher Ben Rebah, m'intéressent en ce qu'elle permet de contextualiser les rapports entre les pays des deux rives dans un réseau de relations. Le modèle centre — périphérie suppose un certain nombre de propriétés<sup>99</sup>, dont certaines, s'observent dans le cadre de la relation euro-méditerranéenne. Tout d'abord, il y a globalement dans les pays du Sud et de l'Est une spécialisation dans les produits primaires (matières premières agricoles, extraction) et l'industrie à faible valeur ajoutée. D'autre part, la qualité des échanges entre le centre et la périphérie influe sur les écarts entre centre et périphérie. Dans ce cas, les prix des produits primaires tendent à baisser à l'inverse de la hausse tendancielle des produits manufacturés à haute valeur ajoutée. Enfin, les échanges entre les pays du centre entre eux sont beaucoup plus importants alors que l'économie des pays de la périphérie doit répondre dans le même temps à un marché local et se positionner à l'international dans les secteurs dédiés à l'exportation. (Ibid.)

Les auteurs montrent en effet que concernant les échanges commerciaux il y a une quasi-déconnexion entre les pays de la périphérie, aussi bien au sud de la Méditerranée qu'à l'est de l'Union européenne. D'autre part, le modèle centre-périphérie se retrouve dans les échanges entre les PSEM et les membres de l'Europe accentués, de plus, par les liens historiques notamment pour la France et les pays du Maghreb d'un côté, et l'Italie et la Libye de l'autre. Sans surprise, nous pouvons voir à l'opposé que les liens entre les pays membres sont denses et multiples, avec au centre du système l'Allemagne, la France, la Belgique, le Royaume-Uni,

---

<sup>99</sup> « En ce qui concerne la géographie, la typologie proposée par Alain Reynaud (1981) affine ce modèle en distinguant quatre principaux types d'espaces ; les centres dominants (système économique prospère et cohérent), les périphéries intégrées qui participent, sous la domination du centre, aux flux économiques, les périphéries délaissées qui offrent peu d'intérêt aux pays du centre, et enfin les isolats qui sont des réserves d'espaces disponibles sans valeur économique immédiate » citée in (Laurent, BEAUGUITTE and Maher, BEN REBAH, n.d.)

les Pays-Bas et l'Italie. Cependant, les auteurs concluent que les liens historiques de la France avec la Tunisie et le Maroc sont moindres en 2005 qu'en 1995 et s'inscrivent dans une tendance générale de déconnexion entre la périphérie et le centre au profit d'un renforcement de l'interconnexion entre les pays du centre.

Ce qui m'intéresse particulièrement pour mes travaux, c'est la conclusion des auteurs sur volume des échanges des pays de l'Union Pour la Méditerranée qui ont augmenté au cours de cette période, mais pas de façon uniforme, et qu'ils constatent que la structure centre - périphérie se renforce durant la décennie. J'en conclus donc que, tant au niveau politique qu'économique, la structure centre-périphérie se renforce, alors que les objectifs du Processus de Barcelone avaient la vocation inverse. Donc le partenariat Euro-méditerranéen est une nouvelle configuration des relations centre-périphérie.

### 1.1.3. l'Union Pour la Méditerranée (UPM) : une gouvernance « technique » de la relation euro-méditerranéenne

L'Union Pour la Méditerranée est le fruit d'une négociation entre l'Allemagne et la France qui donne à voir une concrétisation de la politique étrangère de l'Union. Cette institution, à la base, est censée représenter la « co-construction », le « codéveloppement », un dialogue où chaque acteur serait sur un « pied d'égalité », y compris les parties prenantes. Cinq projets sont décidés à son lancement, le Plan Solaire Méditerranéen est présenté comme le pilier sur lequel l'union se lance. En termes d'organisation, à la base, l'UPM est co-présidée par un pays du Sud et un pays du Nord, à l'origine, la France et l'Égypte, depuis 2012, c'est la Commission européenne qui dirige la coprésidence pour les pays du Nord et la Jordanie pour les pays du Sud.

Figure 6 Schéma de l'UPM de la page « who we are » du secrétariat de Barcelone



Source: Secrétariat de Barcelone

Le schéma de l'Union Pour la Méditerranée sur la page « Who we are » de l'institution montre que le but de cette institution est de faire des projets. L'Union Pour la Méditerranée est défendue en tant que :

« *L'Union Pour la Méditerranée renforce les acquis du processus de Barcelone et les complète par une approche programmatique portant une attention particulière au développement de projets régionaux concrets.* » (Borloo et Raoult 2009)

« *agence de projets* » *Président français François Hollande citée in (Aubert et Fabius 2013)*

Cependant, il est difficile de comprendre dans ce schéma quels sont les modes d'action, les responsabilités et le type de légitimité de l'Union Pour la Méditerranée. En effet, l'UpM, tel que mes observations m'ont permis de la comprendre, n'existe qu'au travers des réunions ministérielles prévues pour chacun des cinq projets. Ces réunions ont pour objet la signature des plans d'action construits au cours des réunions des hauts représentants des pays membres appelées *Seniors Official Meeting*. Le secrétariat de Barcelone n'est qu'une instance d'organisation de ces réunions. Sur le site internet de l'Union Pour la Méditerranée, pour le Plan Solaire Méditerranéen par exemple, aucun rapport, ressource bibliographique ou document de suivi des projets n'est disponible. Lors de nos observations participantes aux réunions des hauts représentants, nous avons noté que les débats entre les délégations ne portaient pas sur les propositions d'action ou sur leurs modalités, mais en grande majorité du temps, sur la forme des documents, par exemple le débat sur le choix du terme « *domestique production* » ou « *national production* » occupa une demi-journée de discussion (Gerin-Jean 2013b).

#### 1.1.4. La gouvernance par le consensus entre experts

Je présente plus en détail dans le deuxième chapitre de cette thèse le processus de travail de l'Union Pour la Méditerranée dans le Plan Solaire Méditerranéen, mais je souhaite ici contextualiser cette institution en quelques mots. L'Union Pour la Méditerranée n'a pas vocation à créer de nouveaux projets, mais à les labelliser. Aussi son rôle est de créer un consensus qui se traduirait par un label ou une acceptation politique formelle des projets se déroulant dans un ou plusieurs pays de la Méditerranée. Ce consensus est obtenu, nous l'avons vu, à travers la répétition de séances de travail des représentants de chacun des pays autour d'un plan d'action ou d'un projet de déclaration ministérielle. Le contenu de ces déclarations est rédigé par les administrations des 43 pays ainsi que par les parties prenantes<sup>100</sup>. En France, j'ai observé que les administrations qui contribuent aux textes sont l'AFD, les services des ministères sectoriels<sup>101</sup> et le ministère des Affaires Etrangères ainsi que le représentant à la Délégation interministérielle à la Méditerranée DIMED des services des Premiers ministres. La DIMED était composée des mêmes membres que la mission UPM à l'Élysée. Ils sont tous détachés d'une administration, et dans la mission UPM tout comme après à la DIMED, pour

---

<sup>100</sup> (European Commission, MEDREG, MEDGRID, Medener, Res4Med, Dii, League of Arab States, RCREEE, Med-TSO, OME, World Bank)

<sup>101</sup> Par exemple dans le Plan Solaire Méditerranéen il y avait des membres de la DGEC, des membres du trésor, des membres du ministère des Affaires étrangères avec le SGAE, et l'AFD (Gerin-Jean 2012a)

chaque thématique de L'UPM, il y a un responsable chargé de représenter la France dans les réunions des « hauts représentants ». Ce n'est cependant pas cette délégation qui rédige le contenu qui est compilé par le secrétariat de Barcelone. Ce sont souvent les parties prenantes, les bailleurs, les consortiums, les fédérations ou les associations représentant les acteurs du secteur qui rédigent les textes. Par exemple, parmi les acteurs français ce sont surtout l'OME, l'IPEMED<sup>102</sup> qui ont avancé l'idée de communauté méditerranéenne de l'énergie évoquée dans la déclaration de la réunion interministérielle de décembre 2013. Les textes sont ensuite intégrés aux documents de travail par le secrétariat de Barcelone. Ce secrétariat est lui aussi composé par des membres détachés par les différentes administrations des pays membres de l'UPM. Le secrétariat de Barcelone est composé de 6 divisions, dont la nomination du responsable est l'objet d'une négociation entre les pays membres.

---

<sup>102</sup> l'IPEMED qui propose une task force pour la Communauté Euro-méditerranéenne de l'Énergie, l'idée seraient notamment reprise par le « communiqué du 3 mars de la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne s'adressant au Parlement et à la Commission européenne, portée par Hugues Mingarelli » Beckouche Pierre, 2015, Entretien semi-directif : Géographe Université Paris 1, IPEMED, Paris, ainsi que par l'UPM (MASSONNEAU 2014)



Figure 7 Photographie d'illustration de l'observation participante : 5 novembre 2013.  
Rencontre des hauts fonctionnaires de l'UpM à Barcelone afin de préparer la conférence ministérielle de l'UpM.



Crédit photo : Secrétariat de Barcelone

Aucun membre du secrétariat de Barcelone, aucun membre des délégations aux réunions des hauts représentants n'est donc élu. C'est pour cette raison principalement que des auteurs comme Jean-Yves Moisseron (Moisseron et Bedoui 2010) parlent d'un déficit démocratique croissant. De plus, depuis le remplacement de la coprésidence française de l'UPM par la Commission européenne, parmi les décideurs de l'UPM, les seuls à tirer leur légitimité d'une élection sont les membres de la coprésidence jordanienne. Ce déficit démocratique s'accompagne d'une absence flagrante de prise en compte de la société civile. La seule personne parmi toutes celles que j'ai rencontrées qui ait évoqué la société civile depuis le début de ma thèse est le responsable développement local de Masen qui se retrouve complètement isolé dans sa tâche par rapport à la dynamique dans laquelle sont pris tous les autres acteurs du Plan Solaire Méditerranéen.

#### *1.1.1 Surpolitisation et sous politisation des énergies renouvelables en méditerranée. Transformation d'un objet politique en objet « technique »*

Dans le cas de l'Union Pour la Méditerranée, j'observe une dialectique entre surpolitisation et sous politisation qui a pour effet d'occulter le lieu du politique. Ce jeu d'aller-retour s'inscrit dans l'instrumentation politique de la narration la méditerranée et du puissant imaginaire qu'elle mobilise (Moisseron 2012).

Tout d'abord, l'Union Pour la Méditerranée peut être comprise comme un effet de surpolitisation du lancement d'une nouvelle institution.

« Le président de la République française Nicolas Sarkozy, en 2007, a décidé seul de relancer l'action de la France en Méditerranée dans le cadre d'un partenariat. Donc de façon très moderne, puisque, depuis Clovis, on se préoccupe de la Méditerranée avec l'expulsion des Visigoths et des Burgondes. Il n'a pas voulu un partage du pouvoir sur la façade sud. Clovis lance la France moderne en Méditerranée. Chacun des souverains se pose la question de la modernité, Nicolas Sarkozy a réfléchi à sa modernité. Conseillé par J-L Guigou, Gaino, Védrine, il a compris qu'il fallait faire un partenariat fort. Il a repris de façon beaucoup plus dynamique et flamboyante un trend (tendance) d'action qui avait été initié par Mitterrand. [...] La vision de Nicolas Sarkozy, c'est une thèse politique, une philosophie. Moi, je suis un homme politique, je ne suis pas élu, mais c'est Nicolas Sarkozy qui fait du tout politique, je suis un ingénieur même si je me demande à quoi ça peut servir. Mon métier, c'est de dire comment je transforme l'énergie de Nicolas Sarkozy en procédure et en décision d'ingénieur. Nous on utilise l'hyper dynamisme de Nicolas Sarkozy pour faire les choses. » MOCILNIKAR Antoine Tristan, *Entretiens semi-directif: Chargé mission PSM mission Union Pour la Méditerranée*, Paris, Elysée, 2012.

Cette surpolitisation se retrouve notamment à travers la place donnée aux « enjeux » de l'Union Pour la Méditerranée et par la personnification et l'attribution partisane du succès du lancement de cette union. L'UPM peut se comprendre dans la trajectoire historique des politiques européennes depuis la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). L'idée du projet initial français était de dépasser les critiques eurocentristes du processus de Barcelone en proposant un ensemble d'intégration différent à l'Union Européenne. Le projet avait très clairement une portée politique et devait se baser, à l'instar de la construction de l'Europe, sur des projets concrets. Le PSM devait donc être un projet structurant du nouvel élan du processus de Barcelone.

La photo<sup>103</sup> de la fastueuse inauguration en 2008 de l'Union Pour la Méditerranée par Nicolas Sarkozy au grand Palais au côté des anciens présidents Ben Ali et Hosni Moubarak présente un fort décalage avec la situation post crise financière et les révolutions arabes. Les grandes aspirations de l'UPM à une « zone de prospérité et de paix partagée »<sup>104</sup> semblent n'avoir pas abouti et l'institution cristallise les défauts de la politique européenne en méditerranée.

Nous comprenons dès lors que la rivalité franco-allemande est moins l'expression d'une opposition de vision diplomatique vis-à-vis de la Méditerranée, qu'une question de positionnement relatif aux deux pays. Cette lutte d'influence entre la France et l'Allemagne se joue effectivement lors de la création de l'UPM, mais nous verrons dans le reste de nos travaux

---

<sup>103</sup> « La France ne se donne pas les moyens de connaître le Maghreb », publié le 02/02/2011 à 11 h, mis à jour le 08/02/2011 à 10 h 30. Site de l'Express [en ligne]. [Http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-france-ne-se-donne-pas-les-moyens-de-connaître-le-maghreb\\_958019.html#id0MCZ7dDdbKC1Wg.99](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/la-france-ne-se-donne-pas-les-moyens-de-connaître-le-maghreb_958019.html#id0MCZ7dDdbKC1Wg.99) [consulté le 21 octobre 2013].

<sup>104</sup> Coprésidence du Président de la République française et du Président de la République arabe d'Égypte. (2008). Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée Paris, 13 juillet 2008, 1–20.

comment ces arènes institutionnelles sont façonnées (et c'en est l'objectif) par l'agenda des projets des parties prenantes.

*« Le Plan Solaire Méditerranéen est un compromis franco-allemand. La position de L'Allemagne est que l'UPM doit avoir tous les États de l'UE et que l'Union en soit membre. L'Allemagne s'était engagée à ce que cela n'accroisse pas la complexité, la France en contrepartie a soutenu les initiatives de l'Europe de l'Est et de l'Allemagne sur son partenariat oriental. » A-T Mocilnikar-Entretien semi-directif - mission Union Pour la Méditerranée 2012*

La résolution de cette rivalité franco-allemande a pour conséquence le renforcement de la place des institutions européennes dans le partenariat euro-méditerranéen comme l'explique en entretien le haut fonctionnaire français. Dès lors, l'épicentre de l'action publique se trouve plus à Bruxelles qu'à Paris. Cela sera d'autant plus clair à partir de 2012 et de la coprésidence de l'UPM par la Commission européenne. Il y a donc un passage d'une politique fortement personnalisée par Nicolas Sarkozy, à une gestion par une institution bien moins incarnée. De plus, la politique extérieure de la Commission européenne est moins facile à identifier que celle de ces états membres. Aussi, les décisions prises à Bruxelles ne sont regardées que par une poignée d'initiés à l'inverse de lors de la présidence française, bien plus médiatisée. En résumé, la construction de l'institution semble avancée et s'orientée aux grés des rapports de force initialement des gouvernements français et allemand, puis de la France et de la commission européenne.

Dès lors on peut comprendre comment ces tensions influent sur la publicisation de la politique Euro-Méditerranéenne et comment s'opère cette alternance entre sous-politisation et surpolitisation. Le passage de la présidence par la France à la Commission européenne est un des facteurs du passage à une dynamique de sous politisation telle que définie par Pierre Lascoumes :

*« La sous-politisation est une réduction des affrontements partisans par le recours à des arguments soit techniques, soit de consensus et l'importance donnée aux tactiques procédurales. La dimension substantielle des enjeux est minimisée au profit d'une recherche d'efficacité argumentative et stratégique » p.460 (Lascoumes 2009).*

Mes observations sur les quatre dernières années de fonctionnement de l'Union Pour la Méditerranée, en particulier des travaux sur le Plan Solaire Méditerranéen, une forte sous-politisation. Cette sous-politisation prend plusieurs formes comme le distingue Pierre Lascoumes : technique, idéologique et partisane. Afin de comprendre le processus de sous-politisation, je propose d'observer les débats entre parlementaires et le gouvernement français. En effet, l'étude de ces discours permet de voir les dynamiques argumentatives. Pour cela, je m'appuie sur les retranscriptions des questions au gouvernement et auditions en commission des archives de l'Assemblée Nationale.

Tout d'abord, PSM est présenté comme un enjeu trans-partis qui présente le débat comme dégagé des « logiques partisans », cela permet d'une part, il n'y a pas eu de débat virulent entre les groupes parlementaires, d'autre part tout est fait, lors des rares débats, pour déplacer les conflits de valeurs ou de morale. Par exemple, l'un des seuls débats des députés avec le

ministre des Affaires étrangères (Wauquiez, Poniowski, et Lequiller 2011) montre qu'il n'y a pas une situation de clivage idéologique ou partisan fort sur cette institution. Par exemple, lorsque le ministre est interrogé sur la répartition des budgets de l'aide au développement de l'Europe entre le Sud et l'Est ou sur la conditionnalité de l'aide, sa réponse opère un déplacement du conflit par une montée en généralisation en recourant à une citation de F. Braudel :

*« Lorsqu'il est question de la Méditerranée, il ne faut jamais oublier la leçon de Fernand Braudel : la prospérité de l'Europe a systématiquement été liée à la richesse de sa relation avec la Méditerranée, en particulier avec sa rive sud. » (Wauquiez, Poniowski et Lequiller 2011)*

Les autres critiques concernent des problèmes de registre très différents. La plupart des questions peuvent passer rapidement d'un sujet émotionnel tel que les « bateaux de la mort » de Chantal Bourragué (UMP) à des questions d'un registre plus technique lorsqu'elle poursuit immédiatement sur des questions sur le calendrier de « réalisation du Plan Solaire Méditerranéen ». Je relève cependant que des visions divergentes émergent du débat, mais peu d'interventions concernent directement l'action en Méditerranée ou ses enjeux. Par exemple, dans les questions des parlementaires, les deux seuls sujets, l'Europe et l'Islam, qui pourraient déboucher sur une controverse sont minimisés rapidement. Premièrement, lorsque la relation à l'Europe dans l'Union Pour la Méditerranée est questionnée : « *les sommes employées à l'échelle européenne seraient bien plus efficaces dans le cadre des actions bilatérales de la France* » de Jacques Myard d'UMP.

Deuxièmement, dans un tout autre domaine, Odile Saugues du groupe socialiste qui s'inquiète de la « pression exercée par les islamistes » et enjoint la France à être des « passeurs » pour les laïcs qu'elle identifie dans le film *ni Allah, ni maîtres*, de la cinéaste Nadia El Fani.

Dans ces débats en 2009 et 2011, les conflits de normes et de valeurs ne sont pas niés, mais mis de côté temporairement. Le Ministre Wauquiez minimise donc, dans toutes ses réponses, les questions de norme et de valeur tout comme les enjeux partisans. À propos des révolutions arabes, il répond :

*« Soyons humbles dans notre diagnostic : il ne s'agit pas d'une révolution unique, mais de pays ayant des histoires différentes et voyant en même temps les contradictions qui sous-tendaient leur développement se tendre au-delà du supportable ».* (Ibid.)

À propos de la place de la France par rapport à l'action de l'Europe, le Ministre répond que la France peut, en même temps, renforcer l'appareillage européen et l'approche bilatérale :

*« Les propos que j'ai déjà tenus vous auront convaincus, j'en suis certain, que, s'agissant de l'Union Pour la Méditerranée, je suis favorable au renforcement de l'appareillage européen. La haute représentante et la Commission ont donc vocation à assurer la coprésidence "nord" de l'UPM. Nous avons également intérêt à miser sur la dimension européenne en matière de financement. Toutefois, cette vocation et cette dimension européennes n'excluent nullement, comme a eu raison de le rappeler M. Myard, le maintien de notre approche bilatérale, qui est très forte notamment avec le Maroc et la Tunisie. Nous n'allons pas renoncer à notre histoire ! Il n'en reste pas*

*moins que l'UPM, pour convaincre, ne doit pas être perçue comme un outil antieuropéen, mais comme un outil profondément pro-européen. Le temps nous a d'ailleurs permis de lever certaines incompréhensions initiales. » Le Ministre Wauquiez (Ibid.)*

Ce passage est une forme de sous politisation puisque le problème est déplacé. Ces « incompréhensions initiales » font référence à la tentative de surpolitisation du lancement de l'UPM par Nicolas Sarkozy en 2008. En utilisant la rhétorique du « pédagogue »<sup>105</sup>, le ministre minimise les conflits d'intérêts en montrant que ceux-ci ne sont que des « incompréhensions » et qu'un défaut d'« explicitation », un manque de communication.

J'en conclus donc que l'Union Pour la Méditerranée n'est rapidement plus perçue comme un enjeu partisan, elle est donc très peu présente des débats parlementaires français et ces débats sont comme nous l'avons vu, l'objet d'une sous-politisation idéologique et partisane dans les relations nationales et européennes. Au contraire de l'autre côté en s'inscrivant dans l'élan donné par l'entreprise de crédibilisation des consortiums DESERTEC et MEDGRID, le Plan Solaire Méditerranéen est présenté comme capable de répondre aux plus grands enjeux de cette région. Cette surpolitisation continue d'être utilisée par les acteurs européens afin de justifier leur action. Ceci dans une dynamique incrémentale, par exemple en France, les budgets continuent d'être reconduits en 2012 pour la valorisation de la place de la France dans le débat, malgré une alternance politique et alors que l'Union Pour la Méditerranée n'est pas une priorité politique pour le gouvernement. Cela se traduit par la transformation superficielle du service concerné (la DIMED) qui survivra jusqu'en 2015, mais sans que les ressources politiques soient suffisantes pour que les objectifs du service soient remplis. Par exemple, l'ambassadeur responsable de la Délégation, qui succède à Henri Gaino, ne faisait plus partie des fameuses réunions stratégiques du lundi avec le ministre des Affaires étrangères.

Malgré un rappel constant des « enjeux » de l'UpM et une gouvernance « inclusive », le partenariat en devient de plus en plus un objet technique et exclu les citoyens de l'action publique. Cette exclusion n'est ni coercitive ni formelle, elles s'appuient sur une mise à distance des problématiques politique du partenariat.

Cette dialectique entre sous-politisation et surpolitisation sera accentuée avec la technicisation du partenariat. Ainsi, plus qu'une dépolitisation, il s'agirait davantage comme le développent les travaux de B. Hibou d'une synergie entre légitimité bureaucratique et « production sociale de l'indifférence morale »<sup>106</sup>.

*« forme extrêmement banale de production de l'indifférence par la création d'une distance, non pas spatiale ou temporelle comme l'analyse Carlo Ginzburg, mais cognitive. La bureaucratisation, la mise en chiffres et la classification selon des catégories directement issues d'une nouvelle connaissance scientifique créaient de la distance par rapport aux vivant » p. 140 (Hibou 2011)*

---

<sup>105</sup> GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin, 2014, « Introduction. Pédagogie économique », Genèses, 28 mai 2014, n° 93, p. 2-7.

<sup>106</sup> Z. Bauman cité in (Hibou 2011)

En définitive, dans un premier temps, les contenus sont rédigés par les administrations des pays membres, et des parties prenantes privées et publiques. Dans un second temps, les décisions sont prises par les délégations de « hauts représentants » (pendant les *Senior Official Meeting*) des pays membres. Dans un troisième temps, elles sont ensuite validées lors d'une réunion avec les ministres de chacun des pays membres de l'UPM. Il n'est donc prévu à aucun moment une ratification, ou une discussion dans les parlements nationaux. La légitimité n'est pas démocratique, puisque seulement basée sur l'expertise des technocrates publics et privés impliqués dans le processus de construction et de décision des politiques publiques du champ d'action de l'Union Pour la Méditerranée.

Dès lors, les instruments politiques conçus dans cette enceinte sont censés être le fruit du consensus. La relation entre technicisation et consensus est très importante dans notre sujet. En effet nous observons une technicisation des objets politiques poussée à l'extrême dans le cas du Plan Solaire Méditerranéen. Aussi la suite du chapitre est consacrée aux instruments politiques utilisés dans le secteur de l'énergie au Maroc. À l'échelle du partenariat euro-méditerranéen, l'ensemble des actions politiques tirent leurs légitimités de l'expertise supposée des acteurs qui y participent. Cela est important pour comprendre sur quelle base les consortiums privés comme DII ou l'Observatoire méditerranéen de l'énergie (OME) sont invités à participer à l'action publique. Après avoir montré ce glissement des politiques publiques légitimées par la représentativité démocratique à une action publique légitimée par la rationalité propre au marché et à l'entreprise<sup>107</sup> et l'expertise, je poursuis donc le chapitre par l'analyse des types de rapports politiques qui sont portés par les instruments de l'aide au développement dans ce secteur.

## **1.2. Analyse de l'insertion de la rationalité et des acteurs du secteur privé dans l'action publique : les instruments politiques de développement énergétique Euro-méditerranéen.**

---

Après avoir observé les trois séquences du partenariat Euro-Méditerranéen et le glissement d'une politique publique vers une action publique multi-acteur, je vais montrer dans la suite de ce chapitre comment sont mis en œuvre les instruments de cette action publique afin de comprendre plus en détail les nouveaux rapports de pouvoir dans l'action publique. On peut considérer que l'ensemble des "best practices" dans le secteur de l'énergie<sup>108</sup> s'inscrivent dans la dynamique déjà initiée par l'Union européenne vis-à-vis des pays de l'Est dans le cadre de la charte européenne pour l'énergie. Cette dernière avait pour but de simplifier les échanges commerciaux dans le domaine de l'énergie et de favoriser les investissements. (BIAVA 2007).

---

<sup>107</sup> La finalité de cette rationalité est principalement l'accumulation du capital, la rentabilité économique.

<sup>108</sup> Au chapitre 2, ces "best practices", les meilleures pratiques à faire du Master Plan (le document-cadre) du Plan Solaire Méditerranéen sont étudiées en détail.

Pour analyser cette insertion ou ce mimétisme, il est possible de s'inspirer des méthodologies élaborées par les études des transferts des politiques publiques<sup>109</sup>. En effet, il ne s'agit pas de déduire un processus de transfert à chaque similitude trouvée entre deux politiques, mais de montrer comment la connaissance d'un modèle étranger sert à construire une action publique dans un autre contexte. Cette précaution permet d'une part de mesurer l'impact et la forme de ces références (rapports, formation, conférence, programmes communs) et d'autre part de ne pas omettre d'étudier le « système client » ou en d'autres termes, les dynamiques sociohistoriques où prendront racine les transferts propres à chaque pays.

Le tableau ci-dessous rassemble les instruments politiques dont bénéficie le Maroc dans le cadre des politiques multilatérales de développement des énergies renouvelables depuis 2007 notamment ceux lancés à l'occasion du Plan Solaire Méditerranéen. En effet, ces programmes ont eu un fort impact sur la mise sur agenda des énergies renouvelables en Méditerranée et sur la construction des premières centrales solaires au Maroc. J'utilise les outils et les concepts de la sociologie de l'action publique pour comprendre les modes de légitimation et les types de rapports politiques que ces différents instruments entraînent. Ces derniers, présentés dans le tableau ci-dessous, sont les instruments en faveur des énergies renouvelables à destination des pays de la rive sud de la méditerranée, notamment du Maroc. J'utilise notamment la notion de "l'instrumentation de l'action publique" (Lascombes et Le Galès 2004 a) qui renvoie à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Je montrerais que leur conceptualisation, leur production et leur mise en œuvre se basent sur les principes la rationalité du marché et de l'entreprise.

---

<sup>109</sup> BOUTALEB Assia et LABZAE Medhi, rencontrer l'administration en Afrique et dans le monde arabe : pratiques, interactions et économie(s) du consentement : st 59 Congrès AFSP 2015, <http://www.congres-afsp.fr/st/st59.html>, consulté le 18 juin 2015.

KHANCHI MOHAMED, Le Partenariat public-privé: un outil à manier avec précaution par Mohamed Khanchi, <http://www.uir.ac.ma/carrefour-communication/presse/le-partenariat-public-privé-un-outil-manier-avec-precaution-par-mohamed>, consulté le 19 novembre 2015.

MASSARDIER Gilles, 2011, des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau, s.l., ARPoS, vol.35.

RUSSEIL Sarah, 2014, « Transfert de politiques publiques » dans Dictionnaire des politiques publiques, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), vol.4e éd.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, 2006 a, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique, Abstract, Resumen », Revue internationale de politique comparée, 2006, vol. 13, n° 2, p. 179-211.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, 2006b, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », Revue internationale de politique comparée, 2006, vol. 13, n° 2, p. 179-211.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, 2006c, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? », Revue internationale de politique comparée, 2006, vol. 13, n° 2, p. 177-178.

SMITH Andy, 2013, « Transferts institutionnels et politiques de concurrence », Gouvernement et action publique, 17 octobre 2013, n° 3, p. 415-440.

**Tableau 1 Récapitulatif des instruments politiques d'aide au développement dans le secteur énergétique au Maroc.**

Nom instrument	Acteur émetteur	EUR million
Prêt politique de développement pour le secteur de l'énergie	World Bank	75
Soutenir l'intégration et l'amélioration de la sécurité du marché énergétique Euro-Méditerranéenne	Union européenne (UE)	4
Appui à la Réforme du Secteur énergétique au Maroc de l'UE	Union européenne (UE)	77
Clean Technology Fund Financing for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa	Banque mondiale	750
Diverses Études d'Appui à la Structuration des Projets du Plan Solaire Méditerranéen	FFEM fonds français pour l'Environnement mondial, AFD/DGEC	1
Fonds de Développement énergétique	Royaume d'Arabie Saoudite/Émirats arabes unis/Fond Hassan II	1000
MED-REG II – Régulateurs de l'énergie	Union européenne (UE)	1
Préparer le terrain pour le Plan Solaire Méditerranéen	Union européenne (UE)	5
Jumelage entre l'ADEME et l'Agence marocaine de l'énergie	Union européenne (UE)	1
Accompagnement du Plan Solaire Marocain	Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ)	1
Ouarzazate Solar Power Plant (I)	EIB/AFD/KFW	807
Renforcement of the high voltage transmission network	AFD/EIB/KFW	411
Integrated Wind Energy Programme	KFW/EIB	859
Renewable energy and Energy Efficiency Project Preparation Initiative in support of the Mediterranean Solar Plan-Project Preparation Initiative (MSP-PPI)	EIB/AFD/KFW/AECID	5
Ouarzazate Solar Power Plant (II)	KFW/EIB	1000

Sources : données compilées par Marie GERIN-JEAN

Je note dans mes analyses préliminaires de la littérature grise que les instruments de type assistance technique et financement concessionnel sont perçus comme porteurs de solutions neutres et purement techniques au problème de financement des infrastructures de production d'énergie. L'amélioration de l'attractivité pour l'investissement dans le secteur des énergies renouvelables visées par l'instrument MSP-PPI<sup>110</sup> mis en place par l'UPM se concrétise à travers un programme d'assistance technique pour les porteurs de projets pour une enveloppe globale de 5 millions d'euros financée par la BEI, l'AFD, KFW. D'autre part, dès les débuts du

<sup>110</sup> Renewable energy and Energy Efficiency Project Preparation Initiative in support of the Mediterranean Solar Plan-Project Preparation Initiative (MSP-PPI); EIB/AFD/KFW/AECID, 5 millions d'euros.



PSM, l'Union européenne avait déjà financé le programme d'assistance technique Paving the way for the Mediterranean Solar Plan, Med-Emip I et II de 5 millions d'euros chacun, mis en œuvre par des consultants dont MVV Decon; ENEA; RTE ; Sonelgaz et Terna.

Mes observations des réunions des délégations de l'UPM<sup>111</sup> ont permis de remarquer que ces deux instruments sont les plus mis en avant par les institutions. Cependant comme nous l'observons dans le tableau ci-dessus, leur montant est faible par rapport aux autres instruments. De plus, je sais, de par mes observations au sein de Masen, qu'ils n'ont pas d'impact direct sur la construction des premières centrales au Maroc. Je constate donc que la réputation, mais également l'importance des ressources matérielles apportées par les instruments ne sont pas des variables permettant d'expliquer leur impact sur la transformation de la régulation du secteur énergétique au Maroc. C'est pourquoi, je propose une grille d'analyse basée sur la sociologie de l'action publique pour comparer l'ensemble des instruments du tableau.

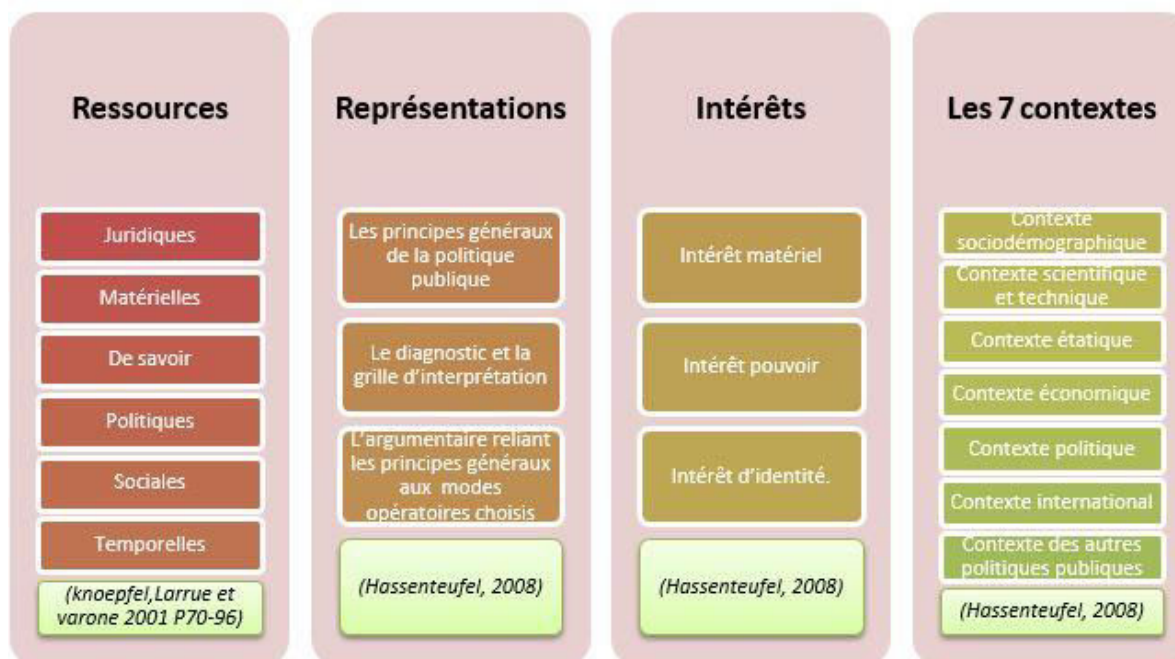
### **1.2.1. Les ressources, les représentations, les intérêts et les contextes des instruments de l'action publique.**

J'ai analysé les instruments politiques répertoriés ci-dessus à travers la typologie de Lascoumes et Le Galès tout en tenant compte, comme nous y invite la sociologie de l'action publique (Hassenteufel 2008), des ressources, du système de représentation, et des intérêts propres à chaque instrument et à son contexte.

---

<sup>111</sup> Réunions organisées par L'UPM sur le Master Plan à Barcelone observées en mai et en novembre 2013, intitulées Senior Official meeting (SOM) ayant pour but de faire valider la déclaration ministérielle de l'UPM par l'ensemble des délégations.

## Schéma de la grille d'analyse des représentations inspirée par Hassenteufel



Sources : données compilées par Marie GERIN-JEAN

Je remarque que la quasi-totalité des instruments est basée sur un échange de ressources matérielles (prêts, dons). Une partie des ressources engagées dans ces instruments sont également de type ressource de savoir et politiques dans le sens donné par Hassenteufel et ont pour la plupart une composante forte d'assistance technique. Donc ces échanges ne sont pas uniquement matériels.

Cependant, le type de ressources ne suffit pas pour déduire le type d'instrument. J'illustrerai ce propos en détaillant l'analyse de l'un des premiers instruments de politique de développement de mon sujet : le « Prêt politique de développement pour le secteur de l'énergie ». En 2007, la Banque Mondiale, pour soutenir le gouvernement du Maroc dans ses réformes dans le secteur énergétique, a mis en place un prêt politique de développement (PPD/DPL) de 75 millions d'euros. Ce prêt concessionnel est une ressource de type financière, mais je le considère pourtant comme un instrument de type réglementaire et législatif, en raison de l'analyse des représentations issue des documents officiels. En effet, les conditionnalités du prêt, comme nous le verrons ci-après, sont déterminantes dans la construction de la réglementation du secteur des énergies renouvelables au Maroc.

Pour mes travaux, j'utilise une notion issue des visions spécifiques développées dans différentes approches cognitives<sup>112</sup>, mais reposant sur l'articulation de trois dimensions :

- 1) les principes généraux qui définissent l'orientation d'ensemble d'une politique publique.

<sup>112</sup> Notamment le référentiel des politiques publiques de Bruno Jobert et Pierre Müller, les systèmes de croyances de Paul Sabatier, les cadres cognitifs de politique publique (policies frame) et le paradigme de politique publique de Peter Hall.

2) une grille d'interprétation de la réalité (décodage) correspondant à un diagnostic sur lequel se fonde cette orientation.

3) les raisonnements et argumentaires qui légitiment l'orientation souhaitée de l'action publique. Les raisonnements et les argumentaires ainsi que les principes généraux sont reliés aux modes opératoires proposés. C'est donc cette activité de recodage du réel qui vise à construire des actions concrètes.

Cette grille d'analyse est appliquée à chaque document officiel de description ou d'évaluation de chaque instrument politique. Chaque document concernant un instrument politique a été dépouillé, et chaque citation pertinente relevée dans un tableau et classée entre les citations s'apparentant aux principes généraux, à un diagnostic ou à un argumentaire. Dans ces travaux, j'analyse l'instrument politique que je considère le plus intéressant pour comprendre le poids des recommandations des banques de développement dans la construction de la politique énergétique marocaine. Cet instrument le « Prêt politique de développement pour le secteur de l'énergie » (PPD) est mis en œuvre par la Banque Mondiale en 2007. Il est d'un montant de 75 millions d'euros et a pour but de « soutenir le gouvernement du Maroc dans ses réformes dans le secteur énergétique ». Nous allons donc appliquer cette grille d'analyse issue de la sociologie politique de l'action publique, à cet instrument en particulier désigné dans la suite du texte comme : politique de développement ou (PPD).

Dans un premier temps nous allons examiner les principes généraux de ce prêt de politique de développement (PPD):

a) aider le gouvernement marocain à renforcer la sécurité énergétique ;

b) stimuler la concurrence sur le marché de l'énergie via l'intégration dans le système régional, la libéralisation du marché national de l'électricité en haute tension et l'accès libre des concurrents au marché du pétrole situé en aval ;

et c) réduire les subventions publiques sur les produits pétroliers. L'argumentaire du bailleur associe cette « réforme du secteur de l'énergie » à une nécessité pour son « premier objectif de la stratégie, à savoir l'amélioration de la compétitivité.» (WORLD BANK 2007).

Les principes généraux du prêt issu du cadre logique du programme montrent donc une focalisation sur la libéralisation du secteur énergétique dans le cadre d'un marché global.

Dans un deuxième temps, nous allons examiner comment est interprétée la réalité et quel diagnostic est établi par la Banque Mondiale. En effet, afin de saisir le type de rapport politique et de légitimité produit par cette politique publique, il est nécessaire d'analyser la grille d'interprétation de la réalité correspondant au diagnostic sur lequel se fonde cette politique publique, autrement dit, les actions préalables ou les conditionnalités de l'instrument qui font au-delà de la simple recommandation.

Premièrement, le principe de conditionnalité dans l'instrument est explicite. Aussi le préalable à la réussite de la réforme de l'État passe selon la Banque mondiale par le respect de ses conditionnalités :

*Les conditionnalités pour le prêt au Royaume du Maroc destiné à la politique de développement du secteur de l'énergie sont indiquées dans le tableau 5.1. « Actions préalables du PPD énergie et du premier prêt ». (WORLD BANK 2007) page 25.*

Le second point important réside dans le fait que les fameuses<sup>113</sup> lois marocaines de 2009 sur les énergies renouvelables constituaient en 2007 l'une des conditionnalités de ce prêt :

*« 2. Notification à la Banque Mondiale de l'approbation par le Conseil du Gouvernement de la Loi sur l'Efficacité Énergétique et des Énergies Renouvelables » Page 25 (WORLD BANK 2007).*

Troisièmement, les conditions 3 et 4 relatives à l'« Ouverture du marché de l'électricité » indiquent des modalités précises de réglementation du secteur énergétique. Nous pouvons voir plus précisément dans le reste du rapport comment les objectifs quantitatifs de 1000 MW des plans solaire et éolien, tout comme les statuts de l'ADEREE, sont en partie issus de ces travaux de la Banque Mondiale.

En effet, les objectifs des plans solaire et éolien et des lois sur les énergies renouvelables sont antérieurs au PSM et soutenus dans leur élaboration par la Banque Mondiale :

*« L'opération fournira une aide budgétaire à la réalisation du programme à moyen terme de réformes du secteur de l'énergie. [...] l'opération proposée soutiendra l'action du Gouvernement dans les domaines politiques indiqués ci-dessous.*

*Sécurité énergétique et développement durable*

*74. Réduction de la dépendance énergétique, grâce à la conception d'une législation applicable à l'EE et aux ER. Une loi régissant l'EE et les ER a été approuvée par le Conseil des ministres en mai 2007. Un projet de législation d'application sera rédigé en fin 2007 en vue de l'adoption, en 2008, des décrets et des décisions du Gouvernement. [...]*

*c) Pour les ER, la loi va : (i) déterminer les objectifs à moyen terme assignés aux ER (accroissement, vers 2012, de 1000 MW de l'énergie d'origine éolienne). (ii) Spécifier le mode de sélection des concessionnaires d'énergies éoliennes privés, par un processus concurrentiel privilégiant les offres de moindre coût. » Page 20 (WORLD BANK 2007a)*

Les statuts des deux agences marocaines l'ADEREE et de Masen sont en partie issus des travaux de la banque mondiale. Leurs statuts reprennent les principes de la rationalité de

---

<sup>113</sup> ROYAUME DU MAROC, 2010 a, Royaume du Maroc, Loi N°57-09 portant création de la Société" Moroccan Agency for Solar Energy, s.l.  
Royaume du Maroc, 2010b, Loi n°13-09 relative aux énergies renouvelables, s.l.

l'entreprise et du marché telle quelle est diffusée dans la bureaucratie néolibérale : orientation de l'action vers l'atteinte d'objectifs quantifiés, aide à la gestion, orientation vers les résultats.

*« Pour réaliser le programme de réformes décrit dans la Section III-C et pour atteindre les résultats résumés dans la Section IV-A, l'opération proposée soutiendra l'action du Gouvernement dans les domaines politiques indiqués ci-dessous. [...] »*

*La loi fournit un dispositif législatif applicable à la gestion de l'énergie (ER et EE) et porte création d'institutions orientées vers les résultats dans la gestion de l'énergie, à savoir : (i) Restructuration du CDER [...]. **Les statuts du nouvel organisme tiendront compte des conclusions d'une analyse réalisée par des experts internationaux et financés par l'ESMAP (Programme de la Banque Mondiale, d'aide à la gestion du secteur de l'énergie) et s'assurera que son plan d'entreprise, orienté vers l'atteinte d'objectifs »** page 19 (Ibid.).*

L'analyse des principes généraux et du diagnostic posé par la Banque Mondiale, dans les documents concernant le prêt (PPD), nous permet de comprendre comment les injonctions de réforme de l'État sont focalisées sur la libéralisation du secteur de l'énergie. Cependant, cet instrument permet de voir que les injonctions de cette organisation internationale ne sont pas seulement libérales. En effet, le diagnostic présenté dans les documents fait état d'un besoin d'institutionnalisation et d'une régulation de l'économie marocaine selon des modalités très précises. Ces modalités d'encadrement de l'économie recommandées par la Banque Mondiale concernent donc une transformation législative avec la Loi sur les énergies renouvelables et les modalités de transformation institutionnelle avec la recommandation de créer et l'ADEREE et, enfin, elles s'accompagnent de recommandations d'objectifs quantitatifs pour le plan solaire marocain. Pour conclure, ces recommandations sont avancées trois ans avant le lancement de la politique pour les énergies renouvelables au Maroc et s'inscrivent dans la promotion des principes de la rationalité de l'entreprise et du marché telle quelle est diffusée dans la bureaucratie néolibérale.

### 1.2.2. Les types de rapport politique et des types de légitimité issus de l'analyse des types instruments.

L'analyse des représentations (principes généraux, diagnostics) liées aux ressources échangées dans le cadre d'un instrument de politique publique est donc primordiale pour la compréhension du type de rapports politiques que ces instruments engendrent et la définition de leur légitimité. À partir de mon approche de la typologie de Lascoumes et le Galès en tableau 3, je retiens, dans le cas du prêt politique de la Banque Mondiale, qu'une ressource matérielle peut entraîner un rapport politique où l'État (selon les directives de la Banque Mondiale) est tuteur du social. Concernant cet instrument on observe qu'au-delà d'une manifestation du pouvoir légitime (du gouvernement marocain, mais aussi de la Banque mondiale), cet instrument permet d'énoncer les valeurs et les intérêts protégés par la puissance publique (Lascoumes et Le Galès 2004a). Les intérêts qui sont énoncés sont : « l'amélioration de la sécurité de l'énergie et l'intégration dans le marché régional », « la libéralisation du marché intérieur et ouverture aux concurrents

du marché du pétrole en aval » ainsi que « la réduction des subventions publiques aux produits pétrole » (WORLD BANK 2007. L'action de la Banque Mondiale dans le cadre de ce prêt a donc pour finalité la libéralisation du secteur de l'énergie. Nous allons cependant voir que cette ouverture à la concurrence, et cette réorientation de dépenses publiques se font selon des modalités précises. Ces modalités sont imposées par le PPD, ici utilisé comme un instrument réglementaire et législatif.

Tableau 2 Catégories d'analyse de Lascoumes et Le Galès

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Réglementaire et législatif	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou les hauts fonctionnaires
Économique et fiscale	État producteur de richesses,	Recherche d'une unité collective
	État redistributeur	Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Norme et standards [ <i>best practices</i> ]	Ajustements au sein de la société civile Mécanisme de concurrence	Mixte scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché.

Source [*Ibid.*]

J'ai mis en avant les représentations, plus précisément les diagnostics qui ont entraîné des transformations réglementaires et législatives, dans l'instrument « Prêt politique de développement pour le secteur de l'énergie » [PPD]. J'ai également montré les intérêts défendus dans les conditionnalités du PPD. À partir de ces deux façons de détailler le discours produit dans le cadre du prêt, j'en conclus qu'il s'apparente à un instrument d'ajustement structurel au sens donné ci-dessous :

*« Les programmes d'ajustement structurel regroupent les conditions posées par le FMI au rééchelonnement de la dette des pays en développement à partir des années 1980. Visant au rétablissement des balances commerciales et financières extérieures, ils préconisent une baisse des dépenses publiques, ainsi que des mesures structurelles du type privatisations, libre circulation des capitaux. » [Documentation française 2014]*

En effet, le second point des conditionnalités pour le prêt PPD concernant la dépendance aux importations d'énergies renvoie à l'objectif des ajustements structurels de « rétablissement des balances commerciales ». Les points trois et quatre sur l'ouverture du marché électrique par l'augmentation de l'autoproduction électrique et la restructuration du secteur renvoient aux objectifs de « mesures structurelles du type privatisations, libre circulation des capitaux » cités

ci-dessus. Enfin, le dernier point des conditionnalités du PPD sur l'arrêt des subventions aux produits pétroliers complète la référence à la « baisse des dépenses publiques ».

L'analyse de cet instrument est primordiale, car, bien que ce prêt soit l'unique instrument de type réglementaire et législatif, il est important de comprendre quelles sont les bases des autres instruments multilatéraux à partir de 2007. De plus, selon Lascoumes et Le Galès, les instruments réglementaires et législatifs comme le PPD, doivent être donc analysés en tant que mécanismes d'énonciation d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou de hauts fonctionnaires dans le cas d'organisation internationale. Dès lors, on peut penser que la Banque Mondiale est capable d'imposer, dans ce cas, un type de rapport politique basé sur une légitimité habituellement attribuée aux représentants élus chargés de définir l'intérêt général.

Cette typologie permet de voir clairement le changement de type de rapport politique promu par les instruments de politique multilatérale. C'est pourquoi, après avoir vu comment le type d'instrument détermine le type de rapport politique et de légitimité, je concentre mon analyse sur l'implication de ces instruments sur la relation entre les acteurs de l'aide pour le développement (bailleur de fonds, États et Commission européenne) et l'État marocain. Ainsi je considère, à partir de la typologie de Lascoumes et Le Galès ci-dessus, que les types de rapport politique produit par les États s'appliquent dans l'action publique également à d'autres acteurs. Aussi pour l'analyse des instruments du secteurs, les acteurs tels que la Commission européenne et la Banque Mondiale, sont producteurs de rapport politique dans la mesure où, dans ce cas, ces institutions sont émettrices d'instruments politiques tout comme les États.

### **1.2.3. Les types de rapport politique et de légitimation dans les instruments d'aide au développement dans le secteur énergétique au Maroc depuis 2007.**

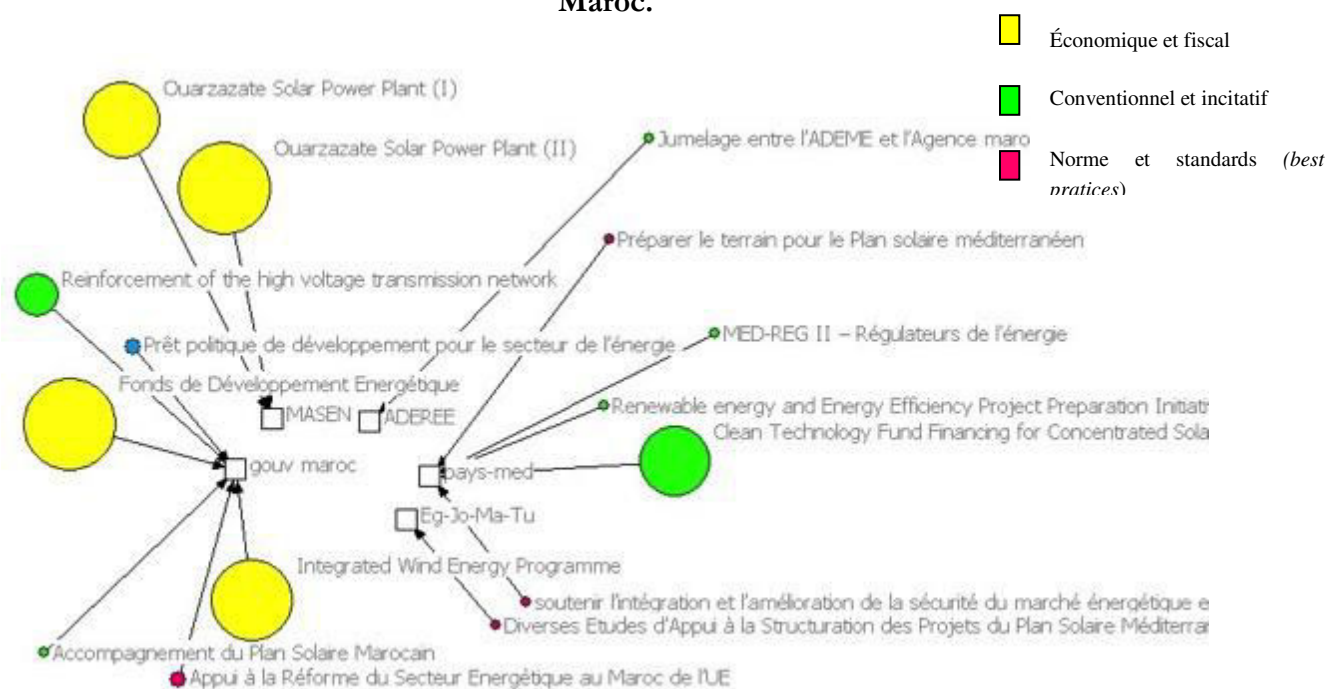
J'ai utilisé la même approche pour déterminer le type de rapport politique et le type de légitimité pour chacun des instruments répertoriés dans le tableau 1. Ensuite, j'ai réalisé le graphique 3 permettant de visualiser les relations entre les acteurs de ces instruments politiques. Les instruments sont représentés par un lien directif vers le bénéficiaire. J'ai distingué cinq destinataires ; les agences publiques telles que Masen et ADEREE<sup>114</sup>, le gouvernement marocain, et les deux groupements de pays dont fait partie le Maroc dans le cadre de certains instruments multilatéraux. La taille des nœuds correspondant à chaque instrument est une représentation pondérée des montants. Enfin le code couleur permet d'observer les différents types d'instruments, je remarque que les plus nombreux et ceux dont les montants sont les plus importants sont de type économique et fiscal ou de type conventionnel et incitatif.

---

<sup>114</sup> Agence Nationale pour le Développement des Énergies Renouvelables et de l'Efficacité énergétique



**Figure 8 Instruments politiques d'aide au développement dans le secteur énergétique au Maroc.**



Sources : données compilées par l'auteure et représentées avec UCINET et NetDraw

Les instruments de types économiques et fiscaux tels que le financement d'Ouarzazate I et II sont proches des instruments de types législatifs et réglementaires tels que décrits précédemment. Dans ces deux cas, la légitimité et la robustesse de ces instruments se basent sur le respect des procédures, et de décisions fortement institutionnalisées.

Par ailleurs, l'autre particularité des instruments économiques et fiscaux est qu'ils ont pour objectif d'orienter les comportements des acteurs, ou autrement dit, leur objectif est de faire un « effet levier »<sup>115</sup> pour mobiliser les financements privés. « Sur la durée du PSM, les financements privés devront prendre le relais des bailleurs publics » page 17 (CHARPIN et al. 2009).

La forte présence d'instruments dits « nouveaux » comme les instruments conventionnels et incitatifs témoigne à première vue d'une forme de régulation moins dirigiste des acteurs du développement que les programmes d'ajustement structurel évoqués précédemment. Le rapport politique dans ce type d'instrument passe alors par la diffusion d'une rationalité particulière, celle de l'entreprise et du marché. Par exemple, les rapports politiques dans l'instrument politique « Accompagnement du Plan Solaire marocain » de la GIZ, semblent basés et légitimés davantage par les principes de concertation, de gouvernance et d'« apparence contractuelle » (Lascoumes and Valluy 1996). Ainsi, l'appui de la GIZ pour la « création de clusters

<sup>115</sup> «Si à court terme, le financement par des bailleurs multilatéraux et bilatéraux apportera des prêts de long terme, permettant d'obtenir un étalement de la dette et des effets de levier important » page 100, CHARPIN, Jean-Michel, and, LAFFITTE Michel, MASSOU Florent, TRINK Claude, PALAT Pierre. 2009. Rapport sur Le Plan Solaire Méditerranéen. Inspection générale des finances. [http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Plan\\_solaire.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Plan_solaire.pdf).

d'innovation industriels » ou pour renforcer la « synergie entre les entreprises privées », ou encore « la recherche appliquée et la formation » (GIZ 2013) donne à voir un nouveau rapport politique.

*« L'État dirigiste est dès lors censé faire place à un État animateur ou coordinateur, non interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d'intégration et de mise en cohérence. » p 363 (Lascoumes et Le Galès 2004a)*

Mes premières conclusions sont que ces instruments \_tirant davantage leur légitimité de l'image moderniste<sup>116</sup> et libérale de l'action publique\_ ont une implication forte sur la transformation du rôle de l'État et l'appropriation de cadres conceptuels dans le cadre d'une action publique multiniveau. L'analyse des instruments permet de nuancer l'apparente égalité dans les rapports de pouvoir au sein de l'Union Pour la Méditerranée entre les pays du Nord et du Sud. En effet, les protocoles de l'UPM et mes observations directes confirment une participation effective identique par les représentants des deux rives aux réunions et aux validations des travaux sur le Plan Solaire Méditerranéen (déclaration interministérielle de décembre 2013, validation du Master Plan). Cependant, l'importance des montants et le rôle des différents instruments analysés dans ce chapitre (c. f. rôle du prêt de la banque mondiale dans les trois lois marocaines de 2009 sur le secteur énergétique) m'amènent à considérer que les États membres de l'Europe, les banques de développement sont en position dominante dans la construction de cette politique publique. Ces acteurs centralisent les moyens de production de la politique publique pour les énergies renouvelables (les ressources politiques pour la mise sur agenda, les ressources matérielles, les fonds utilisés pour le financement de la dette des projets<sup>117</sup>, les ressources de savoir pour la construction du cadre réglementaire<sup>118</sup>).

---

<sup>116</sup> « Désir d'État comme désir de modernisation » l'imaginaire de la modernisation accompagnée de l'idée de progrès et de la rationalité technique comme moyen d'émancipation (Hibou 2011)

<sup>117</sup> Fonds de Développement Énergétique ; Ouarzazate Solar Power Plant (II) ; Integrated Wind Energy programme; Ouarzazate Solar Power Plant (I); Clean Technology Fund Financing for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa; Reinforcement of the high voltage transmission network.

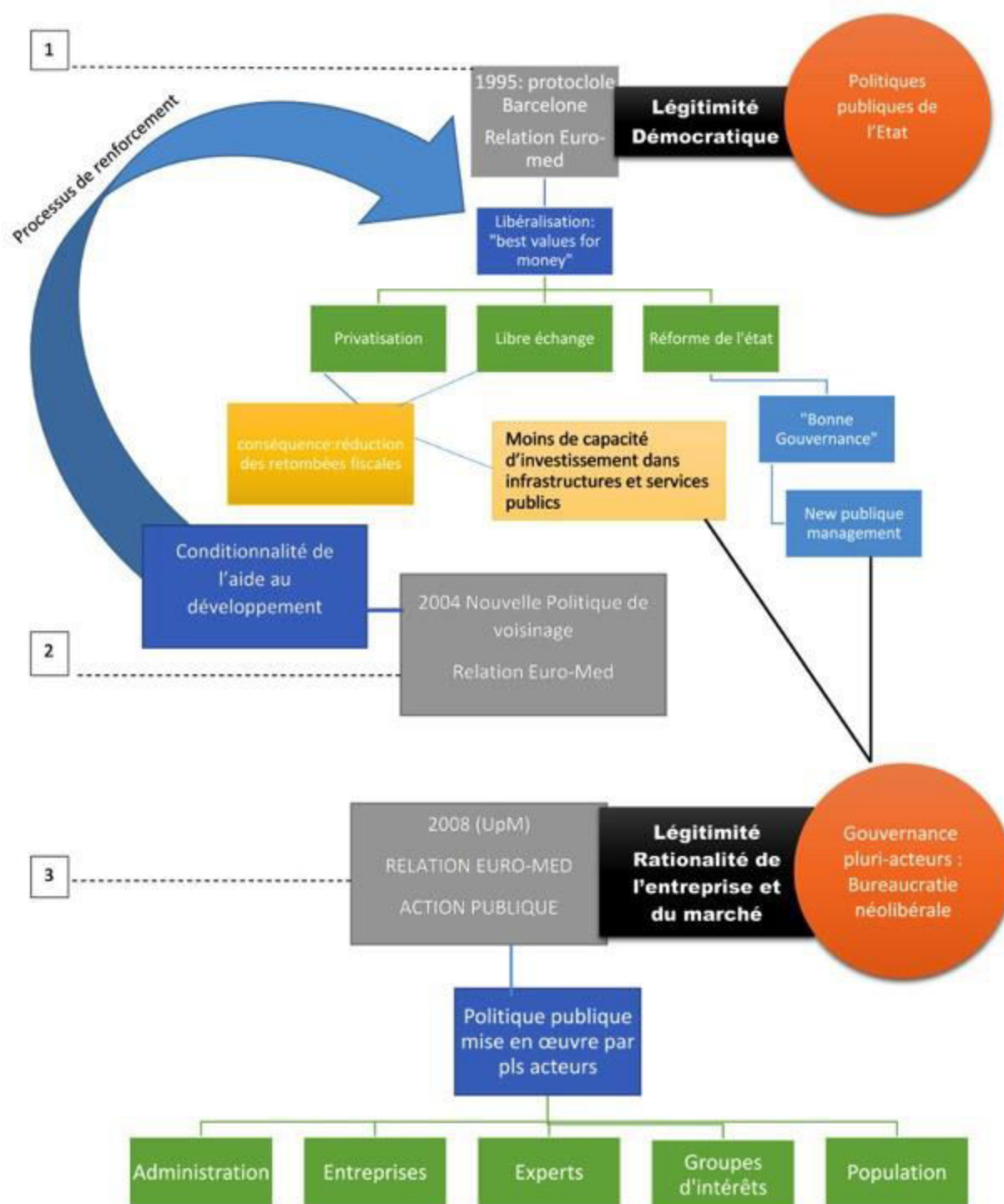
<sup>118</sup> Appui à la Réforme du Secteur énergétique au Maroc de l'UE ; prêt politique de développement pour le secteur de l'énergie ; préparer le terrain pour le Plan Solaire Méditerranéen ; soutenir l'intégration et l'amélioration de la sécurité du marché énergétique euro-méditerranéen ; Diverses Études d'Appui à la Structuration des Projets du Plan Solaire Méditerranéen ;

### 1.3. Conclusion chapitre I : La technicisation de l'action publique euro-méditerranéenne.

---

L'objet de ce chapitre était de comprendre comment cette action publique du développement des énergies renouvelables imbrique une multitude d'acteurs sous l'égide du « partenariat euro-méditerranéen ». Ce dernier, comme nous l'avons vu, est loin d'être figé dans le temps. Les transformations institutionnelles qu'il a subies ont modifié tout à la fois ses objectifs et ses modes d'action. Les principes autour du libre-échange et du marché restent cependant en filigrane des différentes strates du « millefeuille institutionnel » (Beckouche 2008). L'apparition de la conditionnalité dans la nouvelle politique de voisinage renforce la dynamique de la bonne gouvernance imposant un calquage du modèle de l'entreprise sur les institutions publiques, non seulement en termes d'objectif (l'aide publique doit être rentable en fonction des objectifs politiques) qu'en termes de moyens (procédures de rapport et d'évaluation de rentabilité, cadres logiques...) À partir de ce moment, le déploiement des outils de mesure et d'évaluation s'accélère dans l'aide au développement. L'UPM va plus loin dans ce sens puisque l'aide publique ne doit pas seulement être rentable en fonction d'objectifs politiques, mais fonctionner avec une logique de rentabilité projet par projet.

Figure 9 Les trois phases de transformation des relations Euro-Méditerranéennes



Source : Marie Gerin-Jean

Le glissement des politiques publiques stato-centrées à une action publique par projet dans l'Union Pour la Méditerranée s'explique, comme nous l'avons vu, par les rapports de force entre les acteurs impliqués dans cette action publique. En effet, l'UPM est le fruit d'un rapport de force franco-allemand qui a eu pour conséquence de placer les institutions européennes au

centre du partenariat et de fonder sa légitimité sur l'expertise plutôt que sur la représentativité démocratique. Nous avons vu en détail que cela est le résultat du passage d'une surpolitisation (avec le lancement de l'UPM de N. Sarkozy), à une sous-politisation technique, idéologique et partisane. Je considère donc que cette dynamique est un des facteurs déterminants de la technicisation de cette action publique ayant pour conséquence une place centrale donnée aux acteurs privés et à la figure de l'expert.

Le Prêt Politique de Développement de la Banque Mondiale marque dans l'aide au développement un passage des instruments de type ajustement structurel vers des instruments prônant la réforme par le consensus, par l'expertise ou encore par la convergence normative. Si le rôle de l'État dans ces instruments est modifié, on voit qu'il ne disparaît pas. L'étude de cas du prêt de la Banque Mondiale PPD permet de voir que les injonctions ne sont pas seulement libérales. En effet, le diagnostic présenté dans les documents fait état d'un besoin d'institutionnalisation et d'une régulation de l'économie marocaine selon des modalités très précises.

De plus, dans ce chapitre, j'ai montré d'une part que l'Union Pour la Méditerranée a permis d'institutionnaliser les relations existantes entre les acteurs de l'aide au développement et de créer un espace où les acteurs du Nord et du Sud auraient, à priori, une place égale dans cette gouvernance. D'autre part, j'ai établi que l'action publique matérialisée par les instruments politiques est centralisée entièrement par les acteurs publics et privés des pays du Nord. En effet, l'Union Pour la Méditerranée et ses nombreux partenaires se félicitent de la mise sur agenda d'objectifs de développement des énergies renouvelables dans tous les pays méditerranéens. Cependant la traduction du processus politique du Plan Solaire Méditerranéen semble mitigée. Le succès de la première centrale du Plan Solaire marocain Ouarzazate 1 n'est pas directement lié à l'action de l'UPM, puisque le projet de centrale n'a pas fait partie du processus de labellisation. J'en conclus que cette construction politique par les acteurs du Nord est focalisée sur la libéralisation du secteur de l'énergie, la baisse des dépenses publiques et l'attraction de l'investissement privé, et, par conséquent, que cela participe au passage d'un État marocain régalien à un État régulateur. Le passage d'un type d'instrument à un autre, d'un type de rapport politique à un autre, s'inscrit dans la promotion des principes de la rationalité de l'entreprise et du marché telle quelle est diffusée dans la bureaucratie néolibérale.

---

## **2. Chapitre II : Rapports public-privés dans le Plan Solaire Méditerranéen.**

---

Les politiques publiques de libéralisation des pays du sud sont mises en place dans le cadre du processus de Barcelone, puis elles sont renforcées par la conditionnalité de l'aide au développement européenne dans la Nouvelle Politique de Voisinage, enfin elles aboutissent à une action publique publique-privé dans l'UpM. Ce glissement de paradigme, décrit au chapitre précédent, s'appuie sur une série d'instruments politiques. Les modalités de mise en œuvre des instruments politiques tout autant que leurs finalités ont participé à l'instauration de ces nouveaux modes d'actions de l'État.

L'évolution institutionnelle du partenariat Euro-méditerranéen peut se comprendre comme un glissement de la création des politiques publiques vers le management de l'action publique. Néanmoins, les États dans ce cadre ne sont pas écartés du processus. La relation euro-méditerranéenne reste un enjeu majeur pour les gouvernements comme le laisse penser la rivalité entre l'Allemagne et la France. Nous remarquons cependant que l'issue de cette rivalité est moins déterminante que la manière dont les groupes d'intérêts participent à l'action publique. C'est pour cela que, dans ce chapitre, je présente le cadre général des politiques énergétiques euro-méditerranéennes. Cette relation s'explique notamment par les trajectoires historiques des pays les plus impliqués et les plus influents dans cette relation : l'Allemagne, la France et l'Espagne. Dans ce chapitre, tout au long de l'étude des transformations institutionnelles au sein du partenariat, je montrerai comment celles-ci sont liées à l'émergence de la problématique des énergies renouvelables.

### **2.1. Le rôle des logiques publiques-privées dans l'élaboration du Plan Solaire Méditerranéen : co-construction des politiques publiques.**

---

Pour analyser le glissement des politiques publiques autocentré vers une action publique multi-acteurs engendrés par la création de l'Union Pour la Méditerranée, je propose de changer d'échelle et d'étudier comment se sont impliqués les principaux États européens dans le Plan Solaire Méditerranéen.

#### **2.1.1. L'Allemagne dans le Plan Solaire Méditerranéen : recette centralisée et incorporation des énergies renouvelables dans le moule des énergies conventionnelles.**

L'Allemagne est la principale force en Europe dans les énergies renouvelables pour ce qui concerne le nombre d'emplois et de quantité de production. En effet, le secteur des énergies

renouvelables représente en 2014 plus de 370 000 emplois directs et indirects (IRENA 2014). La production éolienne allemande est environ cinq fois plus importante que celle de la France. L'Allemagne mène le secteur solaire européen avec une puissance photovoltaïque dix fois plus importante que celle de la France.

La *success stories* allemande est habituellement attribuée à une politique volontariste initiée à partir de la fin des années 80. Cependant, on remarquera qu'au départ, le soutien au secteur des énergies renouvelables est très limité en comparaison de celui dédié aux ressources fossiles et au nucléaire et se concrétise essentiellement par une aide financière et des crédits d'impôt aux secteurs de la recherche et du développement. Dans un second temps, la production des énergies renouvelables est centralisée et sa régulation s'impose sous le même mode que celui du secteur des énergies fossiles et nucléaires. Ce développement sur un mode centralisé est un échec. Ce qui est remarquable c'est que ce bilan négatif<sup>119</sup> est surtout utilisé dans l'argumentation contre l'investissement dans le secteur renouvelable comme le montre le sociologue Aurélien Evrard. Par la suite, le développement et l'institutionnalisation timides du secteur des énergies renouvelables se concrétisent par la création du ministère pour l'environnement et la sûreté nucléaire (BMU) en 1986, suite à l'accident de Tchernobyl et à la montée de l'antinucléaire notamment dans les coalitions politiques. Avant les années 2000, on note une résistance des compagnies d'électricité qui n'est contrebalancée que par les luttes institutionnelles ou les mesures en faveur des énergies renouvelables sous l'impulsion du Parlement allemand.

*« Les groupes d'intérêts industriels du secteur des énergies renouvelables se sont constitués autour de la question des instruments de création d'un marché pour les énergies renouvelables. La stratégie de résistance passive développée par les compagnies d'électricité danoises ou allemandes, c'est-à-dire le refus de rémunérer les propriétaires d'énergie éolienne pour l'électricité injectée dans le réseau, a nourri le besoin de ces acteurs de s'organiser collectivement. En se professionnalisant, ces groupes ont, par la suite, considérablement augmenté leur capacité d'influence sur la politique énergétique de leur pays respectif. » p. 42 (Evrard 2013b)*

Le groupe d'intérêts industriels qui m'intéresse particulièrement est celui de Desertec Industrial Initiative (DII) pour sa forte implication dans les agendas politiques des pays du sud de la méditerranée. La stratégie de la fondation DESERTEC et de son consortium industriel est, dès 2003, de développer l'énergie solaire concentrée (CSP) à grande échelle. Cette vision est appuyée par un programme de la Banque Mondiale, le BEI et le gouvernement allemand<sup>120</sup>. Je reviendrai en détail sur l'implication de ce consortium dans le développement des énergies solaires au Maroc dans le cinquième chapitre de cette thèse. Ce consortium allemand semble emblématique des modes de développement public-privé en Allemagne. Ce que nous retrouvons déjà dans le cas allemand, c'est la transformation grâce premièrement à la

---

<sup>119</sup> C'est le cas du projet d'éolien à grande échelle Growian qui capte près de la moitié des fonds investis par le ministère de la Recherche dans l'éolien jusqu'en 1988.

<sup>120</sup> La Banque Mondiale finance le « Clean Technology Fund Financing for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa » depuis 2009 d'un montant total de 750, consulté le 09/12/2014 <http://go.worldbank.org/3PGQ0PT6FO> et le gouvernement allemand au travers des études réalisées par le DLR

modification du mix énergétique, deuxièmement une transition technique. Cependant ces deux actions sont déconnectées du projet politique et social qui accompagne généralement la volonté de transition telle que l'étudie Laurence Raineau (Raineau 2011).

*« Malgré leurs différences, les trajectoires nationales [Allemagne et France] conduisent au même constat : l'alternative et le secteur se sont transformés réciproquement, mais de manière inégale. Les secteurs électriques européens ont été conduits à s'adapter face à l'émergence des énergies renouvelables, lesquelles ont également évolué "au contact" du secteur électrique. Les acteurs du secteur ont intégré les technologies renouvelables tout en parvenant à les conformer à leurs normes dominantes et, par conséquent, à rejeter le projet alternatif dont elles étaient porteuses. » p.232 (Evrard 2013c).*

L'histoire du développement des énergies allemandes est primordiale pour comprendre le projet de développement des énergies renouvelables au Maroc. D'une part parce que le gouvernement allemand est comme nous le verrons une force principale de cette action publique et d'autre part, car les dynamiques structurelles qu'observe Aurélien Evrard dans sa comparaison européenne doivent être analysées dans le contexte des pays du Sud. Pour conclure, je constate que le choix de technologie et de montage financier privilégié, au Maroc<sup>121</sup> et en Allemagne, des structures centralisées et une structure économique semblable au secteur des énergies dites conventionnelles.

### **2.1.2. L'expertise française dans le Plan Solaire Méditerranéen : les trajectoires professionnelles publique-privés**

Le soutien allemand à ses industriels du secteur solaire n'est pas sans lien avec la rivalité franco-allemande en termes de politique euro-méditerranéenne. En réaction à la vision proposée par la fondation DESECTEC, Nicolas Sarkozy lance « en grande pompe »<sup>122</sup> l'Union Pour la Méditerranée. Cependant, les noms, les contours et les objectifs de cette relation diplomatique ne se sont pas construits sans de fortes négociations avec le gouvernement allemand. En effet, à l'origine, « l'Union méditerranéenne », le projet initial de N. Sarkozy ne concernait pas l'ensemble des membres européens, mais uniquement les riverains méditerranéens<sup>123</sup>. L'Allemagne impose de gérer cette relation dans le cadre de l'Union européenne, l'institution

---

<sup>121</sup> Comme nous le verrons dans le schéma du financement de la centrale d'Ouarzazate dans le cinquième chapitre.

<sup>122</sup> DEGER Marc, Union Pour la Méditerranée : le naufrage du projet de Sarkozy, <http://www.rue89.com/2010/11/16/union-pour-la-meditteranee-le-naufage-du-projet-de-sarkozy-176175>, consulté le 21 août 2015.

<sup>123</sup> « Les discussions sur le projet d'Union Méditerranéenne puis d'Union Pour la Méditerranée ont marqué un moment de tension entre la France et l'Allemagne, cette dernière invoquant les risques d'éclatement de l'Union Européenne. Ces menaces à peine voilées ont été entendues et le projet initial qui n'impliquait que les pays directement riverains de la Méditerranée a été élargi à l'ensemble des pays membres de l'Union. » pp.15 (Moisseron 2012)



devient « l'Union Pour la Méditerranée » (Moisseron 2012). L'Allemagne a donc réussi à faire valoir sa place de chef de file dans le processus. La « rivalité franco-allemande » décrite par les universitaires et journalistes spécialistes de ces relations<sup>124</sup> est intéressante au niveau de la concurrence que l'on observe entre les deux principaux consortiums industriels. Le premier, DESERTEC est comme nous l'avons vu soutenu par le gouvernement allemand, il propose une véritable vision : produire, à partir des rayons du soleil dans le désert, jusqu'à l'ensemble des besoins en énergie de l'humanité. Cette vision est étayée par plusieurs études produites par des acteurs publics (DLR l'agence aéronautique spatiale) ou par DESERTEC. Dans la lancée et en réaction, les industries françaises s'organisent autour de MEDGRID, consortium soutenu directement par l'Agence française de Développement et le Réseau de Transport Electrique RTE français. Le consortium français ne propose pas quant à lui de vision, mais promet les moyens techniques d'interconnexion entre les pays et les continents pour transporter cette électricité produite dans le désert. MEDGRID est donc l'un des principaux groupes d'intérêt à défendre l'idée du PSM auprès de l'administration.

L'Union Pour la Méditerranée est, à ses débuts, un moyen de renforcement partisan avec des acteurs des partis de droite qui personnifient cette action. Concernant le Plan Solaire Méditerranéen, j'ai observé comment des personnages tels que ceux cités dans l'encart ci-dessous ont une influence importante sur l'orientation du projet.

*« Sur le plan institutionnel, dans l'attente de la mise en place effective du secrétariat de l'Union Pour la Méditerranée (UPM), une instance de gouvernance informelle a su se constituer au sein du Plan Solaire Méditerranéen (PSM) afin de veiller à l'instruction et la coordination du plan ainsi qu'à l'analyse des projets. » (Borloo et Raoult 2009)*

Ces personnages lient leur carrière personnelle (souvent déjà en marge des circuits classiques de promotion interne aux ministères) avec le succès politique d'un projet. Je parle de carrières en marge lorsque ces fonctionnaires ne sont pas employés sur des projets en relation avec leur métier d'origine, l'action de leur ministère ou encore leur direction de rattachement. Nous illustrerons ce propos avec deux parcours d'acteurs emblématiques.

---

<sup>124</sup> (Gougeon 2009)

### 1.1.1.2 *L'encart : Les experts français Publics-Privés*

Notre porte d'entrée, pour suivre le fil du réseau de relations entre les experts publics-privés, commence avec Philippe Lorec, dont j'ai été l'adjointe pendant 14 mois d'observation participante, lorsqu'il était chef du « pôle Financement et marchés internationaux » à la Délégation interministérielle à la Méditerranée.

Philippe Lorec peut être perçu comme l'homme des projets pharaoniques. Considéré comme le père du Plan Solaire Méditerranéen, il n'en est pas à son premier projet ambitieux. Il participe notamment à l'initiative climat « Paris-Nairobi »<sup>125</sup> du ministre Borloo qui vise à connecter électriquement Paris et Nairobi. Au début du Plan Solaire Méditerranéen, il participait aux réunions des hauts représentants à l'UPM en tant que membre de la DGEC. Pourtant ses études comme ingénieur dans le secteur micro-informatique et de l'armement ou son expérience dans le domaine de « l'intelligence économique »<sup>126</sup>, ne le prédestinent par, forcément, à ces tâches dans une action publique à l'étranger, relevant de l'aide au développement, à fortiori dans le secteur des énergies renouvelables. J'ai observé cependant qu'il tirait sa légitimité en partie de son appartenance au ministère des Finances. En effet, lors des réunions, son détachement de ce ministère à la DGEC puis à la DIMED est régulièrement rappelé. Ce rattachement ou affiliation serait en effet un gage de pouvoir et de compétence. J'ai donc observé une hiérarchie informelle entre les personnes qui est directement liée au type de ministère auquel elles sont rattachées. Ceci est d'autant plus visible dans des configurations telles que la DIMED ou l'UPM, car la plupart sont détachées d'un autre ministère que celui qui coordonne l'action. Dans l'équipe de la DIMED Serge Tell, est détaché du ministère des Affaires étrangères, Antoine-Tristan Mocilnicar du ministère de l'Écologie tout comme Gilles Pennequin, Michèle Gendreau-Masalou est retraitée de divers postes de hauts fonctionnaires, Olivier DE SAINT-LAGER du ministère des Affaires étrangères et enfin Nathalie Philes qui est la seule des services du Premier ministre. Ces hiérarchies sont

---

<sup>125</sup> L'initiative paris climat « ParisNairobi » entendait apporter des solutions à la question de l'accès à l'énergie pour les « pays en développement » dans le cadre des négociations climatiques en facilitant la mise en œuvre des projets d'énergie propre (clerc-touré 2011.)

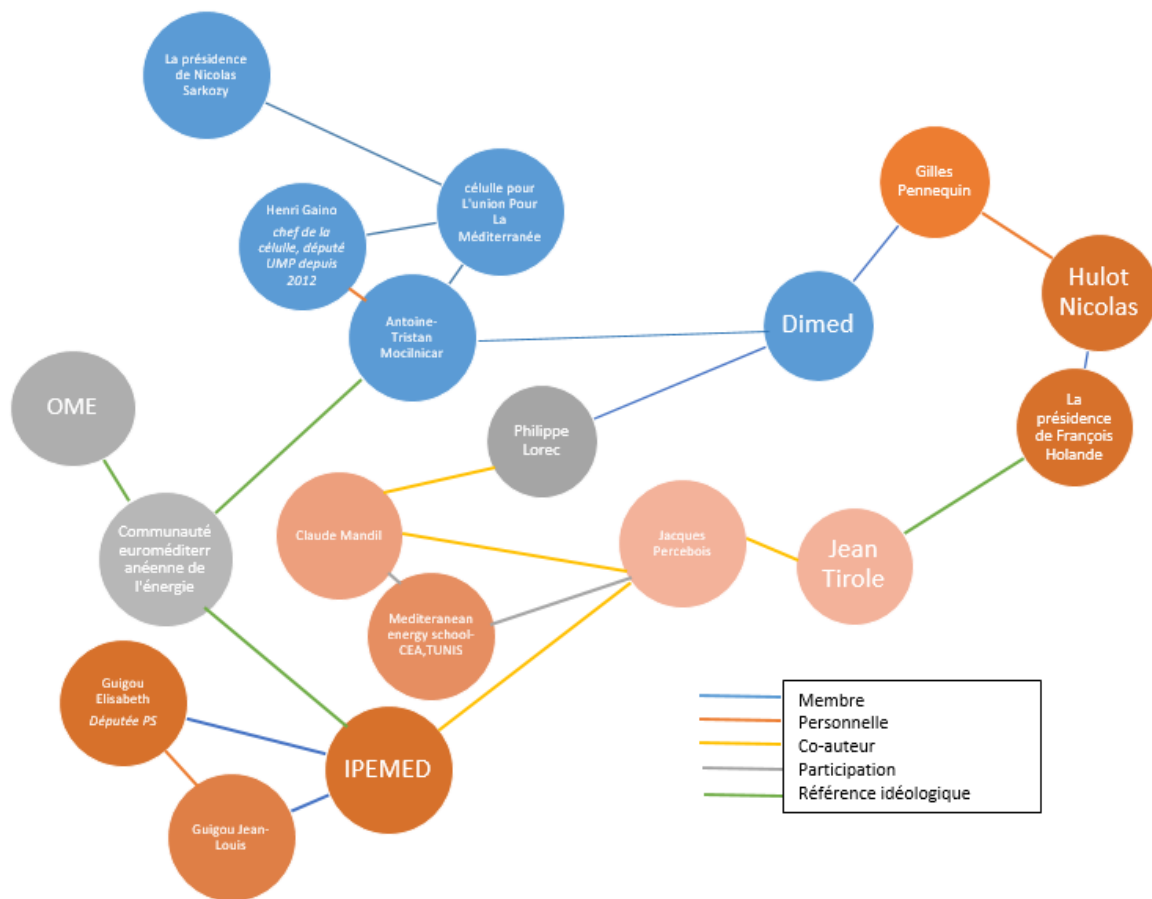
<sup>126</sup> Élément de CV de Philippe Lorec : Diplômé de IHEDN international et géopolitique, ENSTA ParisTech — École Nationale Supérieure de Techniques avancées et de l'Université Pierre et Marie Curie (Paris VI) d'un DEA, Microelectronique. Il est considéré comme un des hommes de l'intelligence économique « Philippe Lorec débute en 1992 comme directeur de projet à la Direction Générale pour l'Armement (DGA) et passe, en 1997, chargé de mission Intelligence économique au sein de la Direction des Relations économiques extérieures (DREE). Deux ans plus tard, il est promu à la tête du Bureau «Veille économique stratégique» de la DREE. Poste qu'il quitte en 2002 pour devenir conseiller du directeur jusqu'en 2004. Il participe entre temps à la rédaction du rapport Carayon. Après avoir intégré le cabinet de François Loos, il est nommé en 2006 au ministère de l'Industrie où il est chargé de coordonner l'Intelligence économique.» (Portail de l'IE 2013)

formulées explicitement par les acteurs : « aujourd’hui, on a plus de pouvoirs parce qu’on est dépendant directement du Premier ministre », ou « à grade égal, je suis au-dessus d’elle parce que ce grade au ministère des Finances a plus de valeur qu’au service du Premier ministre ». (DIMED et Gerin-Jean 2014)

De même, le second représentant pour la France à l’UPM dans le cadre du plan solaire est Antoine Tristan Mocilnicar, sa proximité idéologique avec Henri Gaino ne se limite pas à leur « vision » (Mocilnicar 2012) de l’UPM, mais, par exemple, à une implication politique commune dans le mouvement contre le mariage pour tous.

Ce qui m’intéresse particulièrement, c’est les relations qu’entretiennent les acteurs entre eux, telles que les coécritures de rapports ou livres, direction d’organisation, affiliation institutionnelle.

Graphique : relations des acteurs français



Source : Marie GERIN-JEAN

Philippe Lorec coécrit un dossier (Mandil, Christophe-Alexandre Paillard, Olivier Appert, Fadhil Chalabi, Chris Lambert et Lorec) avec Claude Mandil qui est un des experts énergétiques les plus influents en France. En 2011, Claude Mandil est vice-président d’un groupe consultatif ad hoc dit « Feuille de route énergie 2050 » auprès de la Commission européenne. En 2012, il est coauteur avec l’économiste Jacques Percebois du rapport

« Rapport Énergies 2050 »<sup>127</sup>, commandé par Éric Besson<sup>127</sup>. Ils recommandent alors de prolonger la durée de vie du parc nucléaire existant et le développement de la génération 4, rejetant les options de réduction du nucléaire et d'investissement significatif dans les autres types d'énergies comme le renouvelable (Mandil et Percebois 2012). Enfin, après avoir été président de l'institut français du pétrole et directeur de l'Agence Internationale de l'énergie, il est aujourd'hui membre du conseil d'administration du conseil de Total SA.

Le coauteur du rapport, Jacques Percebois, est l'un des experts les plus sollicités sur l'énergie en Méditerranée notamment suite à son livre « l'énergie » (Percebois et al. 2010). L'avant-propos du principal ouvrage de Percebois (second auteur du rapport Énergie 2050,) est rédigé par Jean Tirole, récompensé du prix de Suède en économie. Il est considéré comme un de ces experts controversés<sup>128</sup> les plus influents<sup>129</sup>, si l'on en croit le président français à propos de la loi Macron passée en utilisant l'article 49.3 « vous avez travaillé sur le droit des faillites qui a inspiré une partie du projet de loi croissance-activité dont on a vu combien il était approuvé par le parlement » cité in (Dusseaulx 2015), lorsqu'il s'adresse à J.Tirole, lors de sa remise de la Légion d'Honneur<sup>61</sup>. De plus ses travaux sur l'incitation participent à la justification théorique de l'utilisation des PPP, au motif que la contractualisation évacuerait les conflits d'intérêts entre le « principal » ici le commanditaire et « l'agent » le sous-traitant<sup>130</sup>. En dehors de ses travaux sur l'énergie, Jacques Percebois écrit une note sur les partenariats énergétiques (Percebois 2011) pour le think tank l'IPEMED (L'Institut de Prospective Économique du Monde Méditerranéen). Enfin, Jacques Percebois et Claude Mandil ont un rôle dans le développement des énergies en Méditerranée notamment à travers leur participation à des sessions de formation des fonctionnaires tunisiens, organisées par le CEA à travers l'INSTN (INSTN et Ouerfalli 2013).

L'IPEMED est, comme nous l'avons vu, déterminant dans le positionnement politique de la France sur la Méditerranée. En plus des conférences, publications ou autres événements organisés par le think tank, ces membres sont directement liés à des positions d'influence politique élevées. Son fondateur Jean-Louis Guigou est le mari d'Élisabeth GUIGOU, membre d'IPEMED, mais surtout députée et présidente de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, ancienne ministre de la Justice. Par ailleurs, le président du conseil de surveillance est Xavier Belin (président du Groupe Sofiprotéol-Avril et président du syndicat agricole FNSEA), figure controversée de l'industrie française ciblée

---

<sup>127</sup> À ce moment Éric, Besson est ministre de l'Industrie et de l'Énergie et de l'Économie numérique durant la présidence de N. Sarkozy

<sup>128</sup> « Gentil régulateur ou affreux libéral ? À peine nobélisé pour ses travaux sur “l'analyse de la puissance du marché et de la régulation”, l'économiste Jean Tirole est l'objet d'une controverse » (Jaques 2014)

<sup>129</sup> Voir exerçant une “domination des orthodoxes qui stérilise le débat public » selon l'économiste Gilles Rotillon (Rotillon 2015)

<sup>130</sup> LAFFONT, J.J. & TIROLE, J. 1993 A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MIT

Press. cité p 376 in (Baron et Peyroux 2011)

par la campagne « les requins » d'ATTAC et autres ONG (les requins, association ATTAC 2015).

Concernant, la politique énergétique euro-méditerranéenne le Think Tank s'inscrit dans la continuité de l'idée de la communauté européenne de l'énergie de J.Delors.<sup>131</sup> En effet, l'Observatoire Méditerranéen de l'énergie OME et le think tank IPEMED soutiennent **l'idée de Communauté euro-méditerranéenne de l'énergie**, ce à quoi s'opposait en 2012 A-T. Mocilnikar responsable Environnement et Développement durable au sein de la mission interministérielle de **l'Union Pour la Méditerranée** qui souhaitait une **convergence réglementaire minimum** (Entretien du 25/01/2012), mais soutient aujourd'hui cette position notamment pour la suite du PSM (Gerin-Jean 2013b)

La place de la figure de l'expert dans cette action publique est fondamentale ; d'une part, elle participe à la diffusion de la rationalité de bureaucratie néolibérale. D'autre part, elle est le symptôme d'une technicisation de la politique qui opacifie les enjeux politiques du développement des énergies renouvelables au Maroc. Cependant comme je l'ai montré ce consensus technique ne permet pas d'évacuer les conflits et les intérêts divergents (mise en concurrence des États tout comme des entreprises). Dans la partie qui suit, nous allons étudier la trajectoire espagnole dans le marché des énergies renouvelables. L'Espagne n'est pas un acteur moteur dans le Plan Solaire Méditerranéen au sens où peuvent l'être l'Allemagne et la France. Or, la position géographique de la péninsule entre les deux continents et les deux marchés énergétiques ainsi que sa stratégie volontariste dans les technologies renouvelables font de l'Espagne un acteur incontournable des politiques énergétiques tant pour l'Union européenne que pour le Maroc.

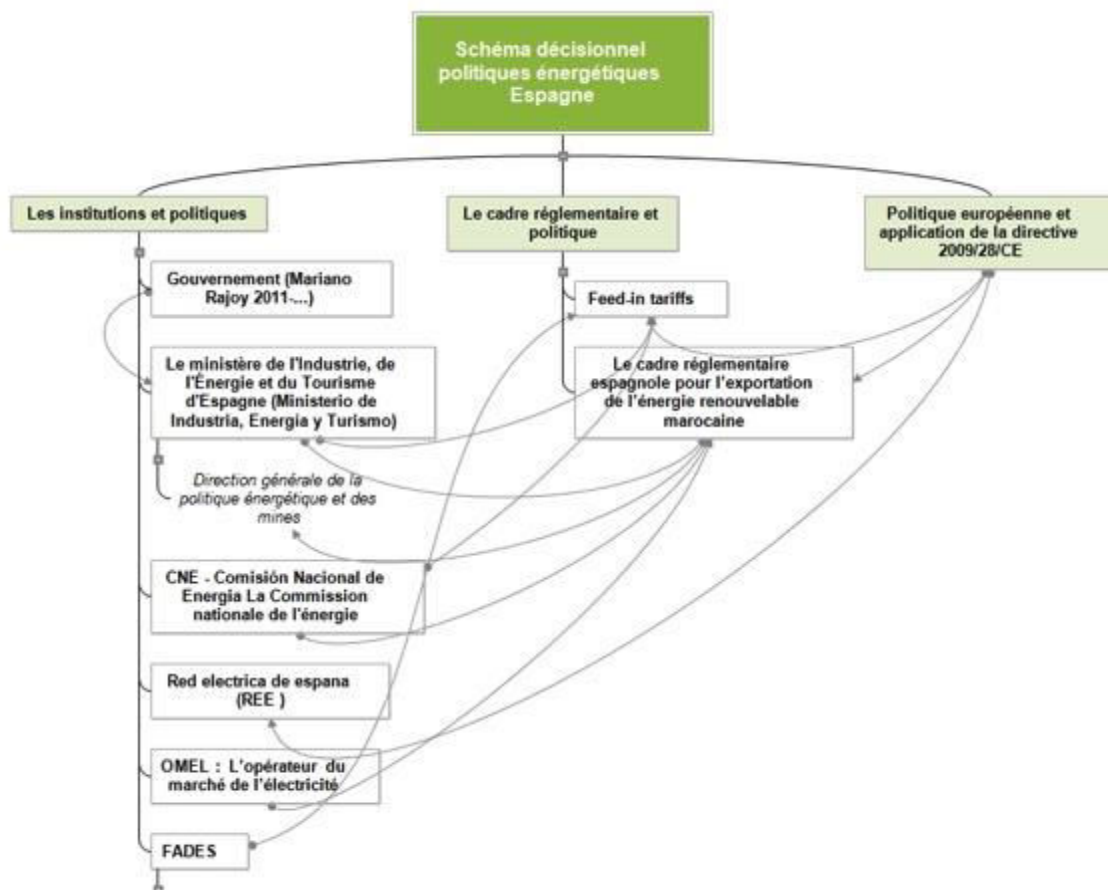
---

<sup>131</sup> Le courant de J. Delors qui prône avec le think tank Nouvelle Europe l'idée d'une communauté européenne de l'énergie : un projet politique (Notre Europe S.ANDOURA, L.HANCHER, M. VANDER WOUDE, vers une communauté européenne de l'énergie : un projet politique, Notre Europe, 2011.)

### 2.1.3. Les réformes des politiques énergétiques espagnoles : financiarisation sous le soleil.

L'Espagne est un pays déterminant dans le Plan Solaire Méditerranéen, moins par sa place dans le processus institutionnel et de son rôle dans les rapports de pouvoirs entre les rives, que par la particularité de sa politique énergétique. En effet, l'Espagne est un des pays pionniers du développement des énergies renouvelables avec une politique incitative pour le développement de centrales solaires.

Figure 10 processus décisionnel espagnol



Source : Marie GERIN-JEAN

L'industrie espagnole des énergies renouvelables dans son ensemble a vécu une croissance rapide depuis l'introduction d'un prix de rachat garanti en 2008. Une technologie qui en a particulièrement bénéficié est l'énergie solaire à concentration (CSP). Cette technologie utilise des miroirs pour concentrer la chaleur du soleil, faire bouillir de l'eau et actionner une turbine à vapeur. C'est la même technologie qui est utilisée pour les premières centrales au Maroc.

L'État espagnol a garanti que l'électricité serait achetée par les entreprises publiques pour un prix et une durée garantis. Les prix de rachat garantis sont apparus pour la première fois aux États-Unis dans les années 70. L'Espagne les a introduits dans les années 80, mais ne les a appliqués au solaire à concentration qu'en 2002. Après une augmentation

régulière des tarifs de rachat, en 2012, le gouvernement de Mariano Rajoy (2011 — aujourd'hui) les suspend et confirme le maintien des centrales nucléaires.<sup>132</sup>

Pour financer sa politique énergétique, l'État espagnol a mis en place une titrisation avec le Fonds d'Amortissement de la Dette électrique, le FADE<sup>133</sup>. Le niveau de tarif imposé par l'État est inférieur aux coûts réels de production supportés par les fournisseurs, ceux-ci reçoivent le droit de concrétiser cet écart sous forme de titres financiers, qui peuvent ensuite être placés auprès des établissements financiers avec la garantie de l'État. L'idée était d'attendre le jour où le rééquilibrage tarifaire permettrait de récupérer ces moins-values commerciales.<sup>134</sup>

Aujourd'hui, l'Espagne fait face à une production électrique excédentaire et à une dette énergétique de 22,5 milliards €, soit 2,2 % du PIB<sup>135</sup>, amplifiée depuis la crise par l'utilisation de la titrisation pour financer les tarifs de rachat<sup>136</sup> selon le rapport du sénateur J. Desessard

*« Les risques d'une politique mal maîtrisée : le cas de l'Espagne [...] »*

*Le déficit tarifaire atteint 24 milliards d'euros fin 2011, soit 2,4 % du PIB espagnol, et continue à croître de 5 milliards d'euros par an.*

*Afin que les opérateurs électriques puissent récupérer plus rapidement les sommes auxquelles ils ont droit, un fonds d'amortissement de la dette électrique, le FADE, a été mis en place et a procédé à la titrisation d'une partie de ce déficit - 12 milliards d'euros à ce jour - avec une garantie de l'État. » (DESESSARD 2012)*

Après une série de changements législatifs, le secteur des énergies renouvelables espagnol n'inspire plus confiance aux investisseurs « sacrifiés<sup>137</sup> », car de nombreux investisseurs (notamment des petits) ont fait faillite.

Pour ces raisons, le gouvernement espagnol refuse de faire transiter sur son territoire l'énergie de sources renouvelables produite au sud de la Méditerranée. Ce qui explique l'opposition espagnole lors du moment de la validation du « Master Plan » lors de la réunion ministérielle de l'UPM du 11 décembre 2013.

Cette partie sur l'Espagne permet de voir que les modalités et les instruments choisis pour le développement des infrastructures solaires déterminent la structure du secteur, quel type

---

<sup>132</sup> Le schéma décisionnel espagnol est détaillé en annexe v (Gerin-Jean 2012b).

<sup>133</sup> Le fonds d'amortissement de la dette électrique, le FADE concerne les principaux fournisseurs d'électricité qui sont Endesa, Gas Natural Fenosa, Iberdrola, Hidrocanabrio, E.On

<sup>134</sup> <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/69137.htm>

<sup>135</sup> OCDE. (2014). Études économiques de l'OCDE ESPAGNE-Synthèse (p. 56). Retrieved from <http://www.oecd.org/fr/eco/etudes/Espagne-Synthese-2014.pdf> (OCDE 2014)

<sup>136</sup> Observatoire de l'industrie électrique. (2011). Le prix de l'électricité en Espagne entre 2000 et 2011 : les leçons à tirer d'une descente aux enfers (Notes de conjoncture et articles) (p. 4). Union française de l'Électricité. Retrieved from <http://www.observatoire-electricite.fr/Le-prix-de-l-electricite-en> (Observatoire de l'industrie électrique 2011)

<sup>137</sup> 2014, Les sacrifiés de la « bulle verte » espagnole, [https://www.lesechos.fr/12/05/2014/LesEchos/21685-059-ECH\\_les-sacrifies-de-la---bulle-verte---espagnole.htm](https://www.lesechos.fr/12/05/2014/LesEchos/21685-059-ECH_les-sacrifies-de-la---bulle-verte---espagnole.htm), 12 mai 2014, consulté le 6 août 2017.

d'acteur tireront des bénéficiaires et ceux qui perdront leurs places sur le marché ou se trouveront en situation d'échec.

Pour conclure, historiquement, les énergies renouvelables se développent en Europe dans un contexte conflictuel et de résistance entre un projet alternatif de société et le cadre mis en place par les acteurs dominant le secteur énergétique. Cette controverse est observée par Aurélien Evrard dans le cas des deux *success-stories* danoise et allemande. L'auteur montre dans ces deux cas que la société civile militante, les antinucléaires et anti charbon notamment, ont permis la véritable institutionnalisation des énergies renouvelables. Cependant, la transformation du modèle de société adossé aux énergies renouvelables, c'est retrouvé absorbé par les acteurs dominants du secteur de l'énergie, notamment les grands groupes. Les grands groupes allemands en commençant à investir dans les énergies renouvelables cherchent dans un premier temps des marchés à l'international pour ne pas alimenter la concurrence (Evrard 2013b). Dès lors, ces acteurs notamment E.ON, RWE et Siemens créent le consortium DESERTEC Industriel Initiative (DII) dans le but de créer un marché à grande échelle de l'énergie solaire dans le désert du Sahara. Nous remarquons que dans ces contextes les mobilisations des associations militantes et des partis politiques sont déterminantes sur l'émergence des politiques publiques, mais surtout la mobilisation des groupes énergéticiens qui déterminent leur structuration.

La différence avec ce schéma dans le cas du Maroc, et dans les autres pays du sud de la méditerranée est l'absence de cette mobilisation « par le bas » (même si les grands groupes restent moteurs dans les trajectoires européennes) dans l'émergence des politiques publiques en faveur des énergies renouvelables. La publicisation<sup>138</sup> des énergies de sources renouvelables suit un mouvement inverse, comme d'autres actions publiques dans d'autres pays sous régime d'aide comme l'ont observé Benjamin Soriat (Soriat 2013) ou Fred Eboko (Eboko 2015) pour les politiques publiques sur le VIH. Les acteurs marocains, MASEN, la Société d'Investissement Énergétique (SIE), l'Office National de l'Électricité et de l'Eau (ONEE) et le ministère de l'Énergie et des Mines répondent davantage à des sollicitations d'acteurs industriels européens et/ou des financeurs internationaux. Pour illustrer notre propos, prenons la technologie choisie pour les trois premiers appels d'offres solaires. Le solaire à concentration thermique (Concentrated Solar Power CSP) moins connu que le photovoltaïque d'une part, car elle présente un coût du kWh supérieur au photovoltaïque, d'autre part elle est habituellement réservée aux centrales de grande taille et suppose donc de gros investissements. Cette technologie est celle promue par le consortium industriel Desertec Industrial Initiative (DII), et est largement encouragée par l'étude de la banque mondiale (WORLD BANK, Ernst Young et Fraunhofer 2010). Le Maroc est un cas emblématique, car entièrement synchrone avec l'agenda des directives de l'Union européenne et de l'Union Pour la Méditerranée (agenda

---

<sup>138</sup> « La publicisation c'est la reconnaissance d'une situation comme problématique par rapport à un état plus désirable et cette reconnaissance passe par la communication et ses effets » (Encyclopedia Universalis)



entendu comme mise à l'ordre du jour) dans la mise en place du Plan Solaire Marocain. Le développement des énergies renouvelables et l'indépendance aux énergies fossiles sont devenus une politique publique avant même d'être identifiés comme problème social ou politique par les acteurs marocains. Le développement des énergies renouvelables est perçu davantage comme une opportunité ou une solution à d'autres questions indirectes ; emplois, développement régional, ouverture à la concurrence. De plus, comme nous l'avons vu, l'action publique marocaine émerge en relation avec les objectifs de financement des banques d'aides au développement notamment en matière de développement durable. Un cadrage « technique » est apporté par les bailleurs de fonds à travers l'assistance technique. Nous allons voir, comment la figure du professionnel devient centrale et explique pour partie une adaptation active à toute une série d'instruments (Lascoumes et Le Galès 2004b) emprunt au new public management.

Une approche de l'instrumentation de l'action publique est donc intéressante pour voir comment cette technicisation de l'action publique permet une occultation de la dimension politique. Cette approche développée en contexte européen reste pertinente sur le terrain marocain. Cependant, elle nécessite de regarder la diffusion et de la circulation des instruments. Dans ce cas, c'est surtout le partenariat public privé qui nous permet d'analyser les modes d'appropriations et les degrés de formatage de l'action publique.

En définitive, les développements des énergies renouvelables sont porteurs de choix politiques et de débats sur les modes de régulation de la société, mais ne sont pas forcément perçus par ses acteurs comme des objets politiques. Autrement dit, ces dispositifs et financements tendent à opérer une « neutralisation politique ». Les différents cadres institutionnels que nous allons étudier dans la seconde partie du chapitre (délégation interministérielle française, agence publique, banque de développement) s'inscrivent dans cette tendance de technicisation.

## 2.2. Discours sur la « gouvernance » du Plan Solaire Méditerranéen

---

À l'instar de Massardier, je considère que l'action publique offre un cadre conceptuel particulièrement utile pour l'analyse de l'enchevêtrement des échelles (locale, nationale et supranationale)<sup>139</sup> et je l'applique à la politique de développement des énergies renouvelables au Maroc. En effet, au niveau supranational, l'action publique prend une nouvelle forme avec le Plan Solaire Méditerranéen de l'Union Pour la Méditerranée, appuyé par la Commission européenne. Au même niveau, dans la sphère privée émerge l'idée de développer l'énergie solaire concentrée (CSP) à grande échelle, soutenue par la fondation allemande DESERTEC et son consortium industriel DII, dont la stratégie est également appuyée par un programme de la Banque Mondiale, la BEI et le gouvernement allemand<sup>140</sup>. Côté Européen cette coopération

---

<sup>139</sup> Massardier, G. (2003). Politiques et action publiques (p. 302). Dalloz-Sirey. Retrieved from <http://books.google.com/books?id=wfeIGwAACAAJ&pgis=1>

<sup>140</sup> La Banque Mondiale finance le "Clean Technology Fund Financing for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa" depuis 2009 d'un montant total de 750 MDS

semble non seulement une évidence, mais également inévitable. Les consultants du rapport sur « La stratégie énergétique de l'Union dans le sud de la Méditerranée » postulent que :

*« Concernant l'électricité, les relations des pays UE-MED avec le sud de la Méditerranée sont dictées par l'achèvement à long terme de l'anneau électrique méditerranéen, qui vise à promouvoir le développement cohérent d'interconnexions entre les systèmes d'électricité du bassin méditerranéen » p3.*<sup>141</sup>

L'importance de l'énergie dans les politiques extérieures de l'Europe s'explique par l'importance des enjeux de l'approvisionnement énergétique pour l'Union européenne. En effet, la dépendance énergétique de l'UE s'élève aujourd'hui à environ 50 % de sa consommation et pourrait passer à 70 %, d'ici 2030. De plus, la moitié du gaz naturel consommé dans l'UE provient de ses voisins Russie, Norvège et Algérie. Cependant, l'objectif énergétique du processus de Barcelone, de la NPV ou de L'UPM, n'est pas uniquement de sécuriser les importations, mais également d'étendre à l'ensemble de la région la réforme du secteur de l'énergie. Puisque, les pays où le partenariat est le plus avancé comprend des pays, comme le Maroc, qui sont eux aussi très dépendants énergétiquement. La mise sur agenda de la réforme du secteur de l'énergie est prônée d'un côté pour des raisons environnementales ou pour une intégration à une « économie de marché »<sup>142</sup> à travers TACIS. Cependant, selon les travaux sur « l'eupéanisation » et le transfert de politiques publiques, la réforme de l'énergie permet avant tout le transfert de modes de régulations :

*« Les études sur les transferts s'attachent aussi aux caractéristiques des systèmes entre lesquels ils s'opèrent. Certains États et certaines institutions se positionnent comme « système modèle » pour un programme donné ou pendant une période donnée et favorisent les processus d'import-export [Mény, 1993 ; De Jong, Lalenis et Mamadouh, 2002 ; Radaelli, 2000b]. La perception du « système modèle » par les acteurs est essentielle dans l'élaboration des stratégies qu'ils mettent en place en sa faveur ou en sa défaveur [Dolowitz, 2000 ; Mény, 1993], que ce soit pour expliquer l'élaboration de l'import-export ou pour analyser les résultats obtenus, les outputs du processus, la réussite ou l'échec » p 642 (Russeil 2014)*

Aussi, on peut considérer que la dimension d'influence régionale et une notion d'intégration dans le Plan Solaire Méditerranéen qui fait écho à celle des PECO à l'UE<sup>143</sup>. L'intégration des

---

<sup>141</sup> Duhamel, Bernard, et Henri Beaussant. 2011. « La stratégie énergétique de l'Union dans le sud de la Méditerranée ». PE457.373. Société de conseil SOFRECO pour la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen (ITRE). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/457373/IPOL-ITRE\\_ET\(2011\)457373\(SUM01\)\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/457373/IPOL-ITRE_ET(2011)457373(SUM01)_FR.pdf).

<sup>142</sup> LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, Le programme TACIS : un instrument financier, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-russie/programme-tacis.shtml>, consulté le 7 septembre 2015.

<sup>143</sup> « C'est au niveau international que la collaboration entre l'État et les acteurs privés est posée. Il faut observer comment les PECO ont été intégrés au marché énergétique de l'Union européenne et comment cela a permis à l'Union européenne de subventionner la modernisation des pays de l'Est à travers les fonds TACIS » 1. Pierre Beckouche, Entretien semi-directif : Géographe Université Paris 1, IPEMED, Paris, 2015.

pays de l'Est au marché énergétique européen était conditionnée tout comme les aides financières de l'Union à la modernisation de l'État.

Le Plan Solaire Méditerranéen succède à l'échec du projet d'intégration du Maghreb au marché énergétique européen. En effet, dans le cadre du processus de Barcelone, une initiative dans le secteur énergétique avait été lancée en 2003. L'Algérie, le Maroc, la Tunisie et la Commission européenne ont signé en 2007 un protocole d'accord<sup>144</sup>. Cet accord avait pour but d'engager les trois pays maghrébins à intégrer progressivement leurs marchés électriques dans le marché intérieur de l'UE. Cependant, le bilan du projet est très mitigé<sup>145</sup>. Les échanges entre les pays maghrébins restent marginaux malgré des interconnexions existantes alors que le Maroc a importé d'Espagne 18 % de ses besoins en électricité en 2012. (Keramane 2014)

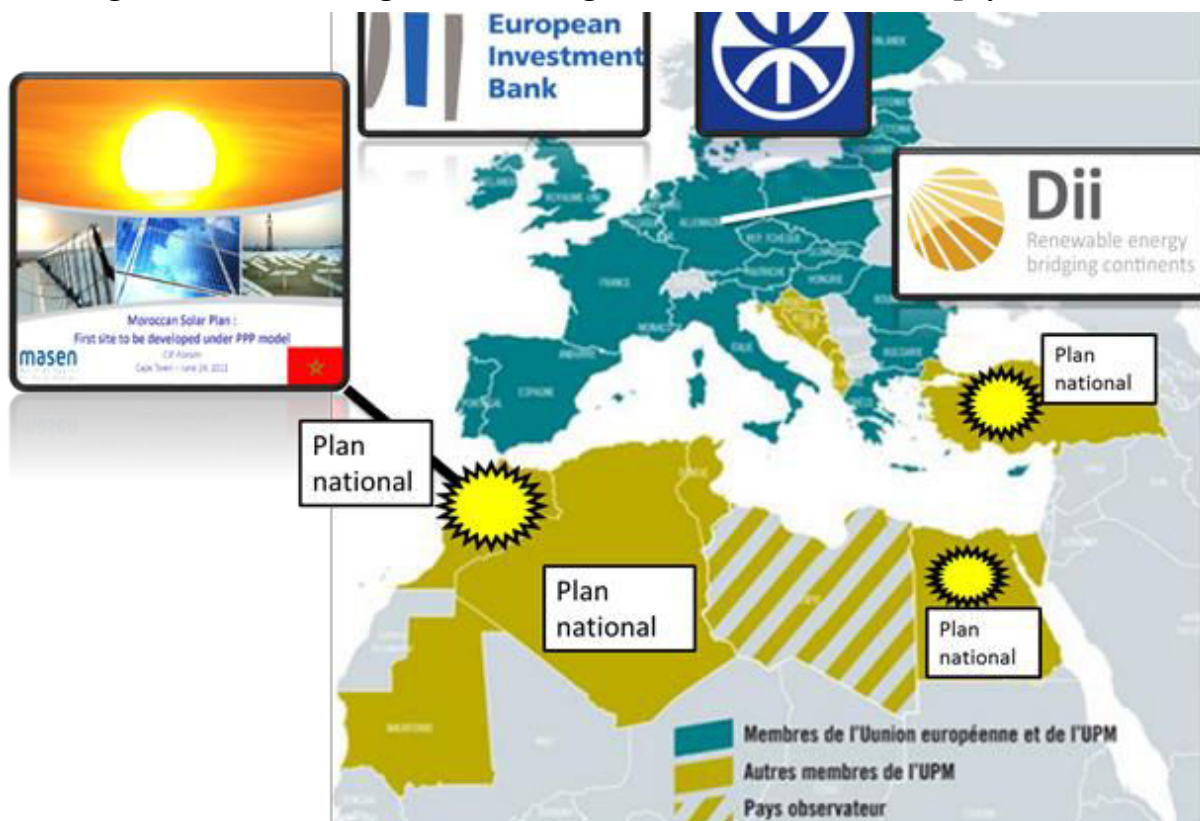
Par ailleurs, la politique énergétique de l'Europe est sous-tendue par trois objectifs adoptés par le conseil européen en mars 2007 (Presidency conclusions, European Council, March 2007). Les priorités européennes sont donc la compétitivité du prix de l'énergie, l'aspect durable ainsi que la sécurité d'approvisionnement de l'Europe. Le PSM s'inscrit dans ces objectifs selon l'idée que l'énergie produite au sud de la Méditerranée sera à la fois plus compétitive et renouvelable. Par ailleurs, les interconnexions nécessaires à la réalisation du PSM auraient pour but de réaliser une boucle euro-méditerranéenne renforçant ainsi la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

---

<sup>144</sup> Le projet « d'intégration progressive des marchés de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie dans le marché de l'électricité de l'Union européenne » a été financé au titre du programme MEDA par la Commission européenne pour un montant de cinq millions d'euros (5,6 M€), et une participation des pays bénéficiaires à hauteur de 200 000 € chacun. Le projet a démarré le 23 avril 2007 et a été achevé le 23 juin 2010. L'Algérie a été mandatée par le Maroc et Tunisie pour assurer la gestion de ce projet en tant que chef de file du projet. (MEM ALGÉRIA)

<sup>145</sup> Notamment sur l'élaboration de Grid Codes ou la création d'instances d'organisation

Figure 11 la mise sur agenda des énergies renouvelables dans les pays de l'UPM



Source : schéma de l'auteure et fond de carte www.diploweb.com.

Fort de ces enjeux foisonnants et mobilisateurs, le Plan Solaire Méditerranéen n'est pas une politique publique mise en œuvre par un État sur son territoire, comme je l'ai montré il s'agit avant tout d'un récit qui donne du sens à un ensemble de pratique bureaucratique publique et privé. La sphère privée est fortement mobilisée à chaque phase du processus de l'action publique. L'implication des administrations des différents États impliqués, mais également des acteurs privés tels que les experts et les grands consortiums industriels (OME, DESERTEC, MEDGRIG) est possible grâce au concept englobant de « gouvernance ». La gouvernance du PSM est présentée comme une « co-construction » permettant le « codéveloppement <sup>146</sup>», un dialogue où chaque acteur serait sur un « pied d'égalité », y compris les parties prenantes soit ici les entreprises et les experts considérés comme légitimes par l'Union Pour la Méditerranée. Ce concept de gouvernance n'est pas un phénomène isolé à l'Union Pour la Méditerranée, mais s'il semble particulièrement utile dans le cadre du PSM peut-être en raison de la relation ente « gouvernance » et « développement durable » comme je propose de l'étudier dans la partie suivante.

<sup>146</sup> Mocilnikar Antoine Tristan, 2013, Antoine Tristan Mocilnikar-Entretien semis directif-, Paris, DiMed.

### 2.2.1. Relation entre « Bonne gouvernance » et « développement durable ».

Depuis le début des années 90, les agences de développement abandonnent progressivement le dogme de la croissance économique comme facteur de réduction des inégalités sociales, pour privilégier la promotion de la « bonne gouvernance » comme condition nécessaire du « développement durable » pp. 47 (Atlani-Duault 2005b).

De plus, le terme développement durable est considéré par Lavigne Delville comme un « idéal consensuel », c'est-à-dire un objectif de politique publique contre lequel il ne peut y avoir une opposition forte et donc sur lequel le consensus est obtenu à priori. Ce phénomène a tendance à entraîner une dérive, à savoir l'agrégation sur ce terme de nombreux objectifs, variables, parfois contradictoires, risquant de rendre à terme le concept inopérant. L'essor contingent des notions de « développement durable » et de « bonne gouvernance » suffirait à placer l'acteur privé au cœur du développement durable.

C'est ce que l'on observe dans le PSM puisque, dans la littérature grise la promotion de l'acteur privé<sup>147</sup> est omniprésente. Selon cette littérature, l'État n'est plus responsable de la croissance, mais des conditions de la compétitivité. Dès lors, la création d'emplois pour améliorer les niveaux de vie dépend des acteurs privés. L'un des rapports qui affirment le plus fortement cette corrélation est l'étude du BEI sur le financement de l'investissement des énergies renouvelables dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Cette corrélation fonde la légitimité des réformes de l'État au Maroc et dans les autres pays méditerranéens.

*« Les Pays Partenaires Méditerranéens, souffrent actuellement de cadres réglementaires faibles, constituant un obstacle majeur au développement des projets d'énergies renouvelables. [...] l'existence d'une bonne régulation est une incitation majeure pour les investisseurs privés, car un cadre réglementaire est supposé prendre en compte à la fois les risques politiques et économiques et reconnaître la viabilité financière des instruments » (FEMIP 2011) p49.*

De plus, la FEMIP, bras financier de la BEI dédié au développement socio-économique des pays méditerranéens lance en 2011, un programme d'assistance technique à la fois financière et technique pour favoriser le recours à ces contrats complexes de partenariat public-privé.

Ainsi les recommandations des banques de développement présentent la « bonne régulation » et « l'attraction des investisseurs privés » comme indissociables. Dans le premier rapport sur le Plan Solaire Méditerranéen, le recours aux investisseurs privés s'impose comme l'objectif de toute politique publique. Dès lors, les recommandations sont de deux ordres : tout d'abord, la

---

<sup>147</sup> Traduction par l'auteure "MPC currently suffer from weak regulatory frameworks, constituting a major obstacle to the development of RE projects identified.[...]The existence of good regulation is a major incentive to private investors as a well designed regulatory framework is supposed to take due account of both political and economic risks and recognize the financial viability of investments" FEMIP. (2010.). FEMIP Study on the Financing of Renewable Energy Investment in the Southern and Eastern Mediterranean Region. P49

création d'un « environnement réglementaire favorable » aux investisseurs privés et l'« accès au réseau des producteurs indépendants d'électricité ». (LAFFITTE Michel et al. 2009). Dès ce premier rapport, l'investissement privé est donc fortement mis en avant :

*« Sur la durée du PSM, les financements privés devront prendre le relais des bailleurs publics » Titre de section C, Partie II (Ibid.) p. 17.*

Cependant, leurs modalités sont très peu développées dans le rapport<sup>148</sup>. Les montants mobilisables dans le secteur privé ne sont pas quantifiés et les modalités d'intervention ne sont pas précisées au regard des développements sur le financement par les acteurs publics. L'investissement nécessaire estimé par ce premier rapport est de 38 à 46 Mds €, dont 6 Mds € au titre du raccordement des unités de production au réseau et des interconnexions vers l'Europe. Le surcoût de la production d'électricité verte par rapport à des énergies carbonées est estimé entre 14 et 32 Mds € sur l'ensemble de la durée de vie des centrales ENR. Ce financement est prévu, tant en fonds propres qu'en dette.

Comme je l'ai démontré, l'implantation du concept de gouvernance accompagne d'une dimension normative et idéologique. Cette dimension se retrouve également dans les instruments politiques étudiés dans le premier chapitre ou les prescriptions des acteurs occidentaux prennent une forme obligatoire dans la formulation des politiques publiques<sup>149</sup> telles que la libéralisation du marché de l'électricité. Cette vision de la gouvernance est notamment affirmée dans les scénarios de gouvernance du premier rapport français dont les extraits se trouvent en annexe IV

*« Dans ce scénario, la circulation de l'information et la coordination des acteurs sont confiées au marché ». p44 (Ibid.)*

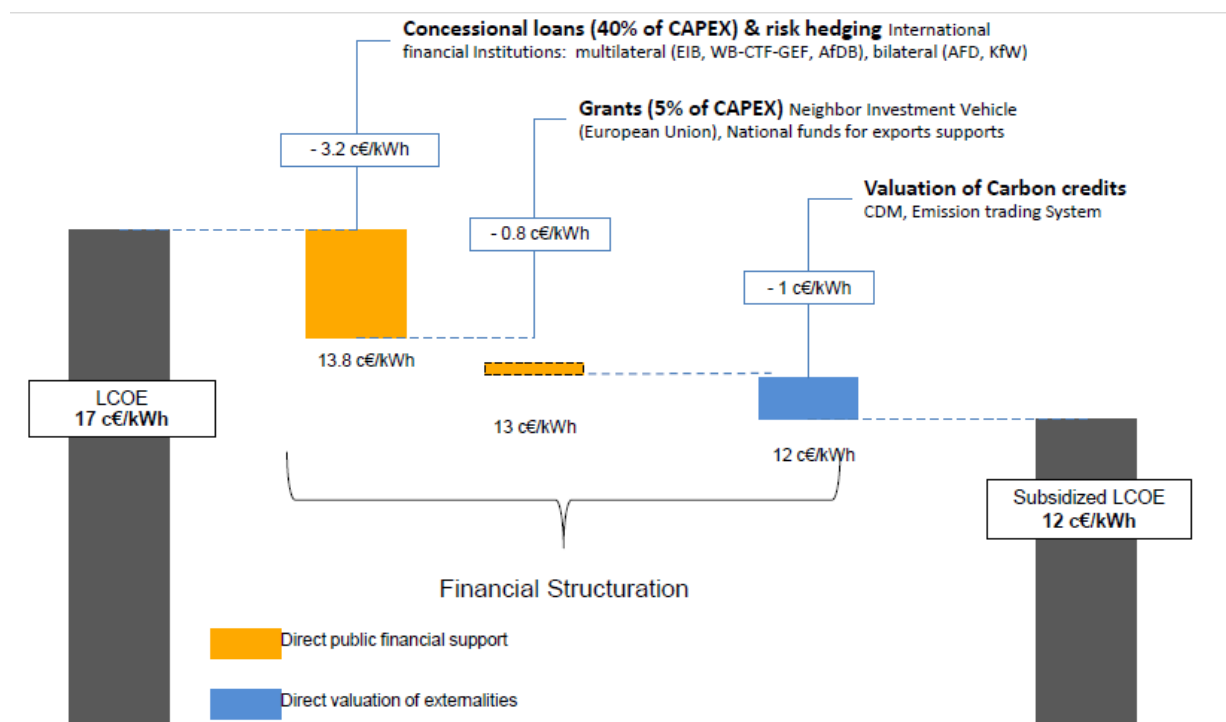
Cependant, le coût de production de l'énergie solaire restant relativement élevé, son développement reste tributaire d'un régime de soutien et d'incitation. L'État est donc appelé à combler ce « gap » comme le propose « l'expert français du PSM » Philippe Lorec dans le tableau ci-dessous. P. Lorec Directeur adjoint à la DGEC au moment de la réalisation de ce schéma est responsable du PSM pour le gouvernement français, montre également comment les États du Nord en important l'énergie peuvent subventionner l'énergie solaire.

---

<sup>148</sup> Les cinq lignes développant ces modalités sont : « L'ampleur de l'intervention privée implique que la rentabilité des projets soit établie sans ambiguïté dans les deux prochaines années, en rodant le système d'exportation, en accélérant les procédures d'obtention des crédits MDP et créant dans chaque pays les conditions nécessaires de raccordement au réseau, de soutien public et de définition des procédures administratives. » (LAFFITTE Michel et al. 2009)

<sup>149</sup> cf. partie 1.3.2 sur les conditionnalités de la Banque Mondiale (WORLD BANK 2007a)

Figure 12 Le financement du Gap des énergies renouvelables. P Lorec



Source : P. Lorec DGEC 2011

Dans le scénario de gouvernance évoqué précédemment, le financement de l'écart est très étonnamment prévu par « la générosité des financements multilatéraux » et les tarifs de rachat. Si la générosité des financements multilatéraux peut laisser rêveur, elle reste issue des budgets publics des États, tout comme les tarifs de rachat qui ne sont possibles qu'avec l'intervention de l'État. Nous arrivons donc à un paradoxe que de nombreux travaux <sup>150</sup>sociologiques ou d'économie politique expose entre la présence d'un État fort, mais dont l'action semble concentrée sur la création de conditions de marché les plus favorable à l'investissement privé. Cela ne suffit pas à déterminer de quel type d'investissement privé il s'agit et par quel moyen cet encadrement s'opère (c'est pourquoi la seconde partie de cette thèse propose au chapitre 5 et 6 le cas d'étude de la centrale solaire de Ouarzazate) ni comment il est légitimé que l'État s'implique dans cette régulation du marché.

En conclusion, le premier point qui fait consensus dans cette politique de développement est l'idée que les États du sud ne peuvent subventionner seuls les centrales solaires et par conséquent qu'il y a la nécessité d'un financement exogène. Dès le premier rapport sur le PSM, le financement du PSM est conçu en lien étroit avec les politiques de développement

<sup>150</sup> FOUCAULT Michel, 2004, Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France 1978-1979, Le Seuil., Paris, Hautes Études-Gallimard. ; HIBOU Béatrice, 1999, La privatisation des Etats, Paris, Karthala CERI. ; BAYART Jean-François, 2004, Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation, Paris, Fayart. ; PIERRU Frédéric, 2013, « 8. Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins. Bureaucratization néolibérale de l'hôpital français et mobilisation de l'élite hospitalo-universitaire » dans La bureaucratization néolibérale, s.l., La Découverte, p. Pages 203-230.

européennes. L'argumentaire utilisé dans le PSM reprend dans une certaine mesure celui de l'Union Européenne sur la libéralisation du secteur de l'énergie. L'acteur privé devient donc un des piliers de la gouvernance des politiques publiques qui se veut paritaire entre le nord et le sud et inclusives vis-à-vis de la « société civile »<sup>151</sup> pour le développement des énergies renouvelables. Le terme « inclusion » de la société civile vient remplacer les invocations à la « démocratie ». Dans ce glissement, on remarque premièrement que la constitution de la société civile ne recouvre pas l'ensemble des citoyens, mais regroupe davantage des entreprises et quelques groupes d'intérêt. Deuxièmement, et cela est bien plus significatif, l'« inclusion » ne dit pas grand-chose des rapports de pouvoir, à l'inverse de l'étymologie du mot *demos*= peuple, *cratie*=pouvoir. L'inclusion quant à elle ne fait qu'opposer ceux qui ont le pouvoir de l'action (les banques d'aides, les États, les entreprises) et ceux qui n'ont pas de pouvoir sur l'action publique. C'est un point important de la transition : on passe d'une légitimité démocratique « représentative » à une légitimité basée sur la participation des parties prenantes. Nous allons voir qui sont ces parties prenantes et comment elles sont choisies.

### 2.2.2. Cartographie des controverses une domination des Pays du nord sur le Sud ?

Afin de délimiter mon objet et d'avoir une vision globale du discours des acteurs, j'ai réalisé une première analyse du discours du Plan Solaire Méditerranéen en utilisant la méthodologie de la cartographie des controverses (Venturini, 2012). Cette approche permet d'analyser le discours d'une pluralité d'acteurs. Il s'agit de retracer dans un graphe le réseau créé par les cooccurrences présentes dans les documents d'un corpus textuel. L'utilisation de cette méthode dans une visée descriptive permet d'avoir un aperçu du discours très dynamique autour du Plan Solaire Méditerranéen. Mon objectif est, dans un premier temps, de voir quels enjeux principaux émergent et quels groupes se forment autour de ces enjeux. La méthode de la cartographie des controverses a été développée par Bruno Latour au Médialab de l'IEP de Paris (Venturini, 2011). Cette méthode telle que je l'ai utilisée permet donc d'avoir une vision schématique de la production du discours et de dessiner quelques pistes de recherche.

J'ai sélectionné un corpus de documents de divers types (communiqué de presse, rapport, étude, article scientifique ou texte de loi) produits par des acteurs du PSM. J'ai classé les documents selon leur type d'auteurs (institutions, entreprises publiques/privés, chercheurs...) dans la carte 1 et dans la carte 2. Ils sont distingués par leur situation géographique sur l'axe Nord/Sud de la

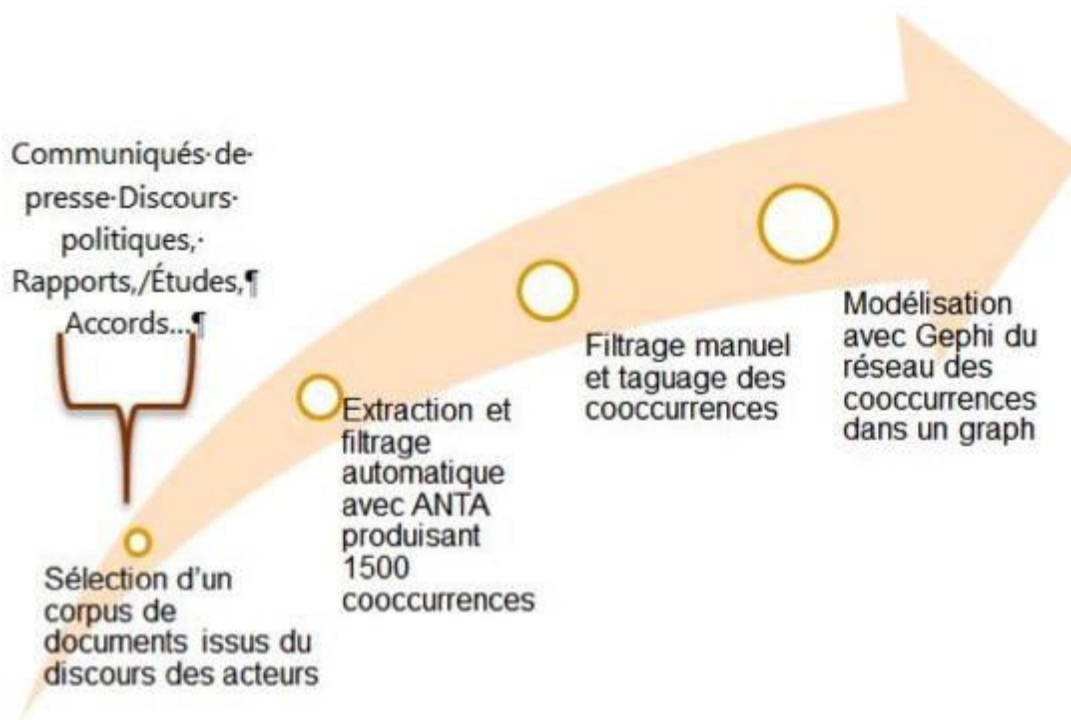
---

<sup>151</sup> « Le Plan Solaire Méditerranéen (PSM) constitue l'une des six initiatives-clefs de l'Union Pour la Méditerranée (UpM), lancée le 13 juillet 2008 par le sommet de Paris. L'UpM met en place un partenariat renforcé entre les pays riverains de la Méditerranée et l'Union européenne, fondé sur une gouvernance paritaire, par lequel quarante-trois États collaborent à pied d'égalité pour lancer des projets à dimension régionale » CHARPIN, Jean-Michel, LAFFITTE Michel, MASSOU Florent, PALAT Pierre, and TRINK Claude. 2009. "Rapport sur Le Plan Solaire Méditerranéen." Inspection générale des finances. [http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/Plan\\_solaire.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Plan_solaire.pdf).



Méditerranée. Ensuite, les cooccurrences extraites de l'analyse textuelle des documents ont été visualisées et explorées à travers un logiciel de graphe (Gephi). Les cooccurrences forment 110 mots-clés représentant, d'une part les concepts et les arguments présents, d'autre part les acteurs évoqués dans les documents. En analysant les arguments reliant ces acteurs du PSM entre eux, j'ai identifié une topologie de leurs discours en observant si des grappes ou des clusters se forment.

Figure 13 Méthodologie cartographie des controverses



Source : Marie GERIN-JEAN

### 1.1.1.3 Carte des arguments par type d'institution

Dans ce graphe, j'ai analysé les cooccurrences présentes dans le corpus de documents pour représenter les arguments mobilisés par chaque type d'acteur du PSM.

Les nœuds représentant les documents forment trois groupes mobilisant des mots-clés différents. Les documents produits par les bailleurs de fonds, les entreprises publiques et les entreprises privées forment un premier ensemble. Un second représente les publications scientifiques et un dernier correspond aux documents publiés par les think tanks comme l'Ipemed. Il est intéressant d'observer que les arguments et acteurs mobilisés par les documents produits par les institutions (rapports, études, lois) couvrent la quasi-totalité de la carte.

Par ailleurs, on observe que les concepts (boucle euro-méditerranéenne, partenariats, industriels, cadres juridiques) sont beaucoup plus mobilisés par les think tanks et les chercheurs que par le groupe des bailleurs et des entreprises. Les deux seuls concepts mobilisés par ce

groupe sont "l'énergie renouvelable" qui est un argument commun à une grande partie des acteurs, et la « dépendance énergétique » qui est propre à l'enjeu énergétique marocain. Ce groupe bailleur/entreprise évoque fortement le « Maroc », ce qui supposerait une focalisation de ce groupe sur ce pays et confirme l'idée que le plan solaire marocain est considéré comme un « cas d'école »<sup>152</sup>. Effectivement, les documents de ce groupe renvoient essentiellement à d'autres entreprises toutes membres de la fondation DESERTEC. Il semble possible d'en déduire que, loin de se centrer sur les aspects sociaux et environnementaux de l'énergie solaire en Méditerranée, le groupe bailleurs-entreprises est avant tout préoccupé par les relations commerciales sur le mode « *Business as usual* ».

Les arguments des autres acteurs font émerger cinq enjeux du PSM : sécurisation, financement, choix technique, enjeux écologiques et développement dans les pays sud-méditerranéens.

La thématique de la sécurisation de l'approvisionnement est surtout avancée par les think tanks ainsi que par la BEI<sup>153</sup> et le ministère des finances français dans le rapport Laffite-Charpin sur le PSM<sup>154</sup>.

La question du financement du PSM est mobilisée par les politiques, les chercheurs et les think tanks. Elle est bien plus présente dans les documents que celle concernant choix techniques ou de l'enjeu écologique qui, eux, sont mobilisés par tous les types d'acteurs. La question des choix techniques qui vont être faits entre les différentes technologies et les différentes formes possibles que peut prendre le réseau mériterait d'être traitée à travers la cartographie des controverses dans un travail approfondi. Nous pouvons remarquer que les différentes solutions techniques envisagées se trouvent au centre du graphe et qu'un tag attribué aux questions révélant le développement d'un macro-système (production centralisée, centrale de très grande taille, infrastructures de connexion électriques intercontinentales) est au centre de la carte. La vision d'un macro-système est donc commune à l'ensemble des acteurs.

Enfin l'enjeu du développement économique dans les pays du Sud apparaît de façon sporadique dans moins de documents, mais est mobilisé par tous types d'acteurs.

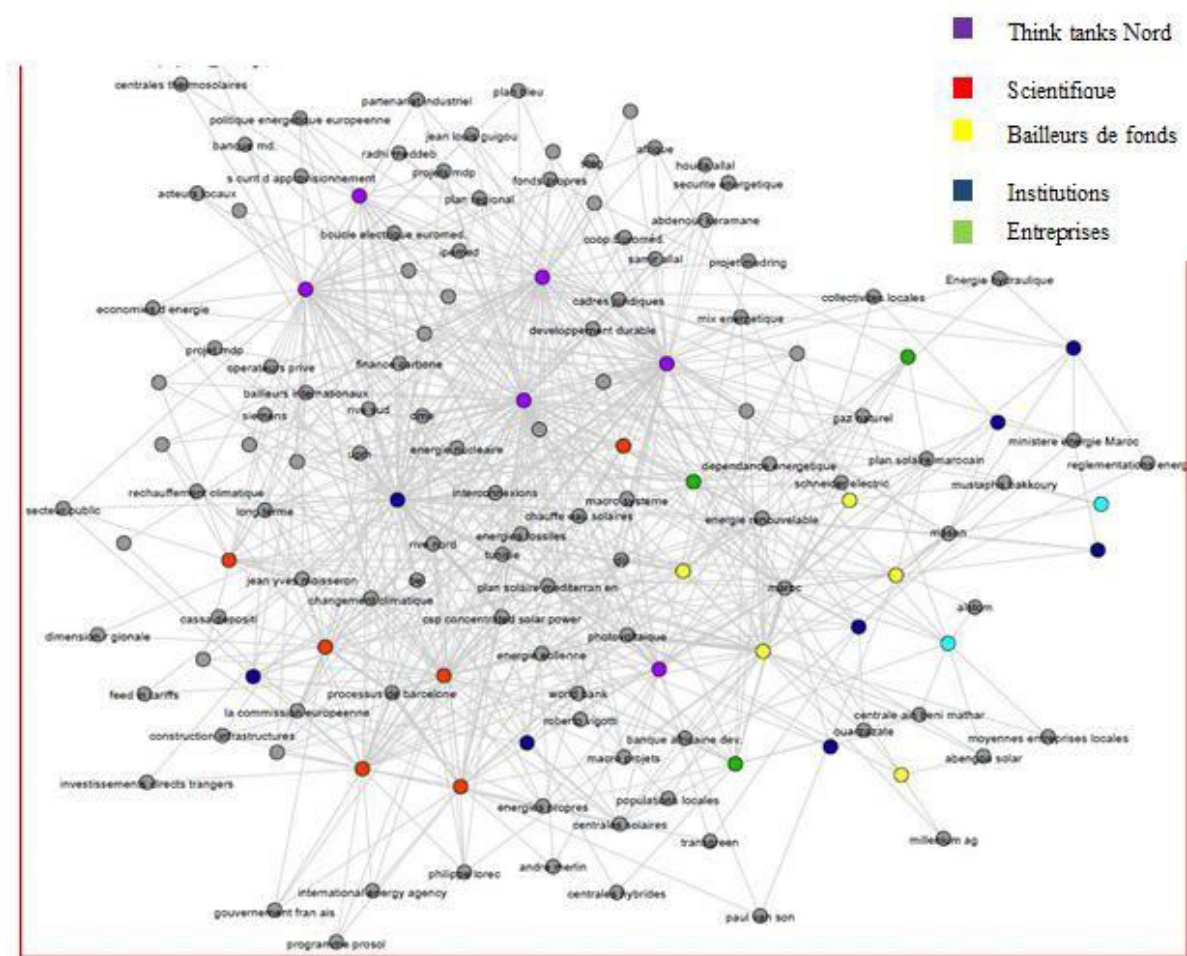
---

<sup>152</sup> Entretien semi-directif avec Nabil Saimi, Masen, directeur relation internationale avril 2012.

<sup>153</sup> Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP)

<sup>154</sup> CHARPIN, Jean-Michel, LAFFITTE Michel, MASSOU Florent, PALAT Pierre, and TRINK Claude. 2009. "Rapport sur Le Plan Solaire Méditerranéen." Inspection générale des finances.

Graphique 1 Concept clefs et catégorie d'acteurs



Source : Marie GERIN-JEAN

### 1.1.1.4 Carte des arguments dans l'axe Nord/Sud

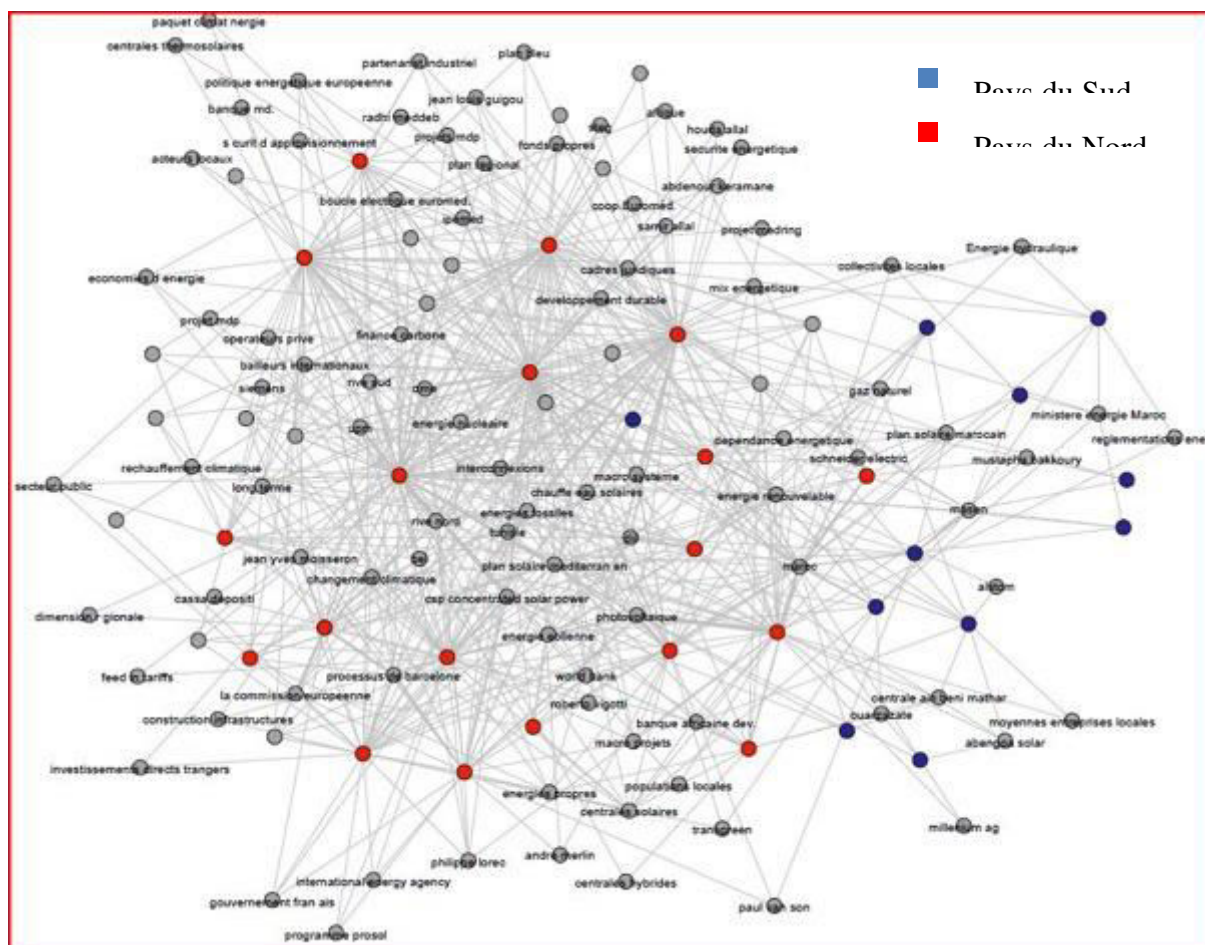
Dans cette seconde carte, j'ai différencié les documents produits par les acteurs des pays du sud de la Méditerranée de ceux produits par les acteurs du Nord.

La partie conceptuelle semble essentiellement élaborée par les acteurs du Nord ce qui rappelle que le PSM peut amener à controverse sur les rapports de domination nord-sud, la question des transferts de technologie et de l'aide au développement

Les documents produits par les acteurs des pays du Sud sont principalement des discours politiques, des communiqués de presse et des dossiers produits par les institutions. Ils concernent notamment le Plan Solaire Marocain et beaucoup moins les cinq principaux enjeux identifiés précédemment. Puisque les documents produits par les acteurs des pays du Sud se superposent à la zone du graphe où se concentrent les documents du groupe bailleurs-

entreprises, nous pouvons envisager que les acteurs sud soient plus centrés sur les relations commerciales que sur les enjeux politiques concernant les questions de transition énergétique.

Graphique 2 Production des concepts opératoires au Nord



Source : Marie GERIN-JEAN

Cette partie sur la cartographie des controverses avait pour but de montrer la dynamique de la production du discours dans le Plan Solaire Méditerranéen. Cette partie peut donc être considérée comme un cliché instantané de la production du discours en 2012 autour du Plan Solaire Méditerranéen et des initiatives privées. Les cartographies permettent d'identifier les principaux enjeux qui émergent de l'analyse des documents (sécurisation, financement, choix technique, enjeux écologiques et développement dans les pays sud-méditerranéens). De plus, cela met en lumière le rôle de la question du financement, et permet de voir comment celle-ci domine les autres en termes de fréquence et de diffusion parmi tous les types d'acteurs inclus. D'autre part, on observe que les groupes qui produisent la plus grosse partie des arguments et donc des documents sont les institutionnels et les think tanks des pays du Nord, bien qu'historiquement, la problématique des énergies renouvelables en Méditerranée ait été d'abord portée par le secteur privé. Cette cartographie confirme l'importance des groupes d'intérêts,

c'est pourquoi la partie suivante a pour but de détailler la place dans l'action publique des initiatives privées comme celle de DESERTEC.

Pour conclure, dans le Plan Solaire Méditerranéen on observe une asymétrie de pouvoir entre les pays du Nord (principalement les acteurs européens) et les pays du Sud. Cependant, ce clivage bien que structurant à la fois pour les finalités des politiques (question de l'export, choix technique correspondant aux intérêts des industriels de l'UE) ou les modes d'action (les procédures sont prescrites par les acteurs européens), ne semble pas déterminer à lui seul l'orientation des politiques de développement énergétique. Les divergences d'intérêts, l'arrivée de nouveaux acteurs (provenant des pays du Golfe) la particularité des logiques et des rationalités diffusées invalide l'hypothèse rapide d'une transformation de l'État marocain du fait d'une domination Nord/Sud. Il ne s'agit pas de nier ici ces rapports de domination dans le cadre de l'aide au développement, mais d'analyser les facteurs les plus impactant dans la transformation de l'État. Les rapports de domination nord-sud participent et circonscivent le processus que nous observons, à savoir l'imposition d'une rationalité de l'entreprise et du marché. Cependant l'analyse des pratiques des acteurs impliqués et des instruments politiques montre que ce mode d'exercice du pouvoir lorsqu'il passe par les normes, l'expertise, les procédures bureaucratiques, des outils de gestion et d'organisation issues des grandes firmes \_ se diffuse à un ensemble d'acteurs indépendamment des frontières public-privés ou géographiques.

### **2.3. Les États et les consortiums dans le PSM : syndrome de dépendance dans les relations euro-méditerranéennes**

---

Le lancement du « Plan » de DESERTEC a lieu le 13 juillet 2009, soit très exactement un an, au jour près, après le Plan Solaire Méditerranéen lancé par N. Sarkozy. Cette divergence franco-allemande concernerait, entre autres, la question du choix technologique où le photovoltaïque serait l'apanage des Français et, la technologie *Concentration Solar Power CSP*<sup>155</sup> celui des Allemands. Au départ, il y avait une nette concentration des entreprises allemandes dans DESERTEC et des entreprises françaises dans Transgreen (devenu MEDGRID). Néanmoins aujourd'hui, certaines entreprises se retrouvent dans les deux consortiums indépendamment de leur nationalité. Progressivement se serait construit un consensus franco-allemand dont le paroxysme serait illustré par l'accord entre DESERTEC et MEDGRID encadré par les autorités publiques.

---

<sup>155</sup> Énergie solaire concentrée par un système de miroir parabolique.

Figure 14 Accords entre DESERTEC et MEDGRID à Bruxelles



Source : Union européenne

Au-delà du sentiment de la paix retrouvée entre la « France et l'Allemagne » que véhicule cette photo, nous identifions les présidents deux gros consortiums industriels d'une centaine d'entreprises, qui passent un accord chaperonné par le pouvoir politique représenté ici par le Commissaire européen G. Oettinger, le ministre français de l'industrie Éric Besson et les membres du gouvernement allemand.

Cette photo se révèle particulièrement intéressante puisqu'elle montre le rôle et la place de l'état dans son intervention dans les relations privées. En effet, loin de l'idée libérale d'un « laisser-faire » du marché, ce que j'observe dans mes travaux correspond à un « activisme étatique intense » (Pierru 2013a).

### 2.3.1. Une production d'énergie dans le désert imaginée par le secteur privé.

Le système de production centralisée s'est imposé depuis la controverse scientifique de la fin du 19e siècle opposant le système de production décentralisée de T. Edison, partisan de l'utilisation du courant continu au système de N. Telsa, inventeur du courant alternatif, permettant de centraliser la production d'électricité. L'un des choix les plus structurants dans

l'histoire de l'électrification fut celui d'adopter des systèmes centralisés plutôt que décentralisés. Cependant, avec l'essor des énergies renouvelables, les systèmes de production électrique distribués réapparaissent. Le concept de production distribuée d'électricité renvoie à l'utilisation de petites installations de production électrique (moins de 20 MW de capacité) qui exploitent les ressources renouvelables disponibles localement. Directement reliée au consommateur, l'électricité produite n'a pas à être transportée sur de grandes distances.

Il serait faux cependant de penser que le modèle distribué est systématiquement celui qui est choisi pour les énergies renouvelables. C'est ce que montrent les choix techniques et politiques faits dans les projets euro-méditerranéens pour le développement des énergies renouvelables. Ces grands projets euro-méditerranéens ont pour vocation de développer d'importantes capacités de production d'électricité de sources renouvelables au sud de la Méditerranée et d'en exporter une partie vers l'Europe. Nous verrons dans cette partie en quoi le choix du mode de développement centralisé du Plan Solaire Méditerranéen et du projet industriel DESERTEC est lié au choix d'instruments politiques. Je me demande quels sont les enjeux du choix technologique en faveur du type d'énergie solaire thermique, *Concentrated Solar Power (CSP)*. Quels sont les facteurs techniques, financiers et politiques qui justifient ce mode particulier de développement des sources d'énergie ?

Dans la sphère privée, émerge dès 2003, l'idée de développer l'énergie solaire centralisée à grande échelle. Cette idée est soutenue par la fondation allemande DESERTEC et son consortium industriel DII, dont la stratégie est également appuyée par un programme de la Banque Mondiale, la BEI et le gouvernement allemand. Le concept de la fondation DESERTEC vise à la construction d'un marché euro-méditerranéen de l'énergie renouvelable produite dans le désert. Pour cela, la fondation promeut la mise en place d'une nouvelle réglementation, ainsi que la coopération entre les acteurs politiques, le monde scientifique et le secteur privé. Développé entre 2003 et 2007, ce réseau international de politiciens, d'universitaires et d'économistes s'organise autour du physicien Gerhard Knies et le Prince Hassan bin Talal de Jordanie, alors président du Club de Rome. Le 20 janvier 2009, les membres fondateurs de la Fondation DESERTEC sont l'Association allemande du Club de Rome, les membres du réseau de scientifiques TREC ainsi que des promoteurs privés. La société DESERTEC Industriel Initiative (DII) est chargée pour sa trentaine d'actionnaires et de partenaires industriels<sup>156</sup> de faciliter la création d'un marché des énergies renouvelables produites dans les déserts, destinés à la consommation locale en Afrique du Nord et au Moyen-Orient et sur le long terme, à l'exportation vers l'Europe.

---

<sup>156</sup> Les membres fondateurs et actionnaires de la société Desertec Industrial initiative sont la Fondation DESERTEC et 12 sociétés : aBB, aLBEnGoa Solar, Cevital, Deutsche Bank, E.on, HSH Nordbank, Man Solar Millennium, Munich Re, M+W Zander, RWE, SCHO'TT Solar et SiEMEnS. Les autres sociétés qui ont rejoint le projet en 2010 sont : Saint-Gobain, ENEL, Red Electrica, le marocain nareva Holding, 3M Deutschland, Bilfinger Berger, Commerzbank, Evonik industries, First Solar, FLaBEG, IBM Deutschland, KaEFER isoliertechnik, Lahmeyer international, Morgan Stanley Bank aG, nur Énergie, oMV, SchoellerRenewables, les Italiens italgem et TERna EnERGY.

Figure 15 Carte du projet DESERTEC Eu-Mena : la planification d'une usine à gaz ?



Source :DESERTEC

Les études de base relatives à DESERTEC ont été menées par le centre allemand pour l'aéronautique et l'aérospatiale (DLR) en 2008. Elles ont été financées par le Ministère allemand de l'Environnement (BMU).

En parallèle du soutien du gouvernement allemand au projet DESERTEC, le gouvernement français commence des négociations avec l'ambassade française et des représentants des ministères français. Cela débouche sur l'élaboration d'une première version du Plan Solaire Méditerranéen de l'Union Pour la Méditerranée (UpM) en 2008. L'objectif du Plan Solaire Méditerranéen est le développement de projets d'énergie renouvelable avec un total de 20 gigawatts d'ici à 2020.

Dans la continuité de l'UpM, l'initiative française industrielle Transgreen / MEDGRID<sup>157</sup> a été fondée en juillet 2010. Cette initiative industrielle, financée par une vingtaine d'industriels ainsi que des acteurs publics<sup>158</sup>, vise à promouvoir la construction de lignes de transport d'électricité dans la région méditerranéenne.

Les projets d'assistance technique et de coopération scientifique et de labélisation de la fondation DESERTEC entre 2011 et 2013 au Maroc, en Tunisie et en Égypte sont financés par le gouvernement allemand et l'Union européenne. Le premier projet, appelé WEREEMa et financé par l'Union européenne et le Ministère fédéral allemand de l'Environnement, vise le renforcement des capacités dans l'éducation et la recherche. Le deuxième projet, RE-Generation MENA, financé par le ministère allemand des Affaires étrangères, concerne des étudiants en

<sup>157</sup> <http://www.medgrid-psm.com/> « Dans le cadre du Plan Solaire Méditerranéen (PSM) de l'Union Pour la Méditerranée (UPM) notamment, le gouvernement français a lancé une mission le 20 novembre 2009. Il s'agissait, d'une part, d'étudier l'opportunité d'un projet de transport à courant continu sur longue distance reliant des centrales solaires ou éoliennes de production d'électricité, aux lieux de consommation des deux côtés de la Méditerranée, et, d'autre part, d'initier les premiers pas d'un partenariat industriel. »

<sup>158</sup> AFD, RTE,



Égypte et en Tunisie dans le secteur de l'énergie renouvelable de l'UE-MENA. Enfin, le DESERTEC-Criteria est un projet de labélisation soutenu par le ministère allemand des Affaires étrangères. La participation de la fondation DESERTEC à l'action publique se traduit donc dans le rôle prédominant de DESERTEC dans l'expertise sur la question du renouvelable en Méditerranée.

Les liens de lobbying et d'expertise de DESERTEC Industriel Initiative (DII) dans le Plan Solaire Méditerranéen se présentent principalement sous la forme d'apport d'expertise dans les travaux clefs de l'UPM. L'UPM et DII ont signé un accord d'entente depuis 2012 (UPM et DII 2012). DII participe également à chacun des Senior Official Meeting (SoM) avec les 43 délégations des pays membres de l'UPM et les parties prenantes<sup>159</sup> où sont élaborés le Master Plan (document-cadre) et les *best practices* du Plan Solaire Méditerranéen. Plus précisément, dans la position commune DII/MEDGRID (DII, MEDGRID et res4med 2013) sur la déclaration commune sur le PSM de la réunion ministérielle du 11 décembre 2013, les priorités suivantes sont exposées : Approche basée sur les instruments de marché, privatisation de la production de l'énergie (IPPs), accords d'achat d'électricité (PPA)<sup>160</sup>, les interconnexions électriques Nord/Sud qui devraient être prioritaires pour le financement public notamment la "Eu Commission's Connecting Europe Facility". Cette relation partenariale entre l'UPM et DII s'illustre également dans la réciprocité avec la participation du Secrétariat de l'Union Pour la Méditerranée à la 4<sup>e</sup> Conférence de DII sur l'énergie des déserts en 2013.

En résumé, l'initiative privée autour de DESERTEC et MEDGRID a eu pour effet de mettre sur l'agenda<sup>161</sup> politique français et allemand la question de la production d'énergie renouvelable sur la rive sud de la Méditerranée. L'étude des conséquences des choix techniques (solaire thermique concentrée plutôt que photovoltaïque) et les choix d'instruments politiques (appel d'offres international de plus de 1 MD\$) basés sur l'idée du marché euro-méditerranéen de l'énergie présentent un intérêt particulier. Je montrerai ensuite comment la logique d'un marché à grande échelle, cette fameuse « boucle euro-méditerranéenne de l'énergie »<sup>162</sup> découlant de ces choix techniques, s'articule avec la promotion de l'investissement privé dans les infrastructures.

### **2.3.2. Les intérêts divergents entre les acteurs participants aux projets de centrales solaires au-delà du consensus de la bonne gouvernance.**

L'action publique, notamment dans le cadre de l'aide au développement et des politiques environnementales sont souvent basées sur le consensus<sup>163</sup> comme nous l'avons vue dans l'analyse des procédures de décision au sein de l'Union Pour la Méditerranée dans le cadre du PSM.

---

<sup>159</sup> (European Commission, MEDREG, MEDGRID, Medener, Res4Med, Dii, League of Arab States, RCREEE, Med-TSO, OME, World Bank)

<sup>160</sup> Pour assurer le paiement du producteur privé. Il est entre l'acheteur (souvent une compagnie d'électricité appartenant à l'État) et un producteur d'électricité privé.

<sup>161</sup> La mise sur agenda est un processus de mise en visibilité, de formulation d'un problème qui impacte fortement la politique publique comme le montre P. Hassenteufel (Hassenteufel 2010)

<sup>162</sup> Note publiée par IPEMED (Keramane 2010)

<sup>163</sup> Principe d'idéal consensuel de Lavigne Delville (Lavigne Delville 1998a) et les travaux de Bruno Lautier (Lautier Bruno 2010)

*« Le secrétariat convoque les 43 hauts fonctionnaires énergie qui prennent les décisions techniques au niveau d'ensemble, qui travaillent avec une série de comités. »  
Mocilnikar Antoine Tristan, 2012, entretien semi-directif: chargé mission PSM mission Union Pour la Méditerranée, Paris, Élysée.*

Toutefois, il serait réducteur de considérer que ces modes de gouvernance sont basés sur une homogénéité des intérêts des acteurs impliqués dans l'action publique. En effet, la « gouvernance » basée sur le consensus véhicule l'idée de la neutralité politique du processus de décision. Cette neutralité réside dans la nature « technique » des décisions. Dès lors, l'action publique se compose de choix entre différents instruments de développement, entre un mécanisme de marché ou un « partenariat public-privé ». Cependant, dans un extrait d'entretien, la directrice de l'Observatoire Méditerranéen à l'énergie met en avant les limites de ce consensus.

*« L'objectif des 20 GW correspond à un objectif régional qui fait consensus, mais cet objectif n'a pas été décliné nationalement. [...] Le secrétariat de l'UPM a eu des soubresauts à du mal à se mettre en place, le consensus régional n'est pas véritable. »  
Allal Houda, 2012, Entretien Semi-directif-Directrice Observatoire Méditerranéen de l'énergie, Paris.*

Afin de comprendre mieux les obstacles à un véritable consensus, je choisis de regarder quelles sont les conditions pour la création de celui-ci. Dans le tableau ci-dessous, je porte une attention particulière à l'absence ou présence de conflit d'intérêts, aux types de relations entre les acteurs et à leurs liens hiérarchiques. Le tableau propose une vision schématique des intérêts des acteurs participants à l'action publique. Les intérêts de l'État marocain et de la Masen sont distingués au niveau de l'institution, alors que pour les autres acteurs il est choisi de rendre compte des intérêts communs à un même type d'acteur. Cette relative homogénéité du type d'intérêt dans un groupe ne suppose pas l'absence de conflit d'intérêts entre les acteurs d'un même groupe. Au contraire, ces acteurs peuvent être en compétition pour l'obtention de ressources. Les intérêts sont donc distingués en fonction de la nature de la ressource visée (matérielle, politique, juridique, savoir, temporelle) <sup>164</sup>. Afin de rendre compte des rapports entre les différents acteurs, les intérêts des acteurs présentés sont ceux que les acteurs attendent de leur relation avec un autre acteur de l'action publique. Cette matrice permet donc d'identifier à la fois les intérêts principaux d'un acteur et des intérêts des acteurs dans une approche interactionniste. Dans ce tableau, les intérêts stratégiques se lisent dans la relation d'un acteur avec l'autre, soit ce que l'acteur en ligne attend de l'acteur en colonne.

---

<sup>164</sup> Cette catégorisation est issue de l'ouvrage de Hassenteufel qui fait une revue riche des outils pour l'analyse sociologique de l'action publique. (Hassenteufel 2008)

**Tableau 3 Tableau relationnel des intérêts des acteurs**

<i>Intérêts stratégiques de la relation. (Ce que ligne attend de colonne.)</i>	<b>Masen</b>	<b>État marocain</b>	<b>États étrangers (Arabie Saoudite, France, Allemagne, Espagne)</b>	<b>Bailleurs</b>	<b>Experts (think tank IPEMED, consultant, cabinet de conseils)</b>	<b>Consortiums industriels (DII, MEDGRID, Acwa Power, OME)</b>
<b>Masen</b>	RP : mise en œuvre réussie des PP RM : recherche de budget et recette pour « rentabilité » des centrales RM = ressource matérielle RP= ressource politique	RM. Subvention pour l'écart entre le coût de l'énergie renouvelable et prix du marché, budget de fonctionnement, propriété foncière.	RP : accord sur l'exportation RM : allocation de fond : pour l'exportation, ou par le Fonds de Développement Énergétique des pays du Golfe)	RM : prêt bonifié pour les projets RS : assistance technique pour les AO des PPP	RS : aide à la décision et à la mise œuvre RS= ressource de savoir	RM, RS, RJ : Proposition d'offre financière, technique et juridique RJ= ressource juridique RP : intégration industrielle
<b>État marocain</b>	La mise en œuvre du plan solaire et depuis 2016 également du plan éolien		RP : accord sur l'exportation RM : allocation de fond : pour l'exportation, ou par le Fonds de Développement Énergétique des pays du Golfe)	RM : prêt bonifié pour les projets RS : assistance technique pour les AO des PPP	RS : aide à la décision (sélection des adjudicataires, choix des modèles juridiques)	RP : VA, création d'emplois, ressources budgétaires (taxes et impôts)
<b>État étranger (Arabie saoudite, France, Allemagne, Espagne,)</b>	Mise en œuvre conforme aux réformes attendues par les institutions du nord (FMI, OCDE Commission EU)	RP Réforme du secteur de l'énergie : ouverture à la concurrence et privatisation		RP : influence sur les autres pays, positionnement géostratégique, RM : Aide liée aux intérêts industriels nationaux plus pour les bailleurs asiatiques et dans une certaine mesure Allemagne, Arabie saoudite,	RS : Aide à la décision RP : canaux de diffusion d'idéologie politique, mise en avant des acteurs (publics et entreprises) nationaux	RP : VA et création d'emplois, et ressources budgétaires (taxes et impôts)
<b>Bailleurs</b>	RP : Mise en œuvre conforme aux politiques et standards des bailleurs, atteinte des objectifs propres aux bailleurs avec les des projets de centrales	RP : Réforme du secteur de l'énergie : ouverture à la concurrence et privatisation	RM : réallocation de budget suite au succès des projets d'envergure (projets importants en montant pour les bailleurs) et gain de légitimité		RM : délégation de l'assistance technique RS : aide à la décision (sélection des adjudicataires, choix des modèles juridique)	
<b>Experts (think-tank IPEMED, consultant)</b>	RM: offre de service	RM: offre de service	RM: Offre de service	RM: offre de service		RM: offre de service
<b>Consortium industriel (DII, MEDGRID, Acwa Power, OME)</b>	RM: offre de service, création de nouveaux marchés, création de cadres réglementaires et de régulations favorables pour les groupes	RM: offre de service, création de nouveaux marchés, subvention de nouveaux marchés, création de cadres réglementaires et de régulations favorables pour les groupes	RM: offre de service, création de nouveaux marchés, subvention de nouveaux marchés, soutien de leur état d'origine (garantie d'état, subventions), création de cadres réglementaires et de régulations	RP : atteinte des objectifs sur le soutien aux entreprises lors de création ou développement de nouveaux marchés dans les énergies solaires	RS : aide à la décision RP : Diffusion et défense des intérêts économiques et industriels, création de cadres réglementaires et de régulations favorables pour les groupes, création	

Tout d'abord, dans ce tableau on remarque que certains acteurs sont en compétition pour les ressources matérielles (intégration industrielle, création d'emplois sur un territoire donné) MASEN versus États étrangers, ou pour les ressources budgétaires (gouvernement marocain versus gouvernement saoudien ou français). Deuxièmement, les acteurs ont des intérêts de nature divergente. Par exemple, les bailleurs de fonds comme la banque mondiale ou la BEI attendent une ressource de nature politique de l'état marocain (à travers la participation à une zone de libre concurrence, réforme du secteur de l'énergie par l'ouverture à la concurrence et privatisation), de l'autre côté, le gouvernement marocain escompte des bailleurs une ressource de nature matérielle avec le financement par l'aide au développement. Le tableau ci-dessus présente de nombreux autres cas similaires. Ces différences de natures des ressources attendues ou la mise en concurrence des acteurs pour une même ressource montrent que leurs intérêts peuvent être divergents. Nous pouvons supposer que ces acteurs en participant à la gouvernance de l'action publique vont chercher à défendre leurs intérêts. En toute logique, ils négocieront pour que les modalités de l'action publique, l'établissement des finalités, la définition de l'intérêt général se fassent en accord (ou au moins sans entraves) avec leurs objectifs. Aussi, la participation de ces acteurs à la gouvernance de l'action publique a pour objectif de créer un compromis entre ces acteurs, le consensus sensé obtenu grâce à la négociation a pour but de réduire les divergences d'intérêt et de trouver un terrain d'entente suffisant pour que l'action publique soit lancée. Cependant, le consensus n'a pas vocation à faire disparaître les intérêts, aussi la tension entre les acteurs existe vraisemblablement pendant toute la durée de l'action publique. Ainsi, le consensus dans la gouvernance peut au mieux marquer un moment où l'ensemble des acteurs se mettent d'accord sur un statu quo qui leur garantit une satisfaction relative de leurs intérêts. Le consensus n'est pas figé dans le temps. Il serait donc réducteur de présenter la gouvernance de l'UPM comme capable de faire disparaître les rivalités. Ces conflits ne permettent qu'une satisfaction partielle des objectifs politiques établis au départ. Par exemple, le projet d'exportation des électrons verts porté par les consortiums MEDGRID et DESERTEC n'est pas atteint, tout comme les objectifs de création d'emplois sur le sol marocain. C'est pourquoi une analyse coût/bénéfice ne peut pas suffire pour saisir les politiques publiques que nous étudions. Si l'on veut comprendre si l'intérêt général est atteint, il faut d'abord admettre que, dans le cas que nous étudions, l'intérêt général n'est pas donné une fois pour toutes, mais est l'objet d'une constante négociation et reformulation entre les acteurs de la gouvernance.

### ***1.1.1.5 La sécurisation de l'énergie : accord sur le désaccord.***

Un exemple de reformulation de l'intérêt général intéressant pour comprendre les rapports du réseau d'acteurs étudié est l'idée de création d'une boucle euro-méditerranéenne de l'énergie. Les flux énergétiques sont fondamentaux pour les pays dépendant comme l'a montré par exemple E. Verdeil pour les pays dépendants des importations comme les territoires palestiniens (Éric Verdeil 2008). Dans certaines situations les plus extrêmes, parce qu'elle

alimente les hôpitaux, les stations d'eau, et autres organes vitaux d'un pays, l'électricité devient une cible stratégique en temps de guerre. Dans les contextes pacifiés, l'électricité reste un enjeu majeur du développement économique comme nous l'avons vu avec la dette espagnole et ses positions vis-à-vis des autres pays « concurrents ». Dans l'ensemble des cas, la distribution de l'électricité est un enjeu d'intérêt général, et les politiques énergétiques sont donc définies en fonction des formulations données à celui-ci.

Le discours concernant l'enjeu de la sécurité de l'approvisionnement énergétique est régulièrement repris par les acteurs du nord et les think tanks. Pour P. Beckouche, Géographe et membre du conseil scientifique de l'IPEMED, c'est avant tout un enjeu stratégique :

*« Les guerres pour le pétrole au Moyen-Orient montrent que l'énergie fait partie des domaines qui ont un impact international parmi les plus lourds, provoquant guerre, instabilité politique, ou des dégâts liés au changement climatique. Il faut donc une réflexion sur l'approvisionnement de l'énergie en Europe » Beckouche Pierre, 2015, Entretien semi-directif : Géographe Université Paris 1, IPEMED, Paris.*

Cependant, pour Morgan Mozas, chargé de mission énergie à l'IPEMED, c'est précisément le caractère stratégique de la sécurisation qui entraîne des conflits d'intérêts entre les acteurs :

*« L'UE raisonne plus en termes de sécurité d'approvisionnement qu'en termes de partenariat ce qui explique que pour l'instant le PSM reste l'initiative de l'UPM. » Mozas Morgan, 2012, Entretien semi-directif : Chargé de mission IPEMED, Paris.*

L'approvisionnement énergétique semble l'un des aspects les plus délicats de la gouvernance du PSM. L'opposition entre la politique française et allemande semble en partie s'expliquer par des stratégies d'approvisionnement énergétique divergentes. Dans le cas allemand, il faut notamment prendre en compte le partenariat privilégié avec la Russie, principal fournisseur de l'Europe en gaz.

*« Au sein de l'Union européenne, il y a des confrontations d'intérêts, pour faire une communauté euro-méditerranéenne de l'énergie. Le commissaire de l'énergie est un Allemand, Mr Köhler, et ils sont prorusses. La politique orientale est un aspect fondamental de la stratégie allemande, l'aire d'influence allemande, c'est l'Europe centrale. La sécurité de leurs approvisionnements passe donc avant la question européenne, le partenariat avec les Russes est très haut placé dans leur agenda politique. Gazprom, l'entreprise publique russe a dans son conseil d'administration l'ancien chancelier allemand Schneider. Ce qui explique le gazoduc passant de l'Allemagne à la Russie, par la Baltique ne bénéficiant pas aux Pays baltes. Ce qui pose un problème aux pays européens, notamment ceux pour lesquels la politique d'intégration a été la plus forte. Cet accord stratégique de long terme est donc contraire à la logique de marché spot. Ces stratégies expliquent donc les difficultés à la mise en place d'un partenariat énergétique euro-méditerranéen »*

*Beckouche Pierre, 2015, Entretien semi-directif : Géographe Université Paris 1, IPEMED, Paris.*

Le concept de boucle Euro-Méditerranéenne est présenté comme un objectif politique qui permettrait de résoudre les situations d'insécurité énergétique pour les acteurs rejoignant le club. Cependant, ce partenariat ne fait que minimiser les divergences d'intérêts entre les pays qui sont en concurrence pour leur approvisionnement. Les relations restent clivées et conflictuelles, malgré le consensus apparent, comme nous l'observons entre le Maroc et l'Algérie, qui n'échangent pas<sup>165</sup> d'énergie malgré un besoin et une offre particulièrement compatible, ou encore la crispation espagnole sur l'interconnexion France-Espagne révélée lors de la « non-signature » du PSM.

Ainsi, l'énergie reste un enjeu stratégique pour les états membres qui tiennent à conserver leur souveraineté, ce qui engendre une approche plus intergouvernementale que communautaire. Comme j'ai pu l'observer lors d'entretiens avec des acteurs du Nord de la Méditerranée et comme cela a été formulé par certains auteurs<sup>166</sup> « l'absence de politique énergétique commune constitue un obstacle à la mise en place d'une véritable politique étrangère commune. »

Le consensus sur des objectifs politiques comme la mutualisation des politiques énergétiques a pour but de minimiser les conflits d'intérêts inhérents à la concurrence pour les ressources énergétiques. En effet, le prix de l'énergie est à la fois, un facteur important pour la compétitivité et la croissance des entreprises de chaque pays et également en enjeu électoral. Aussi la maîtrise de la sécurisation de l'énergie et la position relative des pays des uns par rapport aux autres est forcément un enjeu géostratégique primordial qui met en concurrence les États bien au-delà du consensus technique affiché.

#### ***1.1.1.6 La survie institutionnelle et l'absence de coordination : on n'est pas obligé de collaborer pour survivre.***

En ayant interrogé des « acteurs des énergies renouvelables » proclamées ou autoproclamées d'institutions très diverses, j'ai pu constater que ces acteurs ne sont pas forcément connectés quand bien même leurs institutions l'étaient formellement. Effectivement, la Masen semble n'avoir des relations qu'avec les bailleurs de fonds, une poignée de politiques européens, le gouvernement marocain et l'ONE. Le chargé de mission énergie de l'AFD au Maroc, n'a pas connaissance du projet de l'ADEF de 750 000 euros « Appuis à la structuration du Plan Solaire Méditerranéen » alors que l'agence est le financeur de ce projet. L'IPEMED et L'OME lancent une Task force pour la Communauté de l'énergie euro-méditerranéenne (CEME) alors qu'au même moment le chargé de mission du PSM pour l'UPM affirme « l'idée de CEME est morte, on l'a tuée ». Masen et l'AFD semblent ne pas avoir de relations avec les autres acteurs du Plan Solaire Méditerranéen mis à part les autres bailleurs de fonds

---

<sup>165</sup> Les réseaux électriques du Maroc et de l'Algérie sont bien interconnectés et échangent des électrons, mais seulement pour maintenir l'équilibre des réseaux, il n'y a donc pas d'exportation à proprement parler de l'Algérie vers le Maroc.

<sup>166</sup> S.ANDOURA, L.HANCHER, M. VANDER WOUDE, Vers une communauté européenne de l'énergie : un projet politique, Notre Europe, 2011.

« MG-J- Quel lien avez-vous avec les autres acteurs du Plan Solaire Méditerranéen ?

- M.S : Je n'ai pas de relation avec ces entités puisque je suis chargée de mission énergie, j'interviens essentiellement auprès de la partie marocaine. Au niveau du siège, il doit y avoir des contacts avec les autres entités, mais je ne pense pas qu'il y ait des actions communes [...]
- MGJ : Travaillez-vous avec le projet coordonné par l'ADETEF Plan Solaire Méditerranéen et le FFME ou avec paving the way qui est à Rabat ?
- M. S : Je ne suis pas au courant de ce projet, et j'ai rencontré une fois Mr Andaloussi de PWMSP. Je travaille uniquement avec les co-financeurs la BEI, BAD, BM, GIZ. » Entretien M. Sarhi AFD 2012

Je ne détaillerai pas de façon exhaustive les tâches des programmes qui font doublon sans qu'il puisse y avoir de partage d'informations. Je cite à titre d'illustration, l'étude de l'AFD sur l'exportation qui a la même finalité que celle de la tâche 1.1 du projet européen PWMSP et qui correspond également à la partie 2 du Master Plan<sup>167</sup>. Cette redondance des missions, le manque de cohérence derrière la formalisation du projet politique est critiqué par les acteurs comme nous le voyons dans l'extrait d'entretien ci-dessous.

« Le problème est la gouvernance de l'UPM, le socle étant fragile, cela fragilise tout ce qu'il y a derrière. Il n'y a pas de gouvernance claire, lorsque l'on parle du plan solaire aujourd'hui on ne sait pas si c'est Philippe Lorec, ou si c'est l'UPM, le secrétariat ? »  
H. Allal OME 2012

Ce qui est intéressant dans cet extrait, c'est qu'au-delà de la négation des conflits d'intérêts qui existent entre les acteurs, ce qui est questionné c'est le choix de la « gouvernance ». La directrice de l'un des principaux think tank soulève ainsi que l'un des problèmes de ce mode d'action publique est qu'il entraîne une négation de la responsabilité, notamment concernant la coordination des acteurs. Aussi, des contradictions comme celle évoquées en exemple montrent que l'idée d'une participation à égalité de toutes les parties prenantes dans l'action publique\_ qui est véhiculée par l'Union Pour la Méditerranée\_ ne fait que nier les rapports de pouvoir et les problèmes de coordination des acteurs sans les régler.

### 2.3.3. La technicisation du Plan Solaire Méditerranéen : un mode de gestion des intérêts.

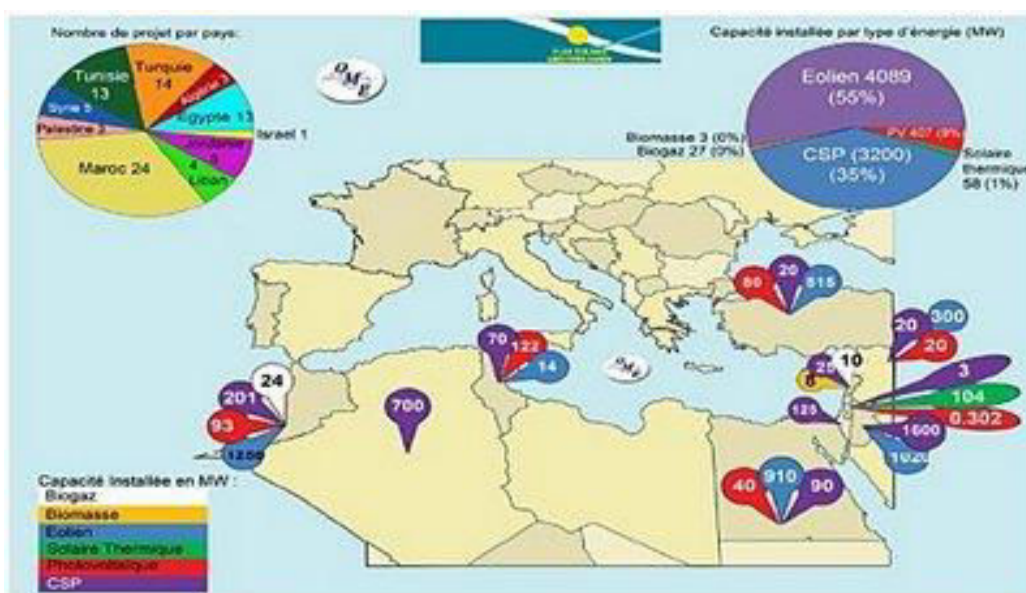
Depuis la signature du protocole de Kyoto lors de la troisième conférence des parties (COP) en 1997, la réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) est la priorité des politiques

---

<sup>167</sup> UFM SECRETARIAT, 2013, MSP Master Plan, Barcelone, ufm secretariat.

publiques environnementales. L'engagement législatif de l'Union européenne dans le paquet énergie-climat s'inscrit dans cette priorisation. Ce dernier vise une réduction de 20 % des émissions de GES, une amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique, et une transformation du mix énergétique pour que 20 % de la consommation d'énergie proviennent d'énergies renouvelables. Aussi, dans le Plan solaire Méditerranéen, l'export d'une partie de la production d'énergie renouvelable est destiné à l'Europe et cette production pourrait être comptabilisée par les États membres dans les objectifs 20/20/20 de la directive européenne de 2009 <sup>168</sup>. Lorsque le Plan Solaire est lancé comme le projet politique fer-de-lance de l'Union Pour la Méditerranée, à la suite de l'élection à la Présidence de la République de N. Sarkozy en 2008, il s'inscrit dans ce cadre d'action.

**Figure 16 Carte des Projets potentiels du Plan Solaire Méditerranéen, 2011, Union Pour la Méditerranée**



Pour mettre en œuvre cette politique, le principal instrument de l'Union Pour la Méditerranée consiste depuis 2009 à rassembler les contributions des consultants et des délégations nationales, afin d'établir le « Master Plan » (la feuille de route pour les gouvernements de l'UPM), censé permettre le développement du Plan Solaire Méditerranéen. Comme pour les cinq autres projets de l'UPM, un secrétaire adjoint est nommé, et la composition de l'équipe chargée du Plan Solaire Méditerranéen a atteint à son pic une dizaine de personnes en 2013. La gouvernance du Plan Solaire Méditerranéen est composée des représentants des pays membres (en général les représentants des ministères sectoriels) et des « parties prenantes » : les experts (comme l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie OME<sup>169</sup>), les bailleurs de fonds, les associations régionales des régulateurs de réseau ainsi que les représentants des industriels à travers le consortium DII. La société civile, en dehors des multinationales représentées pas DII et OME, n'est absolument pas associée, le contenu des réunions n'est pas accessible au public

<sup>168</sup> Directive européenne relative aux énergies renouvelables directive 2009/28/CE



et aucune reprise n'est faite dans la presse. L'Observatoire Méditerranéen de L'Énergie (OME) est une association dont les membres sont les trente-deux principales compagnies du secteur énergétique exerçant leur activité dans le bassin méditerranéen. L'OME produit une expertise sur le secteur de l'énergie (MEP Mediterranean Energy Outlook, conférence dont celle à Bruxelles le 10 décembre 2013, en collaboration avec la Banque européenne d'Investissement et l'Union Pour la Méditerranée, qui était adossée à la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'Énergie) et peut donc être assimilée à un think tank. De plus, j'ai observé lors des réunions de l'UPM et de mes observations au sein de la DIMED, que cette expertise, à l'instar de l'action de DESERTEC, est une formidable entreprise de communication. Elle peut également s'apparenter à du lobbying par la participation aux réunions (les SoM) de l'UPM au sens où leur apport d'expertise à ces réunions est difficilement dissociable de la défense des intérêts des industriels de ces consortiums.<sup>170</sup>

Ce pluralisme, malgré l'absence de la société civile, est géré par le secrétariat de l'Union Pour la Méditerranée qui est responsable de la coordination des travaux (récolte et prise en compte des commentaires de chacune des délégations, rédaction des comptes rendus, et synthèses des travaux). Le premier effet observable de cette gouvernance est le maintien du consensus entre les 43 pays durant cinq ans, en dépit des conflits politiques entre les membres, tels que le conflit israélo-palestinien. Le second effet concerne le type de production de ce processus. En effet, le vocabulaire employé pour désigner le « Master Plan » fait référence à l'expertise comme un instrument de gouvernance neutre au service de l'intérêt général. Or, la production de connaissance par le « Master Plan » et les programmes européens « medemip I et II », « PWSMSP : Paving the Way For The Mediterranean Plan », ainsi que les publications des principaux think tanks est explicitement normative. Le Master Plan se concentre, en effet, dans les 80 premières pages, sur le développement d'un cadre réglementaire (Partie 1 « Élaboration de politiques et de cadres réglementaires »<sup>171</sup>), l'implémentation des politiques publiques et des instruments financiers (partie 2 « Renforcement des outils de soutien financier »<sup>172</sup>). Le reste du document-cadre concerne les principes de mise en œuvre du processus « *capacity building* », « *shared responsibility* » ou encore « *supporting job creation* ». L'achèvement du Master Plan a nécessité une douzaine de réunions « *Ad Hoc Senior Official Meeting* » avec l'ensemble de ces acteurs afin de faire évoluer et valider son contenu par l'ensemble des parties prenantes avant validation par les ministres.

Tout comme pour le protocole de Kyoto, les instruments proposés dans le Master Plan ont vocation à être essentiellement des instruments de marché<sup>173</sup>, comme le rachat des certificats d'énergie verte des centrales marocaines pour la comptabilisation de ces exportations dans les

---

<sup>170</sup> Ces questions sont développées au chapitre 5 de cette thèse à la partie : *Augmentation de l'influence des groupes d'intérêts sur le montage financier de la centrale d'Ouarzazate.*

<sup>171</sup> traduction du texte anglais « Developing Enabling Policy and Regulatory Frameworks »

<sup>172</sup> traduction du texte anglais « Strengthening Financial Support Tools »

<sup>173</sup> Les instruments de marché ou **market-based instruments (MBIs)** sont des instruments politiques utilisant le marché les prix pour réguler les externalités.

objectifs 20/20/20 des pays membres de l'EU. Dans la pratique, ce sont plus des instruments du type assistance technique et financement concessionnel qui ont été mis en place.

### *Encart II - les experts publics-privés : à l'intérieur de l'administration française*

La question de la perception par les acteurs individuels de ce que Béatrice Hibou appelle formalités, est importante à relever pour comprendre comment ses pratiques sont adoptées et légitimées. Aussi, à partir de mes observations de terrain, je tenterai dans cet encart de mettre en lumière un type de pratique propre aux réunions auxquelles j'ai assistées et significatif de leur perception de leur travail.

Mes premiers entretiens avec les responsables dans l'administration française du Plan Solaire Méditerranéen se sont déroulés à l'hôtel Marigny, un bâtiment de prestige à quelques mètres de l'Élysée. Lorsque j'arrive au lieu de rendez-vous, un portier ouvre un immense battant en bois couvert de dorures donnant sur une cour intérieure qui dessert plusieurs ailes. Les couloirs sur lesquels sont déroulés des tapis rouges, conduisent à de grands bureaux aux plafonds hauts et aux immenses fenêtres surmontées de moulures. Le haut fonctionnaire qui me reçoit ce jour-là, est Antoine Tristan Mocilnicar que je retrouverai lors de mon observation participante à la DIMED quelques années plus tard. Le prestige de la mission est donc visible à travers deux éléments : premièrement, les lieux et leurs proximités géographie avec l'Élysée. Deuxièmement, le titre de la fonction qui est signifiée à chaque échange mail dans la terminaison de l'adresse : [noms@um-elysee.com](mailto:noms@um-elysee.com). Deux ans plus tard, je retournerai à l'hôtel Marigny dans le cadre de mon observation participante afin de rencontrer Nicolas Hulot.

Nous pouvons faire un parallèle entre la volonté d'offrir lors de la présidence de Nicolas Sarkozy, une fonction qui confère avant tout un prestige et une mise en avant d'une cause : L'Union Pour la Méditerranée à Henri Gaino. Ce lieu, ce prestige et ce piédestal seront ensuite offerts à l'alternance de gouvernement à Nicolas Hulot sous la présidence de François Hollande. Nicolas Hulot est nommé : Envoyé spécial du Président pour la protection de la Planète. Dans les deux cas, le sujet à traiter est vaste, suppose l'implication d'une véritable administration pour atteindre des objectifs qui sont sur le papier ambitieux. Dans le cas de l'Union Pour la Méditerranée, le sujet pourrait relever sans difficulté du ministre des Affaires étrangères, dans le cas de Nicolas Hulot, du ministère de l'Environnement. Dans les deux cas, il y a une volonté d'affichage d'une prise en charge directe par le président de la République, au travers de la nomination de personnalités charismatiques à la tête d'une mission rattachée à l'Élysée, mais ayant peu de compétences et de moyens opérationnels, c'est-à-dire pas de possibilité d'organisation de réunion avec les services des différents ministères (RIM réunion interministérielle), pas de subordination sur un ministère en particulier, peu de fonds pour engager des études et, surtout, aucun fond pour mener en propre des projets. Comme le rappelle la sous-directrice des relations économiques bilatérales au sein de la DG Trésors, lorsque le projet AREAS de la DIMED lui est présenté : « Entre l'UMP et la DIMED, il n'y a pas de vocation à prendre une approche

méditerranéenne régionale, mais des projets pilotes pour positionner la France sur des projets leviers » (Gerin-Jean 2013a).

L'action de ces missions consiste donc principalement à la tenue de réunions d'information avec les acteurs impliqués dans la politique publique. Ces réunions, telles que celles auxquelles j'ai assisté, ont pour but de récolter des informations produites par des acteurs privés et publics et de faire une note, voire dans des cas plus exceptionnels un « TD », un télégramme diplomatique. La transition vers une bureaucratie néolibérale vise à mettre en place des normes, un langage commun, mettre en relation des parties prenantes, définir une « vision ». Ces institutions semblent s'accommoder du mot d'ordre de réduction des dépenses publiques, puisqu'elles n'ont pas besoin d'un budget pour réaliser des projets, mais utilisent leur budget pour faire-faire d'où l'importance du « prestige » offert à des personnalités charismatiques.

Afin d'illustrer mon propos, je détaillerai une réunion sur la question de l'exportation des énergies renouvelables produites sur la rive sud à travers l'article 9, dans le cadre des objectifs 20, 20, 20 de l'Union européenne<sup>174</sup>. Cette réunion se déroula à l'hôtel Marigny avec Nicolas Hulot et son adjointe, ainsi que Gilles Pennequin de la DIMED et moi-même. L'objectif de cette réunion était de présenter l'État des informations dont la DIMED disposait sur l'article 9. Cette réunion était décrite comme possible, grâce à la relation personnelle entre Gilles Pennequin (qui n'est pas en charge des questions sur le PSM à la DIMED) et Nicolas Hulot. Ce type de réunion est l'essence du travail des membres de la délégation, elles font partie de la liste des tâches présentées en réunion de service et font également partie des documents d'évaluation de l'action de la DIMED<sup>175</sup>. Trois personnes de la DIMED ont été mobilisées, pour écrire une note de présentation du contexte ainsi que des objectifs perçus par la délégation. Cependant, une grande partie de la note reprenait les éléments d'un document fournis par le consortium MEDGRID, qui se trouvait également en annexe du document que nous avons laissé à Nicolas Hulot. Si ces informations ont été fournies par la DIMED, c'est notamment, parce que le ministère de l'Écologie se refusait de le faire. En effet, la ministre Delphine Batho s'opposait à l'utilisation de l'article 9 considérant que cela incitait à ne pas produire les énergies renouvelables en France. La ministre aurait inventé le concept de "patriotisme écologique" et ne considère pas

---

<sup>174</sup> Afin de faciliter la réalisation des objectifs de la directive, les articles 6 à 11 prévoient des mécanismes de coopération flexibles, à la fois entre Etats membres dit « Transferts statistiques », Article 6 et avec des pays tiers « projets communs avec des pays tiers », Article 9 de la directive 2009/28 CE

<sup>175</sup> Extrait de (Tell 2013) la réunion avec Nicolas Hulot est en soit considéré comme une des projet de la DIMED.

« - Assurer l'interface avec Nicolas Hulot, envoyé spécial du Président de la République sur la protection de la planète. La DiMED fait connaître les projets de Développement durable de la Méditerranée auprès de Nicolas Hulot et mobilise de ce dernier sur ces projets. L'objectif partagé est de mettre en commun des actions innovantes et significatives en matière protection de l'environnement en Méditerranée. Par ailleurs, la DiMED met en contact Nicolas Hulot avec des responsables méditerranéens responsables du développement durable et des questions environnementales. »

l'écologie comme "une contrainte, mais comme un facteur de compétitivité"<sup>176</sup>. En ce sens, la ministre ne souhaita pas rencontrer le directeur de Masen , M. Bakkoury. Ce fut donc N. Hulot qui le reçut. En conclusion de cette réunion, représentative des pratiques que j'ai observées à la DIMED, je retiens deux éléments : l'importance des relations personnelles dans la construction d'une expertise, le poids de l'expertise privée qui, remontée échelon par échelon jusqu'au plus haut décideur politique possible, permet d'influencer la prise de décision. L'expertise n'est donc, ni produite par la délégation ministérielle, ni par la mission de l'Élysée, ni capitalisée ou issue des ministères sectoriels, mais compilée à partir d'expertises privées par ces intermédiaires.

Les acteurs se perçoivent soit comme des créatifs « nous sommes là pour offrir une vision » et « Nicolas Sarkozy et moi sommes des visionnaires » (Mocilnikar 2012) ou encore « nous avons un mois pour réfléchir aux problèmes, imaginer une solution » (Lorec 2013c) soit comme des coordinateurs « nous devons faire remonter les informations» comme nous le demande avec insistance Serge Tell lors des réunions de service de la DIMED. La DIMED est une délégation interministérielle, donc rattachée au Premier ministre. Elle était composée des mêmes membres que la mission UPM à l'Élysée. Ils sont tous détachés d'un ministère, dans la mission UPM tout comme après à la DIMED, pour chaque thématique de l'UPM, il y a un responsable chargé de représenter la France dans les réunions des « hauts représentants » de l'UPM et de centraliser l'information sur son sujet.

Les réunions de service de la DIMED n'avaient ni compte-rendu, ni ordre du jour, ni liste des tâches à accomplir avant qu'une stagiaire mette tout cela en place au début de mon observation. J'ai noté cependant qu'il existait par ailleurs un important travail de *reporting*, une procédure pour rendre des comptes à l'administration supérieure, une justification permanente de l'importance de la délégation. Cette tâche comprenant les plans d'action de la DIMED, et les Notes à l'Élysée est jugée comme excessivement lourde pour les membres de la DIMED. Ce besoin de rendre des comptes rétrospectivement et d'inventer des indicateurs de performance occupe en effet, pendant plusieurs semaines, chacun des chefs de pôle et leurs stagiaires. En effet, la tentative de standardisation de l'évaluation de la DIMED était un exercice à la fois nouveau dans sa forme, dans le sens où aucun des membres ne comprenaient comment remplir le modèle de présentation de ses actions. Ce qui est intéressant dans ce cas, c'est de voir comment les résistances des acteurs à ces instruments managériaux de contrôle, les conduits à un simulacre. En effet, tous les responsables de pôle se sont soumis à la procédure, mais leurs réponses ont été écrites rapidement par des stagiaires ou en reconstituant à posteriori leur action pour les besoins de la procédure. Cela peut être considéré comme révélateur dans ce cas de l'impossibilité de la mise en œuvre effective d'un instrument de contrôle basé sur des formalités issues de l'entreprise privée et plus particulièrement des firmes. Cependant, en même temps que

---

176

des résistances peuvent être observées, on remarque également l'acceptation de cette procédure, bien que jugée inutiles. Cette acceptation s'explique par l'habitude qu'ont les membres de la DIMED à mettre en récit leur action. En effet, le *reporting* en question reste une « formalité » dans le sens où ils ont chacun l'habitude d'exposer leur action en fonction de l'interlocuteur, de l'objectif de leur réunion, etc. J'ai observé que dans une grande partie des réunions, l'objectif n'allait jamais au-delà d'une présentation de la DIMED, de ses relations de pouvoir, de ses objectifs, de son agenda, de ses projets (consistant en l'organisation de réunions semblables). Les stagiaires sont donc essentiellement employés à rédiger des notes de présentation, des notes de contexte, des *PowerPoint* de présentation, et à rédiger les comptes rendus où le chef du pôle se présente à un autre acteur, présente les projets, note les informations que l'acteur offre sur le sujet et ainsi de suite.

L'objet de cet encart est d'exposer la perméabilité de la frontière public-privé. Béatrice Hibou dans « privatisation de l'État » montrait comment c'est justement ces contours flous qui permettaient un renouvellement de l'exercice du pouvoir. De nombreux auteurs ont documenté ces effets de « pantouflage », de collusion des élites pour dénoncer un rapport de domination d'une élite qui détiendrait à la fois le pouvoir économique, politique et législatif. Ici, ce que j'essaie de montrer, c'est davantage comment la rationalité politique managériale entraîne lors de son universalisation une transformation de l'ensemble des rapports sociaux, précisément ceux producteurs de politique. Dans cet encart, au-delà de l'interdépendance entre les acteurs publics et privés autour des ressources politiques ou de l'expertise, on observe une augmentation des lieux de formulation/ contrôle/ validation. Les pratiques professionnelles et les métiers sont ainsi transformés. Les acteurs observés à la DIMED, tout comme au Maroc ne sont plus chargés de produire directement (rédiger une étude, une proposition de plan politique, un rapport sur un problème politique), mais de « faire-faire » à des consultants privés ou à des cabinets de conseils ou encore aux groupes financiers-industriels comme Acwa Power. L'activité quotidienne des membres de la DIMED consiste dès lors à participer à un comité de pilotage d'une étude de faisabilité (réalisée par un cabinet de conseil comme Bloomberg), faire des rendez-vous d'informations sur les activités en cours des entreprises comme des autres services de l'administration. À la suite des travaux de F Pierru dans la santé, nous pouvons constater une transformation des métiers et pratiques de l'administration française dans cette politique publique à mi-chemin entre l'aide au développement et la politique industrielle.

*« Il serait insuffisant de n'insister que sur ce qui est contesté et/ou se désintègre. Les réformes induisent de l'intégration en d'autres endroits de l'organisation hospitalière, qui se manifeste par la multiplication de hiérarchies « intermédiaires » venant se placer entre la chefferie d'établissement et l'« exécution » des activités professionnelles proprement dites » (Pierru 2013b)*

Cette inflation bureaucratique dépasse le cadre des tâches administratives traditionnelles pour toucher l'ensemble des professions, ainsi sur les six responsables de pôles de la DIMED, une

personne est entièrement dédiée aux tâches managériales (tels que management d'ingénierie de projets, animation et coordination du travail de la délégation, pilotage et suivi de projets). Les autres membres de la DIMED possèdent tous au moins une mission dans ce domaine. Comme dans la santé, l'éducation, la recherche on remarque, que l'ingénieur des mines sait faire du « financement de projet », le directeur de recherche fait de la « gestion de projet », que l'enseignant peut mettre sur son curriculum vitae « création de budgets prévisionnels et réponse à appel d'offres » nouvelle compétence demandée pour l'organisation des sorties pédagogiques dans une ville de province.

Ce que nous observons ici correspond à deux aspects propres au concept de bureaucratisation néolibérale contemporaine.

Tout d'abord, ce qui est nouveau c'est le caractère privé des normes. Par exemple à travers l'envahissement du mot « gérer » pour tous les aspects du quotidien. Ces normes ne sont pas issues de n'importe quel privé, mais des grandes entreprises managériales. Aussi, les normes, les instruments et les formalités que nous examinons ne sont pas importés des *start-up* innovantes ou de l'entreprise schumpétérienne<sup>177</sup>, mais s'apparentent davantage à la machinerie et à la rationalité de la firme. En définitive, nous observerons en filigrane la diffusion d'une certaine forme de l'entreprise dans les instruments de l'action publique pour les énergies renouvelables au Maroc. Le type de l'entreprise considérée est particulier puisqu'elle est indissociable d'un marché financier et de ces mécanismes. La sociologie économique récente nous invite à nous questionner sur la manière dont la représentation de ce type d'entreprise financiarisé tend à s'encaster dans la société dans tous les aspects de la vie courante au travers des valeurs, des réseaux, des conventions et des expertises.

La seconde nouveauté de la bureaucratisation néolibérale, réside dans la généralisation de l'abstraction bureaucratique. Cette formalisation poussée à l'extrême tend à faire croire que l'abstraction est la réalité. Ce n'est pas spécifique à la bureaucratisation qui est par essence un processus d'abstraction, d'objectivation et de formalisation, comme le rappelle Weber. Mais dans la période actuelle, il y a une exacerbation, car on a une uniformisation de ces normes, une façon de penser, un raisonnement, d'un monde particulier qui est considéré comme valable partout. (Exemple la notation, qui est censée refléter la santé d'un pays, norme qualité ou RSE). En ce sens il est utile de reprendre la notion d'inflation normative ou législative telle qu'elle est pensée chez Polanyi ou Weber, auquel cas, il a moins d'interventions directes, mais une intervention indirecte par les normes. Il ne s'agit pas de nier l'intentionnalité ou de nier l'existence de projets politiques avec une planification. En effet, la diffusion des processus de bureaucratisation néolibérale est beaucoup plus profonde puisqu'elle s'insère dans les pratiques et les représentations et leur acceptation ne se produit qu'en fonction de rapport de pouvoir ancré dans des contextes sociohistoriques particuliers.

---

<sup>177</sup> La figure de l'entrepreneur de Joseph Alois Schumpeter serait un élément essentiel de l'innovation. À l'inverse du simple chef d'entreprise administrateur et gestionnaire ou du propriétaire, l'entrepreneur de Schumpeter crée de la valeur comme le salarié, mais est également mû par un ensemble d'objectifs de réussite autre que le bénéfice.

Ce glissement, n'est donc pas spécifique à la DIMED et participe d'une universalisation des pratiques bureaucratiques néolibérales. Ce qui est certainement plus intéressant dans ce terrain d'étude, c'est de voir combien ces pratiques deviennent l'essence du « travail ». C'est-à-dire que ces pratiques managériales ne s'ajoutent pas aux autres tâches que les médecins ou instituteurs ont déjà à faire. Dans le cadre de la DIMED, elle constitue l'essentiel des pratiques. La réunion de pilotage est l'étalon du temps de travail, les réunions de suivi définissent les saisons, et l'envoi de mail pour prendre rendez-vous est la tâche la plus récurrente.

### **La fin du consensus technique**

Cette technicisation du Plan Solaire Méditerranéen et la managérialisation des pratiques professionnelles ont eu pour conséquence directe de créer un mode de « gestion » des conflits d'intérêts justement basée sur les procédures, la managérialisation et la valorisation de l'expertise technique comme principale source de légitimité. Or, ce consensus technique sur lequel reposait le Plan Solaire Méditerranéen, c'est brisé définitivement fin 2013. Lors de notre observation du SOM *senior official meeting*, la réunion entre les représentants « techniques » de l'Union Pour la Méditerranée, j'ai observé la rupture des négociations et au départ remarqué de la réunion des membres de la délégation espagnole. J'y assistais à Barcelone avec Antoine Tristan Mocilincar qui représentait la DIMED et la successeuse de Philippe Lorec à la DGEC en novembre 2013. Cette dernière réunion avait pour but de finaliser la « Déclaration ministérielle » en vue de la réunion entre tous les ministres de l'UpM de décembre 2013. Ce texte de cinq pages devait affirmer la volonté des ministres d'endosser le document-cadre, le « Master plan » produit lors des réunions avec les « techniciens » de l'Union Pour la Méditerranée. Mais l'Espagne refusait de signer la déclaration ainsi que les versions successives moins contraignantes. Après plusieurs révisions de la déclaration, il ne restait plus de trace de « l'export d'électricité renouvelable en Europe », le document-cadre n'était plus à « avalisé », mais « pris en compte »,<sup>178</sup> etc. Dans les dernières versions, la déclaration était vidée des principaux éléments qui constituaient la vision politique de Plan Solaire Méditerranéen. Il ne subsiste que la valorisation de l'action des acteurs périphériques sur deux pages (International Renewable Energy Agency (IRENA) et MEDREG, l'association des régulateurs méditerranéens de l'énergie, et MEDTSO, l'association des opérateurs des réseaux de transport d'électricité en Méditerranée) ainsi que référence à la rationalité privée (l'investisseur privé, les PPP, marché pour les entreprises privées).

*« Les ministres soulignent fortement l'importance de permettre aux investissements du secteur privé, y compris les partenariats public-privé, dans le domaine des énergies renouvelables et de l'accès aux acteurs du secteur privé aux marchés nationaux de*

---

<sup>178</sup> Dans le texte en anglais, « Ministers endorse the master plan » est changé pour « take note of the work done on méditerranéen plan »



*l'électricité afin d'accélérer le déploiement de l'énergie renouvelable et de développer davantage le commerce régional d'électricité renouvelable<sup>179</sup> » (ufm secretariat 2013)*

Ainsi le seul élément défendu reste l'implication du secteur privé dans l'action publique, au-delà du travail sur le master plan du Plan Solaire Méditerranéen. En définitive, après cinq ans de « consensus » technique, les tentatives tardives de négociation n'ont pas permis d'aboutir à la signature du master plan lors de la réunion ministérielle.

La réunion ministérielle du 11 décembre 2013 marque donc en réalité la fin du Plan Solaire Méditerranéen, puisque les ministres n'ont pas signé le Master Plan. L'absence d'unanimité sur le Master Plan est le fait de l'opposition espagnole à l'utilisation de l'article 9 de la directive 2009/28, CE, qui prévoyait que les pays membres de l'Europe puissent atteindre leurs objectifs en énergie renouvelable grâce à l'importation d'électrons verts depuis les pays du sud de la Méditerranée <sup>180</sup>.

Cette opposition s'explique en partie par l'évolution du mix énergétique espagnole. En effet, suite à sa politique de développement des énergies renouvelables par tarif de rachat, l'Espagne fait face à une production électrique excédentaire et à une dette énergétique de 25 milliards. Celle-ci est amplifiée par l'utilisation de la titrisation pour financer les tarifs de rachat. Pour ces raisons, le gouvernement espagnol se refuse à faire transiter sur son territoire de l'énergie de sources renouvelables produite au sud de la Méditerranée. L'autre raison est une volonté de l'Espagne de centrer ses revendications sur le renforcement des interconnexions électriques avec la France dont la réalisation des infrastructures dans les montagnes pyrénéennes a connu des retards et surcoût<sup>181</sup> en raison de contestation et de mobilisations sociales.

Cette décision détruit l'une des principales pistes de financement du Plan Solaire Méditerranéen par les « mécanismes de projet commun » de la directive 2009/28 CE, mais également la clef de voûte de l'argumentaire des consortiums privés DESERTEC et MEDGRID. En 2011, l'AFD s'était impliquée dans la création de MEDGRID au côté de 21 industriels. L'agence française était partie prenante du consortium au travers un « partenariat stratégique et financier ». Le consortium était directif par Andrés Merlin, un cadre de l'État français et haut fonctionnaire du Réseau de Transport électrique. Ce consortium n'était donc pas uniquement « privé », au sens où l'administration française soutenait le projet.

Ces institutions créées pour soutenir le Plan Solaire Méditerranéen, ne semblent plus exister. Leurs membres ont pour la plupart changé de poste et elles n'ont actuellement plus de présence sur internet. En effet, fin 2016, soit seulement six ans après leur lancement, les sites officiels de ces institutions ne sont plus accessibles. Il faut donc faire des recherches d'archives seulement

---

<sup>179</sup> Traduis de l'anglais par l'auteure : « Ministers strongly underline the importance of enabling private sector investments, including through public-private partnerships, in renewable energy and of granting access for private sector actors to national electricity markets in order to accelerate the deployment of renewable energy and to further develop the regional renewable electricity trade » (ufm secretariat 2013)

<sup>180</sup> Gerin-Jean Marie, 2013, Note observation : SoM. Réunion des hauts représentants UpM. 05 novembre 2013,

<sup>181</sup> « Il a ainsi fallu 20 ans pour s'accorder sur l'interconnexion France/Espagne et commencer à la construire ; et pour tenir compte des préoccupations environnementales légitimes des populations locales, le coût initial du projet a été multiplié par six. » pp.178 (Jauréguy-Naudin 2012)

quelques années après leur création pour savoir comment était composé le conseil d'administration de MEDGRID, que des financements et des ressources humaines de l'AFD soutenaient leurs activités (production d'étude, d'évènements...), etc. De même, la délégation interministérielle DIMED a disparu sans bruit et sans bilan en 2015. La « méditerranée de projet » voulue par Nicolas Sarkozy a permis de créer plusieurs organismes, cependant ces institutions ont une durée de vie similaire aux projets qu'elles sont censée mener.

Aussi on peut clôturer ce chapitre sur le Plan Solaire Méditerranéen sur l'anecdote suivante qui semble particulièrement significative de la logique de survie des processus bureaucratiques (publics et privés). Nous pouvons noter que lorsque la mort du Plan Solaire Méditerranéen de l'Union Pour la Méditerranée est déclarée fin 2013, il est ressuscité aussitôt par l'un des experts et haut fonctionnaire français<sup>182</sup> dès 2014. Cet expert présentant une « influence reconnue » reprend alors le nom du Plan Solaire Méditerranéen pour créer une structure privée mi-consortium -mi-association. Il enregistre deux labels aux noms de « *Plan Solaire Mediterranean* »<sup>183</sup> et « *Mediterranean Solar Plan* »<sup>184</sup> et propose son expertise « public-privée ». Cette société, indépendamment de tout mandat démocratique et dans la continuité de la technicisation de la politique, continuera donc de vendre notamment aux autorités publiques, l'ensemble des recettes et bonnes pratiques du PSM dans la continuité de la promotion de la supériorité de la rationalité de l'entreprise et du marché.

Par ailleurs, l'équipe du secrétariat de l'Union Pour la Méditerranée chargé du PSM a continué à organiser des réunions<sup>185</sup> et à promouvoir le même type de mode d'action et de discours après l'échec de la signature lors de l'*UfM Ministerial Conference on Energy* (Brussels, 11 December 2013). Si l'ambition n'est plus de formaliser un accord politique commun à l'ensemble des membres de l'UpM, le secrétariat anime « *The UfM Energy Platforms* » and the « *UfM Climate Change Expert Group* » avec une partie des mêmes acteurs, mais en y intégrant cette fois-ci les acteurs des secteurs fossile et fissile<sup>186</sup>.

Aussi, si les projets n'atteignent pas leurs objectifs, si les institutions se font et défont, la rationalité de la bureaucratisation néolibérale perdure et les réseaux d'individus et d'intérêts, s'y rattachant, se transforment, s'adaptent aux alternances et aux crises, mais surtout subsistent.

---

<sup>182</sup> « Christian Stoffaës est un économiste français, haut fonctionnaire, dirigeant d'entreprise publique et professeur d'université dont la carrière professionnelle s'est déroulée au ministère de l'Économie et à l'Électricité de France. Par son action, ses rapports, ses ouvrages, il exerce une influence reconnue sur les questions de politique industrielle. Il est actuellement président du "Cercle des ingénieurs-économistes", vice-président du "Cercle des économistes", Délégué général à Paris de la "Fondation Getulio Vargas", université privée de renom et think-tank brésilien Fundação Getulio Vargas. » *présentation du président de l'association/consortium Stoffaës Christian, PREFACE - THE CONSORTIUM Solar Plan for the Mediterranean*, <https://www.plansolairemediterraneen.org/preface-the-consortium/>, consulté le 23 août 2016.

<sup>183</sup> registered trademark with INPI under n° 3658518

<sup>184</sup> registered European trademark with OHMI under n°009590548

<sup>185</sup> UfM Ministerial Conference on Environment and Climate Change (Athens, 13 May 2014) - Energy Regional Cooperation, UfM Senior Officials Decision (Brussels, 31 March 2015) - UfM Ministerial Meeting on Energy (Rome, 1 December 2016) -

<sup>186</sup> Secrétariat de l'Union Pour La Méditerranée, 2015, *The UfM Energy Platforms*, <http://ufmsecretariat.org/the-ufm-energy-platforms/>, 20 mars 2015, consulté le 14 août 2017.

## 2.4. Conclusion chapitre II- La bureaucratisation du Plan Solaire Méditerranéen, une diffusion des normes et des instruments de « bonne gouvernance » au-delà des constructions de centrales.

---

L'analyse de la gouvernance du PSM nous montre que le recours à une conception technique et neutre de l'expertise a permis de maintenir pendant cinq ans un consensus sur l'élaboration de cette politique publique. Le Plan Solaire Méditerranéen représente à ce stade des millions d'euros, investis dans les expertises réalisées par les think tanks, les cabinets de conseil ou d'étude, les hauts fonctionnaires, et dans le financement de projets de coopération ou d'appuis, nationaux ou européens. Ces nombreuses études<sup>187</sup> s'inscrivent dans le cadre de projets gouvernementaux<sup>188</sup>, de projets européens<sup>189</sup>, d'organisations internationales<sup>190</sup> ou encore d'initiatives privées<sup>191</sup>. Le Plan Solaire Méditerranéen peut être entendu comme un recueil dans le sens où ce n'est pas une institution, un programme ou encore moins un instrument politique émanant d'une institution ou administration, mais c'est un ensemble de normes, de standard, d'accords diplomatiques, de plans d'actions à différents niveaux, de compte-rendus de réunion, et de nombreuses interventions dans des colloques et conférences. Le Plan Solaire Méditerranéen n'existe pas, mais on peut le raconter. C'est pourquoi une grande partie de mes travaux consiste à observer comment sont fabriqués ces récits, et comment les institutions et les organisations les réinvestissent dans le cadre de leur participation à l'action publique. Pour cela, il est nécessaire d'écouter comment les individus qui incarnent ces institutions font le récit de l'action publique. En effet, comme je l'observe dans mes entretiens, mais également dans l'observation des réunions ou conférences, les acteurs utilisent fréquemment la narration pour expliquer la nécessité des réformes ou encore pour justifier l'ordre des événements en fonction du dénouement d'une élection ou d'une nomination. Il s'agit pour les membres des institutions de mettre en forme une réalité au fur et à mesure, d'interpréter l'orientation des programmes, d'expliquer à la façon du « pédagogue » (Gayon et Lemoine 2014)., lors de leurs interactions les acteurs mettent en scène ce récit institutionnel, par exemple lorsqu'un haut-fonctionnaire renvoie à Clovis pour expliquer la « vision » du PSM<sup>192</sup>, ou lors des interventions

---

<sup>187</sup> BURGEAP; PHENIXA. (2011). Étude d'impact, complexe solaire d'Ouarzazate Maroc, MASEN, (p. 184).

<sup>188</sup> Programme d'appuis à la structuration du PSM ADETEF- FFEM 750 000 euros (adetef-ffem-afd)

<sup>189</sup> « Paving The Way For Solar Mediterranean Plan » (5 millions d'euros), MED-EMIP (4 millions d'euros) et MED-ENEC II (5 millions d'euros)

<sup>190</sup> Esmap ; Ernst et Young; Fraunhofer. (n.d.). Évaluation du potentiel de production locale aux fins de projets d'énergie solaire concentrée (CSP) dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), Banque Mondiale

<sup>191</sup> DESERTEC, MEDGRID...

<sup>192</sup> « Depuis Clovis, on se préoccupe de la Méditerranée avec l'expulsion des Visigoths et des Burgondes. Il n'a pas voulu un partage du pouvoir sur la façade sud. Clovis lance la France moderne en Méditerranée. Chacun des souverains se pose la question de la modernité, Nicolas Sarkozy a réfléchi à sa modernité. Conseillé par J-L Guigou, Gaino, Védrine, il a compris qu'il fallait faire un partenariat fort. Il a repris de façon beaucoup plus dynamique et flamboyante un trend (tendance) d'action qui avait été initié par

théâtralement « forcées » d'un fonctionnaire de la DIMED à une conférence internationale. Dans le cadre de mon observation participante, j'étais chargée d'appeler, à la dernière minute, les organisateurs d'une conférence internationale comme celles du *Financial Time* et du *International Financial corporation* IFC. L'objectif était alors de faire intervenir le responsable du pôle de la DIMED au prétexte qu'il « exposera les projets du service du Premier ministre ». Sitôt l'intervention convenue, nous appelions les responsables du Service Economique Régional SER détaché du ministère des Finances dans le pays de la conférence pour demander (parfois exiger) à ce que soient organisées des rencontres avec les acteurs principaux du pays. La justification ou le prétexte que nous avancions était que le responsable de pôle de la DIMED était un d'expert dans le domaine comme en attestait sa présence dans la conférence se déroulant sur le sujet dans le pays. Ces rencontres et le « télégraphe diplomatique qui leur donnait ensuite une existence formelle constituaient le cœur des actions menées » par la DIMED telle que rapporté dans les notes et autres bilans demandés par la hiérarchie. Ce type de prophétie auto-réalisatrice illustre parfaitement la manière dont s'est construit le plan solaire. En définitive, pour faire le récit du récit<sup>193</sup>, il faut comprendre comme nous y invite Boris Samuel au sujet de la production des chiffres de l'économie, que le « récit macroéconomique » n'est pas linéaire, évident, mais fabriqué au fur et à mesure.

*« Ainsi, les pratiques concrètes du pilotage économique et de la mise en nombre sont inséparables des rapports de pouvoir et de la situation politique et pour analyser les procédés d'un point de vue socio politique, il faut effectuer des allers-retours ente une perspective centrée sur les rapports de pouvoir et sur le politique, et une perspective qui regarde de près les pratiques techniciennes pour saisir la multiplicité des liens qui les unit. Il faut jouer sur le proche et le lointain, considérer tour à tour les gestes de la technique comme relevant du politique, ou, comme, relevant de logique techniciennes et d'éthos administratif(s). » p21 (SAMUEL 2013)*

L'auteur montre également comment les pays « bons élèves » (voir certains groupes) tirent une rente de cette participation à la fabrication d'un récit et de chiffres faux. Pour lui, le langage éthéré de l'économie utilisé par les acteurs participe d'une mise en forme qui réduit la capacité à traiter de la réalité et les aide à consolider l'image du bon élève. Dans notre sujet, ce qui est significatif, c'est la façon dont les individus construisent le récit sur le Plan Solaire Méditerranéen et mobilisent l'imaginaire<sup>194</sup> des énergies renouvelables en Méditerranée. Ici, il ne s'agit pas seulement de mettre en avant l'écart entre les discours et la réalité de J-P Olivier

---

Mitterrand. [...] La vision de Nicolas Sarkozy, c'est une thèse politique, une philosophie. Moi, je suis un homme politique, je ne suis pas élu, mais c'est Nicolas Sarkozy qui fait du tout politique, je suis un ingénieur même si je me demande à quoi ça peut servir. Mon métier, c'est de dire comment je transforme l'énergie de Nicolas Sarkozy en procédure et en décision d'ingénieur. Nous on utilise l'hyper dynamisme de Nicolas Sarkozy pour faire les choses. » Mocilnikar Antoine Tristan, 2012, Entretiens semi-directif: Chargé mission PSM mission Union Pour la Méditerranée, Paris, Élysée.

<sup>193</sup> Il s'agit moins de l'action lorsqu'elle se trouve romancée tels que « c'est la volonté du président », « je sais par un conseiller de l'ombre », « je sais que cela prend la direction de ... », mais de la façon dont sont décrit l'histoire du partenariat, comment l'enchaînement des événements sont reliés dans les discours et du sens qui leur sont donnés comme l'explication de la naissance du PSM, ou l'explication du fameux « gap » entre le prix du marché et le prix de l'énergie solaire.

<sup>194</sup> Imaginaire du désert in Jean-Yves Moisseron et Marie Gerin-Jean (Gerin-Jean et Moisseron 2013)

de Sardan (Olivier de Sardan 2001) ou la notion de débordement de Callon selon laquelle la science économique ne suffit pas à rendre compte du réel, ou encore de savoir si ce « récit » est un empilement d'illusions (Orléan 2011; Lebaron 2000). Pour nous, ce récit est performatif puisqu'il légitime le choix des modalités de la mise en œuvre des centrales solaires. Or ces modalités conditionnent la structure de ce secteur.

Dans ce chapitre, j'ai tenté de montrer que la technicisation de l'action publique se base sur la promotion du secteur privé. Les instruments politiques présentés comme purement techniques par le « récit » des acteurs conduisent pourtant à une promotion de l'investissement privé et de sa rationalité propre.

En somme, l'étude de cette action publique où les conflits semblent se dissoudre face à la « bonne gouvernance » de toutes les parties prenantes aurait pu se résumer aux expressions « qui ne dit mot, consent » « qui consent, ne dit mot » (Lautier Bruno, 2010). Or, le désaccord final de l'Espagne et son refus de signer la Déclaration ministérielle du Master Plan le 11 décembre 2013, ou encore les résistances de la ministre de l'écologie française mettent en lumière les limites d'un consensus sur les choix d'instruments prétendument neutres. Au contraire, c'est justement la portée politique de ces instruments qui fait éclater le vernis d'un consensus patiemment poli, et non, comme on aurait pu s'y attendre, les tensions géopolitiques de la région. Dans le Plan Solaire Méditerranéen, la rationalité de l'investisseur privé est prise comme modèle et l'ensemble des instruments politiques mis en œuvre dans le PSM ont pour objectif de diffuser cette rationalité et les moyens de contrôle, de gestion, de calculabilité des actions et autres « formalités » issues de grandes firmes. Cette managérialisation et cette bureaucratisation de l'action dans le Plan Solaire Méditerranéen, si elle a permis de maintenir le consensus, ne donnent à voir aucun projet concret. Parmi les 90 projets<sup>195</sup> identifiés au lancement du Plan Solaire Méditerranéen, un seul fut labélisé<sup>196</sup>. Les centrales marocaines d'Ouarzazate n'ont pas eu besoin de ce label. En effet, parmi les impossibilités de dissimuler les oppositions d'intérêt malgré la tentative de consensus, nous observons que la fin du processus du PSM révèle le début de fissure du partenariat euro-méditerranéen. Par ailleurs, on peut considérer que cette volonté de création de consensus, combinée à l'importante communication sur le PSM, entraîne la création d'un marché de l'expertise plus qu'un marché de l'énergie solaire à grande échelle. Les projets de centrales solaires marocaines reprennent en tout point les recommandations du PSM, mais se sont développés en dehors. En conclusion, le PSM est un consensus hors-sol, déconnecté des projets et des investissements dont il traite. Aussi, d'un côté, l'Union Pour la Méditerranée a joué un rôle structurant dans les décisions politiques (mode d'action, types d'instruments, type d'acteurs, type de légitimité), mais de l'autre, cette institution n'a pas permis la création d'un marché des énergies renouvelables à l'échelle de la région.

---

<sup>195</sup> Quatre-vingt dix projets liés au PSM pour un total de 10 GW, DUBESSY Frédéric, Le Plan Solaire Méditerranéen passe d'une volonté politique à une réalité économique, [http://www.econostrum.info/Le-Plan-solaire-mediterraneen-passe-d-une-volonte-politique-a-une-realite-economique\\_a3750.html](http://www.econostrum.info/Le-Plan-solaire-mediterraneen-passe-d-une-volonte-politique-a-une-realite-economique_a3750.html), consulté le 23 août 2016.

<sup>196</sup> Le parc éolien à Tafila en Jordanie de 117 mW.





---

### 3. Chapitre III : Le Maroc dans la trajectoire longue libérale, quelle cohérence entre la notion de compétitivité et le pouvoir royal ?

---

*A paradox that is fundamental to neoliberalism, namely how the economic critique of the state can be employed precisely so to legitimate, empower and expand the state. p 8 (Davies 2014)*

Selon l'OCDE et le FMI, le Royaume du Maroc est considéré comme un pays qui applique avec rigueur les réformes de libéralisation (OCDE 2011). Le pouvoir centralisé exercé par le Roi réussit à s'adapter aux différents changements que vit le Maroc. Dans le temps long, la royauté survit aux alternances de gouvernement, aux crises économiques et à la « modernisation » de l'État imposée par l'étranger. Le pouvoir central du Palais<sup>197</sup> par sa persistance apparaît donc comme robuste et réussit à maintenir une position dominante dans le jeu d'acteur marocain malgré les transformations en son sein et malgré l'apparition de nouvelles forces politiques. Le processus de démocratisation et de rupture avec les années de plomb amorcées dans les années 1980 par Hassan II puis par le roi Mohamed VI, montrent une capacité d'adaptation aux pressions externes et internes. Ce chapitre permettra d'étudier plus en profondeur le rôle du « développement économique » et de l'insertion du Maroc dans la concurrence mondialisée. Nous verrons également comment le Roi Mohamed VI utilise les instruments politiques promus par les acteurs étrangers (les PPP, les appels d'offres, les conventions ou contrats d'investissement) afin d'organiser l'intégration des élites politiques et économiques<sup>198</sup> et maintenir un mode de pouvoir centralisé<sup>199</sup>.

Au-delà du cas marocain, l'analyse que nous allons développer conduit à insister sur le fait que les travaux de recherche sur le « développement » doivent s'effectuer parallèlement à un travail réflexif sur l'histoire des sciences et des idées à propos de cette notion, mais également au

---

<sup>197</sup> EL AOUI Nouredine, 2013, « Le rôle des croyances dans le processus du développement économique Arguments pour une recherche », Critique économique, 10 avril 2013, vol. 0, n° 24.

<sup>198</sup> À ce sujet, les travaux de CHAHIR Aziz et TOZY Mohamed, 2011, Qui gouverne le Maroc?: Etudes sociologiques du leadership politique local, s.l., Centre marocain des sciences sociales, 735 p. et BENIDIR Mohammed, 2011, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », Politique africaine, 1 janvier 2011, N° 120, n° 4, p. 87-104.

<sup>199</sup> Je développe ce point dans le reste du chapitre à partir des travaux de (Lokrifa et Moisseron 2015; Planel 2009; Moisseron et al. 2013; Catusse et Vairel 2011; De Miras 2007a)



regard des terrains de recherche particulier. En effet, les rhétoriques ou ce « catéchisme »<sup>200</sup> sur les « bonnes pratiques » (Hibou 2003a) justifiant les politiques de développement sont construites dans des contextes très divers. Aussi l'aide au développement au Maroc doit se comprendre d'une part dans le temps long des relations entre les pays (colonisation, relations commerciales post-indépendance, histoire migratoire...), mais également au regard des particularités de la production des « discours savants ». Ainsi, avant de travailler sur les politiques d'aide au développement au Maroc, il est utile de réfléchir aux travaux sur « l'échec musulman »<sup>201</sup> dans la littérature économique évolutionniste et néo-institutionnaliste. Les trois principaux arguments d'explication de « sous-développement » des pays musulmans tiendraient d'une part, à la nature des liens personnels et informels dans la tradition musulmane, d'autre part à un mode d'organisation communautaire, à l'inverse de « l'orientation individualiste de l'occident » et enfin à l'absence ou au manque de croyance « rationnelle » comme « source de l'efficacité adaptative des institutions » (El Aoufi 2013).

Ainsi, pour analyser les politiques d'aides au développement et au Maroc, selon l'auteur il convient d'observer « les croyances, au sens large du terme, dans la surdétermination des choix économiques, notamment en matière de développement. » En d'autres termes, il s'agit de comprendre la « rationalité économique » à l'aide des travaux qui ont exposé ses limites<sup>202</sup> et les illusions de la « rationalité absolue ». De plus, les travaux récents concernant la relation entre les institutions, l'Islam et les croyances économiques démontrent très justement que les limites du développement économique ne sont pas le fait d'un manque de « rationalité économique » qui s'expliquerait par un particularisme culturel<sup>203</sup>. Notre objectif n'est pas de relancer le débat sur « l'échec musulman » dont le paradigme de la concurrence serait le remède, mais bien d'observer comment ces rhétoriques ont façonné les instruments politiques véhiculés par l'aide au développement.

---

<sup>200</sup> BEATRICE Hibou, 1998, « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. », 1998, <hal-01010654>, (coll. « Étude du CERI »), p. 1-46.

<sup>201</sup> Cité in El Aoufi, 2013 : Greif A. (1989), «Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders», *The Journal of Economic History*, vol. 49, n° 4, dec, 857-882. Greif A. (1993), «Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders « Coalition », *The American Economic Review*, vol. 83, n° 3, june, 525-548. Greif A. (1994a), «On the Political Foundations of the Late Medieval Commercial Revolution: Genoa During the Twelfth and Thirteenth Centuries», *The Journal of Economic History*, vol. 54, n° 2. Kuran T. (1986), «The Economic System in Contemporary Islamic Thought », *International Journal of Middle East Studies*, 18 (2), 135-164. Kuran, T. (1997), « Islam and Underdevelopment: an old Puzzle Revisited», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 153(1), 47-71. Kuran T. (2003), «The Islamic Commercial Crisis: Institutional Roots of Economic Underdevelopment in the Middle East», *Journal of Economic History*, 63(2): 414-446. North Douglass (2005), *le Processus du développement économique*, Editions d'organisation, Paris

<sup>202</sup> L'économiste Nouredine El Aoufi fait un rapide exposé des limites de la rationalité économique avant d'aborder l'importance des croyances dans la « surdétermination » des choix économiques. L'auteur rappelle l'importance des notions « d'incertitude » de John Maynard Keynes (*Théorie générale*, chapitre 12, p. 162-163) et de risque dans les choix économiques ; les « biais cognitifs » Kahneman et Tversky, 1979.

<sup>203</sup> Des auteurs comme El Aoufi, en référence à Ibn Khaldûn, considère que les facteurs explicatifs du niveau de développement économique sont davantage à chercher du côté de l'histoire institutionnelle des pays musulmans et de leur processus de rigidification initié au XIIe siècle, que dans le particularisme culturel.

Afin d'analyser cette articulation au Maroc entre étatismes et libéralisme, je propose de procéder dans ce chapitre en trois étapes. Premièrement, nous observerons comment le Maroc tout en gardant un contrôle étatique et monarchique de l'économie, a engagé une succession de politiques de libéralisation légitimées par la notion de « compétitivité ». Dans un second temps, nous verrons comment ce transfert<sup>204</sup> de notion, d'instruments politiques et de rhétoriques est accéléré par les relations commerciales ou d'aide au développement avec l'Europe et les pays du Golfe. Enfin, il s'agira de comprendre comment la mythologie du "roi-développeur" permet un contrôle par le pouvoir monarchique de la réforme de l'État.

### 3.1. Le Maroc et les réformes dites de « libéralisation »

---

Le Maroc est engagé dans un processus de libéralisation de son économie depuis plusieurs décennies. Comme évoqué en introduction, le pays est considéré comme un bon élève par les institutions internationales telles que le FMI, l'OCDE, ou l'OMC. Les réformes de libéralisation du secteur de l'énergie telles que celles demandées par la banque mondiale<sup>205</sup> s'inscrivent donc dans la continuité des réformes déjà entreprises par le royaume. Dans l'étude des instruments des politiques énergétiques Euro-Med<sup>206</sup>, on constate que les réformes « à faire »<sup>207</sup> sont mises en œuvre par l'État marocain avec les principaux participants du Plan Solaire Méditerranéen.

Rappelons tout d'abord que le Maroc prouve son ambition à devenir un acteur commercial international dès 1987 par la signature du GATT, et que le royaume est un membre originel de l'OMC. De plus, le Maroc montre son attachement à l'Europe à travers sa participation active au processus de Barcelone initié en 1995. Quelques années plus tard, une nouvelle étape est franchie avec la signature d'un accord de libre-échange avec l'Europe en 2000. Cet accord s'est ensuite élargi en 2012 aux échanges des produits agricoles et de la pêche et a abouti à la création d'une zone de libre commerce.

Le Maroc s'inscrit donc dans un processus de libéralisation de son économie, semblable aux parcours d'autres pays de la région, mais qui est appuyée comme nous le verrons par les discours politiques et une institutionnalisation particulière de ces réformes<sup>208</sup>. Ce processus conduit par le roi Hassan II et continué par le roi Mohamed VI, est accompagné par plusieurs acteurs étrangers (États, banques de développement). Ces politiques d'attractivités des investissements et de privatisation ne suffisent cependant pas pour que l'économie marocaine puisse être considérée comme une économie de marché au sens de l'idéal néolibéral, par

---

<sup>204</sup> Dans une certaine mesure mon approche rappelle les travaux sur l'europanisation et le transfert des politiques publiques au sens donné par les travaux sur « l'europanisation » et le transfert de politiques publiques tels que ceux de Mény, 1993 ; De Jong, Lalenis et Mamadouh, 2002 ; Radaelli, 2000b in, (Russeil 2014)

<sup>205</sup> C. f. prêt pour la réforme énergétique analysé au chapitre 1 de la thèse.

<sup>206</sup> Idem C. f. seconde partie du chapitre 1 : « Analyse de l'insertion de la rationalité et des acteurs du secteur privé dans l'action publique : les instruments politiques de développement énergétique Euro-méditerranéen »  
<sup>207</sup> (Piveteau et Rougier 2012)

<sup>208</sup> Voir la partie de cette thèse 4.2.2 « Le lancement du plan solaire marocain : un cas d'étude de la bureaucratie néolibérale » consacrée au mode d'institutionnalisation du modèle PPP.

exemple, il n'y a pas de marché libre des capitaux, peu d'entreprises marocaines sont cotées en bourse. Néanmoins, la rhétorique sur la compétitivité est centrale dans l'action publique marocaine, aussi nous allons étudier dans ce chapitre dans quelles conditions elle est mobilisée et instrumentalisée.

### **3.1.1. Omniprésence de la notion de compétitivité dans les politiques pour l'émergence économique du Maroc**

Afin de comprendre plus en détail les enjeux des politiques économiques basées sur les notions de concurrence et de compétitivité, je rappellerai dans un premier temps les principaux apports des travaux récents sur le sujet. Ces travaux donnent un éclairage particulier sur le paradoxe entre, d'un côté, le rôle interventionniste de l'État et du monarque et de l'autre l'augmentation des politiques dites de libéralisation. Dans un second temps, je m'attarderai sur la relation entre compétitivité et émergence économique au Maroc à la lumière de travaux d'économie politique critique.

Cette sous-partie a donc pour objectif de poser les bases de la réflexion sur les arguments économiques véhiculés par les acteurs de mon terrain de recherche afin de légitimer les actions publiques étudiées. En effet, il s'agit de comprendre ces implications politiques et économiques qui sous-tendent les réformes visant l'augmentation de la compétitivité nationale et la régulation de la concurrence.

#### ***1.1.1.7 La compétitivité comme référence centrale de l'action publique au Maroc : l'apport des travaux récents sur le néolibéralisme***

Je m'appuie dans cette partie sur une approche de la théorie néolibérale et des politiques de néolibéralisation issues de travaux d'économie politique, de sociologie politique ainsi que de sociologie du développement (Hibou 2013b; Hibou 1999a; Hibou 2012; Pierru 2014; Charron 2015a; Harvey 2005; Davies 2014; Duménil et Lévy 2001; Baron et Peyroux 2011; Bruno 2013; Dardot et Laval 2009; Ramaux 2010). Plus largement, je m'inscris dans les réflexions engagées par les approches de l'analyse institutionnelle ou de l'économie politique spécifiquement sur le monde arabe (Moisseron & Mouhoub 2012), du courant conventionnaliste et foucaldien de l'analyse sociologique des instruments politiques et de gestion (Chiapello & Gilbert 2013) ou des investissements (Piveteau & Rougier 2011). L'économie politique ici doit se comprendre comme une « science sociale et culturelle », donc au sens de B. Hibou « l'économie comme une construction sociale ».

Le rapide état de l'art que je propose dans cette partie a pour objectif d'explicitier comment j'utilise ces concepts et ces démarches pour appuyer mon raisonnement. À commencer par la définition de Frédérique Pierru, pour qui le néolibéralisme :

« érige, par un activisme étatique intense, la concurrence comme principe exclusif de gouvernement des relations entre des entités (individus, organisations, État) subjectivées comme des entreprises. » (Pierru 2014) p203.

L'une des caractéristiques de la singularité du néolibéralisme est son opposition au « laisser-aller » du libéralisme comme le souligne l'auteur par « activisme étatique intense », Béatrice Hibou nous rappelle que le néolibéralisme doit être perçu comme un « moment contemporain » ancré historiquement. Wallerstein insiste également dans ce sens sur l'importance de considérer la mondialisation (entendue comme « l'économie-monde capitaliste ») comme un phénomène circonscrit dans le temps et l'espace, alors même que le néolibéralisme reste analysé à travers le slogan de Mme Thatcher « *TINA : There is no alternative* » soit : « il n'y a pas d'alternative » (Wallerstein 2006). De plus, cette contextualisation doit permettre la distinction entre la théorie du néolibéralisme et les politiques de néolibéralisation mises en œuvre. (Harvey 2005). Ainsi, ces auteurs invitent les chercheurs « critiques » qui portent sur le néolibéralisme ou la financiarisation à se détacher de « l'histoire d'une ascension irrésistible » (Charron 2015a). Cette focalisation sur la « narration des causalités » entraîne inévitablement une conclusion résumée à « *c'était mieux avant*, et que c'est donc cet "avant" qui sert spontanément de point d'appui à la critique. » (Charron 2015a). Ce dernier montre également l'apport des travaux des sciences sociales à la compréhension de « comment triomphent » ces phénomènes grâce à la diffusion de : « normes de valeur actionnariale et de formes de gouvernance d'entreprise », « discours idéologiques néolibéraux », « d'une "culture du résultat" dans les administrations via des dispositifs d'évaluation, de « normes comptables » et enfin de « discours et de dispositifs incitant les individus à se "gérer" comme des entreprises et à se penser en "entrepreneurs" dans tous les aspects de leur existence ». p 263 (Charron 2015 b)

Dans la continuité de cette approche, des travaux récents tentent de relever les contradictions internes du néolibéralisme. En effet, il s'agit de percevoir ses incohérences non seulement dans les discours (à l'instar des travaux de J.P Olivier de Sardan sur l'écart entre les discours et les pratiques), mais surtout dans l'adéquation des moyens et des objectifs. Bien évidemment, je ne propose pas pour autant une évaluation des politiques publiques, mais de mettre en avant les conflits et les rapports de pouvoir qui peuvent être passés sous silence lors d'une présentation des intérêts des acteurs. En effet, l'omniprésence du concept de consensus dans les modes de gouvernance semble éluder la possibilité de divergences d'intérêts ou d'émergence de contradictions entre la volonté des différents acteurs. Or l'étude de l'ensemble des différentes étapes de l'action publique brise cette vision d'un objet politique consensuel, statique et qui ne serait traversé par aucun autre rapport de force que celui souhaité et « vertueux » du « jeu de la concurrence » et « du marché ». En définitive, mes travaux permettent d'étudier comment des intérêts divergents existent parmi les promoteurs de ce modèle. Je cherche donc plus à comprendre ce qui s'y passe et donc à voir les limites et les forces de ce modèle plutôt qu'à prouver son hégémonie. En effet, de nombreux travaux existants en ont rendu compte dans le secteur de l'énergie (Bafail 2014 ; Bafail, Fodor, et Roux 2014 ; Evrard 2013 ; Reverdy 2014 ; Giraud 2015), ou au Maroc (Moisseron 2011 ; Hibou 2013 ; Catusse et Vairel 2011 ; De Miras 2007 ; Tozy 2016). Dans ma thèse, je m'intéresse en définitive à la façon dont ces contradictions dans la promotion et la mise en place de ce modèle sont exacerbées, minimisées

ou détournées et comment ce sont les « récits » énoncés par les acteurs qui permettent de fabriquer la « cohérence de ce modèle ».

### **1.1.1.8 Caractériser le néolibéralisme par l'intervention de l'État**

Je retiens des textes de William Davies les éléments de réflexion suivants. L'objet ici n'est pas d'en proposer une synthèse exhaustive ou un compte rendu de lecture comparatif, mais une lecture sélective des résultats de ces débats étroitement liés aux problématiques traversant mon sujet.

L'une des caractéristiques importantes du néolibéralisme selon Davies est l'absence d'opposition entre le marché et l'État. Les concepts de « marché » et de concurrence restent centraux, mais ne sont pas perçus comme naturels et supposent donc d'être aménagés par l'intervention étatique. Il n'y a pas dans ce modèle théorique d'opposition entre le marché et l'État, sauf dans l'utilisation de ce schisme à des fins de propagande.

*“Policy maker spoke of prioritizing « consumer », « efficiency » and « competition », but this rhetoric was being draped over public investments, cultural institutions and state agencies. Often, businesses themselves were demanding that government do more and more (especially in areas such as education or infrastructure) in order to increase something called “national competitiveness”. It would be difficult to characterize this as an era of “laissez-faire” or conservative, small government. And yet the rationality seemed to be that of economic liberalism nevertheless especially involving appeals to the virtues of competitive behavior, culture and mindset. The question that I’d arrived at was a classically Weberian one: how does rationally (in this, instance a form of liberal economic rationality) generate and constitute political authority? I was also grappling unwittingly with a paradox that is fundamental to neoliberalism, namely how the economic critique of the state can be employed precisely so to legitimate, empower and expand the state. “*<sup>209</sup>*p 8 (Davies 2014)*

---

<sup>209</sup> « Le décideur a parlé de prioriser le « consommateur », l'« efficacité » et la « concurrence », mais cette rhétorique s'est enchevêtrée dans les investissements publics, les institutions culturelles et les organismes publics. Souvent, les entreprises elles-mêmes exigent que le gouvernement fasse de plus en plus (en particulier dans des domaines tels que l'éducation ou l'infrastructure) afin d'accroître ce qu'on appelle la « compétitivité nationale ». Il serait difficile de qualifier cela d'ère du « laissez-faire » ou de retrait de l'État ou conservatrice. Et pourtant, la rationalité semblait être celle du libéralisme économique, mais essentiellement un renvoi aux vertus de la culture, de la logique et attitudes concurrentielles. La question à laquelle j'étais confronté est profondément Weberienne : comment rationnellement (dans ce cas, une forme de la rationalité économique libérale) est générée et constituée une autorité politique ? Je me heurtais également à un paradoxe qui est fondamental au néolibéralisme, à savoir comment la critique économique de l'État peut être employée précisément pour légitimer, renforcer et étendre l'État. » traduction auteure p 8 (Davies 2014)

En effet, au contraire, pour W. Davies, le néolibéralisme implique un paradoxe tant la critique économique de l'État conduit in fine à légitimer, renforcer et étendre la régulation de l'État au nom de la compétitivité (comme l'illustre le débat actuel en Europe sur le secret des affaires).

La seconde caractéristique primordiale serait donc la place donnée à la « compétitivité ». À leur tour, les auteurs Dardot et Laval montrent que l'une des particularités essentielles du néolibéralisme est d'être un mode de gouvernement légitimé par l'impératif de compétition et de compétitivité, qui s'applique simultanément à l'État, aux entreprises et aux individus (Dardot et Laval 2009). En effet lorsque les entreprises réclament de l'État plus d'implication, notamment financière, pour augmenter « la compétitivité nationale » cela participe à ériger la compétitivité comme l'objectif ultime de toutes les actions (individuelles comme collective) la compétition devient alors une « norme de comportement. » (Charron 2015 b)

Cette fusion du politique et du management, qui revient à voir « le monde avec l'œil de l'investisseur »<sup>210</sup> s'explique par la suprématie de l'objectif de compétitivité sur tout autre critère de décision politique. Cette fusion du management et du politique entraîne donc une représentation où « l'entrepreneur » devient le modèle humain.

W. Davies en fait la critique non pas en déplorant l'affaiblissement de l'État social comme le font par exemple sur ce sujet des auteurs comme Christophe Ramaux<sup>211</sup>. Davies montre que, sans avoir recours à la violence, l'ordre politique, dans un contexte de « régime de violence », n'est légitimé que par « la nécessité immédiate ». Dans cette situation, les critiques sur la base du bien commun ou de l'ordre de la justification normative ne sont pas prises en compte. Par exemple, la focalisation des politiques nationales sur la compétitivité nationale entraîne une anxiété existentielle à propos du succès économique d'un territoire dont les décideurs politiques seraient garants.

### **3.1.2. L'émergence économique du Maroc étudiée dans sa relation à la notion de compétitivité.**

L'émergence économique du royaume est au centre de toutes les attentions des autorités marocaines, tout comme des acteurs de l'aide au développement. La compétitivité est comme nous l'avons vu au cœur des politiques de libéralisation marocaines qui ont pour objectif l'émergence du Maroc sur la scène économique mondiale. C'est pourquoi le lien entre émergence économique et compétitivité du Royaume est important pour comprendre les politiques de développement, notamment dans des secteurs industriels tels que celui des

---

<sup>210</sup>L'invitation plus ou moins libre à la participation à des fonds de pension privés et à des fonds d'investissement de divers types conduit selon David Graeber à ce que « *tout le monde finirait par posséder un morceau de capitalisme* » et à « voir le monde avec l'œil de l'investisseur » est un des effets de l'avènement de la compétition comme norme de comportement. (Graeber 2015) page

<sup>211</sup> Pour Christophe Ramaux, le néolibéralisme « pose l'intervention publique comme un instrument privilégié de démantèlement de l'État social et de promotion du nouvel ordre concurrentiel ».

centrales solaires étudiées dans le cadre de cette thèse. Nous allons donc voir dans cette sous-partie le rôle de la notion de compétitivité dans l'émergence économique du Maroc.

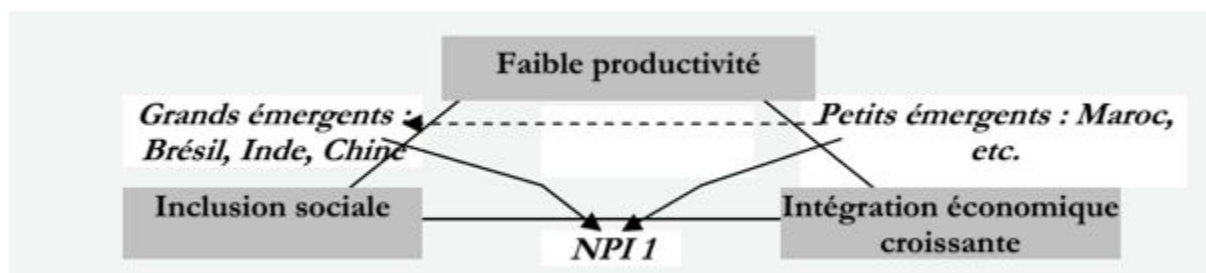
Selon les travaux des économistes Piveteau ou Rougier, ces politiques de libéralisation ayant un focus sur la compétitivité détermineraient les choix stratégiques des États :

*« dès lors que des contraintes de compétitivité et d'attractivité s'imposent à des systèmes capitalistes en formation, l'éventail des choix stratégiques accessibles se restreint. »p.80 (Piveteau et Rougier 2012)*

Il s'agit donc de comprendre que les États qui souhaitent participer à la compétition mondialisée cherchent alors à intégrer les « règles du jeu supposées préétablies » (*Ibid.*). Ces normes, véhiculées par les « réformes à faire » et les politiques « à mener » ont pour but d'accroître l'attractivité du territoire et la maximisation des exportations. Le Maroc, comme presque tous les pays bénéficiaires de l'aide internationale, a engagé, depuis le début des années 2000 ce type de politiques fiscales et de régulations nationales, par exemple avec les réformes de libéralisation du secteur de l'énergie<sup>212</sup>.

Afin d'expliquer le lien entre les politiques engagées au Maroc et l'utilisation de la notion de compétitivité, il semble important d'une part de comprendre les impacts d'une politique de mobilité des capitaux financiers et productifs et de l'autre comment les structures productives des pays conditionnent les résultats de ces politiques.

Figure 17 Émergence et compétitivité



Source : (*Ibid.*)

Dans le graphique ci-dessus, les auteurs cherchent à expliquer que la mobilité des capitaux financiers et productifs devrait théoriquement peser sur la capacité des États à mener des politiques sociales progressistes. Par exemple, le rattrapage salarial de la première vague des NPI est rapide. Le cas des pays asiatiques révèle une substitution de la compétitivité hors coût, basée sur un système de production réactif, diversifié et innovant, à la compétitivité par les coûts des facteurs qui avaient assurés le décollage de l'économie et de son industrie. En effet, dans le cas des NPI asiatiques, leur émergence est due à une productivité basée sur leur mode de production, mais non au faible coût des facteurs. On remarque que cela n'a pas entraîné de politique sociale progressiste. Au contraire, pour les petits émergents, il y a une substitution de la compétitivité liée au système de production par une compétitivité sur les coûts. Le Maroc est considéré A. Piveteau et E. Rougier comme un pays aux structures productives peu flexibles et

<sup>212</sup> Voir les réformes exigées en 2007 par la Banque Mondiale comme je l'ai développé au chapitre 1.

ne permettant pas une grande diversification. De plus, le pays n'est pas capable, en termes de recherche et développement, d'égaliser les pays « proches de la frontière technologique »<sup>213</sup>. C'est pourquoi, selon ces derniers auteurs, le Maroc est particulièrement vulnérable aux contraintes externes et sera poussé à « sacrifier la politique sociale et son autonomie de décision politique » (*Ibid.*) et il privilégiera les politiques de réduction des coûts pour maintenir un avantage concurrentiel. On observe dans les centrales solaires que l'un des arguments en faveur des PPP concerne justement cette capacité à réduire les coûts. Cependant, cette réduction des coûts n'est pas sans effet sur les inégalités sociales (R. Benabou).

*« les effets combinés de la mondialisation et de la diffusion technologique conduisent, dans les pays avancés comme dans les pays en développement, à la diffusion de systèmes institutionnels producteurs de fortes inégalités » p80 BENABOU R. (2005)<sup>214</sup>*

Ce que je retiens de ces travaux, c'est qu'ils démontrent que le paradoxe du néolibéralisme sur la compétitivité entraîne le maintien de bas salaire et l'acceptation de hauts niveaux d'inégalité et dans le même temps visent un gain technologique. Ils montrent également que dans ce cas, les petits « pays émergents » (ce qui n'est pas le cas des grands pays comme le Brésil) ne peuvent se soustraire ou s'opposer à la norme externe des principaux promoteurs de l'économie mondialisée. Aussi, leur mode d'intégration mondiale et leur capacité de régulation nationale seront déterminés en grande partie par les « réformes à faire » et des politiques « à mener ».

Le lien entre normes externes, insertion dans la mondialisation et revendications démocratiques est notamment pensé par l'économiste D. Rodrik comme le trilemme politique de l'économie mondiale<sup>215</sup>.

*« Dans un espace des choix contraint par la globalisation, maintenir la souveraineté des préférences fixées démocratiquement devrait imposer soit de limiter l'exposition à l'économie mondiale, soit de se soustraire aux normes des réformes qui la structurent » (Ibid.) p81*

En définitive pour ces auteurs, les « pays émergents » sont donc appelés à jongler entre contraintes externes et contraintes démocratiques. Leur capacité à maintenir une croissance réside dans la capacité à « satisfaire la demande externe de normalisation compétitive de l'activité économique » tout en satisfaisant d'un autre côté « la demande interne de normalisation distributive de la dynamique économique. » (*Ibid.*) Soit, faire en sorte que la redistribution soit suffisamment efficace pour que les classes moyennes maintiennent le « complot ou compromis de la croissance ». Cette capacité d'équilibrage des BRICs tient dès lors à leur taille :

---

<sup>213</sup> Les pays dont les centres de recherche publics ou privés sont en situation de « faire avancer » la science.

<sup>214</sup> BENABOU R. (2005) Inequality, technology and the social contract, in P. Aghion, S. Durlauf (eds.) Handbook of Economic Growth, vol. 1, chapter 25, Elsevier, 1595-1638.

<sup>215</sup> RODRIK Dani, 2002, Feasible Globalizations, s.l., National Bureau of Economic Research.



*« Les grands pays émergents peuvent limiter l'emprise des normes globales sur les transformations internes du fait de la taille du marché et de l'épargne domestiques qui limitent la vulnérabilité à la contrainte externe ». P 80 (Ibid.)*

Or, puisqu'au Maroc le marché n'est pas de taille suffisante notamment dans le secteur de l'énergie et qu'il y a un problème d'investissement en capital, comme le rappelle par exemple le PDG de la Société d'investissement énergétique (SIE)<sup>216</sup> en entretien, le Maroc apparaît alors comme particulièrement vulnérable.

Ces travaux sont donc importants pour mettre à distance les argumentaires des politiques et des économistes prônant la concurrence et ainsi les considérer comme objet de recherche. Comme nous l'avons vu, les actions publiques mises en place au Maroc sont imprégnées des objectifs néolibéraux de garantie par l'État des conditions de la concurrence. Ces objectifs doivent cependant être replacés dans le contexte plus large des impacts de ces choix sur l'emploi, sur les modes de production et sur la capacité de l'État à mener des réformes sociales progressistes comme nous venons de le voir. Aussi, il faut comprendre le développement des politiques énergétiques marocaines, qui s'inscrivent dans ce paradigme de la compétitivité, comme un choix de politique qui va au-delà de la simple mise en conformité avec les procédures et les exigences des bailleurs de fonds. En effet, il s'agit donc bien d'un choix de politique au sens où il y a une orientation des budgets et des possibilités de réforme sociale, en un mot d'un choix de société.

### **3.2. La compétitivité comme instrument de contrôle des territoires**

---

L'État marocain est entré dans un processus de décentralisation qui se légitime par un besoin d'adaptation à la concurrence mondiale et par l'idée que l'État central n'est plus le seul acteur de l'action publique de développement. Par ailleurs, les politiques régionales au Maroc mobilisent les notions de concurrence et de compétitivité<sup>217</sup>. Il importe de comprendre comment s'articule cette rhétorique particulière autour de ces deux notions. Plus spécifiquement, ces deux notions donnent un éclairage particulier aux projets d'énergies renouvelables étudiés dans cette thèse, et ce pour deux raisons : la première est que la production des énergies renouvelables dans le cadre de politiques de compétitivité des territoires soulève des choix politiques concernant le contrôle du territoire, l'organisation des activités économiques et des réseaux

---

<sup>216</sup> SIE Société d'investissement énergétique, actionnaires de Masen à 25 %, acteur public marocain principal avec l'ONE et MASEN dans le plan solaire marocain. Son financement provient du Fond de développement énergétique financé par l'Arabie saoudite, les Émirats Arabes et le fonds Hassan II.

<sup>217</sup> *La décentralisation, un levier pour gagner le pari de la compétitivité économique et de la mise à niveau sociale*, <http://www.pncl.gov.ma/fr/Decentralisation/Pages/La-d%C3%A9centralisation,-un-levier-pour-gagner-le-pari-de-la-comp%C3%A9titivit%C3%A9-%C3%A9conomique-et-de-la-mise-%C3%A0-niveau-sociale-.aspx>, consulté le 10 décembre 2016.

énergétiques. La seconde raison est que l'argumentaire des contrats PPP est intrinsèquement lié aux principes de la « libre concurrence ».

*« il est souvent fait référence à la compétition internationale et aux efforts que les régions doivent faire elles-mêmes pour s'inscrire dans le jeu de la concurrence afin d'attirer les investissements nationaux ou internationaux dans un contexte où l'état central n'est plus perçu comme l'acteur principal du développement » p 111 (Lokrifa et Moisseron 2015)*

D'une manière générale, la décentralisation fait partie des injonctions courantes des principales banques d'aide au développement et des institutions internationales telles que le FMI et l'OCDE. En effet, cette décentralisation est une des recommandations de « bonne gouvernance » et d'incitation à la « démocratie participative ». Or, j'observe qu'au Maroc le pouvoir reste profondément centralisé malgré les annonces de décentralisation ou des projets de régionalisation.

Ces réformes doivent se comprendre dans l'histoire longue du Maroc, où le pouvoir marocain continue à faire face à la difficulté de fédérer des populations diverses (berbères et arabes). C'est pourquoi la délégation de pouvoir ne doit pas remettre en question l'indivisibilité de l'État. Aussi, les auteurs cités précédemment expliquent que le pouvoir du Markhzen s'inscrit dans une tradition centralisée ancienne. Les raisons en sont l'affirmation, après l'indépendance, d'un pouvoir fort vis-à-vis des deux anciens états colonisateurs, et la nécessité d'une réaffirmation constante de l'unité de la nation.

D'autre part, les tentatives de régionalisation, depuis les années 90 puis en 2015, se font au nom des principes développés dans l'ensemble des parties de cette thèse, à savoir la rationalité du marché et de l'entreprise. Aussi, les auteurs travaillant<sup>218</sup> sur ce long<sup>219</sup> processus de régionalisation au Maroc soulignent certains objectifs de cette réforme qui correspondent à la rhétorique de la bureaucratie néolibérale.

*« On reconnaît aisément dans tous ces objectifs, les mots d'ordre d'un État qui s'inscrit dans les réformes de la "bonne gouvernance" afin d'ouvrir le plus d'espace aux marchés en concentrant l'action de l'État non pas sur des interventions directes, mais sur les conditions de la concurrence. » p 115 (Ibid.)*

Dans ce cas également, nous retrouvons le paradoxe analysé par B. Hibou, D. Graeber ou W. Davies entre, d'une part, des objectifs \_ issus du libéralisme \_ de réduction des « pesanteurs bureaucratiques » et de l'autre l'augmentation des procédures, des « formalités »<sup>220</sup>.

---

<sup>218</sup> LOKRIFA Abdeljalil et MOISSERON Jean-Yves, 2015, « La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux », Maghreb - Machrek, 7 juillet 2015, n° 221, p. 111-126.

VERDEIL Eric, 2010, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux », Géocarrefour, 15 juillet 2010, n° 2, p. 99-108.

<sup>219</sup> Le processus est engagé depuis plusieurs années et la loi publiée en 2015 met du temps à être véritablement mise en application suite à d'importants retards dans la publication des décrets d'application.

<sup>220</sup> (Hibou 2013b; Graeber 2015; Davies 2014)

*« Toute initiative gouvernementale conçue pour réduire les pesanteurs administratives et promouvoir les forces du marché aura pour effet ultime d'accroître le nombre total de réglementations, le volume total de paperasse et l'effectif total des agents de l'État. » (Graeber 2015)*

En effet, on remarque que la régionalisation, bien que présentée comme un moyen de réduire les lourdeurs bureaucratiques, entraîne la création de nouvelles institutions et procédures. Afin d'autonomiser les régions, des ressources (budgétaires, compétences fiscales et ressources de savoir) leur sont allouées. Par exemple, chaque région est censée créer une Agence Régionale d'Exécution des Projets (AREP) destinée à appuyer les décideurs régionaux sur le plan technique.

D'autre part, les prérogatives des régions sont étendues aux domaines de la promotion de l'investissement et de l'emploi, ainsi que des principaux services publics, notamment le secteur de l'énergie. Cependant, des travaux récents montrent que ces nouvelles attributions ne prennent sens qu'en tant qu'outil de développement économique.

*« Quelle que soit la marge de manœuvre octroyée aux collectivités locales, le contrôle de l'État sur les territoires est rendu nécessaire par la fonction économique qui leur est attribuée. Le territoire est également envisagé comme le produit d'une politique publique, comme un outil de développement économique manipulable à volonté, et non plus comme l'aboutissement spatial d'un jeu social plus complexe » p.16 (Planel 2009)*

Ainsi, à l'instar de ces auteurs, nous pouvons conclure que ce processus de régionalisation, comme les précédents, consiste principalement en une déconcentration des pouvoirs centraux aux niveaux inférieurs. En définitive, les pouvoirs étendus du gouverneur garantissent avant tout au maintien de l'autorité de l'État.

C'est notable dans le cas des centrales solaires d'Ouarzazate, l'absence d'implication des autorités locales est significative de la centralisation du pouvoir au Maroc. Dans mon étude, il n'a pas été possible de trouver de trace en entretien, ou lors des observations et des recherches bibliographiques spécifiques sur le sujet, de l'implication des acteurs politiques locaux. En effet, ni le président du Conseil régional de Drâa-Tafilalet<sup>221</sup>, ni le gouverneur (wali de la région), ni le maire d'Ouarzazate<sup>222</sup> n'ont pris part aux décisions sur les centrales d'Ouarzazate. Ils n'apparaissent dans aucun compte rendu de réunion, communiqué de presse, ou autres documents sur le sujet émis par Masen, les entreprises ou les ministères. Ainsi, il semble que les centrales solaires aient été simplement téléportées dans cette zone semi-désertique sans que la concertation avec les élus et décideurs locaux ait été nécessaire. Concernant l'impact des centrales sur l'emploi, il existe seulement un partenariat avec l'agence pour l'emploi (qui est nationale) et quelques programmes de formation initiés par les bailleurs ou le « développeur »<sup>223</sup>. À l'inverse Masen, s'est impliquée directement dans les politiques publiques locales : acquisition du terrain, aménagement et formation. Au Maroc on n'observe

---

<sup>221</sup> Depuis 2015, El Habib Choubani, du Parti de la justice et du développement (PJD)

<sup>222</sup> Depuis 2009, Moulay Abderrahman Drissi

<sup>223</sup> Je développerai plus en détail dans le dernier chapitre de cette thèse.

pas de transition énergétique par le bas, comme celle qui est mobilisée dans les discours des militants associatifs et politiques des pays occidentaux. Au contraire de la politique territoriale d'attractivité pour les investissements au Maroc, il ne semble pas il y avoir de territorialisation des politiques énergétiques et encore moins de dynamique « pas le bas ». Eric Verdeil et Sylvie Jaglain généralisent ce constat villes des « pays émergents » :

*« les résultats des deux programmes de recherche n'ont, dans l'ensemble, pas permis de valider une double hypothèse: celle d'une convergence des évolutions au profit d'un modèle de « transition énergétique » et celle d'une montée en puissance des pouvoirs publics locaux dans la gouvernance énergétique » p.16 (Jaglain et Verdeil 2014)*

Comme nous l'avons évoqué dans l'état de l'art, l'un des paradoxes du néolibéralisme est l'intensification de l'intervention de l'État, contrairement à la rhétorique libérale sur le « moins d'État(s) ». De plus, la supériorité supposée du modèle de l'entreprise sur celui de l'État permet de concentrer l'action gouvernementale sur le soutien aux entreprises au nom de la compétitivité nationale. En effet, la focalisation des politiques sur la compétitivité nationale entraîne une anxiété existentielle à propos du succès économique d'un territoire. Dès lors, les décideurs politiques sont censés mettre tout en œuvre pour « défendre » la communauté de leurs rivaux dans une perspective où la nation (ou la région) est assimilée à une grande entreprise.

*“the discourse of national competitiveness only makes sense, if the central problem of politics is viewed as a Schmittian one of how to decide on behalf of others, and not (for instance) a Rousseauian one of how to represent the collective. Only if politics is conceived in Schmittian terms can it be reconceived in terms of competitive strategy, or can the analogy between a firm and a nation hold.” (Davies 2014) p134.*

La défense de la compétitivité s'appuie sur des formes collectives existantes : administration étatique, agences publiques, régions. Concernant les politiques économiques, l'attention est habituellement principalement portée sur les décideurs des politiques nationales et plus rarement sur les opérateurs régionaux ou municipaux. Cependant, on peut observer dans ce type de secteur « innovant » comme les énergies renouvelables, l'apparition de nouvelles actions politiques de « développement de l'économie locale » qui vont de l'AMAP<sup>224</sup> aux multiples « clusters », incubateurs, pôles économiques, technologiques ou industriels. Ces actions se nourrissent aussi bien de la vague de L'Économie Sociale et Solidaire (ESS) que de l'aide au développement. Cette dynamique s'observe au Maroc tout comme en Europe, par exemple à travers le programme « made in Maroc »<sup>225</sup>. En définitive, l'espace est adapté à ce que Brenner ou Harvey nomme la « Geography of capital » (Harvey 2001). C'est-à-dire une organisation

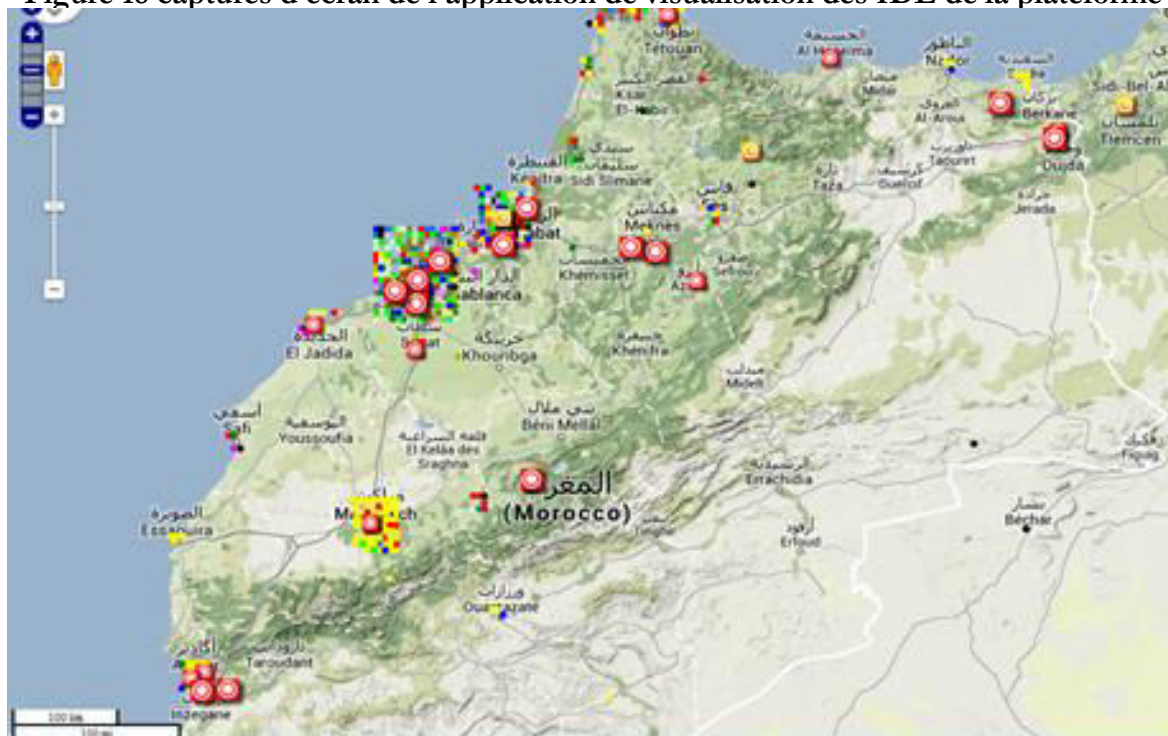
---

<sup>224</sup> Association de Maintien de l'Agriculture Paysanne AMAP

<sup>225</sup> À ce sujet il existe un programme de recherche avec Nouredine EL AOUIFI, Nadia BENABDELJLIL, PIVETEAU Alain, 2012, Programme de recherche Made in Morocco, <http://www.programmemadeinmorocco.ma/team.cfm?type=1>, 2012, consulté le 22 mars 2017.

politique du territoire moins basée sur des critères culturels ou sociaux que sur le potentiel d'attractivité de l'investissement (notamment étranger) du territoire.

Figure 18 captures d'écran de l'application de visualisation des IDE de la plateforme



Source : ANIMA 2013

Face aux tensions que peuvent entraîner la mise en compétitivité des territoires et donc aussi de leur population, nous observons que le tiers secteur (associations, fondations d'entreprises, Agence d'aide au développement...) construit des ponts entre les exigences du « marché » et les situations locales. Par exemple, autant l'agence de développement allemande GIZ que le « développeur » Aqua Power ont prodigué des formations pour adapter la main-d'œuvre locale d'Ouarzazate à leur besoin lors de la construction des centrales. Au Maroc, on observe depuis le début des années 2000 un renforcement du secteur associatif, particulièrement dynamique. La constitution de 2011 a notamment vocation à ériger la société civile en cinquième pouvoir capable de contrôler les politiques publiques. (Moisseron et al. 2013) L'alternance avec le gouvernement islamiste ne brise pas le statu-quo et le discours reste officiellement pro-société civile. Le rôle du concept de société civile est important au Maroc puisque son renforcement favoriserait l'insertion en « douceur » du Maroc dans l'économie mondialisée. Jean-Yves Moisseron montre que c'est la stabilité de l'autorité de la monarchie qui permet paradoxalement : « L'émergence de nouveaux acteurs et la construction d'institutions médiatrices assurant la régulation des tensions engendrées par la mondialisation du Maroc. » p130 (*Ibid.*) Par exemple cette articulation entre ouverture (relative de la scène politique) et contrôle centralisé du pouvoir de l'État sur les territoires du royaume a joué un rôle dans la résistance du royaume aux révolutions arabes.

### 3.2.1. L'attraction des investissements étrangers au Maroc : une libéralisation sous contrôle étatique.

Les réformes de libéralisation marocaines s'appuient comme je l'ai montré sur une importation des discours et instruments politiques (notamment via l'aide au développement) fondés sur le principe de concurrence. Nous comprenons bien que ces réformes de mise en concurrence des populations, des institutions et des territoires ont principalement pour objectif de répartir les ressources financières. Ainsi, que ces ressources soient d'origine publique ou privée, le paradigme de la concurrence propose un mode de gouvernement censé optimiser automatiquement la répartition des ressources. À l'échelle de la concurrence mondialisée, les états sont les principaux participants de cette compétition pour les investissements.

C'est pourquoi la politique d'incitation des investissements étrangers de l'État marocain se place au cœur des réformes dites de libéralisation que nous avons évoquée. Ainsi, malgré la non-convertibilité du dirham, le Maroc reste régulièrement présenté comme un pays attractif pour les investissements directs étrangers par rapport aux autres pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Tels que l'atteste la succession d'articles de presse, de rapports de banque de développement, d'études de cabinet de consultants ou de classements qui présente le royaume comme un pays où l'investissement est relativement transparent et ouvert <sup>226</sup> malgré les restrictions dans certains secteurs. Or qui est remarquable c'est que les autorités marocaines, si elles cherchent à accroître l'investissement sur le territoire national, ne diminuent pas pour autant le contrôle de l'État (comme je l'ai montré plus haut). Afin de comprendre cette situation paradoxale, nous allons dans cette sous-partie observer les moyens mis en œuvre par le Maroc pour attirer les investissements étrangers.

L'attraction des investissements directs étrangers (IDE) est une volonté étatique forte, qui se concrétise notamment à travers l'agence l'AMDI<sup>227</sup>. Ces politiques et cette image positive sont particulièrement visibles si l'on en croit le quotidien britannique Financial Times qui considère le Maroc comme le deuxième pays le plus attractif du continent africain en 2013.

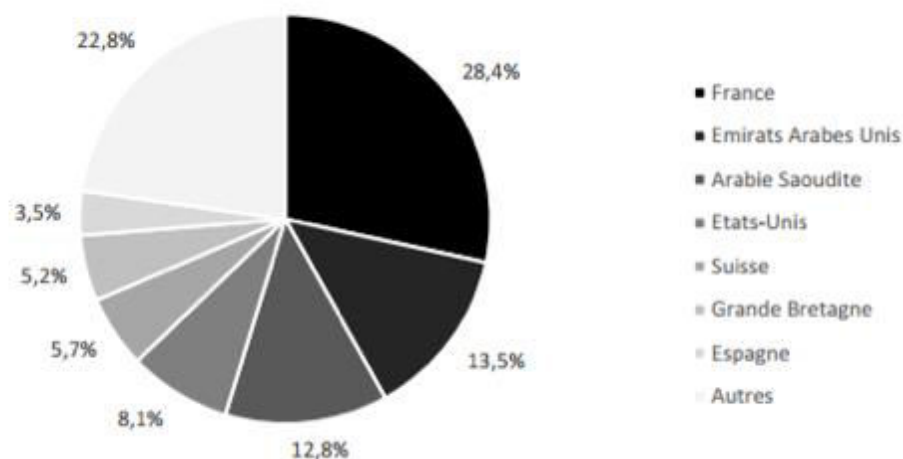
Les flux d'IDE relativement importants que le gouvernement marocain a su attirer pendant les dernières décennies s'expliquent principalement par les politiques de privatisation, la conversion des dettes extérieures en investissements et la délégation de certains services publics. Après avoir connu une baisse durant la crise économique mondiale, les flux de capitaux étrangers ont progressé en 2014 au Maroc. Les principaux investisseurs sont la France, les Émirats arabes unis et l'Arabie Saoudite.

---

<sup>226</sup> Les investissements au Maroc - TRADE Solutions BNP Paribas, <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/implanter/maroc/investir>, consulté le 10 décembre 2016a. Les investissements directs étrangers au Maroc, [http://www.tresor.economie.gouv.fr/11774\\_les-investissements-direts-etranagers-au-maroc](http://www.tresor.economie.gouv.fr/11774_les-investissements-direts-etranagers-au-maroc), consultés le 10 décembre 2016b. ANIMA, MAROC : Panorama général, <http://www.animaweb.org/fr/maroc>.

<sup>227</sup> Voir dans le chapitre 4, la partie consacrée au processus d'institutionnalisation du secteur des énergies renouvelables et à l'Agence Marocaine de Développement des Investissements.

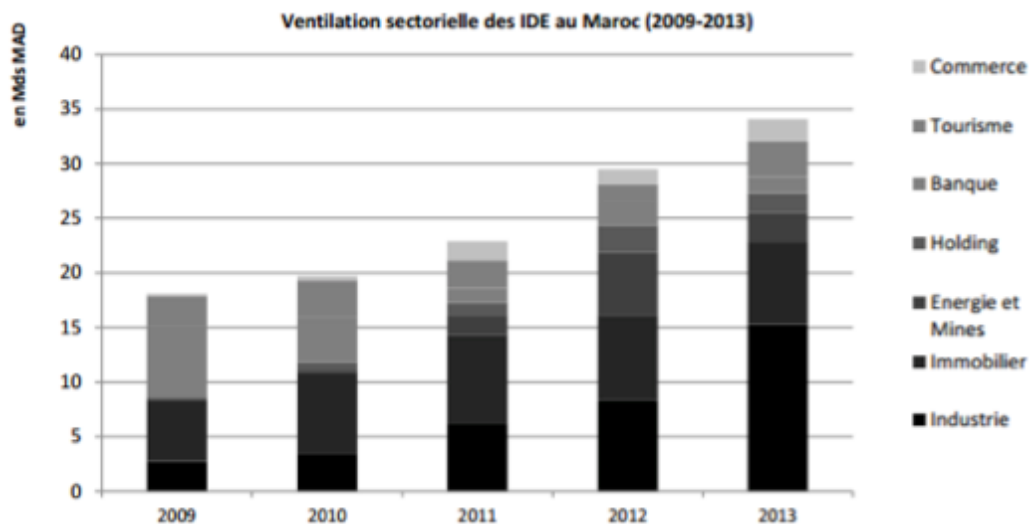
Figure 19 répartitions des flux d'IDE par Pays en 2014



Source : Office des changes du Maroc

Les IDE sont concentrés essentiellement dans le secteur de l'industrie, suivi de l'immobilier et du tourisme. Dans l'industrie, ces investissements concernent principalement le secteur automobile et aéronautique. Ces investissements tendent à se diversifier dans le secteur bancaire, le tourisme et l'énergie. À ce titre, la première centrale solaire marocaine est significative de cette dynamique.

Figure 20 des IDE à destination du secteur industriel en forte hausse portés par l'agroalimentaire.



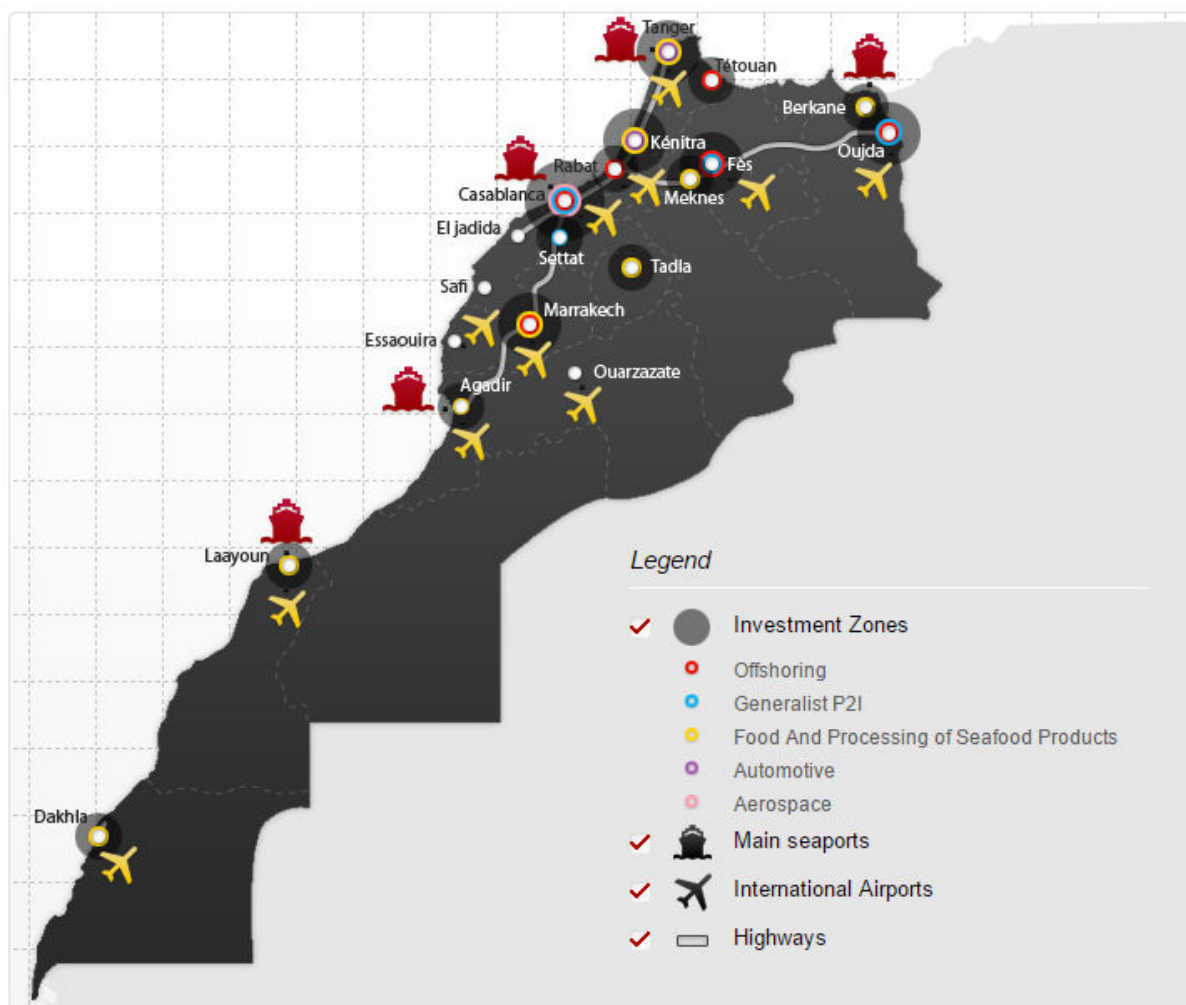
Source : Office des changes du Maroc

La politique d'attraction des IDE du Maroc passe principalement par des exonérations fiscales octroyées dans le cadre du droit commun auxquelles s'ajoutent, pour les investisseurs, des avantages d'ordre financier et douanier. L'État conclut alors des conventions ou contrats d'investissement avec les investisseurs. Ce dernier soutient dans ce cadre certaines dépenses liées à l'investissement (Fonds de développement industriel et des investissements), la promotion de l'investissement dans des secteurs industriels déterminés et le développement des

nouvelles technologies (Fonds Hassan II pour le Développement économique et social), l'exonération des droits de douane (dans le cadre de l'article 7.I de la loi de finances n° 12/98) et enfin, l'exonération de la TVA à l'importation (dans le cadre de l'article 123 -22 ° du Code général des Impôts).

L'État marocain fait donc preuve d'un activisme intense pour l'attraction des capitaux étrangers. Le Maroc bénéficie d'ailleurs d'un bon niveau de confiance des investisseurs : la Coface par exemple attribue au pays une notation de A4.

Figure 21 Carte des investissements « invest in Morocco »



Source : Moroccan Investment Development Agency "invest in Morocco"

À travers une « réglementation attractive », un « fonds dédié à l'investisseur », ou encore la création de l'agence publique « Agence Marocaine de Développement des Investissements », le gouvernement montre une volonté claire de renforcer et maintenir la bonne place du Maroc dans la compétition mondiale pour l'attraction de l'investissement privé. Cet effort pour rendre compétitif le Maroc dans la course aux IDE s'inscrit dans le cadre des relations commerciales et diplomatiques auxquelles participe le pays.



### 1.1.1.9 *L'Europe et le Maroc : une négociation sur les réformes à faire et les investissements à faire*

Les efforts de l'État marocain pour valoriser son potentiel d'attractivité avec les réformes détaillées dans ce chapitre coïncident avec une intensification de la concurrence dans les relations commerciales entre le Maroc et ses principaux partenaires, notamment européens. En effet, les liens du Maroc avec l'Europe tout comme avec les États-Unis semblent faiblir face à l'influence croissante du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine (les « BRICs »). Tant sur le plan des échanges commerciaux que sur celui des relations diplomatiques, ces liens avec le Maroc font partie de l'émergence plus globale de ces nouveaux acteurs sur la scène économique mondiale. Cependant, le sujet de cette thèse échappe (partiellement) à cette tendance, puisque le secteur des énergies renouvelables est largement dominé par des acteurs du « nord » au sens où les entreprises qui remportent tous les gros projets de centrales sont d'origine européenne, américaine, japonaise ou des pays du Golfe, particulièrement de l'Arabie saoudite. Le secteur des énergies renouvelables n'échappe donc que « partiellement » à cette dynamique, puisque la filière du photovoltaïque, que je ne traite pas directement dans ma thèse, est également dominée au Maroc comme dans le reste du monde par la technologie chinoise. Cependant, au Maroc, l'énergie photovoltaïque est peu développée pour deux raisons : l'inadaptation de la loi 13-09 à la basse et la moyenne tension et le taux déjà élevé d'électrification rurale, tel que je l'ai exposé en introduction. Aussi, si je ne développe pas plus l'implication des BRICs dans cette partie, ce n'est pas du fait d'un oubli ou parce que je minimise leur importance dans le paysage économique marocain, mais parce qu'ils sont bien moins centraux dans le secteur des énergies renouvelables que dans d'autres secteurs comme celui de l'agroalimentaire<sup>228</sup>.

Par ailleurs, même si la tendance d'affaiblissement de l'influence européenne est observée par de nombreux auteurs (*Ibid.*), elle reste structurante dans la façon dont le Maroc s'est ouvert à la concurrence internationale et dans la façon dont l'État favorise les relations commerciales avec les pays européens. En effet, il est le seul pays à bénéficier du « statut avancé<sup>229</sup> » avec l'Union européenne. De plus, ce processus de modernisation politique que le Maroc poursuit depuis une vingtaine d'années est fortement incité par les bailleurs de fonds. La continuité des réformes de « modernisation » économique et sociale est encouragée, par exemple par l'AFD, afin de réduire les inégalités sociales et territoriales du Maroc.<sup>230</sup>

Le statut avancé du Maroc est le symbole d'une proximité idéologique et d'un rapprochement entre les deux rives. Cependant, la relation souffre d'une forte réticence côté Européen concernant une réelle réciprocité de l'ouverture des marchés agricoles. En effet, les pays de l'Union européenne craignent particulièrement l'arrivée des produits agricoles marocains sur

---

<sup>228</sup> Une libéralisation des échanges est prévue avec le Maroc dans le cadre du Mercosur, le Brésil ayant investi les pays arabes qui connaissent une forte dépendance alimentaire structurelle.

<sup>229</sup> Le "statut avancé" implique notamment une intégration progressive du royaume dans le marché intérieur de l'Union.

<sup>230</sup> « L'AFD au Maroc ». 2016. Consulté le juillet 1. <http://www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/maroc/afd-maroc>.

le marché communautaire. Il ne faut pas oublier cependant que les États-Unis sont également un partenaire essentiel pour le Maroc. Effectivement, les deux pays ont signé depuis 2003 un accord de libre-échange. D'autre part, la Chine joue également un rôle croissant au Maroc comme dans le reste de la zone MENA.

Le tropisme européen du Maroc n'est pas nouveau dans l'histoire. Il serait même récurrent quand le Maroc est confronté à des reconfigurations importantes des acteurs politiques, ce qui est le cas depuis les années 90, comme l'indique Béatrice Hibou :

*« Il semble que le pouvoir voie dans sa relation privilégiée avec l'Europe une garantie institutionnelle, politique, économique et financière » (Hibou, 1996 p. 41). Cité in (Ibid.)*

Comme nous l'avons vu en première partie de cette thèse, le partenariat Euro-Med était un des véhicules privilégiés des réformes de libéralisation prônées par les membres de l'Union européenne. Dans ce sens, le Maroc est un pays engagé depuis deux décennies dans des réformes de privatisation et de réorientation des dépenses publiques pour encourager le secteur privé, tel que cela est décrit par l'OCDE :

*« ces efforts se sont traduits par une croissance économique plus stable, une meilleure diversification de son économie et une reconnaissance internationale, tel que l'atteste notamment le statut avancé accordé par l'Union européenne au Maroc » (OCDE 2011).*

Ces accords d'association sont en vigueur depuis 2000 et sont donc perçus comme une récompense et simultanément comme le principal moyen pour l'atteinte des objectifs de « paix, de sécurité et de stabilité » du processus de Barcelone (Moisseron et Bedoui 2010)

Nous pouvons donc en conclure que l'attraction des IDE est l'une des raisons de la participation marocaine à la relation euro-méditerranéenne alors que dans le même temps, ces investissements sont justement conditionnés par la réforme de l'État marocain. Il s'agit donc, à travers la question des investissements, d'une négociation sur les aspects normatifs de la « libéralisation » de l'État marocain dans le cadre des politiques de « bonne gouvernance ».

#### ***1.1.1.10 La stratégie d'investissement des pays du Golfe au Maroc : Un engouement particulier des pays du Golfe pour le solaire ?***

En parallèle des investissements européens qui ont, un impact structurant sur les modalités d'insertion du Maroc dans l'arène politique mondiale, il convient de s'attarder sur le rôle déterminant des pays du Golfe. Les fonds souverains des pays du Golfe marquent l'influence grandissante des acteurs du Golfe, publics comme privés. En effet, les excédents de devises créés lors de la flambée du prix du pétrole dans les années 2000, ont poussé les acteurs à utiliser ces capitaux dans des investissements de long terme, notamment par la constitution des fonds souverains. Les fonds arabes ont joué un grand rôle au moment de la crise financière et agissent comme un soutien des États, comme nous allons le voir avec le fonds de développement énergétique.

Pour illustrer la relation entre les pays du Golfe et le Maroc, je présente ici un extrait d'entretien avec le directeur de la SIE<sup>231</sup>. Cette agence publique gère une partie d'un fonds pour les énergies renouvelables abondé par l'Arabie saoudite 60 %, les Émirats 20 % et le fond Hassan II 20 %. Le directeur de la SIE explique que cette action des pays du Golfe n'est pas spécifique au contrat de centrales solaires marocaines.

« *MGJ : Quelle est la stratégie des bailleurs du Fonds de Développement énergétique ?*

*Baroudi : Il n'y a pas de stratégie, l'Arabie Saoudite n'investit pas, c'est un don à l'État du Maroc, pour éponger sa facture du pétrole au moment du dernier pic énergétique où le baril était à 140 dollars. La décision qui a été prise par le roi, c'est : "au lieu de le renvoyer en Arabie saoudite en paiement de facture, utilisons-le pour développer un nouveau secteur et trouvons une autre solution pour payer la dette". C'est tout.*

*MGJ : C'est donc une stratégie plutôt du roi qui est d'investir dans son secteur énergétique, mais il y a-t-il l'accord de l'Arabie saoudite ?*

*Baroudi : Aucun accord, l'Arabie saoudite est la première étonnée de voir le roi prendre cette décision. L'Arabie saoudite en faisant ce don pensait que le Maroc allait utiliser cet argent pour payer sa facture, c'est un don qui a vocation à aider le Maroc, c'est une relation ancienne. L'implication de Acwa Power n'a rien à voir, il n'y a aucune décision politique là-dedans. Masen dans ses appels d'offres est monitoré au millimètre. Acwa Power a gagné la compétition, mais seul, il était infoutu de gagner, il était obligé d'aller chercher la technologie espagnole.*

*MGJ : Acwa Power a-t-il utilisé les projets pour tester une nouvelle technologie, monter en compétence ?*

*Baroudi : C'est tout à fait ça, Acwa Power a bien joué. Après ils ont été opportunistes, ils ont bien joué, et puis tant mieux pour eux, c'est l'effet de la compétition. C'est une bonne chose, je confirme. Les investissements étrangers du Golfe, font partie d'une dynamique générale, tous secteurs confondus, les centres commerciaux, le bâtiment, j'appelle ça la rente. Pour les énergies renouvelables pour l'instant, c'est avec des pincettes, même si parfois ils peuvent venir avec leur gros sabot, j'ai eu des investisseurs saoudiens qui sont venus me voir en disant "j'ai dix milliards de dollars, je suis prêt à les investir avec vous au Maroc, vous choisissez les projets et on y va." J'ai dit : "attendez, dans ce pays il y a une loi, une réglementation, il y a un mode de fonctionnement. Tout est basé sur le mode de la compétitivité et de la compétition. Les marchés publics, c'est des appels d'offres, dans le secteur privé allez-y, mais il faut trouver des offtakers, et ce n'est pas évident, dans le secteur public, c'est forcément des appels d'offres, je peux vous accompagner dans le secteur privé directement sans*

---

<sup>231</sup> Le rôle de la Société d'Investissement énergétique SIE dans le plan solaire marocain sera développé en détail dans le chapitre 4.

*problème”. Mais nous n’avons pas trouvé d’opportunité privée d’investissement de cette taille. Or, ils me disent qu’ils ne veulent pas entendre parler d’appels d’offres. » Baroudi Ahmed, Entretien semi-directif: Directeur Général SIE, Rabat, Maroc, Société d’Investissement Énergétique, 2014.*

Ce qui est intéressant dans cet extrait, c’est la façon dont le directeur justifie le soutien de l’Arabie Saoudite dans une relation longue. Le contexte de cet entretien est nécessaire pour comprendre l’importance de cette légitimation. La direction des agences publiques comme Masen ou la SIE sont des postes hautement politiques. Les directeurs de ces agences jouissent d’une importante autonomie, de budgets propres conséquents dont l’allocation est issue d’une décision du Roi, ainsi que d’une importante médiatisation. Il est donc significatif que le directeur de Masen soit également président du PAM, Parti Authenticité et Modernité, et que le directeur de la SIE gère un fonds d’un milliard alloué par la fondation royale Hassan II et les pays du Golfe. Cette justification permet de voir comment s’articulent à la fois la place du capital des monarchies du Golfe et les rhétoriques sur la libre concurrence transmise ou imposée par les acteurs européens. Il rappelle que l’importance de ces fonds dépasse le simple cas des énergies renouvelables et s’étend à l’ensemble des secteurs de l’économie marocaine. Lorsque le directeur nie toute « décision politique » dans la sélection de l’adjudicataire des centrales solaires, il semble que cela soit pour affirmer l’absence de lien entre les intérêts du gouvernement saoudien pour son don et la victoire de l’entreprise saoudienne, et non une minoration des relations d’influence politique entre les deux pays. Ce qui est particulièrement intéressant ici, c’est la manière dont cette influence et l’allocation des ressources financières semblent davantage légitimées par la compétition et les lois du marché que par l’éthique de politiques de développement comme cela est le cas pour les bailleurs publics européens.

**Conclusion sous partie 3.1 : Une forte utilisation de la rhétorique néolibérale pour attirer les ressources financières étrangères l’insertion négociée du Maroc dans l’économie mondiale.**

La politique d’attraction des IDE du Maroc lui donne une image de bon élève des politiques de libéralisation. Or, la non-convertibilité des capitaux au Maroc crée une situation particulière. En effet, c’est principalement en raison de sa faible exposition au système financier international que le Maroc semble avoir résisté à la crise financière de 2008. (Paciello et Moisseron).

La conformité au modèle néolibéral de l’économie marocaine reste réduite sur ce point, car le pays est peu connecté à l’économie mondiale. Cependant, ce qui est intéressant ici, c’est la manière dont la compétitivité devient un référentiel permettant de sortir d’une économie administrée. Alors que l’on constate le poids de l’État dans la production de phosphate, du tourisme ou des OCP, l’on observe par ailleurs que, pour pousser ces entreprises publiques à devenir plus productives, il y a une narration autour de la notion de compétitivité. Nous avons

vu que c'est un processus ancien qui prend ses racines dans les relations du Maroc avec l'Europe. Cette rhétorique doit être mise en parallèle avec les barrières persistantes à la propagation du modèle néolibéral dans l'ensemble de l'économie marocaine. En effet, il reste difficile actuellement de parler pour le Maroc de « marché ouvert », ou de *corporate governance*, là où il y a au contraire une multitude de petites entreprises et peu de sociétés cotées en bourse. Étant entendu que le modèle néolibéral incarne la marchandisation des titres de propriété de la dette, accompagnée d'un changement de l'économie vers une structure de capitaux et suppose donc qu'il y ait un marché de capitaux interbancaire. Nous admettons que, bien que la rhétorique néolibérale soit fondamentale dans la construction des politiques publiques marocaines, l'économie marocaine ne peut être considérée comme une économie incarnant l'idéal néolibéral (reste à savoir si le modèle théorique néolibéral est effectivement appliqué quelque part dans le monde, mais cela est une autre histoire). L'ambition de la présente thèse est donc moins de mesurer le degré de néolibéralisation de l'économie marocaine de que d'analyser comment le processus de néo libéralisation a des effets concrets puissants dans l'action publique marocaine. Plus encore, je me propose d'observer comment ce processus de néolibéralisation en s'hybridant avec les formes d'exercice du pouvoir particulières au Maroc réussit à dépasser certaines des contradictions et incohérences du modèle théorique. Enfin, et ce sera développé également dans les chapitres suivants, l'action publique pour les énergies renouvelables présente des caractéristiques propres ayant un intérêt supplémentaire pour l'étude de ce processus. En effet, nous verrons d'une part, la spécificité de la mise en œuvre de cette politique « environnementale », et d'autre part, celle des partenariats public-privé sur appel d'offres.

### 3.3. Le Roi Soleil héros de la compétitivité : L'encadrement royal du marché

---

Les révolutions arabes ont révélé dans toute l'Afrique du Nord une forte demande de changements politiques de la part des populations. Le Maroc semble avoir résisté, notamment parce que le Roi Mohammed VI y a répondu en lançant une série de mesures sociales et politiques. Ainsi en juillet 2011, le roi a lancé une révision de la Constitution. Fin 2011, le Parti islamiste de la Justice et du Développement est arrivé à la tête du gouvernement après des élections législatives anticipées. Face à l'importance de ces enjeux dans le contexte politique marocain, ce chapitre étudie les modes d'exercice du pouvoir des autorités marocaines à travers de la question des politiques publiques pour l'emploi concernant le plan solaire marocain.

Les politiques de libéralisation et d'investissement au Maroc menées conjointement avec les états étrangers ne permettent pas de considérer que le royaume présente les conditions d'un marché complètement libre. Aussi l'économie Marocaine reste fortement encadrée par le gouvernement et le Roi. S'agit-il d'une libéralisation contrôlée par le Makhzen ? Comment les

États défendent-ils leurs champions nationaux ? Comment les entreprises s'insèrent-elles dans ce marché où l'interpersonnalité des règles de droit prédomine ? Quel rôle le soutien du roi à certaines actions publiques joue-t-il pour les entreprises étrangères ?

Nous verrons dans un premier temps comment la notion de concurrence structure les relations entre les états et les entreprises dans les projets marocains, comment celles-ci s'organisent autour du pouvoir royal. Dans un second temps, nous étudierons la place particulière du roi sur la scène économique marocaine, plus particulièrement dans le secteur des énergies renouvelables. Enfin, nous questionnerons les liens entre le modèle de la « bonne gouvernance » et l'organisation du pouvoir dans la tradition Makhzeniène.

### 3.3.1. L'État et « ses » entreprises à l'heure de la concurrence mondialisée.

Les révolutions dans le monde arabe ont mis en lumière le problème du chômage, notamment des jeunes, mais les questions de l'emploi étaient déjà centrales dans la politique marocaine. Au cours de nos entretiens et observations participantes, la question la plus délicate, mais, également, la plus souvent discutée est celle de la création d'emplois. Derrière les engagements en termes de « développement économique » de tous les acteurs, les objectifs précis en termes d'emploi révèlent toutes les contradictions entre les intérêts des acteurs<sup>232</sup>. Les banques d'aide au développement européennes et internationales s'inscrivent dans l'action publique marocaine (notamment aux côtés de l'État marocain) principalement par le biais des politiques de développement économique. C'est dans ce sens que le chargé de mission à l'énergie de l'AFD légitime sa politique de développement par son impact économique.

*« Concernant, en tout cas, le plan solaire marocain, mis à part le fait de développer une énergie verte, de réduire les gaz à effet de serre, il y a un réel impact sur les équilibres macro-économiques<sup>233</sup> du Maroc. Premièrement, pour la réduction de la dépendance énergétique pour un pays qui ne dispose pas de ressource naturelle comme le Maroc et qui importe 97 % de l'énergie qui est utilisée. C'est quelque chose de formidable que de pouvoir produire soi-même son énergie. Le deuxième point, dans toute la stratégie d'accès aux énergies renouvelables, c'est la création et le développement de l'industrie locale dans ces énergies. C'est important pour créer de l'emploi, de la valeur ajoutée pour le pays et pour impacter le PIB. Cela justifie le projet de développement. » Entretien de M. Sarhi, AFD. 2012*

Cet entretien montre comment les acteurs de l'aide au développement diagnostiquent le lien entre développement économique et développement des capacités énergétiques. Ainsi, ils justifient leur action dans les politiques marocaines, d'une part en raison de la création de

---

<sup>232</sup> Un tableau récapitulant les principaux intérêts des acteurs se trouve en partie 2.4.2  
divergents entre les acteurs participants aux projets de centrales de cette thèse

<sup>233</sup> Souligné par l'auteur.

nouvelles filières pour les énergies renouvelables et d'autre part en raison de l'idée de dépendance entre énergies et activités économiques.

« MGJ : *Quel est l'intérêt des entreprises du Sud pour les marchés nationaux du Sud ?*

*MM : L'intérêt est d'abord économique pour exporter l'énergie et ouvrir un marché aux entreprises de CSP et de PV du Nord, mais rapidement ils se sont aperçus que le financement n'était peut-être pas suffisant, à quel coût l'énergie pouvait être rapatriée, etc., ils ont donc dû penser aux retombées locales et que le projet soit accepté au niveau local pour rendre le projet viable. J'ai eu l'impression lors de la première assemblée générale de DESERTEC que certains industriels sont déconnectés des réalités locales, seul l'eurodéputé qui s'occupe des questions de l'énergie mettait en garde contre le manque de prévision des impacts économique, local et environnemental. » Mozas Morgan, 2012, Entretien semi-directif : Chargé de mission IPAMED, Paris.*

« L'ouverture d'un nouveau marché » est donc l'eldorado des politiques économiques étrangères comme marocaines. En effet, les États sont comme nous l'avons vu les principaux joueurs d'une mondialisation qui met en compétition les économies des pays. Cependant, nous allons voir que pour soutenir leur économie respective, les États oscillent entre instruments politiques de collaboration et de concurrence. Dans le cas décrit plus haut par le chargé de mission français, il montre comment en fonction des modèles économiques le soutien des États sera demandé de manière différente. Dans hypothèse d'un export d'électron les États européens sont sollicités pour payer le surcout de l'énergie renouvelable et rentabilisée le projet, dans l'autre hypothèse celle d'une consommation locale (actuellement mise en place) c'est l'aide au développement économique qui est sollicité (voir prêt de la banque mondiale à l'État marocain pour financer le surcout de l'énergie solaire).

#### ***1.1.1.11 Les relations entre l'État et « ses » entreprises : la question du soutien***

Cependant lorsque l'on regarde dans le détail, chaque acteur a des objectifs opposés. Le président de Masen, M. Bakkoury souhaite être en rupture avec le *dumping* social, c'est-à-dire créer de la valeur ajoutée sur le territoire supposer dépasser les activités ne créant pas d'emplois qualifiée, mais de l'autre côté les entreprises françaises et allemandes garantissent d'importantes créations d'emplois dans leur pays d'origine en gardant entièrement l'ingénierie financière et technique.

Lors des périodes d'observation participante, j'ai assisté à plusieurs réunions entre les industriels et l'acteur public. Bien que Masen et la DIMED soient deux institutions de nature et aux missions très différentes, l'objectif de ces réunions consiste à présenter le potentiel de création de valeur ajoutée sur un territoire national donné. Les acteurs participants à ses réunions ne sont pas forcément concernés directement par les appels d'offres du plan solaire marocain ou méditerranéen. Ces entreprises agissent donc en amont des projets, que cela soit auprès de l'Administration française ou de Masen. À la DIMED, j'ai observé une dizaine de réunions de ce type avec des entreprises du secteur photovoltaïque, ou des interconnexions

électriques ou encore de communication. Les prises de rendez-vous pouvaient être effectuées par l'entreprise ou par l'Administration. Dans les deux cas, les entreprises légitiment explicitement l'intérêt de l'entrevue par un apport d'expertise. Celle-ci peut concerner une technologie dont l'entreprise détient les brevets ou une compétence particulière, ou une expertise sur la gestion et le financement de projet. L'acteur public utilisera les informations obtenues dans ces réunions pour valoriser ou illustrer son action publique dans les colloques, dans les rapports internes ou les publications externes, dans les documents produits pour justifier des activités de l'acteur (rapport annuel, bilan d'action.).

On observe donc une bataille, à coup de présentations PowerPoint munies de graphiques et de schémas, où les différentes phases du « capex »<sup>234</sup> sont décortiquées pour prouver d'un côté comme de l'autre que la valeur ajoutée est créée de ce côté-ci du territoire. Lors des observations participantes, j'ai notamment assisté à une douzaine de réunions entre la DIMED et les entreprises françaises du secteur. Par ailleurs, le fonctionnaire Philippe Lorec auprès duquel j'ai principalement effectué l'observation, avait réalisé lors de son précédent poste à la DGEC du ministère de l'Environnement et en collaboration avec la DG trésor un recensement des besoins des entreprises françaises du secteur des énergies renouvelables à l'export. Cette mission cherchait à vérifier que les projets des entreprises françaises à l'étranger permettaient de créer un fort retour en France. Puisque, dans le cadre du soutien de l'État par l'outil (RPE) réserve pays émergent, les projets à l'étranger doivent contenir une part « française » d'au moins 70%. Dans l'ensemble, il s'agit de prouver que « l'ingénierie financière » permettra de créer X emplois ayant de fortes valeurs ajoutées ou à l'inverse que l'essentiel réside dans la réalisation des tâches de « génie civil » qui sont moins chères à faire-faire au Maroc et ne présentent pas de risque de « délocalisation » en raison du faible coût de la main-d'œuvre. Ces arguments et contre-arguments sont donc adressés aux dirigeants de l'ensemble des pays impliqués dans les projets étudiés dans cette thèse. L'opposition entre les acteurs n'est donc jamais explicite, mais la compétition entre les États à un niveau plus général est présente en filigrane des discussions. Ma position d'observateur dans les différentes institutions m'a permis d'avoir un aperçu privilégié des conflits d'intérêts qui sont fréquemment incorporés aux consensus de la gouvernance. Ces oppositions sont listées dans le « Tableau 4 Tableau relationnel des intérêts des acteurs » du chapitre 2.

Ci-dessous à titre d'illustration, je présente deux pages types des présentations<sup>235</sup> qui sont adressées par exemple aux décideurs politiques français, aux dirigeants de Masen ou de l'Administration marocaine :

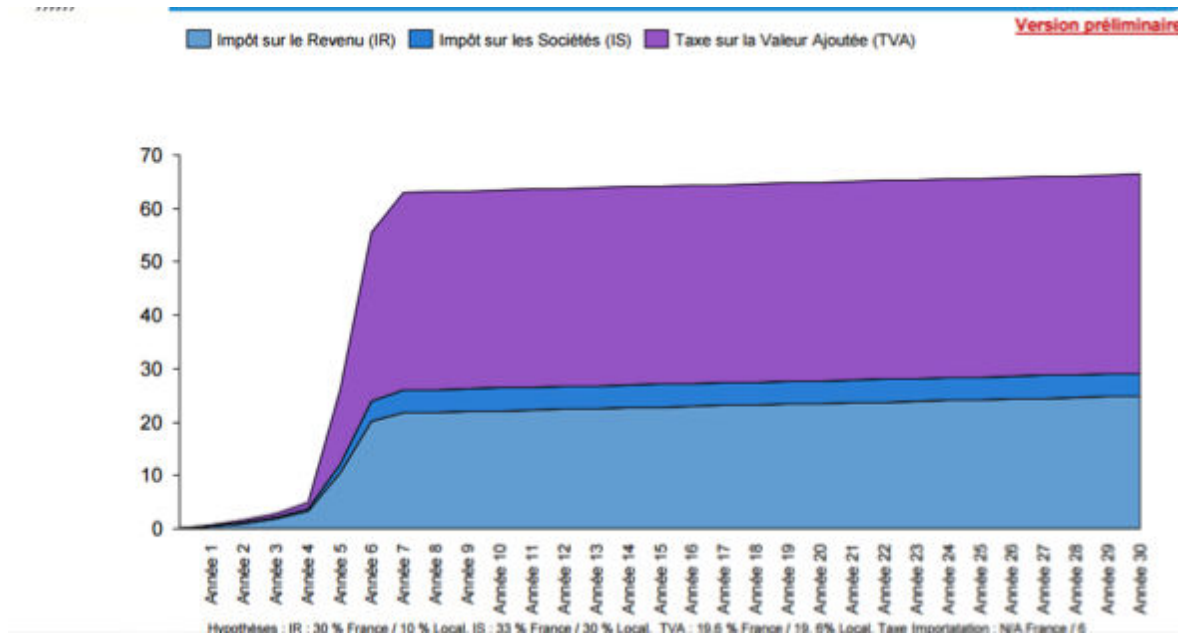
---

<sup>234</sup> Terme utilisé par les acteurs pour désigner l'ensemble des dépenses d'investissement de capital dans le projet d'infrastructure. Le CAPEX (pour "capital expenditure") correspond au total des dépenses d'investissement (corporel et incorporel).

<sup>235</sup> Informations recueillies dans le cadre de mon observation participante, les chiffres sont volontairement masqués, car n'apportent pas d'éléments pour la démonstration et revêtent un caractère confidentiel.

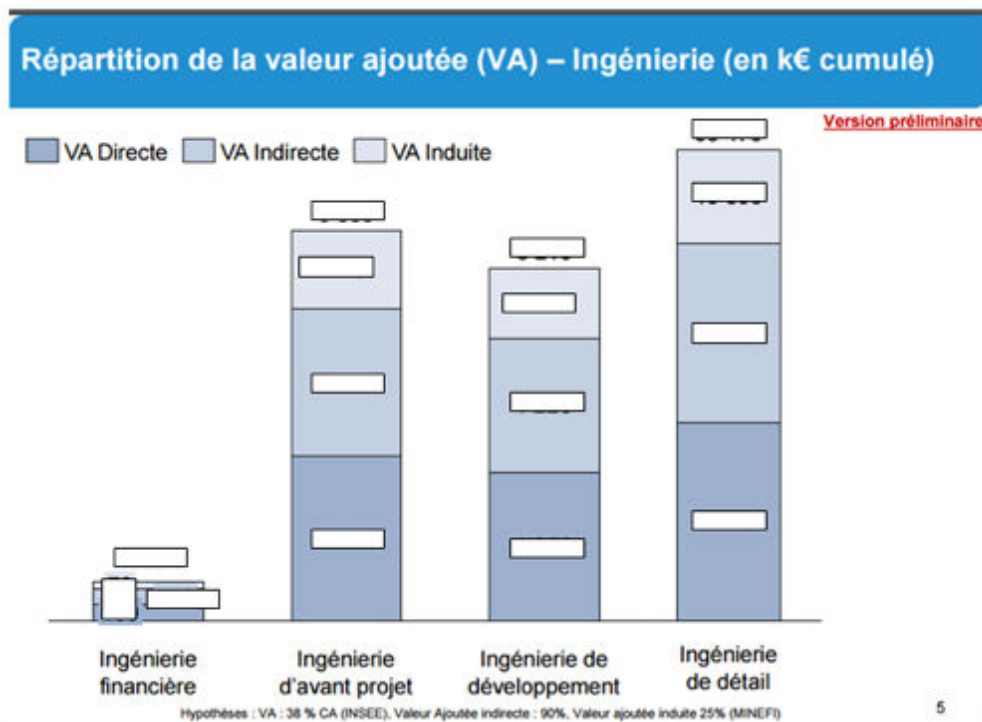


Figure 22 : Exemple de présentation sur les prévisions de revenus pour l'État français lorsqu'une entreprise française réalise un projet solaire au Maroc



Ici, l'objectif de l'entreprise est de montrer aux personnels de l'administration française que les projets à l'étranger ont des retombées fiscales pour l'État français. Dans le second graphique, l'objet est de montrer précisément la valeur ajoutée sur les différentes parties d'un projet. En détaillant l'origine de cette valeur ajoutée, les entreprises construisent une argumentation montrant les bénéfices supposés pour chaque État.

Figure 23 présentations de la répartition de la valeur ajoutée pour l'État d'origine de l'entreprise contractante d'un projet de centrale solaire au Maroc



Afin d'analyser cette relation de soutien de l'État marocain et français à « leurs » entreprises, nous détaillerons un évènement particulier<sup>236</sup> de mon observation participante à la DIMED. Fin mars 2013, la DIMED a organisé (le mot utilisé dans le télégramme diplomatique est « a facilité ») trois jours de rencontres entre les dirigeants de Masen et certains acteurs français. Cette demande est attribuée de façon contradictoire à « Matignon » ou aux dirigeants de Masen, selon les discours et documents.

Mustapha Bakkoury, le président du directoire et Dayae Oudghiri, la conseillère du président (aujourd'hui membre du directoire de Masen) se sont entretenus avec des autorités politiques françaises, des entreprises du secteur solaire, ainsi que différentes banques françaises. M. BAKKOURY est d'une part président du directoire de l'Agence marocaine de l'énergie solaire (Masen) et d'autre part secrétaire général du parti authenticité et modernité (PAM) qui est le premier parti d'opposition à la coalition gouvernementale au Maroc. Ces rencontres se sont déroulées la semaine qui a précédé la visite du Président François Hollande au Maroc. Philippe Lorec et Gilles Pennequin (chargé du développement durable à la DIMED) et moi-même avons accompagné les dirigeants de Masen dans leurs rencontres. Parmi les autorités françaises concernées, nous remarquons que les entrevues se sont réalisées au niveau ministériel et des conseillers à l'Élysée<sup>237</sup>. S'agissant des rendez-vous avec les acteurs privés du secteur solaire et du secteur financier, nous avons assisté à des rencontres au niveau des directeurs généraux<sup>238</sup> ou des représentants des banques et organismes financiers<sup>239</sup>.

Les entretiens étaient centrés sur le besoin de soutien aux projets marocains par l'État français ainsi que sur les questions d'agenda, de recherche et développement ou de mix technologique. À plusieurs reprises, l'accent a été mis sur la compatibilité de ce soutien avec les mécanismes de marché (le type d'aide au développement accordée aux premières centrales marocaines par l'AFD, la BEI, KfW, WB, BAD), c'est-à-dire avec un marché concurrentiel. L'insistance de M. Bakkoury sur ce sujet s'explique par la volonté de mettre en avant l'opportunité pour les entreprises françaises de remporter le marché des centrales solaires au Maroc, et s'inscrit dans une rhétorique générale portée par Masen. La question du soutien étatique est également mobilisée par les entreprises françaises qui appellent à un « soutien politique fort, et notamment avec l'article 9 comme possible élément de différenciation de l'offre française »<sup>240</sup>. Dans ce

---

<sup>236</sup> La particularité de cet évènement dans mon parcours d'observatrice et de chercheuse est décrite dans la note d'observation donnée dans la partie positionnement du chercheur de l'introduction de cette thèse.

<sup>237</sup> Nicole BRICQ ministre du Commerce ; Nicolas HULOT, Envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète ; Marie-Hélène AUBERT, Conseillère pour les négociations internationales climat et environnement du Président de la République ; l'Ambassadeur Serge TELLE, Délégué interministériel à la Méditerranée

<sup>238</sup> M. BAKKOURY en présence de la DIMED et DG trésor, a mené divers entretiens avec Antoine CAHUZAC DG EDF EN et Jérôme PECRESSE vice-PDT ALSTOM ; HELIOTROP Paul BELLAVOINE ; SOLAR REZO Laurent GIRAUD ; SOLAR EUROMED PDG Marc BENMARRAZE ; SOLAIRE DIRECT PDG Thierry LEPERC ; AREVA DURRET Louis-François ; TOTAL Jean-Claude FARINA et Arnaud CHAPERON ; SOITEC José BERIOT ; CNIM PDG Nicolas DMITRIEFF ; GDF SUEZ Denis SIMONNEAU

<sup>239</sup> M. BAKKOURY en présence de la DIMED et DG trésor, a rencontré les représentants des banques françaises suivantes : SOCIÉTÉ GÉNÉRALE ; INFRAMED ; CRÉDIT AGRICOLE ; CENTURIA/WIRE ; HSBC ; Bêtina LAVILLE PricewaterhouseCoopers (PwC)

<sup>240</sup> Note d'observation de la rencontre Mr Bakkoury et Jérôme PECRESSE vice-PDT ALSTOM

contexte, l'article 9 est supposé permettre un « rachat » des électrons produits par les centrales marocaines dans le cadre des accords 20x20x20 de l'Union européenne. De plus, selon le représentant de l'entreprise française, cette aide étant conditionnée à la présence d'entreprises françaises dans les projets de centrales marocaines, cela leur permettrait d'avoir un avantage concurrentiel par rapport aux autres entreprises internationales.

Nous observons donc qu'il se déroule, au cours de ces réunions, une négociation qui a pour objet le soutien étatique aux entreprises privées et aux projets de centrales solaires marocaines. En effet, le soutien étatique est le principal sujet. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une simple demande de soutien adressée aux États, mais d'une véritable discussion. Par exemple, les acteurs économiques et les banques françaises regrettent que la finance concessionnelle soit prépondérante dans les projets de centrales. Certains affirment dans ce sens que l'intervention du financement public par le biais de l'aide au développement ne permet pas aux banques commerciales de s'impliquer. De l'autre côté, M. Bakkoury argumente que ce type de financement des banques d'aide au développement n'est pas un problème puisque :

*« Le soutien de la finance concessionnelle et le processus d'appel d'offres permet de préserver les mécanismes de marché. » Note d'observations des entrevues du 27, 28 et 29 mars 2013 de M. Bakkoury avec les acteurs économiques et les banques françaises<sup>241</sup>.*

Pour conclure, si le soutien étatique et son investissement sont l'objet des attentions, les modalités de ce soutien sont l'objectif des négociations. Nous pouvons nous demander à ce sujet si le véritable destinataire de ces rencontres n'est pas M. Bakkoury, mais plutôt de l'homme considéré comme proche du roi et le président du Parti Authenticité et Modernité ainsi que les représentants de l'Administration française. En effet, au-delà des requêtes d'investissement étatique, il s'agit d'obtenir pour les entreprises du soutien politique des états, notamment au Maroc.

*« le manque de visibilité à long terme sur les politiques de soutien de l'état entraîne des incertitudes et des risques. » Note d'observations des entrevues du 27, 28 et 29 mars 2013 de M. Bakkoury avec les acteurs économiques et les banques françaises.*

Nous reviendrons sur la manière dont le soutien de l'état apparaît comme déterminant dans un contexte de permanente négociation de règles de droit au Maroc<sup>242</sup> et comment celle-ci ne peuvent exister que dans le cadre des politiques soutenues par le roi. La zone d'incertitude évoquée ci-dessus ne peut être compensée que par la certitude du Roi. Ainsi, le soutien personnel du roi, ici sollicité à travers M. Bakkoury est considéré comme contribuant à la sécurité pour les investissements.

Nous observons que ces négociations sont encadrées ou à minima impliquent fortement l'Administration française. Ainsi, en plus de la présence des membres de la délégation interministérielle, des membres de la direction générale du Trésor assistaient aux rendez-vous.

---

<sup>241</sup> M. BAKKOURY en présence de la DIMED et DG trésor, a rencontré les représentants des banques françaises suivantes : SOCIÉTÉ GÉNÉRALE; INFRAMED ; CRÉDIT AGRICOLE; CENTURIA/WIRE ; HSBC ; Bêtina LAVILLE PricewaterhouseCoopers (PwC)

<sup>242</sup> « la loi comme le point d'équilibre entre des enjeux antagoniques, autrement dit comme une norme reflétant l'aboutissement d'un processus de négociations. » p. 30 (Hibou et Tozy 2007)

Nous pouvons donc conclure que derrière des relations qui semblent focalisées sur le monde de l'entreprise, dans un cadre « privé » puisque les réunions avec ces acteurs se sont majoritairement déroulées dans un restaurant du 7<sup>e</sup> arrondissement, il s'agit néanmoins d'une négociation autour du rôle d'investisseur de l'État. Ainsi, davantage qu'un simple facilitateur, l'acteur public est ici intégralement partie prenante d'une négociation à trois. Ces réunions peuvent être comprises comme une façon de rassurer les investisseurs privés grâce à la proximité du Roi du directeur de Masen. Il s'agirait donc de renforcer les relations interpersonnelles avec le Roi pour combler un déficit de règles de droit qui décourageraient les investisseurs. Cependant, il semble que davantage qu'une insécurité réglementaire, ce que cherche à s'assurer les directeurs des entreprises privées, c'est le soutien financier et sur le long terme des deux acteurs publics représentés dans ces réunions.

Un autre exemple illustre ce type d'attentes, à mon arrivée à la Masen, j'ai assisté à une réunion entre toute l'équipe de Masen et deux représentants de SMA<sup>243</sup> et de Belectric deux entreprises du photovoltaïque. Les deux sociétés ont montré leur intérêt par le marché marocain, mais ont insisté sur le besoin de confiance pour travailler au Maroc. En faisant un parallèle avec les ambitions non réalisées algériennes, les représentants ont exprimé leurs incertitudes « je ne sais pas si les ambitions du Maroc sont réalistes ». La négociation avait donc deux axes, la sécurisation de l'investissement avec une ambition de création de marchés garantie et de l'autre côté la création d'usine et d'emplois sur le territoire marocain. Dans cette réunion par exemple, le seuil pour l'implantation d'une usine était estimé à la garantie de la création d'un marché de 500 MW par ans. La proposition de SMA concernait l'implantation du service après-vente de la société, la production au Maroc des transformateurs et l'achat de composant aux fournisseurs locaux.

« Le développement local est une question de confiance » selon le représentant de Bélectric qui montrait l'exemple du revirement de la France sur ces tarifs de rachat et l'augmentation des lourdeurs administratives, crée une instabilité réglementaire qui ne permet pas un climat de confiance. Pour ce dernier les conditions posées par les appels d'offres étaient trop discriminantes notamment pour les garanties bancaires exigées qui auraient évincé 50% des développeurs.

L'une des premières particularités des appels d'offres, c'est qu'il demande aux entreprises de fournir un important travail au moment de la candidature (rédaction des dossiers financiers et techniques des propositions). La seconde particularité, c'est que souvent la rentabilité du projet n'est due qu'au financement public, et non par la rémunération directe par les consommateurs du service a fortiori pour les énergies renouvelables. Les entreprises sont donc obligées de travailler dans ce type de procédure dans un contexte d'incertitude récurrente. Ce type de réunion permet aux acteurs privés de tenter de réduire cette incertitude en cherchant à s'assurer de la volonté des acteurs publics sur le long terme.

---

243 SMA Solar Technology AG « System-, Mess- und Anlagentechnik », la société allemande la plus grosse productrice d'onduleurs au monde pour installations photovoltaïques.

### ***1.1.1.12 La place de la notion de compétitivité dans l'intervention des états lors du soutien de ses entreprises.***

Cette compétition mondialisée a pour objectif d'impliquer les États dans les contrats. Cette implication peut être directement financière à travers des fonds tels que les fonds Réserves Pays émergent (RPE), ou à travers l'investissement public du type de la Caisse des Dépôts et Consignation (CDC), directement dans les sociétés de projets, ou encore sous forme de garantie de l'État du projet ou des sommes empruntées pour le projet. Le soutien peut également être sous forme de cofinancement<sup>244</sup> de l'emploi expatrié avec en France par exemple le « volontariat international en entreprise » (VIE).

La compétitivité ne s'observe pas seulement entre les entreprises pour la captation du soutien de leur État d'origine, elle s'opère également entre les États. En effet, les États soutiennent les entreprises au nom de la compétitivité nationale et sont donc en compétition les uns avec les autres. Cette rhétorique sur la compétitivité est importante, car elle lie la réussite des grosses entreprises aux modes de soutien de l'État. Aussi, j'ai observé des comparaisons entre les différents systèmes de soutien des pays qui légitiment pour les acteurs impliqués le succès des entreprises concernées. Par exemple, j'ai noté à plusieurs reprises que « si les contrats des centrales solaires sont attribués à Acwa Power, c'est parce qu'ils sont aidés par l'État saoudien » ou encore comme l'explique en entretien le PDG d'EDF Énergie Nouvelle Maroc :

*« Il y a une différence par rapport à nous des autres bailleurs multilatéraux comme le Japon dans le soutien à leurs propres industriels nationaux. Par exemple Mitsui, ne gagnerait jamais un projet s'ils n'avaient pas MITI [le gouvernement japonais] derrière eux, c'est pour ça qu'on a travaillé avec eux, mais on préférerait faire ça avec l'AFD. D'autres pays le font [l'aide au développement lié aux intérêts des entreprises], un jour on sera mangé tout cru parce que si Mitsui vient nous voir avec JEPI, c'est parce qu'ils apprennent à faire de l'éolien et, un jour, ils seront nos concurrents, avec des Japonais. » Entretien semi-directif Robert Sébastien, PDG EDF énergie nouvelle Maroc, Casablanca 2014.*

Cet extrait d'entretien est intéressant parce qu'il expose clairement le débat en cours dans l'aide au développement, notamment en France sur « l'aide liée ». Par exemple, le Maroc affiche une politique en faveur d'une préférence pour les entreprises nationales dans la sélection des appels d'offres (tant pour les PPP des centrales solaires que dans le cadre général de la récente Loi sur le PPP). Or, cela n'est pas aussi explicite pour les acteurs publics français. Il y a ainsi une controverse entre les partisans d'une aide liée aux intérêts industriels nationaux à l'image de la politique des banques de développement asiatiques et, dans une certaine mesure, de l'Allemagne et de l'Arabie saoudite, et de l'autre côté, les partisans d'une aide au développement déconnectée des intérêts industriels français, mais justifiée par d'autres critères (égalité homme/femme, développement durable...).

---

<sup>244</sup> Le statut public du V. I.E exonère l'entreprise de toutes charges sociales en France.

Il faut cependant rappeler que ce soutien aux entreprises nationales, ou à leurs intérêts dans des projets à l'étranger, se fait principalement pour renforcer leur compétitivité, avant d'autres critères (impact social, environnemental, rôle identitaire...)

*« P-O Rouaud Usine Nouvelle : Les industriels marocains se plaignent : le sourcing local serait insuffisant dans vos projets... »*

*M. Bakkoury directeur Masen : Écoutez. Il y aura toujours des accès au sourcing, mais sous condition de compétitivité. Il s'agit-là aussi de penser au jour d'après. Il faut être compétitif et si on l'est on peut exporter et si on ne l'est pas, on ne peut pas subventionner des projets qui ne le sont pas. »<sup>245</sup>*

Nous avons vu que la compétitivité est au cœur des politiques de régionalisation du Maroc et elle est pensée comme le principal vecteur de l'émergence économique du Maroc. Or, cette rhétorique s'inscrivant largement dans le dogme néolibéral n'entraîne pas forcément une augmentation de la marge de manœuvre des États. Dès lors, les gouvernements orientent leurs actions au nom de la compétitivité des entreprises nationales et ancrent la plupart de leurs actions dans le cadre du soutien à ces entreprises. Le Maroc s'inscrit donc pleinement dans cette compétition, c'est pour cela que les autorités marocaines ont mis des dispositions particulières dans la sélection des adjudicataires. Nous allons voir que ces dispositions s'accompagnent d'une mise en avant du rôle du Roi Mohamed VI dans l'enjeu industriel des énergies renouvelables.

### 3.3.2. Le rôle du Roi dans le Plan Solaire Marocain

La même année que celle du lancement du Plan Solaire Méditerranéen, le roi Mohamed VI présente le projet marocain de l'énergie solaire au palais des congrès d'Ouarzazate. La cérémonie se déroule en présence de la secrétaire d'État américain, Mme Hillary Clinton, de la ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, Mme Amina Benkhadra, du Premier ministre, des conseillers de SM le Roi, des présidents des deux chambres du parlement, des membres du gouvernement, de représentants d'organisations internationales et d'organismes de coopération bilatérale. Le Maroc lance donc son plan solaire dans une dynamique de libéralisation du secteur de l'énergie et reprend les grandes lignes du Plan Solaire Méditerranéen sur les modes de régulation. Le plan est principalement légitimé par son aspect volontariste, présenté comme mené par la figure charismatique du Roi, ainsi que par l'État, perçu dans ce cas, comme un État dirigiste. Le projet est alors présenté comme un projet « très ambitieux » (Gharbaoui et Zejly 2014). C'est l'un des projets où l'implication du Roi Mohamed VI est considérée comme parmi les plus importantes. Cet interventionnisme contribue-t-il à assurer la légitimité de la monarchie sur la scène mondiale ? La figure de

---

<sup>245</sup> ROUAUD Pierre Olivier, 2016, « “Comment le Maroc va développer 12GW en renouvelables d'ici à 2030”, selon Mustapha Bakkoury, président de Masen - L'Usine Maroc », [usinenouvelle.com/](http://usinenouvelle.com/), 25 octobre 2016.

l'entrepreneur éclairée permet-elle de légitimer l'omniprésence des entreprises royales dans l'économie marocaine ?

*« À l'origine de Masen, un dessein Royal » (Masen 2016)*

De fait, le roi est présenté comme le principal initiateur des centrales solaires. En effet, en tant que plus haut décideur de l'État, la responsabilité du projet pèse davantage sur le roi que sur le gouvernement. Nous avons vu que l'alternance de gouvernement n'a nullement remis en cause le plan solaire marocain. Cette volonté royale est donc expliquée par plusieurs raisons : le rôle du roi dans l'économie Marocaine et sa volonté d'inscrire le pays dans l'innovation environnementale et technologique. Aussi, l'action du roi est autant un positionnement au niveau national qu'au niveau international, comme l'évoque le Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc dans un discours :

*« La forte impulsion donnée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, dans Sa déclaration lors de la COP21 à Paris en décembre 2015, pour porter la part des énergies renouvelables dans la puissance électrique installée de 42 % prévue en 2020, à 52 % à l'horizon 2030, permettra au Maroc d'avancer à grands pas dans sa transition énergétique. » (AMARA 2016)*

**Figure 24 Photo d'illustration de l'article « Énergies renouvelables : Mohammed VI, le roi Soleil »**



Source : (Gharbaoui et Zejly 2014)

Dans les articles de presse marocains, le roi Mohamed VI est présenté comme le « Roi Soleil » à propos de son action désignée comme un « chantier de règne » (Gharbaoui et Zejly 2014). Cette personnification s'explique notamment par la place spéciale du roi dans l'économie

marocaine<sup>246</sup>. En effet, le roi Mohamed VI est, au travers de ses différentes holdings, le premier investisseur du Maroc. La fortune privée du Roi lui permet via ses entreprises de contrôler plusieurs secteurs clés de l'économie marocaine. La principale entreprise marocaine du secteur des énergies renouvelables est NAREVA, filiale du groupe royal la SNI. Les premiers projets de cette entreprise ont été les projets éoliens complètement privés rendus possibles depuis la loi 13-09. Commencés en décembre 2011, les deux parcs éoliens, situés à Akhfennir et Fom El Oued, produisent de l'électricité vendue directement aux clients finaux (Lafarge Maroc, Samir, OCP, Air Liquide, Sonasid...). L'ensemble des trois sites dispose d'une capacité totale de 200 MW. De plus, Nareva participe aux appels à projets du programme intégré des énergies renouvelables en s'associant à des consortiums composés de grands groupes internationaux. Tout d'abord, Nareva remporte avec GDF SUEZ l'appel d'offres du partenariat public-privé pour Tarfaya de 300 MW. Après JLEC, EET et CED le projet éolien Tarfaya est, donc, le 4e partenariat public/privé (PPP) dans le secteur de l'énergie électrique au Maroc. En 2015, Nareva remporte aux côtés de Siemens et ENEL, l'appel d'offres pour le partenariat de construction, financement et exploitation des cinq parcs éoliens du plan éolien marocain. Dans ce type de contrat comme dans les centrales solaires, le coût de l'investissement est déterminant. C'est donc à ce niveau que la concurrence pour les appels d'offres a été la plus intense.

*« Le secteur est d'autant plus difficile que la concurrence se joue au niveau du prix du kWh. Preuve en est la proposition tarifaire au dernier appel d'offres relatif au marché de 850 MW lancés par l'ONEE : le consortium Nareva, ENEL Green Power et Siemens Wind Power a soumis un tarif de 30 cts/kWh. » (Ibid.)*

La SNI, à travers sa filiale Nareva, confirme son rôle d'investisseur déterminant dans le paysage économique marocain. Ce qui est d'autant plus significatif c'est que le roi, au travers de ses entreprises, montre un succès et un pouvoir économique qui restent cependant conformes et compatibles avec les règles de concurrence et le processus de néolibéralisation.

### 3.3.3. La tradition makhzénienne dans l'action publique.

L'action publique permet donc comme nous l'avons vu d'intégrer d'autres acteurs que l'État et son administration à la construction des politiques publiques. Nous avons vu le rôle des acteurs étrangers dans le Plan Solaire Marocain. L'action publique se révèle aussi un moyen d'intégration d'acteurs spécifique au niveau national. Dès lors la gouvernance de l'action publique doit être examinée dans sa capacité à distribuer où redistribuer le pouvoir au niveau national. En effet, en suivant rigoureusement les prescriptions de la Banque Mondiale, l'État marocain a créé une agence sous forme de société anonyme à capitaux publics, la Masen. Cette agence répondant à toutes les exigences de la bonne gouvernance est dirigée par Mustafa

---

<sup>246</sup> Maroc « le système d'interdépendances complexes, au centre duquel le Palais et les grands groupes monopolisent, non sans conflit, une part essentielle des ressources, mais aussi des moyens de contrôle et de décision » (Catusse 2014)



Bakkoury, le président du parti Authenticité et modernité (PAM). Nous notons donc que dans ce cas qu'il y a une adaptation des recommandations de « bonne gouvernance » des organisations internationales pour l'insertion d'une certaine société civile dans la gestion de l'action publique. Or, la société civile sélectionnée est surtout l'élite politique. Les notions d'action publique et de gouvernementalité sont utiles pour comprendre comment les structures de pouvoir ont évolué au Maroc dans un contexte de transformations globales des modes d'actions de l'État.

*« Ce nouveau mode global de gestion indirecte faisant de plus en plus appel au privé prend des significations différentes selon les pays et selon les régions, en fonction de l'histoire de chaque État, de chaque société et des relations spécifiques entre État et société. Les situations actuelles, pour homogènes qu'elles paraissent, n'ont de sens que par rapport au passé et aux futurs possibles de chacune des sociétés dans lesquelles elles se situent. Ce mode de gouvernement indirect privé et cette décharge ne sont, en effet, pas nouveaux ; ils constituent des pratiques fort courantes dans l'histoire africaine, comme ailleurs, à l'instar de ce qu'ont montré les sinologues, mais aussi les spécialistes du Maroc et de sa gouvernementalité makhzénienne » P14 (Hibou 1999).*

Ce mode de gouvernement par la gestion de l'action publique, en renforçant la place des acteurs privés, s'est intensifié tout au long de la mise en œuvre des projets d'énergies renouvelables. Par exemple, la Masens'est vu accordé un élargissement de ses prérogatives aux énergies éoliennes au détriment de l'administration (le ministère et l'ONEE). Ceci, principalement parce que les modes de gestion du secteur solaire par Masen passent exclusivement par les partenariats public-privé. L'agence présidée par M. Bakkoury aurait été transformée en « géant » par l'État. Si ces prérogatives sont attribuées par le Roi Mohamed VI, cela ne suffit pas à affirmer que la politique de développement significatif des énergies renouvelables est simplement l'une des formes d'exercice makhzénienne du pouvoir. En effet, les injonctions de la bonne gouvernance au « consensus » et à la « modernisation » sont déterminantes<sup>247</sup> dans la transformation des modes d'exercices du pouvoir. Afin de clarifier mon interprétation du terme Makhzen et dans un souci de ne pas paraphraser abusivement les auteurs ayant travaillé sur le sujet, je reprends la définition de la géographe S. Planel :

*« Le terme de Makhzen est un terme politique et géographique à la fois : il désigne une forme de pouvoir. Le Makhzen est une puissance centralisatrice qui se fonde sur un réseau complexe d'administration indirecte. Cette forme réticulaire permet d'assurer le contrôle d'un espace le plus vaste possible aux moyens de ramifications sociales, d'allégeances et d'alliances diverses. Historiquement c'est par ce biais que le Maroc contemporain s'est construit. Aujourd'hui, ce mode de gouvernement anime encore certains organes du pouvoir marocain. La relation entre État et makhzen demeure intime et complexe. » (Planel 2009)*

L'exercice du pouvoir makhzénien fonctionne par « emboîtement » en se basant sur des relais et des alliances. Or, l'on assiste à une transformation des modes d'action de l'État et à un

---

<sup>247</sup> Le rôle des recommandations des acteurs étrangers est exposé en détail en partie I de cette thèse.

glissement d'une vision stato-centrées des politiques publiques à une vision multi-acteurs de l'action publique. Dans ce cadre, l'État n'est plus le seul acteur, il devient un acteur parmi les autres, mais pas n'importe quel acteur<sup>248</sup>. Traditionnellement dans le Makhzen, tout comme dans les relations de pouvoir que donnent à voir les projets de centrales solaires, le contrôle du développement national passe par la gestion des relations entre ces acteurs. Aussi, on peut considérer que les acteurs intervenant dans l'action publique au nom des principes de bonne gouvernance, et non plus uniquement, dans le cadre du Makhzen, participent à la continuité de ce système. Ainsi, les banques de développement, les experts, les consultants et les entreprises participantes à décision politique agissent dans le cadre d'une alliance avec l'État qui renouvelle le Makhzen.

### 3.4. Conclusion chapitre III

---

Nous avons vu dans ce chapitre que l'émergence économique du Maroc doit se comprendre au regard des notions de concurrence et de compétitivité. Cette partie participe donc à une réflexion générale sur les rhétoriques et argumentaires véhiculés par l'action publique de développement des énergies renouvelables au Maroc menée ici par des acteurs étrangers<sup>249</sup>. En effet, le paradigme de la compétitivité dans l'optique d'une insertion dans l'économie mondialisée est au cœur du positionnement politique de l'État marocain. Or, les modalités de cette insertion ont des conséquences sur les marges de manœuvre de l'État. Les économistes du développement nous rappellent que les petits « pays émergents » ne peuvent se soustraire ou s'opposer à la norme externe des principaux promoteurs de l'économie mondialisée. Ces pays sont également tributaires d'autres facteurs de vulnérabilité tels que la taille du marché, dans le cas du Maroc, qui est bien plus réduite que celle des BRIC. En définitive, pour ces auteurs, les « pays émergents » sont donc appelés à arbitrer entre contraintes externes et contraintes démocratiques. Les politiques de réforme de l'État, engagées depuis plus de deux décennies au Maroc, doivent se comprendre comme un arbitrage entre les demandes des populations civiles et les normes externes imposées par les nouveaux acteurs participant à l'action publique. En ce sens, l'État marocain fait preuve d'un activisme intense pour l'attraction des capitaux étrangers qui passe principalement par des exonérations fiscales et douanières ainsi que par la subvention des dépenses liées à l'investissement. Les relations commerciales du Maroc semblent centrées sur les pays qui font le plus d'investissement. Le statut « avancé » avec l'Europe et les relations de soutien des politiques énergétiques par l'Arabie saoudite sont donc au cœur des politiques d'investissement.

Dans la lignée des politiques publiques en faveur de la compétitivité et la concurrence, la décentralisation fait partie des recommandations de « bonne gouvernance », d'incitation à la

---

<sup>248</sup>Sabine Planel le formule ainsi : «acteur parmi d'autres, l'état n'est pas un acteur comme les autres.» (Planel 2009)

<sup>249</sup> Les chapitres I et II de cette thèse exposent les différents instruments euro-méditerranéens et internationaux de promotion des politiques dites de « libéralisation » : privatisation, libre concurrence, attraction de l'investissement privé.

« démocratie participative ». Or, au Maroc, le pouvoir reste profondément centralisé malgré les annonces de décentralisation ou de réforme des régions. Ainsi, l'ensemble des politiques publiques qui touchent à l'organisation du territoire sont pensées au travers des notions de compétitivité dans l'idée d'une « geography of capital » (Harvey 2001) qui se concentrerait sur la localisation des opportunités d'investissement. L'aide au développement et les politiques pour les énergies renouvelables sont avant tout légitimées comme des politiques de développement économique. Sur ce point, on observe une cristallisation des conflits d'intérêts entre les différents acteurs impliqués dans l'action publique. Les différentes banques de développement, les gouvernements, les dirigeants d'agences publiques, les dirigeants d'entreprises interprètent différemment l'ambition de développement économique et cherchent à participer au maximum à l'action publique.

Au sommet, le Roi se positionne comme chef de l'action publique en mettant en avant un volontarisme politique fort. Les dispositions spécifiques du Maroc pour les PPP et le gigantisme des centrales solaires et éoliennes sont autant de marqueurs de « l'investissement » du roi. Par ailleurs, avec sa filiale Nareva, le roi s'investit également au sens propre et renforce son image de souverain-businessman. On remarque également que le système du makhzen semble se renouveler en s'adaptant aux injonctions d'insertion dans la compétition mondialisée et à la transformation des modes d'actions de l'État. Les alliances qui se forment autour du pouvoir centralisé sont liées par une rhétorique commune. Les agences publiques, les entreprises, les banques de développement agissent comme des relais du pouvoir royal diffusant cette rationalité commune issue du monde de l'entreprise et du marché. Les relais et les alliances ne sont pas, ici, soumis à un exercice du pouvoir coercitif, mais s'imposent au travers d'un ensemble de formalités, de dispositifs et d'outils de gestion de l'action publique dont la forme du contrat de partenariat public-privé semble la plus efficace pour diffuser la rationalité dominante. C'est pourquoi, dans le chapitre qui suit, nous allons étudier la relation de synergie entre la forme du contrat PPP et les politiques de développement durable dans la transformation des modes d'actions de l'État.

Autrement dit, le Maroc semble s'inscrire dans un processus de néolibéralisation contrôlée sous l'effet des deux dynamiques conjuguées que nous venons d'étudier : premièrement, la promotion de la compétitivité par les acteurs étrangers, et deuxièmement, l'action particulière du roi Mohammed VI dans l'économie.

En définitive, l'ouverture réduite au capital des sociétés, la non-convertibilité des devises ajoutées au rôle prépondérant des entreprises publiques comme l'OCP ne permettent pas de considérer que le Maroc est un état néolibéral. Cependant, nous observons, à travers l'analyse des projets solaires et les rhétoriques utilisées par les acteurs impliqués, un processus de néolibéralisation. C'est un mode de néolibéralisation particulière qui ne correspond pas à une ouverture des capitaux de façon massive, mais dans un premier temps à une transformation des pratiques. Cela permet d'amorcer un phénomène de titrisation comme nous le verrons dans le dernier chapitre, en laissant la main à l'État. Ce processus de néolibéralisation semble renforcer l'État et la structure du pouvoir spécifique au Maroc. Nous avons vu comment ce mode d'ouverture de l'économie est intimement lié à l'utilisation massive des notions de concurrence et de compétitivité dans les discours et les instruments de l'aide au développement. L'État

marocain renforce son insertion dans l'économie mondialisée en devenant un partenaire privilégié auprès des bailleurs de fonds et des grands groupes. Nous verrons néanmoins dans le chapitre VI comment ce renforcement n'est pas forcément synonyme d'augmentation des marges de manœuvre politiques de l'Etat dans les partenariats public-privé. Enfin, l'étude de la politique marocaine d'attraction des investissements étrangers a permis dans une certaine mesure comprendre l'exercice du pouvoir dans le royaume. En effet, cela apparaît comme une façon de capter des ressources externes afin de les orienter et donc d'en contrôler les impacts dans une tradition markhzenienne.



---

# Conclusion partie I : La promotion de l'investissement privé et les choix de finalités dans le cadre d'une bureaucratisation néolibérale donnent une place centrale au capital dans la construction des politiques publiques.

---

Nous avons donc vu que le modèle de l'action publique impliquant des entreprises et consultants s'est rapidement généralisée au Maroc, dans un contexte sectoriel et politique propice à l'argumentaire développé par les promoteurs de la rationalité et de l'investissement des acteurs privés dans la dynamique du Plan Solaire Méditerranéen. Nous avons également constaté comment l'aide au développement et la promotion de l'initiative privée, dans notre cas d'étude, sont intrinsèquement liées par l'assistance technique, les documents cadres, les recommandations d'études et les conditions des prêts.

D'autre part, j'ai montré que les stratégies industrielles multi-États initiées par l'UE en termes de développement des énergies renouvelables en Méditerranée n'ont pas rencontré les résultats espérés : Même si les entreprises allemandes et espagnoles ont obtenu une grande partie des contrats de sous-traitance, il s'avère qu'aucun pays européen n'a remporté l'appel d'offres pour la réalisation de la centrale d'Ouarzazate. Pourtant, leurs agences de développement et leurs administrations s'étaient lourdement impliquées financièrement. Le Master Plan du *PSM*, présenté comme un ambitieux chantier de cohésion méditerranéenne autour de l'énergie, s'est heurté aux divergences nationales entre pays européens. Ce manque de coordination est confronté en parallèle à l'arrivée de nouveaux géants sur le marché des énergies renouvelables méditerranéennes, dont les entreprises des pays du Golfe.

J'en conclus qu'il existe un *gap*<sup>250</sup>, une contradiction, entre la promotion d'une gouvernance laissée aux mains du marché<sup>251</sup> et l'objet de cette gouvernance, à savoir la production d'énergies renouvelables non rentables sans l'intervention et la subvention de l'État.

---

<sup>250</sup> Précisément, il existerait un « gap » entre le prix du marché des énergies renouvelables et son coût de production comme l'on peut le voir dans le schéma sur le financement de l'écart de Philip Lorec en annexe III. Dans ce schéma, l'écart est comblé en grande partie par le financement public. Aussi, cet écart propre à l'énergie renouvelable, fait écho à un écart plus général entre la promotion de l'investissement privé par les PPP et le financement massifs de ceux-ci par le public.

<sup>251</sup> cf. annexe IV extraite des scénarios de gouvernance du rapport français sur le PSM (LAFFITTE Michel et al. 2009)

Dans la première partie de cette thèse, j'ai démontré que cette dynamique de promotion de l'acteur privé et la transformation de l'action publique sous l'effet de la « gouvernance » ne consiste pas contrairement à l'idéal libéral à un « retrait de l'État », mais conduit bien plus à une affirmation de l'État sous des modes différenciés. Dans ce sens, la gouvernance et le développement durable contribuent à légitimer les actions de l'État.

*« Une seconde série de facteurs va expliquer comment la décision publique s'est complexifiée en incorporant de nouvelles et puissantes références stratégiques : celles des biens publics et de leur absolue nécessité pour asseoir une stratégie crédible de développement, non seulement pour les populations, mais aussi pour les investisseurs privés, les bailleurs et pour affirmer la légitimité même des États. Référence aussi montante à la soutenabilité du développement qui, peu à peu, fait son chemin non pas comme une ardente obligation environnementaliste, mais à cause des enjeux sociétaux et économiques qu'elle représente : un environnement dégradé, ce sont des ressources naturelles perdues, des aménités gaspillées, des charges à assumer pour l'avenir immédiat et lointain. La notion de capital naturel, sa gestion, sa reproduction commencent à être intériorisées dans ces contextes en émergence. » C. Miras (2009).*

L'étude sociologique des politiques de développement et de la gouvernance au Maroc permet de prendre en compte les particularités de l'État marocain, qui est une monarchie où l'état centralisé a une habitude de gouvernance pyramidale et un mode de régulation autoritaire. Ainsi, C.Miras se demande :

*« Comment caractériser cette réalité composite, mais verticale de la décision publique, centralisée autour d'un pouvoir de gouvernement, mais éclatée par projet, sur des territoires gérés de façon déconcentrée ou décentralisée ? ». P C.Miras (2009)*

C'est donc dans un contexte particulier de centralisation du pouvoir et d'action publique « éclatée » que la dynamique normative de la gouvernance s'est insérée dans les politiques publiques marocaines. J'observe donc l'émergence de nouveaux acteurs et d'instances de décision, ainsi que l'apparition de nouvelles contraintes éthiques et environnementales.

*« Une dynamique normative a tenté de prendre pied dans les nations organisées autour d'un État historiquement fort et économiquement en transition. Une première série de facteurs a concouru néanmoins à une pénétration de dispositifs multi acteurs [...]. D'abord des échecs des politiques publiques d'états providentiels à l'extrême et rendus obèses par une patrimonialisation irrépressible et économiquement insoutenable, le tout soumis, dès les années 1980, aux coups de boutoir de ce qu'allait devenir le consensus de Washington. Ensuite, la conditionnalité de l'aide, les connivences idéologiques de certains relais locaux et les conséquences directes de politiques de reformatage de ces États ont conduit à promouvoir l'émergence de nouveaux acteurs : les collectivités locales avec la décentralisation, les opérations privées avec les partenariats "public-privé". » C.Miras (2009)*

En effet, le Plan Solaire Marocain est un moyen pour l'État de montrer la crédibilité de sa stratégie de développement. Comme on la photo ci-après, tirée d'un « tweet » de l'acteur L. Dicaprio (qui n'est pas anecdotique, puisque le « tweet » est récupéré ensuite officiellement par Masen) le Plan Solaire Marocain est aussi une opération de communication pour L'État marocain. C'est un moyen d'asseoir son autorité au niveau national et régional au même titre que le PSM est un moyen pour la France de perpétuer son influence<sup>252</sup>.

Figure 25 Outils de communication de Masen



Notamment à travers une politique d'affichage du « Maroc Vert » comme mode d'insertion du Maroc dans l'économie mondialisée. On peut aussi regarder comment le Maroc met en scène sa

---

<sup>252</sup> « Quel est l'intérêt de la France de développer ce projet ? CH : Je pense que c'est lié à l'influence de la France » C. Hullot ADETEF entretien 2012



politique énergétique sur la scène internationale dès les débuts du Plan Solaire Marocain, avec l'accueil de l'avion Solar Impulse<sup>253</sup> à Ouarzazate, ou encore la COP 22<sup>254</sup> à Marrakech.

---

<sup>253</sup> Je retiens par exemple la médiatisation du vol Solar Impulse (le premier avion solaire) jusqu'à Ouarzazate, un événement organisé par MASEN. Je relève, la notion de grandeur donnée à de tels événements dans le Communiqué de presse de MASEN du 25 mai 2012 « sous le Haut Patronage de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que dieu l'assiste, le Maroc s'apprête à accueillir d'ici fin mai le premier vol intercontinental de SolarImpulse, cet événement historique est conjointement organisé par MASEN et SolarImpulse. Il soutient, à l'occasion, le début des travaux de construction du complexe solaire d'Ouarzazate, dont la première centrale constituera la plus grande installation thermo solaire jamais construite à ce jour dans le monde ».

« Moustafa Bakkoury, Président du directoire de Masen, a déclaré à cette occasion qu'en accueillant le premier vol intercontinental, le Maroc adresse, de nouveau, un signal fort au niveau mondial, quant à sa détermination à faire des énergies renouvelables l'un de ses axes prioritaires...»

<sup>254</sup> En chapitre 6 je montre le rôle de la COP 22 comme vecteur de la financiarisation.

---

## Partie : II- La contractualisation, un nouveau mode d'action publique pour l'aide au développement

---

Dans la première partie, nous avons vu comment l'action publique du développement des énergies renouvelables au Maroc est construite autant par les acteurs privés que publics. Ce sont la France et l'Allemagne qui mettent principalement à l'agenda la production de l'énergie solaire au Maroc. J'ai donc analysé les différents instruments de ces deux pays et de l'Union Européenne dans le secteur. C'est-à-dire que nous avons étudié en détail le rôle de chacun des acteurs dans la construction de ce secteur et des relations de pouvoir qui se jouent sur les projets solaires marocains. J'ai pu ainsi en déduire les intérêts et les représentations principales qui s'imposent dans ce secteur. Il en ressort que l'implication de l'acteur privé est au centre des instruments politiques mis en œuvre par les acteurs étrangers. Aussi, dans cette seconde partie, nous regarderons en détails comment cette relation se formalise au Maroc et comment la contractualisation dans le Partenariat Public-Privé (PPP) est porteuse de modes de gouvernance particuliers.

Dans un premier temps, je proposerai une rapide analyse du contexte historique de la relation public-privé au Maroc, ensuite, je montrerai la place de ce type de relation dans le secteur de l'énergie et enfin nous regarderons quels sont les choix techniques et juridiques qui sont confirmés par la construction des premières centrales solaires. Précédemment, j'ai montré comment les choix de technologie entraînent des choix politiques. Or, dans cette seconde partie, je m'attacherai à démontrer comment le choix d'un type de contrat, d'un type de mode de financement, sont également des choix politiques. Ces choix déterminent pour plusieurs années l'allocation des recettes de l'État, ils impliquent un choix dans l'attribution de rôles et de responsabilité à l'État et enfin des choix qui vont profondément jouer sur la capacité et les moyens d'action de l'État. En d'autres mots, le type de contractualisation dans un secteur aussi stratégique que l'énergie ne peut être considéré comme purement technique, puisqu'il préfigure une certaine vision de l'organisation de la société marocaine. L'appropriation de ce mode particulier de contractualisation de l'action publique par l'Etat marocain est porteuse d'une nouvelle organisation des rapports public-privé. Je me consacrerai dans cette partie à l'observation de ce processus que l'on retrouve dans le cas des contrats PPP au Maroc. Je questionnerai l'impact du contrat dans la capacité de l'Etat à centraliser le pouvoir tout en mettant à contribution des acteurs tels que les bailleurs de fonds européens pour le financement des PPP. Dans le chapitre IV, je montrerai comment le recours au PPP découle d'une expérience de privatisation dans le secteur des énergies au Maroc et distinguerai la place spécifique des énergies renouvelables dans l'élargissement de ce modèle à tous les secteurs.

Dans le chapitre V à partir de l'étude de cas du contrat et du processus d'appel d'offre, je développerai, d'une manière plus technique, le financement et le contrat de la première centrale.

J'expliquerai en quoi l'utilisation des modalités du PPP (contrat global, appel d'offre international...) est l'endroit où se jouent les principaux enjeux de l'action publique.

Enfin, j'expliquerai dans le chapitre VI comment le contrat de PPP pose des problèmes en termes de cohérence de l'action publique, que l'on peut mettre en lumière par une analyse sociologique des PPP. Il s'agit de révéler les enjeux sous-jacents aux choix « techniques » dans la contractualisation de relation publique-privée.

---

## 4. Chapitre IV : les énergies renouvelables et les PPP au Maroc : l'histoire d'un mariage au sommet de l'État.

---

Les partenariats public-privé sont présentés comme un élément structurant des politiques énergétiques du Maroc comme dans les pays de l'Union européenne notamment en France. Certains auteurs considèrent que les partenariats public-privé (PPP) font partie de la tradition française et les font remonter jusqu'au Moyen Âge (Bensaid et Marty, 2013). Or, des travaux pionniers sur cette question (Galès 1995) montrent au contraire que la supériorité du privé n'a pas toujours été la vision dominante. En effet, le dirigisme économique français ou « l'économie de financement administré » de l'après-guerre ne laisse que peu de place aux PPP. Aussi, Patrick Le Galès percevait dès 1995<sup>255</sup> deux facteurs idéologiques expliquant l'émergence des PPP en France : le déclin de l'idéologie collectiviste et la diffusion de la vision néolibérale. Pour Le Galès, les PPP s'imposent donc comme une rupture face aux limites de l'État au moyen du flou existant autour de cette notion de partenariat. Ces questionnements sont pertinents pour l'étude des politiques d'aide au développement, à fortiori en les croisant avec les approches de sociologie économique et de socio-anthropologie ayant largement discuté des dynamiques telle que la notion de gouvernance.<sup>256</sup> Patrick Le Galès montre que le concept de partenariat questionne directement le rôle de l'État et l'enchevêtrement entre « public » et « privé »<sup>257</sup> (Hibou 2013b).

*« Que reste-t-il de la sphère publique et comment rendre intelligibles les imbrications multiples entre public et privé ? Si le partenariat est si souvent invoqué, c'est parce que l'État est devenu plus fragmenté, que la société est devenue plus compliquée (densification d'acteurs organisés dans la vie politique et sociale) et que des changements externes comme la "crise économique" ou la tendance à la "globalisation" sont venus perturber son fonctionnement. Le partenariat s'inscrit alors dans une problématique du gouvernement ou de la gouvernance. » p 56 (Galès 1995)*

---

<sup>255</sup> En 1995, la délégation de service public est une forme de PPP. Il n'y a donc rien de nouveau sur le plan contractuel à cette date. Ce n'est qu'en 2004 que vont apparaître les contrats de partenariat désignés comme « nouveaux PPP ».

<sup>256</sup> (Baron et Belarbi 2010; Cartier-Bresson 2009; Moisseron 2009b; Lascoumes et Le Galès 2004b; Atlani-Duault 2005b; Lautier Bruno 2010; Cartier-Bresson, Destremau et Lautier 2010; Lavigne Delville 1998a; Bruno 2013)

<sup>257</sup> Cet enchevêtrement entre les deux sphères public et privé produit un cadre normatif et la définition de nouvelles règles du jeu particulière à la bureaucratie néolibérale selon Béatrice Hibou.

Pourquoi les PPP sont-ils promus ? Que trouvons-nous de nouveau dans les PPP par rapport à la délégation de service public ? Que changent-ils dans les pratiques de l'État ? Dans ce chapitre, nous allons examiner les raisons de leur utilisation selon les praticiens et les promoteurs des PPP, tout en observant ce que cela implique pour les institutions marocaines du secteur des énergies renouvelables.

Pour cela, il convient dans un premier temps de saisir « l'objet » PPP : comment les acteurs définissent-ils les PPP en général ? Il ne s'agira pas ici de faire un résumé des manuels juridiques sur ce type de contrat, mais de comprendre comment les PPP fonctionnent par rapport aux questions de l'investissement et de la dette publique dans l'aide au développement. Dans un second temps, nous nous concentrerons sur la situation marocaine. Les PPP ne sont pas totalement nouveaux et certaines de leurs caractéristiques se retrouvent dans l'histoire économique marocaine. Nous regarderons alors comment le terme et le concept émergent au Maroc et comment ils sont formalisés depuis les années 2010. La création du nouveau secteur des énergies renouvelables au Maroc a modifié les modes d'intervention de l'État, notamment au moyen du PPP. C'est pourquoi nous examinerons les transformations institutionnelles liées à cette émergence.

## 4.1. Les PPP, une nouvelle forme de relations entre le public et le privé ?

---

### 4.1.1. Les PPP, l'héritage de Mme Thatcher.

*« La nouvelle vision du concept du service public » (Lafitte et Schlachter 2006)<sup>258</sup>.*

L'étude des partenariats public-privé pose plusieurs questions sur la relation entre intérêts privés et intérêts publics. Dans cette partie de la thèse, ce sont plus précisément les transformations du rôle du secteur privé qui sont examinées dans les politiques énergétiques ou dans l'aide au développement. Cependant, c'est un objet technique difficilement identifiable et trop large pour constituer un objet de recherche. C'est pourquoi il est utile d'examiner quelle en est la portée heuristique et de comprendre quelles sont les finalités politiques adossées à ce type de contrat en fonction des contextes géographiques et historiques.

*« [le partenariat public-privé est un] terme fourre-tout à la mode et porteur d'une forte charge idéologique, le plus souvent normative (comment contester l'intérêt d'un "partenariat" entre des mondes opposés et peu habitués ou peu enclins à coopérer ?). Cette confusion rend difficile l'étude lucide des PPP. La dimension politique et polémique de l'objet tient pour partie à, et se trouve renforcée par, la puissance du*

---

<sup>258</sup> L'un des auteurs français référents sur les PPP est inspecteur général des finances. Il est également coauteur du premier et principal rapport français sur le financement du Plan Solaire Méditerranéen.

*terme PPP et bien souvent par son usage délibéré à des fins de communication, dans le but de créer du consensus mobilisateur voire de neutraliser les clivages politiques » p 18 (Deffontaines 2013).*

Le premier travail de la recherche sur l'objet PPP est dès lors de délimiter de la façon la plus précise possible les différentes interprétations et utilisations de cet objet juridique, technique et politique.

Le concept anglo-saxon *Private Finance Initiative (PFI)*, à la base des PPP, est né en 1992 à la suite des privatisations engagées entre 1979 à 1997, sous les mandats des conservateurs Margaret Thatcher et John Major. Cependant, c'est le *New labour* de Tony Blair qui a permis son expansion. En effet, l'arrivée au pouvoir du parti du travailliste est moins la remise en question des changements structurels et des privatisations qu'un « compromis néolibéral ». Cette accélération du recours aux PFI s'explique d'une part par l'important besoin de rénovation des services publics suite à la chute des investissements publics dans les années 90 et d'autre part, par le credo du parti du *New labour* « *values for money* »<sup>259</sup> empêchant les annonces d'augmentations d'impôts directs.

On observe un tournant depuis 2010, puisque le Royaume-Uni ralentit de manière significative l'usage des contrats de *Private Finance Initiative (PFI)*. Cela est dû principalement à l'échec des PPP dans le secteur hospitalier. Au même moment, la France prend la direction inverse et devient le premier utilisateur européen du modèle des PPP.

Dans ce contexte, les principales craintes sont émises par les Parlements français et anglais depuis 2010. Ces critiques portent tant sur les conditions d'utilisation intrinsèques au PPP. En effet, la Chambre des communes (House of Commons 2011) tout comme le Sénat français (sénat, SUEUR et PORTELLI, 2014) alertent sur l'absence de prise en compte des PPP dans les déficits publics pouvant conduire à certaines dérives pour « dissimuler » les dépenses publiques. Les limites intrinsèques au modèle PPP peuvent concerner aussi l'effectivité du transfert de risque au privé, ou le surcoût du financement privé.

Ainsi, nous remarquons que l'analyse critique sur les PPP qui s'est développée en France, au Royaume-Uni et au Maroc est restée cantonnée aux rapports de parlementaires (on note le rapport du Sénat [*Ibid.*], ainsi que rapports : Cour des comptes de 2015 et Inspection générale des finances [JUÉRY et al. 2012] et au Maroc le rapport [Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental 2014]). En effet, le débat ne s'est pas propagé aux autres sphères de l'État et moins encore dans la société civile. La question des partenariats public-privé ne fait que peu l'objet de documents de vulgarisation<sup>260</sup>. On recense un film documentaire produit par la chaîne de télévision Arte<sup>261</sup> et l'émission (FR3) *Cash investigation* : « les PPP bombes à retardement pour les finances publiques », quelques textes et conférences de l'association altermondialiste

---

<sup>259</sup> Idée que le contribuable devrait obtenir le meilleur service possible pour un prix optimum.

<sup>260</sup> (Hicham Naciri; Lecat 2015; Diop 2014; Chaudier 2015; sabib 2012; MAGHRITI 2015)

<sup>261</sup> AMMAN Thomas, 2013, Les Partenariats public-privé : un marché de dupes ? s.l., ArteTv.

ATTAC (Perrot 2016) ainsi que quelques publications issues de partis politiques<sup>262</sup> aux positions contrastées.

Dans la revue de la littérature sur le sujet, académique ou « grise », une grande part de la production défend une position explicitement favorable à ce type de contrat. Les PPP étudiés dans ce type de littérature sont traités comme un instrument politique ayant vocation à transformer les modes d'actions de l'État, mais également sa nature<sup>263</sup>. Les documents ont plus une visée pédagogique qu'analytique<sup>264</sup>. Ainsi, lorsque les limites<sup>265</sup> du modèle sont évoquées, il s'agit d'optimiser l'utilisation des PPP pour divers objectifs (sécurisation de l'investissement, réduction du déficit, modernisation...). C'est pourquoi certains risques des contrats anglais PFI sont relativement bien documentés à partir de 2010, comme le poids des remboursements des PFI (250 milliards de £ sur trente ans) ou les risques sur l'encadrement budgétaire liés aux « logiques hors bilan » (Marty et Spindler 2013) (House of Commons 2011 ; House of Commons 2012 ; Office for Budget Responsibility 2011).

*« Préconisant un recours plus parcimonieux à ces contrats, le gouvernement britannique s'est engagé dans la suppression progressive des différents biais qui pouvaient conduire les départements ministériels à opter pour des PFI quand bien même celles-ci ne satisfaisaient pas réellement au critère de la value for money. Il en fut ainsi des PFI crédits, supprimés par la Spending Review de 2010. Celles-ci revenaient à conditionner des soutiens budgétaires au choix d'un PPP » p 2 (Marty et Spindler 2013)*

Les littératures de différents types ne sauraient être utilisées à l'identique pour comprendre la situation marocaine. Néanmoins, le modèle de PPP marocain s'inscrit dans la continuité des

---

<sup>262</sup> MORACCHINI Mathilde et TOUCEL Hadrien, 2012, Partenariat public privé pillage et gaspillage publication Parti de gauche, Bruno le prince., Paris.

<sup>263</sup> « Le partenariat public privé offre une alternative crédible au modèle de l'État centralisé » (Sedjari 2005)

<sup>264</sup> CONSTANTIN KUBETERZIE DABIRE, 2014, Financement d'un projet de partenariat public privé (PPP)-mission du consultant et guide méthodologique, l'harmattan., s.l. (coll. « études africaines »).

SAUSSIÉ Stéphanie et TRAN Phuong Tra (2012), l'efficacité des contrats de partenariat en France: Une première évaluation quantitative, Chaire Économie des Partenariats Public-Privé (EPPP), IAE Panthéon-Sorbonne, Discussion Paper No. 2012 – 0

BENLAHCEN TLEMÇANI Mohamed et TOUMI Iqbal, 2013, « Le partenariat public-privé, un outil de développement durable pour les pays en développement ? », Critique économique, 10 février 2013, vol. 0, n° 17.

BREUIL Lise, 2004, renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement - comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ? -,ENGREF (AgroParisTech), s.l.

BERRADI M., « L'EXPERIENCE DE LA VILLE DE CASABLANCA », DANS PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE ET GOUVERNANCE FUTURE, SOUS LA DIR. DE A. SEDJARI, PARIS, L'HARMATTAN, 2005.

CHAUCHEFOIN Pascal et SAUVENT Annabelle, 2010, « 3. Rente technologique et régulation des services d'eau en France : le partenariat public-privé (PPP) en quête d'une nouvelle dimension », Recherches, 1 mars 2010, p. 75-89.

Institut de Prospective économique du Monde méditerranéen (IPEMED) (2012), Partenariats public-privés en Méditerranée : État des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'est de la Méditerranée, Nicolas Beaussé et Michel Gonnet

<sup>265</sup> Ce que rappelle également Gerry Deffontaines dans *Deffontaines Géry, 2013, Extension du domaine de la finance ? Partenariats public privé (PPP) et « financiarisation » de la commande publique, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, France.*

expériences anglaises et françaises et y fait référence dans son élaboration ainsi que dans sa formalisation (Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental 2014). De plus, les acteurs européens jouent un rôle déterminant dans l'émergence du modèle PPP dans le secteur énergétique marocain. C'est pour l'ensemble de ces raisons que les travaux sur les PPP dépassant le cadre national marocain sont utilisés dans cette partie, tout en prenant garde à distinguer les contextes et les différences entre les modèles de PPP.

Par ailleurs, l'objectif n'est pas ici de faire une évaluation des partenariats public-privé, mais d'expliquer les transformations politiques et économiques portées par le modèle PPP. Ainsi, à la suite d'autres travaux de sociologie économique et de sociologie politique, je propose de saisir « l'objet » PPP au Maroc en contextualisant son émergence dans le Royaume ainsi que les conditions de production des discours. Il s'agira de mettre en relief les « promesses des PPP » et les raisons socio-économiques (répartition de la valeur ajoutée) et politiques (renforcement d'une idéologie particulière) qui expliquent l'utilisation des PPP dans les centrales solaires marocaines.

#### 4.1.2. Le partenariat : le modèle contractuel du renouveau de l'État pour les institutions internationales ?

L'absence de définition incontestée<sup>266</sup> du terme partenariat public-privé contraste avec son abondante utilisation dans les discours dans le Plan Solaire Méditerranéen. Cette partie permet de comprendre ce paysage conceptuel mouvant, que ce flou soit entretenu par la complexité des différents types de contrats s'y référant, ou qu'il soit le moyen de rassembler des acteurs aux objectifs et visions diverses.

Parmi les principales définitions des organisations internationales, l'OCDE définit d'abord le partenariat par son potentiel de convergence entre les intérêts publics et privés.

*« l'OCDE définit un PPP en tant qu'un accord entre l'État et un ou plusieurs partenaires privés (parmi lesquels figurent éventuellement les opérateurs et les financiers) en vertu duquel les partenaires privés fournissent un service selon des modalités qui permettent de concilier les buts de prestation poursuivis par l'État et les objectifs de bénéfice des partenaires privés, l'efficacité de la conciliation dépendant d'un transfert suffisant du risque aux partenaires privés. » (OCDE, 2008). P 24*

D'un autre côté, pour le FMI, l'expression partenariat public-privé (PPP) marque le transfert au secteur privé de la fourniture des infrastructures et des services qui étaient traditionnellement assurés par l'État. Pour le FMI, la véritable particularité des PPP réside dans l'investissement

---

<sup>266</sup> « Le Partenariat Public-Privé (PPP) est un concept qui s'est généralisé malgré l'absence d'une définition claire. » OCDE et ISMED, 2015, *les partenariats public-privé dans la région MENA- Manuel pour les décideurs publics, s.l., OCDE (coll. « DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ »)*.



par le secteur privé ainsi que le transfert de risque de l'État au privé. (FMI 2004) p.4 et (FMI et Staff Team Led by Richard Hemming 2006) p. 1

Le droit de l'Union européenne, quant à lui, n'encadre pas précisément l'application des PPP<sup>267</sup>. Cependant, les PPP jouent un rôle à l'échelle communautaire dans la comptabilisation des dettes nationales et donc des fameuses négociations sur les déficits publics. En effet, la décision critiquée d'Eurostat en 2004<sup>268</sup> détermine que les actifs liés à un PPP sont à comptabiliser comme actifs non publics. C'est-à-dire qu'ils ne sont donc pas enregistrés pour l'établissement des comptes publics au sens de Maastricht (donc non comptabilisés comme déficits ou dettes publiques) tant que c'est le partenaire privé qui supporte le risque de construction, et le risque de disponibilité ou celui lié à la demande.<sup>269</sup>

Enfin, la définition de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) est plus large et insiste sur l'apport de ressources et d'expertises du secteur privé<sup>270</sup>.

*« Le partenariat public-privé » est un terme générique appliqué aux relations qui s'établissent entre le secteur privé et les organismes publics, souvent dans le but de faire appel aux ressources et/ou à l'expertise du secteur privé et de contribuer ainsi à obtenir et à fournir des actifs et des services publics. » (BEI 2004) p. 2*

En conclusion, le terme Partenariat Public-Privé est employé pour décrire toute une série de modes de collaborations informelles ou contractuelles entre les deux secteurs. Les institutions Internationales utilisent l'acception la plus large du terme. Elles mobilisent l'ensemble des connotations positives rattachées à ce terme, et elles semblent promouvoir *in fine* le modèle contractuel. Le programme conjoint de l'OCDE et de l'Union européenne ISMED « Sécurité des investissements dans la région méditerranéenne » l'illustre parfaitement. Le programme a pour but la promotion des PPP<sup>271</sup> dans la région euro-méditerranéenne. Cette promotion vise

---

<sup>267</sup> La Commission européenne distingue dans le livre vert deux types de PPP: premièrement, les PPP de type purement contractuel, deuxièmement, les PPP de type institutionnalisé (PPPI) qui sont des entités à capital mixte.

<sup>268</sup> Eurostat, Long term contracts between government units and non-government partners (Public-Private Partnerships), 2004

<sup>269</sup> À propos des modifications en France par les arrêtés du 16 décembre 2010, des règles de comptabilisation des contrats de partenariat : « Cette convergence vers le critère du contrôle témoigne d'un net progrès vis-à-vis des critères mis en place par Eurostat en 2004 pour prévenir les tendances à la déconsolidation des contrats de PPP. Ces critères, fondés sur l'analyse de la répartition des risques appréciée *in concreto* dans chaque contrat, n'ont pu en fait contrecarrer les effets des arbitrages en faveur de montages «déconsolidants» de la part d'autorités publiques soucieuses de ne pas traduire l'impact de leurs investissements dans leurs comptes. » Les nouvelles règles de comptabilisation des contrats de partenariat public-privé, Nicolas DUPAS, Caisse des Dépôts, PERSPECTIVE

<sup>270</sup> Se référer au chapitre cinq de cette thèse pour une étude plus détaillée du rôle de l'expertise privée dans le PPP de la centrale solaire d'Ouarzazate.

<sup>271</sup> « Le Programme de soutien ISMED offre une plateforme commune où les gouvernements de la région, les institutions financières internationales, les agences de développement, les opérateurs, les prêteurs et investisseurs du secteur privé, travaillent ensemble dans l'objectif de faciliter l'investissement privé dans les infrastructures dans la région MENA via l'évaluation des régimes juridiques de l'investissement et des partenariats publics-privé (PPP). » 2015, Sécurité des investissements dans la région méditerranéenne (ISMED)

OCDE, <https://www.oecd.org/fr/relationmondiales/securitedesinvestissementsdanslaregionmediterraneenne/ismed.htm>, 2015, consulté le 10 janvier 2017.

plus précisément la mise en place d'un modèle contractuel via les PPP qui pourrait augmenter la sécurité de l'investissement privé. Le programme ISMED a publié un manuel pour les décideurs sur les partenariats public-privé (OCDE et ISMED 2015) et il se base également sur deux autres publications de l'OCDE (OCDE 2007) (OCDE 2012). De plus, il s'articule complètement avec les instruments politiques étudiés en première partie de cette thèse, comme le montre le détachement de l'un des membres de la DIMED<sup>272</sup>, au moment de mon observation participante, sur les questions d'arbitrage dans le programme ISMED.

Contrairement à ce que laisse penser la littérature académique ou grise sur les PPP (et ce dont je me suis aperçue au cours du travail d'écriture), les PPP ne sont pas complètement inédits. Les relations contractuelles entre le privé et le public sont en réalité plus anciennes que la promotion du modèle. En ce sens, une partie de la littérature rappelle que les lois, comme celle sur le « contrat de partenariat » en France et la loi marocaine de 2015, consistent en réalité à légiférer sur l'existant. Par le biais notamment des concessions, une partie de la logique des PPP existait déjà, mais la nouveauté réside, comme nous allons le voir, dans la possibilité d'extension à des domaines non rentables, tels que les énergies renouvelables.

Au Maroc comme dans d'autres pays, le terme partenariat public-privé recouvre différentes utilisations formelles ou informelles : les contrats de partenariat, les autorisations d'occupation temporaire AOT, les baux emphytéotiques, les BOT <sup>273</sup> Construire-Opérer-Transférer (Build-Operate-Transfer) ou les BOOT, Construire-Posséder-Opérer-Transférer (Build-Own-Operate-Transfer), etc.

Dans le reste de cette thèse, lorsque je me réfère aux contrats de partenariats public-privé, il s'agit des contrats regroupant les caractéristiques suivantes :

- Contrat globaux, c'est-à-dire avec fusion de la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre (conception, construction, et entretien maintenance, voire une partie de l'exploitation)
- Paiement public sous forme de revenu
- Contrats de long terme à préfinancement privé.

Dans les discussions, ces caractéristiques permettant de définir les PPP sont souvent placées au second plan derrière l'atout de l'association des deux sphères antinomiques grâce au partenariat. Ainsi, les partenariats public-privé portent deux idées apparemment contradictoires, mais qui s'articulent avec le présupposé de la plus grande efficacité du secteur privé par rapport au secteur public. Premièrement, les décideurs s'engagent à baisser les impôts et deuxièmement

---

<sup>272</sup> TELL Serge, 2014, Rapport d'activités 2013 - version corrigée - DiMED, Paris, Délégation Interministérielle à la Méditerranée.

<sup>273</sup> BOT : les contrats Construire-Posséder-Transférer sont souvent proches des concessions. Le contrat prévoit que pour une période donnée le secteur privé construit et garde la propriété d'un actif. Une garantie des revenus peut être prévue par les clauses d'achat obligatoire (« take or pay »). À l'issue de la durée du BOT, le secteur public récupère la propriété de l'actif.

BOOT : Dans les dispositifs Construire-Posséder-Opérer-Transférer, le secteur privé apporte le capital pour la construction et l'exploitation de l'infrastructure pour une période entre 15 et 30 ans à l'issue de laquelle la propriété est transférée à l'État.

promettent l'augmentation ou la stabilisation des services publics. Ce désir de services publics plus performants et efficaces correspond au slogan « value for money » du parti travailliste comme nous l'avons évoqué. Cependant, l'examen des pratiques des acteurs montre qu'ils doivent sans cesse expliquer que ces deux objectifs sont conciliables grâce au partenariat.

*« Aussi et afin de concilier entre la nécessité de répondre dans les meilleurs délais possibles aux attentes de plus en plus croissantes en services publics et la limitation des ressources budgétaires disponibles, le recours au Partenariat Public-Privé devra être développé » (ROYAUME DU MAROC, Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation et ministère de l'Économie des finances)*

Face à ce double objectif, les promoteurs des partenariats public-privé justifient l'utilité du modèle grâce à deux arguments principaux : l'apport de nouvelles ressources et l'optimisation des services publics. Premièrement, les PPP sont présentés comme une solution à la crise de la dette et aux politiques d'austérité. Plus généralement, ce modèle promet depuis la fin des années 90 un apport de fonds externe en période de contraintes budgétaires. Deuxièmement, les PPP dans la continuité du *New Public Management* permettraient de moderniser la commande publique en introduisant de nouveaux mécanismes de gouvernance formalisés par ces montages contractuels et financiers.

Afin de comprendre l'émergence du modèle au Maroc, le rapport entre PPP et dette publique doit être observé, mais également la transformation des pratiques des acteurs publics. Plus particulièrement, examinons ce qui change lors de la passation de ces nouveaux contrats par rapport aux autres modalités de commande publique.

#### **4.1.3. Les PPP sont plus qu'une simple concession : le financement public de l'investissement privé.**

La distinction entre PPP et concession n'est pas universelle. En effet, les banques de développement par exemple ne font pas cette distinction, alors qu'en France ou au Maroc, les lois spécifiques aux contrats de partenariats public-privé caractérisent bien les deux modèles. Les deux acceptions sont différentes. Les travaux de recherche sur le sujet<sup>274</sup>, notamment en économie, comprennent l'objet PPP dans sa version la plus large. L'approche utilisée ici privilégie la distinction, aussi la plupart des références aux PPP dans cette thèse désignent davantage les caractéristiques des PPP évoqués précédemment. Par conséquent, dans les PPP, le public supporte le risque commercial comme le démontre Gerry Desfontaines dans sa thèse à propos de la différence entre concession et PPP.

---

<sup>274</sup> (Marty, Trosa et Voisin 2006) préfère retenir le principe d'association pour une « définition large des PPP »

*« En revanche, le PPP prolonge le fonctionnement économique de la concession (forme de délégation de service public qui consiste transférer à un opérateur privé la construction et/ou l'exploitation technique d'un équipement ou d'une infrastructure, avec une importante composante d'investissement dans cet équipement support du service public marchand fourni à l'utilisateur. L'opérateur assume ensuite un risque commercial). Dans le cas d'un PPP, le risque principal porté par l'entité privée n'est pas le risque commercial de fréquentation (lié au prix, à la solvabilité des usagers, aux prévisions de trafic...), mais de disponibilité de l'équipement. Le paiement débute à la mise à disposition de l'équipement, et un retard de livraison, ne décalant pas l'échéance du contrat, signifierait autant de manque à gagner pour le groupement prestataire. Des pénalités contractuellement définies viendraient par ailleurs rogner le loyer en cas d'insuffisance du service. À ceci près, le flux de revenu — un loyer — est garanti par la personne publique. Ne portant pas sur un service public essentiellement commercial, les PPP tels que nous les entendons ici vont donc au-delà de la concession — en droit français comme dans d'autres systèmes juridiques — en rendant applicable leur mécanisme économique à d'autres objets, qu'ils soient moins rentables ou non commerciaux. » P.470 (Deffontaines 2013)*

Comme le constate G. Deffontaines, les PPP touchent aux fonctions régaliennes ou à l'État providence et sont liés à des services publics non marchands. Les PPP répondent à une autre logique que les concessions puisque les revenus de l'entreprise privée ne sont pas assurés par les recettes commerciales, mais par un loyer versé par l'État ou les collectivités territoriales. Puisque l'État reste financeur du service public, nous n'assistons pas à une privatisation dans le sens de permettre aux acteurs privés de s'approprier un secteur de l'économie.

En d'autres termes, la concession et la délégation existent depuis longtemps. Ce qui change avec les PPP et donc avec l'attribution de revenu sous forme de loyer par le public, c'est que dès lors les projets peuvent ne pas être rentables. Les PPP vus comme moyen simultané de réduction de la dette, de financement public différé et d'implication du privé ne risquent-ils pas d'exploser sous le poids de leurs contradictions ? L'intervention du public au nom de l'intérêt général, résout-il le problème de la faible rentabilité des énergies renouvelables ? De l'autre côté, le recours à des ressources « privées » permettrait-il d'évacuer la problématique de la dette publique exacerbée depuis la crise financière en 2008 ?

Comme expliqué précédemment, le revenu du privé est fourni par le public sous forme de loyer, et non par les usagers. Ce revenu non commercial est l'un des principaux éléments de différenciation entre un PPP (type Contrat de partenariat français) et une concession. Ces revenus soulèvent une première question, existe-t-il une réduction des dépenses publiques par la passation d'un PPP ? Qu'en est-il d'un service qui reste entièrement à la charge du public et qui a le devoir de rémunérer le fournisseur du service, comme le rappelle le rapport du programme ISMED de l'OCDE ?

*« Les États considèrent parfois les PPP comme une solution de remplacement aux marchés publics lorsque les fonds ou la capacité budgétaire manquent. Ceci montre un manque de compréhension de ce que sont ces transactions. L'État achète un actif ou fournit un service, ce qui implique un coût. Les PPP ne fournissent pas une*

*infrastructure “gratuite” puisque par nature le secteur privé ne peut construire et exploiter une installation sans être rémunéré pour les coûts et les risques qu’il supporte. Dans le cadre d’un PPP de mise à disposition, la principale source de revenus de la partie privée sont les rémunérations versées par l’autorité publique » P 32 (OCDE et ISMED 2015).*

En outre, la privatisation d’un secteur ne doit pas être confondue avec les PPP. Les évocations des contextes de contrainte budgétaire, de réduction des dépenses publiques, ou encore la volonté de ne pas augmenter les impôts sont indissociables du discours sur les PPP. Or ces évocations ne peuvent être corrélées aux PPP que dans la mesure où l’on postule que le contrat global et l’ensemble du processus d’appel d’offres entraînent une optimisation des ressources publiques. Cette réduction des coûts liés à des gains supposés (mise en concurrence, managérialisation, meilleures allocations des risques, etc.) n’est en rien la survenue d’une ressource budgétaire nouvelle et privée.

Cependant, cette perception des PPP en tant que solution aux problèmes de la dette publique peut s’expliquer par l’utilisation comptable des PPP par les décideurs publics. Puisque le contrat permet un préfinancement privé des infrastructures, l’impact immédiat sur le budget public peut paraître minime par rapport au coût total du projet payé par le commanditaire public. En effet, le remboursement s’échelonne sur de longues périodes (10 à 30 ans) dépassant toujours l’échelle d’un mandat électoral par exemple. De plus, une autre critique adressée au PPP, c’est qu’il permettrait, dans un contexte de politique d’austérité, de masquer une partie de la dette. Cette limite est concédée par l’OCDE pourtant principale institution promotrice de ce modèle.

*« L’idée que les PPP puissent n’avoir aucun coût est sans doute imputable à la manière dont le PPP est parfois intégré dans les comptes publics nationaux. La question de savoir si un projet apparaît ou non dans les livres de comptes (les comptes publics nationaux) dépend de son traitement comptable, et donc de l’affectation des risques et de la nature des engagements explicites ou éventuels du gouvernement. Certains gouvernements pensent, à tort, que si un projet n’est pas reporté dans les comptes, il devient moins coûteux. Le fait que les PPP puissent être sortis de la comptabilité officielle a été très incitatif pour les pays ayant déterminé leurs propres règles budgétaires ou dont les contraintes budgétaires peuvent les encourager à retarder les dépenses au lieu de les financer d’emblée (OCDE, 2008). Un État sommé de réduire son déficit ou sa dette à court terme peut par conséquent préférer les PPP au financement public, même si les coûts des premiers sont supérieurs à long terme. Ce biais crée un risque d’accumulation des engagements financiers qui peuvent ne plus être honorés (OCDE/International Transport Forum, 2013). » P. 33 (Ibid.)*

On remarque que cette critique est émise par un des acteurs les plus favorables à ce modèle et qu’elle se fonde sur une critique de la mauvaise utilisation des PPP et non sur une critique de la nature du contrat. Or, au Maroc, ces critiques n’ont pas donné lieu à un encadrement de la comptabilisation des PPP. Suite aux critiques adressées au modèle et au mode de comptabilisation choisis par Eurostat qui ont entraîné une utilisation des PPP « hors-bilan », la

France et le Royaume uni ont fait des tentatives de comptabilisation plus contraignantes<sup>275</sup>. Or au Maroc, il semble que cette dérive « hors bilan » ne fait pas l'objet d'un encadrement particulier<sup>276</sup>.

#### ***1.1.1.13 Les PPP, une initiative privée ou publique ?***

Les partenariats public-privé ne s'apparentent pas à une privatisation puisque le financement reste public. Les sénateurs français, dans leur rapport critique sur les PPP, les caractérisent par rapport à leur rôle d'initiateurs dans l'action publique.

*« Il ne s'apparente toutefois pas à une privatisation dans la mesure où les acteurs publics conservent un rôle prépondérant dans l'initiative et la détermination du projet » (Sénateur Sueur et Sénateur Portelli 2014).*

Or, à la lumière de l'étude des acteurs privés et publics impliqués dans les projets de centrales marocaines, il semble excessif de qualifier de créateur de cette action un secteur ou un acteur en particulier. En effet, l'objet des chapitres précédents était de retracer les différentes trajectoires des idées et instruments politiques dans ce réseau d'acteurs. Plus encore, le pouvoir de décision et d'initiative est voulu « partagé » dans les différentes instances de gouvernance. Nous avons vu qu'il est difficile d'attribuer un concept (par exemple exportation d'électrons vers les pays européens, efficience de la gouvernance d'entreprise) à un type d'acteur. En effet, ces concepts sont diffusés au-delà des frontières public/privé ou nationales. Les grands projets de centrales marocaines permettent de voir cette diffusion des concepts, leurs expérimentations à travers les appels d'offres et les contrats et enfin, leur formalisation avec les nouvelles législations (réglementation sur les partenariats public-privé ou les énergies renouvelables). La contractualisation entre un prescripteur public et un prestataire privé n'est pas nouvelle ; cependant ce qui doit être examiné c'est la manière dont les responsabilités (face aux usagers, aux citoyens, aux investisseurs, aux prêteurs, etc.) sont partagées entre les deux parties.

#### **4.1.4. Partenariat Public-Privé et développement : de la privatisation de l'État faible à la recomposition de l'État régulateur**

Les théories néolibérales tiennent une place spécifique dans les politiques d'aide au développement. Étant convenu que l'action des acteurs de l'aide au développement dans le plan solaire marocain a un rôle déterminant, nous étudierons donc ici la place du « référentiel néolibéral » dans la promotion du modèle PPP. Certains auteurs ont démontré le rôle du

---

<sup>275</sup> Arrêté du 16 décembre 2010 à propos des règles de comptabilisation des contrats de partenariat.

<sup>276</sup> Selon l'article du « Il s'agit par exemple de faire financer, construire, entretenir et gérer par un partenaire privé des bâtiments abritant des universités, hôpitaux, casernes, ou de réaliser, mettre en place et gérer des systèmes informatiques hors des budgets d'investissements publics » (Lecat 2015)

« référentiel néolibéral » dans les pays sous régime d'aide qui s'imposerait soit à travers la contrainte des plans d'ajustements structurels, soit par le biais du consensus.

*« Les débats sur le développement sont donc devenus indissociables de ceux sur le néolibéralisme » (Baron et Peyroux 2011).*

Ce « référentiel néolibéral » consiste principalement à légitimer l'intervention du secteur privé et la redéfinition du rôle de l'État. D. Harvey expose cette dynamique d'acquisition du consentement à la réforme de l'État par la forte utilisation de la rhétorique sur la liberté, tout spécifiquement dans l'aide au développement :

*« For much of the third world, particularly Africa, embedded liberalism remains a pipe dream. » p 20 (Harvey 2005).*

Certains économistes politiques (Baron et Peyroux 2011) (Hibou et Vallée 2007) poursuivent l'examen de ses relations entre le néolibéralisme et les PPP dans le développement. Catherine Baron propose un rapide état de l'art dans son article sur les services urbains sur lequel je m'appuie dans cette partie de ma thèse. L'économiste montre la corrélation entre la diffusion des théories économiques néolibérales telles que la théorie du choix public<sup>277</sup> et le recours au PPP. En effet, selon l'auteure, la théorie du choix public suggère que les comportements politiques et la bureaucratie devraient être soumis aux principes de monopole, de concurrence et de coût d'information. Catherine Baron montre que la théorie néoclassique utilise ces principes pour remettre en cause le rôle de l'État. C'est-à-dire, elle valorise la performance du monde de l'entreprise par rapport à celle de l'État. Par analogie, ces théories supposent la nature vertueuse de la relation entre les entreprises et l'État. Cette relation devient donc un des éléments principaux de légitimation des partenariats public-privé. Dans mon approche de sociologie politique, je porte une attention particulière aux modes de légitimation de l'action, c'est pourquoi la manière dont cette relation est conceptualisée est significative. Selon la théorie de l'agence<sup>278</sup> et la théorie des incitations<sup>279</sup>, la contractualisation évacue les conflits d'intérêts entre le « principal » (ici le commanditaire) et « l'agent » ou sous-traitant. Dans cette perspective le « contrat global » permettrait alors un meilleur partage des risques entre les acteurs. Dans le dernier chapitre de cette thèse, je propose un examen de cette relation dans le cas du PPP de la centrale Noor I.

---

<sup>277</sup> BUCHANAN, J.M. 1992 les limites de la liberté, entre l'anarchie et le Léviathan, Paris, Litec (« Liberalia, économie et liberté ») cité p 376 in (Baron et Peyroux 2011)

<sup>278</sup> JENSEN, M.C. & MECKLING, W.H. 1976 « Theory of the Firm : Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », Journal of Financial Economics, 3, octobre : 305-360. Cité p 376 in Baron et Peyroux 2011)

<sup>279</sup> LAFFONT, J.J. & TIROLE, J. 1993 A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MIT Press. cité p 376 in (Baron et Peyroux 2011)

Enfin, le *New Public Management*<sup>280</sup> est le dernier courant à contribuer à l'augmentation de l'utilisation des PPP. En effet, dans ses travaux de thèse Gerry Deffontaines montrait que l'introduction des PPP a pour finalité d'instaurer un « régime conforme à la raison économique. » (Deffontaines 2013) p 56. Le modèle des PPP incarne l'idéal du new public management<sup>281</sup> puisque la régulation des PPP se base sur une « architecture de contrôles et de dispositifs de marché » P 56 (*Ibid.*). Les modes de gouvernance de ces contrats globaux sont empreints de mécanismes de marché et de rationalisation. Gerry Deffontaines explique que ces mécanismes s'appuient sur des « dispositifs de marché (formes d'appels d'offres spécifiques appelés dialogues compétitifs) et des mécanismes de rationalisation ex ante des choix publics » p 56 (*Ibid.*).

Dans cette perspective, le recours au « privé » remplit un double objectif : premièrement, l'appel à la finance à travers l'apport de fonds privés pour le préfinancement de besoins non rentables ou hors budget et deuxièmement, l'adoption de dispositifs spécifiques de gouvernance.

Cette recomposition du rôle de l'État par la « privatisation » dans les pays africains et du Moyen-Orient fait l'objet de quelques recherches. Cependant, la distinction entre d'un côté l'idée de « laisser-faire » et de désengagement de l'État propre au libéralisme et, d'un autre côté, la particularité du néolibéralisme dans sa capacité d'intensification de l'action publique semble insuffisamment étudiée. Certains travaux ont permis de déconstruire la notion de « retrait de l'État » et exposent les dynamiques complexes qui conduisent à un renforcement de certains de ses aspects.

Je reprends à mon compte le postulat de Béatrice Hibou selon lequel, à l'inverse d'un retrait de l'État, la privatisation n'est pas synonyme de fin de l'État, mais que l'on doit analyser son « redéploiement actuel » et la « mutation des modes de gouvernement ».

---

<sup>280</sup> Voir les travaux de P. Bezes qui montrent que le NPM s'inscrit dans des réformes plus larges de « *contrôles sur le travail des professionnels à travers l'introduction et la promotion de logiques de rationalisation, de standardisation et de redevabilité (accountability)*. Elles constituent une attaque d'au moins trois composantes du phénomène professionnel : diminution de l'autonomie ; mise en cause de la dimension discrétionnaire du jugement dans les pratiques de travail ; critique du métier, de son efficacité et de ses coûts. » P.6. Bezes Philippe, Demazière Didier, Le Bianic Thomas, Paradeise Catherine, Normand Romuald, Benamouzig Daniel, Pierru Frédéric et Evetts Julia, 2011, « *New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ?* », *Sociologie du Travail*, juillet 2011, vol. 53, no 3, p. 293-348.

<sup>281</sup> Selon (Pollitt et Bouckaert 2004) Cité in Bezes 2009 « *Selon la classification des réformes du NPM élaborée par Christopher Pollitt, l'Angleterre appartient à la catégorie des « compétiteurs ».* Ce pays donne de l'importance à la concurrence dans le secteur public et favorise les quasi-marchés ainsi que les contrats à large échelle, les nominations sur contrats des fonctionnaires et leur rémunération à la performance, ainsi qu'une réduction des frontières entre le public et le privé. La France trouve place parmi les « modernisateurs ». Les décideurs politiques français croient au rôle de l'État, mais ils défendent aussi la nécessité de changements importants dans la manière dont les systèmes administratifs sont organisés. Cela passe selon eux par des réformes budgétaires axées sur la mesure des résultats et de la performance, l'assouplissement des rigidités statutaires dans les services publics, plus de décentralisation ou de déconcentration des ministères, une amélioration de la qualité des services publics. Le marché et la concurrence exercent un moindre rôle ainsi que les logiques de privatisation. »



Pour comprendre l'enjeu des partenariats public-privé dans cette « gouvernance moderne » (Mocilnikar 2012) basée sur une croissance de la gouvernance privée, j'ai dans un premier temps pris connaissance de la littérature grise traitant spécifiquement des PPP dans le secteur de l'énergie en Méditerranée qui est principalement produite par des think tanks ou des bailleurs de fonds. Cette littérature assez homogène et idéologiquement orientée<sup>282</sup> prescrit le recours à l'intervention du privé pour pallier le manque de capacité financière et parfois opérationnelle de l'État pour investir et délivrer certains services publics dans une optique d'optimisation économique. La biographie scientifique sur la participation du secteur privé dans l'action publique a été l'objet de nombreux travaux, mais je retiens principalement sur la question ceux de B. Hibou (Hibou 1999b), pour l'apport de sa critique du concept de « retrait de l'État » de Strange renvoyant à une analyse normative de l'État et pour son approche de ses contours voulant se départir d'une vision substantialiste. De plus, l'analyse de Béatrice Hibou sur les « éventuels modes de pouvoir et de gouvernement » considérant la privatisation comme un déplacement des frontières public/privé, économique/ politique, et comme une nouvelle représentation du politique sont à la base de mon raisonnement sur les partenariats public-privé.

Les travaux sur le développement présentent régulièrement une confusion entre désengagement de l'État et transformation de ses objectifs, mode d'action et mode de légitimation. C'est pour cela qu'il est utile de s'inspirer des auteurs comme W. Davies 2015 ou Dardot et Laval (2009) qui ont mis en avant la construction politique de l'opposition entre le marché et l'État. Dans les politiques de néolibéralisation, les concepts de « marché » et de concurrence restent centraux, mais ils ne sont pas perçus comme naturels et supposent donc d'être aménagés par l'intervention étatique. Cette distinction est toutefois fréquemment instrumentalisée à des fins de propagande selon l'expression de Harvey (2005) « Freedom is just another word ».

En effet, de nombreux travaux, dont ceux de William Davies ou Béatrice Hibou, nous permettent de souligner le paradoxe entre la demande du renforcement de l'intervention de l'État lorsque qu'il s'agit d'augmenter la « compétitivité nationale » et par ailleurs, les discours sur le trop d'État.

*« La libéralisation économique imposée par le bailleur de fonds aboutit moins à l'État minimum de l'utopie néoclassique qu'à la redéfinition de nouvelles régulations étatiques » (Hibou 1999).*

Plusieurs travaux existants ont déjà montré le rapport entre la théorie néolibérale et les formes de gouvernances des services publics sous forme de partenariats public-privé pour l'eau ou l'énergie. Ainsi C. Baron écrit que ces modes de gouvernance « s'inscrivent dans le référentiel néolibéral, et sont en cohérence avec le consensus de Washington qui recommande la privatisation des entreprises publiques et le désengagement de l'État. » (Baron et Peyroux 2011)

En ce sens, ce qui nous intéresse ici c'est que la forme des contrats de PPP des centrales révèle des rapports de force et de lutte de pouvoir qui vont au-delà de la concurrence entre les candidats de l'appel d'offres, et que ces luttes illustrent les contradictions intrinsèques aux politiques

---

<sup>282</sup> Renvoyant aux discours sur les défaillances de l'état.

néolibérales. C'est en cela que nos travaux tentent d'apporter un éclairage particulier sur cette question à travers le cas des politiques pour les énergies renouvelables qui explicite le renforcement du processus de néolibéralisation déjà engagé au Maroc.

## 4.2. L'histoire des PPP au Maroc dans l'énergie jusqu'à la loi de 2015

---

Les PPP au Maroc sont perçus comme porteurs d'innovation « en relation avec les besoins accrus de financements nouveaux et la quête d'innovations technologiques et managériales »<sup>283</sup>. En 2015, le Maroc se dote d'une loi spécifique pour réglementer les partenariats public-privé. La loi généralise les expériences marocaines dans les infrastructures de transport, d'eau ou d'énergie. Les relations public-privé dans le secteur de l'eau sont largement étudiées au Maroc (De Miras 2007a; Baron et Belarbi 2010; De Miras et Godard 2006; Berradi 2005; El Mansouri 2003). Cependant, les travaux<sup>284</sup> sur les PPP ne traitent pas spécifiquement des impacts des PPP sur la transformation de l'État marocain. Les rares travaux sur le sujet montrent que la diffusion internationale<sup>285</sup> de ce modèle contractuel s'inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles portées par les référentiels des plans d'ajustements structurels (Baron et Belarbi 2010). Cette émergence initiée dans les années 80 marquerait alors l'émergence de « services publics par les règles du marché » (Miras et Godard 2006). Nous observons dans les secteurs marocains de l'eau et des énergies renouvelables que ces réformes sont initiées en relation avec l'Union européenne et la Commission<sup>286</sup>. De plus, la nouvelle loi de 2015 est considérée comme une héritière directe des PPP<sup>287</sup> du Royaume-Uni et du New-Labour de Tony Blair puisque nous retrouvons la formule consacrée « Value For Money » dans la présentation de la loi sur le site internet du ministère des finances marocain<sup>288</sup>.

Si le contrat de 3 milliards de Tanger Med est souvent montré en exemple, et si le secteur de l'enseignement est présenté comme une grande opportunité<sup>289</sup>, les travaux de sociologie (Cheynis 2005; De Miras et Godard 2006; De Miras et Tellier 2005; De Miras

---

<sup>283</sup> Ministère des finances marocain, 2013, PROJET DE LOI DE FINANCES POUR L'ANNÉE BUDGÉTAIRE 2014, Rabat, Maroc, Royaume du Maroc.

<sup>284</sup> Hormis les travaux cités ici et quelques positions dans la presse (sabib 2012; KHANCHI 2015; MAGHRITI 2015; Chaudier 2015) ou des travaux à l'échelle des pays arabes (Eric Verdeil 2010)

<sup>285</sup> MARTY F., TROSA S., VOISIN A. (2006), Les Partenariats public-privé, La Découverte, coll. « Repères », Paris.

<sup>286</sup> « programme d'ajustement structurel de l'eau », de 2002, et la convention entre la Commission européenne et le gouvernement marocain dans le cadre du référentiel « marchand » [Baron, 2005] et (Baron et Belarbi 2010)

<sup>287</sup> En anglais Private Finance Initiative (PFI)

<sup>288</sup> Texte de présentation de la loi sur le site du ministère des finances marocain URL <https://www.finances.gov.ma/fr/sitepages/actualite.aspx?itemId=1324> consulté le 09 juin 2017

<sup>289</sup> Les objectifs du gouvernement visent à augmenter la part du privé de 20% contre 7% en 2015.

2007b; Akesbi 2013; Baron et Belarbi 2010; Catusse et Vairel 2011) et de gestion mettent en avant les critiques et mobilisations<sup>290</sup> contre ce modèle. Les groupes français Suez et Veolia sont gestionnaires délégués de services publics de plusieurs grandes villes. Or, l'activité de ces groupes est contestée, notamment celle de la Lydec, la filiale marocaine de Suez à Casablanca. Ces critiques émises par les usagers, s'accompagnent d'une mise en examen par la Cour des comptes à Rabat des activités de Veolia (via ses filiales Amendis et Redal) pour l'eau, l'assainissement et l'électricité dans les villes de Tanger, Tétouan, Rabat et Salé.

Dans le secteur de l'énergie, la création de l'ONE dans les années 60 marque le début d'un monopole dans le secteur de l'électricité auparavant géré par la société public/privé Energie Electrique du Maroc EEM. Suite à cette centralisation étatique, l'État engage à partir des années 90 des réformes de libéralisation dans le but d'une ouverture aux marchés internationaux. Les privatisations commencent en 1994, date à laquelle la production d'électricité est possible dans le cadre de concession, et à partir de 1997 pour la distribution. La distribution de l'électricité est déléguée dans les grandes villes aux groupes privés (Lydec à Casablanca, Rédal à Rabat et Vivendi à Tétouan et Tanger). Le secteur pétrolier est complètement privatisé en 1998 par la cession des entreprises de distribution et des deux raffineries du pays.

Les principales concessions dans la production d'énergie précédant les projets solaires sont la centrale JLEC à charbon qui rassemble 38 % de la production nationale et 32 % de la consommation en 2012. Cette concession de la centrale JLEC ou Jorf Lasfar est le premier partenariat public-privé marocain au sens large d'un contrat global regroupant la construction, la conception et revente de l'actif (en anglais BOT : *Build, Operate, Transfer*)

Dans la continuité de ces réformes de privatisation, en 2001 le Maroc adopte un schéma de modernisation du service public et d'ouverture partielle et progressive du marché de l'électricité à la concurrence. Cette ouverture est poursuivie en 2007 par le prêt de politique de développement de la Banque mondiale, comme nous l'avons vu à propos du rôle des acteurs européens dans la construction de la politique énergétique marocaine. Enfin, la réforme du secteur de l'énergie s'inscrit dans le paradigme plus global de libéralisation étudié au chapitre 3 de cette thèse.

La loi 86-12 de 2015 reprend les trois principes des PPP considérés ci-dessus (contrat global, revenu public, préfinancement privé) tels que cela est décrit dans l'article premier de la loi :

*« Un contrat de durée déterminée, par lequel une personne publique confie à un partenaire privé la responsabilité de réaliser une mission globale de conception, de financement de tout ou partie, de construction ou de réhabilitation, de maintenance et/ou d'exploitation d'un ouvrage ou infrastructure ou de prestation de services nécessaires à la fourniture d'un service public. » (ROYAUME DU MAROC, Direction*

---

<sup>290</sup> Voir les contestations à propos de la distribution de l'eau et de l'électricité, en gestion « déléguée » à la REDAL un consortium hispano-portugais. Cheynis Éric, 2005, « L'altermondialisme au prisme marocain », *Critique internationale*, 2005, no 27, no 2, p. 177-191.

La loi marocaine évite de limiter l'utilisation de ce type de contrat à l'opposé des premières réglementations françaises et anglo-saxonnes. D'une part comme en France<sup>291</sup>, l'agence d'évaluation des PPP est dans le même temps chargée de la promotion, du développement d'expertise, de l'identification et la mise en œuvre de projets d'infrastructures en PPP. D'autre part, le recours au PPP n'est pas restreint à une liste d'usages stricts tels que : le coût élevé des investissements, la complexité technique du projet ou l'efficacité du secteur privé à mieux assurer la qualité du service considéré (Lecat 2015).

Néanmoins, la loi de 2015 se veut plus restrictive sur un point. Elle se distingue du modèle européen (du Royaume-Uni et de la France) par la préférence des entreprises nationales pour sélectionner la meilleure offre. En effet, le critère de sélection de l'offre économique prend en compte dans l'évaluation « les mesures prises pour la promotion des petites et moyennes entreprises nationales » p 3 (ROYAUME DU MAROC, Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation et ministère de l'Économie des finances). En d'autres termes, le commanditaire peut fixer un taux de préférence nationale en majorant de 15 % les offres présentées par les entreprises étrangères. D'autre part, le ratio de contenu local peut être un des critères de l'évaluation.

Cette disposition est donc singulière puisqu'elle va à l'inverse des logiques européennes et surtout du paradigme de la concurrence qui a porté l'émergence des PPP au Maroc. En effet, le droit européen, tel qu'il est transcrit par les pays membres, interdit toutes discriminations entre les entreprises de pays de l'UE. C'est-à-dire, qu'aucune différence ne peut être faite lors de la sélection des candidats aux appels d'offres entre une entreprise nationale et une entreprise d'un autre pays européen. A fortiori, au-delà d'un certain seuil du montant de l'appel d'offres, il y a une obligation de publication au niveau européen afin que l'ensemble des entreprises des pays membres ait un même accès à l'information. L'annonce d'une disposition permettant une préférence pour les entreprises marocaines est donc opposée aux principes promus par l'Union européenne, mais également par l'OMC, le FMI, l'OCDE ou la Banque Mondiale. Cependant, comme je propose de l'examiner dans le contrat de la centrale d'Ouarzazate, ce type de condition ne semble pas suffisant pour infléchir les monopoles des grands groupes étrangers et de leurs avantages structurels dans les PPP.

### **4.3. Le lancement du plan solaire marocain : un cas d'étude de l'émergence des PPP via la bureaucratie néolibérale**

---

---

<sup>291</sup> Les retours d'expérience français sur la MAPP (Mission française d'appui aux partenariats public-privé) seront développés dans le dernier chapitre.

L'objectif de cette partie est d'analyser les transformations institutionnelles du secteur des énergies renouvelables qui donne une place centrale au contrat de PPP. En effet, la participation de nouveaux acteurs dans la première centrale d'Ouarzazate est l'un des principaux effets des politiques de libéralisation<sup>292</sup> comme je l'ai montré dans l'étude des réformes de l'État marocain au chapitre III. Dans cette sous-partie, je m'appuie particulièrement sur l'approche développée dans les travaux sur la bureaucratie, notamment ceux sur la « bureaucratie néolibérale ». Béatrice Hibou, dans ses travaux, analyse la bureaucratisation néolibérale comme une généralisation. Cette généralisation découle du déploiement de la rhétorique sur la supériorité de la rationalité du marché et de l'entreprise sur les autres types de rationalités. En d'autres termes, le modèle de « rationalisation » est le principal moyen de légitimation de la bureaucratie néolibérale analysée. Selon l'auteure, la bureaucratie néolibérale se caractérise par trois traits. D'une part, elle exacerbe le formalisme, l'abstraction des savoirs et les pratiques managériales, d'autre part, les « formalités » qui la constituent ont été inventées dans la « firme capitaliste » (Hibou 2013b). Enfin, elles ne s'imposent non pas par la contrainte, mais par l'incitation. L'import des « formalités » des firmes s'accompagne d'un processus plus général de « managérialisation » de l'action publique. Cette abstraction de certains savoirs et leur diffusion se sont accomplies au travers des instruments politiques s'inscrivant dans : I) le cadre de l'Union Pour la Méditerranée, II) la politique énergétique européenne, III) les politiques d'aide au développement bilatéral des États européens (principalement la France, l'Allemagne et l'Espagne) IV) les projets des consortiums industriels DESERTEC et MEDGRID.

Pour étudier ce processus de bureaucratie néolibérale, nous allons expliquer en détail le lancement du plan solaire marocain afin de voir comment sont réinvestis, au niveau local, les différents instruments politiques. Très rapidement, en 2010, dans la lancée du plan solaire marocain, le gouvernement crée Masen. Celle-ci est une société publique chargée de mettre en place le plan solaire national marocain. Ces statuts sont issus en partie comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, des travaux de la banque mondiale. (WORLD BANK 2007b)

#### ***1.1.1.14 Aux grands maux, les grands remèdes : Le méga plan solaire marocain un concentré de « bonnes pratiques »***

Le lancement du plan solaire marocain s'inscrit donc dans le cadre de ces quatre initiatives (Union Pour la Méditerranée, politique énergétique européenne, les politiques d'aide au développement bilatéral des États européens et des consortiums industriels DESERTEC et MEDGRID). Il s'insère parfaitement dans le Plan Solaire Méditerranéen et vise l'installation de 1 GW d'énergie solaire ainsi que 1 GW d'énergie éolienne, soit un dixième des objectifs du PSM. L'influence de DESERTEC peut se percevoir dans les choix de modèle technologique et

---

<sup>292</sup> Voir les deux schémas présentés à la partie précédente « Schéma de l'organisation du secteur électrique début 2016 ».

économique<sup>293</sup>. Le projet vise à l'origine la mise en place en 2020 d'une capacité de 2 000 mégawatts, soit 14 % de la puissance électrique installée. Cinq sites ont été identifiés<sup>294</sup> dès le lancement de ce projet, donc le plan national opte pour une forte centralisation de la production solaire. L'ambition affichée du projet comme politique énergétique est de contribuer à :

*« la réduction de la dépendance énergétique, à la préservation de l'environnement par la limitation des émissions des gaz à effet de serre, et à la lutte contre les changements climatiques. » (Masen 2009).*

Concernant la lutte contre le réchauffement climatique, l'objectif est d'économiser 1 million de tonnes équivalent pétrole (TEP) et d'éviter l'émission de 3,7 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. Cependant, si l'aide au développement est mobilisée, c'est également pour évaluer les impacts du développement des énergies solaires sur les grands paramètres macro-économiques (balance commerciale, PIB). C'est notamment l'objectif du LOT 2 du projet ADETEF-FFEM-SOLAIRE financé par le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) et l'AFD. De même, Masen a commandité une étude d'impact économique pour la centrale d'Ouarzazate lors de la phase d'évaluation du projet par les cinq bailleurs de fonds.

Les différents projets et études coïncident avec le discours sur la politique de développement du PSM, puisque selon les documents des bailleurs et surtout et leur propos en entretiens, la centrale d'Ouarzazate aurait deux objectifs principaux : l'impact sur les grands équilibres macro-économiques et la création d'une filière industrielle dans les énergies renouvelables. Trois ans après le lancement du plan solaire marocain, la cérémonie de lancement de la centrale est présidée par le Roi Mohammed VI, le 10 mai 2013. Cette province, habituellement connue comme lieu de tournage des superproductions américaines et européennes, est en passe de devenir le centre de l'innovation dans le secteur des énergies renouvelables et de positionner le Maroc parmi les pays pionniers dans le secteur<sup>295</sup>. La première centrale est baptisée Noor (Lumière en arabe), et mobilise deux symboliques « géographiques » fortes pour comprendre le Maroc. La première, interne au pays, est l'appropriation et l'utilisation du désert pour une croissance verte, incarnée par la forte implication du roi dans le projet. La seconde est celle de l'échange, révélatrice du positionnement du Maroc dans la mondialisation.

### **Figure 26 Photographie infrastructure de transport d'électricité de la centrale Noor 1**

---

<sup>293</sup> Les deux premiers appels d'offres portent sur la même technologie (le CSP) que celle promue par DESERTEC, de plus, les solutions économiques de DESERTEC à savoir PPP et exportation des électrons vers l'Europe participent à la formulation du modèle économique de base des centrales.

<sup>294</sup> Sites d'Ouarzazate, Ain Bni Mathar, Fom Al Oued, Boujdour et Sebkhah Tah

<sup>295</sup> « Fin 2015, le Climate action tracker, un pôle de recherche indépendant, avait classé le royaume parmi les quatre pays les plus écolos du monde aux côtés de l'Éthiopie, du Costa Rica et du Bhoutan. Cette étude se basait notamment sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'utilisation des énergies renouvelables. » « Le rapport 2016 de l'Environmental Performance Index qui classe le royaume à la 64e place sur les 180 pays répertoriés. Le Maroc est ainsi classé deuxième au Maghreb et dans le monde arabe après la Tunisie, qui occupe le 53e rang. Le royaume obtient une note de 74,18 sur 100, ce qui lui permet de se placer dans la première moitié du palmarès. »



Crédit photo Masen

Cet échange d'électrons verts avec l'Europe était d'abord une des solutions affichées par les lobbyistes européens<sup>296</sup> pour financer le surcoût du solaire, mais l'attractivité du montage des centrales solaires dans la concurrence mondiale pour les IDE s'est par la suite révélée être suffisamment importante pour attirer les Investissements Directs Etranger (IDE) provenant des pays arabes du Golfe, tant dans le solaire que dans l'éolien. Mais ce qui est d'autant plus remarquable, c'est que le Maroc est actuellement dépendant, énergétiquement, des exportateurs étrangers à plus de 97 %. Dès lors, il s'agit de relativiser l'ambition de produire 42 % de la production électrique nationale en énergie renouvelable à l'horizon 2020. La part d'énergie renouvelable dans la consommation marocaine n'inversera pas significativement la tendance des échanges avec les pays exportateurs d'énergie. En revanche, la première centrale de 160 W est la plus grande centrale au monde utilisant la technologie dite thermosolaire concentrée (CSP). De plus, le montant des investissements dans les premières centrales solaires (plusieurs milliards en cumulant les 5 appels d'offres) est remarquable. Pour donner un ordre de grandeur du montant de ces contrats, ils sont comparables avec les contrats les plus médiatisés en France

---

<sup>296</sup> Lobbyiste est ici compris comme les membres de groupes d'intérêt, les groupes de pression dans notre sujet IPAMED, DESERTEC fondation, DII, MEDGRID...

(par exemple une vente d'une série de rafales ou un « gros contrat » pour Total lorsqu'il devient le premier pétrolier européen en Iran<sup>297</sup>).

Figure 27 Photographie panneaux paraboliques de la centrale solaire Noor 1



Crédit photo Masen

Le Maroc, en inscrivant en premier son plan solaire national dans la politique régionale de l'UPM, se positionne en précurseur face aux autres pays du sud de la Méditerranée. Non seulement, la première centrale (comme l'ensemble du plan solaire) sont marqués d'un certain gigantisme, mais encore la particularité technique de la centrale CSP<sup>298</sup> Noor 1, avec sa capacité de stockage thermique de trois heures est en fait l'une des technologies les plus avancées, mais aussi les plus coûteuses.

Figure 28 Graphique : Part des énergies renouvelables dans la production d'énergie marocaine.

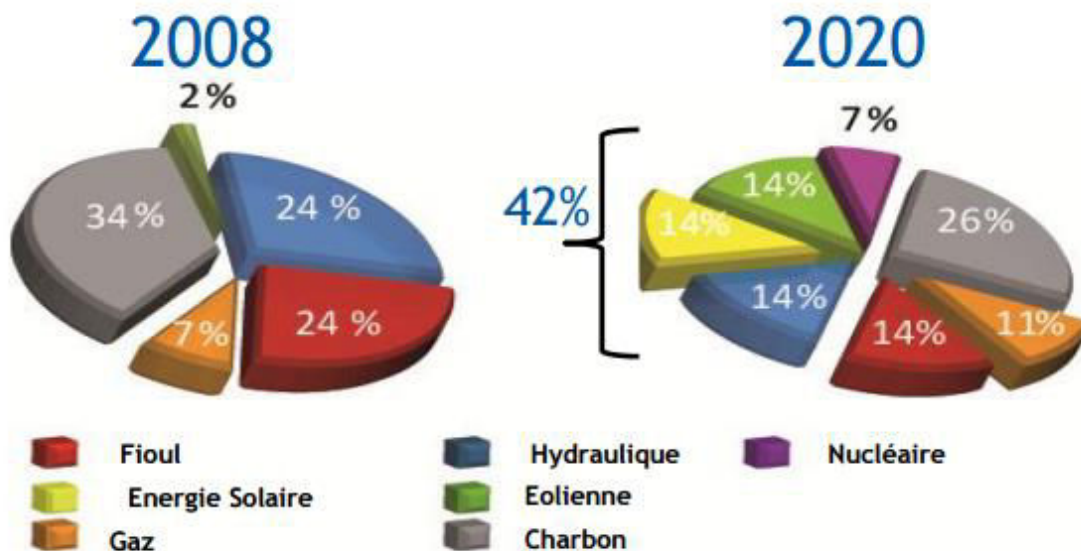
---

<sup>297</sup> AFP) Édouard Pflimlin (avec, 2017, « Gros contrat pour Total en Iran, poursuite de l'ouverture », *Le Monde.fr*, 3 juill. 2017 p.

BFMTV, 2017, *Rafale: Dassault pourrait signer un quatrième contrat à l'étranger*, <http://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/rafale-le-pdg-de-dassault-devrait-signer-un-4eme-contrat-a-l-etranger-1164070.html>, 2017, consulté le 10 août 2017.

<sup>298</sup> à capteur, cylindro-parabolique





Source : Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement

(Masen 2012) (Source : Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement 2012)

Pour encadrer et accompagner les grands projets, le Maroc libéralise la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables avec la Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables, adoptée en 2009. Cette loi autorise les producteurs d'électricité d'origine renouvelable à accéder au réseau électrique afin qu'ils puissent commercialiser leur production.

*« La vraie difficulté au Maroc, c'est le cadre réglementaire, notamment la loi 13,09, il ne faut pas oublier que les énergies renouvelables au Maroc, c'est une histoire toute récente et toute nouvelle. Quel est l'élément déclenchant ? C'est le discours de Sa Majesté d'avril 2009, il ne faut pas oublier que la loi sort avant 2011, aucun pays n'a jamais fait cela ; parce que Sa Majesté a fixé un objectif de 42 % issu de sources renouvelables, le temps de former les cadres marocains, les ingénieurs marocains, etc. Ceci étant impossible à réaliser en une décennie, la seule solution est de lancer de gros programmes. C'est une équation du premier degré. C'est ce qui a été fait par une grande dame, Amina Benkadra. Alors il fallait proposer très vite une loi qui permet ces 3x2000MW. Cette loi résolvait tout ! Ils ont taillé la loi sur mesure pour l'ONE et Masen, pour permettre les programmes nationaux, et elle a permis au Maroc de se lancer. Le Maroc a pris un risque énorme. Elle n'est pas mauvaise, elle est ce qu'elle est, mais elle a permis ça. » Baroudi, Ahmed. 2014. Entretien semi-directif — directeur général SIE Société d'Investissement Énergétique-Rabat, Maroc.*

Dans cet extrait d'entretien du directeur de la SIE, on perçoit parfaitement la représentation que les acteurs marocains véhiculent habituellement à propos d'un État dirigiste incarné par le roi Mohamed VI. Ce volontarisme est régulièrement mis en avant, notamment pour souligner la rapidité de la mise en place des projets de centrales. Le montant important investi pour les centrales (3 milliards pour les 3 premières phases), et la particularité du montage en PPP, est justifié comme un atout de compétitivité du pays dans la concurrence mondiale : « aucun pays n'a jamais fait ça » *ibid.*

Le Maroc est le premier pays à présenter un plan solaire national s'inscrivant rapidement dans la dynamique du Plan Solaire Méditerranéen (PSM) et surtout à reprendre les grandes lignes sur les modes de régulation de ce nouveau secteur. Dès 2010, le Maroc se lance dans le processus d'appel d'offres pour la centrale solaire Ouarzazate I. Cette politique est principalement légitimée par son aspect volontariste et ambitieux incarné par la figure charismatique du roi ainsi qu'un État présenté dans ce cas comme dirigiste. Les principaux arguments consacrant l'originalité du plan solaire marocain sont le contraste avec la situation de dépendance énergétique actuelle du pays, la taille des centrales solaires par rapport à celles existantes dans les autres pays et enfin la rapidité de lancement du programme.

Le secteur de l'énergie solaire du Maroc s'institutionnalise rapidement selon les exigences de la banque mondiale. Cette institutionnalisation est fondamentale pour le projet d'Ouarzazate, tout d'abord avec la création de Masen, pour la conception et la mise en œuvre du projet, et ensuite par la création de la Société d'Investissement Énergétique et de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements.

### ***1.1.1.15 Les objectifs et contraintes de la transition énergétique au Maroc : la solution PPP***

Selon les responsables de Masen, le défi de la politique énergétique marocaine n'est pas seulement environnemental. En effet, la dépendance énergétique marocaine ainsi que l'augmentation de la consommation, qui est indissociable de la croissance économique, sont des problèmes majeurs pour les autorités publiques, mais aussi pour certains groupes privés. À ce sujet, il est remarquable que très rapidement après la loi 13-09 permettant l'autoproduction d'énergie renouvelable, certains groupes comme Lafarge aient investi dans des moyens de production renouvelable pour alimenter son industrie cimentière particulièrement consommatrice d'énergie.

*« Pour le Royaume du Maroc, en plus de ses engagements en faveur du climat pour la réduction des GES de 32% à l'horizon 2030, la transition énergétique marocaine est confrontée à de nombreux défis.*

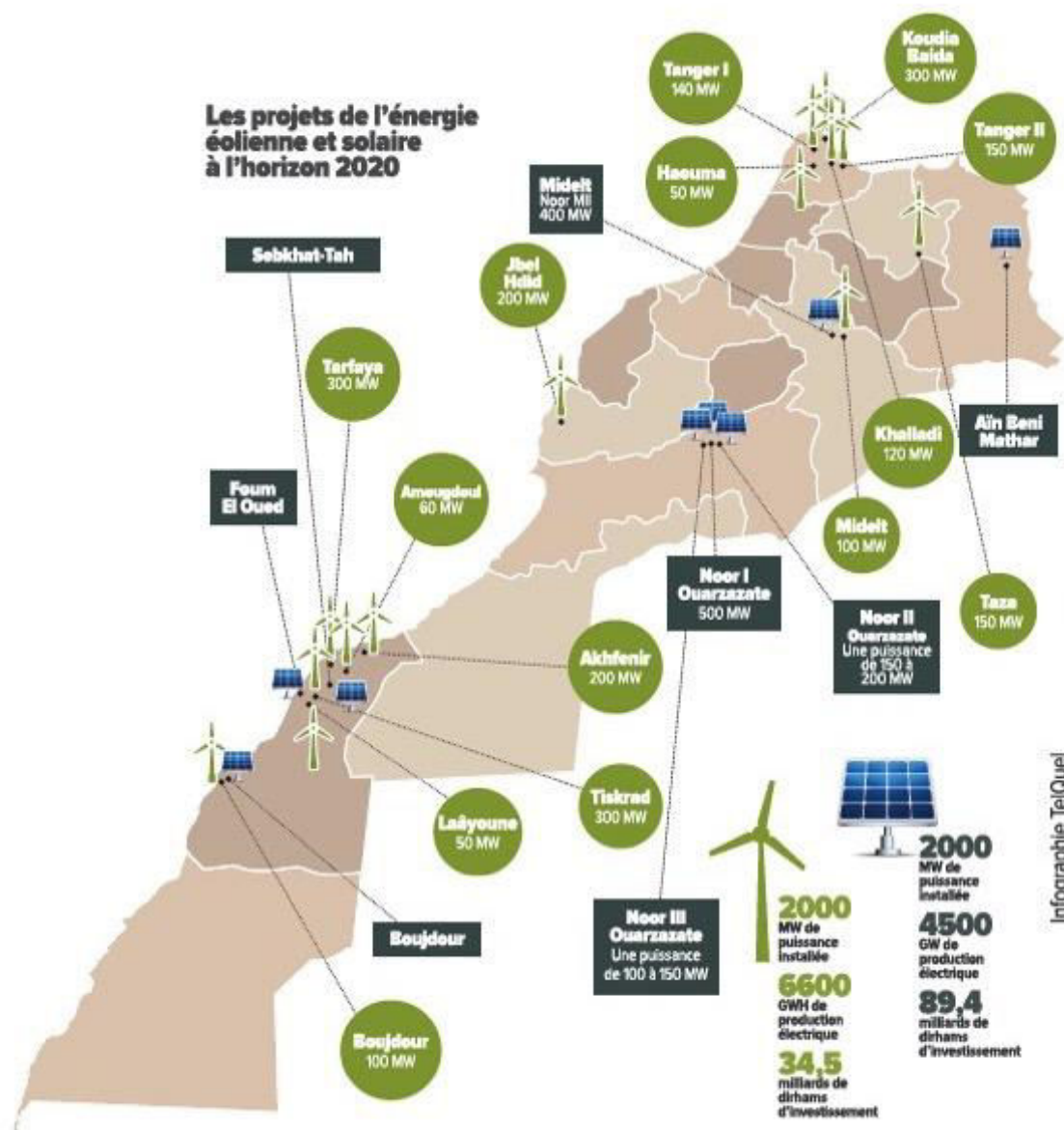
*Il s'agit en particulier d'assurer une adéquation entre l'offre et la demande en énergie primaire, sachant que cette dernière augmente de 5% par an, tirée surtout par la demande électrique qui suit un rythme de croissance annuelle soutenue dépassant 6%. Le développement de nouvelles capacités de production électrique qui devra porter la puissance installée à 25.000 MW en 2030 s'impose.*

*La sécurité d'approvisionnement demeure aussi un des défis majeurs de notre modèle énergétique, que nous nous attelons à relever à travers la diversification des ressources énergétiques et la valorisation des ressources locales.*

*Par ailleurs, nous devons réduire notre dépendance énergétique vis-à-vis des importations des combustibles fossiles qui était de 98% en 2009 » p 4 (AMARA 2016)*

Ce volontarisme politique s'incarne parfaitement dans l'organisation marocaine de la COP 22 de 2016. Dès 2015, le Maroc cherche à se positionner sur la scène politique internationale en faisant valoir l'innovation de sa politique énergétique. À la COP 21 à Paris, le Roi Mohamed VI montrait sa volonté de peser sur la scène internationale en annonçant l'augmentation des objectifs de production énergétique à l'horizon 2050.

Figure 29 ambitions du plan solaire marocain en 2016



Sources : (Telquel)

Nonobstant, la COP 22 marocaine n'a pas été « la COP de l'action » attendue, mais plutôt celle d'un clivage nouveau entre ceux qui cherchent à atténuer le changement climatique (les pays

développés) face à ceux qui souhaitent financer l'adaptation à ce changement (comme le Maroc et son plan pour l'agriculture en Afrique<sup>299</sup>).

Depuis la loi 13.09 et le lancement des premières méga centrales solaires CSP, le Maroc réoriente partiellement sa politique pour les énergies renouvelables à partir de 2013. Le développement du photovoltaïque fait l'objet d'une nouvelle feuille de route à grande échelle, notamment au niveau des secteurs résidentiel et tertiaire. Dans ce sens, un chantier de réformes est lancé. Parmi lesquelles nous trouvons l'augmentation seuil de l'autoproduction 300 MW pour les gros consommateurs, l'ouverture du réseau moyenne tension et basse tension pour « démocratiser » l'utilisation à grande échelle du photovoltaïque.

Dans cette thèse, le photovoltaïque est moins traité que les technologies solaires CSP privilégiées dans les grands projets marocains. Les modèles financiers sont très différents en fonction des technologies solaires. Le photovoltaïque serait déjà rentable au Maroc selon des industriels de la filière photovoltaïque (cf. note observation participante réunion BAKKOURY/PDG Solaire direct, ou entretien avec le président de l'AMISOL et de TEMASOL) alors que les projets en CSP nécessitent des subventions publiques. Par ailleurs, les projets éoliens de 850MW portés par Nareva, Enel et Siemens pourraient ne pas avoir d'écart de prix, c'est-à-dire produire une électricité au prix du marché. Dès les débuts du lancement du plan solaire marocain, les autorités publiques n'ont pas privilégié les technologies et les types de centrales démontrant le plus bas coût du kWh. Les raisons invoquées de cette préférence du CSP à l'éolien ou au photovoltaïque sont : l'innovation technologique avec les solutions de stockage, la plus grande compatibilité grâce au stockage du CSP avec l'exportation de l'électricité vers l'Europe et sur de grandes distances et enfin, la simplicité technique des miroirs paraboliques qui permettraient une fabrication locale.

Au-delà des choix technologiques des autorités publiques, les projets de partenariats public-privé éoliens et solaires sont principalement différenciés par la nature de l'institution en charge des appels d'offres<sup>300</sup>. Dans le secteur éolien, les appels d'offres sont conduits par l'Office National de l'Energie et de l'Eau ONEE, un établissement public qui fait figure de mastodonte face à la jeune agence Masen lors des premières années du plan solaire marocain. L'ONEE contrairement à Masen n'a pas pour unique mission de gérer les contrats de PPP. En effet, l'ONEE assure l'ensemble du transport et de la commercialisation de l'électricité au Maroc, produit 30 % de l'électricité et en distribue plus de la moitié. L'ONEE a déjà une expérience dans les partenariats public-privé (dans son acception large) avec les centrales à charbon et les premières centrales éoliennes. La différence avec la Masen réside donc dans l'attribution des missions, si l'ONEE est capable de produire en propre une partie de l'énergie qu'elle rachète,

---

<sup>299</sup> Largement critiqué en raison de la position du Maroc comme principal producteur de phosphate au monde.

<sup>300</sup> Les projets éoliens ont été lancés par l'ONEE, puis lors de la restructuration du secteur en 2016, leur gestion est confiée à MASEN.

la Masen est créée exclusivement pour la passation de contrat PPP. Aussi, le mode d'action essentiel <sup>301</sup> de la Masen réside dans la structuration des appels d'offres.

### 1.1.1.16 Masen : de la start-up à la superstructure

L'on constate une évolution remarquable de l'organisation de Masen entre sa création en 2010 et 2016. L'agence est une société anonyme au capital public dédiée au solaire, chargée de la réalisation des 2 000 MW d'ici 2020. La loi 57/09 de promulgation de Masen formalise les modes de gouvernance ainsi que la répartition de capital entre l'État marocain, Office National de l'Énergie, le Fonds Hassan II et la Société d'Investissement Énergétique à égalité de parts.

Les quatre missions principales de Masen :

		<b>Principaux collaborateurs cités en entretien</b>
<b>Conception de projet</b>	Qualification sites/configurations technique & opérationnelle. /modalités d'export	Bailleurs de fonds, Projet Med Impact (AFD, FEMM, gouvernement français), Consultants étrangers.
<b>Montage de financement</b>	Études financières, montages institutionnels, communication	Consultants.
<b>Contribution à l'expertise et la recherche</b>	Promotion-innovation/filières de formation/intégration industrielle	CEA, Siemens, DESERTEC
<b>Mise en œuvre de programmes</b>	Techniques, financiers et stratégiques	Bailleur de fonds

L'agence publique Masen est basée dans une des tours des nouveaux quartiers de Rabat à Hay Riad. Selon ses membres, Masen ressemble plus à une start-up qu'à une administration :

<sup>301</sup>HAMDOUCH Elias, 2012, Entretien semi-directif: MASEN, Chargé de mission pour le directoire., Rabat. Bureau de Masen.

*« Masen est l'intermédiaire entre le privé et le public, mais c'est une start-up qui n'a pas de rentabilité immédiate. » Entretien Semi-directif-Masen, Elias Hamdouch chargé de mission pour le directoire. 2012. Rabat.*

Masen a donc vocation à être l'intermédiaire entre le privé et le public. Bien qu'à capitaux publics, l'agence est organisée comme une entreprise privée. L'équipe de Masen était composée, au moment de l'observation participante, d'une trentaine de personnes issues, en majorité, du secteur privé. Une majorité d'entre eux a fait ses études supérieures et une carrière à l'étranger, puis est revenue au Maroc pour le projet. D'une manière générale, les membres de Masen sont obligés, en raison de leur effectif réduit, de dépasser leurs limites : 10 à 12 heures de travail par jour, et ils continuent fréquemment en « home office » le week-end ou au bureau le samedi. Ils ont aussi pour habitude de ne pas prendre leurs congés, pour ne pas surcharger leurs collègues.<sup>302</sup> La seconde caractéristique concerne les polyvalences et la perméabilité des services. Lorsque j'ai été accueillie dans le bureau du pôle développement et veille, j'ai pu observer au quotidien comment les membres travaillent indifféremment avec les différents pôles de la structure. Par exemple, la chargée du développement durable travaille autant avec la « structuration » qu'avec son collègue de bureau du développement local. Même s'ils ont des profils divers, aucun des membres de la Masen ne semble avoir eu d'expérience dans l'aide au développement<sup>303</sup>. Les principaux collaborateurs de Masen sont les acteurs classiques du développement, à commencer par les cinq bailleurs de fonds<sup>304</sup> finançant la centrale d'Ouarzazate, mais également avec la Direction Générale de l'Energie et du Climat (DGEC) ou le ministère des finances français ou la GIZ.

Par ailleurs, Masen est composée de l'élite économique marocaine au sens où ses membres sont formés dans les meilleures écoles du monde. Les membres de Masen ont pour la plupart effectué leurs études à l'international, notamment dans des universités prestigieuses telles que Harvard, Berkeley, Stanford, HEC Paris, ou l'école centrale de Paris, mais aussi dans les meilleures universités marocaines telles que Al Akhawayn University<sup>305</sup>. En outre, des membres de l'élite politique du pays font partie de l'entreprise. En effet, le directeur de Masen est aussi le président du PAM le Parti Authenticité et Modernité. De plus, le niveau général de plurilinguisme de tous les membres est élevé comme je le remarquais lors des réunions d'équipe dans mes observations participantes à Masen :

---

<sup>302</sup> Nabil Saimi n'avait pas pris de vacance depuis plus d'un an au moment de l'observation, les choses ont peu évolué puisqu'en 2015, l'entretien d'approfondissement réalisé avec Fatima Hamdouch était effectué pendant ses congés.

<sup>303</sup> Extrait d'entretien « *Avec quels acteurs internationaux travaillez-vous principalement ? La DGEC, le ministère des finances français, l'AFD, pour l'instant concrètement il n'y qu'un seul projet qui a été financé par cinq bailleurs de fonds AFD, KFW, BM, BEI, BAD. C'était un challenge de travailler avec cinq bailleurs, qui ont chacun leurs procédures, leur calendrier, leur rôle.* » Nabil Saimi Directeur Coopération international Masen

<sup>304</sup> BEI, AFD, Banque Mondiale, GIZ et BAD

<sup>305</sup> L'Université Al Akhawayn à Ifrane est considérée comme le meilleur établissement d'enseignement supérieur du Maroc et la 3e meilleure université du Maghreb, selon le dernier classement QS Ranking 2015, plusieurs employés de MASEN y ont été formés.

*« Le niveau de langage des échanges dans les bureaux n'est pas seulement technique, mais également extrêmement soutenu. Les compétences linguistiques sont cruciales dans le fonctionnement de Masen. Au cours de la réunion, tous utilisaient simultanément le français, l'anglais, l'arabe, voire même l'allemand. J'ai encore du mal à me faire à cette utilisation constante de l'arabe et du français, l'arabe semblant plus utilisé de manière spontanée, officieuse ou pour ce qui est personnel, le français pour le reste. Ce qui explique peut-être leur niveau de langage en français, si l'on part du principe que les différentes langues ne sont pas utilisées dans les mêmes cadres d'échange. Contrairement à ce que je pensais, l'arabe, surtout l'arabe classique (ou littéraire) n'est quasiment pas utilisé professionnellement. Son utilisation est perçue comme très difficile pour ces polyglottes, comme me confie Kenza (une jeune employée de Masen), qui est très stressée et a fait une grosse préparation en vue d'une présentation en arabe classique. » carnet de terrain, p. 3 Masen, Rabat, février 2012*

À titre de comparaison, je n'ai assisté qu'à une seule réunion en anglais, lors de mes 14 mois d'observation participante à la DIMED. Dans l'ensemble des réunions, les interlocuteurs faisaient l'effort de parler en français ou des traductions simultanées étaient prévues dans la plupart des cas.

Nous avons donc vu que Masen, plus qu'un intermédiaire entre le « public et le privé » (cf. Ilias Hamdouch) semble être un intermédiaire entre l'État marocain et les bailleurs de fonds. Le Plan Solaire Marocain serait un triptyque État/Bailleurs/Opérateur qui rappelle l'analyse de Thomas P. Hughes, sur l'électrification américaine<sup>306</sup>. L'auteur montre comment le processus d'électrification de l'Amérique est le fait de trois protagonistes que sont Thomas Edison, Samuel Insull et Mitchell, respectivement inventeur, gestionnaire et financier. Nous verrons dans la seconde partie en quoi nous pouvons retrouver ce schéma au Maroc, si tant est, bien sûr, que le roi soit l'inventeur. Masen est également l'intermédiaire entre les acteurs marocains, les bailleurs et les consultants étrangers. Les relations de Kenza Iraqui, chargée de mission développement durable, semblent représentatives de la majorité des interactions à Masen :

*« Quels sont les principaux acteurs avec qui vous travaillez ? Je travaille donc avec les consultants, les bailleurs, l'ADEREE, l'ONE et le Ministère. C'est vrai que personnellement je ne travaille pas beaucoup avec des acteurs internationaux si ce n'est lors de rencontres internationales ou de conférences comme Rio +20 ».*

Ces trois acteurs (ADEREE, ONE, ministère de l'Énergie) sont les seuls acteurs marocains qui sont récurrents dans les entretiens, même s'il convient de différencier leurs relations. L'Office National de l'Électricité (ONE) est un acteur incontournable pour Masen. Tout d'abord, le gestionnaire de réseau possède 25 % des parts de Masen. Ensuite, il est l'acheteur de l'électricité produite par les centrales solaires. Enfin, ils doivent collaborer pour les questions d'insertion des centrales dans le réseau, de transport de l'énergie, de régulation du réseau. L'ONE ne

---

<sup>306</sup> "L'électrification de l'Amérique : les bâtisseurs de systèmes", in Culture technique No10, juin 1983, pp. 21-29.

semble donc pas faire autorité sur Masen, mais il est son principal partenaire pour les questions techniques et tarifaires.

Le ministère de l'Énergie est également important pour Masen : d'une part, il fait partie du conseil de surveillance et, d'autre part, il gère les accords intergouvernementaux, notamment ceux nécessaires à l'exportation de l'énergie verte.

*« Masen est sur l'opérationnel, donc, les accords-cadres sont la responsabilité du gouvernement, Maroc / France, ou Maroc / Espagne, les deux organismes interagissent avec l'ONE et RED ELECTRICA concernant les interconnexions. L'acteur du Plan Solaire Méditerranéen pour l'UPM ou les autres acteurs dépendent du type de relations, et du besoin, d'un accord étatique, des ministères et pour le reste Masen ou l'ONE pour les interconnexions. » (Saimi 2012)*

Dans ce cas-là également, le directeur des relations internationales de Masen démontre en entretien l'indépendance de Masen vis-à-vis du ministère.

*« Le ministère est responsable de la stratégie énergétique du pays, donc Masen est une partie du puzzle, comme le plan solaire marocain, ou l'éolien dont le ministère est responsable. Le cas de Masen est spécial, car la loi de création de Masen ne stipule pas de hiérarchie vis-à-vis du ministère, mais il fait partie du conseil de surveillance » (Ibid.)*

Aussi lorsque l'État est évoqué comme autorité principale de Masen, il est difficile de penser au gouvernement qui est par ailleurs composé d'une coalition opposée au parti présidé par M. Bakkoury, directeur de Masen. Nous pouvons donc supposer que lorsque la volonté de l'État est évoquée dans ce contexte, elle concerne le Roi Mohammed VI en tant que chef de l'État.

*« Il y a donc une forte volonté de l'État de développer l'énergie solaire. L'État a choisi [...] L'État garanti [...] » (Ibid.)*

Cette personnification du contrôle du projet, notamment par la figure du roi, permet de rappeler deux éléments. Tout d'abord, que les responsabilités des accords concernant l'export d'énergie (dans la vision de DESERTEC ou de la commission européenne) restent du ressort de l'État et que leur blocage n'est pas technique, mais politique. Ensuite, la place très particulière de Masen par rapport aux autres institutions est entérinée par le récent élargissement de ses prérogatives.<sup>307</sup> Cela peut être considéré comme une volonté de favoriser ce type d'organisation et de mode d'action publique par rapport à d'autres, considérés comme « traditionnels » ou « administratifs ». En effet, Masen est en charge depuis début 2016 des politiques pour le développement des énergies renouvelables. Les lourdeurs bureaucratiques des grandes

---

<sup>307</sup> YABILADI.COM, Énergies renouvelables : Le Maroc 4e en termes d'investissements en fonction du PIB, <http://www.yabiladi.com/articles/details/44993/energies-renouvelables-maroc-termes-d-investissements.html>, consulté le 22 juillet 2016.

Ainsi que: Énergies renouvelables au Maroc : l'agence publique MASEN devient toute puissante, <http://www.usinenouvelle.com/article/energies-renouvelables-au-maroc-l-agence-publique-Masen-devient-toute-puissante.N400177>, consulté le 28 juillet 2016.



multinationales et des administrations sont fréquemment mises en cause, aussi la taille de Masen et sa spécialisation sont perçues comme le moyen d'éviter cela.

« *Le choix de créer une structure ad hoc correspond à une logique marocaine de mettre en place des opérateurs sectoriels très ciblés sur de grands projets, sous la forme de petites équipes hautement qualifiées. Cela permet de surmonter les lourdeurs qui pourraient apparaître dans le cadre d'une grande administration ou d'une très grande entreprise.* » p 48 (Collin et Keller 2013)

Cette décision serait donc le résultat d'une lutte institutionnelle entre le gestionnaire de réseau l'ONE représentant « l'administration traditionnelle » face à la toute jeune Masen, égérie du modèle de l'entreprise.

### Institutionnalisation de l'agence Masen et bureaucratisation néolibérale.

Concernant les modes de gestion, Masen apparaît comme l'incarnation parfaite des processus de « managérialisation » et de « financiarisation ». Par exemple, lorsque les membres de Masen désignent les pratiques de l'agence, ils se réfèrent systématiquement à la rationalité du monde du marché et de l'entreprise. Par exemple, le premier échange mail au sujet de ce « stage /observation participante » j'ai pu observer le degré de managérialisation de Masen. En effet, au-delà de la classique lettre de motivation et du CV, il me fut demandé de réaliser un Gant avec les livrables prévu sur la durée du séjour. Chaque action au sein de Masen est formalisée dans une perspective de rationalisation qui se veut être une rationalisation économique (sans que la démonstration en soit forcément faite).

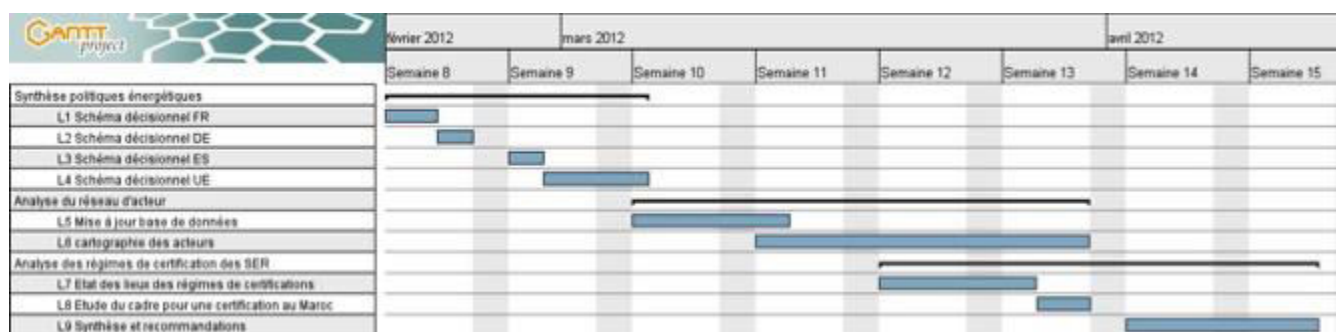


Figure 30 Retro planning stage observation Masen

L'extrait d'entretien cité plus haut avec Elias Hamdouch, le chargé de mission pour le directoire de Masen, montre que l'objectif reste la rentabilité même s'il est consenti qu'elle soit à plus ou moins long terme. Les procédures de gestion de l'agence sont très formalisées : la hiérarchie, les modes de gouvernance sont à la fois explicités et intériorisés :

« *En termes d'équipe de travail nous fonctionnons comme une start-up avec une structure matricielle, indépendamment des sujets et de l'urgence.* » (Ibid.)

D'autre part, la place des procédures de reporting est au centre des attributions de Masen puisqu'elle fait le lien entre les financeurs (les bailleurs de fonds) et l'adjudicataire de l'appel d'offres.

« C'est notre rôle de faire le reporting, vis-à-vis des bailleurs de fonds, nous faisons aussi du reporting vis-à-vis de l'ONE pour le PPA (Power Purchase Agreement), ainsi que des instances de gouvernance, c'est-à-dire du Directoire, des comités de suivi. Là aussi, c'est quelque chose sur lequel nous avons appris, on avait des échanges avec les différents intervenants, nous avons aujourd'hui évolué pour un nouveau modèle de reporting. » (Fatima Hamdouch 2015)

La place des « formalités » telles qu'étudiées dans les travaux de Béatrice Hibou, ou des « outils de gestion », pour reprendre le vocabulaire de Ève Chiapello, est importante dans les activités de Masen comme le souligne cet extrait d'entretien.

Au sein du schéma, Masen est un acteur central entouré uniquement par des acteurs financiers (cf. Figure 3 Schéma de financement de la centrale solaire d'Ouarzazate). C'est notamment pour cette raison que l'essentiel de l'activité de Masen sur les centrales, une fois l'appel d'offres terminé, consiste en du *reporting*, comme nous le verrons en effet, dans la partie III, en détaillant le contrat public-privé.

Les seules actions que Masen gère directement sont les parties communes : terrassement, aménagement des routes à travers sa filiale Masen service. Pour la construction à proprement parler, du fait du montage en PPP, il y a plusieurs intermédiaires entre Masen et les constructeurs de la centrale.

Le *reporting* désigne une pratique où les dirigeants cherchent à avoir des informations régulières sur chacune des activités de l'entreprise dans le but de prendre des décisions optimales. Autrement dit, le reporting consiste à mettre en évidence les indicateurs de performance de manière synthétique. Le principe de rationalisation est donc au cœur du processus. Le *reporting* concerne donc principalement les grandes organisations, mais également les entreprises décentralisant leurs activités dans une recherche de gain de rentabilité ; il peut donc être pratiqué par des entreprises de toutes tailles. Le *reporting* repose sur trois pratiques issues du concept de *responsibility accounting* (organisation particulière, systèmes de planification et contrôlabilité) (Löning et al. 2008). La première concerne l'organisation, soit la façon dont est structurée l'entreprise. Le principe du reporting, c'est que, grâce à la remontée des informations, les décisions peuvent être prises par des « spécialistes ». Plus précisément, la décentralisation amène les responsables spécialistes des domaines tels que le marketing, la finance, la production, les relations humaines à prendre des décisions à différents niveaux. La seconde repose sur un système de fixation d'objectifs calculables, prévisibles, quantifiables, qui permettrait de donner à chaque *manager* des objectifs spécifiques pour des périodes données afin de mesurer le degré d'atteinte pour chaque tâche et période. Aujourd'hui, les limites de ces systèmes de planification voient émerger de nouvelles procédures, par exemple les « prévisions » ou *forecasts*. Cela permet, par exemple, aux entreprises dans la dynamique de financiarisation des pratiques managériales, de publier une nouvelle projection de leurs résultats prévus en fin d'année, chaque fois qu'elles publient leurs arrêtés trimestriels.

Les procédures de reporting pour le premier projet de centrale sont déterminées par les bailleurs de fonds, ainsi que les « prévisions » (*forecast*), et doivent être fournies deux fois par an par

Masen.<sup>308</sup> Le format de ces « états financiers intermédiaires non audités » (*unaudited Interim Financial Statements IFRS*) est standardisé par la Banque Mondiale qui en fournit le modèle en annexe du document d'évaluation du projet Noor. (WORLD BANK 2014a)

Le reporting est fréquemment associé aux limites du management par les chiffres. Les auteurs du manuel collectif « Le contrôle de gestion — 3e éd. : Organisation, outils et pratiques » démontrent que cette tentative de connaître la contribution à la « marge globale » de chaque cellule entraîne un manque de connaissance sur les causes de celle-ci. De plus cela peut conduire à minimiser leurs éléments qualitatifs tels que l'image, le climat social et donc risquer une incompréhension des atouts essentiels de l'entreprise.

*« Pour si nécessaires qu'ils soient, les résultats économiques et financiers et la quantification exclusive ont deux travers : ils sont connus a posteriori, donc ne permettent en aucune manière "d'anticiper" les difficultés ; ils ne donnent aucune explication sur les causes ni sur le comment, en offrant une image simplifiée (parfois simpliste !) de la réalité. Le reporting en particulier est tout à fait symptomatique de ce type de management par les chiffres, puisqu'il s'agit de "reporter" combien de marge a été générée au niveau du centre de responsabilité et de mettre en œuvre une consolidation interne par addition qui, en fin d'exercice, "bouclera" avec le résultat de la comptabilité financière. » p 129 (Löning et al. 2008)*

Dans le cas du projet de centrales, le respect de l'ensemble des procédures imposées par les bailleurs de fonds constitue un des principaux besoins de montée en compétence de Masen et devient petit à petit le cœur de l'activité de l'agence publique. Le management par les chiffres s'inscrivant dans un processus de rationalisation est donc essentiel dans les projets de centrales où une grande partie des activités sont décentralisées ou sous-traitées. Parmi les missions principales de Masen, certaines entrent en conflit avec les exigences et les procédures des bailleurs de fonds, telles que « réussir l'intégration industrielle » (Masen 2012). Les limites du management par les chiffres, notamment dans la prise en compte des éléments qualitatifs d'explication de la réussite des entreprises, concernent également l'agence publique. Par exemple, alors que le lancement de la centrale avait un important retard au moment de l'entretien, l'accent est mis sur la réussite comme cause et conséquence du succès du « processus managérial » comme cela est souligné dans cet extrait :

*« Question : Comment le cadre politique international a-t-il évolué vis-à-vis du plan solaire marocain ?*

---

<sup>308</sup> "Reporting: Financial reports will be designed to provide quality and timely information to MASEN's management, donors and various stakeholders monitoring the Project's performance. It is expected that the unaudited Interim Financial Statements (IFRS) for MASEN will include data on the Company's financial situation. These reports are also expected to include (i) a statement of sources (by donor) and uses of funds for each applicable period in aggregate values, (ii) a statement of the use of funds by component and expenditure category, and (iii) a budget statement indicating forecasts and deviations from implementation. MASEN will submit to the Bank these semi-annual unaudited IFRs 45 days after the end of each semester. The reports were established in accordance with Bank guidelines, and their format was agreed. The agreed IFR template will be added as an annex to the Disbursement Letter" p 82 (WORLD BANK 2014a) traduction par l'auteur

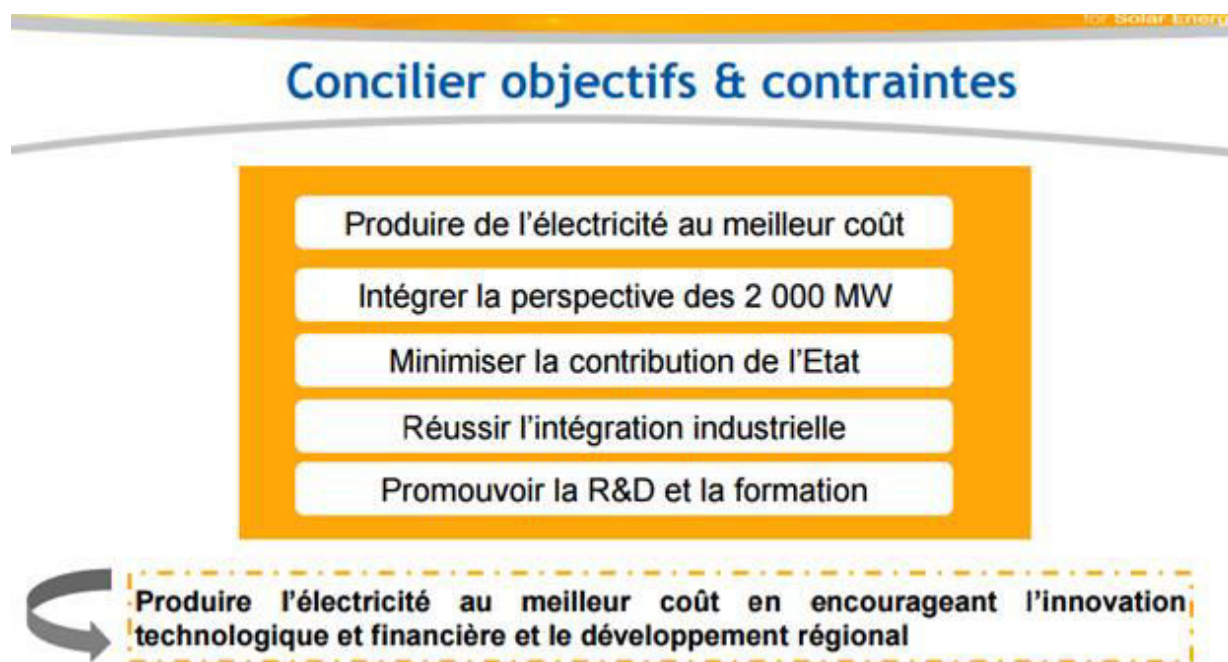
*NS : Les gens regardent que ce n'est pas juste un effet de communication. Ce qu'ils voient, c'est le processus managérial, les feed-back positifs, le soutien de la Commission européenne [...] On est souvent félicité par les bailleurs, etc. par les pays de la région MENA ou subsaharienne. On reçoit des délégations ministérielles de partout, notre intérêt c'est aussi que ça se développe ailleurs » Saimi, Nabil. s. d. Entretien semi-directif, directeur de la coopération internationale. Masen 30 avril 2014 1 h 30.*

Masen est donc créé comme un intermédiaire entre le gouvernement marocain et les entreprises privées participant à un processus de rationalisation, comme l'entend B. Hibou :

*« la volonté de calculabilité et de prévisibilité, de la recherche de neutralité et d'objectivité... sont caractéristiques de la bureaucratie, et parce que (...) ces formalités sont avant tout des abstractions issues du monde du marché et de l'entreprise » page 9 (Hibou 2013b)*

Or cette bureaucratisation n'a pas pour conséquence de renforcer le poids de l'État comme cela est communément supposé, notamment par les libéraux critiques de l'État. En effet, dans la conclusion d'une présentation des missions de Masen, il est explicite que le projet a pour objectif de « minimiser la contribution de l'État » (Masen 2012).

Figure 31 extrait présentation du plan solaire marocain par Masen



L'institutionnalisation des rapports entre les États, les banques publiques d'aide et les entreprises privées dans le secteur des énergies renouvelables se déroule donc dans la dynamique des réformes de privatisation au Maroc exigées par les programmes des bailleurs de fonds de l'aide au développement (cf. chapitre 2). La forme de cette institutionnalisation correspond à la bureaucratisation néolibérale légitimée par un processus de rationalisation (Hibou 2013b). L'une des caractéristiques de celle-ci est l'import des « formalités » des firmes, avec au centre la managérialisation. C'est pourquoi il est significatif

que dans les représentations des acteurs de Masen, la réussite du projet tient d'abord au « processus managérial » cf. entretien cité ci-dessus de Nabil Saimi.

En définitive, la particularité des énergies solaires tient également à la place de l'agence Masen dans l'organisation du secteur. En effet, Masen finance en partie les projets, lance les appels d'offres et rachète par la suite l'ensemble de la production électrique qui sera revendue au prix du marché au distributeur/gestionnaire de réseau l'ONEE. L'agence doit donc prendre en charge l'écart (le fameux *écart*) entre le prix du marché et le prix de revente de l'électricité solaire par l'adjudicataire. En définitive, Masen est, comme nous l'avons vu, emblématique du glissement des modes d'action de l'État en participant aux côtés d'autres acteurs à l'action publique. Ce qui change principalement, c'est la visibilité des partenariats public-privé. En effet, des contrats globaux (financement, construction, exploitation et revente) dans les acceptions larges existaient avant Masen. Dès lors, ce qui est nouveau, c'est la création d'une agence dédiée à ce type de contrat. L'impact heuristique du terme « partenariat public-privé » se mesure à son utilisation par les acteurs (Masen, État marocain, banque d'aide).

De plus, l'ensemble des pratiques de managérialisation propres à l'organisation de Masen rejoignent depuis 2016 un début de processus de financiarisation. En 2016, Masen (Moroccan Agency for Solar Energy) change de nom, mais aussi de mission. Elle devient l'Agence marocaine de l'énergie durable (Moroccan Agency For Sustainable Energy) et voit le champ de ses actions élargi aux énergies éolienne et hydraulique. Ceci, principalement, parce que les modes de gestion du secteur solaire par Masen passent exclusivement par les partenariats public-privé. L'agence présidée par M. Bakkoury aurait été transformée en « géant » par l'État. Pour répondre à ces nouvelles prérogatives, l'agence peut désormais faire appel à la finance. En effet, Masen a procédé à la première émission obligataire verte (*Green Bond*) au Maroc d'un montant de 106 M€. Le lien entre PPP et financiarisation sera étudié à partir du contrat des premières centrales solaires dans le dernier chapitre notamment à partir des travaux de thèse de Gerry Deffontaines (Deffontaines 2013).

En parallèle de Masen, une autre organisation, la SIE, est créée afin de structurer cette politique d'attraction des investissements privés. Les deux organisations ont des vocations et des missions de natures différentes, mais elles semblent partager un référentiel commun qui se retrouve notamment dans les représentations de leurs membres.

### ***1.1.1.17 La SIE et l'AMDI : deux agences publiques pour le secteur privé.***

La Société d'Investissement Energétique (SIE) est l'un des quatre actionnaires de Masen avec l'État, l'ONE et le fonds Hassan II. La société publique est créée en 2010, elle est dotée d'un capital d'un milliard de dirhams souscrit par l'État (71 %) et le Fonds Hassan II pour le

Développement économique et social (29 %). Le rôle de la SIE est de financer et d'accompagner les porteurs de projets notamment la Masen et l'ONEE<sup>309</sup>.

*« Les projets que nous instruisons. Nous les soumettons d'abord au board, avec une politique d'investissement comme un fonds d'investissement, que l'on pourrait trouver dans le privé. Je dis privé, parce que je veux promouvoir le privé, que le privé fonctionne au Maroc, qu'il prenne toute sa place, c'est fondamental, si ça, ce n'est pas fait, si l'on échoue on n'y arrivera pas. C'est ma conviction personnelle. » (Baroudi 2014)*

Dans ses missions d'accompagnement, le soutien au « secteur privé » est donc principal. à fortiori, le directeur de la SIE explique que si le « public » échoue à faire « fonctionner » le secteur privé, cela sera insupportable pour le Maroc. L'intime conviction de son dirigeant sur la supériorité du « privé » sur le « public » correspond à ce que B. Hibou repère comme l'une des causes de l'absence de perception chez les « libéraux » de la bureaucratie néolibérale au sein de l'entreprise.

*« la croyance en l'homothétie du "public" et du "privé" et en la supériorité du modèle de l'entreprise et du marché sur tout autre amène à critiquer la spécificité de l'État et de ses modes de fonctionnement et à promouvoir en son sein les pratiques managériales issues du privé » (Hibou 2013b)*

Aussi, les représentations des dirigeants des institutions publiques marocaines sont significatives de ce mécanisme de légitimation de l'import des pratiques bureaucratiques de l'entreprise dans les organismes publics.

La création de la société d'investissement énergétique se fait en parallèle de la création en 2009, de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements appelés *Invest in Morocco*. Cet organisme public a pour principale mission la « commercialisation de l'offre d'investissement au Maroc »<sup>310</sup>. L'agence s'occupe donc, elle aussi, de la promotion des investissements dans l'énergie solaire, qu'elle présente sur son site comme l'une des 10 opportunités d'investissements au Maroc. Le secteur de l'éolien en fait partie également. L'Agence Marocaine de Développement des Investissements est également le Point de Contact National marocain (PCN marocain), suite à l'adhésion du Maroc, en 2009 et à la déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Ces « principes directeurs » de l'OCDE sont un ensemble de recommandations qui s'adressent aux entreprises (notamment aux multinationales) exerçant leurs activités dans les pays adhérents. Ces « principes directeurs » définissent les normes de comportement des entreprises, dans le domaine social, écologique et éthique. Les normes qui y figurent ne sont pas juridiquement contraignantes, mais, sur le site de L'Agence Marocaine de Développement des Investissements, il est écrit que

---

<sup>309</sup> Extrait d'entretien « Pour l'éolien, la SIE est cosignataire avec Hassan II et l'ONE de la convention pour le plan national intégré des SPV. Dans ce cadre c'est une participation de 35 % en fonds propre (1/3 pour chacun des investisseurs institutionnels) dans les sociétés de projets (SPV). Nous sommes donc en position d'accompagnement de l'ONE pour qu'il réussisse le plan éolien national dans la dimension énergétique technique et financière et sans oublier que l'ONE doit réussir l'intégration industrielle. » (Baroudi 2014)

<sup>310</sup> AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS, 2015, Investir au Maroc - Les fonds Public-Privé, <http://www.invest.gov.ma/index.php?Id=34487&lang=fr>, 2015, consulté le 8 novembre 2015.

« les entreprises sont censées s’y conformer dans le cadre de leurs activités à travers le monde. » (Agence Marocaine de Développement des Investissements 2014).

La promotion des investissements au Maroc semble donc en parfaite convergence normative avec la politique des bailleurs de fonds européens, mais également avec les institutions importantes en termes d’impact sur les politiques de libéralisation de l’économie. Il faut bien évidemment aller au-delà des critiques récurrentes sur ces institutions à l’image de Bourdieu qui, en 1998, accusait entre autres, l’OCDE d’être l’un des « bras armés » du néolibéralisme. Des travaux plus récents permettent de saisir les pratiques de cette institution qui semble représenter à elle seule le virage néolibéral au sens où :

*les « Changements internes à l’OCDE montrent une évolution graduelle du keynésianisme au néolibéralisme, qui devient triomphant en matière de réforme structurelle » p 31 (Lebaron 2013).*

Ce qui m’intéresse dans ces approches, c’est la manière dont elles s’attachent à saisir, à travers les pratiques de ces institutions, leurs modes d’exercice du pouvoir. Ainsi, ces travaux permettent de comprendre l’homologie entre l’OCDE et la Commission Européenne sur la question du « social » et de « l’économique »<sup>311</sup>, mais aussi le rôle de « pédagogue » de l’OCDE, lorsqu’il s’agit de faire face à l’opposition aux « réformes structurelles » (Gayon et Lemoine 2014).

Dans le secteur de l’énergie, le rôle des réformes de libéralisation est structurant pour la politique en faveur des énergies renouvelables. Dès lors, l’action de la Société d’Investissement Energétique et de L’Agence Marocaine de Développement des Investissements s’inscrivent dans un objectif de pérennisation de celle-ci. L’import de « formalités » et de pratiques bureaucratiques issues de l’entreprise, les représentations sur la supériorité du « privé » sur le « public », ainsi que le respect volontaire des « normes et des standards » et des « processus managériaux » sont autant d’éléments participant à une transformation des rapports de pouvoirs. Bien que non coercitif, ce pouvoir s’exerce avec force au moyen de l’instauration d’une bureaucratie néolibérale exerçant son pouvoir par l’incitation, la normalisation, la standardisation, voire, en étant « pédagogue », au nom de la supériorité de la rationalité économique sur toutes autres rationalités politiques.

Nous avons remarqué d’une part que les pratiques managériales issues de « la firme » exacerbent les formalités comme dans le cas du reporting. D’autre part, les modes de gestion de l’agence Masen, de ses pratiques ainsi que les représentations de ses membres montrent une

---

<sup>311</sup> « L’asymétrie entre “économique” et “social” structure l’élaboration du cahier des charges de l’“État social actif” à l’OCDE et dans l’UE, marqué par une économicisation (néo) libérale du social » p 66 (Gayon 2013)

inscription dans les processus<sup>312</sup> de « managérialisation » et de « financiarisation » (Hibou 2013b). C'est pourquoi la transformation du secteur de l'énergie au Maroc et les pratiques de ces nouveaux acteurs peuvent être considérées comme participant à l'émergence d'une bureaucratisation néolibérale initiée et poussée par la vague des réformes « à faire »<sup>313</sup>.

Dans ce sens, on remarque une mise en scène des chercheurs qui s'accordent sur la corrélation entre le bien-fondé de l'application des réformes et le financement des énergies renouvelables. L'interview de ce jeune chercheur, gagnant du prix de la conférence de Dii<sup>314</sup>, illustre les liens entre experts et promoteurs de cette rationalité particulière :

« *Donc simplement, pas de réforme, pas de fête. C'est comme ça.* » (DiiEumena).

Figure 32 captures d'écran d'une vidéo de Dii d'un interview de jeune chercheur



De plus, cette généralisation de l'abstraction est intensifiée par l'institutionnalisation des rapports entre les acteurs (États, banques publiques d'aide et entreprises privées). Cette institutionnalisation des rapports désignée par le terme « gouvernance » se déroule dans la dynamique des réformes de privatisations au Maroc exigées par les programmes des bailleurs de fonds de l'aide au développement. L'un des effets de cette diffusion est la création d'une agence dédiée (Masen) aux partenariats public-privé pour mettre en œuvre le volet énergie renouvelable de la politique. J'ai montré comment cette institutionnalisation du secteur entraîne par une managérialisation de l'action publique illustrée par le passage de Masen d'une *start-up* à une superstructure. J'ai également expliqué comment cette diffusion des pratiques

---

<sup>312</sup> GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, 2004, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », Revue internationale de politique comparée, 2004, vol. 11, n° 4, p. 507-529.

<sup>313</sup> L'expression "réformes à faire" renvoie aux travaux sur les réformes de libéralisation et d'ouverture du marché marocain dans le contexte de mondialisation (Piveteau et Rougier 2012)

<sup>314</sup> Interview à la "Dii Conference" de Luigi Carafa, Winner of the Desertec Best Paper Award 2012 "so basically, no reforms, no party, no money will flue in MENA region for renewable projects"



bureaucratique des firmes passe aussi par l'augmentation de la place donnée aux outils et aux référentiels professionnels de la finance. En définitive, cette diffusion s'opère premièrement par l'intervention d'acteurs étrangers à l'action publique (injonction par les banques d'aides d'utiliser les appels d'offres pour les PPP, recours aux consultants pour les cahiers des charges comme pour les audits financiers, etc.). Deuxièmement, elle s'opère par l'internalisation de nouvelles normes et pratiques, avec par exemple le recrutement de professionnels de la finance pour les postes de direction de Masen, une politique « d'entreprise » par opposition au « public » valorisé tant dans les discours de Masen que de la SIE, une managérialisation et un reporting massif et le recrutement d'une élite mondialisée (étude à l'international, langue de travail anglais, expériences internationales). En d'autres termes, les PPP sont perçus comme le moyen de lancer la politique de « transition écologique » du royaume malgré les discours sur la baisse des capacités budgétaires de l'État, à une trop grande dépense publique et au déficit public. Or dans les PPP des centrales solaires, Masen rémunère l'entreprise qui construit et exploite la centrale et l'État subventionne l'écart de prix entre le marché et le prix fixé par le consortium. Les principales sources de revenus de la partie privée sont les rémunérations versées par l'autorité publique. Il s'agit donc moins d'une privatisation que d'une adaptation du cadre institutionnel marocain au modèle proposé par les PPP.

#### **4.4. Conclusion chapitre IV: L'institutionnalisation des PPP au Maroc transforme le rôle de l'État au-delà de la simple privatisation.**

---

Ce chapitre nous a permis de faire une rapide genèse du concept des partenariats public-privé et de comprendre comment l'héritage anglo-saxon reste déterminant dans son appropriation au Maroc. Le modèle de PPP tel qu'il est promu par les organisations internationales présente plusieurs caractéristiques qui en font l'instrument idéal d'une action publique basée sur le paradigme de la gouvernance.

Premièrement, l'argument autour du préfinancement privé dans les PPP recoupe plusieurs discours libéraux sur l'investissement public. Le concept de PPP est donc fréquemment perçu comme une solution à la baisse des capacités budgétaires de l'État, à une trop grande dépense publique et au déficit public. C'est pour cette raison que la formule consacrée du parti travailliste de Tony Blair « *more value for money* », soit « en avoir plus pour son argent » reste structurante dans les choix de l'État marocain vis-à-vis de ce type de contractualisation de l'action publique. Or le PPP est différent d'une privatisation, puisque l'autorité publique rembourse le préfinancement et assure le revenu commercial de l'entreprise privée. Dans les PPP, le secteur privé construit et exploite une installation en étant rémunéré pour les coûts et les risques qu'il prend en charge. Ces coûts peuvent être supportés directement par les usagers ou par l'État. Ce dernier cas nous intéresse particulièrement au regard de la problématique de

la rentabilité des services publics et du développement durable en particulier. Dans le cas des centrales solaires, Masen rémunère le fournisseur pour l'ensemble de ses coûts, puis revend l'électricité à l'ONEE qui assure la distribution aux usagers finaux. Le prix de production et de revente par l'entreprise privée à Masen étant au-dessus du prix du marché payé par les usagers, l'État subventionne cet écart de prix. Dans le cadre des PPP dont nous faisons l'examen, les principales sources de revenus de la partie privée sont donc les rémunérations versées par l'autorité publique.

Deuxièmement, les PPP s'accompagnent d'une transformation institutionnelle du secteur de l'énergie marocain qui correspond à ce que Béatrice Hibou dénomme « bureaucratiation néolibérale ». L'émergence de l'agence Masen dédiée à la passation des PPP est une première transformation majeure, la seconde réside dans l'accroissement de ses prérogatives entre 2010 et 2016. Cette transformation, en s'accompagnant de la création de la Société d'Investissement Energétique ainsi que de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements, s'inscrit dans un ensemble de processus d'importation des standards et des façons de faire des entreprises privées. Ces convergences de normes et de pratiques s'observent particulièrement dans la « managérialisation », la « financiarisation » de ces agences. En d'autres termes, leurs pratiques de travail reproduisent celles des « start-up » et d'une manière plus globale, les modes de fonctionnement de l'entreprise privée visés par les réformes de *new public management*<sup>315</sup>. De plus, je considère que l'augmentation des prérogatives de Masen par rapport au « mastodonte »<sup>316</sup> public ONEE finalise l'institutionnalisation des partenariats public-privé comme mode d'action privilégié de l'État marocain. Cette institutionnalisation, pour l'instant particulièrement active dans le secteur de l'énergie, marque une accélération de la bureaucratiation néolibérale et pose certainement les bases d'une transformation plus générale des institutions et de l'économie marocaines.

Il était nécessaire de s'intéresser aux relations contractuelles entre le privé et le public dans le secteur de l'énergie au Maroc avant d'examiner plus précisément les pratiques des financeurs de la centrale d'Ouarzazate, dans le prochain chapitre.

---

<sup>315</sup> BEZES Philippe, DEMAZIERE Didier, LE BIANIC Thomas, PARADEISE Catherine, NORMAND Romuald, BENAMOZIG Daniel, PIERRU Frédéric et EVETTS Julia, 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, juillet 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, s.l., Oxford University Press, 366 p.

<sup>316</sup> « en 2011, l'ONE, devenu depuis avril 2012 l'ONEE après sa fusion avec l'Office national de l'eau potable, a réalisé un chiffre d'affaires de 22,4 milliards de dirhams. Un volume d'affaires qui le classe au deuxième rang des mastodontes publics tout juste devant le géant OCP. » (Michbal 2012)



---

## 5. Chapitre V \_ la centrale d'Ouarzazate : l'exemple à suivre ?

---

La politique énergétique du Maroc serait-elle un modèle de développement des énergies renouvelables et plus généralement de politiques environnementales ? À l'heure de la Cop 22, cette histoire est relayée par les médias.<sup>317</sup> Le modèle marocain entre ces mégacentrales solaires et ses « mosquées vertes »<sup>318</sup> est présenté comme l'un des plus novateurs dans le secteur, a fortiori dans les « pays émergents ». Dès lors, il s'agit de considérer quels sont les critères d'appréciation de cette « réussite »<sup>319</sup> et de ce modèle de bonne pratique au sens d'une « promotion de cas exemplaire »<sup>320</sup>. Il apparaît que c'est avant tout le modèle de financement et de mise en œuvre de l'action publique qui est évalués, plus que la transformation effective du mix énergétique<sup>321</sup>. C'est pourquoi je tente dans cette partie de mettre en lumière le rôle des États et des acteurs publics dans le financement des centrales, ceci afin de comprendre comment s'articulent les relations publiques privées à l'endroit d'un des projets les plus médiatiques du royaume. La construction des centrales est légitimée, au niveau du Maroc, par une volonté politique de réduction de la dépendance énergétique du royaume et de création d'emplois dans un secteur de pointe, en opposition au « dumping social »<sup>322</sup> qui touche certains secteurs de services marocains<sup>323</sup>. Enfin, au niveau local, l'implantation de la première centrale solaire à Ouarzazate s'inscrit dans la politique de développement régional du Maroc.

Ce chapitre présente le principal instrument politique utilisé pour décliner nationalement le Plan Solaire Méditerranéen : l'appel d'offres par partenariat public-privé. L'utilisation de cet instrument est analysée comme le cœur de l'action publique. À partir de cette étude

---

<sup>317</sup> AGENCE MAROCAINE DE PRESSE, 2016, le modèle « réussi » du Maroc en matière d'énergies renouvelables mises en avant à New York, <http://www.mapexpress.ma/actualite/opinions-et-debats/le-modele-reussi-du-maroc-en-matiere-denergies-renouvelables-mis-en-avant-a-new-york/>, 2016, consulté le 25 septembre 2016.

MAROC Attac, 2016, La centrale solaire d'Ouarzazate au Maroc: le triomphe du..., <http://attacmaroc.org/fr/2016/03/29/la-centrale-solaire-de-ouarzazate-au-maroc-le-triomphe-du-capitalisme-vert-et-la-privatisation-de-la-nature/>, 29 mars 2016, consulté le 5 novembre 2016.

ROUAUD Pierre Olivier, 2016, « Comment le Maroc va développer 12GW en renouvelables d'ici à 2030 », selon Mustapha Bakkoury, président de Masen - L'Usine Maroc », [usinenouvelle.com/](http://usinenouvelle.com/), 25 octobre 2016.

Le Maroc annonce une 1ère émission verte de plus de 100 millions d'euros, <http://afrique.latribune.fr/afrique-du-nord/maroc/2016-11-04/le-maroc-annonce-une-1ere-emission-verte-de-plus-de-100-millions-d-euros.html>, consultée le 7 novembre 2016.

<sup>318</sup> Programme d'audit d'efficacité énergétique dans les mosquées et un projet pilote d'une mosquée verte lancée par le ministère des Habbous, la GIZ, la SIE et l'ADERREE.

<sup>319</sup> Titre d'article « Le modèle "réussi" du Maroc en matière d'énergies renouvelables mis en avant à New York » (Agence Marocaine de Presse 2016)

<sup>320</sup> Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1 (55), 2005, p. 128 cité in (Diaz 2015)

<sup>321</sup> L'organisation du secteur de l'énergie n'évolue que très sensiblement dans la production cf. Figure 30 Schéma de l'organisation du secteur électrique début 2016

<sup>322</sup> Entretien M. Bakkoury 2013 Président de MASEN (Moroccan Agency for Solar Energy)

<sup>323</sup> Je développe ce point à la partie 2.1 de cette thèse.

d'Ouarzazate, je développerai d'une manière plus technique, le financement et le contrat de la première centrale. Il sera alors possible d'apercevoir que pour « saisir l'État », il ne suffit pas d'observer « ses » pratiques, mais aussi d'analyser l'ensemble des pratiques en interaction dans le PPP y compris celles des agences, des entreprises privées, des experts, des bailleurs étrangers et des sous-traitants. L'analyse de cette action publique nous permettra d'étudier l'ensemble du système de relations (voir le schéma de financement) et ses éventuelles concentrations de pouvoir (notamment par l'expertification<sup>324</sup>) et enfin d'en déduire les principaux rapports de force.

Il a été démontré dans les précédents chapitres que l'émergence des partenariats public-privé au Maroc peut s'expliquer par la forte promotion de l'investissement privé par les gouvernements étrangers, les groupes d'intérêts européens, ainsi que les acteurs de l'aide au développement. De plus, il apparaît que cette promotion est particulièrement effective dans les projets solaires. L'application du modèle PPP aux énergies renouvelables semble d'ailleurs préfigurer la généralisation de ce mode de contrat. En effet, ce secteur présente des caractéristiques favorables au changement et à la promotion de l'investissement privé<sup>325</sup> par l'aide au développement comme je viens de le montrer dans le chapitre IV<sup>326</sup>. L'aide au développement et la promotion de l'initiative privée, dans notre cas d'étude, sont donc intrinsèquement liées. C'est pourquoi, dans ce chapitre, nous continuons de rétrécir la focale d'analyse. J'ai d'abord montré l'implication des acteurs au niveau du partenariat euro-méditerranéen dans le premier chapitre, puis leurs influences concernant les instruments politiques dans le secteur de l'énergie au Maroc dans le second. Ici, nous nous intéresserons donc aux rapports entre les acteurs marocains (actionnaires des centrales, gestionnaires de réseau, ministères, entreprises), les bailleurs de fonds européens et les membres de l'administration des gouvernements européens. Dans la continuité du chapitre III, centré sur le Maroc dans la mondialisation économique, je détaillerai l'implication des acteurs et notamment leurs rôles dans la production des normes et l'assistance technique dans le cas d'étude de la centrale solaire.

---

<sup>324</sup> Terme utilisé par Grosman et Sauruger pour désigner l'accroissement du recours dans les politiques publiques aux experts, consultants et autres spécialistes d'un élément de l'action publique que l'acteur public n'est pas en capacité de traiter de manière autonome. p. 516 (Grossman et Sauruger 2004)

<sup>325</sup> WORLD BANK, 2016, Les PPP dans le domaine de l'énergie et de l'électricité | Public private partnership, <https://PPP.worldbank.org/public-private-partnership/fran%C3%A7ais/PPPs-par-secteur/les-PPP-dans-le-domaine-de-l%E2%80%99%C3%A9nergie-et-de-l%E2%80%99%C3%A9lectricit%C3%A9/les-PPP-dans-le-d>, 2016, consulté le 25 septembre 2016.

FEMIP, 2013, Relever le défi de l'énergie dans le bassin méditerranéen, s.l., BEI.

FEMIP BEI, 2011, FEMIP Promoting Public-Private Partnerships, s.l., BEI.

La FEMIP veut développer le partenariat public-privé au sud de la Méditerranée, [http://www.econostrum.info/La-FEMIP-veut-developper-le-partenariat-public-privé-au-sud-de-la-Mediterranee\\_a5800.html](http://www.econostrum.info/La-FEMIP-veut-developper-le-partenariat-public-privé-au-sud-de-la-Mediterranee_a5800.html), consulté le 19 novembre 2015. OCDE et ISMED, 2015, Les partenariats public-privé dans la région MENA- Manuel pour les décideurs publics, s.l., OCDE (coll. « DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ »).

<sup>326</sup> Voir le développement dans le chapitre précédent sur la particularité des PPP dans des secteurs non rentables comme le solaire où l'investissement privé est valorisé par la rhétorique des acteurs de l'aide au développement, mais où les projets ne peuvent se faire sans subvention publique.

Dans la première partie, nous verrons que le modèle de l'appel d'offres s'accompagne d'un processus de professionnalisation des groupes d'intérêts et de leur « expertification »<sup>327</sup> leur permettant de proposer un modèle financier particulier. L'action de ces groupes d'intérêts a pour objectif le soutien et l'organisation de l'économie en faveur des investisseurs privés, mais nous questionnerons leur rôle dans la transformation des modes d'actions de l'État. Dans la seconde partie, nous étudierons comment l'adjudicataire<sup>328</sup> des appels d'offres est sélectionné en fonction du choix de modèle financier. Il sera démontré que le « choix de finalité » (Chiapello et Gilbert 2013 a) du montage découle de la mise en place du modèle proposé par les bailleurs de fonds et les groupes d'intérêts. Plus précisément, nous verrons comment le financement concessionnel du partenariat public-privé donne une place prépondérante aux normes de « bonne gouvernance » ainsi qu'au capital apporté à l'adjudicataire.

### 5.1.1. Les PPP dans les énergies renouvelables au Maroc : la réponse à la difficile libéralisation du secteur énergétique ?

Les politiques énergétiques marocaines, notamment renouvelables s'inscrivent dans une tendance globale d'investissement massif dans les énergies par les « pays émergents ». En effet en 2015, les pays « en développement », la Chine en tête de file ont plus investi dans les énergies renouvelables et les énergies fossiles que les pays « développés ». Plus généralement, ces investissements ne doivent pas occulter le poids des subventions aux énergies fossiles qui représente un montant de 490 milliards de dollars d'aides contre 135 milliards de dollars attribués aux énergies renouvelables. Il convient de noter que ces subventions publiques sont couramment mises en cause par les banques de développements et autres institutions internationales comme l'OCDE ou le FMI. Ces critiques sont moins adressées pour réorienter ces subventions vers les filières renouvelables que pour réduire les dépenses de l'État, privatiser ces secteurs ainsi que les ouvrir à une concurrence libre et non faussée.

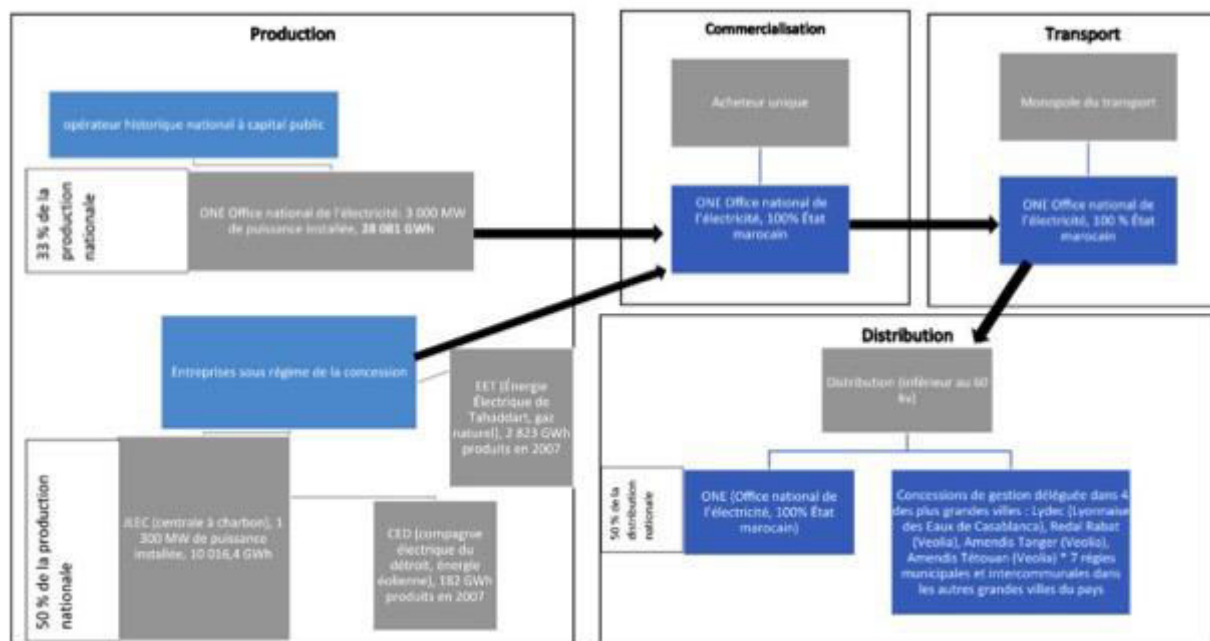
Au sein de ces investissements, les énergies renouvelables tiennent une place particulière dans le cas du Maroc. Le Maroc est le 4e plus gros investisseur dans les énergies renouvelables proportionnellement à son PIB, selon le classement du rapport Renewable Energy Policy Network for the 21 st Century (REN21). L'organisation du marché du Maroc est transformée par cette augmentation des énergies renouvelables, mais également par les réformes de l'État marocain et de ses modes d'action, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent. Les deux graphiques ci-dessous montrent l'évolution du secteur de l'énergie entre 2007 et 2015. L'année 2007 correspond au prêt de la Banque Mondiale pour la réforme de l'État et précède le lancement des plans spécifiques aux énergies renouvelables.

---

<sup>327</sup> p. 516 (Grossman et Saurugger 2004)

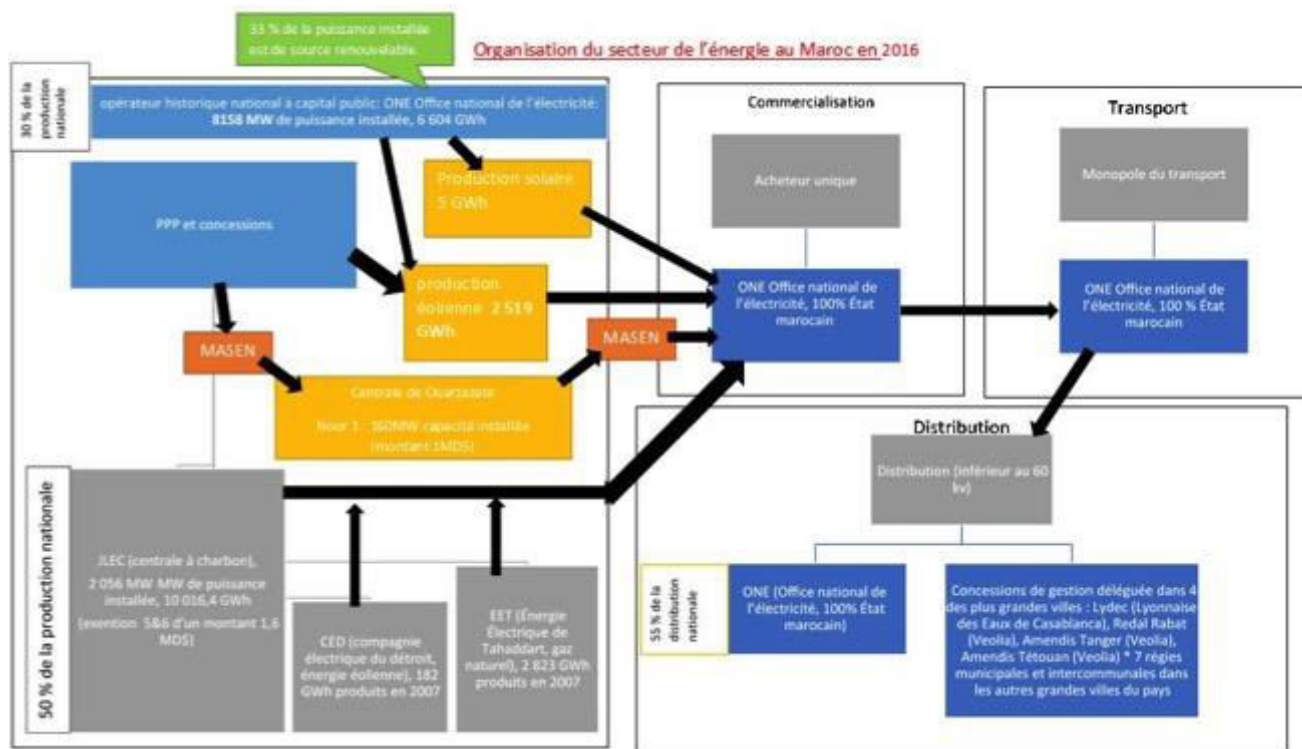
<sup>328</sup> L'entreprise ou le consortium d'entreprise qui remporte l'appel d'offres public, en l'occurrence l'entreprise qui est chargée de la construction, l'exploitation, du transfert et de la maintenance des centrales solaires.

Figure 33 Schéma de l'organisation du secteur électrique en 2007



Source : Marie GERIN-JEAN

Figure 34 Schéma de l'organisation du secteur électrique début 2016



Source : Marie GERIN-JEAN

Les schémas ci-dessus permettent de voir que les principales transformations dans le secteur de l'électricité au Maroc se situent au niveau de la production. En effet, la libéralisation ne touche pas tous les secteurs, par exemple le secteur du transport n'est pas libéralisé dans les faits. Pourtant, dans le secteur du transport d'électricité, les besoins en investissement sont aussi

importants que dans la production à l'heure d'une demande énergétique grandissante avec une augmentation de 6 à 8 % par an. On remarque que le secteur de la production, quant à lui, est davantage transformé par le lancement du Plan Solaire Marocain et du plan éolien. De plus, le recours aux producteurs indépendants s'accroît dans les autres projets (extension de la centrale à charbon JLEC 5 & 6 ou la centrale de Safi).

Ces projets ont en commun d'être quasiment totalement financés par des acteurs étrangers qu'ils soient privés (banque japonaise pour les centrales à charbon) ou publics (Aide au développement pour le solaire et l'éolien). La tendance du partenariat public-privé<sup>329</sup> ne se limite donc pas aux énergies renouvelables et concerne l'ensemble du secteur de l'énergie. Dans la logique de la rationalité de l'entreprise et du marché accompagnant les PPP, le public devrait s'imprégner des façons de faire<sup>330</sup> et des stratégies des entreprises privées tant par mimétisme (new public management) que par association (rhétorique du partenariat). Aussi, les investissements privés sont censés résoudre un certain nombre de problématiques, dette publique, capacité d'investissements, augmentation de l'efficacité, meilleure gestion des risques, etc. C'est pourquoi les politiques économiques marocaines ont pour principal but l'attractivité pour l'investissement privé comme nous l'avons démontré dans le chapitre précédent.

L'étude des réformes de libéralisation de l'énergie a permis d'illustrer cette contradiction entre les discours sur principes libéraux et les politiques des États pour la défense de leurs champions nationaux. En effet, l'objectif final de libre concurrence est le paradigme central des acteurs de l'aide au développement et des organisations internationales ainsi que de la Commission européenne. La compétitivité qui découle du principe de concurrence entraîne un activisme intense de l'État, comme montré au chapitre III. Cependant, nous constatons qu'au niveau de la région MENA, les besoins d'investissement de plusieurs milliards (USD 46 milliards par an jusqu'à 2020 pour le secteur de l'électricité en MENA) dépassent largement les volumes disponibles en finance concessionnelle dédiée par les principaux organismes publics. Par exemple, pour l'aide au développement dans le secteur de l'énergie, les capacités totales de financement français ne sont pas de taille par rapport aux besoins dans la région : DG trésor 400 millions €, AFD 840 millions € en 2011.

Ainsi cet activisme étatique s'observe dans la mise sur agenda<sup>331</sup> du développement des énergies renouvelables au sud de la méditerranée qui consiste avant tout pour les acteurs

---

<sup>329</sup>Non pas entendu ici comme la forme contractuelle du Partenariat public-privé tel qu'il est formalisé dans la loi de 2015, mais les PPP dans leur acception large tels que promus par les banques de développement et organisations internationales.

<sup>330</sup> De nombreux travaux montrent également la place grandissante de la bureaucratie néolibérale (Graeber 2015; Hibou 2003a; Hibou 2013b; Pierru 2014) (Graeber 2015; Hibou 2003a; Hibou 2013b; Pierru 2014), mais aussi de la managérialisation (Pollitt et Bouckaert 2004; Bezes et al. 2011; Fimbel et Karyotis 2012; Chiapello et Gilbert 2013a) et enfin de la financiarisation (Krippner 2005; Baud et Chiapello 2015; Deffontaines 2013)

<sup>331</sup>Le lancement du Plan solaire tunisien lors du séminaire du 11 décembre 2009 s'inscrit dans le cadre du PSM et de DESERTEC. Le plan solaire tunisien compte 40 projets. D'autre part, en septembre 2009 a lieu



internationaux à introduire des modes de régulation spécifiques. Le secteur de l'énergie a la particularité d'être l'un des secteurs, dans les pays sud-méditerranéens, tout comme dans les pays européens, où les structures monopolistiques sont considérées comme très puissantes. En ce sens, l'un des objectifs des réformes énergétiques au sein de l'Union européenne était de réduire le poids des champions publics nationaux. Le même type de politique publique a été mis en place au Maroc, comme nous l'avons vu dans les développements précédents. Il est important de prendre en compte l'écart entre les objectifs de libéralisation et la transformation effective de la structure du secteur de l'énergie. À ce propos, les travaux de sociologie en contexte européen révèlent que ces réformes n'ont pas forcément affaibli le caractère oligopolistique de ces structures, au contraire.

*« La libéralisation du secteur de l'énergie en Europe devait faire baisser les prix par la concurrence, or elle a conduit à la concentration des opérateurs et à l'exclusion de nouveaux groupes sociaux. » p1 (Bafoil, Fodor et Roux 2014)*

Un autre type de critiques a été adressé au modèle des politiques énergétiques européennes : ainsi certains auteurs<sup>332</sup> considèrent que les trois objectifs des politiques européennes ne sont pas atteints.

a) On remarque que l'objectif de compétitivité pris comme une fin en soi et la fixation des prix essentiellement basée sur la libéralisation du marché entraînent une augmentation de la volatilité des prix :

*« A priori les premiers bénéficiaires de la concurrence et fervents partisans de celle-ci avant qu'elle soit mise en place, les clients industriels ont été les premiers à protester quand les premiers effets de l'ouverture à la concurrence sur les prix ont pu être constatés. » p1 (Reverdy 2015)*

b) L'objectif de développement durable n'est pas spécifique à l'énergie, mais davantage environnemental. De fait, les instruments politiques de type quotas d'émission carbone ne permettent pas de gérer l'accès à long terme aux ressources énergétiques.

c) La tentative d'exportation de la politique énergétique européenne a échoué notamment dans l'objectif d'une politique extérieure commune afin de diversifier les sources d'approvisionnement. Aussi la politique de sécurisation de l'approvisionnement est limitée à la coordination des stocks.<sup>333</sup>

---

le lancement d'une centrale solaire de 10 MW en Égypte à Siddi Barrani et en novembre 2009 la présentation du projet marocain de l'énergie solaire au palais des congrès d'Ouarzazate.

<sup>332</sup> S.ANDOURA, L.HANCHER, M. VANDER WOUDE, vers une communauté européenne de l'énergie : un projet politique, Notre Europe, 2011.

<sup>333</sup> BAECHLER Laurent, l'europanisation des politiques de sécurité énergétique, <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/l-europeanisation-des-politiques-de-securite-energetique>, consultée le 16 septembre 2016.

La libéralisation du secteur de l'énergie n'est donc pas complète en Europe, et se heurte à de nombreuses difficultés au Maroc également. Les intérêts divergents des acteurs (détaillés dans le **Tableau 4 Tableau relationnel des intérêts des acteurs**) affectent la mise en œuvre des réformes d'ouverture à la concurrence. En effet, les acteurs politiques marocains doivent répondre aux demandes de création d'emplois sur le territoire national, et ainsi entrent en compétition avec les décideurs politiques des autres pays qui ont les mêmes impératifs. De surcroît, l'absence ou l'insuffisance de rentabilité de certains secteurs rendent difficile leur « privatisation » au sens d'un accaparement total par des entreprises privées. C'est pour ces raisons que les modalités promues lors du développement des énergies renouvelables doivent être examinées non pas seulement à travers une analyse du discours ou des objectifs de ces politiques publiques, mais également de leur inscription effective sur le territoire marocain. Le partenariat public-privé est promu afin de surmonter ces difficultés. En effet, ce partenariat permettrait, d'un côté, de résoudre par l'intervention du public au nom de l'intérêt général, le problème de la faible rentabilité des énergies renouvelables. Paradoxalement, d'un autre côté, il est considéré que l'intervention du privé permettrait d'évacuer la problématique de la dette publique exacerbée depuis la crise financière en 2008. Or comme nous le voyons, les partenariats public-privé ne font que décaler la question de la dette publique, puisque l'investissement privé n'est qu'un préfinancement ayant vocation à être remboursé par les autorités publiques sous forme de revenu. Par ailleurs, les partenariats public-privé créent également de nouvelles charges pour l'État, notamment au travers de l'institutionnalisation de ces nouveaux modes d'action.

## **5.2. L'appel d'offres d'Ouarzazate : une mise en application des solutions « techniques » des acteurs européens.**

---

### **5.2.1. L'export d'électrons verts : conflits d'intérêts politiques ou solution « technique » ?**

Dans les précédents chapitres, j'ai montré que la mobilisation pour les énergies solaires s'intensifie à partir de 2008 dans la région euro-méditerranéenne. Cela commence avec l'adoption de la directive européenne sur les énergies renouvelables en avril 2009. Cette nouvelle réglementation européenne concerne directement le projet de la centrale solaire d'Ouarzazate, en cela que l'article 9 propose, pour satisfaire les objectifs de 20 % de production d'énergie renouvelable, que les États membres de l'UE aient le droit d'importer de l'énergie verte d'autres pays. Ce dispositif est désigné comme le « mécanisme de projet commun ». L'article 9 est une des premières pistes de financement envisagées puisque, dans la logique du Plan Solaire Méditerranéen (PSM) et sous présidence française, l'article 9 est présenté comme un mécanisme de transfert d'obligation dans l'espace euro-méditerranéen. Ce mécanisme est prévu au sein du paquet énergie climat de décembre 2008 (Directive 2009/28/CE). Celui-ci permet d'acheter des électrons verts produits au Sud et de les comptabiliser au titre des engagements des 27 pays dans les objectifs d'énergie renouvelable à l'horizon 2020. Le Plan

Solaire Méditerranéen permet également de mobiliser formellement les bailleurs de fonds au sein de l'UPM sur le thème de l'exportation. Le Maroc est le pays le plus favorable à ce mécanisme (Mocilnikar, Lorec et Gerin-Jean 2013). Dès son lancement, la question de l'export est stratégique pour Masen, comme en témoigne Nabil Saimi qui était responsable dès le lancement de Masen de la direction intitulée : Développement de l'export et coopération internationale.

*« Je suis à la Masen depuis le début où nous n'étions que quatre [...]. Au début, je me chargeais de la communication des premières brochures, des spécifications minimales de l'appel d'offres, mais la tâche première, pour laquelle j'ai été recruté, sont les aspects liés à l'export, comme l'export était une solution qui n'était pas discutée publiquement au départ, on lui donnait la forme de coopération internationale. » Saimi, Nabil. 2012. Entretien semi-directif : Masen, directeur de la coopération internationale. Rabat, Bureau de Masen*

Cet extrait, recueilli auprès d'un des premiers membres embauchés par Masen, montre qu'à l'origine les promesses de soutien européen à travers l'utilisation de l'article 9 jouent un rôle décisif dans le Plan Solaire Marocain. Cela confirme donc le poids des acteurs européens dans la mise en œuvre initiale de cette action publique. Cette promesse que représente « l'or du désert » et son export, est un des éléments qui a permis de mobiliser et de crédibiliser l'idée de construction massive de centrales solaires, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, en détaillant l'action du consortium politique DESERTEC.

À ce propos, il ne faut pas oublier que lorsque l'on se réfère à l'exportation d'énergie renouvelable vers l'Europe, il s'agit de transfert statistique. C'est-à-dire que l'énergie échangée entre deux pays n'est pas de "l'énergie verte " puisque celle-ci une fois injectée dans le réseau est appelée par les plus proches consommateurs de la centrale. D'un point de vue technique, il n'y a aucune différence entre l'électricité verte (issue de sources renouvelables) et l'électricité grise (produite à partir de combustibles fossiles ou nucléaires). Un « échange d'énergie renouvelable » entre deux pays, est en réalité un échange de la preuve, à travers une procédure de certification (certificat vert, garantie d'origine...) qu'une quantité déterminée d'électricité a été produite à partir d'énergies renouvelables. L'échange des certificats peut s'accompagner d'un échange physique d'électricité. Dans le cadre de l'article 9 un Etat membre pour atteindre ses objectifs de 20%, peut comptabiliser l'énergie renouvelable produite dans un pays tiers grâce à un certificat d'achat et un échange entre les pays correspondant à la même quantité d'énergie. Cependant, cette question centrale dans le discours devient dans la pratique qu'une option. Cet écart semble un des points de « débrayage »<sup>334</sup> les plus marquants. Pour commencer, dans le cadre du Plan Solaire Méditerranéen, le projet pilote de Beni Mathar avait pour but de montrer la faisabilité de l'exportation d'énergie renouvelable vers l'Europe, mais reste bloqué par des obstacles politiques. En effet, plusieurs acteurs, dont M. Sarhi, (AFD) et M. Lorec

---

<sup>334</sup> (Lavigne Delville 1998b)P385

(DIMED) considèrent qu'il n'y a pas d'obstacle technique ou juridique à l'exportation d'ER. Le point de blocage du projet Beni Mathar se situerait alors au niveau de la signature de l'Accord politique entre la France et le Maroc. Derrière cet accord, nous pouvons voir une des limites au volontarisme politique :

*« il semble qu'il reste à trouver comment réaliser les accords entre les acheteurs européens de l'énergie et les producteurs du Sud. Ces accords relevant du secteur privé, le volontarisme politique risque d'être limité. À quel prix, par qui va être rachetée cette énergie ? [...] L'échange va-t-il se faire entre l'ONE et Red Electrica, ou entre un opérateur privé marocain et Red Electric ? Ce sont des points qui peuvent être problématiques ». H El Andaloussi PWMSP.*

Au-delà des obstacles politiques, certains acteurs, à l'instar de M. Andaloussi ou M. Sarhi, considèrent que la détermination de l'acheteur de cette énergie exportée reste problématique et politique.

Dans cette sous-partie, j'ai montré à travers la question concrète de l'exportation, comment les membres des différentes institutions perçoivent et gèrent les contradictions dans leur discours et comment cela a un impact sur les stratégies des projets et leurs pratiques. En l'occurrence, dans ce cas, les acteurs politiques et les acteurs privés avancent dans leurs discours une solution<sup>335</sup>, mais celle-ci n'est pas mise en œuvre. J'avais montré que cette mise en œuvre n'est pas le fait d'obstacles réglementaires ou techniques. D'une part, il existe un obstacle politique avec l'absence de signature de l'accord entre la France et le Maroc et l'arrêt des feed in tarifs dans tous les pays européens. D'autre part, les discours sur les électrons verts se heurtent aux limites du volontarisme politique lorsque l'action publique utilise les "instruments de marché" puisque l'État ne peut obliger un opérateur privé à acheter de l'énergie verte au Maroc.

### **5.2.2. Augmentation de l'influence des groupes d'intérêts sur le montage financier de la centrale de Ouarzazate.**

Je constate que, dix ans après le lancement du Plan Solaire Méditerranéen, les traductions législatives des objectifs de l'Union Pour la Méditerranée sont très limitées. En effet, dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, aucun plan national, en dehors du Maroc, n'a permis l'installation de capacité de production solaire ou éolienne dans des proportions significatives ou la planification politique de l'émergence de ces secteurs. La Turquie a connu néanmoins une très forte évolution de sa production d'énergie renouvelable sans pour autant avoir d'implication dans le Plan Solaire Méditerranéen. En effet, la production installée d'origine

---

<sup>335</sup> cf. policy formulation partie 1.3.2

éolienne ou solaire en Turquie a littéralement explosé, mais sans lien direct avec l'action de l'Union Pour la Méditerranée. Les autres pays de la rive sud de la Méditerranée ne sont pas allés plus loin que la mise sur agenda. Seul le Maroc s'est doté d'un cadre législatif particulier pour les énergies renouvelables sur son territoire. Cependant, la mise sur agenda et les concepts opérants du Plan Solaire Méditerranéen, tout comme certains acteurs (DII, MEDGRID, OME), sont devenus incontournables. Les concepts, vus en détail au chapitre II et qui sont promus et diffusés avec le PSM sont : la promotion des partenariats public-privé, l'interconnexion Nord Sud, les problématiques liées au financement. La création du consortium d'entreprises de DESERTEC, Dii Desertec Industrial Initiative en juillet 2009, dans l'idée d'exportation de l'énergie renouvelable entre les pays européens et le Maroc, a pour résultat la mise en avant de solutions techniques et économiques particulières : la technologie solaire à concentration thermique (CSP) et le montage en partenariat public-privé, qui sont choisis pour les premières centrales solaires marocaines. En 2011, cela se concrétise par la signature d'un accord d'entente entre les deux organisations. (Masen et DII 2011).

DII est un acteur central dont la légitimité dépasse la simple communication autour de la vision de DESERTEC. En entretien, le directeur de la Société d'investissement énergétique SIE, (qui est l'un des quatre actionnaires de Masen) explique leur relation avec DESERTEC.

*« J'ai passé également un accord avec DII, et Paul Van Son, ils font une due diligence<sup>336</sup> de contrôle, une fois qu'on a monté le dossier technique et financier, ils prennent le dossier et ils l'analysent, ils disent "Vous êtes conforme aux standards de contrôle européen, vous avez évalué tous les risques", et ils nous disent "effectivement votre business plan est conforme à votre développement de projets", et ils disent "c'est OK". Une fois qu'ils valident, c'est bon, ils n'ont plus rien à faire, c'est fini. Ils peuvent communiquer s'ils veulent sur leur contribution, puisqu'ils jouent en fait un rôle de facilitateur. C'est fait pour rassurer les investisseurs. Nous faisons aussi notre due diligence, puis on a un œil externe. D'ailleurs, il y a quelqu'un de DII dans nos locaux, pour nous aider sur les projets photovoltaïques dont nous faisons le développement. »  
Baroudi, Ahmed. 2014. Entretien semi-directif — directeur général SIE Société d'Investissement Énergétique-Rabat, Maroc.*

Cet extrait d'entretien permet de comprendre que certains acteurs privés sont à plusieurs égards incontournables. J'ai déjà montré le rôle de crédibilisation et de mobilisation autour de l'idée de produire à grande échelle des énergies renouvelables dans le désert, du consortium industriel DII. Dans cet entretien, c'est un autre aspect qui nous est décrit, celui d'organisme de mise en conformité avec certaines normes et standard. Une *due diligence* consiste en effet à vérifier les informations avant un investissement dans une entreprise ou un projet. Cette investigation peut être menée par l'investisseur ou un tiers (comme c'est le cas de DII) et a pour objectif d'avoir une idée précise de la situation de l'entreprise. Les *dues diligences* ne répondent

---

<sup>336</sup> Audit de contrôle

pas à des normes précises contrairement à une mission de commissariat au compte par exemple. Aussi, la réputation du cabinet d'audit sera importante dans la légitimité de celui-ci vis-à-vis des acquéreurs. La légitimité de DII provient toujours de son statut d'expert, « indépendant » et spécialisé, mais ce qui est ici mis en avant est la professionnalisation de ce groupe d'intérêt s'inscrivant dans un processus plus général au sens où l'entendent Grossman et Sauruger dans leurs travaux sur les groupes d'intérêt.

*« “L’expertification” accrue des politiques publiques à différents niveaux a entraîné deux mouvements parallèles : à la fois une demande des pouvoirs publics exprimée vis-à-vis des groupes d’intérêt pour plus de savoir détaillé et, également, la transformation proactive des groupes d’intérêt vers plus de spécialisation. » p. 516 (Grossman et Sauruger 2004).*

Le rôle de l'expertise est fondamental pour comprendre le rôle de DII dans la prise de décision concernant la politique publique marocaine. Comme le soulignent Grossman et Sauruger, c'est avant toute l'expertise et « l'intime connaissance » des politiques énergétiques qui offre une position centrale à ce groupe d'intérêt allemand au sens où « Les groupes d'intérêt possédant un savoir-faire requis dans une politique publique ont donc plus de possibilités à influencer les processus décisionnels » (*Ibid.*) p. 518. Cette connaissance intime est doublement remarquable puisque DII participe d'une part à l'élaboration des règles lorsqu'ils s'impliquent dans l'Union Pour la Méditerranée, et d'autre part comme nous venons de le voir, le groupe est sollicité pour en vérifier ensuite leur bonne application.

De manière similaire, il est remarquable qu'à la veille de la COP 22 le Maroc se dote « d'une super-instance pour lutter contre le changement climatique » composée des industriels du secteur de l'énergie et des bâtiments ainsi que les ministres. Au sein de cette instance, les associations écologistes ou de consommateurs ne sont pas représentées. Dans ce cas-là, on remarque que l'État choisit de créer une instance où les cimentiers sont mobilisés pour « l'aide à la décision et l'expertise » (Zaireg 2016). L'autre exemple de cette ambivalence de l'État marocain, est la séparation critiquée lors de la COP 22 accueillie à Marrakech en 2016, entre la zone verte incluant les acteurs officiels (entreprises, ONG internationales) accusés de « green washing » et la zone bleue revendiquant la défense des intérêts de la société civile composée d'associations écologistes et d'associations marocaines. La seule « zone » médiatisée et visitée par les décideurs présents à Marrakech est celle de la zone incluant les acteurs officialisés.

Cet exemple d'implication des groupes d'intérêts dans l'action publique illustre parfaitement le processus de « gouvernance » et montre donc l'importance des normes, des procédures et des experts dans les projets de centrales au Maroc.

Au bout de sept ans, tant la mise en œuvre des « best practices », que leur traduction réglementaire nationale (notamment la privatisation de l'énergie) reste très inégale dans la région méditerranéenne. Néanmoins, elle est particulièrement significative au Maroc. De plus, partout, les concepts autour du Plan Solaire Méditerranéen sont devenus un « passage obligé », non seulement pour toute formulation de programme de développement des énergies

renouvelables, mais également pour les énergies conventionnelles. En effet, la « fin » en 2013 du Plan Solaire Méditerranéen, au niveau de l'Union Pour la Méditerranée, a abouti à la reprise des travaux du Master Plan en les élargissant à tous les types d'énergie « propre »<sup>337</sup>. Cette adaptation des principes du Plan Solaire Méditerranéen aux autres secteurs n'est pas nouvelle dans les discussions euro-méditerranéennes. Les think tanks comme l'IPEMED promeuvent depuis le début les énergies bas carbone (incluant le nucléaire) et non exclusivement renouvelables, tout comme l'idée de communauté euro-méditerranéenne de l'énergie portée par l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (OME). Ce qui reste essentiel dans ces programmes politiques, c'est l'importation de certaines normes de gouvernance telles que décrites au chapitre 2.

En somme, la vision de DESERTEC autour de la production d'énergie verte dans le désert, s'est petit à petit transformée en une solide intervention sur les choix de modèles normatifs et financiers pour les projets de l'Union Pour la Méditerranée et du Maroc. Cette intervention dans le processus décisionnel s'explique par la professionnalisation et l'« expertification » du groupe d'intérêt DII et de l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (OME). La participation de ces deux groupes au processus de « gouvernance », pour reprendre les termes des acteurs, mais plus précisément à l'action publique, comme je l'ai montré au chapitre précédent, s'accompagne en réalité d'une véritable implication dans le processus décisionnel quant au financement des projets. Ainsi la participation de DII ou de l'OME dans l'élaboration du Plan Solaire Méditerranéen, se révèle bien plus qu'une simple représentation des intérêts des industriels, ou qu'un apport de conseils : c'est une proposition de modèle de financement et surtout un modèle de mode d'action publique.

### 5.2.3. Qui fait quoi ? Analyse séquentielle du plan solaire au Maroc

J'avais évoqué dans la cartographie des controverses au chapitre 2 que la conceptualisation des problèmes et des solutions du PSM est le monopole des acteurs du Nord. Par ailleurs, j'avais constaté une transformation du réseau d'acteurs mobilisés par le discours au niveau régional sur le PSM et lors de la mise en œuvre du Plan Solaire Marocain. Afin de regarder en détail cette transformation, je mobilise le modèle d'analyse séquentielle des politiques publiques pour décrire l'implication des acteurs dans la promotion de l'investissement privé par les acteurs étrangers et donner un aperçu du contexte dans lequel cette promotion s'opère. Dans le cadre

---

<sup>337</sup>Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, l'absence de signature par les ministres de l'UPM lors de la réunion du 11 décembre 2013 conduit l'Union Pour la Méditerranée à proposer une nouvelle orientation. Celle-ci est orientée vers des objectifs beaucoup plus flous : « Renforcer le dialogue structurel régional sur l'énergie et le changement climatique entre les États membres, les institutions financières, les organisations régionales, les entreprises industrielles et les experts. Soutenir les projets, de l'identification des priorités à leur mise en œuvre, avec les ressources les plus appropriées. Promouvoir des projets et leur reproductibilité dans la région » « Énergie et Action pour le Climat ». 2016. Union Pour la Méditerranée — UpM. Consulté le juin 23. <http://ufmsecretariat.org/fr/energy-and-climate-action/>.

conceptuel des *policy sciences*<sup>338</sup>, le modèle d'analyse séquentielle se fonde sur un découpage en séquences, qui ont vocation à être rationalisées afin d'optimiser l'action de l'État. Je considère le modèle d'analyse séquentielle moins comme un modèle théorique permettant une explication causale du PSM, qu'un outil d'analyse permettant une représentation stylisée de la réalité. Je me réfère aux modèles d'analyse de Charles Jones (1970) et James Anderson (1975) comme une grille de lecture pour comprendre la transformation du réseau d'acteurs entre le « discours » et sa mise en œuvre. Plus récemment la « grille séquentielle » est retravaillée par des auteurs comme P. Zittoune qui souligne l'intérêt de cette grille pour les pays « sous régime d'aide » lors de la conférence de l'APAD en 2015 (Zittoune 2015). L'un des apports principaux de cette approche est de ne pas se focaliser uniquement sur la phase de mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette partie de la thèse, je m'inspire de ces grilles d'analyses pour tenter de rendre compte le plus simplement possible des différents modes d'implications dans l'action publique.

Tout d'abord, la première séquence, *l'identification du problème* correspond pour Jones au processus par lequel un problème est pris en charge par l'État. L'identification de la nécessité de construire de nouvelles capacités de production d'énergie renouvelable est revendiquée par plusieurs acteurs, mais il est intéressant de noter qu'il s'agit uniquement des acteurs de la Rive-Nord. D'une part, cette « identification » serait une initiative extérieure à l'État, issue du secteur privé. Premièrement, l'idée est formalisée quand le projet DESERTEC naît en 2003, reprise ensuite par les « experts » comme l'OME comme le précise Houda Allal directrice de l'observatoire.

*« Nous faisons partie de ceux qui ont proposé le PSM en association avec MEDELEC. On avait proposé un grand programme pour l'énergie solaire qui a été soumis en amont du Plan Solaire Méditerranéen. Nous faisons en quelque sorte partie des fondateurs ». ALLAL Houda, 2012, Entretien Semi-directif-Directrice Observatoire Méditerranéen de l'énergie, Paris.*

Il ressort des divers entretiens avec les « experts » que l'initiative découlerait d'une organisation collective des acteurs privés pour transformer leurs besoins en demandes et les transmettre aux autorités publiques.

À l'inverse, la perception de besoins sociaux par les autorités politiques serait le fruit d'un fort volontarisme politique comme l'affirme M. Mocilnikar.

*« Le président de la République française, Nicolas Sarkozy en 2007, a décidé seul de relancer l'action de la France en Méditerranée dans le cadre de ce partenariat. ». MOCILNIKAR Antoine Tristan, 2012, entretien semi-directif, Paris, mission Union Pour la Méditerranée- Élysée.*

---

<sup>338</sup> Les Policy sciences fondées par Harold Lasswell (1956) s'appuient sur une représentation de l'action étatique tournée vers l'opérationnel, visant sa rationalisation.



Il est donc intéressant d'observer comment dans cette séquence la demande d'intervention publique est formulée par des acteurs extérieurs à l'État marocain. En définitive, dès la première séquence *l'identification du problème* l'attribution de la responsabilité à un acteur unique est problématique<sup>339</sup> et dans le même temps démontre une polarisation de la formalisation des concepts par les acteurs des pays du Nord. Se pose alors la question de l'implication des États du Sud dans cette première phase. Le processus qui a amené l'État marocain à identifier les problèmes publics auxquels répond le PSM semble entièrement lié aux instruments des banques de développement comme je l'ai montré à travers l'analyse du prêt de 2007 de la Banque Mondiale dans le premier chapitre. Que se passe-t-il quand les problèmes sont identifiés par un autre État que celui qui met en œuvre ? Comment considérer une politique publique où il n'existe pas d'unicité du décideur, de l'espace et du temps de décision ?

Dès lors, l'une des propositions des travaux sur l'action publique et dans laquelle je m'inscris, est d'étudier la « cartographie décisionnelle » réalisée par chaque acteur pour déterminer qui décide, qui ne décide pas, qui est en position d'influencer la décision. Cette approche fait également échos aux manières qu'ont les acteurs de formaliser les rapports de forces comme je le détaillerai à propos des activités de « lobbying » (notamment les schémas décisionnels ci-dessous) auquel j'ai participé lors de mes terrains d'observations à Masen et à la DIMED. Comme l'affirme Ph. Zittoun :

*« la question pour le chercheur n'est alors pas de savoir si cette cartographie des positions est vraie ou fausse, mais de comprendre que c'est la définition de cette carte à un temps T qui permet à l'acteur de sélectionner celui qu'il veut persuader » (p. 225) (Zittoun 2014)*

C'est pourquoi, la seconde séquence que Anderson nomme *policy formulation* permet de se représenter l'une des parties d'un processus de décision pluriel et dynamique. Elle renvoie au processus d'élaboration de solutions. Cette séquence est particulièrement pertinente pour mon objet d'étude, puisque l'essentiel des dépenses et des actions et des acteurs engagés concerne la recherche de ces solutions. Si j'adoptais tel quel ce modèle d'analyse et ses fondements, je pourrais même en conclure qu'au niveau régional, le Plan Solaire Méditerranéen est resté bloqué à cette séquence. C'est notamment un des risques mis en avant par Houda Allal de l'OME :

*« à partir du moment où on signe un partenariat, s'il n'y a pas les moyens financiers derrière pour concrétiser les projets, on va continuer à faire des études, à réfléchir, à faire des conférences, à trouver des solutions, à faire de la communication. » ALLAL Houda, 2012, Entretien Semi-directif-Directrice Observatoire Méditerranéen de l'énergie, Paris.*

---

<sup>339</sup>Le coordonnateur du projet PSM-FFME Charles Hullot exprimait en entretien «Je ne pas si c'est plus l'identification d'un moyen ou une bonne idée de la France, qui a permis de mobiliser des fonds français »

En effet, nombre de solutions ont été apportées depuis 2008, et ce, dès les premiers rapports français, des questions techniques aux modes de gouvernance<sup>340</sup>. Comme je l'ai montré, le thème central des programmes d'appuis, des études, ou conférences en tous genres concerne l'harmonisation des cadres réglementaires et légaux dans le but de « renforcer les capacités des partenaires locaux pour la mise en œuvre des investissements » Projet PSM-FFME<sup>341</sup>. Ces questions sont indéniablement politiques, aussi, les réponses qui y sont apportées ne peuvent être idéologiquement neutres. Lavigne Delville explique le rapport entre la culture et les logiques des acteurs dans tout projet de développement ou environnemental. Il montre l'importance de la prise en compte des cultures, et met en garde contre une réification de celles-ci.

*« Si la culture est ce qui organise les façons de voir et d'agir des gens, tout le monde a une (des) culture(s) et, est en partie déterminé par elles. Les logiques des acteurs, leurs visions du monde, leur façon de voir sont le produit de leur position sociale. » (Lavigne Delville 1998b)*

De plus, Lavigne Delville montre comment la culture structure les façons de penser les questions et les réponses que l'on donne<sup>342</sup>. C'est pourquoi il est primordial d'analyser les appartenances (nationales, idéologiques, disciplinaires ou professionnelles) des acteurs mobilisés pour trouver les solutions aux problèmes du PSM. C'est dans cette optique que j'ai réalisé les schémas des processus décisionnels lors de mon stage à Masen, pour mettre en avant « l'origine » des « experts » comme dans le graphique ci-dessous. J'ai montré que l'expertise joue un rôle politique fort, de définition des solutions jusqu'à la légitimation des « choix » politiques. Or cette phase semble être le monopole des experts européens, comme présenté par la cartographie du chapitre 2. Cela explique en partie qu'indépendamment des programmes (européen, français...), Masen fait ses propres recherches sur les acteurs européens, d'où l'importance de la prospective dans la direction qui m'a accueillie lors du stage d'observation participante et pour toute l'équipe en général.

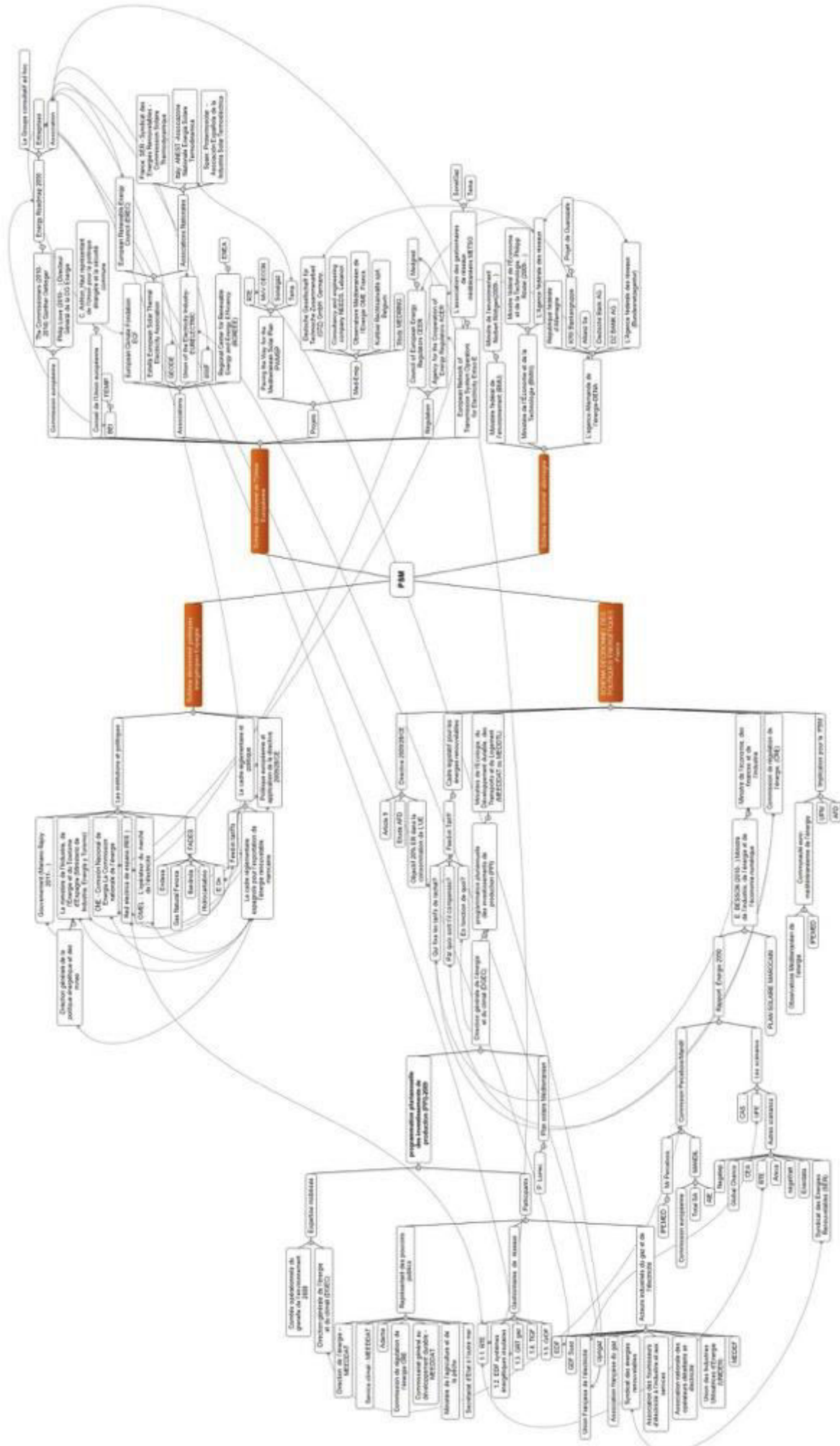
---

<sup>340</sup>LAFFITTE Michel, CHARPIN Jean-Michel, PALAT Pierre et TRINK Claude, 2009, Rapport sur le Plan Solaire Méditerranéen, s.l., Inspection générale des finances.

<sup>341</sup> Site du projet URL [http://www.adetef.fr/65\\_actu\\_plan\\_solaire\\_mediterranee.html](http://www.adetef.fr/65_actu_plan_solaire_mediterranee.html) consulté le 19/06/2012

<sup>342</sup> Cependant Lavigne Delville nous met en garde contre les multiples réalités que recouvrent les termes de culture, et contre le risque d'explication par le culturel qui tiendrait plus du stéréotype que de l'analyse. « Mais la référence à la "culture" ne saurait bien évidemment suffire. Cette notion est ambiguë, tant dans sa définition, que dans ses usages, et il est frappant de voir combien le succès de cette notion chez les développeurs ou les chercheurs hors des sciences sociales est parallèle aux réticences croissantes qu'elle suscite désormais chez de nombreux anthropologues et sociologues » (Lavigne Delville 1998b).

Figure 35 : Schéma du processus décisionnel européen dans les énergies renouvelables



Ce processus de formulation des solutions montre également qu'il n'y a pas de « référentiel global » accepté de manière unilatérale par tous les acteurs. Nous l'avons vu, les solutions « techniques » proposées par exemple par DESERTEC ont permis de créer une coalition pour mobiliser les acteurs sans que cette solution soit appliquée par ces mêmes acteurs. D'autre part, la « fabrique » des politiques publiques, si elle est indéniablement politique, ne peut être comprise comme l'instauration d'un modèle politique et idéologique homogène et cohérent, mais comme un ensemble de rapport de pouvoir et de reformulation d'un discours collectif déterminant dans les alliances entre les acteurs. Ainsi, alternativement, la formulation des solutions et des problèmes sont l'objet des rapports de force qui sous-tendent l'action publique.

Concernant la phase *policy adoption*, j'ai constaté lors de mon observation participante la relative importance des bailleurs de fonds dans le choix des solutions endossées par les autorités publiques. Effectivement, la sélection des entreprises privées chargées de développer les centrales dans le cadre d'une convention revient à la Masen avec accord de l'état marocain<sup>343</sup>. Ce qui est intéressant, c'est que l'accord des bailleurs de fonds est également demandé :

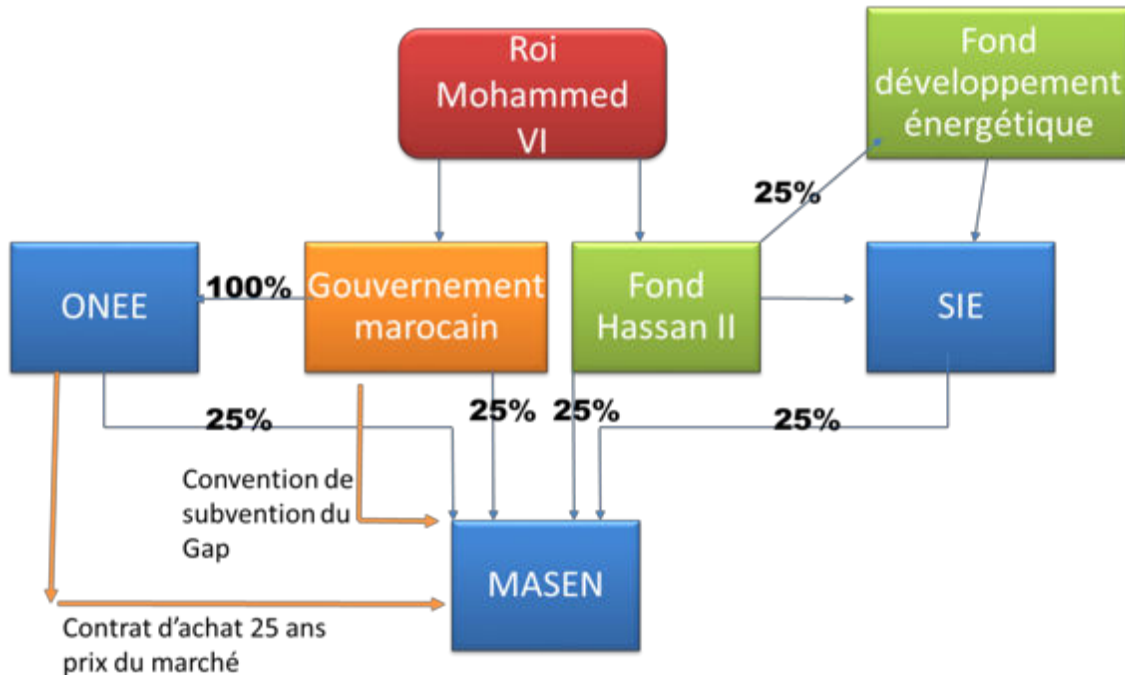
*« Il est à rappeler que ledit examen a été soumis aux Institutions Financières Internationales auprès desquelles Masen a sollicité un financement pour avis de non-objection. » (Masen 2010, liste des candidats préqualifiés pour la première phase du programme d'Ouarzazate, Communiqué de presse, le 24 décembre 2010).*

Le programme d'action, ainsi légitimé, fait ensuite l'objet d'une mise en œuvre *policy implementation*. La mise en œuvre est bien sûr réalisée par la Masen qui a la particularité d'être une agence détachée du ministère de l'Énergie. Cette mise en œuvre reste sous la tutelle du gouvernement marocain (conseil de surveillance, composé de 3 à 12 membres désignés par l'assemblée générale des actionnaires, parmi (l'État marocain, le Fond Hassan II, l'ONE qui est le gestionnaire de réseau) et la SIE Société d'Investissements Energétiques. Cette mise en œuvre est également épaulée par les bailleurs de fonds.

---

<sup>343</sup>Art 5. Choisir des partenaires de droit public ou privé, marocains ou étrangers, et leur confier, après accord de l'État, certaines des dites missions sur la base de convention. Royaume du Maroc, Loi N°57-09 portant création de la Société" Moroccan Agency for Solar Energy

Figure 36 Schéma des acteurs marocains dans la centrale solaire Noor1



15

Source : Marie GERIN-JEAN

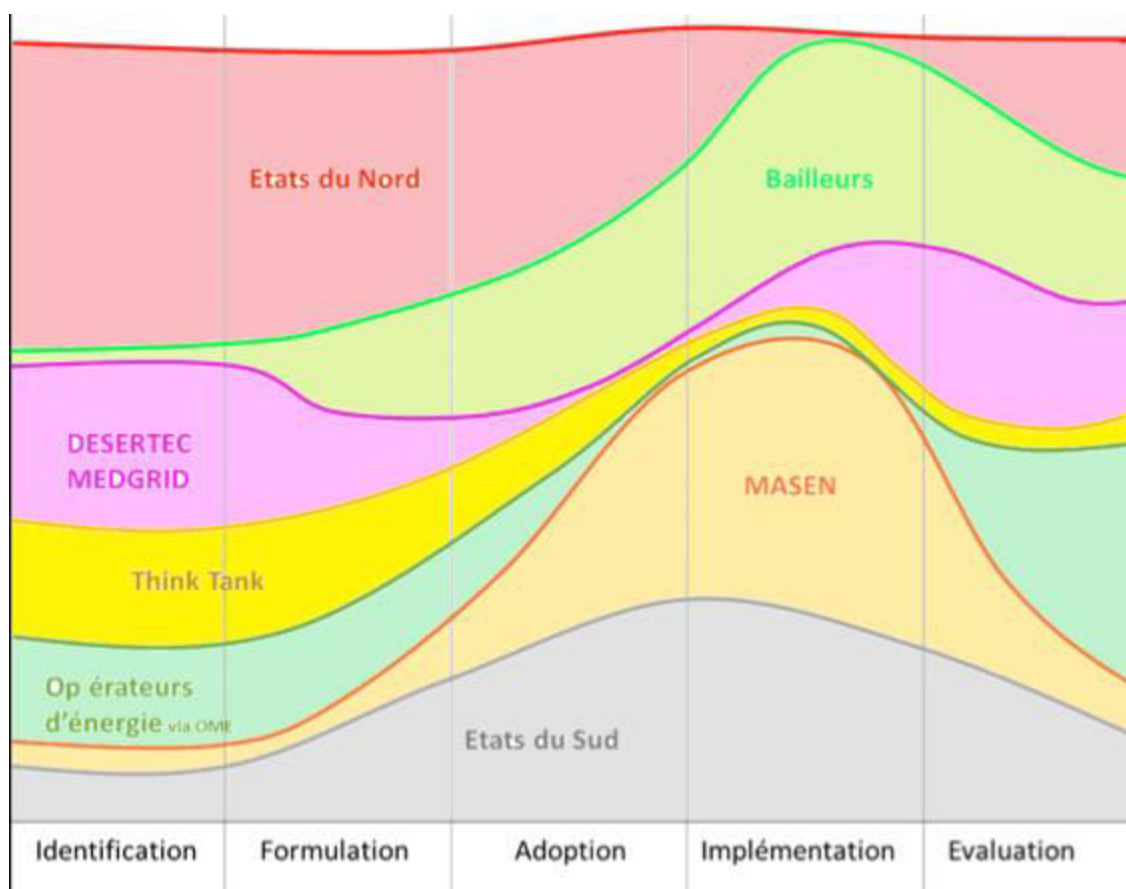
Enfin la dernière phase, l'évaluation de la politique publique, consiste à déterminer l'effectivité de celle-ci. Dans le cas des centrales solaires, la phase d'évaluation est particulièrement intéressante puisqu'elle est simultanée aux trois premières séquences. En effet, plusieurs programmes d'évaluations (de la Commission européenne, la France ou les Bailleurs de fonds, etc.) sont menés pour déterminer si les mesures du PSM sont bien mises en œuvre, avant même le début de la construction de la première centrale solaire. Ces mesures concernent notamment<sup>344</sup> la mise en place d'objectifs du type des 3X20 européens, les politiques publiques de soutien aux énergies renouvelables (feed in tariff, Quota, marché de certificat vert), ou encore l'ouverture du marché de l'énergie, etc. Ce qui est révélateur de l'immixtion des groupes d'intérêt dans toutes les phases de l'action publique, c'est par exemple, le travail d'audit réalisé par Desertec Industrial Initiative (DII) auprès de la Société d'Investissement Énergétique marocaine (SIE).

Le schéma ci-dessous représente de manière très simplifiée l'importance des différents groupes d'acteurs en fonction des séquences. La taille des zones de couleurs donne une indication de l'implication de chaque acteur par rapport à chacune des séquences et également par rapport aux acteurs. L'importance des zones couleur est pondérée en fonction des observations faites au cours de la thèse, de l'étude des documents officiels (comptes rendus de réunion, rapports, évaluations) ainsi que sur les informations recueillies en entretien. Ce travail de description vise

<sup>344</sup> Voir Task 1.1.2: national Road Maps for Legal and Regulatory Reform du projet européen "Paving the Way for the Mediterranean Solar Plan" (ENPI 2011)

à schématiser les données qualitatives et ne doit pas être lu comme un graphique avec des courbes qui correspondrait à des données chiffrées.

Figure 37 schématisation des séquences :



Source : Marie GERIN-JEAN

Dans cette schématisation, nous remarquons bien que certains acteurs apparaissent en fonction des séquences, mais, ce qui est d'autant plus intéressant, c'est de voir que l'importance de chacun des acteurs n'est pas forcément celle que l'on attendait. On s'aperçoit bien que les problèmes ne sont identifiés ni par ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques, ni par ceux qui les évaluent et cela indépendamment de leur nature ou fonction. En conclusion, le modèle d'analyse est plus utile pour distinguer quels acteurs agissent et à quels moments que pour analyser l'enchaînement linéaire des séquences puisque celles-ci s'enchevêtrent. En définitive, l'expérimentation de ce modèle d'analyse permet de rendre compte des différences entre une vision mystifiée du volontarisme politique et la réalité d'un processus décisionnel complexe.

L'objet de cette partie était de déconstruire une vision simplificatrice de la mise en œuvre de l'action publique en montrant à la fois toutes les tensions et rapports de force qui peuvent être dissimulés derrière les solutions présentées comme « techniques et neutres » par les acteurs et d'autre part de caractériser les différents modes d'implication des acteurs dans l'action publique. En effet, s'il est banal de soulever la nature hétérogène des acteurs prenant part à l'action publique, il est en revanche très utile de comprendre sur quelles bases se fondent leur

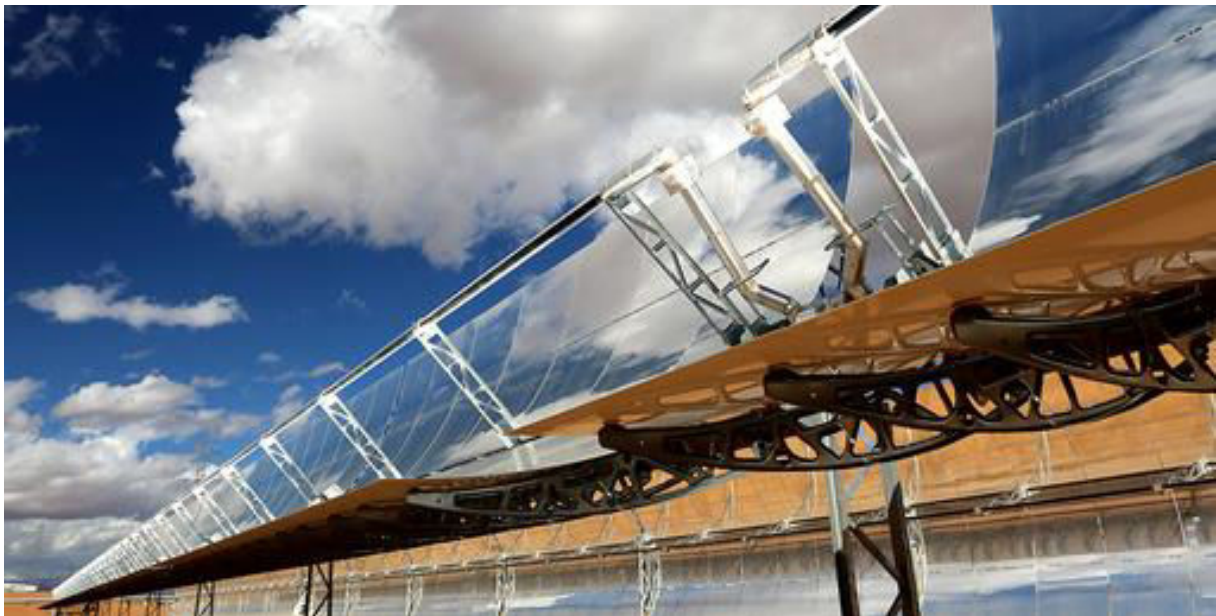
légitimité, à quels moments ils s'impliquent et pour quelles conséquences. Ainsi après avoir montré pourquoi et comment les acteurs privés et les bailleurs de fonds parviennent à s'impliquer dans le plan solaire marocain, il s'agit maintenant d'une part de détailler les solutions (les modèles financiers, techniques ou organisationnels) proposées et d'autre part, d'étudier les conséquences de ces « choix de finalités » (Chiapello et Gilbert 2013 a) dans la recomposition des modes d'action de l'État.

### **5.3. Malgré un appel d'offres ouvert et transparent, le montage financier de l'appel d'offres détermine le choix de l'adjudicataire.**

---

Les projets de centrales sont construits, financés et exploités sous forme de contrat de partenariat public-privé pour lesquels des appels d'offres internationaux sont lancés. Dans cette partie je montrerai que l'implication des différents acteurs dans les projets de centrales a un rapport direct avec le choix de l'adjudicataire de ce contrat global.

**Figure 38 photographie Noor 1 une centrale solaire valorisant une "technologie de pointe"**



Pour financer cette technologie « de pointe » fabriquée par des entreprises européennes notamment espagnoles <sup>345</sup>, le Maroc a réussi à utiliser à la fois des fonds de l'aide au développement, des fonds climatiques ainsi que des investissements privés<sup>346</sup>. En effet, sur un coût total d'un milliard d'euros, plus de 800 000€ sont apportés au travers des fonds de l'aide au développement AFD, BAD, BEI, KfW, WB, mais également des fonds dédiés au changement climatique CTF, et, 75 % des fonds propres du projet sont, quant à eux, apportés par le développeur. Le terme « développeur » est utilisé par les acteurs pour désigner l'adjudicataire de l'appel d'offres. Or ce terme emprunté à l'anglais ne permet pas de saisir le rôle précis de l'adjudicataire. Il s'agit en l'occurrence pour tous les projets solaires CSP au Maroc de l'entreprise Acwa Power chargée de la construction, « financement » (la structuration est faite par les banques de développement) l'exploitation et la maintenance des centrales. Les développements qui suivent permettront de comprendre non seulement quel est le montage financier des centrales solaires, mais également comment le processus d'appel d'offres façonne l'action publique.

### 5.3.1. Comment le Maroc s'offre-t-il une « méga centrale » : le double principe du Partenariat Public-Privé et de l'aide au développement.

Pour construire la centrale solaire, les acteurs et les instruments promus par le PSM sont mobilisés. Initialement, l'échange d'électrons verts avec l'Europe était une des solutions envisagées pour financer le surcoût du solaire. Cependant, ce mécanisme de marché n'ayant pas abouti, ce sont les banques publiques au développement qui se sont massivement mobilisées pour apporter l'ensemble de la dette (~730 millions €) c'est-à-dire la dette contractée par la société de projet pour la construction de la centrale. Pour ce faire, certains éléments expliquent et légitiment, pour partie, le recours aux fonds de l'aide au développement. Les principales raisons mises en avant par les acteurs sont plus ou moins concomitantes. Premièrement, les projets de centrales solaires demandent un fort investissement, alors que, précisément selon la seconde raison évoquée, les états du sud (dont le Maroc) n'ont pas les capacités budgétaires suffisantes. Troisièmement, la plupart des producteurs d'électricité privés dans les pays du Sud ne sont pas en mesure de dégager seuls des ressources en financement pour ce type de montage.

---

<sup>345</sup> « Les partenaires européens, ils sont prédominants dans le secteur thermodynamique, mais restent secondaires dans celui du photovoltaïque, ce sont les entreprises asiatiques qui sont privilégiées. Dans le contexte tunisien et marocain, ces deux technologies solaires se déploient selon des logiques opposées. En Tunisie, le développement du photovoltaïque s'inscrit dans une logique décentralisée, dans la mesure où les installations concernent essentiellement le secteur résidentiel. Au Maroc, en revanche, les projets CPVS et/ou CSP, formulées dans le cadre du Plan Solaire Marocain, répondent, quant à eux, à une logique centralisatrice. » (Benalouach 2015)

<sup>346</sup> cf. le graphique : Nature et provenance du financement de la centrale solaire d'Ouarzazate 1 dans la sous-partie suivante.



Quatrièmement, les projets utilisant des technologies nouvelles (notamment le solaire à concentration) ne seraient pas encore suffisamment matures pour « les marchés ». Enfin, les bailleurs justifient leur implication en raison du « développement économique » potentiel au Maroc qui permettrait selon leur argumentaire de réduire la pauvreté et les inégalités <sup>347</sup>(mais sans que la question de l'amélioration des capacités d'investissement de l'État soit résolue).

Ces raisons justifient tant l'investissement public que les politiques d'attraction de l'investissement privé. Dans ce rapport ambigu de soutien, où dans les discours c'est alternativement grâce au public ou au privé que les projets voient le jour, la solution du partenariat public-privé (PPP) est présentée la seule solution.

Afin de comprendre les grandes lignes du fonctionnement de ce PPP, il est nécessaire de rappeler quelques éléments « techniques ». Tout d'abord, le projet est monté sous forme de Partenariat Public-Privé (PPP) ou BOOT en anglais. C'est-à-dire que le PPP de la centrale d'Ouarzazate est basé sur le modèle « français » qui repose sur une logique contractuelle : c'est le contrat qui fixe les obligations entre l'Administration et l'opérateur à qui est confiée l'exploitation du service public.

Le projet de centrale NOOR I est donc un contrat global, c'est-à-dire qu'il porte à la fois sur la construction, l'exploitation, la maintenance ainsi que le financement pour une durée de 25 ans.

Le financement est composé en minorité de dons (notamment la subvention pour financer le surcoût de l'énergie solaire sur le prix du marché) et en majorité sous forme de dette (environ 80 % du total du projet). Au-delà de la dette entièrement structurée par les bailleurs publics étrangers, l'adjudicataire n'apporte donc qu'une petite partie du financement global. Le taux de la finance concessionnelle, tout comme le taux du capital apporté par le développeur, sont donc les variables principales du montage financier du projet.

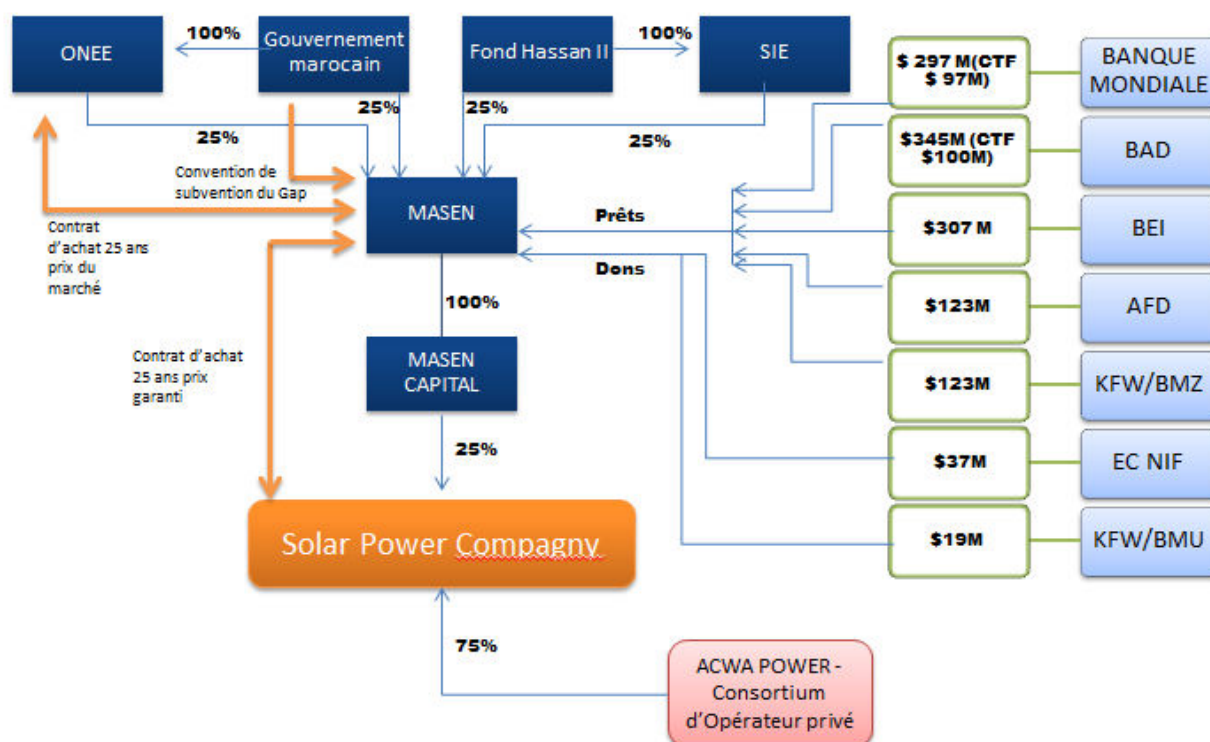
Suite à l'appel d'offres international, le contrat de partenariat public-privé est conclu entre la Morocco Agency for Solar Energy (Masen) et le consortium mené à 90% par le groupe saoudien International Company for Water and Power (Acwa Power). Le groupe Acqua Power s'associe pour la partie technique aux entreprises espagnoles Aries IS et TSK EE. Le contrat porte sur un prix du kWh de 1,6187 MAD soit l'équivalent de 14 centimes d'euros. L'écart entre le prix du marché et le prix du kWh contracté entre Masen et Acwa Power est subventionné à hauteur de 200 millions USD par le gouvernement marocain grâce à une subvention de la Banque Mondiale.

L'agence publique Masen est chargée de mettre en œuvre les nouveaux cadres réglementaires pour attirer et sécuriser les investissements étrangers, et articuler l'ingénierie financière entre les acteurs privés et publics de plusieurs pays.

---

<sup>347</sup>« L'AFD au Maroc ». 2016. Agence Française de Développement. Consulté le juillet 1. <http://www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/maroc/afd-maroc>.

Figure 39 Schémas de financement de la centrale solaire d'Ouarzazate



Source : Marie GERIN-JEAN, 2013

L'implication des bailleurs de fonds dans le plan solaire marocain est un élément central de la conception de l'action publique, puisqu'ils financent en grande partie les projets<sup>348</sup>.

*« Le véritable outil de Masen est donc ses appels d'offres, cependant le financement reste tributaire des bailleurs de fonds » HAMDouch Elias, 2012, Entretien Semi-directif: Masen, Chargé de mission pour le directoire., Rabat. Bureau de Masen.*

La sélection des constructeurs des centrales marocaines est déterminée au travers d'appels d'offres internationaux et sous forme de PPP, l'une des exigences des bailleurs de fonds<sup>349</sup>. Ce choix présenté comme un choix purement technique, pose cependant plusieurs questions et implique un arbitrage politique en faveur du modèle d'appels d'offres et du partenariat public-privé, qui lui-même est en cohérence avec la vision présente ci-dessus de promotion du privé sur le public, de bureaucratisation, de rationalisation.

<sup>348</sup>Le chapitre VI de cette thèse contextualise davantage les relations contractuelles entre les financeurs du PPP aussi ce tableau y est étudié sous un autre angle.

<sup>349</sup> « La procédure d'appel d'offres ouvert (avec ou sans pré qualification) est la pratique la plus recommandée pour la passation d'un marché de travaux ou de fournitures. Pour les contrats de prestations intellectuelles, la pratique de l'appel d'offres restreint est considérée la plus adaptée. Dans le cas général, la passation de marchés de gré à gré n'est pas acceptée par l'AFD. La dérogation au principe d'appel à la concurrence ne peut être qu'exceptionnelle, solidement argumentée et prévue par la réglementation nationale. » (AFD 2014)

Tout d'abord, le choix d'une sélection faite au moyen d'un appel d'offres où le constructeur apporte 20 % du montant du projet (donc sur 1 milliard) est confronté aux limites de tout contrat global. C'est-à-dire que l'appel d'offres ne s'adresse qu'à des grands groupes étrangers, qui possèdent une grosse capacité d'investissement. Cela écarte de ce nouveau marché obligatoirement les petites et moyennes entreprises, les entreprises marocaines et les jeunes entreprises innovantes. De plus, le principal critère des appels d'offres est le coût du kWh et ce critère est fortement dépendant de la structuration financière<sup>350</sup> du « développeur » de la centrale. En effet, les énergies renouvelables n'impliquent pas des frais d'exploitation importants (puisque'il n'y a pas de coût des matières premières pour la production, par exemple le combustible) aussi le coût du capital investi est un des facteurs principaux pour déterminer le prix du kWh et donc le choix de l'adjudicataire.

*« Un prix que les professionnels du secteur jugent imbattable. Mais il faut dire que « Ali Fassi Fahri est intraitable sur ce volet. Dès le départ, le tarif est un élément décisif dans le choix de l'adjudicataire ». (Gharbaoui et Zejly 2014)*

En d'autres termes, dans le cas des centrales solaires, puisque la dette (80 % du montant du projet) est apportée identiquement à chacun des candidats à un taux bonifié, c'est le taux d'intérêt demandé par l'adjudicataire pour son apport en fonds propres (20% du projet) qui est déterminant.

**Tableau 7. Options de financement de la centrale solaire Ouarzazate**

Financement de l'emprunt	Levier	Durée (ans)	Taux global de l'emprunt	Tarif (en cents US/kWh)
Emprunt vraisemblable auprès d'entités commerciales	75/25	20	7,50%	24,5
Scénario optimiste pour un emprunt commercial	75/25	20	5,50%	21,5
<b>Financement IFI (dont CTF)</b>	<b>80/20</b>	<b>25</b>	<b>3,50%</b>	<b>18,9</b>

Source : Banque mondiale

Cité in (OCDE et ISMED 2015)

Nous observons que le principal critère des appels d'offres concerne la proposition financière soit le coût du kWh, la proposition technique étant fortement encadrée par le cahier des charges de l'appel d'offre et prise en charge par un nombre limité d'acteurs.<sup>351</sup> En effet, parmi les quatre consortiums candidats finaux à l'appel d'offres d'Ouarzazate 1, la partie technique est

<sup>350</sup> La structuration du financement concerne les modalités de l'apport de préfinancements privés selon le principe du financement sur projet. La mise à disposition de fonds a pour but de couvrir les besoins pendant la période de construction et d'exploitation. Les modalités du préfinancement seront conditionnées au projet, en montant, en durée, en rythme d'engagement, en rythme de remboursement.

<sup>351</sup> De plus comme cela est expliqué dans le chapitre précédent, les énergies renouvelables n'impliquent pas des frais d'exploitation importants (puisque'il n'y a pas de coût des matières premières pour la production, par exemple le combustible) aussi le coût du capital investi est un des facteurs principaux pour déterminer le prix du kWh et donc le choix de l'adjudicataire.

systématiquement prise en charge par une entreprise espagnole<sup>352</sup>. Si le prix du kWh est fortement dépendant de la structuration financière du développeur de la centrale, et donc de ces capacités d'investissements, cela ne laisse aucune opportunité aux entreprises locales face aux grandes firmes internationales.

*« L'EDF a accompagné l'ONEE pour l'ingénierie le conseil technique dès les premiers parcs dans des contrats de conseil technique et pas de développeur, donc je pense que GDF a créé une filiale pour les énergies renouvelables. Ils sont près de l'one, c'est une opportunité pour eux. [...] ils sont plus dans l'ingénierie que la construction. Comme Acwa Power. » FARABI Loubna, 2014, Entretien semi-directif ONEE, Responsable du Projet éolien intégré phase II (850 MW), Casablanca, Maroc.*

C'est ce qui explique la victoire du groupe Acqua Power aux premiers appels d'offres du plan solaire marocain. Ce groupe novice dans le secteur des énergies renouvelables possède néanmoins une grande expérience d'ingénierie financière de grands projets d'infrastructures et une forte capacité d'apport de capital.

En définitive, il existe dans cette action publique un paradoxe : la nécessité d'un fort financement par l'aide publique au développement de ce mode de politique publique en dépit de l'importante promotion de l'investissement privé par la majorité des acteurs publics impliqués. En effet, l'implication des acteurs publics se retrouve d'une part dans la structuration de la dette (Banques de développement) et d'autre part, dans l'apport en capital (Masen) et pour finir dans la subvention de l'écart entre le prix du kWh solaire et le prix du kWh du marché.

Je ne détaillerai pas ici toutes les conséquences du choix du modèle en partenariat public privé puisque c'est l'objet du chapitre VI. Cependant, pour comprendre la finalité de l'implication des banques d'aide au développement dans la première centrale d'Ouarzazate, je propose de regarder le rôle de la finance concessionnelle.

### **5.3.2. Le financement public et le financement concessionnel comme principaux déterminant du montage financier de l'AO.**

Bien que les partenariats public-privé soient promus par les acteurs européens comme un moyen de ne pas augmenter les dépenses publiques, je constate que, concernant les trois premiers appels d'offres de centrales solaires marocaines, plus de 70 % du montant total<sup>353</sup> des projets sont apportés sous forme de prêt bonifié par l'Aide Publique au Développement (APD) (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Agence française de développement, l'agence Allemande KfW et la Banque européenne BEI.

---

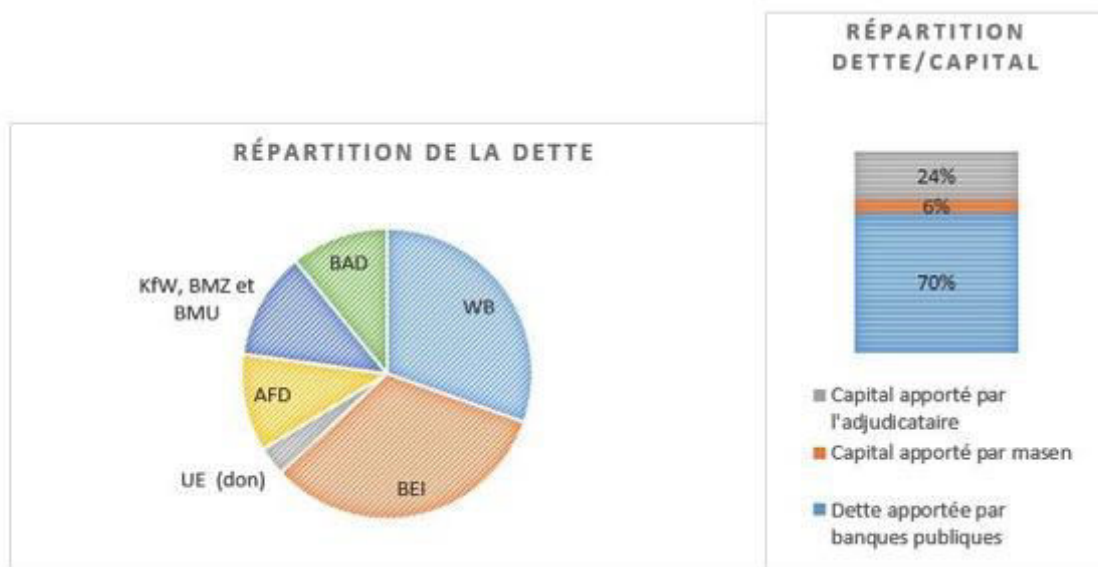
<sup>352</sup> Abengoa Solar, Aries Ingenieria y Sistemas et TSK Electronica y Electricidad, CS Servicios Comunicaciones y Energia

<sup>353</sup> (AFD)

« Sur des projets d'infrastructures de plusieurs centaines de millions, surtout dans l'énergie, 70 à 80 % du montant total du projet sont levés sous forme de dette auprès des banques, le développeur apporte l'equity (NB. Anglicisme fréquent pour fonds propres) pour les 20 % restants. » (Lorec 2013)

En effet, pour des projets d'infrastructure de cette taille, le ratio dette/capital fait partie des schémas classiques des acteurs en charge du Plan Solaire Méditerranéen, à la différence que, dans cette représentation, la dette est levée auprès de banques commerciales. Dans le cas des centrales d'Ouarzazate NOOR I, II et III, l'ensemble de la dette est structuré par cinq banques publiques d'aide au développement<sup>354</sup> sous forme de prêt concessionnel. C'est-à-dire la dette contractée par la société de projet pour la construction (ainsi que l'exploitation, maintenance et le transfert) de la centrale via Masen. En effet, les agences d'aide au développement peuvent bonifier les conditions financières d'un prêt. Cette bonification, qui correspond au différentiel de taux entre un prêt au taux du marché et un prêt concessionnel, est alors apportée par les gouvernements. (AFD)

Figure 40 Nature et provenance du financement de la centrale solaire d'Ouarzazate 1.



Source : Marie GERIN-JEAN

Dans le cas de la première phase de la centrale solaire, pour un montant de presque 1 milliard d'euros la partie dette du projet soit 70 % est apportée en totalité par l'aide publique au développement. D'une part, 345 millions d'euros du projet sont apportés par les banques de développement européennes<sup>355</sup>. D'autre part, 100 millions d'euros sont apportés par la Banque

<sup>354</sup> C'est-à-dire la dette contractée par la société de projet pour la construction de la centrale auprès de l'Agence Française de Développement (AFD), Banque Africaine de développement (BAD), Banque Européenne d'investissement (BEI), KfW, World Banque (WB)

<sup>355</sup> BEI : 100 millions d'EUR sur une contribution totale de 300 millions d'EUR (financement approuvé par le Conseil d'administration du BEI le 13 décembre 2011)

— UE : 30 millions d'EUR (aide non remboursable)

Africaine de Développement (BAD), et environ 180 millions d'euros par la Banque Mondiale auxquels s'ajoutent 90 millions d'euros du Clean Technologie Fonds (CTF) géré par ces deux dernières.

Par ailleurs, bien que le Maroc en 2011 soit devenu le premier bénéficiaire des financements de l'AFD<sup>356</sup>, on remarque que la GIZ, l'agence allemande est très présente. Par exemple, l'agence allemande au Maroc est constituée d'environ 130 collaborateurs marocains et internationaux. De plus, les pages de la GIZ au Maroc et du projet DKTI titrent sans équivoque « DKTI : l'initiative allemande pour les technologies favorables au climat » quand bien même ce projet est marocain. Ces deux pages sont à la une du site du ministère marocain de l'Énergie. Les projets au Maroc semblent présentés comme une simple délocalisation de la politique publique allemande. Dans ce cas-là, l'assistance technique allemande n'est pas cachée ou minimisée.

*« Nous apportons l'appui et le conseil technique au profit du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (MEMEE), partenaire politique du projet et de nombreux autres partenaires pour un développement durable basé sur les ER et EE ». (GIZ 2013a)*

Au-delà de la réduction des aides françaises dans les secondes et troisièmes phases des centrales solaires marocaines, on observe que le Maroc est accaparé par l'« actualité » que constituent les relations diplomatiques avec les pays tels que l'Allemagne, l'Espagne ou le Portugal, et qu'il espace les échanges entretenus avec la France<sup>357</sup>.

D'autre part, la baisse de l'influence de la France sur ces projets s'inscrit dans une tendance plus globale où l'influence de l'Europe est aujourd'hui fortement concurrencée par l'émergence de nouveaux acteurs que sont notamment la Chine et les pays du Golfe. Face à cette concurrence, l'Europe et la France continuent de créer de nouveaux modes de coopération dans l'optique de soutenir leurs entreprises du secteur des énergies renouvelables à l'export. Suite à la chute du marché européen des énergies renouvelables dû au moratoire sur le tarif de rachat

---

— AFD : 100 millions d'EUR

— KfW et ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) : 100 millions d'EUR

— KfW et ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) : 15 millions d'EUR

<sup>356</sup> Avec une exposition (encours + reste à verser) de 2330,8 M€ au 31/12/2014. L'AFD au Maroc, <http://www.afd.fr/home/pays/mediterranee-et-moyen-orient/geo/maroc/afd-maroc>, consulté le 1 juillet 2016.

<sup>357</sup> - « Le Maroc et le Portugal en passe d'être connectés électriquement Communiqués de presse 09 Juin 2016 ». 2016. Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement. <http://www.mem.gov.ma/SitePages/CP2016/CP09Juin16.aspx>.

- « Les Ministres AMARA et GABRIEL signent une déclaration commune sur la collaboration maroco-allemande en énergies Activité du 30 Mai 2016 ». 2016. Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement. Consulté le juin 30. <http://www.mem.gov.ma/SitePages/Activites2016/Ac30Mai16.aspx>.

- « M. Amara reçut en audience par le Roi Felipe VI d'Espagne Activité du 04 Mai 2016 ». 2016. Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement. Consulté le juin 30. <http://www.mem.gov.ma/SitePages/Activites2016/Ac04Mai16.aspx>.

des électrons,<sup>358</sup> l'enjeu de l'export est incontournable pour la survie du secteur en Europe. En cela, leurs participations à la planification de la transition énergétique méditerranéenne restent un axe politique majeur des pays de l'UE, qui favorisent la mise en œuvre de plan solaire régional et national.

Le schéma de financement des phases II et III de la centrale solaire d'Ouarzazate est sensiblement similaire à la phase I. Sur un montant total du PPP de 2878 millions USD, ce sont 2387 millions USD soit 83% qui proviennent de l'aide au développement (WORLD BANK 2014b). Les bailleurs de fonds sont les mêmes, mais nous pouvons noter un retrait significatif de l'Agence Française de Développement<sup>359</sup> et une augmentation impressionnante de la part allemande, soit 896 millions USD<sup>360</sup> supportés par l'agence allemande KfW. L'adjudicataire du contrat est à nouveau le consortium saoudien Acwa Power qui apporte avec Masen la part de fonds propres du projet, soit 490 millions USD (à raison de 75% Acwa Power et 25% Masen). Il faut ajouter à ce montant 428 millions USD pour subventionner l'écart entre le prix des kWh solaires et le prix du marché.

### **5.3.3. La sélection par appels d'offres : l'expertise et les ressources financières pèsent lourdement sur la mise en concurrence.**

Pour favoriser la mise en œuvre de ce plan régional et ainsi créer un nouveau marché pour les énergies renouvelables, la convergence normative est un des objectifs affichés des bailleurs de fonds. Celle-ci prend plusieurs formes : la convergence normative autour des enjeux de la transition écologique ou le transfert de compétences. Ces objectifs s'inscrivent tout autant dans le Plan Solaire Méditerranéen, que l'action bilatérale de la France et de l'Allemagne, ou encore des programmes des bailleurs internationaux.

Concernant le transfert de norme et de procédure, j'ai pu observer en 2012, l'action de l'AFD en soutien à Masen, notamment à travers le travail d'une assistante technique pour l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres d'Ouarzazate 1, donc précisément au moment où l'agence formulait ses premiers standards. De plus, l'AFD a subventionné plusieurs études et expertises techniques, sollicitées par Masen. Parmi celles-ci, l'AFD a financé une étude d'impact socio-économique de la centrale d'Ouarzazate, et une étude (technique, économique-

---

<sup>358</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. (2013). Quels sont les tarifs d'achats applicables ? Retrieved August 08, 2014, from <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Quels-sont-les-tarifs-d-achats>. Ainsi que « En Europe, des changements rétroactifs défavorables apportés aux programmes de subventionnement des ER ont débouché notamment sur des coupes dans les subventionnements de l'énergie solaire pour les nouveaux projets, à hauteur de 15% en Allemagne et jusqu'à 70% au Royaume-Uni. En 2010, l'Espagne et la République tchèque ont adopté des réductions de 45% des subventions des projets solaires existants. » The Economist Intelligence Unit (2013), Managing the risk in renewable energy" cite in (OCDE et ISMED 2015)

<sup>359</sup> L'AFD avait financé la phase Noor 1 à hauteur de 136 USD million sur un total de 1 milliard et ne finance que 68 USD million sur les phases II et III sur 2878 USD million.

<sup>360</sup> KfW avait financé Noor à hauteur de 130 USD million comme l'AFD.

financière et juridique) pour l'exportation d'électricité verte dans le cadre de l'article 9 de la directive européenne Energie-Climat Energie Maroc. Enfin, Masen a recouru à un conseiller pour l'accompagner dans le processus d'enregistrement de la première phase du Complexe Solaire d'Ouarzazate au Mécanisme de Développement Propre (MDP).

D'autre part, l'agence de développement allemande est elle aussi impliquée avec une équipe de la GIZ auprès de Masen à travers le projet « Appui au Plan Solaire Marocain APSM » (GIZ 2013b). Cette équipe en charge de plusieurs projets comme la coordination de cluster d'innovation ou encore les formations pour les emplois locaux sur la centrale d'Ouarzazate, est directement installée dans les bureaux de Masen.

L'assistance technique peut être comprise comme un transfert de ressource de type savoir tel que le définit Hassenteufel<sup>361</sup>. Ainsi, la convergence par les normes, par exemple les modifications faites sur la loi 13 09 sur la moyenne et la basse tension, est toujours réalisée en accord avec les « bonnes pratiques » des bailleurs de fonds.

*« Matériellement quand le rétro planning a été fait, il n'y avait pas le temps pour résoudre tous les problèmes, c'est pour cela qu'elle est sortie dans cette version. Le gouvernement marocain et le ministère de l'Énergie ont vu ces limites, c'est pour cela que nous ouvrons la moyenne et la basse tension à la concurrence, le décret d'application n'ouvre pas à la moyenne tension pour l'instant. Il s'agit de mettre en place un cadre réglementaire conforme aux bonnes pratiques et aux standards internationaux, par rapport à tout, on est en train de tout revoir (dans la loi 13 09). » (Baroudi 2014)*

Néanmoins, l'influence de ces acteurs ne concerne pas uniquement les acteurs marocains puisque l'adjudicataire saoudien de la centrale Acwa Power précise également, sur son site internet, que la centrale solaire a été conçue en accord avec les lois environnementales marocaines, mais surtout selon les normes et standards de la Banque mondiale. Les normes et les standards, bien que non contraignants à l'origine, forment dans ce projet un ensemble dense de « formalités » et modes de régulation. Ce mode de gouvernement renvoie à une forme de pouvoir en dehors des aspects coercitifs et violents, dans ce cas le pouvoir s'exerce en transitant dans des « constellations d'intérêts » Weber 1968 cité in (Hibou 2014). Dans ce cas, les moyens d'exercice du pouvoir sont « l'adhésion » et l'« obéissance » que l'on peut comprendre à la manière de Foucault comme des « douceurs insidieuses ». Parmi, ces normes et procédures, celle imposée par les bailleurs de fonds est certainement la plus contraignante et la plus significative du poids de ces derniers dans l'action publique.

*« le Maroc a déjà ses normes, maintenant, il y a les bailleurs de fonds qui insistent là-dessus, il te donne un financement et ils te disent voilà, ton financement il doit être conforme à certaines normes ceci-cela. Nous sommes bien avancés là-dessus, les MDP,*

---

<sup>361</sup> « Les ressources de savoir. Elles renvoient à la fois aux informations et aux connaissances dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique. Cette catégorie de ressources peut être aussi bien détenue par un acteur collectif que par un acteur individuel. » p105 (Hassenteufel 2008)



*etc. depuis 90 nous avons cela dans nos bureaux, c'est grâce aux bailleurs de fonds, grâce aux partenariats qu'on signe avec les Européens. Ça nous a permis de suivre et de s'aligner sur ça » FARABI Loubna, 2014, Entretien semi-directif ONEE, Responsable du Projet éolien Intégré phase II (850 MW), casablanca, Maroc.*

Les négociations pour l'appel d'offres de la première centrale ont été conduites avec Masen selon un processus de deux ans en plusieurs étapes aboutissant à la signature de neuf conventions de financement.

*Chronologie du processus d'appel d'offres de la centrale solaire Ouarzazate :*

- Entre le 29 juillet et le 24 décembre 2010, Masen a procédé à la pré qualification technique et financière de quatre candidats sur la base de 19 soumissions déposées.
- En mai 2011, Masen a lancé un appel d'offres structuré en deux étapes : la première pour l'évaluation des offres techniques initiales et les échanges avec les candidats sur la documentation contractuelle et la seconde sur l'évaluation de l'offre technique finale, amendée conformément aux négociations et de l'offre financière.
- le 31 mars 2012, les groupements ont remis une offre finale, avec les offres financières.
- Le 24 septembre 2012, annonce de la sélection de l'adjudicataire de l'appel d'offres pour la conception, le financement, la construction, l'exploitation et la maintenance de la première centrale thermosolaire à capteurs cylindro-parabolique.
- le 19 novembre 2012 dans le cadre d'une cérémonie présidée par le Roi Mohamed VI neuf contrats relatifs au financement et à la réalisation de ce projet ont été signés.

La longueur et la complexité des procédures d'appels d'offres imposées par les conditions des prêts renforcent également l'affirmation du pouvoir légitime des différents gouvernements mobilisés au travers un choix conventionnel sociopolitique « choix de finalité » (Chiapello et Gilbert 2013 a) au sens donné par Ève Chiapello. En effet dans ce cas, l'État marocain n'est pas en capacité de mener indépendamment cette politique publique sans le concours des bailleurs et, encore moins, sans celui des groupes d'intérêt et des différents experts, consultants ou représentants des entreprises privées. Aussi, le mode de sélection par appels d'offres est un « choix de finalité » qui détermine les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans l'action publique, donnant une place primordiale aux détenteurs des ressources de savoir (expertise pour la complexité du montage) et aux ressources matérielles (financement indépendant de l'État marocain).

Dans cette partie, j'ai montré que l'action des bailleurs et des agences publiques marocaines participant aux projets de centrales, s'inscrit dans une série d'instruments mis en œuvre pour promouvoir l'investissement privé, mais en laissant à la charge des autorités publiques de « rentabiliser » les projets grâce aux subventions. La centrale Ouarzazate I, est pensée autant

par les bailleurs que les acteurs marocains comme un « cas d'école »<sup>362</sup>. Or, les membres justifient leurs pratiques par l'import d'un modèle rationaliste issu de l'entreprise. Ce paradoxe que nous étudions en filigrane depuis le début de cette thèse apparaît de plus en plus comme intrinsèquement liée à l'import de « formalités », d'« outils » ou d'« instruments politiques » participant à la diffusion au sein de l'État marocain d'une rationalité particulière notamment via l'action des bailleurs de fonds.

#### 5.3.4. Le paradoxe d'une référence récurrente à l'investissement privé, mais persistance de l'investissement public.

La référence récurrente à l'investissement privé se retrouve donc à tous les niveaux. Je constate dans la revue de la « littérature grise » que c'est l'un des principaux points des rapports et des programmes d'action des banques de développement, des institutions euro-méditerranéennes et des consortiums privés. À un niveau plus micro, lors de mon observation participante<sup>363</sup> à la Délégation interministérielle à la Méditerranée, j'ai relevé la mise en œuvre de cette logique dans le montage de plusieurs projets mobilisant un discours similaire, c'est-à-dire une tentative de mobiliser le privé. Ce « privé » visait autant les fonds de pension que les fonds souverains, en passant par les individus privés de la diaspora maghrébine par le moyen du *crowdfunding*<sup>364</sup>. Les deux projets principaux que j'ai observés sont FACE couplé à WIRE et AREAS (Alliance for Renewable Energie in Africa and Support).

---

<sup>362</sup>cf. Saimi, Nabil. 2012. Entretien semi-directif : Masen, directeur de la coopération internationale. Rabat, Bureau de Masen

<sup>363</sup> Dans le cadre d'un stage d'observation à temps plein, au cours de mon doctorat, pendant 14 mois, dans le pôle « marché et financement internationaux » en tant qu'adjointe de Philippe Lorec.

<sup>364</sup> Le financement participatif ou financement des foules consiste à mobiliser des particuliers sur une cause ou un projet sous forme de dons ou de prêts.

Wire est une plate-forme visant les investisseurs du secteur public et privé qui vise l'investissement dans des projets d'énergies renouvelables dans la région méditerranéenne, en Afrique et la plupart des pays arides/semi. WIRE est fondé par la Principauté de Monaco et Centuria Capital Group comme conseiller en placement et gestionnaire d'actifs pour le compte des fonds souverains.

AREAS est un projet de plateforme de financement participatif regroupant des fondations internationales et des co-investisseurs. Son objectif est la « mutualisation des compétences et de moyens financiers innovants ». Elle devait permettre la diminution de coûts d'instruction et le financement des projets d'infrastructures de taille moyenne (de 1 M€ à 50 M€), dans les pays du Sud de la Méditerranée, tels que des projets d'énergie renouvelable, de quartiers durables et d'accès à l'eau.

Dans les deux cas la DIMED à travers Philippe Lorec a appuyé leur lancement à travers un soutien financier (études payées par la DIMED) ou un soutien politique au travers une promotion tant auprès de l'administration française (DG trésor, cabinet du ministre du Développement...) que les acteurs privés (par exemple la directrice d'Observatoire méditerranéen de l'Énergie OME)

Dans le cadre de AREAS, la DIMED a donc financé une étude de faisabilité qui portait du diagnostic que :

*« la société civile porte des projets pour répondre à ses besoins fondamentaux, mais elle est confrontée à la difficulté de structurer elle-même ces projets et à faire appel aux fonds privés et publics » (Lorec 2013 a).*

Ces deux projets considérés comme innovants dans les conférences internationales<sup>365</sup> et les réunions interministérielles connaissent cependant les mêmes difficultés à mobiliser concrètement des financements privés. Ces projets ne sont qu'un exemple de cet ensemble de représentations plus ou moins cohérent, que je désigne dans cette thèse comme la rhétorique de promotion de l'investisseur privé. L'idée sous-jacente de ces projets WIRE/AREAS ainsi que du Plan Solaire Méditerranéen, c'est que les acteurs publics européens recherchent « l'effet levier » : un investissement initial du public qui bénéficiera aux entreprises privées qui viendront en relais une fois la rentabilité du projet avérée et sécurisée. Ce recours à la société civile est une tendance générale dans l'aide au développement notamment dans l'alliance de plus en plus fréquente des entreprises et des fondations dans l'action publique<sup>366</sup>.

---

<sup>365</sup> Intervention au Partenariat de Deauville: Conférence sur l'investissement, Skhirate, 5 mars 2014 - Maroc

<sup>366</sup> Sur l'alliance entreprise/fondations, on peut voir les travaux de Nora Binet qui écrit « Contrairement à ce que laissent penser les théories de la privatisation qui dépeignent un État écrasé par le secteur privé, l'influence des entreprises sur la politique internationale de coopération est permise par leurs alliances avec des acteurs gouvernementaux, certaines organisations internationales et quelques autres de la société civile. Récemment, l'intervention du duo entreprise/fondations tend à devenir systématique, comme le montre l'exemple de la nutrition qui s'est dernièrement hissée à l'agenda de l'aide. » p 35 Binet, Nora. « Le rôle des entreprises et des fondations privées dans la gouvernance mondiale agricole et alimentaire », Mondes en développement, vol. 165, no. 1, 2014, pp. 23-36.

Néanmoins, dans le cadre des projets marocains, on observe la nécessité durable de l'investissement public. Celui-ci est cependant toujours principalement issu des bailleurs et des banques de développements internationaux. Les États étrangers dans ce cas « construisent » les marchés. J'ai montré comment les États étrangers participent à un processus d'institutionnalisation des marchés au Maroc (confiance, normes, procédure, financement, normalisation des choix techniques, spécialisation des acteurs, managérialisation).

En définitive, si la promotion de l'investissement privé est proposée comme une solution par l'ensemble des acteurs, les moyens utilisés en ce sens ne font pas consensus. C'est pourquoi j'ai identifié plusieurs principes qui différencient les modalités d'interventions des acteurs dans le plan solaire marocain :

#### A/Mise en œuvre de politique de libre concurrence

Tout d'abord, les interventions soumises au principe de libre concurrence. Les bailleurs de fonds, tout spécialement la Banque Mondiale, la Banque européenne d'Investissement (BEI) et l'Agence française de Développement (AFD), incitent l'investissement privé à travers leurs prêts bonifiés accordés à Masen et leur participation aux projets de centrales dans le but de créer un développement économique. Cependant, ces interventions sur le développement économique pour ces acteurs ne doivent pas interférer avec la libre concurrence des acteurs économiques. Dès lors, toute mesure visant à favoriser les acteurs privés marocains par rapport aux acteurs internationaux est incompatible avec les principes de ces banques de développement.

#### B/Appuis aux champions nationaux : un renouveau protectionniste

Les politiques de libre échange sont donc à distinguer des interventions qui sont soumises aux principes d'appuis aux industriels nationaux. Le modèle du champion national (Viallet-Thévenin 2016) permet de qualifier la stratégie de l'État dans le soutien des entreprises nationales face à la concurrence mondiale<sup>367</sup> en tant qu'institution. Dans ce sens, j'ai observé dans les projets réalisés au Maroc, l'instrument RPE (Réserve Pays Emergents) du ministère des Finances françaises où 70% de la valeur ajoutée d'un contrat financé sur RPE doit être réalisée sur le territoire français. Aussi il ne faut pas confondre les exigences de libéralisation du marché marocain des bailleurs de fonds avec une absence totale de politique industrielle protectionniste, puisque cela est une part de leur relation avec l'agence Masen.

C'est par exemple, de cette façon que les membres de Masen perçoivent la DGEC<sup>368</sup>, la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) française :

---

<sup>367</sup> Le terme champions nationaux est repris et conceptualisé notamment par E. Cohen (Elie Cohen, *Le colbertisme high-tech*, Paris, Hachette, 1992) et plus récemment par Scott Viallet-Thevenin dans Viallet-Thévenin Scott, 2016, « Du champion national au champion international », *Revue française de science politique*, 7 janvier 2016, vol. 65, no 5, p. 761-783.

<sup>368</sup> Le rôle de la DGEC dans le PSM a diminué, et n'est plus considérée comme le point contact pour le gouvernement français avec le départ de Philippe Lorec de la DGEC vers la DIMED entre le moment de la question à Nabil Saimi et le temps de mon observation participante 2013/2014.

« *Quel est le rôle de la DGEC dans le projet ? [de centrale solaire d'Ouarzazate]*

*C'est une question d'harmonie par rapport au soutien de l'AFD, un droit de regard, de suivi par les autorités françaises, pour voir aussi, un peu les opportunités d'affaire(s) pour les entreprises françaises, ou pour pousser la collaboration dans ce sens, comme la GIZ. »*

Saimi, Nabil. 2012. Entretien Semis directif : Masen, directeur de la coopération internationale. Rabat, Bureau de Masen

Ainsi les prêts concessionnels de l'AFD ou de la KFW pour l'Allemagne sont liés aux relations avec les administrations des gouvernements respectifs et à leurs politiques de soutien à leurs industries nationales<sup>369</sup>. À ce sujet de développerai dans le chapitre 6 les particularités des financements publics et privés dans les PPP.

#### ***1.1.1.18 La promesse de la création d'emplois à Ouarzazate : mirage dans le Désert ?***

La stratégie marocaine se concentre sur les mégacentrales (Noor est la plus grande centrale CSP du monde) et des PPP de plusieurs milliards d'euros. Ce choix fait écho aux arguments avancés par les institutions internationales sur les bienfaits du recours aux PPP qui permettrait de sélectionner les meilleures entreprises. L'extrait ci-dessous illustre ce principe sur le point de « l'expérience » des grands groupes :

*« Les PPP favorisent une réduction des coûts et une amélioration de la fourniture des services publics grâce à l'innovation et à l'expertise du secteur privé. Les soumissionnaires qui emportent les projets d'infrastructure à grande échelle sont souvent des consortiums associant plusieurs grandes entreprises multinationales dotées d'une longue expérience dans la construction et l'exploitation de ce type d'installation. Cette expérience est le résultat de l'expertise considérable accumulée au cours de décennies de conduite de projets similaires ; les besoins fonctionnels en sont d'autant mieux satisfaits. L'agence, le comité ou le ministère responsable pour le gouvernement d'un projet d'infrastructure hospitalière peut ne pas avoir construit de projet de ce type pendant des décennies, alors que les soumissionnaires candidats à un accord de PPP auront cette expérience. L'État, et par extension les contribuables et les usagers de l'installation tireront le bénéfice d'une telle expérience. (OCDE et ISMED 2015)*

Cette rhétorique sur la supériorité du privé sur le public a été largement analysée par les auteurs sur laquelle cette thèse s'appuie et étudiée dans le cas des politiques d'énergies renouvelables

---

<sup>369</sup> Le rôle politique de soutien des États aux champions nationaux est développé au chapitre 3 de la thèse.

visant le Maroc dans la première partie de cette thèse. Cet extrait permet de comprendre comment malgré une volonté forte des autorités marocaines de développer les entreprises nationales, les énergies renouvelables se développent quasi exclusivement via les grands projets. Dans la sous-partie précédente, j'évoquais la contradiction entre les deux ambitions politiques (compétitivité versus développement local) et le problème de l'incapacité des acteurs marocains à entrer dans l'arène du PPP. Il semble donc que cette « expérience » combinée au paradigme de la compétitivité sont deux points essentiels qui justifient, selon les acteurs publics, l'absence d'entreprises marocaine pour les PPP des centrales dans les segments du projet à forte valeur ajoutée pour l'emploi et la création d'un tissu industriel spécifique à ce secteur.<sup>370</sup>

*« Vous trouverez aussi des développeurs comme NAREVA, vous trouverez aussi des gens qui font des parties de ces éoliennes. Même si les éoliennes ne sont pas construites au Maroc et que les acteurs principaux sont plutôt Espagnols ou bien Nordiques, mais c'est quelque chose qui est important au Maroc. » SEMMAOUI K, 2014, Entretien semi-directif : Directeur Général TEMASOL filiale d'EDF et Total, Rabat, Maroc, TEMASOL.*

En l'occurrence, l'acteur politique peut avancer dans son discours deux objectifs de la politique de développement qui peuvent sembler contradictoires du point de l'analyse des objectifs de l'action publique. J'avais abordé au chapitre III la concurrence sur la question de l'emploi malgré l'apparent consensus des différents gouvernements (Maroc, mais aussi France, Allemagne, Espagne), autorités politiques (Commission européenne, UpM) ou acteurs internationaux (Banque mondiale, OCDE). Par exemple, pour ce haut fonctionnaire français, il n'y a pas d'opposition avec les principes d'aide au développement local marocain et l'attente de retombées en France du projet de centrales marocaines.

*« Ensuite avec la question de l'exportation, cela fait du développement en Europe, des ingénieurs, du développement industriel, etc. L'électrification verte c'est sortir du fossile, ce qui permet de créer plus d'emplois en France. » MOCILNIKAR Antoine Tristan, 2012, entretiens semi-directif : chargé mission PSM mission Union Pour la Méditerranée, Paris, Élysée.*

La question de la création d'une filière industrielle dans les PSEM est ambiguë si l'on prend l'ensemble du discours des acteurs européens. Dès les débuts, la banque mondiale s'est mobilisée sur cette question en commandant une étude<sup>371</sup> pour évaluer le potentiel local de fabrication des composants CSP dans la région MENA. Cette étude est notamment utilisée pour

---

<sup>370</sup> L'une des rares entreprises marocaines susceptibles d'amorcer un tissu industriel marocain dans le secteur des énergies renouvelables Delattre Levivier (sous-traitant pour la construction des mats d'éoliennes) commence tout juste à faire des annonces de création de filiales dédiée au moment où cette thèse est en fin de rédaction. Jaouari, 2017, « Delattre Levivier Maroc crée une filiale dans les énergies renouvelables », Laviéco, 21 mai 2017 p.

<sup>371</sup> La Banque mondiale, avec le concours financier du Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP), a confié la réalisation de l'Évaluation du potentiel de production locale aux fins de projets d'énergie solaire concentrée (CSP) dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) » en 2010 au cabinet Ernst & Young (France) et à l'Institut Fraunhofer (Allemagne).

appuyer le discours de Ilias Hamdouch de Masen sur la possibilité de la création d'une industrie locale des énergies renouvelables :

*« La banque mondiale a réalisé une étude sur le potentiel de production locale aux fins de projets CSP dans la région MENA. Nous savons qu'il y a l'existant industriel au Maroc, pour leur reconversion ou l'implantation de nouvelles unités de production. Il faut créer les conditions d'attractivité pour l'investissement. Les mesures à court terme pourraient être l'importation d'équipement notamment grâce à une zone de libre-échange comme en UE. D'autre part il faut favoriser les PME marocaines avec des conditions d'attractivité de l'investissement et l'ouverture des marchés. L'AMDI par exemple a une charte qui définit les incitations spécifiques aux investisseurs. » HAMDOUCH Elias, 2012, Entretien semi-directif : Masen, Chargé de mission pour le directoire., Rabat. Bureau de Masen.*

Cependant, certains acteurs s'interrogent sur l'effectivité du développement local dans le PSM à l'instar de Morgan Mozas chargé de mission de l'IPEMED (le think tank parisien de Louis Guigou, mari de la sénatrice Élisabeth Guigou) :

*« J'ai eu l'impression lors de la première assemblée générale de DESERTEC que certains industriels sont déconnectés des réalités locales, seul un eurodéputé qui s'occupe des questions de l'énergie mettait en garde contre le manque de prévision des impacts économique, local et environnemental, etc. » MOZAS Morgan, 2012, Entretien semi-directif : Chargé de mission IPEMED, Paris.*

Cette préoccupation se retrouve également dans le discours de F. Coste chargé de mission énergie au Plan Bleu, (une association française centrale sur les questions environnementales en méditerranée) :

*« La question du type de développement du tissu industriel est aussi importante concernant la structure du réseau qu'il soit conçu seulement pour l'exportation ou dans une volonté de développement rural et de décentralisation. Également pour la question de la formation de l'ingénierie en rapport avec la temporalité du projet, cela peut prendre dix ans à former des ingénieurs dans les pays du sud, mais cela n'est pas impossible. 20 000 personnes à former cela correspond à 1000 centres par an qui formeraient chacun 20 personnes, soit l'équivalent d'un master. » COSTE Ferdinand, 2012, Entretiens semi-directif : chargé énergie Plan Bleu, Paris.*

Derrière la question de la création d'une industrie locale, c'est la question de la formation et du mode de développement du réseau qui semble posée. La question de la centralisation ou de la décentralisation ne se pose pas uniquement pour le réseau électrique, mais aussi pour le type d'industrie que cela va engendrer comme l'explique Ilias Hamdouch de Masen :

*« Il peut y avoir un conflit de vision entre un développement décentralisé ou concentré, Masen pour l'instant a choisi l'option centralisée. La question de l'export se pose surtout pour le CSP, moins pour le photovoltaïque. Cependant la question du désenclavement régional est importante, il faut penser à décentraliser l'industrie. »*

*HAMDOUCH Elias, 2012, Entretien Semi-directif : Masen, Chargé de mission pour le directoire., Rabat. Bureau de Masen.*

De plus malgré les grandes références à un marché régional de l'énergie solaire, il ressort un manque de vision régionale du réseau. Les plans solaires (Marocain, Tunisien, Algérien, Égyptien) qu'ils soient développés dans un mode centralisé ou décentralisé, sont pensés à l'échelle nationale en intégrant seulement des interconnexions bipartites avec l'Europe. Par exemple, les interconnexions sud/sud de la boucle euro-méditerranéenne ne sont pas évoquées par les membres de Masen. Il existe encore moins de coopération sud-sud sur le volet industriel.

Enfin, ce qui me semble être la plus intéressante des contradictions dans le discours sur le PSM comme politique de développement principalement axée sur la création d'une industrie locale, c'est le recours aux principes de la « libre concurrence » pour justifier les limites de cette politique. Cette contradiction m'est d'abord apparue lors de notre entretien avec Mr Sahri de L'AFD :

*« Comment l'AFD peut-elle intégrer dans ses prêts concessionnels sa volonté de développement d'une industrie locale et d'emploi local ?*

*C'est quelque chose de très important pour nous, c'est ce que l'on appelle l'intégration industrielle. Pour nous c'est quelque chose d'important, mais ce n'est pas une condition. Ce sont des objectifs... mais il est difficile de les chiffrer, les appels d'offres sont internationaux, on ne peut instaurer une préférence nationale. » SAHRI, 2013, Entretien Semi-directif AFD, chargé de mission énergie, Rabat, Maroc.*

Lors de la première observation participante, j'ai constaté dès la première réunion avec un développeur de centrale solaire français que la création d'une industrie locale est primordiale pour la Masen. Aussi, les opportunités de délocalisation même partielle des industries allemandes sur le sol marocain ou d'achat de certains composants électriques au Maroc sont les principales questions de la Masen pour leurs partenaires potentiels. Cependant comme le note Ilias Hamdouch, directeur de la direction veille et stratégie, leur marge de manœuvre est limitée de par la nature du financement du projet.

*« Le véritable outil de Masen est donc ses appels d'offres, cependant le financement reste tributaire des bailleurs de fonds, ce qui explique par exemple que le degré d'intégration souhaité ne puisse être intégré dans les appels d'offres. Le protectionnisme étant incompatible avec certains accords, ou avec les principes de bailleurs comme la Banque Mondiale. » HAMDOUCH Elias, 2012, Entretien Semi-directif : Masen, Chargé de mission pour le directoire., Rabat. Bureau de Masen.*

Il convient en effet de distinguer les effets d'annonces et les possibilités de créations d'emplois, en raison de cette compétition entre États/territoires/entreprises, mais également du fait des limites à lier au manque de « maturité » technologique et de compétence du tissu industriel marocain.



*« Tous les marchés que nous sommes en train de structurer et de créer. Il s'agit de créer les équipements, d'investir dans des unités industrielles de production d'équipement pour soulager la facture et alléger la balance commerciale et arrêter l'hémorragie et contribuer à un petit niveau, à hauteur de ce que peut faire le Maroc en termes de maturité technologique, humaine, il ne faut pas croire à des châteaux en Espagne ! Au Maroc on n'a pas la maturité pour faire tout et n'importe quoi ici, les gens voient des supports métalliques, ils disent "ça, on sait faire, c'est facile", mais quand on leur demande de tenir des précisions à un millième là, ils ne savent plus ? Un exemple très simple de maturité technologique qu'il faut avoir avant de se lancer dans des secteurs. Par contre il y a des secteurs où je ne vois pas pourquoi on ne se lancerait pas, par exemple les chauffe-eau solaires on a tout pour faire des chauffe-eau solaires "made in marocco". Et je ne vois pas pourquoi on ne ferait pas nos propres LED, on peut acheter le composant électronique, mais absolument tout le reste peut être fait ici. Il n'y a pas besoin de grande précision, il y a besoin de rigueur, de maîtrise des éléments de puissance. Des choses simples qui sont accessibles. » (Baroudi 2014)*

Cet entretien est intéressant, car il permet de nuancer les ambitions politiques et de les ancrer dans un contexte où les volontés des décideurs ne correspondent pas forcément aux capacités ou opportunités offertes par le tissu industriel marocain. En d'autres termes, cette importante entreprise de communication et d'institutionnalisation a entraîné le financement de la première grande centrale solaire au Maroc, mais quand est-il de la création d'un tissu industriel marocain ?

Figure 41 Masen fait la promotion avec des animations 3D



Crédit photo : Masen

Nous n'observons qu'une seule annonce (sans suite) de création d'usines de panneaux photovoltaïques en 2012 <sup>372</sup> et la sous-traitance de quelques rares parties des parcs éoliens. Les retombées industrielles et en recherches et développement restent faibles dans le secteur des énergies renouvelables (création du concours Masen ou projet de cluster pour le solaire) dans la mesure où ils ne permettent pas encore d'imaginer une réponse marocaine aux appels d'offres solaires ou éoliens.

---

<sup>372</sup> (EL ARIF 2011)

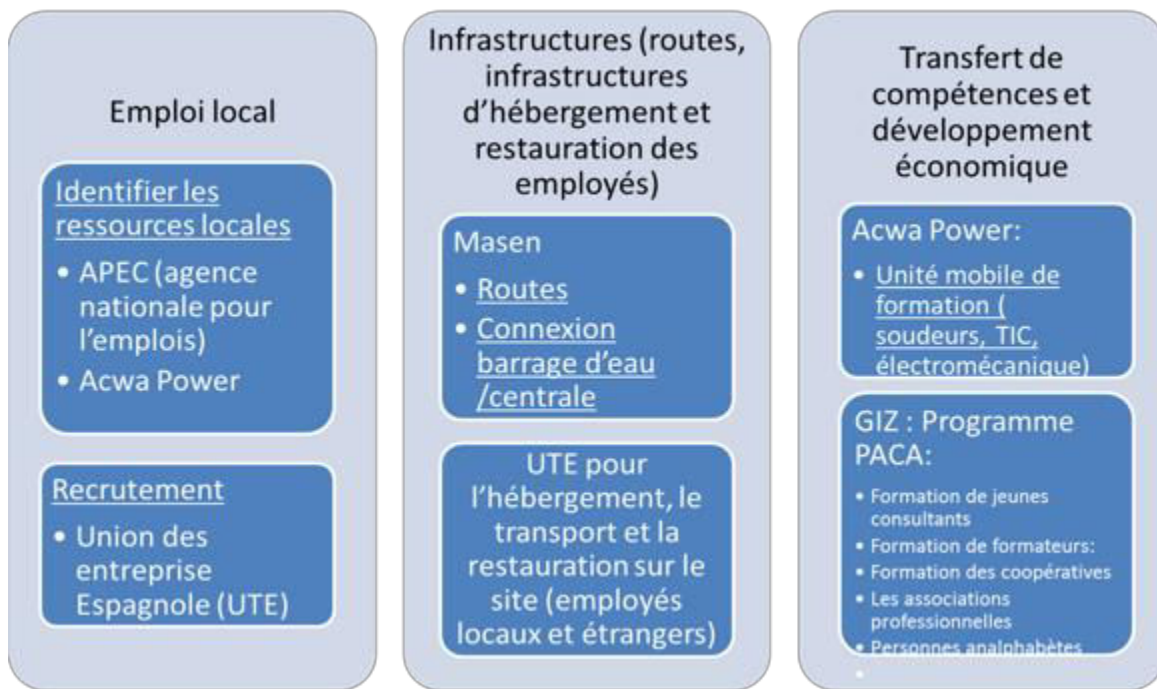
Figure 42 Photographie vue sur la centrale solaire Noo1.



Crédit photo Masen

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le contexte de chômage, notamment chez les jeunes, et les révolutions dans les pays arabes, exacerbent la problématique de l'emploi. Il importe donc de regarder comment sont dessinées les nouvelles filières autour des plans nationaux pour les énergies renouvelables. En effet, dans le contexte des partenariats public-privé la tendance du « reporting » à mettre en avant des données quantitatives, ne doit pas occulter la complexité que recouvre la relation entre emploi et territoire, valeur ajoutée et répartition de celle-ci.

Figure 43 Actions publiques dans le grand Ouarzazate liées à la centrale Noor 1



Source : données compilées à partir des entretiens

Ce tableau a pour but de schématiser les diverses actions mises en œuvre pour le développement local autour du contrat de centrale solaire Noor. Parmi mes observations sur le site, j'ai relevé certaines difficultés d'adaptation des acteurs du projet au territoire qui ne sont pas évoquées dans les discours des acteurs dans les institutions européennes comme à Rabat. J'ai observé sur le site de construction que l'activité économique de la centrale solaire a très peu d'impact sur la ville d'Ouarzazate. En effet malgré des formations dispensées par Masen, la GIZ, l'emploi local reste cantonné aux tâches les moins techniques. Ce recrutement de la main-d'œuvre locale est directif par l'Union des entreprises espagnoles UTE partenaire minoritaire du consortium, mais assurant la construction de la centrale sous le contrôle (financier et gestionnaire) de Acwa Power. À ce niveau-là, on observe une forte assistance par les acteurs publics puisque L'UTE s'appuie sur l'APEC (l'agence nationale pour l'emploi) pour le recrutement et la formation de la main-d'œuvre locale. Cependant, l'un des obstacles à l'augmentation de l'embauche locale réside dans la langue de travail puisque les normes, procédures de sécurité, signalisations, documentations, ou les réunions se déroulent en anglais. De plus le site est hautement isolé géographiquement, la nouvelle route ad hoc (censée relier Ouarzazate et le village voisin de la centrale) qui traverse les plaines arides et désertes est isolée (pas d'accès ou de visite possible pour la population) par deux points de contrôle à l'entrée du site. Le travail qualifié est entièrement pourvu par des employés de la côte ou de l'étranger. Cependant, peu d'ingénieurs de Rabat ou de Casablanca acceptent d'être délocalisés à Ouarzazate, aussi les employés de Masen et Acwa Power ont majoritairement la trentaine, ne sont pas mariés, n'ont pas de charge d'enfant. Par ailleurs, l'évaluation des besoins et des impacts des centrales au niveau local est peu renseignée. Pour avoir une visibilité des besoins en termes d'électrification, de santé, de développement socio-économique, le chargé de développement durable doit faire lui-même les recherches sur les 42 douars autour d'Ouarzazate. Les informations de la préfecture, du réseau des télécoms, où des services extérieurs du ministère ne sont pas coordonnées, et cohérentes,

aussi il était l'un des rares membres à aller à Ouarzazate pour vérifier les informations et leur donner une cohérence. Ce travail qui semble être celui qui aurait dû être fait par les études qui ont été sous-traité, mais ces informations sont pour lui « insuffisante, et même biaisée », la Masen ayant un effectif réduit 30 personnes ( en 2012) elle n'avait pas les moyens de conduire elle-même ces études, mais au final c'est le chargé de développement local qui était seul pour accomplir ce travail.

Il n'y a donc peu d'implantation durable dans la ville d'Ouarzazate, qui ne sert que de point d'accueil ponctuel pour les visites des membres de Masen, des bailleurs ou d'autres visites d'officiels. Un autre point renforce ce sentiment de « centrale hors-sol » que l'on peut ressentir à propos du complexe des centrales NOOR, c'est le fait qu'aucun employé d'origine saoudienne ne soit présent sur le site d'Ouarzazate ou aux bureaux de Rabat, le contrôle de l'entreprise saoudienne sur ces projets donne donc à voir une gestion financière distanciée.

En conclusion, les politiques des bailleurs de fonds sont insuffisantes à l'heure actuelle pour créer un tissu industriel ou pour créer un développement économique local<sup>373</sup> durable. Par exemple le jeune dirigeant marocain du petit cabinet de consultant « Ouarzazate solaire <sup>374</sup>», fraîchement diplômé depuis 2011 du master énergie renouvelable de l'Université d'Ouarzazate, n'a jamais vu la plus grande centrale solaire du monde qui est actuellement en construction à 19 km de chez lui. Le montant du flux d'investissement direct étranger (IDE) nécessaire à ce projet est exceptionnel pour la région d'Ouarzazate, mais sa capacité à transformer l'activité économique de ce territoire est cependant problématique. L'agence marocaine pour le solaire Masen, en charge de lancer les appels d'offres, a réussi à inciter les soumissionnaires à formaliser un engagement sur un taux de 30 % de contenu local sur la totalité de l'investissement. Néanmoins le risque est grand que cet engagement ne corresponde qu'à la part investie au Maroc dans des secteurs à faible valeur ajoutée comme le génie civil, par rapport à la part correspondant aux importations des technologies allemandes (au moins un tiers des contrats de sous-traitance sur Noor I) et espagnoles<sup>375</sup>. L'objectif de transfert technologique

---

<sup>373</sup> « La notion de développement économique local n'a pas seulement été diffusée par les auteurs anglo-saxons, elle a également été vulgarisée par la Banque mondiale et les autres institutions internationales qui en ont fait une sorte de concept générique. À première vue, elle s'accommode bien des critiques qui ont affecté la littérature sur la planification et l'aménagement du territoire. Elle va dans le sens de l'engouement de ces dernières décennies pour la décentralisation et des critiques sur le rôle prééminent sinon exclusif de l'État central en matière de développement. Elle est également tout à fait compatible avec les approches qui revendiquent une libération des initiatives privées ou une plus grande interrelation de ces dernières avec les politiques publiques, quelles que soient leurs échelles. Cependant, la notion de LED ne s'inscrit toujours pas dans un cadre théorique cohérent et indiscuté, comme l'ont montré, entre autres, Bingham et Mier (1995). » p46 (Freund et Lootvoet 2005)

<sup>374</sup> Entretien non directif 07/03/2015 Ouarzazate <http://www.ouarzazatesolaire.com/>, consulté le 21 mai 2017. L'entreprise est devenue en 2016 <http://photovoltaïque.ma>

<sup>375</sup> « Lors des appels d'offres publics, les PME n'ont aucune chance de l'emporter, ne serait-ce qu'en raison du volume important des marchés. La situation est différente pour les contrats de sous-traitance : le marché de la centrale CSP de Ouarzazate (NOORo I) a certes été remporté par le consortium ACWA Power, mais des entreprises allemandes ont par exemple décroché environ un tiers des contrats de sous-traitance adjugés par ACWA Power. Siemens AG va, elle aussi, poursuivre son implication très active dans l'éolien, tant au

dans le Plan Solaire Méditerranéen, affiché par l'Union Pour la Méditerranée ou les banques de développement, semble difficile à faire coïncider avec les principes de libre-échange imposés notamment par la Banque Mondiale. Tout comme pour le protocole de Kyoto, les instruments politiques proposés dans le Master Plan de l'Union Pour la Méditerranée ont vocation à être essentiellement des instruments de marché<sup>376</sup>, comme l'idée de rachat des certificats d'énergie verte des centrales marocaines pour la comptabilisation de ces exportations dans les objectifs 20/20/20 des pays membres de l'EU. Dans la pratique, ces instruments ne permettent pas une forte régulation de la création d'emplois ou des transferts de technologie et de compétence de ces projets. Nous remarquons que la stratégie du gouvernement allemand. En effet, la prise en compte de l'impact du projet de central sur le territoire fait partie des missions de l'agence GIZ au Maroc. Un cadre de la GIZ suit, depuis les bureaux de Masen, le projet Accompagnement du Plan Solaire Marocain pour l'agence allemande. L'importante assistance technique allemande dans ce projet semble à l'image de l'action de l'Allemagne qui s'est positionnée avec un prêt de 600 millions d'euros comment bailleur tête de file sur NOOR CSP Next Program II et III. Le programme « Initiative allemande pour des technologies favorables au climat » (DKTI) a pour vocation de favoriser la création d'activité économique dans la région d'Ouarzazate par la mise en place de programme parallèle à la centrale d'Ouarzazate. L'objectif à travers ce programme d'assistance technique de la GIZ est de mettre en place un réseau entrepreneurial dans la région du Grand Ouarzazate, par le transfert de l'approche allemande pour en faire un modèle de développement durable. Ainsi, si le jeune consultant diplômé de la licence de l'université d'Ouarzazate n'a donc jamais eu l'occasion de travailler à la centrale d'Ouarzazate tout comme les étudiants des autres promotions sortantes depuis 2011, mais il a participé à plusieurs formations de la GIZ pour entrepreneurs et consultants.

Nous observons donc que la régulation de l'emploi et de l'activité liés à l'implantation de la centrale n'est pas que le fait des autorités étatiques ou décentralisées. Que cette participation à l'action publique soit formalisée par des engagements volontaires en termes de contenu local dans les appels d'offres ou le fait de l'assistance technique de la coopération allemande, nous remarquons que ces acteurs prennent en charge une partie de la gestion de ces territoires, participant de fait à l'action publique et ainsi se retrouvant partiellement responsables de la question de l'emploi dans cette région. Ce qui n'est pas sans réactiver les problématiques sur le contrôle démocratique dans le glissement de l'action publique vers les mécanismes de gouvernance, et sur la question de la formalisation de l'intérêt public et de son contrôle.

---

Maroc qu'en Afrique, comme le souligne la construction d'une usine de pales de rotor à Tanger. » (DKTI et GIZ 2016)

<sup>376</sup> Les instruments de marché ou **market-based instruments (MBIs)** sont des instruments politiques utilisant le marché les prix pour réguler les externalités.

### *1.1.1.19 Adaptation de Masen à cette ambivalence entre soutien des États à leurs champions nationaux et importation des principes de libre concurrence.*

Il existe donc une ambivalence entre d'un côté la volonté de réaliser des projets avec un financement « privé », des manières de faire « privé », l'efficacité du « privé » et de l'autre, la nécessité des subventions publiques dans ces projets qui ne sont pas rentables. La seconde ambivalence que j'ai évoquée est celle d'un côté de la promotion des principes de libre-échange, et de l'autre l'appui étatique aux entreprises nationales.

Lors des entretiens, j'ai remarqué que les membres de Masen assument parfaitement le rôle politique des bailleurs de fonds, leurs logiques et leurs intérêts. Cela concerne d'ailleurs une grande partie de leur travail de communication, de veille et de prospective stratégique. Mon observation participante au Maroc<sup>377</sup> fut en quelque sorte un paradoxe, puisqu'au lieu d'observer les relations de Masen avec les autres acteurs marocains, il m'a plus été donné de voir les interactions de Masen avec les acteurs européens. Plus encore, les recherches que j'ai effectuées pour Masen sur le positionnement des acteurs dans le processus de décision européen, avaient explicitement vocation à poser les bases des actions de lobbying de Masen<sup>378</sup>. Cependant l'importance des relations avec les acteurs européens n'explique pas, à elle seule, l'orientation de mon stage. Tout d'abord, tout au long de l'observation, j'ai été confrontée au caractère confidentiel des données de Masen, aussi, il n'était possible pour moi que de travailler sur un sujet « extérieur ». En effet, l'une des limites à mon étude réside dans la confidentialité des informations. Or, ce degré de confidentialité fait également partie de mon objet de recherche, puisqu'elle est liée aux politiques de protection ou d'attraction des investissements. Cette confidentialité est d'autant plus importante qu'elle est liée, (même dans une agence publique comme Masen) à la notion de compétitivité comme nous pouvons le voir dans des cas médiatiques tels que le procès des lanceurs d'alertes de LUXLEAX en Europe. Aussi, face à la difficulté d'accès à certains documents, faire un stage à la Masen pour accéder au terrain était donc nécessaire. Par ailleurs, j'ai observé qu'une grande partie des travaux effectués dans ce stage concernait, précisément les aspects réglementaires et normatifs de l'exportation d'électrons (la solution poussée par DESERTEC). Ces travaux me permettaient donc de comprendre en profondeur, d'une part, le cadre réglementaire de ces partenariats euro-méditerranéens et, d'autre part, le rôle et l'importance de la connaissance de ce cadre. C'est notamment au cours de ce travail que j'ai pu identifier un groupe d'acteurs invisibles au premier abord, mais pourtant omniprésents. Ce groupe est constitué de consultants, d'experts juridiques, et de cabinets d'études ou d'avocats. Il existe autour du Plan Solaire Méditerranéen, du et des projets de centrales éoliennes et solaires un véritable marché de l'information. Parmi les acteurs

---

<sup>377</sup> Stage d'observation de trois mois au sein du bureau de Masen à Rabat dans la direction coopérations internationales sous la responsabilité de Nabil Saimi, j'étais chargée de faire une veille stratégique sur les solutions d'exportations d'énergie renouvelable vers l'Europe et les processus décisionnels européens dans les politiques énergétiques.

<sup>378</sup> Voir planning prévisionnel de mes tâches à MASEN lors de mon observation participante en annexe

privés participant à ce marché, il faut donc distinguer les opérateurs d'énergie (dont les visions en termes de prospective ne sont visibles que par l'intermédiaire de l'OME), et l'expertise des think tanks, cabinets de conseils, d'études que l'on retrouve dans chaque segment du Plan Solaire Méditerranéen, aussi bien dans sa mise en œuvre que dans l'évaluation ou la prospective. Enfin, pour finir d'expliquer le sujet de mes travaux au sein de la Masen, il faut également noter que, de par ma formation, ce sont mes connaissances des politiques européennes qui pouvaient le plus être valorisées par rapport à l'exigence de spécialisation demandée par les activités de l'entreprise.

Pour conclure le rôle, les logiques et les intérêts politiques des bailleurs de fonds sont connus en détail par les membres de Masen parce qu'ils font partie des activités de recherche et de prospective. Les bailleurs de fonds sont perçus comme des banques aux conditions particulières : des conditions politiques. Leurs actions sont très souvent assimilées à la politique de leur pays.

*« C'était un challenge de travailler avec cinq bailleurs, qui ont chacun leurs procédures, leur calendrier, leur rôle, mais ils y avaient une volonté politique commune de soutenir le projet. » N. Saimi*

. Ainsi, la vocation philanthropique de l'aide au développement semble rapidement éclipsée par d'autres critères comme le respect de la libre concurrence et des procédures qui ont tous trait à la promotion de l'investissement privé et du modèle de l'entreprise privée.

Pour cette raison il semble significatif que lors du même entretien N. Saimi compare les bailleurs à des investisseurs financiers :

*« notre relation [avec les bailleurs] est celle d'une relation avec des sponsors ». N. Saimi*

Ce qui ressort des entretiens et de mon observation c'est que cette relation « pousse » les membres de Masen à « monter en compétence » pour reprendre les termes utilisés par ceux-ci. Cette montée en compétence passe surtout par une meilleure compréhension des procédures et des mécanismes financiers proposés par les « sponsors ». Par ailleurs, puisque l'investissement public est censé selon le discours des acteurs n'être utilisé que pour « faire un effet levier », ces normes, ces procédures et ces nouvelles façons de faire, préparent l'agence à la financiarisation des projets. D'une part, j'ai montré que le processus d'institutionnalisation du secteur au Maroc permet un transfert de ces pratiques issues du monde de l'entreprise et du marché dans le chapitre 4. D'autre part, cela se vérifie avec les émissions « d'obligation verte » ou les greens bonds qui positionnent Masen comme acteur public pionnier au Maroc dans ce processus de financiarisation.



En définitive, malgré les différences entre les instruments, leurs coordinations ou leurs oppositions, l'impact global de la promotion du financement privé, semble converger vers une financiarisation <sup>379</sup> de ces projets.

## **Conclusion du chapitre V : L'arbitrage instaurant le mode de sélection par appels d'offres est un « choix de finalité » qui détermine les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans l'action publique.**

---

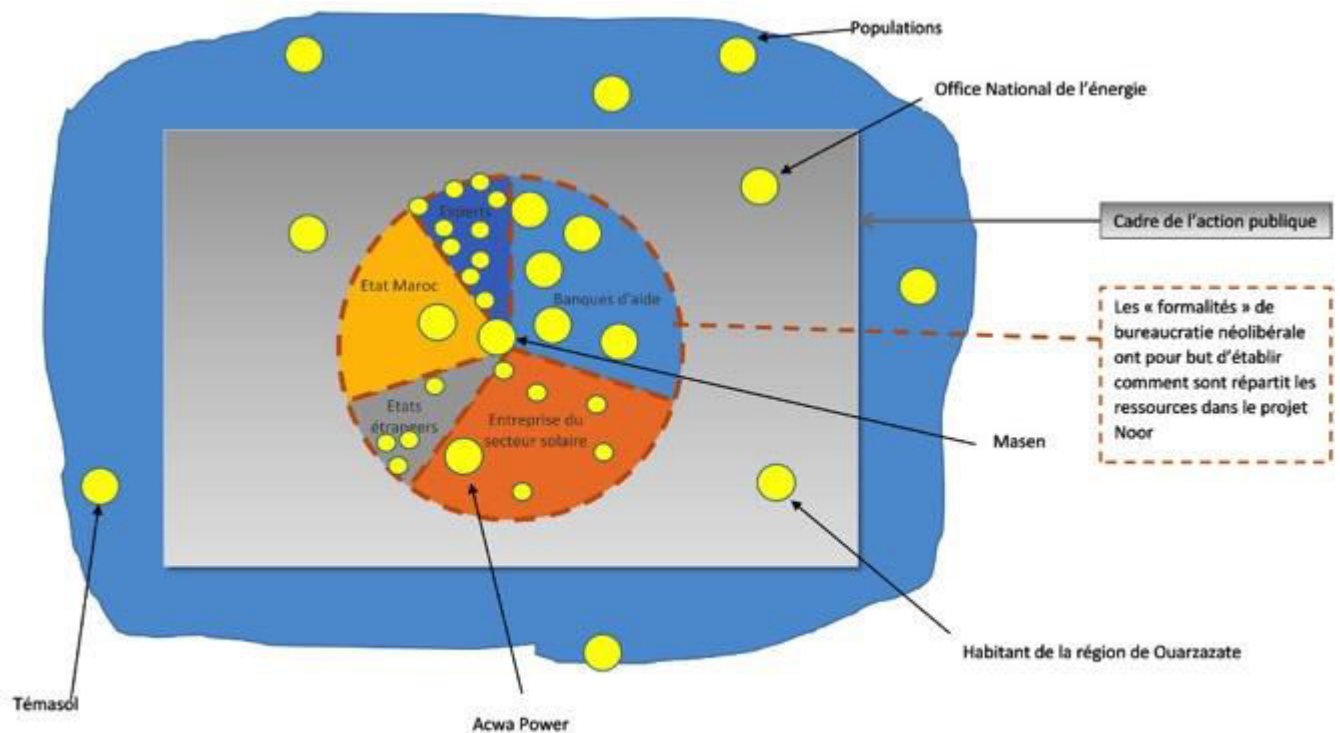
Ce chapitre avait pour objectif l'étude de la transformation institutionnelle et des modes d'appropriation par les acteurs publics marocains des instruments politiques étrangers analysés dans la première partie de cette thèse. Tout particulièrement, comment le montage institutionnel et financier privilégié pour la centrale solaire d'Ouarzazate participe à la diffusion d'une certaine rationalité. Ce processus de rationalisation et ses impacts sur les choix de finalité (Chiapello et Gilbert 2013 a) donnent une place primordiale aux détenteurs des ressources de savoir (expertise pour la complexité du montage) et aux ressources matérielles (financement indépendant de l'État marocain). Par exemple, au-delà du rôle de crédibilisation et de mobilisation autour de l'export d'électrons verts du consortium industriel DII, ce dernier effectue des audits sur les projets de la SIE pour la mise en conformité avec certaines normes et standards financiers, en tant qu'expert, indépendant et spécialisé. J'ai montré que ce transfert de politique publique ne doit pas se comprendre seulement comme un mouvement unidirectionnel de mimétisme institutionnel à partir du « modèle » occidental (Mény 1993), mais comme un processus plus diffus de rationalisation de l'ensemble des choix politiques. Le choix de la « gouvernance » comme mode d'organisation de l'action publique a permis, dans le cas des centrales solaires marocaines, une véritable participation des acteurs étrangers au processus décisionnel marocain. En effet, l'intervention des groupes d'intérêts DII ou de l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie (OME) sur les choix de modèles normatifs et financiers, s'explique par un accroissement de la professionnalisation et l'« expertification »<sup>380</sup>.

---

<sup>379</sup> Financiarisation telle que traitée dans les travaux de (Baud et Chiapello 2015) et (Krippner 2005) comme accroissement du rôle des marchés financiers et de ses acteurs dans l'économie, mais surtout l'imposition d'indicateurs et d'objectifs qui servent leurs intérêts.

<sup>380</sup> GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, 2004, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p. 507-529.

Figure 44 schéma du rôle de la bureaucratie dans l'action publique



Marie Gerin-Jean 2016

L'objectif de ce schéma est d'illustrer comment l'horizontalité du cadre de l'action publique ne permet pas de formaliser les hiérarchies de pouvoir et de régler les conflits d'intérêts, mais détermine qui participe et qui ne participe pas. Cependant, la répartition des ressources est déterminée par le choix d'instrument et par les contraintes imposées par les formalités de la bureaucratie néolibérale. Par exemple, dans le premier appel d'offres, le constructeur apporte 20 % du montant du projet estimé à un 1 milliard de dollars. Dès lors, seuls demeurent concernés de grands groupes étrangers, possédant une forte capacité d'investissement. Cela écarte de ce nouveau marché les petites et moyennes entreprises, les entreprises marocaines et les jeunes entreprises innovantes.

Nous avons donc vu dans la deuxième partie du chapitre que, suite à la mise en place du modèle d'appel d'offres proposé par les bailleurs de fonds et les groupes d'intérêts, le choix de l'adjudicataire des centrales est déterminé par le montage financier. Dans le cas des centrales d'Ouarzazate NOOR I, II et III, l'ensemble de la dette est structuré par cinq banques publiques d'aide au développement. Le financement concessionnel du partenariat public-privé donne donc une place prépondérante aux normes des bailleurs de fonds ainsi qu'au capital apporté par l'adjudicataire, sur les autres critères (création d'emplois, innovation technologique, durabilité). En effet, l'établissement de ces critères ne va pas de soi : l'appel d'offres nécessite une assistance technique pour la réalisation du cahier des charges et pour le processus de sélections. C'est pourquoi les programmes d'assistance technique et encore plus la présence de membres

de la GIZ et de l'AFD dans les bureaux de Masen est révélateur d'un mode d'exercice du pouvoir par « l'adhésion » et l'« obéissance ». Cependant, les institutions marocaines ne sont pas inertes et le choix des critères peut être l'objet de conflits entre les bailleurs et le gouvernement marocain, par exemple sur la question du protectionnisme et de la création d'emplois locaux.

Deux types de ressources semblent primordiaux dans ce cas : le savoir et les ressources matérielles. Elles sont détenues par les bailleurs de fonds et les groupes d'intérêts. Cette centralisation des ressources permet une prescription par ces derniers aux acteurs publics marocains des pratiques bureaucratiques néolibérales au moyen d'une convergence normative vers les « normes et standards » de la rationalité des grandes entreprises et du marché. Ainsi, les pratiques des acteurs sont davantage contraintes pas ces nouvelles normes que par des « lourdeurs bureaucratiques » fréquemment imputées à la bureaucratie publique, ou par l'héritage d'un formalisme propre au droit administratif. En définitive, c'est l'origine du capital qui joue un grand rôle dans la formation du prix de l'énergie. L'arbitrage instaurant le mode de sélection par appels d'offres est donc un « choix de finalité » (Chiapello et Gilbert 2013a) qui détermine donc les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans l'action publique.

---

## 6. Chapitre VI \_ la mise en œuvre du PPP dans l'aide au développement : le cas de la centrale d'Ouarzazate

---

Les Partenariats Public-Privé peuvent-ils devenir le nouveau mode de contractualisation de l'aide au développement ? Les PPP tels que nous les avons décrits dans les chapitres précédents se présentent comme un cas particulier de transfert<sup>381</sup> de politique publique. Cependant, il s'agit moins de décrire un « système modèle » et le mimétisme effectué dans ce cas par le Maroc, que de décrire le processus et les mécanismes à l'œuvre propres aux PPP et de percevoir les contradictions qui existent au sein même de ce véhicule porteur tout à la fois de mécanismes contractuels et d'argumentaires idéologiques.

Ce transfert d'un objet « technique » (au sens d'outil, de dispositif ou d'instrument politique) propose une nouvelle organisation de l'action de l'État. En ce sens, cette organisation autour des PPP s'apparente à un modèle politique et économique qui touche principalement les secteurs d'importance. En effet, les PPP concernent souvent des secteurs symboliques et structurants pour le reste de l'économie, tels que l'énergie, les infrastructures, l'éducation ou la santé. Or ces types de contrats ne viennent pas de nulle part, ils demandent un fort investissement public dans la majeure partie des cas et impliquent des procédures longues et complexes. Aussi, la généralisation du recours à ce type de pratique n'étant pas évidente, elle s'accompagne systématiquement d'une mobilisation d'acteur, d'une promotion politique, de « lobbying<sup>382</sup> » ou d'assistance technique de la part des Institutions internationales. Afin d'analyser les tensions lors de l'application du modèle PPP, il est nécessaire de déconstruire l'apparente cohérence du modèle politique et économique qui sous-tend cet instrument. Les politiques de mise en concurrence et d'aide au développement sont-elles obligatoirement compatibles ? Les intérêts des participants au partenariat convergent-ils forcément ? Il y a-t-il une incohérence entre les argumentaires et les contraintes que font peser les partenariats public-privé sur l'action publique ?

Ainsi, l'un des objectifs de cette thèse est d'explicitier les distorsions ou les incohérences produites par l'application d'un « modèle » (ici le PPP et l'appel d'offres), une « rationalité » (celle des grandes entreprises et du marché), voire une idéologie (le néolibéralisme tel que développé au chapitre 3). En effet, l'objet est moins d'établir le degré de néolibéralisme de l'économie marocaine que d'expliquer comment l'institutionnalisation du secteur des énergies

---

<sup>381</sup> RUSSEIL Sarah, 2014, « Transfert de politiques publiques » dans Dictionnaire des politiques publiques, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), vol.4e éd.

<sup>382</sup> De l'anglais lobbying: l'action d'exercer une pression politique'.

renouvelables fait partie d'une transformation plus générale et profonde des modes d'action de l'État marocain et de ses prérogatives.

Pour ce faire et dans la continuité de l'approche que j'ai développée, il s'agit de comprendre comment cette transformation passe d'abord par une modification des façons de faire des acteurs (notamment les fonctionnaires du ministère de l'Énergie marocain, de l'établissement public ONEE, des agences Masen ou SIE, etc.). En d'autres termes, comme nous y invite les sociaux-anthropologues (LAVIGNE-DELVILLE 2011), il s'agit d'observer la façon dont les acteurs perçoivent et gèrent les contradictions dans leur discours et comment cela a un impact sur leurs pratiques et les stratégies des projets. Par exemple, je montrerai comment se construit l'identification des « gagnants » de l'action, et même du type de gain (ressource financière, politique...) et qu'il en résulte un ensemble de rapport de pouvoir plus complexe que l'apparente simple victoire d'un grand groupe à un appel d'offres tel que l'exprime le directeur de la Société d'Investissement Énergétique.

*« Masen dans ses appels d'offres a monitoré au millimètre, Acwa Power a gagné la compétition, mais seul il était infoutu de gagner, ils étaient obligés d'aller chercher la technologie espagnole » Baroudi Ahmed, 2014, Entretien semi-directif: Directeur Général SIE, Rabat, Maroc, Société d'Investissement Énergétique.*

Dans une action publique où tout le monde est censé être gagnant-gagnant grâce au « partenariat », il me semble précisément opportun d'observer quels sont les acteurs écartés de l'action publique, ceux qui sont présentés comme les vainqueurs du PPP, ceux qui ont intérêt à déterminer les critères d'évaluation du succès de l'action et quels types de gains sont valorisés ou au contraire passés sous silence.

La promotion des PPP dans les énergies solaires n'est pas anodine, c'est pourquoi je propose d'analyser comment les critères de légitimations des PPP résistent à la mise en œuvre des projets d'infrastructures dans le secteur marocain des énergies renouvelables. D'autant plus qu'il pourrait s'agir d'une préfiguration dans un secteur qui présente des caractéristiques favorables au changement et à l'initiative privée. En effet, le développement durable est souvent présenté comme une affaire privée, une affaire de petits gestes individuels. D'autre part, le solaire au Maroc est à la fois un sujet mobilisant l'imaginaire de la modernité, de l'innovation et de l'avant-garde. Enfin, ce sujet n'est pas perçu comme un enjeu économique majeur qui cristalliserait les luttes de pouvoir, mais plutôt loin des besoins et revendications de la population tels qu'exprimés au Maroc, par exemple au moment des révolutions arabes. C'est pourquoi, pour être menés à terme, ces projets utilisent la rhétorique de « best values for money » du modèle PPP de Tony Blair pour minimiser l'implication financière sur les budgets de l'État marocain. Ce mécanisme discursif renforce l'impact des recommandations des acteurs de la promotion des PPP, en mettant principalement en relation le diagnostic d'une faible capacité d'investissement dans les infrastructures de l'État, avec l'opportunité de ressources « nouvelles » grâce au montage financier public-privé. Nous considérons ici comme principaux

promoteurs de ce modèle la MAPP<sup>383</sup> en France, les experts européens, l'initiative des politiques pour les énergies renouvelables en Méditerranée, l'Agence Marocaine de Développement des Investissements (Agence Marocaine de Développement des Investissements 2015), l'OCDE (OCDE et ISMED 2015) et les bailleurs de fonds tels que la BEI (FEMIP 2011). Par ailleurs, il me semble particulièrement remarquable que le rédacteur du rapport fondateur de l'Inspection générale des finances française sur le Plan Solaire Méditerranéen (LAFFITTE Michel et al. 2009), et soit également un des auteurs de référence sur les PPP (Lafitte et Schlachter 2006).

Les publications sur les partenariats public-privé au Maroc, hormis quelques exceptions notamment le rapport du Conseil Economique et Social marocain (Avis du Conseil Economique, Social et environnemental 2014) et les travaux de rares chercheurs<sup>384</sup> consistent en général à un mélange d'apologies et de recommandations. Le sujet est traité de manière relativement plus critique, voire polémique dans la presse (Hicham Naciri) et surtout certaines associations comme Attac Maroc (Hamza Hamouchene 2016). Ainsi, pour construire une analyse critique de cet instrument politique, il faut se tourner vers la production de publication d'origine britannique où il existe un débat plus intense sur le modèle PPP<sup>385</sup>. Certains ouvrages

---

<sup>383</sup>Mission française d'appui aux partenariats public-privé.

<sup>384</sup> Nous pouvons cependant noter les travaux sur lequel nous appuyons nos recherches tels que ceux de Catherine Baron (Baron et Belarbi 2010; Baron et Peyroux 2011), du géographe Eric Verdeil (Eric Verdeil 2010) et (Hibou et Vallée 2007)

<sup>385</sup> Parmi les critiques sur la méthodologie pour comparer les PPP aux autres modes de passation de marché public Pollock A., Price D., Player S. (2005), *The private finance initiative: a policy built on sand*. London, UNISON.

Price D, Pollock A., Player S., (2004): *Public risk for private gain? The public audit implications of risk transfer and private finance*. London, UNISON

Price D, Pollock A., (2002): *A web of private interest: how the Big Five accountancy firms influence and profit from privatisation policy*. London: UNISON 662

Pollock, A., Player, S., Price, D., (2007): "An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun in UK data Value for Money policy and appraisal" in *Public Money and Management*, n°27, pp.127-134

Sur la financiarisation des PPP, nous pouvons retenir les textes suivants: Shaoul, J., (2002) : "A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership", in *Public Money and Management*, vol.22, n°2

Shaoul, J., Stapleton, P., (2003) : "Partnerships: for Better, for Worse?", in *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol.16, n°3, pp.397-421.

Shaoul, J., (2003). "A critical financial analysis of the PFI: selecting a financial method or allocating economic wealth" in *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 16, n°4, pp.441-471

Shaoul, J., (2003): "A Financial Analysis of the National Air Traffic Services Public Private Partnership.", in *Public Money & Management*, vol.23, n°3

Shaoul, J., (2005): "The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit?.", in Hodge, G. and Greve, C., (2005) : *The challenge of public private partnerships: learning from international experience*, ed. Edward Elgar, London;

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2006) : "Highway Robbery? A Financial Analysis of Design, Build, Finance and Operate (DBFO) in UK Roads." in *Transport Reviews*, vol. 26, n°3, pp.257-274

Shaoul, J; Stafford, A; Stapleton P., (2007): "Private control over public policy: financial advisors and the private finance initiative", in *Policy and Politics*, vol.35, n°3, pp.479-496

Shaoul, J., Stafford, A., Stapleton, P., (2008) : "The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals", in *Public Money and Management*, vol.28, n°2, pp.101-108

sont cités dans ce chapitre uniquement lorsque les résultats portant sur les caractéristiques propres aux PPP permettent leur généralisation au cas particulier marocain.

L'État de l'art que je propose sur la question de la promotion du modèle des PPP montre que les travaux reliant une analyse critique sur la nature des PPP et leur modèle sont rarement étayés d'une étude empirique sur leurs applications. L'enjeu principal de ce chapitre réside certainement dans la tentative d'articulation de ces deux approches. C'est pourquoi je reprends la grille d'analyse<sup>386</sup> développée dans les travaux de Gerry Desfontaines portant sur la financiarisation des PPP. En effet, cette grille propose d'examiner les principaux éléments de légitimation du modèle contractuel. Je propose d'articuler cette grille à une compréhension issue du terrain des conjonctures locales, ainsi qu'à une analyse de sociologie politique des PPP sur les instruments politiques. Pour analyser l'objet PPP, et son inscription dans les politiques de développement, je tends vers une approche la plus interdisciplinaire possible, cependant je n'ai pas la prétention de proposer une « évaluation » des centrales solaires, il n'est donc pas de mes compétences de réaliser une analyse microéconomique de ce PPP. Il s'agit encore moins de faire une analyse coût-bénéfice dans le style de celles réalisées par les consultants ou les agences comme celle de la MAPP. D'une part, ce type d'évaluation sortirait entièrement de mes compétences disciplinaires et d'autre part, elle viendrait s'ajouter aux très nombreuses études et programmes qui constituent le corps du « partenariat euro-méditerranéen », et font justement partie de mon objet de recherche tel que je l'ai développé dans la première partie de cette thèse. Or, la visée de ce chapitre est davantage de révéler les tensions entre le modèle politique incarné par ses instruments (PPP, appel d'offre, programme d'aide, etc.) et l'ancrage du projet sur le terrain. Une attention particulière sera donc apportée aux pratiques des acteurs afin de comprendre ce que change l'arrivée de ces nouveaux types de contrats dans les modes d'action des acteurs et dans leur perception du service public rendu. C'est-à-dire que l'ambition est de « saisir l'État à travers ses pratiques » selon la formule de M. Foucault. Pour étudier le cas d'Ouarzazate, je m'appuie d'une part sur une analyse des documents officiels produits par les bailleurs de fonds, les autorités nationales et les industriels impliqués dans la construction de la centrale. D'autre part, mon analyse se base sur les données issues des deux observations participantes. Ces données permettent d'étudier en détail les raisons évoquées en faveur du modèle PPP. Enfin, un autre type de données extraites principalement des entretiens semi-directif sont particulièrement précieuses pour comprendre comment les acteurs peuvent percevoir leurs propres pratiques et les tensions intrinsèques au modèle des PPP.

En d'autres termes, je propose dans ce chapitre de porter une attention particulière aux marges de manœuvre dont disposent les acteurs marocains face au modèle du PPP. Ceci permettra de mettre en avant les éventuels écarts et discordances entre les effets attendus du modèle politique et économique proposé et la mise en application de ces principes dans le projet des centrales solaires d'Ouarzazate.

---

<sup>386</sup> Particulièrement dans l'article de sociologie politique Élisabeth Campagnac et de Gerry Deffontaines (Campagnac et Deffontaines 2013a)

À travers ce cas d'étude, je montrerai comment s'articulent de manière opérationnelle les différents enjeux politiques du PPP. Ainsi, il s'agit de rétrécir la focale d'analyse sur les résultats de la mise en œuvre du contrat PPP en particulier (de la centrale d'Ouarzazate Noor I, II et III) après avoir analysé dans les chapitres précédents comment ces critères sont construits et promus. Dans le chapitre précédent, j'ai montré comment le fonctionnement de l'appel d'offres et du montage financier d'Ouarzazate et ses implications sur le processus de sélection. J'ai aussi montré que l'inscription sur le terrain marocain de modèles issus des pays européens fait l'objet de rectification et de résistance notamment sur la question de la protection de l'industrie locale. Cette partie permettra de distinguer de manière plus spécifique comment l'action de ces différents acteurs s'articule dans le cadre formel du PPP. Ensuite, fort de cette compréhension du contexte propre aux centrales marocaines, je reprendrai la grille d'analyse sur les « promesses » des PPP, c'est-à-dire une mise en relation des résultats attendus du modèle avec les résultats observables dans les premières centrales solaires. Dans la continuité de cette analyse, je développerai un point qui ressort nettement moins dans les discours des acteurs alors que son émergence est notable : la financiarisation. En effet, l'une des particularités des PPP réside dans le « préfinancement des projets par le privé » il s'agit donc de voir en quoi le PPP peut accélérer un processus de financiarisation déjà entamé avec les réformes de l'État marocain. L'objectif est ici surtout de déceler comment s'opère ce processus financiarisation et comment il est investi par les différents acteurs. Il s'agira de faire un bilan des liens entre les processus de financiarisation et l'application des PPP au Maroc, mais également de définir les pistes éventuelles de recherche sur les liens entre financiarisation, aide au développement et politiques environnementales.

## 6.1. Analyse des promesses des PPP

---

Notre ambition dans cette sous-partie, à partir de nos travaux empiriques, est de contribuer à une démarche de sociologie économique critique des PPP (Campagnac et Deffontaines 2013b). Aussi, en nous basant sur les grilles d'analyses existantes, nous porterons une attention particulière à l'analyse de quatre arguments en faveur des PPP. Ces quatre promesses sont : I) la montée en compétence dans la relation « partenariale », II) l'effectivité du contrat global pour traiter en amont les problèmes d'interfaces, III) l'impact de la gouvernance par les acteurs financiers dans la gestion des risques et IV) l'impact de la mise en concurrence de solutions complexes (techniques, financières, contractuelles).

De plus, je postule que ce PPP peut être analysé en tant qu'instrument politique (Lascombes et Le Galès 2004b), permettant de comprendre son rôle dans la transformation des pratiques de l'État marocain. Tout au long de la thèse, cette question est traitée à travers une double analyse sociologique : d'une part une analyse des instruments de promotion de ces partenariats réalisée en partie I de cette thèse et d'autre part, une analyse au niveau des pratiques des acteurs tels que dans ce chapitre à propos de leur réception au niveau micro des centrales solaires.



### 6.1.1. Une analyse basée sur la sociologie économique et la sociologie de l'action publique privilégiant l'étude empirique de cas.

La grille d'analyse dont je m'inspire dans cette partie est élaborée par Gerry Desfontaines à partir de ses travaux de thèse sur l'émergence du marché des PPP en France. Ce travail qui se fonde sur un important terrain d'observation dans le milieu financier a pour principal atout d'exposer comment les mécanismes de financement des PPP permettent la financiarisation de l'action de l'État. Géry explique que le financement des PPP peut être interprété comme :

*« Un double niveau de titrisation – tranchage du flux monobloc de revenus futurs associé à un projet en différents flux possédant chacun des caractéristiques de couple rendement-risque propre, puis nouvelle division de chacun de ces flux dans le système bancaire. » Géry Deffontaines p 335*

L'approche de l'auteur basée sur la notion d'ouverture de marché de Bourdieu et traitant l'objet PPP dans sa globalité à l'échelle nationale permet de comprendre le processus d'émergence des PPP, mais permet moins de distinguer les raisons sous-jacentes de cette émergence. En effet, l'échelle d'analyse choisie centrée autour des acteurs financiers ne permet pas totalement d'expliquer comment des acteurs « non-financiers » s'approprient et reprennent à leur compte la rationalité propre à la finance et au marché. C'est-à-dire les façons de parler, les argumentaires et les compétences parfois. C'est pourquoi, en m'appuyant sur ces travaux, je ne tenterai pas seulement de montrer le résultat d'une financiarisation des modes d'action de l'État, mais plutôt au travers du cas d'étude de montrer comment cette transformation, à l'endroit des institutions (à travers les pratiques et les discours de leurs membres) et des individus qui les composent, est poussée, légitimée, adaptée. Néanmoins, la lecture des travaux de Gerry Desfontaines et d'autres auteurs explicitant l'émergence de ce nouvel instrument politique, parfois même lorsqu'ils mettent en évidence ses tensions intrinsèques<sup>387</sup>, suscitent de nouvelles interrogations : comment cette émergence semble prendre forme dans une seule direction ou comment cela se fait que l'on perçoive intuitivement une convergence, mais qu'il soit difficile de saisir vraiment d'où part cette transformation et ce qui explique qu'elle est effective. Nous pensons à la suite de Béatrice Hibou qu'il n'y a pas un grand plan néolibéral (Hibou 2013b) il s'agit donc d'expliquer comment sur la coordination d'un ensemble d'acteurs aux intérêts, aux pratiques différentes conduisent à la répétition de situation de renforcement de la structure capitaliste. Afin de ne pas trouver une explication essentialiste, simpliste voir ésotérique sur la nature du capitalisme nous cherchons à voir comment ces pratiques s'articulent dans notre cas d'étude afin d'identifier les tensions et comment les acteurs résolvent les conflits d'intérêts, les oppositions idéologiques.

---

<sup>387</sup> (Baron et Belarbi 2010; Baron et Peyroux 2011), (Eric Verdeil 2010) et (Hibou et Vallée 2007)

### 6.1.2. Les promesses des PPP dans les documents « officiels »

Pour l'analyse des « promesses » des PPP et surtout l'analyse du sens donnée pour les acteurs à ces « promesses », je m'appuie premièrement sur les documents officiels présentant les atouts des PPP. Comme nous l'avons déjà dit, une grande partie de la littérature grise sur ce sujet mêle : argument pour l'utilisation des PPP, recommandations normatives et éléments pédagogiques sur leurs utilisations. C'est donc à partir de cette grille d'analyse et de l'étude de ces documents propres au terrain euro-méditerranéen et de l'aide au développement que j'extrais les principales représentations (principes généraux, arguments, diagnostics). Un second travail d'analyse consiste à contextualiser ces éléments de discours par l'observation participante et les entretiens. Dès lors, l'objectif n'est pas tant de vérifier si ces promesses sont « vraies » ou non, que de voir comment la mise en œuvre les transforme et surtout comment les acteurs se les approprient.

Dans les précédents développements, nous avons vu que les PPP sont organisés à partir de promesses légitimantes, dans cette sous-partie, je propose une explication de leur rôle et de leur signification. Ces « promesses » font parties, de l'argumentaire utilisé dans l'action publique. Autant l'implication de l'aide au développement dans les pays sud méditerranéens, les politiques de luttes contre le changement politique, que les relations intergouvernementales mobilisent des acteurs de diverses natures. Ainsi, nous avons vu comment les PPP sont promus autant par la Banque Européenne d'Investissement (BEI 2004; FEMIP 2011; FEMIP 2013), l'Agence française de développement et la DGEC (Direction Générale de l'Énergie et du Climat [DGEC], Direction Générale du Trésor et l'Agence Française de Développement [AFD]), la banque mondiale (WORLD BANK 2016) (DII, MEDGRID et res4med 2013b), mais également les acteurs privés impliqués dans les relations euro-méditerranéennes DESERTEC, Observatoire Méditerranéen de l'énergie OME, MEDGRID. (IPEMED et OME 2013)

Parmi ces promesses, quatre promesses « intermédiaires » sont censées produire des résultats « finaux » regroupés en trois catégories par Gerry Deffontaine (Deffontaines 2013) :

- l'amélioration objective de la performance de la commande publique : appréhendée de manière classique par le prisme de la réduction des coûts et délais ;
- l'amélioration de la gestion du patrimoine public découlant de la planification contractuelle des obligations d'entretien-maintenance et enfin,
- l'amélioration de la qualité du service public mesurable à travers le respect d'indicateurs contractuellement défini.

### 6.1.3. Ceci n'est pas une évaluation.

Une analyse de ces résultats finaux ne nous semble pas pertinente dans notre étude de cas, car, une comparaison des coûts et délais est actuellement impossible puisqu'une grande partie des centrales sont en train d'être mises en service. D'autant que dans une démarche de sociologie politique, il est certainement moins intéressant d'analyser, expliquer, voire justifier les PPP à l'aide de l'économie, que de comprendre le rôle de cette construction intellectuelle pour en proposer une lecture à partir du terrain. De plus, nous observons que les évaluations en France de la MAPPP sont essentiellement qualitatives et l'argument du respect des coûts et des délais pose problème puisque les évaluations selon la MAPPP n'ont pas vocation à être prospectives<sup>388</sup> et pouvoir être comparées avec les résultats de retour d'expérience. Le modèle de partenariat public-privé au Maroc, notamment les méthodologies pour les évaluations sont très proches, voire identiques au modèle français.

*Extrait d'entretien : « question : La méthodologie pour l'évaluation de l'intégration industrielle dans les appels d'offres a été faite par l'ONEE ou avec des consultants ? Nous avons travaillé avec beaucoup de monde, nous avons fait un benchmark sur la base de la France du Portugal et du Canada. Pour voir le mécanisme en place et nous nous sommes inspirés du modèle français et nous nous sommes appuyés sur des conseillers techniques et des experts qui nous ont accompagnés. » (Laabbi 2014)<sup>389</sup>*

Ces raisons s'ajoutent à celles sur la délimitation du terrain et disciplinaire exposées en introduction au chapitre. Je me limiterai donc à une rapide contextualisation de ses « résultats finaux » dans le cadre marocain et à une analyse plus détaillée des promesses intermédiaires prônées par les acteurs de l'aide au développement, les think tanks et certains experts. La capacité de nuance des « pédagogues » du PPP.

Les résultats potentiels des PPP ont une place centrale dans la rhétorique sur les PPP. Cependant, il faut noter la capacité des acteurs les plus ardents défenseurs à préconiser tout en nuance une évaluation de la rentabilité d'un projet puis à l'évaluation du meilleur moyen de financement. Dans ce texte de l'OCDE, nous retrouvons la position de « pédagogue »<sup>390</sup> face aux « ignorants », qu'endossent certains membres des institutions se plaçant ainsi dans une relation de pouvoir asymétrique assimilable à celle de gouvernant et de gouverné :

*« Les PPP ne sont que l'une des possibilités offertes à un État qui entreprend de construire des infrastructures ou de fournir un service. Ils sont en règle générale associés à des procédures traditionnelles de marchés publics, dans le cadre desquelles le secteur public passe contrat pour la construction d'un actif, la relation avec le constructeur ou l'entrepreneur de secteur privé prend fin après la construction, à la suite de laquelle l'État opère et entretient l'installation ou fournit le service. Les PPP*

---

<sup>388</sup> « Dans ces conditions, l'évaluation préalable ne doit pas être considérée comme un exercice à caractère prédictif dont la qualité devrait être mesurée en comparant ses conclusions et le contenu du contrat signé plusieurs mois après. » (MAPPP, Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat 2011)

<sup>389</sup> Laabbi Taoufik, 2014, *Entretien semi-directif ONEE, directeur planification et stratégie, Casablanca, Maroc.*

<sup>390</sup> Expression de V. Gayon et B. Lemoine à propos de la figure de l'expert : Gayon Vincent et Lemoine Benjamin, 2014, « Introduction. Pédagogie économique », *Genèses*, 28 mai 2014, n° 93, p. 2-7

*ne sont pas une fin en soi ; ils doivent être considérés en regard des autres options existantes en matière d'infrastructures ou de services. La décision d'investir devrait être fondée sur une perspective interministérielle, et prise indépendamment de considérations sur la manière de s'approvisionner et de financer le projet (OCDE 2012, Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé). Ce n'est que lorsque la décision a été prise de construire une infrastructure ou de fournir un service conformément aux objectifs stratégiques et aux capacités budgétaires du gouvernement, que le choix de la méthode d'approvisionnement la plus adaptée peut être fait.*

*Le rapport coût-bénéfice peut être défini par ce que le gouvernement estime être la meilleure combinaison de quantité, qualité, caractéristiques et prix (coût) souhaitables (dans certains cas, de manière précisément déterminée), pour la totalité du cycle de vie du projet. Le concept de rapport coût-bénéfice tente de cerner les intérêts des citoyens, en tant que contribuables, mais aussi bénéficiaires des services publics. Les PPP et les méthodes traditionnelles d'approvisionnement ne sont que deux modalités de parvenir à un rapport coût-bénéfice ; l'arbitrage doit favoriser le plus grand rapport coût-bénéfice (OCDE, 2011). 20. »*

Nous pouvons noter d'une part que la décision d'investissement « doit » être prise en regard des capacités budgétaires (ce qui n'est pas sans faire échos aux débats sur la place de la dette dans la problématisation des politiques publiques [Lemoine 2016]<sup>391</sup>) et d'autre part, il est préconisé de faire une évaluation basée sur le rapport coût-bénéfice. Or ce rapport coût-bénéfice dans l'évaluation des PPP est l'objet de critique de plusieurs auteurs<sup>392</sup> qui dénoncent les biais méthodologiques en faveur des PPP.

## **6.2. A) L'amélioration objective de la performance de la commande publique :**

---

---

<sup>391</sup> Voir à ce sujet les travaux récents tels que : Lemoine Benjamin, 2016, L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché, La découverte., Paris, (coll. « Sciences humaines »), 308 p.

<sup>392</sup> Parmi les critiques sur la méthodologie pour comparer les PPP aux autres modes de passation de marché public Pollock A., Price D., Player S., (2005), The private finance initiative: a policy built on sand. London, UNISON.

Price D, Pollock A., Player S., (2004): Public risk for private gain? The public audit implications of risk transfer and private finance. London, UNISON

Price D, Pollock A., (2002): A web of private interest: how the Big Five accountancy firms influence and profit from privatisation policy. London: UNISON 662

Pollock, A., Player, S., Price, D., (2007): "An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun in UK data Value for Money policy and appraisal" in Public Money and Management, n°27, pp.127-134

Cette amélioration est appréhendée par le prisme de la réduction des coûts et délais, ou à minima par le principe que puisque le respect des coûts et délais sont définis contractuellement, le risque porté par le cocontractant est suffisant pour garantir le respect du contrat.

*« Une revue de la littérature réalisée par l'OCDE a comparé la performance a posteriori de PPP menés à leur terme, et celle des marchés publics traditionnels pour les infrastructures – à coûts et délais de lancement des opérations réels. Elle a montré que les PPP étaient plus performants que les marchés publics traditionnels à la fois en termes de coûts et de respect des délais, mais particulièrement en termes de coûts (OCDE, 2011). Certains des facteurs qui expliquent le meilleur rendement des PPP sont examinés par la suite. Ces facteurs doivent être considérés comme faisant partie des bonnes raisons de recourir à un PPP. » (OCDE 2012) p27*

Nous allons donc analyser plus en détail la démonstration de ces bonnes raisons et observer quelles questions celle-ci soulève et celles qui y échappent potentiellement.

### **6.2.1. Des résultats supposés acquis ex ante : le poids des formalités dans la construction des PPP.**

Les résultats attendus des PPP et la méthodologie pour définir les avantages comparatifs entre les PPP et les autres modes d'approvisionnement de la commande publique font l'objet de critiques de nature différentes. Tant les modes de comptabilisation de la dette de que le mode d'évaluation ex ante sont considérés comme autant de biais en faveur des PPP. Par exemple dans le cas britannique à propos de du fameux rapport coût-bénéfice les auteurs français qui ont fait une revue de la littérature critique remarquent que :

*« « La polémique est assez vive pour que dans leur journal professionnel, Accounting and Business, les comptables qui sont intervenus pour élaborer des PSC se posent des questions de déontologie, conscients qu'ils sont que leur travail est alors de présenter un bilan comptable favorable à l'option PFI, sur la base de données et de coefficients partiels, voire partiels », relèvent Weil et Biau (2004, pp. 54-55). Le rapport de la Chambre des Communes Lessons from PFI (2011) souligne pour sa part la sensibilité des PSC aux hypothèses sur l'impact des risques » (Campagnac et Deffontaines 2013b)*

Par ailleurs, la méthodologie des rapports britanniques aurait un fondement empirique faible<sup>393</sup>. Or, ce sont justement ces retours d'expériences britanniques qui sont utilisés comme preuves pour les évaluations ex ante. En France, également un rapport de l'inspection générale des finances de 2012 met en avant les risques budgétaires intrinsèques aux modèles PPP :

---

<sup>393</sup> Pollock, A. M., Price, D., Player, S. (2007): « An examination of the UK Treasury's evidence base for cost and time overrun data in UK value-for-money policy and appraisal », in Public Money & Management, April 2007, pp.127-133

*« Les constats et les analyses de la mission ne condamnent pas les PPP (Partenariats Public-Privé) [...]. Néanmoins, les constats de la mission pointent de graves défaillances dans l'utilisation des PPP et conduisent à proposer un encadrement plus rigoureux et plus sécurisant de leur usage. Ces instruments soulèvent, davantage que la commande publique classique, de nombreuses zones de risque sur les aspects budgétaires, financiers et juridiques. En raison de la rigidité intrinsèque des contrats et de leur durée longue, les PPP ne sont pas un instrument juridique adapté à tous les acheteurs publics et à tous les projets » (JUÉRY et al. 2012)*

On observe que l'évaluation des contrats semble difficile du fait de leurs tailles, leur complexité et leur durée. Ainsi la valeur actuelle nette<sup>394</sup> choisie pour faire les projections économiques du projet PPP est particulièrement sensible.

*« Étant donné qu'un PPP implique une dépense de capital réduite pour l'État, au moins sur le court terme, il entraîne dans l'immédiat une réduction des dépenses publiques totales et améliore la situation budgétaire. Sur le long terme, les flux de droits de versements au bénéfice du partenaire privé doivent aussi être pris en compte. Le PPP peut alors ne pas apparaître comme moins coûteux en valeur actuelle nette qu'un marché public. L'économie induite dépendra du coût du capital et des niveaux relatifs d'efficacité atteints » p32 (OCDE et ISMED 2015).*

De plus, il est remarquable que la VAN Valeur Actualisée Nette est présentée une variable déterminante du coût réel d'un PPP or c'est également une variable majeure dans le coût d'un projet d'énergie renouvelable puisque le coût de cette infrastructure a une charge d'exploitation minimale en l'absence d'achat de combustible (à l'inverse des centrales nucléaires, charbon ou hydrocarbure).

De plus, l'OCDE reconnaît dans le même rapport que le calcul du rapport coût-bénéfice est fortement dépendant du choix du type de comparateur et que l'argument principal des PPP repose sur les instruments de mesure critiqués<sup>395</sup>.

*« Il peut toutefois être difficile de construire un comparateur fiable, à l'abri des distorsions visant à légitimer ou à délégitimer les partenariats public-privé (selon le taux de réduction retenu ou la valeur affectée au risque transféré). » P 29 OCDE*

L'exercice de projection à la base de tout projet de construction d'infrastructure est, dans le cas des PPP, d'autant plus crucial que l'efficacité supposée de ce type de contrat légitime en grande partie l'intervention des entreprises privées. Or comme les instruments de mesure de cette

---

<sup>394</sup> La valeur actuelle nette souvent abrégée par VAN est un des paramètres de l'équation déterminant le prix du kWh, cette valeur est censée permettre de mesurer la rentabilité d'un investissement calculée comme la somme des flux de trésorerie engendrés par cette opération, chacun étant actualisé afin de prendre en compte la réduction de son importance dans le temps.

<sup>395</sup> Le Royaume-Uni, premier pays à utiliser ce type de contrat, a changé son mode de calcul afin d'intégrer des facteurs quantitatifs et qualitatifs. Les facteurs quantitatifs avec des « critères de coût-bénéfice et d'accessibilité économique » et des facteurs qualitatifs incluent la « visibilité » et les « caractères souhaitables et réalisables du projet » (OCDE et ISMED 2015)

efficience sont critiqués par certains auteurs et permettent partiellement en cause le type de « rationalité » politique que véhiculent les PPP. Enfin, rappelons que dans les énergies renouvelables et particulièrement dans les contrats longs comme c'est le cas pour les PPP, la structuration financière et notamment le coût du capital est déterminante sur le prix du kWh<sup>396</sup>. L'appel d'offre du contrat global encadre donc très précisément les critères de sélection de l'adjudicataire favorisant principalement les acteurs de type financier.

### 6.2.2. Un coût de l'investissement polémique

Par ailleurs, je ne propose pas d'analyser les partenariats public-privé en comparant le coût entre l'investissement privé et l'investissement public. D'une part, parce que la comparaison se trouve souvent biaisée par un manque de données concernant le taux de la dette publique. Nous observons à ce sujet, auprès des acteurs étudiés, une controverse sur le différentiel de coût de financement, comme l'étudient d'autres auteurs plus précisément p 231 (Deffontaines 2013). D'autre part, dans le cas que nous étudions, une grande partie de la dette est apportée par les bailleurs de fonds à un taux bonifié, donc volontairement non comparable avec les taux du marché.

Cette différence du taux de l'emprunt public et privé est liée à la différence de nature des deux acteurs, une autre différence importante est relevée pour expliquer la difficile comparabilité des deux modes d'investissements. Il s'agit de la marge de profit attendu par toute entreprise privée qui entraînerait de fait un surcoût du projet par rapport à un investissement public.

*« Les détracteurs des PPP remettent en cause la capacité de ceux-ci d'offrir un rapport coût-bénéfice satisfaisant du seul fait que les acteurs privés sont motivés par le profit. En théorie, l'État et le secteur privé devraient être capables de construire l'actif ou de fournir le service considéré pour un prix plus ou moins identique. Une fois la marge de profit, absente dans le cadre d'un projet porté par le seul secteur public, ajoutée, le PPP devrait être plus coûteux. Les critiques insistent aussi sur le fait que pour des projets financés par l'emprunt, les États peuvent généralement compter sur des taux d'intérêt plus faibles que les acteurs du secteur privé ». (OCDE et ISMED 2015)*

Si cette différence est évoquée notamment par les « pédagogues » des PPP, il n'y a pas de véritable débat sur l'efficience du PPP par rapport à la réduction des dépenses publiques. En effet, il n'y a pas à ma connaissance dans ces documents officiels, de mécanisme garantissant une répartition des bénéfices d'un projet entre la part permettant l'enrichissement des actionnaires, par rapport à une baisse des impôts in fine.

Enfin, et nous reviendrons sur cette question, il faut noter alors que l'obligation d'inscrire en tant que dette le financement des PPP n'est une obligation légale en France que depuis 2010 et

---

<sup>396</sup> INSTN, et Nidal Ouerfalli. 2013. « Note Observation: Mediterranean School- Tunis du 31 janvier au 8 février 2013 INSTN-CEA ». <http://132.167.195.81/-Actualites-o-Agenda-.html>.

reste l'un des points les plus critiqués au Royaume-Uni. C'est-à-dire qu'alors qu'un PPP est un engagement de rétribuer un acteur pendant une longue période avec un taux d'intérêt pour son investissement, cependant, il n'était pas comptabilisé comme une dette. Ce qui dans un contexte de crise de la dette publique peut inciter le décideur public à déguiser ses dettes en PPP.

La projection économique de l'amélioration des coûts et des délais est une opération où les risques de biais existent bien au-delà des seuls cas des PPP. Cependant, l'objet de cette sous-partie était de pointer les éléments qui peuvent remettre en cause la cohérence du discours et des promesses des PPP. Il s'agit donc de prendre en compte rapidement le contexte de cette production des chiffres et de leur impact dans la fabrique du réel tel que les travaux de Boris ou A. Desrosières<sup>397</sup> nous incitent à le faire en regardant « l'épaisseur politique des faits bureaucratiques » p 45 (SAMUEL 2013). Ainsi, tant le rôle délicat de la valeur actualisée, la comptabilisation des PPP en dette ou non, la juste évaluation des risques ou encore la difficile comparaison entre le coût de l'investissement public et privé semblent entraîner une production du coût des PPP en situation d'incertitude.

### 6.3. B) l'amélioration de la gestion du patrimoine public

---

La planification contractuelle des obligations d'entretien-maintenance et de gros entretien-renouvellement est censée améliorer la gestion du patrimoine public puisque l'acteur privé aurait intérêt à le gérer de manière optimale. Cependant dans notre cas, il faut prendre en compte que l'acquisition du foncier est gérée par Masen, notamment grâce à une procédure de réquisition étatique relativement critiquée par les acteurs locaux. Ainsi, on peut considérer que la responsabilité et la prise de risque sont dans ce cas assumées par l'entité publique, aussi il est difficile<sup>398</sup> d'attribuer l'amélioration de la gestion du patrimoine public à l'utilisation de ce modèle. De même, les entretiens réalisés sur le foncier dans les PPP au Maroc montrent que cette question est loin d'être réglée par les engagements contractuels pris par les deux parties.

*[>Question?]: Cela change-t-il quelque chose la question de la propriété foncière?*

*[>R1]: Sur Taza l'ONEE reste propriétaire du terrain et nous transfère à travers un contrat les droits réels pour pouvoir émettre des hypothèques le temps de la durée du contrat d'achat c'est un schéma classique, après le problème de ce schéma et du foncier plus généralement au Maroc, c'est que L'ONEE ne veut plus faire d'expropriation, donc a eu des difficultés sur d'autres projets aux énergies conventionnelles. Mais l'enregistrement des titres de propriété, c'est un vrai cauchemar. Taza a un an de retard*

---

<sup>397</sup> DESROSIERES Alain, 2008, Gouverner par les nombres. L'argument statistique II, Presse de mines., s.l.

<sup>398</sup> Pas seulement au Maroc. Avec le prix du service, la gestion du patrimoine est l'un des principaux enjeux de l'exécution des contrats de gestion des services publics. C'est un lieu commun, mais, la gestion du patrimoine ne se réduit pas toujours à la problématique du foncier. L'entretien et le renouvellement des ouvrages est le poste le plus important. Et plus la durée d'exécution du contrat est longue, plus les enjeux sont importants. Or, les PPP sont souvent les contrats les plus longs que l'on puisse faire dans cette matière



à cause de ça, c'est compliqué, le droit coutumier, etc. tous les projets ont pris du retard au Maroc à cause de ça.

[>Question?]: C'est spécifique aux énergies renouvelables?

[>R1]: Ce n'est pas spécifique, tous les projets. Lorsqu'on était en négociation avec l'ONEE sur le site de Taza il y a eu quelque chose d'assez drôle, car les négociations étaient assez difficiles sur le sujet du foncier, on leur demande des justificatifs pour nous et les banques qu'il avait du mal à nous donner au départ. Il y a eu un matin en première page de l'économiste, « le foncier tue l'investissement » ce n'est pas spécifique à l'éolien. Bien que dans ce cas, l'ONEE était pris au piège par les engagements qu'il avait pris auprès des autorités d'acheter des centaines d'hectares.

(Robert 2014)

Ainsi parmi les PPP, il convient de distinguer comment la question du foncier est résolue (expropriation, rachat public, rachat privé), car cela est déterminant pour le respect tant des coûts, que des délais. Il semble donc que les résultats finaux attribués au PPP tels que « l'amélioration dès la gestion du patrimoine » soient en réalité plus difficiles à vérifier et donnent à voir des situations très diverses.

#### 6.4. C) L'amélioration de la qualité du service public

---

Le contrat global permettrait par sa nature (liant les revenus du constructeur à l'exploitation de l'infrastructure sur une longue période) l'intéressement des entreprises à la qualité de l'ouvrage :

*« Articuler construction et exploitation favorise de meilleures conception et construction. Dans le cadre d'un approvisionnement public traditionnel, le secteur privé est impliqué dans la construction ou la rénovation d'un service public. Une fois la construction achevée, la relation entre l'entrepreneur et l'État prend fin, si l'on ne tient pas compte des assurances de construction ou des garanties légales. L'entrepreneur privé est donc peu intéressé à la qualité de la construction ou aux coûts d'opération et d'entretien de l'installation sur le long terme. Articuler la conception, la construction, ainsi que l'exploitation et l'entretien sur le long terme, de l'infrastructure, dans le cadre d'un seul contrat avec une entité de secteur privé, crée des incitations à concevoir et construire un actif ayant des besoins d'entretiens et des coûts d'exploitation faibles tout au long de leur cycle de vie. Nourris par leur expérience de la construction, de l'exploitation et de l'entretien d'installations comparables, les constructeurs cherchent à construire des infrastructures moins coûteuses et plus faciles à exploiter et entretenir tout au long d'un contrat qui peut durer 25 ou 30 ans. Ces coûts de fonctionnement et de maintenance plus faibles sont répercutés sur le prix d'achat, au bénéfice de l'État et des contribuables. » p30 (OCDE et ISMED 2015)*

L'amélioration de la qualité du service public est théoriquement garantie par sa formalisation dans le contrat. En effet, la qualité de prestations est mesurée à travers les indicateurs de qualité et de disponibilité. Ces indicateurs de qualité étant mis en balance avec le prix contractuellement défini, leur suivi serait plus performant. Cependant, dans un contexte de managérialisation de l'action publique et de diffusion globale des principes du New public management il semble difficile de distinguer la pratique d'indicateur propre au modèle PPP et celle imputable à ce mouvement général analysé par de nombreux auteurs depuis le milieu des années 90.

*« Une revue exhaustive des politiques de rationalisation, économique, en particulier, des politiques publiques et des cadres de l'action publique englobe l'introduction des PPP dans un mouvement général – sans en faire davantage cependant qu'un petit élément dans un grand ensemble. <sup>399</sup> Ceci nous suggère que les PPP peuvent être interprétés dans un large mouvement, mais qu'il sera difficile d'inférer d'un dispositif aussi marginal ce très large mouvement. » (Deffontaines 2013) p 44*

La principale question que soulève ce dernier « résultat final » attendu, c'est ce qu'apporte le modèle PPP par rapport à une tendance générale à laquelle participent les PPP<sup>400</sup>. D'autant que dans le cas marocain, il n'est pas possible de vérifier ce résultat puisque l'amélioration potentielle de la qualité du service public ne pourrait être attribuée uniquement au modèle PPP. En effet, la distribution de l'électricité aux usagers reste assurée par l'établissement public ONEE. De plus, la revente de la production électrique des centrales à l'ONEE est assurée par Masen. Ainsi, l'amélioration de la qualité du service public serait difficilement attribuable à l'adjudicataire privé, celui-ci n'ayant pas de contact direct avec l'utilisateur. En effet in fine l'ONEE reste seule responsable de la sécurité d'approvisionnement des habitants de la région d'Ouarzazate comme dans le reste du territoire national.

## **6.5. Analyse des résultats intermédiaires attendus pour le modèle des PPP à l'épreuve des contrats de centrales solaires Marocaine.**

---

À partir de l'observation de terrain du montage en PPP des premières centrales d'Ouarzazate, je propose dans cette sous-partie d'analyser l'inscription du modèle PPP en m'appuyant sur le découpage de Géry Desfontaines des quatre « promesses » ou résultats intermédiaires. Les

---

<sup>399</sup> cf. Demeestere, R., orange, G. (2008) : « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? » in *Revue politique et Management public*, vol.26, n°3, pp.127-147.

<sup>400</sup> Egalement pour la France, l'amélioration de la qualité du service public est un objectif qui n'est pas porté seulement par le droit de la commande publique mais plutôt par des réglementations plus sectorielles (ex type: le D de l'environnement avec les lois dites Grenelle 2) et s'impose ainsi à tous les acteurs publics et dans toutes les modalités de leur action, contractuelle ou non

avantages intrinsèques avancés dans l'argumentaire des institutionnels<sup>401</sup> pour la promotion du modèle de partenariat public privé sont :

- I) l'analyse critique de la montée en compétence dans la relation « partenariale »,
- II) l'effectivité du contrat global pour traiter en amont les problèmes d'interface,
- II) l'impact de la gouvernance par les acteurs financiers dans la gestion des risques,
- IV) l'impact de la mise en concurrence de solutions complexes (techniques, financières, contractuelles) sur la construction d'un tissu industriel marocain.

Je présente dans le tableau ci-dessous les éléments que je peux déduire de l'observation sur le terrain marocain, les observations générales et les conséquences observables pour chacune des promesses.

---

<sup>401</sup> « Certaines critiques des PPP sont incontestablement fondées. Les intérêts de l'emprunt supportés par le secteur privé sont plus élevés que ceux qui pèsent sur le secteur public, les PPP impliquent la recherche du profit, et la définition et l'organisation des transactions sont complexes et coûteuses. Cependant, lorsqu'ils sont gérés de manière prudente, en s'appuyant sur un cadre légal et institutionnel propice, les PPP ont fait la démonstration de leur capacité de réduire les coûts et de déboucher sur un rapport coût-bénéfice au bénéfice de l'État et de la population. Les économies induites par l'expertise de l'acteur privé, par la combinaison des responsabilités de conception, de construction, d'exploitation et d'entretien, ainsi que par une répartition optimale des risques (au moindre coût), sont plus importantes que les coûts additionnels provoqués par la marge de l'investisseur (son profit), un coût du capital et des coûts de transaction plus élevés. » p 30 (OCDE et ISMED 2015)

6.5.1. Tableau les promesses des PPP

Promesses intermédiaires des PPP	Observation sur le terrain Maroc	Observations générales	Conséquences observables
Montée en compétence et relation « partenariale »	La création de centrales solaires au Maroc a donné lieu à la création d'une agence sous statut de société anonyme (Masen) chargée d'être l'intermédiaire entre le gouvernement et les développeurs privés. Cette intermédiaire a cependant fait appel à plusieurs consultants et à l'assistance technique dans le cadre d'aide publique au développement (APD).	La complexité et l'hétérogénéité des critères à prendre en compte rendent difficile la comparabilité des offres ; elles répondent à des logiques juridiques, comptables et financières qui ne sont pas nécessairement celles qu'utilise le commanditaire.	La personne publique n'a pas d'autres solutions, au cours de la période de mise en concurrence des candidats, que de recourir à un ensemble de consultants. Les connaissances des experts et conseillers dont elle s'entoure sont similaires à celle des cabinets qu'associent les groupements privés pour élaborer leur offre. <sup>i</sup>
Contrat global pour traiter en amont les problèmes d'interface <sup>ii</sup>	Les articles montrant les retards, réévaluation des montants pour Nour 1.	Le contrat global ne signifie pas systématiquement intégration de la filière autour d'un objectif unique. Quel que soit le montage retenu, en emphytéote ou en société de projet, la séparation des contrats est la règle, y compris entre filiales d'un même groupe.	Le maintien de la séparation des logiques métiers, la faible association de l'exploitation et des services à la conception, l'hétérogénéité des logiques d'acteurs notamment autour du dilemme coûts d'investissement/coût d'exploitation. <sup>iii</sup>
Gouvernance par les acteurs financiers et gestions des risques	Le risque foncier est endossé par Masen. Le risque financier pour la dette est apporté par les banques de développement. Les risques liés au marché et au rachat de l'électricité, son transport et à sa distribution est assuré par l'ONEE ou Masen.	La possibilité de cession des titres détenus par les investisseurs, industriels ou financiers, dans les sociétés de projet, contribue à un éloignement de la responsabilité des investisseurs et prêteurs initiaux de la gestion à long terme des PPP.	Les risques sont gérés en grande partie par le public.
Mise en concurrence de solution complexe (technique, financière, contractuelle) donnant un coût proposé en situation d'incertitude	On voit que leader du consortium ayant remporté l'offre de Ouarzate1 n'a aucune expérience dans le développement d'énergie renouvelable. Cependant, Acwa Power est un groupe international ayant une capacité de proposition d'une <i>solution contractuelle</i> porteuse de <i>solutions techniques et financières et de mécanismes de gouvernance</i> .	PPP est par nature structurellement éloigné des conditions de la concurrence pure et parfaite. La concurrence est mise en place entre des groupements candidats : il s'agit en réalité de la mise en concurrence de solutions contractuelles porteuses de solutions techniques, d'un coût associé, et de mécanismes de gouvernance.	La procédure concurrentielle par contrats globaux réduits mécaniquement la concurrence (alors que des appels d'offres organisés de manière séparée par lots permettent d'organiser une concurrence plus intense : concours d'architecture, allotissement du gros œuvre et des travaux, contrats de service de courte durée, mise en concurrence des banques prêteuses...) et renforce une structure oligopolistique. <sup>iv</sup>

<sup>I</sup> Dans le contexte de financements de projet en PPP pour de grands projets d'infrastructure (ici en PFI) (Lyonnet du Moutier 2003), en se fondant sur une modélisation des relations entre concédant et concessionnaire inspirées de la théorie positive de l'agence (Jensen et Meckling, 1976) – selon laquelle la relation d'agence entre deux entités implique une transaction caractérisée par un échange de « droits de propriété » contre un transfert de connaissances spécifiques – conclut à un rapport de forces plus favorable au concédant lié, dans le cas des PPP. Cet avantage est dû notamment à deux éléments : l'acquisition de connaissance spécifique ex ante par le client, notamment dans les domaines juridique et financier, grâce à l'exercice préalable de la Value for Money et Best Value for Money (acquise par des procédures telles que l'évaluation préalable et le dialogue compétitif) ; la présence d'une nouvelle catégorie de participants, « le bailleur de fonds qui s'engage à financer le projet sur la base d'un contrat de construction clés en main, à prix forfaitaire et à délai fixé, et qui met en place, dans une logique privée, un système d'audit et de contrôle du projet au cours de sa réalisation et de son exploitation » (Lyonnet du Moutier, 2003, p. 22) in E. Champagnac 2012.

<sup>II</sup> contrat global pour traiter en amont les problèmes d'interface entre conception, construction, et entretien-maintenance (qui pourraient déboucher sur des surcoûts ou problèmes de délais)

<sup>III</sup> Exemple in (Campagnac et Deffontaines 2013b) « le conflit et le contentieux qui ont opposé l'architecte Philippe Blandin au groupe de construction Vinci, dans le cadre du contrat de partenariat pour l'université Paris VII-Diderot (coût : 273 millions €, durée 30 ans) confié au groupement Unicité témoignent aussi des tensions entre coûts de construction et coûts d'exploitation susceptibles d'opposer les partenaires au sein d'un contrat global sous maîtrise d'ouvrage privée »

<sup>IV</sup> « Vinci, Bouygues, et Eiffage se partagent 92 % des plus gros contrats » in « Les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP », Le Monde, 24 janvier 2012

### 6.5.2. Transformation explicite des compétences de l'État : de l'État bâtisseur, à l'État client

La montée en compétence de l'acteur public, grâce à la relation « partenariale », peut être nuancée au regard la complexité de la procédure d'appel d'offres dans le cadre d'un PPP. Lors de cette procédure, le commanditaire public utilise des critères de sélections qui peuvent avoir des impacts politiques majeurs (impact sur la dette, l'emploi, l'environnement). Dès lors, la comparabilité des offres est limitée pour le commanditaire, car elle suppose une maîtrise des domaines très distincts que recouvrent les contrats globaux. Le propre des contrats des partenariats public-privé est de répondre en même temps à des logiques juridiques, comptables et financières.

De plus, ces logiques ne sont pas nécessairement celles qu'utilise la personne publique pour répondre à sa mission de service public. C'est pourquoi, la personne publique est fortement incitée, au cours de la période de mise en concurrence des candidats, de recourir à un ensemble de consultants. Or, ces groupements d'experts et conseillers peuvent être similaires à ceux

qu'associent les groupements privés<sup>402</sup> pour élaborer leur offre. Cela s'explique notamment du fait que la réponse à un appel d'offres pour les entreprises est un processus long, coûteux et où le succès n'est pas garanti par nature. On comprend ainsi que les membres de ce milieu sont appelés à capitaliser leur « investissement ». De plus, ce milieu professionnel est relativement restreint à l'échelle mondiale et les débauchages brutaux sont fréquents (*Ibid.*) avec une relative porosité entre le milieu du conseil, de l'industrie, et de la fonction publique<sup>403</sup>.

Dans le cas marocain, la création des centrales solaires a donné lieu à la création d'une agence sous statut de société anonyme (Masen) chargée d'être l'intermédiaire spécifique entre le gouvernement et les développeurs privés. Cet intermédiaire a cependant fait appel à de nombreux consultants et à l'assistance technique dans le cadre de l'aide au développement. Leur mission avait pour but précis d'assister Masen pour élaborer les cahiers des charges des appels d'offres. Par exemple dans le cas des centrales solaires, l'appel d'offres nécessite une assistance technique pour la réalisation du cahier des charges et dans le processus de sélection (assistance des bailleurs de fonds et de consultants étrangers). En termes d'implication dans l'élaboration de la politique, la banque de développement allemande GIZ et son homologue française l'AFD ont toutes deux envoyées un ou plusieurs assistants techniques directement dans les bureaux de Masen<sup>404</sup>, ceci, afin d'accompagner l'élaboration du cahier des charges de l'appel d'offres de la centrale d'Ouarzazate. De plus, l'évaluation environnementale et sociale de la centrale a été réalisée et revue conformément aux politiques et procédures de la Banque Africaine de Développement et aux politiques opérationnelles de la Banque Mondiale.

De manière similaire, dans le cadre du plan éolien intégré mis en œuvre dans ce cas par une administration (l'Office Nationale de l'Électricité et de l'Eau, O. N.E.E) des consultants et des experts privés sont pour moitié étranger. Ce qui est d'autant plus significatif c'est qu'ils sont également mobilisés pour la sélection des développeurs par la commission.

*« L'évaluation est faite par une commission interministérielle, qui donne aussi son avis sur les documents de l'appel d'offres et l'ensemble du processus. C'est vraiment très transparent, et bien sûr avec des conseillers techniques et juridiques, qui sont en fait engagés par l'ONEE, pour l'assister dans la gestion du projet, mais qui sont en fait engagés comme des conseillers de la commission. C'est-à-dire que la commission peut leur demander de faire des analyses, de faire des recherches. Ils sont généralement étrangers, mais peuvent se coupler avec des cabinets marocains. Pour le juridique, on demande les deux, un pour le droit marocain et des étrangers pour le droit des affaires. Pour le financier, c'est des banques d'affaires étrangères, mais qui peuvent aussi se*

---

<sup>402</sup> Les cabinets comme Bearing point, les consultants de l'Observatoire Méditerranéen de l'Énergie, Ernest & Young, etc.

<sup>403</sup> Voir les parcours individuels développés en partie 2.4.3 de cette thèse, par exemple celui de Christian Stoffaës André Merlin, Claude Mandil, etc.

*regrouper avec des banques marocaines. Pour la technique, c'est généralement des étrangers. » (Laabbi 2014)*

D'autre part, la personne publique pour viser l'intérêt général se base sur d'autres critères que le seul optimum basé uniquement sur les prix, notamment concernant les externalités d'un projet, son impact sur l'emploi et son admissibilité locale. Cependant, le montage en partenariat public-privé avec un financement des bailleurs de fonds ne permet pas de les prendre en considération par exemple pour la politique protectionniste sur la question de l'emploi.

*« Le financement reste tributaire des bailleurs de fonds, ce qui explique par exemple que le degré d'intégration souhaité ne puisse être intégré dans les appels d'offres. Le protectionnisme étant incompatible avec certains accords, ou avec les principes de bailleurs comme la Banque Mondiale. » HAMDOUCH Elias, 2012, Entretien Semi-directif: Masen, Chargé de mission pour le directoire. Rabat. Bureau de Masen.*

La compétence principale et sur laquelle l'acteur public peut opérer une capitalisation est donc sa capacité à négocier. L'acteur public possède donc une marge réduite notamment pour intégrer dans la relation partenariale des objectifs d'intérêt généraux spécifiques.

*« Concernant les phases Noor II et III, il y a une capitalisation du process et une amélioration des demandes contractuelles. [...] Pour les demandes contractuelles, il y a plusieurs sujets qui ont été améliorés surtout le taux d'intégration locale est augmenté à 35%, ce n'est pas une obligation, mais une fois que l'opérateur fait sa proposition cela devient contractualisé ». (Fatima Hamdouch 2015)*

Par exemple, le choix des critères de sélections peut être l'objet de conflit entre les bailleurs et le gouvernement marocain sur la question du protectionnisme. En effet, il y a un débat entre, d'une part, la volonté de « rupture avec le dumping social » dans la perspective de retombées en termes de valeur ajoutée au Maroc et d'autres parts, les exigences de libre concurrence des bailleurs. Le processus d'appel d'offres, lorsqu'il est engagé dans le cadre de l'aide au développement avec des bailleurs comme la World Banque ou la BEI, est encore plus restrictif, au nom du principe de libre concurrence dans l'appel d'offres. La marge de l'acteur public est donc d'autant plus réduite.

*« Les bailleurs de fonds internationaux sont très réticents vis-à-vis de la préférence nationale. Ils exigent que la concurrence soit la plus ouverte possible. On a beaucoup de retard dans le lancement de la deuxième et troisième phase à cause de cette clause de sourcing. Je sais que Masen a beaucoup bataillé », propos du président de l'AMISOLE<sup>405</sup> Ahmed Squalli in (L'Usine Nouvelle 2015).*

Cependant, les attentes en termes de création d'un tissu industriel sont très importantes pour les acteurs de l'administration, du gouvernement et les membres des agences publiques de l'État :

*« Nous sommes en rupture avec le dumping social » (Bakkoury 2013)*

---

<sup>405</sup> L'Association Marocaine de l'Industrie Solaire et éolienne (AMISOLE)

ou

*« sans oublier que l'ONE doit réussir l'intégration industrielle » (Baroudi 2014)*

*« Il y a des partenaires européens qui veulent s'installer ici, ils cherchent ce réseau de croissance, c'est pour ça que on co-investie dans du "made in Maroc" au sens légal du terme. C'est notre seule exigence, il faut au moins 45 % de matériaux fabriqués au Maroc. Le reste est défini par le marché. [...] Je veux sortir des grands projets, notre objectif et celui du ministère de l'Énergie c'est de démocratiser le solaire. On veut des panneaux partout exemple PV for all, pour les petits projets pour les PME, pour les entreprises marocaines ou autre en green. Mais nous avons qu'un tissu de petites PME qui ne peuvent que développer 2 MW, ils ne peuvent pas prendre de gros risques financiers. C'est pour ça qu'on a un programme soutien aux petits projets, développés par les PME installées au Maroc. Celles qui payent des taxes, des impôts. » (Ibid.)*

Les objectifs qualitatifs de création d'emplois locaux (création de filières, réalisation des tâches à forte valeur ajoutée au Maroc) ne sont donc pas formalisables, l'annonce d'exigences particulières reste hors contrat, demeurant l'unique marge de manœuvre les acteurs publics et les créations d'emplois auxquelles elles font référence ne dissent rien de la transformation réelle tant sur l'emploi dans la région d'Ouarzazate que sur le transfert de compétence en ingénierie, en financement, etc<sup>406</sup>. Par exemple, les objectifs quantitatifs formulés par les acteurs européens justifiant les politiques d'aide au développement restent peu détaillés tel que dans ce rapport du Sénat français sur l'aide au développement.

*« S'agissant de la dimension locale de l'emploi, Masen a souhaité améliorer l'employabilité de la population locale et a ainsi exigé que 70 % des emplois non qualifiés soient réservés à la population locale. La phase de construction de la centrale, qui va durer trois ans, permettra d'ores et déjà de créer entre 2 000 et 5 000 emplois » (Collin et Keller 2013)<sup>407</sup>*

Face à cette volonté de retombées économiques des projets d'énergies renouvelables sur le territoire national, il y a deux modes d'action sensiblement différentes entre l'établissement public l'Office National de l'Électricité et de l'Eau (ONEE) et l'agence Masen. Les projets éoliens, portés par l'ONEE ont intégré directement dans les critères de sélection de l'appel d'offres la question du taux d'intégration industrielle en plus du prix du kWh.

*« Le taux d'intégration industrielle, reflétant la part de l'investissement réalisé par les entreprises marocaines, devrait doubler pour atteindre 70 % contre 35 à 40 %*

---

<sup>406</sup> Entretien semi directif, Acwa Power Maroc, Inane Bouachik, Directeur responsabilité sociétale, 04/05/2015, 1 h 30, et entretien semi directif, Masen : Moroccan Agency for Solar Energy, Fatema, HAMDOUCH, Pilotage Stratégique, 28/04/2015, 1 h

<sup>407</sup> COLLIN Yvon et KELLER Fabienne, 2013, Définir l'ambition de l'APD française dans l'énergie et s'inspirer des succès marocains. N° 804 (2012-2013) de M. Yvon COLLIN et Mme Fabienne KELLER, s.l., commission des finances du Sénat.



*seulement dans les projets de production d'électricité d'origine renouvelable précédents  
», responsables de Nareva cités in (MATIN)*

A contrario, Masen, pour les appels d'offres solaires, n'a pas pour l'instant contractualisé dans ses appels d'offres le taux de contenu industriel espéré dans les centrales. Un taux de contenu local est proposé de façon volontaire par les développeurs candidats. Contrairement aux sélections faites dans le cadre des projets éoliens de l'ONEE, qui bonifie à hauteur de 15% le prix du kWh pour la meilleure offre en termes d'intégration industrielle. Paradoxalement, cette demande d'intégration a pu être niée parfois en entretien, ce qui peut révéler la difficulté à mener cette politique de manière explicite et sans frein liée à la nature du PPP :

*« Nous on n'a jamais demandé d'intégration industrielle, c'était un appel d'offres, nous on cherche le meilleur prix le bénéfice. C'est surtout initié par les développeurs qui ont cherché les opportunités locales pour améliorer leur offre commerciale » FARABI Loubna, 2014, Entretien semi-directif ONEE, Responsable du Projet éolien intégré phase II (850 MW), Casablanca, Maroc.*

Ce qui pose question, c'est donc cette marge de manœuvre restante entre les mains de l'acteur public et de l'effectivité de sa capacité de négociation. Plus particulièrement, lorsqu'au cours du contrat intervient un désaccord ou que la fourniture du service public ne se réalise pas selon les termes du contrat :

*« Notons que la renégociation du PPP visant à étendre les délais et le budget du projet n'est pas rare. Les recherches menées par l'OCDE montrent que celle-ci intervient dans près de 30% des contrats, et jusque 54% dans le secteur des transports. Ceci montre la nécessité d'une flexibilité des contrats pour prendre en compte les circonstances changeantes et imprévues, et permettre au secteur public d'avoir la possibilité de renégocier sur la même base que la partie privée. » Source : OCDE, Fostering Investment in Infrastructure, Lessons Learned from OECD Investment Policy Reviews, à paraître cité in (OCDE et ISMED 2015).*

Par exemple, le plan solaire marocain a globalement pris du retard, or s'il existe des pénalités pour le respect de coût -délais, cela ne prend pas en compte les retards éventuels lors du processus d'appel d'offres. Cependant, la complexité de la négociation contractuelle (qui dure plusieurs années) est un facteur de risque de non-respect des objectifs du projet.

Figure 45: photographie de la construction de la centrale Noor 1



Crédit photo Masen

Enfin l'un des derniers aspects de la complexité des PPP, c'est d'être un cas parfait de transfert d'une bureaucratisation privé dans les pratiques administratives au sens où les pratiques des multinationales, leur mode de financement, leur mode de gouvernance, leur critère (coût/délais) propre à la logique entrepreneuriale, le recours à des sous-traitants, etc. sont totalement importés. Les collectivités locales, les petites agences publiques comme Masen sont donc censées avoir les mêmes ressources juridiques, techniques et d'expertise financière que des multinationales habituées à créer et passer ce type de méga projet. Or, là où une multinationale peut internaliser ces compétences, l'agent public est obligé d'avoir recours à des consultants et à des experts extérieurs et n'ayant forcément pas la même vocation et responsabilité.

*« On se fait accompagner (concernant la révision de la loi 13-09) par une grosse structure européenne Tractebel en particulier, et grand cabinet juridique Guy Block, qui a révisé le code pour la Belgique. Vous voyez (en désignant une pile de documents sur son bureau et en feuilletant les premières pages pour trouver les noms du consultant) le code de la Belgique c'est un pavé, si l'on compare aux 25 pages que nous l'on a, on est des amateurs. » BAROUDI Ahmed, 2014, Entretien semi-directif: Directeur Général SIE, Rabat, Maroc, Société d'Investissement Énergétique.*

Cette complexité des contrats, des codes, des lois est perçue comme un gage d'efficacité. Or, les acteurs ne sont pas capables seuls de les rédiger (révision de la loi 13-09) ou de les appliquer (sélection des développeurs dans le plan solaire éolien). L'administration, les élus sont donc

contraints de faire appel à des « experts » étrangers et privés dans la phase de prise décision, et non plus seulement pour élaborer les différentes solutions.

Lors d'un entretien avec la responsable et ingénieure de L'ONEE, celle-ci utilisa longuement l'image de la voiture pour m'expliquer la différence entre le PPP et la passation de marché classique. Pour elle, les PPP revenaient à louer une voiture avec chauffeur, alors qu'un marché classique correspondrait à l'achat d'une voiture que l'on devrait conduire soi-même. Même si l'image évoquait pour partie la différence de coût entre l'entretien d'une voiture et le fait de louer un service adapté aux besoins ponctuels, il semble que la métaphore concerne également la question de qui « conduit ». C'est en écho aux nombreux débats sur la gouvernance, dans laquelle les PPP s'insèrent totalement, qu'ils questionnent la transformation des modes d'action de l'État. Ici, ce n'est plus l'État qui conduit seul ses politiques publiques. La transformation s'observe d'autant mieux à l'endroit de cette montée en compétence. Quelles sont les nouvelles compétences des membres des institutions publiques ? Quelles sont celles qui sont le plus valorisées et nécessaires dans ce type de contrat ?

*« Nous avons pris un projet clés en main, ce n'est pas l'ONEE qui a fait les contrats. Nous on a beaucoup de compétences techniques de suivi, de compétence d'évaluation, on a beaucoup capitalisé sur les projets de l'ONEE sur ce domaine, mais très peu de compétence en termes de management de coordination et de planification. » FARABI Loubna, 2014, Entretien semi-directif ONEE, Responsable du Projet éolien intégré phase II (850 MW), Casablanca, Maroc.*

Le manque de compétence des acteurs publics pour véritablement conduire ce type de projet d'infrastructure se ressent également comme nous l'avons vu au moment de la sélection de l'adjudicataire et de l'élaboration du cahier des charges. L'acteur public n'est pas en capacité de conduire seul ces projets. Il est entendu qu'au Maroc comme dans d'autres pays, à aucune période de l'histoire, l'État ne s'est passé intégralement de prestataires privés pour construire des infrastructures. Toutefois, qui est étonnant ici c'est la mutation qui semble s'opérer autour des compétences de l'État et donc de sa capacité à décider et mettre en œuvre ses politiques publiques.

*« Les PPP permettent au gouvernement de se concentrer sur son rôle de fournisseur de services, et non de faire fonction d'entrepreneur. Les États disposent de moyens limités, en termes financiers comme de ressources humaines, de capital politique et de capacité de gérer des priorités multiples et concurrentes. Développer des infrastructures est un processus complexe et lent qui pèse sur ces ressources. Recourir aux PPP soulage l'État de la charge de faire fonction de constructeur, et lui permet de mieux se concentrer sur ses rôles et responsabilités fondamentaux. Les PPP autorisent par exemple les gouvernements à privilégier la fourniture de prestations de santé et d'éducation, au lieu de construire les hôpitaux et les écoles. » p.29 (Ibid.).*

Le type de rhétorique utilisé dans le manuel cité ci-dessus tente d'expliquer en quoi la restriction des capacités de l'État ne serrait en réalité qu'une chance de centrer celui-ci sur ses missions « fondamentales ». Au-delà, du rôle de « pédagogue » de l'OCDE déjà évoqué plus haut,

vissant à guider les actions de l'État vers ce qui est considéré comme « réalisable », ici on remarque qu'il ne s'agit pas d'une différenciation des logiques d'intérêt public de l'État face à la logique de profit de l'entreprise (alors que cette distinction existe même chez les auteurs les plus libéraux de l'histoire par exemple dans l'économie l'Autrichienne chez Ludwig Von Mises<sup>408</sup> cité in). Au contraire, les critères managériaux ou gestionnaires des firmes doivent être intériorisés par l'État. Il s'agit dès lors, d'une mise en garde qui concerne les capacités de l'État à mettre en œuvre ces politiques. Or il s'agit d'un construit social puisque l'histoire donne à voir de nombreuses périodes où les compétences de l'État étaient largement suffisantes pour mettre en œuvre de grand projet de manière autonome, de la période colbertiste au viaduc de Millau<sup>409</sup> pour ne citer que deux exemples français. Il apparaît ici un paradoxe entre une injonction à ne surtout pas assimiler l'État à un entrepreneur et de l'autre, comme nous l'avons largement développé, la présentation de la supériorité de la rationalité de l'investisseur privé dans le socle de l'argumentaire des acteurs étrangers pour les énergies renouvelables au Maroc.

### **6.5.3. L'effectivité du contrat global pour traiter en amont les problèmes d'interface,**

Le second résultat supposé acquis ex ante dans le modèle de PPP est la capacité d'un contrat global à traiter en amont les problèmes d'interface. En effet, le principe consiste à avoir un seul interlocuteur, dans notre cas, c'est Acwa Power qui serait chargé de régler les problèmes d'interfaces entre l'ensemble des intervenants au projet, ce qui pourrait déboucher sur des surcoûts ou problèmes de délais entre la conception, la construction et l'entretien-maintenance.

Cependant, nous observons que le contrat global ne signifie pas systématiquement une intégration de toutes les filières autour d'un objectif unique. Par exemple la séparation des contrats est la règle dans le montage retenu du partenariat public-privé, y compris entre filiales du même groupe. En effet, plusieurs causes de retard dans le projet ne peuvent être neutralisées par les avantages du contrat global. Dans le cas du plan éolien intégré, les problèmes liés au foncier, ont retardé de deux ans la construction de la centrale de TAZA par EDF EN MAROC.

---

<sup>408</sup> Cité in (Hibou et Dardot 2015) Hibou Béatrice et Dardot Pierre, 2015, Cinquième séance du séminaire Politiques des Sciences « Bureaucratiser la politique, repolitiser la chose publique », EHESS.

<sup>409</sup> L'histoire du viaduc de Millau est exemplaire car elle donne lieu à la rupture de cette ligne politique. En effet, le projet avait été entièrement bouclé en interne par la Direction Générale de l'Équipement entre 1988 et 2000 environ (13 ans d'études pour prédéfinition, choix du tracé, conception de l'ouvrage etc.) avec tout de même un concours pour désigner l'architecte. Puis ce sont les réticences de l'Etat à engager la dépense qui ont poussé à choisir la délégation de travaux public et la concession comme régime juridique, au terme d'un débat houleux et d'un arbitrage au sein du gouvernement. Le financement de la réalisation et de l'exploitation de l'ouvrage sont à la charge du concessionnaire, les revenus du péage le rémunèrent et permettent d'arriver à l'équilibre comptable de l'opération. C'est la première opération d'aménagement du territoire de cette importance à être concédée au privé en France. De plus, les hasards du calendrier ont voulu que ce contrat de concession soit le premier passé sous le régime de la loi du 5 novembre 2001, première transposition du droit européen de la concurrence en droit français et véritable changement de paradigme pour les praticiens.

*« Sur Taza (projet de centrale éolienne de 150 MW), l'ONEE reste propriétaire du terrain et nous transfère à travers un contrat les droits réels pour pouvoir émettre des hypothèques le temps de la durée du contrat d'achat. C'est un schéma classique, après le problème de ce schéma et du foncier plus généralement au Maroc, c'est que l'ONEE ne veut plus faire d'expropriation, donc on a eu des difficultés sur d'autres projets d'énergies conventionnelles. Mais l'enregistrement des titres de propriété, c'est un vrai cauchemar. Taza a un an de retard à cause de ça. C'est compliqué, le droit coutumier. Tous les projets ont pris du retard au Maroc à cause de ça. » ROBERT Sébastien, 2014, Entretien Semi-directif EDF EN MAROC, directeur, Casablanca, Maroc.*

Nous notons également des reports dans le processus d'appel d'offres de la centrale Ouarzazate lié à la complexité de la négociation de ce contrat global, comme l'explique Mustapha Bakkoury (le président du Directoire de Masen), à propos des reports successifs de l'annonce de l'adjudicataire de la première centrale solaire.

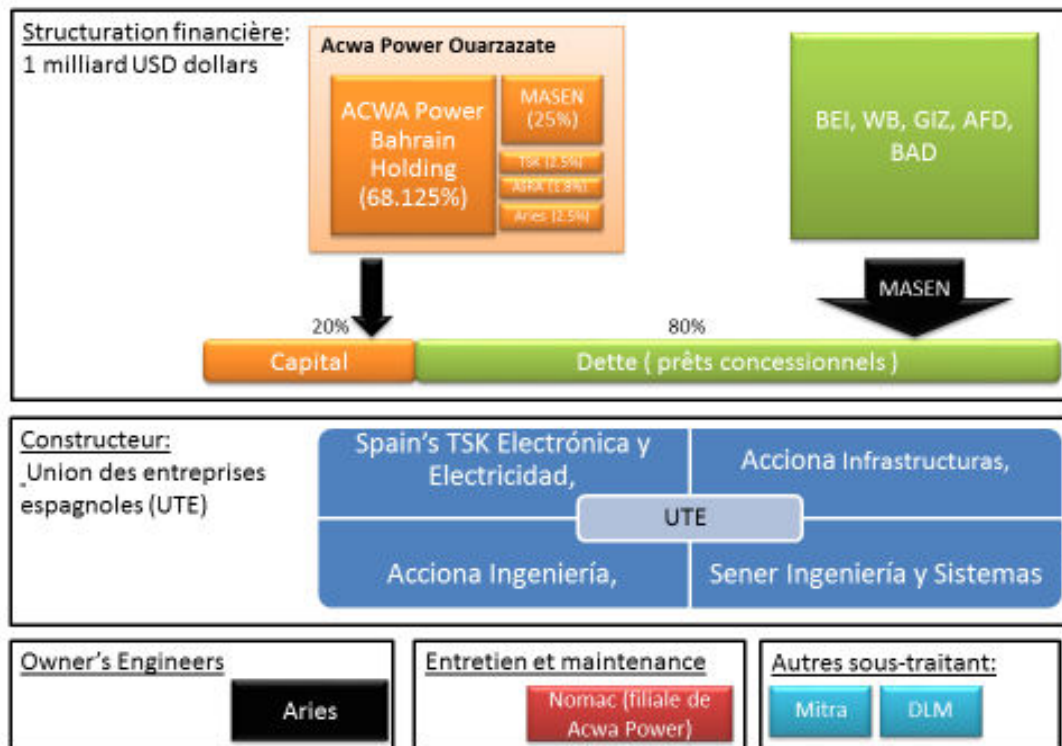
*« Ce qui nous importe aujourd'hui est de nous donner toutes les conditions pour que lorsque nous le déclarerons, nous allons agir ! Nous n'allons pas annoncer et par la suite négocier certains détails qui, parfois, prennent beaucoup de temps. » Bakkoury cité in (Finance News 2012)*

Enfin, dans notre cas d'étude, Acwa Power a signé un contrat avec un consortium de sociétés espagnoles l'UTE. Ce consortium est chargé de la conception et la construction de la centrale. L'ingénierie est réalisée par ARIES et la maintenance par une filiale d'Acwa Power NOMAC. Le schéma ci-dessous permet de voir le maintien de la séparation des logiques métiers, nous constatons que l'exploitation reste dissociée des services de conception, ou de financement. L'hétérogénéité des logiques d'acteurs notamment autour du dilemme coût d'investissement/coût d'exploitation, ne peut être considérée comme neutralisée par l'effet contrat global du modèle PPP. La plupart des sous-traitants sur la partie technologie solaire sont des entreprises de pays différents. Parmi les parties les plus importantes, la turbine est apportée par le groupe allemand Siemens et les 530 000 miroirs sont réalisés par l'allemand Flabeg<sup>410</sup>.

Graphique 1 : Séparation des logiques métiers, centrale d'Ouarzazate Noor I

---

<sup>410</sup> Cette entreprise est devenue en 2013, une filiale du développeur saoudien Acwa Power, au moment des préqualifications pour les phases II et III de la centrale d'Ouarzazate.



(Gerin-Jean 2015)

Nous pouvons en conclure que le maintien de la séparation des logiques métiers, la faible association de l'exploitation et des services à la conception, l'hétérogénéité des logiques d'acteurs notamment autour du dilemme coût d'investissement/coût d'exploitation, ne semble pas garantir la neutralisation des problèmes d'interface. Nous considérons au contraire qu'en raison de ces cloisonnements, l'atteinte complète de la troisième promesse de la micro-économie au modèle des PPP est improbable, c'est-à-dire une meilleure gestion des risques par la gouvernance du projet par les acteurs financiers.

#### 6.5.4. Meilleure gestion des risques par la gouvernance du projet par les acteurs financiers.

Puisqu'il s'agit d'un PPP, l'allocation des risques entre les acteurs privés et publics pour les centrales solaires marocaines est censée être répartie de manière optimum. Cependant, le lien positif entre la financiarisation et la gestion des risques fait l'objet de débats. Puisque la vocation des acteurs financiers à maximiser les taux de profit est corrélée à leur gestion des risques, si la crise économique et financière récente démontre que les acteurs financiers parviennent à maximiser leurs profits, de nombreux auteurs (Fimbel et Karyotis 2012; Chiapello 2017; Campbell 2017; Deffontaines 2013; Krippner 2005; Paciello et Moisseron; Clévenot 2007; Stiglitz 2010) montrent que leur gestion fait peser les risques (environnementaux, sanitaires) sur l'ensemble de la société. À ce propos Joseph Stiglitz écrit : « Les professionnels des marchés financiers étaient amplement rémunérés, mais ils avaient pris

des risques si exceptionnels que, pour l'économie dans son ensemble, ils avaient inventé le risque sans rémunération » (*Ibid.*)

Dans notre cas, on remarque que le promoteur privé porte les risques de construction et d'exploitation, tandis que le Gouvernement du Maroc porte le risque du marché de l'électricité (risque de revenu), la Masen agissant à la fois en tant qu'investisseuse sur fonds propres et acheteur d'électricité. Cependant, cette répartition ne semble pas correspondre tout à fait au modèle des PPP tels qu'il est prôné et argumenté dans la littérature grise. Par exemple, cette promesse sur la meilleure gestion des risques est un des arguments clés des promoteurs du modèle, notamment dans les travaux de la FEMIP.

*“Many PPPs use the technique of ‘project finance’. In this model, lenders take project risk and rely principally on the cash flows generated by the project for the repayment of loans [...] PPPs can provide a cost-effective means of delivering infrastructure projects, with appropriate risk transfer for the benefit of the public sector.” (FEMIP 2011)*

Ou encore dans les recommandations de l'OCDE, ce qui est intéressant dans cet extrait c'est de voir comment les auteurs du manuel mêlent arguments en faveur des caractéristiques propres aux PPP et explication d'ordre générale sur la gestion contractuelle des risques :

*« Les PPP répartissent les risques entre les parties les plus susceptibles de les réguler ou de les atténuer. L'un des principes aux avantages des PPP est qu'ils transfèrent certains risques sur la contrepartie du secteur privé. Des contrats de construction à prix et délai déterminés impliquent que l'autorité publique ne porte pas le risque de coûts de construction additionnels ou de coûts financiers liés aux dépassements des délais. [...] Toute relation contractuelle est fondamentalement une méthode pour répartir les risques entre les parties contractantes. Un principe clé d'un PPP concluant est qu'un risque doit être supporté par la partie la mieux à même de le gérer ou de l'atténuer – c'est-à-dire celle qui a l'influence la plus grande sur la probabilité qu'il se produise, ou lorsqu'il se produit, la plus grande capacité d'atténuer ses conséquences au coût le plus bas (OCDE, 2008). Les risques peuvent être endogènes (internes) ou exogènes (externes). Les premiers peuvent être contrôlés ; c'est donc leur répartition qui est l'enjeu des PPP. Des problèmes peuvent naître lorsque le gouvernement demande à la partie privée de supporter un risque exogène. Du fait de la nature même de ce risque, le gouvernement n'obtiendra pas qu'il soit mieux pris en charge par le partenaire privé, lequel doit obtenir une prime s'il le fait (OCDE, 2008). Certaines allocations des risques apparaissent aller de soi : l'allocation du risque de construction à l'entrepreneur, par exemple, puisque c'est lui qui va la prendre en charge, tandis que le risque associé à un changement de législation doit revenir à l'État qui en sera l'auteur probable. D'autres arbitrages sont moins évidents. » (OCDE et ISMED 2015)*

En effet, la répartition des risques, notamment les risques jugés peser sur l'entrepreneur privé sont moins évidents à transférer qu'il n'y paraît. Par exemple, la possibilité de cession des titres détenus par les investisseurs, industriels ou financiers, dans les sociétés de projet, contribue à

un éloignement de la responsabilité des investisseurs et prêteurs initiaux (qui ont participé au montage et à l'évaluation des risques, et possèdent donc la connaissance de chaque projet) et de la gestion à long terme des PPP. En effet, l'objectif des investisseurs, même publics, est la revente des actifs dans les sociétés de projet des infrastructures lorsque le « risque projet » est amorti, soit environ 2 à 5 ans, selon les acteurs<sup>411</sup> du secteur.

Ainsi la garantie d'amélioration de la prise en charge des risques par la relation contractuelle n'est pas si évidente à observer dans les premiers contrats de centrales solaires. Nous avons déjà vu que la structuration financière de la dette soit près de 80% du projet est prise en charge par les banques de développement par l'intermédiaire de Masen. Ce qui diffère de la théorie des acteurs membres des institutions publiques qui perçoivent les grands groupes comme capables d'endosser une grande partie voire la totalité des risques du projet :

*« D'après mon expérience se sont [les PPP] des opérations de transfert de risque beaucoup plus structurée. C'est juste là à un moment donné c'était le risque banque, le risque sol, maintenant c'est l'autre qui prend tous les risques. » FARABI Loubna, 2014, Entretien semi-directif ONEE, Responsable du Projet éolien intégré phase II (850 MW), Casablanca, Maroc.*

La capacité des groupes internationaux à gérer les risques financiers du projet explique l'absence d'entreprise marocaine dans les grands appels d'offres qui ne présentent pas cette capacité (hormis Nareva la holding royale). Cependant, comme nous l'avons vu dans le cas des centrales solaires marocaines, la répartition des risques n'est pas identique à celle présentée par les « pédagogues » du modèle PPP. Il est notable que, hormis le risque de construction, les risques soient pris en charge par le secteur public :

- A) le risque foncier (crucial au Maroc en raison de nombreux conflits avec le droit coutumier),
- B) le risque financier pour la dette (80% de la dette est apportée par les banques de développement et structurée par l'agence Masen) et une partie du fond propre (25% du capital est apporté par Masen),
- C) les risques liés au marché et au rachat de l'électricité, son transport et à sa distribution (l'électricité est rachetée entièrement par Masen qui prend en charge la différence avec le prix du marché, puis le transport et la distribution est assuré par l'ONEE)
- D) et pour finir les projets de centrale solaire et de parc éolien bénéficient tous de la garantie de l'État marocain.

Il convient donc de prendre les arguments sur la répartition optimum dans les PPP avec un peu de recul et surtout d'observer contrat par contrat les conditions dans lesquelles cette répartition est effectuée.

---

<sup>411</sup> Rdv CDC Pierre Ducret. 2013. Note observation participante-Délégation Interministérielle à la Méditerranée 2013/2014.



### 6.5.5. La concurrence dans les PPP : le combat des titans

Je propose d'étudier le quatrième résultat attendu des modèles PPP soit la mise en concurrence de solutions complexes (technique, financière, contractuelle). Cet extrait d'interview expose l'un des points critiques du modèle PPP : la tension entre concurrence et développement local. Alors que le programme marocain fonde une grande partie de sa légitimité sur le paradigme de la compétitivité et de la transparence.

*« Le Maroc semble opter pour des mégaprojets, il y a peu de place pour les petits ?*

*M. Bakkoury : Pour ces projets dont on parle, il y a une capillarité importante de sous-traitants, il y a un écosystème. Par ailleurs, il y aura aussi beaucoup de projets de taille moyenne qui vont être lancés. Il faut aussi affiner. Les gros projets continueront, car il ne faut pas l'oublier ils fédèrent beaucoup de petits acteurs. Ce sera le cas de Boujdour qui va accueillir des projets de taille moyenne. Les projets de bouts de ligne seront aussi très nombreux. Ces projets sont déjà planifiés pour 2020. Ils seront accompagnés d'appels d'offres.*

*Les industriels marocains se plaignent : le sourcing local serait insuffisant dans vos projets...*

*M. Bakkoury : Écoutez. Il y aura toujours des accès au sourcing, mais sous condition de compétitivité. Il s'agit-là aussi de penser au jour d'après. Il faut être compétitif et si on l'est on peut exporter et si l'on ne l'est pas, on ne peut pas subventionner des projets qui ne le sont pas. » Rouaud Pierre Olivier, 2016, « “Comment le Maroc va développer 12GW en renouvelables d'ici à 2030”, selon Mustapha Bakkoury, président de Masen - L'Usine Maroc », usinenouvelle.com/, 25 octobre 2016.*

Des auteurs comme Gerry Deffontaines montrent que les appels d'offres dans les PPP entraînent un coût proposé en situation d'incertitude (Campagnac et Deffontaines 2013). L'argument principal de ces auteurs est que les partenariats public-privé sont par nature structurellement éloignés des conditions de la concurrence pure et parfaite. La concurrence est mise en place avant tout sur des propositions de solutions contractuelles proposées par les consortiums rivaux. Même si celles-ci sont porteuses de solutions techniques et de financement, elles sont tout autant des propositions de mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire de mécanisme de contrôle des rapports entre les acteurs du projet via un ensemble de « formalités<sup>412</sup> » arrêté par le groupe industriel de tête. Ainsi, la procédure concurrentielle par contrats globaux peut être considérée comme réduisant mécaniquement la concurrence<sup>413</sup> par rapport à des appels d'offres organisés de manière séparée par lots. En d'autres termes, les appels d'offres sans contrat global

---

<sup>412</sup> Normes, règles, protocoles, indicateurs consistants à catégoriser, abstraire, coder, homogénéiser une réalité sociale à des fins de contrôle. (Pierru 2013a) (Ibid.)

<sup>413</sup> « Vinci, Bouygues, et Eiffage se partagent 92 % des plus gros contrats » in « Les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP », Le Monde, 24 janvier 2012.

permettraient une mise en concurrence plus intense du fait des concours d'architecture, des allotissements des gros œuvres et des travaux, des contrats d'exploitation de courte durée (plus facilement renégociable), ainsi qu'une mise en concurrence des banques pour le prêt. Il résulterait sur cet aspect du modèle des partenariats public-privé un caractère structurellement oligopolistique. Selon I. Wallerstein la « rivalité intercapitaliste » participe au fait que tous les entrepreneurs capitalistes ne réussissent pas à accumuler du capital, car si c'était le cas, chacun ne pourrait accumuler qu'un minuscule capital. Si l'on admet que l'État marocain organise et régule fortement les conditions de succès dans le secteur de l'énergie, on peut supposer également que la structure qui ressort des choix de politique publique n'est pas le fait du hasard (il ne s'agit pas d'un complot néolibéral pour autant), mais d'un choix politique majeur.

Dans notre étude de cas, le chef de file du consortium qui a remporté les trois appels d'offres pour un montant total de plus de trois milliards d'euros n'avait aucune expérience dans le développement d'énergie renouvelable. Cependant, Acwa Power, comme nous l'avons vu précédemment, est un groupe international ayant une capacité de proposition de solutions contractuelles et notamment de mécanisme de gouvernance et de financement. Ce grand groupe, Acwa Power est possédé par huit conglomérats saoudiens<sup>414</sup>, et le financement de certains est directement lié<sup>415</sup> à l'État saoudien. En définitive, c'est sur la capacité à apporter un capital à faible taux et pour ses compétences de structuration financière que le groupe Acwa Power a réussi à montrer son avantage concurrentiel et non sur la proposition technique ou d'intégration industrielle.

De plus la thèse Wallerstein montre que les *process* de productions centrales sont essentiellement ce qui sont contrôlés par des quasi-monopoles. Ce qui semble se vérifier dans le cas des centrales solaires marocaines. Par opposition, les *process* périphériques sont ceux qui sont vraiment concurrentiels. Les produits concurrentiels se trouvant dans une situation de faiblesse face aux produits des quasi-monopoles. Le flux permanent de produits périphériques vers les producteurs de produits centraux instaure un échange inégal. Cette interprétation ne suffit évidemment pas à expliquer pourquoi la notion de concurrence est si présente dans les argumentaires pour les PPP, alors qu'elle se révèle aussi peu effective. Elle offre cependant des pistes de réflexion sur la dynamique que les PPP marocains semblent dessiner et sur le degré de concentration de pouvoir qu'elle donne à voir.

---

<sup>414</sup> Actionnaire de Acwa Power : Arabian Company for Water & Power Development (ACWA Holding), MADA Group for Industrial & Commercial Investment, Sanabil Direct Investments Company, Saudi Public Pension Agency, International Finance Corporation, Al Mutlaq Group Company, Omar Kassem Alesayi Marketing Company, Badad International company for Trading and Contracting, Future Industrial Investments Company, Al-Toukhi Commercial Group Company

<sup>415</sup> Sanabil Direct Investments Company (détenue par le Fonds d'investissement public saoudien), l'Agence publique Saudi Public Pensions Agency et l'International Finance Corporation, la banque commerciale membre du Groupe de la Banque mondiale

## 6.6. L'avenir des PPP : La financiarisation des objectifs politiques.

---

Dans le début du chapitre, nous avons vu comment la mise en œuvre des PPP au Maroc pouvait remettre en cause l'apparente cohésion des arguments en faveur de cet instrument politique. En effet, les principes théoriques qui sous-tendent les « bonnes pratiques » des PPP, soulèvent plusieurs questions comme nous l'avons montré sur la perte de compétence de l'acteur public, la prise en compte des risques budgétaires, la relation ambiguë entre PPP et dette publique ou encore entre appels d'offres concurrentiels et politique protectionniste pour l'emploi. Dans cette partie, je propose de poursuivre l'étude de l'impact de l'instrument PPP sur la transformation de l'action publique au Maroc. Ceci à travers un enjeu délicat à observer et sortant tout juste du stade embryonnaire au moment où je termine cette thèse : la financiarisation<sup>416</sup> de l'action publique via les PPP.

« À côté d'autres caractéristiques importantes, les PPP ont pour propriété de faire appel à des (pré) financements privés, tant dans l'objectif de mettre à disposition rapidement des fonds abondants que d'organiser des mécanismes de gouvernance adaptés des projets. » (*Deffontaines 2013*)

La nouveauté dans les PPP réside dans l'origine du financement et dans ces fameux « mécanismes de gouvernement ». Il s'agit d'un financement par projet et non plus par organisation comme dans les financements classiques des projets publics<sup>417</sup>. Dans ce dernier cas, il n'y a pas d'intervention du prêteur sur la structuration du projet. L'autre caractéristique de différenciation de l'emprunt « classique » et sur projet des PPP réside dans le coût de celui-ci. Nous ne trancherons pas ici le débat de certains théoriciens notamment rattachés aux sciences de gestion et les multiples positions critiques sur le surcoût de l'endettement privé<sup>418</sup>.

Il s'agit plutôt de faire l'examen des liens entre le processus de financiarisation et les PPP. Entendu que la financiarisation est un processus de transformation de l'ensemble des activités économiques en actifs financiers cotables et échangeables. Dans ce sens, la titrisation peut être

---

<sup>416</sup> Financiarisation telle que traitée dans les travaux de (Baud et Chiapello 2015) et (Krippner 2005) comme accroissement du rôle des marchés financiers et de ses acteurs dans l'économie, mais surtout l'imposition d'indicateurs et d'objectifs qui servent leurs intérêts.

<sup>417</sup> « Les acteurs bancaires et les marchés ont toujours été présents dans le financement des projets public (la fiscalité suffisant rarement à couvrir les "bosses budgétaires" liées aux dépenses de construction des projets d'équipement), mais de manière indirecte, par l'intermédiaire de la dette bancaire ou obligataire des États, des collectivités, et des établissements publics. Toutefois ce financement est indifférencié : il concerne l'entièreté des engagements de l'entité publique, et se fait aux conditions de financement propres à cette entité. » p230

<sup>418</sup> Ces critiques issues de la presse, les rapports de la Cour des Comptes du Royaume-Uni et du Sénat français, sur le surcoût du financement par le privé : ils mettent en avant la diversification des risques, les bénéfices théoriques liés aux PPP et la baisse des coûts de financement liés aux montages. Par exemple Marty, F., Voisin, A. (2006c) : « L'évolution des montages financiers des PFI britanniques : la montée des risques » in *Revue Française de Finances publiques*, n°94, pp.1-14 ; Marty, F., Voisin, A. (2007c) : « Finances publiques et investissements privés »

considérée comme l'essence même de la financiarisation et par conséquent le vecteur technique d'une profonde mutation économique et sociale.

Afin de bien saisir ce que les acteurs entendent par « financement privé », rappelons brièvement le principe du financement des PPP : il s'agit en définitive du préfinancement d'une partie des coûts de construction et d'exploitation d'un projet. Ce préfinancement est l'objet d'un remboursement échelonné sur de longues périodes (10 à 50 ans). Ces loyers acquittés par l'État et/ou les usagers constituent la principale source de revenu de l'entreprise privée. Le coût de ces liquidités sera adapté aux caractéristiques du projet. Ce qui nous intéresse ici c'est qu'à l'inverse d'un financement classique calculé sur la qualité de crédit propre à l'organisme public, le coût complet d'un financement sur projet est composé de la moyenne de ces composantes « *pricées* » selon le coût de la liquidité sur les marchés financiers<sup>419</sup> et de la prime de risque du projet.

On peut supposer que l'importante mobilisation dans le cadre du PSM a contribué au chiffrage du volet renouvelable de la politique énergétique, par exemple à travers les rapports sur le PSM de l'inspection des finances français ou le rapport de la DLR allemande<sup>420</sup>, ou encore les nombreuses publications de la fondation DESERTEC et de son consortium industriel DII. Cependant ces productions, bien que concomitantes avec la préparation des appels d'offres de centrale, ne permettent pas de savoir précisément comment ont été évaluées (ou « *pricées* » selon les termes des acteurs) les coûts des PPP. Mon observation à Masen s'est déroulée au moment où l'agence recevait les réponses (technique et financière) à l'appel d'offres de la première centrale. Comme je le développe au chapitre V, le rôle des bailleurs de fonds (à travers les assistants techniques des banques de développement) était particulièrement incontournable à cette phase du processus. Par ailleurs, les compétences sur le montage financier ont pu être trouvées auprès de consultants externes, mais également en interne. Au moment de mon observation, les quatre plus hauts responsables de Masen sont tous diplômés et ont effectué leur précédente expérience professionnelle dans la finance : à commencer par le directeur M. Bakkoury qui était à la tête la Caisse de Dépôt et de Gestion avec un diplôme en banque et finances ; Obaid Amrane lui aussi possède une double formation en ingénierie et en finances, dans le secteur privé en tant que Directeur général de la filiale marocaine du Groupe Banque populaire -Caisse d'Épargne et comme ancien Inspecteur des Finances, du Ministère de l'Économie et des Finances d'abord comme puis à la Direction du Trésor. Dayae Oudghiri est une ancienne analyste financière à la Société Générale à la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), elle est diplômée en Banque et Finance de Reims Management School, et de l'Université Northwestern de Chicago et enfin, Nabil Saimi, a été analyste de risque financier et est docteur en économie en finance quantitative de McGill/HEC-Montreal. Si d'autres facteurs peuvent expliquer le recrutement des dirigeants de Masen (par exemple la présidence du PAM par M. Bakkoury), on peut néanmoins déduire que cette homogénéité de culture professionnelle est un excellent terreau au processus de financiarisation dans le secteur des

---

<sup>419</sup> Le taux du moment de refinancement interbancaire LIBOR ou EURIBOR

<sup>420</sup> Centre allemand de recherche aérospatiale (DLR)

énergies renouvelables telles que nous allons le voir en détail. Tout d'abord, je propose de revenir sur la place « évidente » de la finance chez les acteurs financiers, puis je montrerais comment celle-ci s'insère également dans la pratique des acteurs non financiers.

### 6.6.1. La logique financière des acteurs financiers...

La société d'investissement énergétique (SIE) est l'un des 4 actionnaires de l'agence Masen. Elle est par nature l'institution publique la plus à même à connaître ce phénomène de financiarisation. Cette institution est importante pour comprendre la dynamique dans le secteur des énergies renouvelables marocain. D'une part, sa création et sa participation dans Masen est déterminée par l'intervention d'acteur étranger. En effet le capital de la SIE provient du Fonds de développement énergétique. Ce fonds est financé par l'Arabie saoudite, les Émirats arabes et le fonds Hassan II. Le capital de 1 milliard d'euros du fonds de développement a été rapidement « surconsommé », aussi pour pouvoir continuer à faire de nouveaux projets, la SIE a choisi de financiariser son budget, c'est-à-dire qu'elle met en place des mécanismes financiers pour accroître sa capacité d'investissement.

*« L'autre moitié était destinée à l'investissement, via la SIE. Le capital de la SIE est extensible à 5 milliards de dollars. Or le fonds de développement énergétique a été surconsommé, ce qui fait que la capacité d'extension de notre capital est inférieure, on a un milliard, via le FDE en tout cas, on ne pourra pas aller à plus de deux milliards. Ça nous met dans l'obligation de mettre en place des mécanismes d'audits financiers. Nous adressons les secteurs importants, c'est la raison pour laquelle la SIE a besoin de partenaires financiers, pour co-investir avec eux. C'est l'idée de mettre en place de fond d'investissement dans laquelle la SIE met des tickets, mais cohérent avec les règles et les objectifs de la SIE. » (Baroudi 2014)*

Ce qui est important, dans la référence à ces mécanismes de financiarisation dans cet extrait, c'est qu'ils sont présentés comme purement techniques, au service d'objectifs politiques supérieurs. Ainsi l'on peut aussi comprendre que les objectifs politiques peuvent être financiarisés sans que ce choix de mode d'action soit perçu comme politique. Or depuis la crise financière de 2008, bien que la critique de la finance se fait de plus en plus virulente, la remise en cause de la dimension politique de ces instruments ne s'opère pas auprès des acteurs que j'observe dans mon sujet.

*« C'est l'idée de mettre en place des fonds d'investissement dans laquelle la SIE met des tickets, mais cohérente avec les règles et les objectifs de la SIE. Aligné avec les priorités, les objectifs, de la stratégie nationale. La SIE encore une fois ce n'est qu'un outil. Et là nous sommes en discussion avec un certain nombre de partenaires pour formaliser ce genre d'outils. Par exemple avec le fond énergie renouvelable lancé il y a deux ans, dont j'ai confié la gestion à B. de Rothschild, via un appel d'offres international. C'est un*

*fond où la SIE met 200 millions de dirhams pour lever 2 milliards de dirhams. L'allocation de ce fond s'est adressée en priorité vers l'éolien, pour financer l'éolien au Maroc, à 80% et à 20% des autres projets d'énergies renouvelables. Il y a eu de grosses difficultés, car la focalisation du premier milliard au Maroc a fait perdre deux ans, car le marché de l'equity au Maroc est malade. Nous nous sommes ouverts à l'international, notamment en permettant d'entrer dans le fond par le Luxembourg pour rassurer les investisseurs, par loi du Luxembourg. Au Maroc nous sommes en train de faire la même chose qu'au Luxembourg, le Maroc est en discussion pour une convention avec la CFCC, c'est l'autorité de régulation du Luxembourg pour mettre en place au Maroc, les mêmes réglementations, les mêmes protections financières. C'est piloté par le ministère des Finances, donc le trésor. Ils sont en train de mettre toutes les dispositions réglementaires pour les investisseurs. D'ailleurs la CFCC, accompagne le ministère des Finances, ça se fait en partenariat. » (Ibid.)*

Je voudrais mettre deux points en avant sur la place de la financiarisation dans l'action des acteurs publics « financiers ». Tout d'abord, ce processus prend une forme bien précise. C'est-à-dire que cette financiarisation s'effectue en droite ligne avec certains modèles, ici européens, plus précisément ceux du « paradis fiscal <sup>421</sup> » le Luxembourg. D'autre part, l'action de ces acteurs est perçue comme « technique » et non politique à l'image des dynamiques déjà décrite dans la première partie de la thèse à propos de la « gouvernance » et de l'implication des « experts » et des autres parties prenantes dans les relations euro-méditerranéennes. L'importation de mécanismes financiers, des normes et des logiques ne s'opère pas uniquement de la sphère financière à la sphère publique, mais également d'un pays à l'autre. Le Luxembourg est pris ici pour modèle dans le cadre d'une convergence des normes et donc des objectifs politiques : sécuriser et attirer les investisseurs financiers.

## **6.6.2. La logique financière chez les acteurs non financiers : Le poids du capital dans l'énergie renouvelable**

### ***1.1.1.20 Quand la petite « start-up » publique devient une super structure et émet des « greens bonds ».***

La Masen au moment de la COP 22 qui s'est tenu à Marrakech en 2016, est devenue dans le même temps un acteur pionnier dans la finance au Maroc. L'agence pour les énergies renouvelables a procédé à la première émission obligataire verte (*Green Bond*) au Maroc. Les fonds levés contribueront au financement des projets de centrales solaires de Noor Laayoune, Noor Boujdour et Noor Ouarzazate IV. Cette émission, d'un montant de 1 150 millions de

---

<sup>421</sup> CHAVAGNEUX Christian et PALAN Ronen, 2017, « III. Des paradis fiscaux, pour quoi faire ? », Repères, 10 février 2017, p. 47-74.

dirhams (106 millions €), a été réalisée par le biais d'un placement privé suite à l'autorisation par l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux, souscrit auprès des investisseurs suivants : Al Barid Bank, Attijariwafa Bank, la Caisse Marocaine des Retraites et La Société Centrale de Réassurance. Ce premier Green Bond marocain bénéficie de la garantie de l'État<sup>422</sup>. Cette garantie a pour but de permettre à Masen d'améliorer le coût de financement avec une prime de risque de 10 points de base<sup>423</sup>. Afin de comprendre comment ce type d'instrument a émergé au Maroc et surtout pourquoi cela est lié aux énergies renouvelables et à Masen, il faut regarder de plus près l'organisation de la COP 22 au Maroc. La COP 22 est précédée de quelques jours par la *climate day finance* organisée par la Casablanca Finance City. Cette réunion rassemble les principaux acteurs de la finance (investisseurs, banques et assurances) ainsi que des décideurs politiques. Son objectif est de promouvoir les mécanismes de la finance. On observe que le même style de rencontre s'est tenue à Paris nommée la « Paris Europlace » quelques jours avant la COP 21 Française. Les mêmes acteurs y intervenaient tels que Gérard Mestrallet (engie), JP Morgan, AXA, mais aussi la Banque Africaine de développement (BAD), la Banque Européenne d'Investissement (BEI), International Development Finance Club (IDFC), United Nations Principles for Responsible Investment (UNPRI) ainsi que les banques marocaines, la fédération des assurances et la CGEM<sup>424</sup>.

Ce rapprochement entre les deux événements est expliqué par les organisateurs par l'objectif de « *transformer l'ambition en action* »<sup>425</sup> et comme le moyen de « financer le climat » :

« À l'approche de la COP22 Marrakech, le « Climate Finance Day ambitionne de proposer des solutions concrètes à des problèmes urgents pour le financement de l'agenda climatique mondial. »<sup>426</sup>

Cependant, pour les ONG écologistes cela relèverait davantage de la prise en otage<sup>427</sup> de l'agenda politique : « *au niveau global comme au niveau africain, ce sont les banques et les entreprises qui capturent le débat sur le changement climatique* »<sup>428</sup>.

Alors que Paris souhaite profiter du Brexit pour devenir la nouvelle place européenne de la finance, on observe que les ambitions marocaines au moment de la COP sont du même ordre.

---

<sup>422</sup> 2016, Masen émet la première émission obligataire verte, <http://www.marocainspartout.com/Masen-emet-premiere-emission-obligataire-verte/> , 7 novembre 2016, consulté le 26 mai 2017.

<sup>423</sup> Ce taux rémunère l'investisseur à hauteur du risque encouru, ce taux est considéré par les acteurs (SIE, MASEN) comme relativement bas pour ce type de projet d'infrastructure.

<sup>424</sup> 2016, *Climate Finance Day - ENGIE*, <http://www.engie.com/breves/climate-finance-day-economie-verte/> , 2016, consulté le 26 mai 2017.

<sup>425</sup> CASABLANCA FINANCE CITY, *Climate Finance Day – 4 Novembre 2016 – Hyatt Regency Casablanca*, <http://climatefinanceday2016.com/?lang=fr>, consulté le 26 mai 2017.

<sup>426</sup> 2016, *COP22-Finances: 3e Climate Finance Day à Casablanca le 4 novembre*, <https://Int.ma/cop22-finances-3e-climate-finance-day-a-casablanca-le-4-novembre/> , 14 octobre 2016, consulté le 26 mai 2017.

<sup>427</sup> *Hold-up sur le climat : comment le système alimentaire est responsable du changement climatique et ce que nous pouvons faire*, Grain, CETIM, 2016.

<sup>428</sup> *ATTAC/CADTM Maroc, 2016, COP22 à Marrakech : Le royaume du business*, <http://www.cadtm.org/COP22-a-Marrakech-Le-royaume-du>, octobre 2016, consulté le 26 mai 2017.

Bien sûr, cette ambition n'est pas née avec la dernière COP, en 2014 déjà en entretien<sup>429</sup> la directrice de Casablanca Finance City détaillait comment Casablanca avait pour ambition de devenir la « city de l'Afrique » et de faire du Maroc une porte vers l'Afrique pour les investisseurs. Pour cela, selon la directrice, la réglementation marocaine devait converger avec les réglementations des pays les plus sécurisants et attractifs pour l'investissement (voir plus haut comme cela s'est opéré à travers la SIE).

Cette émission s'inscrit donc dans un contexte global, où le Maroc cherche à développer son marché financier afin de répondre aux besoins pour le financement du déficit commercial et de la facture énergétique. Ainsi, le marché financier, les capitaux étrangers en investissements directs étrangers (IDE), ou en investissements de portefeuille (IP) ainsi que les flux d'investissement des diasporas sont perçus comme les principaux moyens pour augmenter les ressources du pays. À cette fin, l'État cherche à crédibiliser le marché financier marocain notamment à travers cette annonce d'émission lorsque l'attention mondiale était portée sur la COP 22 Marocaine.

L'extrait d'article de presse ci-dessous résume les ambitions prêtées à ces deux émissions obligataires :

*« Casablanca s'impose peu à peu également comme la capitale financière de l'Afrique, devançant depuis 2016 Johannesburg au classement Global Financial centre Index (GFCI). La création de Casablanca Financial City (CFC) en septembre 2010, qui offre une fiscalité très avantageuse pour les investisseurs étrangers désireux de s'implanter en Afrique, a été le moteur de cette montée en puissance » (Benchanna 2016).*

Cette émission d'obligation semble s'inscrire dans la continuité des réformes de libéralisation de l'économie telles qu'étudiées dans le chapitre trois de cette thèse. Ces réformes s'appuient sur les programmes d'aide au développement comme je l'ai montré au chapitre I, mais également sur la diffusion de représentation (d'argumentaires, mais aussi de façon de diagnostiquer les problèmes et les solutions). C'est pourquoi le discours des principaux acteurs doit être relevé lorsqu'il appelle à l'adoption du cadre de pensée et des représentations attribuées aux investisseurs. Ici, lorsque le directeur de SIE en entretien préconise de « couper le cordon ombilical avec l'état » ceci ramène à l'analyse de David Graeber sur les principales forces de la bureaucratie néolibérale. C'est-à-dire une façon de penser émancipée de l'idée de gestion collective des ressources et de l'état investisseur pour une diffusion de la figure de

---

<sup>429</sup> Lamia MERZOUKI, Director Strategy Development de Casablanca finance city, FIKRAT Président confédération général des entreprises du Maroc, M.Rouissi de ATTIJARIWABA BANK, Adil CHIKHI, Directeur général par intérim- Agence marocaine de développement des investissements (AMDI), Banque islamique de développement, VP abdul aziz al hinai et Abdelaziz Belhouji Conseiller, Fondation Mohammed VI Pour La Protection De L'environnement, 2014, « Note d'observation CR - déplacement Philippe Lorec et Marie Gerin-Jean - Partenariat de Deauville: Conférence sur l'investissement "Le Maroc, pays qui offre des possibilités d'investissement illimitées", Skhirate, 5 mars 2014 - Maroc ».



l'entrepreneur et de l'entreprise de soi-même<sup>430</sup>. On remarque donc que l'institutionnalisation des énergies renouvelables se fait en parallèle avec le processus de financiarisation :

*« Nous n'avons pas le droit de faire de dons, il est important de faire des actions pour servir de catalyseur en plus de ça il faut pérenniser la structure et le seul moyen c'est de couper le cordon ombilical avec l'État le plus tôt possible. C'est à dire ne pas dépendre des budgets de l'État, donc ça veut dire faire un portefeuille d'actif qui rapporte de l'argent, raisonnablement, on ne va pas chercher des TRI comme le privé. Nous sommes d'accord pour réduire le TRI au juste coût de l'argent, et ne le risque pas plus, pour des projets importants. Mais d'une manière générale ce sont des TRI très raisonnables de 8 %, 10 %, en fonction des projets, mais en moyenne il faut que la SIE ait un retour sur investissement qui permette de lancer de nouveaux projets. Mais ce qui ne facilite pas la tâche c'est que le fonds de développement a été siphonné. Ça m'oblige à passer par des mécanismes financiers qui vont rallonger la durée d'atteinte d'objectif d'indépendance. » BAROUDI Ahmed, 2014, Entretien semi-directif : Directeur général SIE, Rabat, Maroc, Société d'Investissement Énergétique.*

Cet entretien renvoie donc plus généralement à une tendance générale de recherche du côté de la finance pour l'investissement dans les services publics. En effet, cette invitation plus ou moins libre à la participation à des fonds de pension privés et d'investissement ou les participations financières<sup>431</sup> diverses des employés a pour conséquence selon David Graeber que « tout le monde finirait par posséder un morceau de capitalisme » et à « voir le monde avec l'œil de l'investisseur » (Graeber 2015).

#### ***1.1.1.21 Le prix du KWH est fortement dépendant des conditions d'investissement fixé par l'État.***

Le rôle de la finance concessionnelle des États européens et bailleurs de fonds, tout comme l'implication forte en fonds propres du développeur, permet à Masen de maximiser le montage financier du projet et d'avoir un prix du kWh de 1,6187 MAD, soit l'équivalent de 14 centimes d'euros, ce qui reste relativement compétitif au niveau mondial, d'autant plus si l'on considère le poids des subventions en place pour les énergies fossiles. Cependant, ce qui permet la

---

<sup>430</sup> Voir à ce sujet les travaux de sur l'entreprise de soi « le terme d'entreprise de soi permet de mettre l'accent sur le processus de mobilisation des ressources privées (personnelles, familiales, etc.) nécessaire pour y arriver : c'est l'individu qui doit vendre son travail, trouver des financements, démarcher des clients, engager des prestataires de services, mobiliser son carnet d'adresses pour construire son logement et créer son emploi. Ces politiques d'entreprise de soi, ou de self-help, caractérisées par la promotion de l'initiative privée et de l'autonomie, apparaissent plus largement symptomatiques du tournant néolibéral des « référentiels d'action publique » en Europe (Jobert 1994) » (Abdelnour et Lambert 2014)

<sup>431</sup> Plan d'intéressement salarié, plan épargne salarial ou stock option qui initient les salariés aux logiques de placements.

rentabilité du projet c'est comme nous l'avons vu la subvention de l'écart du prix fixé par l'entreprise et le prix du marché de l'électricité.

Cette étude de cas montre comment les PPP en contractualisant l'apport de revenu de l'entreprise privée (par les loyers ou ici garantie d'achat à un prix défini de l'ensemble de la production sur 25 ans) engendre une dépendance totale des prix et des profits de l'entreprise, aux modes d'intervention de l'État dans le marché. Aussi, ce qui est crucial pour l'entreprise c'est de savoir comment s'adapter et anticiper la variabilité des modes d'intervention de l'État.

Ainsi ceci pourrait expliquer en partie pourquoi sur la dernière décennie, les principaux contrats éoliens et solaires sont obtenus par les groupes internationaux parmi les dix plus présents dans le secteur des énergies fossiles au Maroc (GDF Suez / International Power aujourd'hui ENGIE ; Théolia ; Témamol (JV 50/50 EDF et Total))<sup>432</sup>. Le secteur de l'énergie fossile et fissile est profondément dépendant des politiques publiques menées par les Etats, notamment dans les Etats où la subvention de l'énergie est un facteur déterminant de la rentabilité des projets. Ces facteurs semblent conduire à la structuration du marché de l'énergie au Maroc en quasi-monopole dans le secteur de l'énergie fossile aussi bien que dans le secteur du renouvelable. Ainsi la théorie de I. Wallerstein sur les quasi-monopoles peut expliquer partiellement la structuration du marché marocain de l'énergie :

*« Les contraintes réglementaires qui pèsent sur les producteurs peuvent être assez faciles à intégrer pour les plus gros d'entre eux, mais paralysantes pour les plus petits : cette asymétrie entraîne la disparition des petits producteurs et augmente donc le degré d'oligopole ». (Immanuel Wallerstein 2006a)<sup>433</sup>*

Les coûts d'entrée sur le marché, qui ici ne sont pas technologiques, mais des coûts en termes de ressources de savoirs et politiques sont combinés avec le montant élevé d'apport en fond propre. Ce poids du capital dans les projets d'énergies renouvelables est comme je l'ai rappelé, exacerbé dans les PPP par le principe du « préfinancement ».

Une autre piste d'explication existe dans la théorie de Wallerstein à propos de la capacité de substitution du marché des énergies fossiles, par un marché des énergies renouvelables. Cela fait échos aux débats qui existent chez les écologistes sur les risques d'une transition écologique par la « substitution » d'une source d'énergie par une autre, sans remise en cause de la structure économique et sociale (par exemple sans économie d'énergie, sans décroissance ou encore sans démocratisation). Selon l'auteur les quasi-monopoles sont cycliques et, lorsqu'un quasi-monopole cesse d'exister, ceux-ci investissent leur capital dans de nouveaux produits ou de nouvelles industries de pointe.

Nous avons vu que l'État régule les conditions de rentabilité des projets d'énergies. Il semble donc que bien loin d'un désengagement ou d'un retrait de l'État nous assistions avec les PPP à un retour du politique dans la régulation du marché de l'énergie. Cette thèse ressemble donc

---

<sup>432</sup> (ANIMA & MIPO, 2013)

<sup>433</sup>Wallerstein Immanuel, 2006, Comprendre le monde: Introduction à l'analyse des systèmes-monde, La découverte., s.l., (coll. « Grands Repères »), 173 p.

aux résultats qu'obtient Thomas Reverdy sur le cas français dans ces travaux sur la formation du prix de l'énergie (Reverdy 2014 et 2015). Le marché virtuel existe au sein de l'ensemble de l'économie-monde et ne fonctionne jamais pleinement et sans perturbation, il est plutôt comme un mythe opératoire qui exerce une influence contraignante et qui rend impossible une accumulation illimitée du capital<sup>434</sup>.

## 6.7. Conclusion chapitre VI

---

Tout au long des chapitres de cette thèse, nous avons vu que les rapports de pouvoir entre acteurs ne sont pas résolus par le consensus autour des solutions techniques tels que : construction de méga centrales, choix de la technologie solaire, appels d'offres internationaux, contrat PPP. L'étude des transferts d'instruments politiques dans le contexte des réformes de libéralisation marocaines a mis en avant les mécanismes de diffusion d'une rationalité spécifique aux grands groupes et au marché. J'ai montré comment les PPP jouent un rôle particulier dans l'institutionnalisation du secteur renouvelable basée sur le paradigme de la concurrence et participant à un processus de bureaucratisation néolibérale. Dans la continuité des chapitres précédents, il s'agissait dans ce dernier de réduire encore une fois l'échelle d'analyse en nous concentrant sur les écarts entre les argumentaires pour les PPP et leur mise en œuvre dans les centrales solaires. L'un des apports de cette analyse était de pouvoir d'une part révéler les contradictions et les incohérences du modèle portant les contrats PPP et d'autre part de voir quelles sont les dynamiques fondamentales des PPP et comment celles-ci participent à la transformation des modes d'actions de l'État. Nous avons donc cherché à décrire le plus précisément possible comment les PPP organisent les rapports de pouvoir.

L'utilisation des PPP est légitimée par les institutions internationales, certains économistes et leurs agences de promotion à partir de plusieurs arguments. Le premier concerne la supériorité potentielle sur les coûts et délais du modèle PPP lors des évaluations préalables. Cependant, ces projections sont remises en cause. D'une part, la manière dont ces « chiffres<sup>435</sup> » sont produits souffrirait d'un manque de rigueur méthodologique et le choix des instruments de mesure est critiqué. D'autre part, le coût des PPP est produit en situation d'incertitude du fait de la difficile évaluation de variables telles que : le rôle délicat de la valeur actualisée, la comptabilisation des PPP en dette ou non, la juste évaluation des risques ou encore la difficile comparaison entre le coût de l'investissement public et privé.

Le second résultat positif du choix des PPP est censé être l'amélioration de la gestion du patrimoine, mais l'observation du cas marocain révèle que la question du foncier n'est pas totalement déterminée par le contrat de PPP. La façon dont la question du foncier est résolue

---

<sup>434</sup> Selon I. Wallerstein, il faut cependant tenir compte du fait, dans un hypothétique marché complètement libre où la négociation à la baisse des prix serait sans limites, cela aurait pour conséquence de rendre infime le profit du vendeur ce qui ne présenterait aucun intérêt pour les producteurs. (Wallerstein, 2006)

<sup>435</sup> (SAMUEL 2013; Desrosières 2008)

(expropriation, rachat public, rachat privé) est déterminante pour le respect tant des coûts que des délais.

Par ailleurs, l'analyse des quatre promesses des PPP ne montre pas seulement un écart entre le modèle et son application, elle soulève de nouvelles questions sur l'autonomie du commanditaire dans sa prise de décision, sur les risques financiers supplémentaires qu'induisent les contrats globaux, et enfin sur l'efficacité de ce type de PPP par rapport au paradigme fondamental des PPP : la concurrence. On observe dans le cas des centrales comment le PPP conduit à une concentration des projets d'énergies renouvelables dans les mains de quelques acteurs. De plus, nous avons démontré que la financiarisation des PPP marocains dans les énergies renouvelables participe à la structuration du marché de l'énergie en quasi-monopoles. Aussi, puisque le poids du capital dans les projets d'énergies solaires est, comme je l'ai rappelé, exacerbé dans les PPP par le principe du « préfinancement », les acteurs possédant les capacités pour entrer sur ce marché sont peu nombreux et ont des caractéristiques identiques. Les conditions d'entrée en termes de ressources de savoirs, de ressources politiques et d'apport en fonds propres étant les mêmes que pour les énergies fossiles et fissibles, seuls les mêmes types d'entreprises sont capables d'investir dans ce nouveau secteur. Pour ces grands groupes, la substitution au Maroc du marché des énergies fossiles par un marché des énergies renouvelables est donc possible grâce à la structuration de la politique énergétique marocaine par ces mégas PPP. Pour finir, nous avons étudié comment ce processus de financiarisation engendre une importation de mécanismes financiers, des normes et des logiques de la sphère financière à la sphère publique, mais également d'un pays à l'autre.

## 6.8. Conclusion Partie II

---

Cette seconde partie a permis de saisir comment la contractualisation des Partenariats Public-Privé devient un nouveau mode d'action publique pour l'aide au développement. Ce questionnement part de l'idée que le choix d'un type de contrat ou d'un type de mode de financement, sont également des choix politiques. Le terme Partenariat Public-Privé est employé ici, pour décrire toute une série de modes de collaborations informelles ou contractuelles entre les deux secteurs.

Ce mode d'action publique dans le solaire comme dans l'éolien permettent de mobiliser les financements de l'aide au développement. Le secteur de l'énergie se révèle l'un des plus stratégiques tant pour le développement économique du pays que dans ses relations géopolitiques. Mes travaux ne s'inscrivent pas seulement dans la démarche des recherches questionnant la privatisation du rôle de l'État dans les pays africains et du Moyen-Orient. Je cherche à montrer l'insertion des PPP comme mode d'action publique dans l'aide au développement. À partir de l'étude empirique du secteur des centrales marocaines, j'ai mis en perspective une distinction entre, d'un côté, l'idée libérale de « laisser-faire » et de retrait de l'État et, d'un autre côté, la particularité du néolibéralisme dans sa capacité d'intensification de

l'action publique et les dynamiques complexes qui conduisent à un renforcement de l'État dans certains domaines.

J'ai montré dans le chapitre IV que la rhétorique sur la concurrence et la compétitivité qui ont permis les différentes réformes de libéralisation au Maroc ont également permis la diffusion des PPP comme l'héritage anglo-saxon de Thatcher et Tony Blair. L'état marocain s'est donc approprié les normes et les standards des institutions internationales (notamment de l'aide au développement européen) pour institutionnaliser le nouveau secteur des énergies renouvelables. J'ai montré comment l'agence Masen, qui est dédiée à la passation des mégas PPP pour les centrales solaires, est passée d'un mode d'organisation calqué sur celui des « start-up » à une superstructure. Ce transfert des pratiques bureaucratiques et des rationalités des entreprises s'inscrit dans les convergences du type New Public Management. Dans le cas de Masen et des autres institutions du secteur marocain (SIE et AMDI), on remarque de plus que les pratiques du monde de la finance tiennent une place particulière. La Masen, en plus de structurer la partie dette des partenariats public-privé, est devenue en quelques années une organisation pionnière de la financiarisation au Maroc. En effet, c'est la première agence publique marocaine à émettre des « obligations vertes » en 2016 au moment de l'organisation de la COP 22 à Marrakech.

Comme je l'ai montré dans le chapitre V, la formalisation des premiers contrats entraîne un processus d'« expertification » : la complexité des procédures de l'appel d'offres et l'importante entreprise de mobilisation d'acteur autour des énergies solaires au sud de la méditerranée ont légitimé l'implication d'un certain nombre d'acteurs extra-étatiques. L'assistance technique des banques de développement, ainsi que l'expertise de groupes comme DII ou DESERTEC, sont devenus indissociables des contrats de PPP pour les premières centrales solaires.

Enfin, j'ai mis en lumière les incohérences entre les avantages supposés des PPP et les problématiques que l'on observe lors de la mise en œuvre des premiers contrats des centrales marocaines. En effet, au-delà des problématiques propres aux moyens d'évaluation des PPP, j'ai montré que la compétence et la capacité d'action de l'acteur public sont réduites dans le cadre des grands contrats de PPP. De plus, si la complexité des contrats ne permet pas une véritable autonomie du décideur, on s'aperçoit également que l'évaluation des risques du PPP est difficile. Tant pour l'évaluation des retards et des surcoûts que pour la gestion des risques financiers, le contrat global soulève davantage de questions que celles des limites concédées dans les publications des institutions internationales comme l'OCDE. Enfin, j'ai montré comment les modalités retenues dans les PPP des centrales solaires ne permettaient pas véritablement une libre concurrence, les coûts d'entrée sur ce marché présentant les mêmes caractéristiques que les marchés les plus monopolistiques. Or, la configuration de ces PPP donne une place aussi importante au capital que dans le secteur des énergies fossiles et fissibles et l'on retrouve donc le même type d'acteurs dans les deux marchés. La transition qui s'appuie sur les Méga PPP est donc moins énergétique qu'institutionnelle, toutefois cette institutionnalisation, loin de remettre en cause les schémas économiques et politiques existants, les renforce.





---

# Conclusion générale

---

Les différents chapitres de cette thèse ont exposé comment la synergie entre l'aide au développement et les politiques énergétiques « environnementales » a permis de bâtir à partir d'un consensus technique (Lautier 2010), une action publique illustrative du mouvement de bureaucratisation néolibérale (Hibou 2013b). L'État marocain est devenu le moteur de la régulation et du contrôle bureaucratique au sens wébérien d'un marché qui favorise les positions de monopole des acteurs ayant les plus grosses capacités d'accumulation du capital et d'intervention dans l'action publique. En d'autres termes, la transition énergétique permet le renforcement d'une structure monopolistique du secteur de l'énergie marocain. Dans les deux parties qui suivent, je propose de synthétiser les résultats empiriques et théoriques qui permettent de répondre aux principales hypothèses à l'origine de cette thèse, avant, dans la troisième partie, d'en souligner les limites qui permettent d'ouvrir de nouvelles pistes de recherche.

**Les instruments et les outils de gestion de l'aide au développement des centrales solaires au Maroc transforment les modes d'action de l'État et sont porteurs d'une nouvelle rationalité dominante.**

---

**Les instruments et outils transforment les modes d'action de l'État.**

Le plan solaire marocain reprend les logiques et les instruments construits à la fin des années 2000 par les États euro-méditerranéens en association avec les parties prenantes privées du Plan Solaire Méditerranéen.

Les politiques euro-méditerranéennes pour les énergies renouvelables étudiées dans cette thèse illustrent un glissement des politiques publiques stato-centrées vers une action publique multi-acteurs. Dans le premier chapitre, j'ai expliqué comment, à partir de 2004, la Nouvelle Politique de Voisinage (NPV) a complété et renforcé la dynamique de libéralisation initiée dans le cadre du processus de Barcelone en conditionnant l'aide au développement à la réforme de l'État au Maroc. L'Union pour la Méditerranée ajoute une nouvelle strate institutionnelle. À la suite de sa création, l'action publique s'est construite autour des principes de la gestion des politiques par la « gouvernance » et par l'implication des parties prenantes. Ce changement de paradigme prend racine dans les instruments politiques (Lascoumes et Le Galès 2004b) mis en œuvre par les États européens, les banques de développement, la Commission Européenne. Ces



instruments politiques (accords diplomatiques, documents-cadres du PSM, subventions, prêts concessionnels et programmes d'assistance technique) conditionnent l'institutionnalisation des énergies renouvelables. La gouvernance du Plan Solaire Méditerranéen tient grâce à un consensus autour de solutions présentées comme « techniques », mais dont j'ai montré la portée éminemment politique. Parmi ces instruments, certains ont déterminé la politique énergétique marocaine, comme le Prêt Politique de Développement octroyé en 2007 par la Banque Mondiale. J'ai montré que la réforme de l'État concernant la libéralisation du secteur de l'énergie découle des principes généraux et du diagnostic imposé via ce prêt de la Banque Mondiale. Cependant, mon étude montre que les injonctions ne sont pas seulement libérales. En effet, le diagnostic énoncé appelle une institutionnalisation et une régulation du secteur selon des modalités très précises. Trois ans avant le lancement du plan solaire marocain, la régulation recommandée par la Banque Mondiale préfigure le processus d'institutionnalisation : la loi sur les énergies renouvelables, le principe d'intervention des acteurs privés et les objectifs quantitatifs de production d'électricité.

Les bailleurs de fonds et les consortiums privés véhiculent, à travers leurs expertises et leur participation à l'action publique, plusieurs instruments politiques tels que les appels d'offres concurrentiels et internationaux, les prêts d'aide au développement économique ou issus des fonds de lutte contre le changement climatique et enfin des solutions contractuelles comme le Partenariat Public-Privé. Le secteur de l'énergie solaire du Maroc s'institutionnalise donc à partir des années 2009 selon les exigences de la Banque Mondiale et sous l'impulsion des membres du Plan Solaire Méditerranéen. Le Roi Mohamed VI affiche un volontarisme politique fort et le plan solaire marocain est considéré comme un « chantier de règne » (Gharbaoui et Zejly 2014) pour faire face aux enjeux environnementaux, mais aussi aux enjeux économiques (augmentation de la demande énergétique et de la consommation, dépendance aux importations). La libéralisation de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables débute avec la promulgation de la Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables en 2009 et la planification des cinq méga centrales. Les centrales solaires sont réalisées via des partenariats public-privé, c'est-à-dire que l'État marocain choisit de faire des appels d'offres internationaux pour des contrats globaux qui regroupent le financement partiel, l'élaboration, la construction et l'exploitation des centrales solaires. La *Morocco Agency for Solar Energy* (Masen) est créée pour piloter la passation de méga partenariats public-privé et la structuration des financements de l'aide au développement. Dans le même temps, l'objectif d'attraction des Investissements Directs Etrangers entraîne la création de la Société d'Investissement Énergétique et de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements. Le premier appel d'offres d'un montant d'un milliard de dollars est lancé en 2010 pour la centrale solaire Ouarzazate I.

L'analyse de la fabrication des outils du Plan Solaire Méditerranéen expose un mode de gouvernance basé sur le consensus et sur « l'expertification ». La charpente de l'action publique pour les énergies renouvelables au Maroc est édiflée autant par les acteurs privés que publics. Elle est notamment développée par les gouvernements français et allemand, via leurs agences de développement (GIZ et AFD), leur soutien aux consortiums industriels (DESERTEC et MEDGRID), leur implication dans les relations multilatérales de l'UPM, l'Union européenne

et leurs nombreux programmes (PWSMP, MEDEMIP, MEDA etc.). Ainsi, j'ai montré que le choix de la technologie solaire concentrée (CSP) et de montages financiers par grands appels d'offres résulte du choix, au Maroc comme en Allemagne (Evrard 2013b; Evrard 2014), d'une production centralisée semblable au secteur des énergies dites conventionnelles.

Grâce à l'étude du rôle de chacun des acteurs dans la construction de ce secteur et des relations de pouvoir qui se jouent sur les projets solaires marocains, j'ai pu analyser les intérêts et les représentations principales qui s'imposent. Il en ressort que les instruments issus de l'aide au développement formatent les pratiques des acteurs marocains et des acteurs étrangers, pour attirer au maximum l'investissement privé et privilégier le recours aux experts. C'est avant tout l'expertise et « l'intime connaissance » (Grossman et Saurugger 2004 p. 518) des politiques énergétiques qui offrent une position centrale à DESERTEC et son consortium DII. Les acteurs privés sont toujours intervenus dans les politiques énergétiques dans l'histoire du Maroc. Ce qui change avec l'action publique, c'est que le consortium participe à l'élaboration des règles du jeu, lorsqu'il s'implique dans l'Union Pour la Méditerranée, puis est ensuite mandaté par la Société d'Investissement Énergétique pour vérifier leur bonne application. Au-delà du rôle de crédibilisation et de mobilisation autour de l'export d'électrons verts du consortium, on observe que « l'expertification »<sup>436</sup> s'étend à toutes les phases de l'action publique, puisque nous retrouvons encore ce consortium dans l'évaluation financière de la SIE pour le contrôle de la conformité de la société publique avec certaines normes et standards financiers. Au côté des experts étrangers « privés », on rencontre dans les bureaux de Masen les experts « publics » des agences de développement européennes. Les membres de la GIZ et de l'AFD offrent donc leur assistance technique pour la réalisation du cahier des charges et pour le processus de sélection. La figure de l'expert dans cette action publique est fondamentale : d'une part, elle est le symptôme d'une technicisation qui opacifie les enjeux politiques du développement des énergies renouvelables, d'autre part, elle participe à la diffusion des pratiques et des normes de la bureaucratie néolibérale (Hibou 2012) dans les appels d'offres marocains. Cette expertise n'est pas figée et uniforme, elle est déterminée par les réseaux d'acteurs, c'est pourquoi l'étude des différentes stratégies de MEDGRID, DESERTEC, l'IPMED ou encore l'OME fait partie de l'observation de la construction de la politique énergétique marocaine. Parmi les pratiques que j'ai observées à la Délégation Interministérielle à la Méditerranée, je retiens deux éléments : l'importance des relations personnelles dans la construction d'une expertise et le poids de l'expertise privée. L'expertise n'est pas produite par la délégation ministérielle, ni par la mission de l'Élysée, ni capitalisée ou issue des ministères sectoriels, mais compilée à partir d'expertises privées. Les pratiques professionnelles et les métiers sont ainsi transformés. Les acteurs observés à la DIMED, tout comme au Maroc ne sont plus chargés de produire directement (rédiger une étude, une proposition de plan politique, un rapport sur un problème politique), mais de « faire-faire » à des consultants privés ou à des cabinets de conseils ou encore aux groupes financiers-industriels comme Acwa Power. Les modalités d'action de l'État

---

<sup>436</sup> Grossman Emiliano et Saurugger Sabine, 2004, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, no 4, p. 507-529.

passent par un ensemble d'instruments politiques et d'outils de gestion qui imposent de nouvelles modalités de l'action publique basée sur la calculabilité, le reporting, les indicateurs de performance économique, la managérialisation et surtout l'expertification.

Le rôle stratégique de cette expertise m'amène à considérer ces différents programmes d'aide et instruments comme un mode d'exercice du pouvoir que Foucault désigne comme une « douceur insidieuse » et qui se base sur « l'adhésion » et l'« obéissance ». Cependant, il ne s'agit pas pour autant d'un transfert unidirectionnel de politique publique où les institutions comme Masen seraient réduites à un mimétisme institutionnel issu du « modèle » occidental (Mény 1993). Comme je l'ai montré, le consensus technique ne permet pas d'évacuer les conflits et les intérêts divergents, notamment la concurrence entre les États et entre les entreprises. L'utilisation des arguments sur la libre concurrence du marché permet de renouveler les représentations des rapports nord/sud notamment en incluant de nouveaux acteurs, par exemple les pays du Golfe. C'est pourquoi les institutions marocaines ne sont pas inertes et le choix des critères de l'appel d'offre peut être l'objet de conflits entre les bailleurs et le gouvernement marocain, par exemple sur la question de la libre concurrence face aux politiques de création d'emplois locaux.

En effet, les instruments ne sont pas appliqués tels quels et leur portée politique est précisément source de négociations et de tensions. J'ai montré comment le Master Plan du PSM propose le même type de solutions que le protocole de Kyoto, c'est-à-dire essentiellement des instruments de marché<sup>437</sup>. Le principal instrument prévu consistait en un mécanisme de rachat des certificats d'énergie verte des centrales marocaines pour la comptabilisation de ces exportations dans les objectifs 20/20/20 des pays membres de l'EU. Cependant, dans la pratique, ce sont plus des instruments du type assistance technique et financement concessionnel qui ont été mis en place dans le plan solaire marocain.

Dans la lignée des réformes de l'État en faveur de la compétitivité et de la concurrence, la décentralisation fait partie des recommandations de « bonne gouvernance », d'incitation à la démocratie participative. Or, au Maroc, le pouvoir reste profondément centralisé malgré les annonces de décentralisation ou de réforme des régions. Ainsi les instruments accompagnant les IDE et les fonds de l'aide au développement permettent à l'État marocain d'orienter les investissements vers des régions dont l'activité économique est restreinte comme Ouarzazate. Les centrales solaires participent donc d'une « géographie du capital » par l'Etat régulant les opportunités d'investissement. L'État marocain et plus largement les Etats européens, régulent les conditions de rentabilité des projets d'énergies.

L'État marocain s'est approprié ces instruments politiques européens, en contournant (en partie) les exigences des bailleurs de fonds en termes de garanties de la libre concurrence des marchés. Cette réappropriation des instruments s'observe notamment dans l'insertion, dans le

---

<sup>437</sup> Les instruments de marché ou market-based instruments (MBIs) sont des instruments politiques utilisant le marché des prix pour réguler les externalités.

processus d'appel d'offres, des modalités d'incitation en faveur de l'intégration industrielle. En définitive, les acteurs marocains adoptent les rhétoriques et les instruments politiques autour des avantages de la libéralisation du marché, tout en transformant dans leurs pratiques ces instruments afin de réduire les impacts négatifs du modèle des PPP pour le développement de l'économie marocaine. Il semble donc que bien loin d'un désengagement ou d'un retrait de l'État, nous assistions, avec la mise en œuvre des différents instruments politiques étudiés, à un retour du politique dans la régulation du marché et de l'énergie<sup>438</sup>.

La transformation de l'action publique entraîne, premièrement, sa construction par une grande diversité d'acteurs publics et privés, deuxièmement le dépassement de leur cadre national, et surtout une transformation des modes d'exercice du pouvoir de l'État avec le passage d'un État régalien à un État régulateur. Les instruments politiques proposés par les programmes d'aide au développement ne sont donc pas neutres et véhiculent l'idée d'une supériorité des façons de faire et des finalités du secteur privé sur celles des acteurs publics. Pour développer les centrales solaires marocaines, les membres des institutions euro-méditerranéennes concentrent leur action sur l'attraction des investissements issus d'acteurs privés et leur participation à l'action publique. De plus l'expert est un acteur clef du fonctionnement du consensus technique et enfin, le paradigme de la concurrence permet l'insertion de ces instruments dans la dynamique de transformation du Maroc.

### **La nouvelle rationalité est dominante**

La rationalité diffusée par les instruments politiques est dominante dans la construction de l'action publique énergétique marocaine, car elle évince les autres critères qui viendraient interférer avec elle (impact écologique ou social, création d'emplois, répartition des richesses...).

Le consensus technique qui maintenait l'Union Pour la Méditerranée était insuffisant pour faire disparaître les rivalités entre les États et pérenniser son « *flagship project* », le Plan Solaire Méditerranéen. Ces conflits ne permettent qu'une satisfaction partielle des objectifs politiques établis au départ. Par exemple, le projet d'exportation des électrons verts, porté par les consortiums MEDGRID et DESERTEC, n'est pas atteint, tout comme les objectifs de création d'emplois sur le sol marocain. Pour traiter notamment de l'atteinte des objectifs politiques fixé dans le cadre du plan solaire marocain, il faut d'abord admettre que l'intérêt général n'est pas établi une fois pour toutes, mais qu'il est l'objet d'une constante négociation et reformulation. C'est pourquoi les divergences d'intérêts ont fait éclater le consensus fin 2013. L'absence d'accord entre les membres de l'UPM sur le Master Plan marque la fin du Plan Solaire

---

<sup>438</sup> Ce que montrent les travaux de Thomas Reverdy sur le cas français dans ces travaux sur la formation du prix de l'énergie (Reverdy 2014 et 2015)

Méditerranéen. Cependant, cette « mort institutionnelle » n'équivaut ni à la disparition des instruments politiques construits, ni à la remise en cause des principes politiques du PSM.

J'ai montré comment la logique de survie des processus bureaucratiques (publics et privés) a permis plusieurs réincarnations du PSM<sup>439</sup>. En résumé, j'ai donc montré que les rapports de forces, derrière l'apparente technicité de l'action publique, permettent une transformation de l'action des États autour des principes de compétitivité, de rentabilité de l'entreprise, et d'économie de marché.

Les instruments politiques utilisés pour le développement des centrales solaires participent à un processus de néolibéralisation de l'État marocain, au sens d'un activisme étatique pour encadrer des conditions de marché dans le but de permettre une augmentation du capital. Le néolibéralisme est légitimé par la « rationalité économique » (p 176. Davies 2014). Cette capacité du néolibéralisme à nier sa dimension politique semble relativement ébranlée par la crise financière, puis par la crise économique récente. Ainsi, le modèle néolibéral ne s'est pas effondré avec les crises de 2008, 2009, mais est contraint de légitimer la continuation et le renforcement des politiques néolibérales par un « état d'exception de marché »<sup>440</sup>, car face aux critiques, il est de plus en plus difficile de tenir le rôle de « pédagogue » (Gayon et Lemoine 2014) expliquant la nécessité immédiate de mesures purement techniques et neutres. J'ai montré que le transfert d'instruments politiques du Plan Solaire Méditerranéen, des grands consortiums et de l'aide au développement n'affaiblit pas l'État marocain puisque l'État est seul en mesure d'assurer la souveraineté des politiques de néolibéralisation. En effet, « l'état d'exception » invoqué par rapport au chômage de masse, aux crises économiques, ou encore au printemps arabe, permet de maintenir l'absence de justification autre que celle de la nécessité de la « rationalité économique » et ne peut être déclaré que par un pouvoir souverain. Dès lors, il est possible de penser le néolibéralisme comme une théorie moins solide pour expliquer l'économie que pour réguler celle-ci.

*« The technical methodologies of neoliberalism are criticized for resting on implausibly empty theory of the self, as nothing but an atomized choosing calculator. » (Davies 2014) p 171*

Ce qui nous préoccupe ici, c'est la manière dont la rationalité des acteurs privés de type investisseurs ou entrepreneurs (Catusse 2014) est utilisée comme modèle dans l'action publique marocaine. Les auteurs travaillant sur le néolibéralisme montrent que la sphère économique s'autonomise et devient autoréférentielle dans le sens où :

---

<sup>439</sup> CEME communauté euro-méditerranéenne de l'énergie du think tank IPAMED ou les labels privatisés du PSM, The UfM Regional Electricity Market Platform, The UfM Renewable Energy and Energy Efficiency Platform, The UfM Gas Platform

<sup>440</sup> W. Davies emprunte à Giorgio Agamben la notion d'« État d'exception » p 175 (Davies 2014)

*« l'ordre économique comprend en interne sa propre solution de coordination des activités économiques. Ce principe supérieur, qui relève d'un ordre spontané porteur de cohésion sociale, est le marché » (Billaudot) p 100.*

J'ai montré à plusieurs reprises comment ce référentiel imprègne les pratiques quotidiennes des membres des organisations que j'ai observées tant à Masen qu'à la DIMED et construit le « récit »<sup>441</sup> de promotion de l'investissement privé et de sa rationalité propre. Ce récit est performatif puisqu'il légitime le choix des modalités de la mise en œuvre des centrales solaires. Or ces modalités conditionnent la structure de ce secteur. À ce sujet, la première partie de la thèse expliquait comment les pays européens sont en concurrence pour la création d'emplois sur leur territoire via l'obtention des contrats des centrales marocaines. J'ai également traité de la relation entre compétitivité et émergence dans la partie 2.1.1.3 et comment le Maroc est particulièrement concerné par la « normalisation compétitive de l'activité économique »<sup>442</sup>. En d'autres termes, la particularité de notre cas d'étude est d'exposer comment l'imbrication des argumentaires sur les bien fondés des politiques de concurrence et ceux sur l'aide au développement économique local est fondamentale dans le développement du plan solaire marocain.

L'État marocain, grâce à de grands appels d'offres pour des contrats globaux, centralise le pouvoir tout en mettant à contribution des acteurs tels que les bailleurs de fonds européens pour le financement. J'ai montré que l'appropriation de ce mode particulier de contractualisation est porteuse d'une nouvelle organisation des rapports public-privé dont l'héritage anglo-saxon reste déterminant. Le modèle de PPP tel qu'il est promu par les organisations internationales présente le préfinancement privé comme une solution à la baisse des capacités budgétaires de l'État, à un niveau jugé trop élevé des dépenses publiques et enfin aux déficits publics. Ces organisations mobilisent surtout les connotations positives associées au terme de partenariat dans le programme conjoint de l'OCDE et de l'Union européenne ISMED « Sécurité des investissements dans la région méditerranéenne ». Pour ce faire, elles diffusent des manuels pour les décideurs sur les partenariats public-privé (OCDE et ISMED 2015) accompagnés d'études de cas et de recommandations (OCDE 2007) (OCDE 2012). L'ancrage des PPP est légitimé par l'État marocain en réutilisant le slogan de Tony Blair « more value for money », soit « en avoir plus pour son argent »<sup>443</sup>.

Loin d'un simple retrait de l'État, les PPP impliquant de gros montants d'investissement comme ceux des centrales solaires déterminent la planification des budgets de l'État sur de longues périodes. Au-delà de l'engagement financier, c'est également une redéfinition de la responsabilité de l'État et sa capacité d'action qui est en jeu. A partir de ce postulat, je me suis

---

<sup>441</sup> (Orléan 2011; Lebaron 2000).

<sup>442</sup> (Piveteau et Rougier 2012)

<sup>443</sup> Texte de présentation de la loi sur le site du ministère des finances marocain URL <https://www.finances.gov.ma/fr/sitepages/actualite.aspx?itemId=1324> consulté le 09 juin 2017

préoccupée de savoir d'où étaient issues les pratiques bureaucratiques apportées par les nouveaux instruments politiques dans le secteur des énergies renouvelables marocain et quelles sont les conséquences de ces nouveaux modes d'exercice du pouvoir.

## **La rationalité et les pratiques bureaucratiques étant issues des grandes entreprises privées et du marché financier, les modalités de l'action publique renforcent les positions de monopole de ce type d'acteurs.**

---

### **Des pratiques bureaucratiques issues des grandes entreprises privées.**

Bien loin de réduire les pratiques bureaucratiques, les instruments du Plan Solaire Méditerranéen et de l'aide au développement ont renforcé la place des formalités (utilisée au sens de Béatrice Hibou). L'institutionnalisation du secteur de l'énergie solaire marocain est marquée par l'adoption d'une rationalité qui prône l'investissement privé (IDE, mode de management, expertise...) et l'adoption des finalités des grandes entreprises et du marché financier. J'ai montré que l'institutionnalisation du plan solaire marocain est le résultat attendu des réformes « à faire »<sup>444</sup> (notamment exigées lors du prêt de la Banque mondiale). L'institutionnalisation s'amorce avec la création de l'agence Masen, pour la conception et la mise en œuvre des centrales sous la forme de PPP, puis celle de la Société d'Investissement Energétique (SIE) pour financer en partie les PPP et enfin la création de l'Agence Marocaine de Développement des Investissements (AMDI) qui incite les investisseurs privés étrangers.

Lors de la création des nouvelles institutions du secteur des énergies renouvelables, on observe une appropriation des standards et des façons de faire des entreprises privées. Ce qui est important dans cette convergence, c'est la manière dont elle engendre un processus de « managérialisation » et de « financiarisation » (Baud et Chiapello 2015; Chiapello et Gilbert 2013b) de ces institutions. J'ai montré comment cette managérialisation découle en partie de l'exigence des banques d'aide que les partenariats public-privé soient soumis aux procédures des appels d'offres internationaux, à un reporting massif et qui a pour conséquence le recrutement d'une élite mondialisée (études à l'international, échanges professionnels en anglais, expériences internationales). De plus, la financiarisation s'opère par l'internalisation de nouvelles normes et pratiques, avec le recrutement de professionnels de la finance pour les postes de direction de Masen, une politique d'entreprise (par opposition au public) valorisée

---

<sup>444</sup> L'expression « réformes à faire » renvoie aux travaux sur les réformes de libéralisation et d'ouverture du marché marocain dans le contexte de mondialisation (*Ibid.*)

tant dans les discours de Masen que de la SIE, ou encore le recours inédit du Maroc aux obligations vertes. En d'autres termes, Masen s'approprie les pratiques des *start-up* et, d'une manière plus globale, des modes de fonctionnement de l'entreprise privée visés par les réformes de *new public management*<sup>445</sup>. La seconde transformation réside dans l'accroissement des prérogatives de Masen entre 2010 et 2016 à l'ensemble du secteur des énergies renouvelables au détriment<sup>446</sup> de l'Office National de l'Electricité et de l'Eau. Cette réorganisation du secteur finalise l'institutionnalisation des partenariats public-privé comme mode d'action privilégié de l'État marocain. Cette institutionnalisation, pour l'instant particulièrement active dans le secteur de l'énergie, marque une accélération de la bureaucratisation néolibérale et pose certainement les bases d'une transformation plus générale des institutions et de l'économie marocaines. Il s'agit donc moins d'une privatisation que d'une adaptation du cadre institutionnel marocain au modèle proposé par les PPP.

### **En quoi est-ce problématique que ces pratiques bureaucratiques et que ces instruments soient issus des firmes et de leur mode d'insertion dans l'économie ?**

Les contrats PPP ne sont pas de simples choix techniques, comme je l'ai montré dans le sixième chapitre de cette thèse. La contractualisation des relations public-privé, telles qu'elles sont proposées dans ce modèle d'action publique et ce type de contrat au sens large, pose des problèmes en termes de cohérence de l'action publique. Ainsi, l'un des apports de cette thèse est de pouvoir révéler les contradictions et les incohérences du modèle portant les contrats PPP. Ces problématiques viennent s'ajouter, dans le cas du plan solaire marocain, au déficit démocratique dû à l'expertification du Plan Solaire Méditerranéen et à l'absence de représentativité et de contrôle démocratique des citoyens sur les institutions comme l'Union Pour la Méditerranée.

Concernant les partenariats public-privé, j'ai proposé une analyse des principaux arguments utilisés par les institutions internationales et certains économistes pour légitimer les PPP. L'argumentaire des promoteurs de ce modèle se base sur des hypothèses issues de la micro-

---

<sup>445</sup> BEZES Philippe, DEMAZIERE Didier, LE BIANIC Thomas, PARADEISE Catherine, NORMAND Romuald, BENAMOUZIG Daniel, PIERRU Frédéric et EVETTS Julia, 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, juillet 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, s.l., Oxford University Press, 366 p.

<sup>446</sup> « en 2011, l'ONE, devenu depuis avril 2012 l'ONEE après sa fusion avec l'Office national de l'eau potable, a réalisé un chiffre d'affaires de 22,4 milliards de dirhams. Un volume d'affaires qui le classe au deuxième rang des mastodontes publics tout juste devant le géant OCP. » (Michbal 2012)



économie<sup>447</sup>, qui ne se vérifient pas entièrement dans notre analyse du contrat des premières centrales d'énergie renouvelable au Maroc. Le respect des coûts et des délais est le principal argument en faveur du modèle PPP. Cependant, cet argument, compte tenu de l'enjeu politique de la production des chiffres<sup>448</sup>, peut être remis en cause sur un certain nombre de points, d'un point de vue méthodologique, et sur le choix des instruments de mesure. Certains travaux critiques<sup>449</sup> ont montré que l'évaluation du coût des PPP est produite en situation d'incertitude en raison de l'impact sous-estimé de variables telles que la valeur actualisée, la comptabilisation des PPP en dette ou non, une sous-évaluation des risques ou encore la difficile comparaison entre le coût de l'investissement public et privé. Dans le cas des centrales solaires marocaines, les évaluations de l'impact économique des centrales ne permettent pas de justifier rigoureusement du choix de type de contrat. Le second résultat présenté en faveur des PPP est l'amélioration de la gestion du patrimoine. Dans ce cas la gestion du foncier est essentielle et détermine fortement le respect tant des coûts que des délais. Or il est difficile d'attribuer cet avantage aux PPP puisque la façon dont la question du foncier est résolue (expropriation, rachat public, rachat privé) est davantage liée à la marge de manœuvre du décideur politique qu'aux modalités contractuelles. Par exemple, les PPP de l'ONE et de Masen se différencient principalement sur la question foncière : dans le cas de l'ONE c'est l'achat des terrains pour le projet TAZA qui a entraîné de gros retards.

Par ailleurs, quatre types de résultats sont présentés dans les argumentaires en faveur des PPP, mais soulèvent plusieurs problématiques.

La première question est celle de l'autonomie du commanditaire par rapport aux experts privés. L'acteur public possède une marge réduite notamment pour intégrer dans la relation partenariale des objectifs d'intérêt généraux spécifiques. La complexité de la négociation contractuelle (qui dure plusieurs années) est un facteur de risque de non-respect des objectifs du projet. Cette complexité des pratiques bureaucratiques est problématique pour les petites agences publiques comme Masen puisqu'elles ne possèdent pas les mêmes ressources juridiques, techniques et d'expertise financière que des multinationales habituées à créer ce type de méga projets. Or, là où une multinationale peut internaliser ces compétences, l'agent public est obligé d'avoir recours à des consultants et à des experts extérieurs n'ayant forcément pas la même vocation et responsabilité. Le manque de compétence des acteurs publics pour véritablement conduire ce type de projet d'infrastructure est problématique lorsqu'au moment de la sélection de l'adjudicataire et de l'élaboration du cahier des charges, Masen s'appuie sur l'assistance technique de l'AFD, de la GIZ ou de consultants privés. Dans ce sens, l'acteur public perd sa capacité à conduire seul ses projets.

---

<sup>447</sup> (MAPPP Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat 2011; WORLD BANK 2016; BEI 2004; JUÉRY et al. 2012; Constantin Kubeterzié Dabire 2014; OCDE et ISMED 2015; Laffitte et Schlachter 2006; Saussier et Tran 2013; Benlahcen Tlemçani et Toumi 2013; Breuil 2004; FEMIP 2011; Klijn et al. 2008; Marty, Trosa et Voisin 2006; Marty et Spindler 2013; Bensaid et Marty 2013; LAFFITTE Michel et al. 2009; Laffitte et Masou 2009) (Beaussé et Gonnet 2012)

<sup>448</sup> Voir à ce sujet les travaux de (SAMUEL 2013; Desrosières 2008)

<sup>449</sup> Pollock A., Price D., Player S., (2005),

La seconde question est celle de la capacité du contrat global à internaliser et résoudre les problèmes d'interface entre les différents acteurs du PPP. Or, dans les centrales solaires d'Ouarzazate, on observe un maintien de la séparation des logiques métiers, et une faible association de l'exploitation et des services à la conception des centrales. Cette hétérogénéité des logiques d'acteurs, notamment autour du dilemme coût d'investissement/coût d'exploitation, ne semble pas garantir la neutralisation des problèmes d'interface et soulève au contraire plusieurs écueils liés à la financiarisation de l'action publique qui ne peut être dissociée de la place particulière des risques dans la finance.

C'est pourquoi le troisième argument des PPP sur l'amélioration de la gestion des risques par les acteurs financiers est discutable au regard des travaux (Fimbel et Karyotis 2012; Chiapello 2017; Campbell 2017; Deffontaines 2013; Krippner 2005; Paciello et Moisseron 2010; Clévenot 2007; Stiglitz 2010) sur le lien entre la « financiarisation du monde » et « la société du risque » (Beck 2013) à propos des risques (environnementaux, sanitaires) que les acteurs financiers font peser sur l'ensemble de la société.

Enfin se pose la question du rôle du contrat global sur la « rivalité inter capitaliste » et de la relative incohérence des PPP par rapport au leur paradigme fondamental : la concurrence. Les réponses à l'appel d'offres sont porteuses de solutions techniques et de financement, mais elles sont tout autant des propositions de mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire de mécanisme de contrôle des rapports entre les acteurs du projet via un ensemble de « formalités<sup>450</sup> » arrêtées par le groupe industriel de tête. Ainsi, la procédure concurrentielle par contrats globaux peut être considérée comme réduisant la concurrence<sup>451</sup> par rapport à des appels d'offres organisés de manière séparée par lots. Cela explique en partie pourquoi les marchés de PPP en Europe sont régis par quelques grands groupes (Vinci, Eiffage, Bouygues, Thalès, Sodexo, Dalkia...)

## Une dynamique de renforcement des monopoles

Le rôle de l'État est transformé par les PPP au-delà de la simple privatisation. Dans les Partenariats Public-Privé, l'entreprise qui construit et exploite une installation apporte une partie du financement. C'est pourquoi l'autorité publique rembourse sur une longue période le préfinancement. Cependant lorsqu'il n'y a pas de rentabilité suffisante comme pour de nombreux services publics et notamment dans le secteur du développement durable, les coûts d'exploitation ne peuvent pas être supportés directement par les usagers. C'est alors l'État qui prend en charge le revenu commercial de l'entreprise privée lorsqu'il n'y a pas de rentabilité, comme pour les centrales marocaines. Dans le cas des centrales solaires, Masen achète au consortium Acwa Power l'ensemble de l'énergie à un prix déterminé lors de l'appel d'offres.

---

<sup>450</sup> Normes, règles, protocoles, indicateurs consistants à catégoriser, abstraire, coder, homogénéiser une réalité sociale à des fins de contrôle. (Pierru 2013a)

<sup>451</sup> « Vinci, Bouygues, et Eiffage se partagent 92 % des plus gros contrats » in « Les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP », Le Monde, 24 janvier 2012.

L'électricité est ensuite revendue à l'ONEE qui assure la distribution aux usagers finaux. Ce qui est spécifique dans ce montage, c'est que le prix de production de l'énergie solaire acheté par Masen est supérieur au prix du marché payé par les usagers, l'État subventionne donc l'écart entre les deux prix.

Dans le chapitre IV, j'ai expliqué que les PPP ne sont pas une véritable nouveauté et que la loi marocaine de 2015 consiste en réalité à légiférer sur l'expérience de privatisation dans le secteur des énergies. En effet, dans une certaine mesure, les concessions fonctionnent comme les contrats de PPP, mais la nouveauté réside dans la possibilité d'extension à des domaines non rentables, tels que les énergies renouvelables. Pour encadrer et accompagner les grands projets, en 2009, le Maroc ouvre à la concurrence la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables avec la Loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.

Le mode de contractualisation des centrales solaire par appels d'offres est un « choix de finalité »<sup>452</sup> qui détermine les rapports de pouvoir entre les acteurs impliqués dans l'action publique. Pour les centrales d'Ouarzazate NOOR I, II et III, l'ensemble de la dette est structuré par cinq banques publiques d'aide au développement. Le financement concessionnel du partenariat public-privé structure une grande partie du montage financier. La seule partie du financement laissée au secteur privé est apportée par l'adjudicataire. Le taux auquel ce capital est apporté par le consortium dans le projet est donc une variable décisive du prix de l'offre finale.

En définitive, l'appel d'offres est un vecteur particulièrement efficace des normes des bailleurs de fonds et son processus de sélection est particulièrement sensible au taux du capital apporté par l'adjudicataire. Aussi, dans le plan solaire marocain, les autres critères de l'action publique tels que la création d'emplois, l'innovation technologique, la durabilité, sont mis au second plan.

En d'autres termes, si le cadre de l'action publique détermine qui peut participer ou pas, il ne formalise pas les hiérarchies de pouvoir. C'est le choix d'instrument et les contraintes imposées par les formalités de la bureaucratie néolibérale qui semblent déterminer la répartition des ressources. Par exemple en transformant les positions des acteurs, avec des polarisations autour de nouveaux acteurs (Acwa power, Masen, SIE), le renforcement d'autres (les entreprises allemandes, la banque de développement KFW et l'agence GIZ) et le retrait d'acteurs comme l'AFD ou le maintien en périphérie des entreprises marocaines et des acteurs locaux. Dans le cas étudié ici, on remarque que dans le premier appel d'offres, la capacité d'investissement exigée (20 % du montant du projet d'un 1 milliard de dollars) écarte les petites et moyennes entreprises, car seules les multinationales sont en capacité de satisfaire à cette condition.

Le cas des centrales illustre comment le PPP conduit à une concentration des projets d'énergie renouvelable entre les mains de quelques acteurs. Ainsi dans le secteur solaire, les trois appels d'offres pour les trois phases de la centrale d'Ouarzazate sont remportés par le même grand

---

<sup>452</sup> (Chiapello et Gilbert 2013 a)

groupe saoudien, Acwa Power. Chaque appel d'offres porte sur un montant entre 1 et 3 milliards de dollars. Par ailleurs, dans le domaine de l'éolien, Nareva, la filiale de la holding du roi Mohamed VI, a remporté une grande partie des appels à projets du programme intégré des énergies renouvelables en s'associant à de grands groupes internationaux. Tout d'abord, l'entreprise royale remporte avec GDF SUEZ le contrat de Tarfaya de 300 MW. Par la suite, Nareva remporte aux côtés de Siemens et ENEL, l'appel d'offres des cinq parcs éoliens du plan éolien marocain pour une capacité de 850 MW et un montant de plus d'1 milliard de dollars.

Le gigantisme des centrales est un marqueur du volontarisme politique fort attribué au Roi Mohamed VI et son investissement, au sens propre, à travers Nareva, rappelle la place incontournable du roi dans l'économie marocaine (Catusse 2014). Le système du makhzen<sup>453</sup> s'adapte aux injonctions d'insertion dans la compétition mondialisée et à la transformation des modes d'actions de l'État. Les alliances qui se forgent autour du pouvoir centralisé ne sont pas soumises à une domination coercitive mais liées par une rationalité commune issue du monde de l'entreprise et du marché. L'ensemble des formalités, des dispositifs et des outils de gestion de l'action publique, dont la forme du contrat de partenariat public-privé semble la plus efficace, agissent comme des relais du pouvoir royal sur les agences publiques, les entreprises, les banques de développement.

En définitive, la structuration du marché des énergies renouvelables autour de monopoles s'explique par deux facteurs. Tout d'abord, dans les contrats de centrales solaires marocaines les ressources de savoir (maîtrise du langage de la bureaucratie néolibérale) et les ressources politiques sont indispensables (le soutien des Etats à leurs champions, le rôle de l'appartenance des entreprises à DESERTEC ainsi que la compréhension des plans politiques méditerranéen et marocain fixent les conditions du marché). L'autre est la capacité de mobilisation d'un capital financier. En effet, le principe du préfinancement dans les PPP pose des conditions de participation aux appels d'offres que seul un nombre très restreint d'acteurs peuvent remplir. Il se trouve que les seuls acteurs possédant toutes ces ressources à la fois sont les mêmes acteurs que dans le secteur des énergies fossiles et fissibles. C'est pourquoi les acteurs dans les PPP solaires marocains sont similaires dans les deux marchés (renouvelable et fossile). La financiarisation de l'action publique dans les PPP marocains participe donc à la structuration du marché de l'énergie en quasi-monopoles. Pour ces grands groupes, la substitution au Maroc du marché des énergies fossiles par un marché des énergies renouvelables est donc possible grâce à la structuration de la politique énergétique marocaine par ces mégas PPP.

---

<sup>453</sup> Pour plus de détail voir partie 3.3.3.

## Limites de la thèse et pistes de recherche

---

L'objectif de cette thèse était de pouvoir étudier comment une idéologie parvenait à se diffuser depuis et vers des horizons multiples et à s'imposer dans différents secteurs, pays ou institutions. Pour cela il m'a fallu comprendre sur quels mécanismes discursifs et instrumentaux cette rationalité se fonde. C'est pourquoi j'ai choisi d'observer au plus près possible les pratiques professionnelles des membres des institutions qui fabriquent l'action publique que j'étudie, et qui participent à la construction des grandes centrales solaires marocaines.

Parmi les choix qui définissent cette thèse, il m'a fallu limiter le terrain de l'enquête aux acteurs de l'action publique et, malgré l'intérêt certain que cela aurait représenté, je n'ai pas étendu mes recherches aux acteurs des mobilisations liées aux politiques environnementales marocaines. Ces questions mériteraient d'entreprendre une recherche à part entière<sup>454</sup>, mobilisant un autre corpus conceptuel, tant pour étudier les conditions de travail créées par la construction de ces centrales solaires et leurs contestations éventuelles que pour appréhender les mobilisations civiles<sup>455</sup>, les actions des associations, des écologistes et des partis<sup>456</sup> en formation au Maroc. L'observation participante longue est à la base de ma démarche, bien qu'elle nécessite plusieurs précautions méthodologiques et épistémologiques<sup>457</sup> ; c'est elle qui confère sa solidité à la récolte de données sur les représentations, les instruments politiques et les récits présentés. Bien qu'une partie des informations présentées ici auraient probablement pu être recueillies par le biais d'autres méthodes, l'observation longue (14 mois et 3 mois) et participante est certainement le seul moyen de pouvoir pondérer l'importance des éléments de discours et des pratiques professionnelles dans ce milieu où les individus font preuve d'une exceptionnelle maîtrise de leurs propos, d'une capacité de reconstruction des événements, et où la part de la justification et de l'argumentation est omniprésente dans leurs tâches quotidiennes. Aussi l'accumulation de « faits » était à mon sens le moyen le plus pertinent pour donner une solidité aux éléments que j'avance dans cette thèse et qui justifie cet investissement dans une temporalité longue.

---

<sup>454</sup> Dans une continuité avec les recherches présentées ici, il serait ainsi possible de faire une comparaison avec les modes de financement des énergies renouvelables « par le bas » qui s'inscrivent dans la dynamique de l'ESS du type de la *scoop Enercoop* en France ou des initiatives collectives du type ville en transition.

<sup>455</sup> Lors de la COP 22 accueillie à Marrakech en 2016, il y avait deux zones : la zone verte incluant les acteurs officiels (entreprises, ONG internationales) accusés de « *green washing* » et la zone bleue autogérée revendiquant la défense des intérêts de la société civile composée d'associations internationales écologistes et d'associations marocaines davantage rassemblées autour des droits civils que de l'écologie.

<sup>456</sup> A ma connaissance, il n'y a pas d'organisation partisane de l'écologie politique qui pèse sur le débat politique marocain. Les seules organisations que j'ai référencées sont le parti de la gauche verte (PGV) qui a obtenu lors de sa participation aux législatives de 2011 un siège (sur les 395) dans la circonscription de Chefchaouen à la chambre basse du parlement marocain, le Parti des verts pour le développement et enfin le Parti de l'environnement et du Développement sur lequel il n'y pas d'information publiée sur internet autre que la page wikipedia.

<sup>457</sup> Sujet largement traité dans les ouvrages de J.P. Olivier de Sardan (2012)

## Pistes de recherche pour l'étude empirique de la bureaucratie néolibérale

Quelle que soit la solution technique ou technologique choisie dans l'action publique, son utilisation entraîne la mobilisation de forces institutionnelles, financières et cognitives. Les liens entre croissance et énergie sont étudiés en économie, mais des travaux récents d'économie et de sociologie présentent un attrait certain pour l'étude de l'énergie dans la même optique que l'approche que j'ai tenté de développer dans cette thèse. A ce titre, Gaël Giraud met en évidence que la croissance du PIB dépend davantage de l'énergie que de l'accumulation du capital (Giraud 2016; Giraud 2014c; Acurio Vásconez et al. 2015). Or, le prix de l'énergie n'est pas un pur produit de l'équilibre de la concurrence de marché. Par exemple, la fixation des prix de l'énergie fossile, selon Giraud, ressemble au système de régulation des prix de type LIBOR (Giraud 2014a) ou à celui des énergies renouvelables, qui sont soumises à de multiples facteurs (cf. en annexe III le schéma sur l'écart de P. Lorec, ou chapitre V de cette thèse sur le montage financier des centrales).

*« La question qui nous est posée aujourd'hui est de savoir si nous voulons poursuivre cette expérience, au prix du creusement des inégalités inouï que nous connaissons et de la destruction à terme du secteur industriel européen par la sphère financière »  
l'économiste Gaël Giraud cité par Auzanneau (2014)*

La question qui se pose dès lors est de comprendre dans quelle mesure les choix de modèles énergétiques ont un impact sur l'accumulation du capital et sur sa répartition. Dans le cas de la transition écologique souhaitée en Méditerranée, on observe une transformation, qui concerne moins un bouleversement des équilibres entre les différentes sources de production de l'énergie qu'un renforcement des monopoles de pouvoir qui traversent l'économie marocaine. Comme je l'ai montré, l'Etat, via les Partenariats Public Privé, continue d'utiliser les fonds publics pour attirer les grands investisseurs en proposant des conditions d'investissement très favorables. Comme dans le secteur des énergies fossiles, le développement des méga centrales solaires et éoliennes est réalisé par de grands groupes (notamment des pays du Golfe et européens). Aussi si l'on remarque que la transition énergétique semble modifier le contexte socio-politique marocain, il semble que la transformation opère un renforcement des monopoles capitalistes, très éloignée du modèle de transition par le bas prôné par les militants écologistes. (Bourez et al. 2013; Cottin-Marx, Flipo et Lagneau 2013; Cottin-Marx et Cabantous 2013; Flipo 2013; Hartigh 2013; Jonet et Servigne 2013; Laigle 2013; Broto 2015; Descolongs 2015a; Descolongs 2015b; Gouin et Roturier 2015; Martin 2015)

Cette hypothèse prend donc à contre-pied les principales hypothèses des rapports et des discours des acteurs du secteur et de certains travaux académiques<sup>458</sup>. En effet, il semble exagéré de

---

<sup>458</sup> Par exemple la thèse récemment soutenue en géographie par Nadia Benalouache qui parle de « transition énergétique bas carbone ». Benalouach Nadia, 2017, L'énergie solaire pour la production d'électricité au Maghreb : transition énergétique et jeux d'échelles, Aix-Marseille Université Université de Sfax, s.l., 481 p.

parler de transition énergétique au Maroc, puisque la proportion d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie ne devrait pas remettre en cause la domination des énergies fossiles, ceci en dépit des annonces et des prévisions d'augmentation de la part des énergies renouvelables jusqu'à 52% des capacités de production à l'horizon 2020 (35 % en 2016). La proportion d'énergies renouvelables dans la consommation électrique devrait se situer autour des 20% (9% en 2016). Il n'y a donc pas de passage d'un système énergétique à un autre ou de substitution d'une ressource dominante par une autre<sup>459</sup>. Malgré les engagements de réduction des émissions de CO2 de 32% à l'horizon 2030, il n'est pas certain que l'on puisse caractériser le système énergétique marocain comme bas carbone. D'autre part, malgré l'enjeu politique que représente le chômage des jeunes au Maroc, la transformation sociale et économique pouvant accompagner la transition énergétique (Raineau 2011; Smil 2010; Jaglin et Verdeil 2014; Duruisseau 2014) ne s'observe pas dans les centrales solaires, puisque l'impact sur l'emploi semble minime. Or la question de l'emploi est de plus en plus centrale dans les débats européens concernant les stratégies des transitions écologique et énergétique (ADEME 2016; Quirion 2013; Rifkin 2014; Collectif des économistes Atterrés 2013)

Les questions que soulève la diffusion aux services publics de la bureaucratie néolibérale et de la rationalité de l'investisseur et de l'entrepreneur ne se cantonnent évidemment pas à l'énergie. Il serait possible d'étudier avec cette approche la mutation de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) et du secteur associatif en général. En d'autres termes on retrouve dans le secteur de l'ESS, les mêmes outils et les mêmes instruments politiques (cadre logique, appels d'offres, incitation de « l'investisseurs privés » de la firme qui travail son image, à l'individu qui travail sa réputation sur les réseaux sociaux via le crowdfunding). Le poids économique du secteur associatif est loin d'être anecdotique, et représente en France près d'un salarié privé sur dix. Il existe donc un véritable enjeu à analyser comment les pratiques bureaucratiques néolibérales produisent en France une professionnalisation des dirigeants associatifs, un fonctionnement sur appel d'offre et l'augmentation des exigences de « reporting » et de traçabilité des financements (publics comme issus du mécénat). Dans ce secteur, on remarque que la fiscalité joue un rôle prédominant pour l'incitation au financement privé. De plus, en raison de l'exigence de plus en plus généralisée de panachage des sources de financement, le co-financement devient la règle d'appel d'offre. Aussi, il serait possible, dans une démarche focalisée sur la bureaucratisation néolibérale de l'action publique, d'analyser l'ESS en tant que dynamique de substitution au

---

et les documents des acteurs telsque : AMARA Abdelkader, 2016, « Conférence Magistrale donnée par Dr. Abdelkader AMARA Ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc Sur la transition énergétique marocaine », Club espagnol de l'énergie.

IPEMED et OME, 2013, Vers une Communauté euro-méditerranéenne de l'énergie, Passer de l'import-export à un nouveau modèle énergétique régional, s.l.

LAFFITTE Michel, CHARPIN Jean-Michel, PALAT Pierre et TRINK Claude, 2009, Rapport sur le plan solaire méditerranéen, s.l., Inspection générale des finances.

WORLD BANK, 2007, Document relatif à la proposition d'octroi d'un prêt au royaume du Maroc d'un montant équivalant à eur 100 millions (75 millions\$) destiné à la politique de développement du secteur de l'énergie, s.l., Département du développement durable (Sustainable Development Department) Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

<sup>459</sup> Pour plus de détails sur l'histoire du concept (Duruiseau 2014) ou (Smil 2010)

service public, identique à ce que l'on observe au Maroc et qui consiste *in fine* pour les acteurs monopolistiques à simplement s'adapter aux transformations du marché.

Enfin, dans cette thèse, il s'agissait moins de prouver l'inefficacité des instruments de marché ou d'invalider les théories néolibérales que de proposer une critique de la production de l'expertise économique et de « l'opinion du marché » (Charron 2015b). Cette ambition s'appuie donc principalement sur les travaux d'Ève Chiapello, de Béatrice Hibou et dans une certaine mesure sur ceux de David Graeber et de Gaël Giraud. Parmi les travaux sur le néolibéralisme, d'autres perspectives critiques peuvent enrichir le débat, notamment, l'invitation de Christophe Rameaux à sortir des critiques sur l'État social pour repenser les services publics comme une richesse économique. Il suggère à la suite de Marx de « prendre appui sur les éléments concrets de socialisation pour remettre en cause le capitalisme » et ne pas se contenter des « trous noirs » de la pensée communiste sur les institutions et l'État afin de (re) penser la démocratie et l'État social. Ces auteurs ont tous en commun de resituer les politiques de néolibéralisation dans leurs contextes historique et géographique. En effet, il semble pertinent d'étudier comment les politiques de néolibéralisation s'ancrent dans les contextes politiques complexes et quelles sont les résistances, les hybridations particulières qui émergent. C'est pourquoi, à l'issue de cette thèse, je considère que l'étude de la production du néolibéralisme reste un objet passionnant et dont l'analyse via une multitude d'approches est plus nécessaire que jamais. Depuis une dizaine d'années, les concepts et les idéologies autour de l'écologie transforment de plus en plus profondément les sociétés. L'appropriation de ces enjeux, autant par les milieux d'affaires que par les dirigeants étatiques, justifie à mon sens le développement d'un axe de recherche particulièrement riche concernant les liens entre néolibéralisme et les transitions écologique ou économique.





---

## Bibliographie:

---

ABDELNOUR Sarah et LAMBERT Anne, 2014, « « L'entreprise de soi », un nouveau mode de gestion politique des classes populaires ? », *Genèses*, 9 septembre 2014, n° 95, p. 27-48.

ACURIO VÁSCONEZ Verónica, GIRAUD Gaël, MC ISAAC Florent et PHAM Ngoc-Sang, 2015, « The effects of oil price shocks in a new-Keynesian framework with capital accumulation », *Energy Policy*, 1 novembre 2015, vol. 86, p. 844-854.

ADEME, 2016, *Mix électrique 100% renouvelable ? Analyses et optimisations Un travail d'exploration des limites du développement des énergies renouvelables dans le mix électrique métropolitain à un horizon 2050*, Paris, ADEME.

AFD, *NOTE DE COMMUNICATION PUBLIQUE D'OPERATION*, Paris.

AFD, *Les prêts*, <http://www.afd.fr/home/outils-de-financement-du-developpement/prets>, consulté le 22 octobre 2015b.

AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS, 2015, *Investir au Maroc - Les fonds Public-Privé*, <http://www.invest.gov.ma/index.php?Id=34487&lang=fr>, 2015, consulté le 8 novembre 2015.

AGENCE MAROCAINE DE DEVELOPPEMENT DES INVESTISSEMENTS, 2014, *Investir au Maroc - OCDE/PCN*, <http://www.invest.gov.ma/index.php?lang=fr&Id=34527>, 2014, consulté le 16 juin 2016.

AGIER Michel, 2016, *Rue Descartes » Anthropologie, philosophie, ethnographie. Contre-point et décentrement.*, <http://www.ruedescartes.org/recherches-en-cours/anthropologie-philosophie-ethnographie-contre-point-et-decentrement/>, 2016, consulté le 28 décembre 2016.

AKESBI Najib, 2013, « La dimension environnementale dans le partenariat Maroc-Union européenne et la libéralisation des échanges industriels », *Critique économique*, 30 septembre 2013, vol. 0, n° 7.

ALOUI Omar, 2015, *Quel Modèle Economique pour le Maroc ?*, <http://economia.ma/content/quel-mod%C3%A8le-economique-pour-le-maroc>, 20 juillet 2015, consulté le 8 juillet 2017.

AMARA Abdelkader, 2016, « Conférence Magistrale donnée par Dr. Abdelkader AMARA Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement du Royaume du Maroc Sur la transition énergétique marocaine », Club espagnol de l'énergie.

ANIMA et MIPO, 2013, *Les pays émergents investissent la Méditerranée, Bilan 2012 de l'attractivité des pays MED en matière d'investissement étranger*, , N°65, s.l.

ASSOCIATION LES LESREQUINS et ASSOCIATION ATTAC, 2015, *La pieuvre de l'agro-industrie française: Sofiprotéol-Avril*, <https://www.lesrequins.org/2015/les-requins-2015/article/sofiproteol-avril>, 2015, consulté le 9 mai 2016.

ATLANI-DUAULT Laëtitia, 2009, *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 123 p.

ATLANI-DUAULT Laëtitia, 2005a, « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance », *Autrepart, Revue de sciences sociales au Sud*, 2005, n° 35.

ATLANI-DUAULT Laëtitia et VIDAL Laurent, 2009, *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement: des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris, Armand Colin.

ATTAC et BASTA, 2015, *Le livre noir des banques*, Les Liens qui Libèrent., Paris, (coll. « Broché »), 320 p.

AUBERT Julien et FABIUS Laurent, 2013, *Question n°35510 - Assemblée nationale: Union méditerranéenne*, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-35510QE.htm>, 8 juin 2013, consulté le 26 avril 2016.

AUZANNEAU Matthieu, 2014, *Gaël Giraud, du CNRS: « Le vrai rôle de l'énergie va obliger les économistes à changer de dogme »*, <http://petrole.blog.lemonde.fr/2014/04/19/gael-giraud-du-cnrs-le-vrai-role-de-lenergie-va-obliger-les-economistes-a-changer-de-dogme/>, 2014, consulté le 30 juillet 2017.

AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, 2014, *Projet de loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé*, s.l.

BAFOIL François, 2014, « Chapitre 1 / Dynamiques de privatisation et de libéralisation des secteurs énergétiques », *Académique*, 27 mars 2014, p. 31-58.

BAFOIL François, FODOR Ferenc et ROUX Dominique Le, 2014, « Accès à l'énergie en Europe Les précaires invisibles », *Académique*, 27 mars 2014, p. 13-30.

BAKKOURY Mustapha, 2013, « Note observation DIMED: Visite M. Bakkoury- Directeur masen ».

BARON Catherine et BELARBI Wafae, 2010, « 21. Gouvernance participative et rôle des associations pour l'accès à l'eau dans la périphérie de Casablanca (Maroc) », *Recherches*, 1 mars 2010, p. 381-401.

BARON Catherine et PEYROUX Élisabeth, 2011, « Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement », *Cahiers d'études africaines*, 1 octobre 2011, N° 202-203, n° 2, p. 369-393.

BARON Catherine, 2006, « La construction d'alternatives en économie du développement : entre discours et pratiques », in Berr E., Harribey J.M. (eds.), 2006, pp. 111-138.

BARON Catherine 2007, « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, n° 66, pp. 79-92.

BARON Catherine., ISLA A., 2006, « 22. Marchandisation de l'eau et conventions d'accessibilité à la ressource. Le cas des métropoles d'Afrique sub-saharienne », in Eymard-Duvernay F. (ed.), 2006, pp. 369-383.

BAROUDI Ahmed, 2014, *Entretien semi-directif: Directeur Général SIE*, Rabat, Maroc, Société d'Investissement Energétique.

BAUD Céline et CHIAPELLO Eve, 2015, « Comment les firmes se financiarisent : le rôle de la réglementation et des instruments de gestion. », *Revue française de sociologie*, 22 septembre 2015, vol. 56, n° 3, p. 439-468.

BAYART Jean-François, 1999, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, vol. 5, n° 1, p. 97-120.

BAYART Jean-François et BALANDIER Georges, 2007, « La situation postcoloniale-Question de méthode », *presse de science po*, 2007, p. 267 à 276.

BEAUGUITTE Laurent, 2011, *L'Assemblée générale de l'ONU de 1985 à nos jours : acteur et reflet du Système-Monde*, Ressource électronique, Université Paris Diderot, Paris, 313 p.

BEAUGUITTE Laurent et MAHER, BEN REHAB, 2010, « Espaces méditerranéens, vers une convergence politique et économique ? », Sousse.

BEAUSSE Nicolas et GONNET Michel, 2012, *Partenariats public-privé en Méditerranée : État des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'est de la Méditerranée*, Paris, Institut de Prospective économique du Monde méditerranéen (IPEMED),.

BECK Ulrich, 2013, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 522 p.

BECKOUCHE Pierre, 2008, « L'espace économique euroméditerranéen ou la difficulté de passer de l'analyse à l'action », *Strates. Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, 1 janvier 2008, n° 15, p. 75-84.

BEI, 2004, *Le rôle de la BEI dans les Partenariats Public-Privé (PPP)*, s.l., Banque européenne d'investissement.

BENALOUACH Nadia, 2015, « Le déploiement des technologies solaires sur le marché maghrébin », *Rives méditerranéennes*, 2015, n° 51.

BENCHANNA Ibtissam, 2016, *Masen et BMCE Bank of Africa, pionnières dans l'émission de Green Bonds*, <http://lavieeco.com/news/cop-22/masen-et-bmce-bank-of-africa-pionnieres-dans-lemission-de-green-bonds.html>, 2016, consulté le 3 janvier 2017.

BENLAHCEN TLEMÇANI Mohamed et TOUMI Iqbal, 2013, « Le partenariat public-privé, un outil de développement durable pour les pays en développement ? », *Critique économique*, 10 février 2013, vol. 0, n° 17.

BENSAID Jean et MARTY Frédéric, 2013, *Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique*, s.l., Centre Cournot.

BERRADI Mohammed, 2005, « L'expérience de la ville de cassablanca » dans *Partenariat Public privé et gouvernance future*, L'Harmattan., s.l.

BESSIS Sophie, 2005, « Dix ans après Barcelone : état des lieux du partenariat euro-méditerranéen », *Revue internationale et stratégique*, 1 septembre 2005, N°59, n° 3, p. 129-138.

BEZES Philippe, DEMAZIERE Didier, LE BIANIC Thomas, PARADEISE Catherine, NORMAND Romuald, BENAMOUZIG Daniel, PIERRU Frédéric et EVETTS Julia, 2011, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, juillet 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

BIAVA Alessia, 2007, « L' action de l' union européenne face au défi de la sécurisation de son approvisionnement énergétique par Alessia BIAVA », *politique européenne*, 2007, vol. 22, p. 105-123.

BILLAUDOT Bernard, « Les trois modèles de gouvernance mondiale », *L'Économie politique*, no 23, n° 3, p. 99-106.

BLUNDO Giorgio, 2002, « La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique », *Bulletin de l'APAD*, 1 décembre 2002, n° 23-24.

BORLOO Jean-Louis et RAOULT Éric, 2009, *Question n° 64209 - Assemblée nationale: projet Solar. campagne d'information*, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-64209QE.htm>, 24 novembre 2009, consulté le 26 avril 2016.

BOUDET Jean-François, 2013, « Les fonds souverains : placement de surplus et source future de recettes publiques », *Revue française d'administration publique*, 22 janvier 2013, n° 144, n° 4, p. 1003-1016.

BOUREZ Joseph, DURAND Lucas, MAO Pascal et SENIL Nicolas, 2013, « Penser le futur énergétique des territoires ruraux. L'exemple d'un projet de prospective collaborative en Ardèche », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 118-124.

BREUIL Lise, 2004, *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement - Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?* -,ENGREF (AgroParisTech), s.l.

BROTO Pablo Corral, 2015, « Une société environnementale et ouvrière ? », *Ecologie & politique*, 3 mars 2015, n° 50, p. 41-55.

BRUNO Isabelle, 2013, « La bureaucratisation néolibérale » dans 4. « Faire taire les incrédules ». *Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du benchmarkingLa bureaucratisation néolibérale*, s.l., La Découverte (coll. « Recherches »).

CAMPAGNAC Elisabeth et DEFFONTAINES Géry, 2013a, « Une analyse socio-économique critique des PPP », *Revue d'économie industrielle*, 20 mars 2013, vol. 140, n° 4, p. 45-79.

CAMPBELL Bonnie, 2017, « Que cache la focalisation sur les flux de financement externes ? », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 77-92.

CARTIER-BRESSON Jean, 2009, *Economie politique de la corruption et de la gouvernance*, Harmattan., Paris, 246 p.

CARTIER-BRESSON Jean, DESTREMAU Blandine et LAUTIER Bruno, 2010, « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs », *Revue Tiers Monde*, 11 mars 2010, n° 200, p. 725-734.

CATUSSE Myriam, 2014, *Le temps des entrepreneurs ? : Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Tunis, Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (coll. « Connaissance du Maghreb »), 353 p.

CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, 2011, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, 1 janvier 2011, vol. 120, n° 4, p. 5-5.

CHARRON Jacques-Olivier, 2015a, « Le néolibéralisme comme objet de recherche : autour de deux livres clefs William Davies, *The limits of neoliberalism : authority, sovereignty and the logic of competition*, Sage, London-Thousand Oaks-New Delhi-Singapore, 2014, 220 p. Pierre Dardot, Christian Laval, *La nouvelle raison du monde : essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009, 498 p. », *Revue Française de Socio-Économie*, 13 novembre 2015, Hors-série, n° 2, p. 263-266.

CHAUCHEFOIN Pascal et SAUVENT Annabelle, 2010, « 3. Rente technologique et régulation des services d'eau en France : le partenariat public-privé (PPP) en quête d'une nouvelle dimension », *Recherches*, 1 mars 2010, p. 75-89.

CHAUDIER Julie, 2015, « Infrastructures : Le lobby des partenariats public-privé à la conquête du Maroc », *yabiladi*, 3 avr. 2015 p.

CHEYNIS Éric, 2005, « L'altermondialisme au prisme marocain », *Critique internationale*, 2005, no 27, n° 2, p. 177-191.

CHIAPELLO Ève, 2017, « La financiarisation des politiques publiques », *Mondes en développement*, 27 juin 2017, n° 178, p. 23-40.

CHIAPELLO Ève et GILBERT Patrick, 2013b, *Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, s.l., La Découverte, 294 p.

CLEVENOT Mickaël, 2007, « Mickaël Clévenot, Financiarisation, régime d'accumulation et mode de régulation. Peut-on appliquer le « modèle » américain à l'économie française ? », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 27 avril 2007, n° 1.

COLLECTIF DES ECONOMISTES ATTERRES, 2013, *Changer d'économie!*, Actes Sud., Paris, (coll. « Babel »).

COLLIN Yvon et KELLER Fabienne, 2013, *Définir l'ambition de l'APD française dans l'énergie et s'inspirer des succès marocains. n° 804 (2012-2013) de M. Yvon COLLIN et Mme Fabienne KELLER*, s.l., commission des finances du Sénat.

COMMISSION EUROPEENNE, *Communiqué de presse - PROGRAMME TACIS : ASSISTANCE TECHNIQUE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ENFAVEUR DE LA COMMUNAUTE DES ETATS INDEPENDANTS ET DE LA GEORGIE*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-92-54\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_fr.htm), consulté le 7 septembre 2015.

CONSTANTIN KUBETERZIE DABIRE, 2014, *Financement d'un projet de partenariat public privé (PPP)- mission du consultant et guide méthodologique*, L'harmattan., s.l., (coll. « études africaines »).

COTTIN-MARX Simon et CABANTOUS Stéphanie, 2013, « Les Amap : agir local pour agir global », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 21-30.

COTTIN-MARX Simon, FLIPO Fabrice et LAGNEAU Antoine, 2013, « La transition, une utopie concrète ? », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 7-12.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 1995, *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, s.l., Union Européenne.

DARBON Dominique, 2012, « « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II », « For a social anthropology of administration in Africa II ». Methodological comments on an article by Jean-Pierre Olivier de Sardan », *Politique africaine*, 15 novembre 2012, n° 96, p. 163-176.

DARBON Dominique, 2002, « La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *Cadernos de Estudos Africanos*, 1 décembre 2002, n° 3, p. 65-92.

DARDOT Pierre et LAVAL Christian, 2009, *La nouvelle raison du monde. ,Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 498 p.

DAVIES William, 2014, *The limits of neoliberalism : authority, sovereignty and the logic of competition*, s.l., SAGE Publications, Inc., 220 p.

DE MIRAS Claude, 2009, « De la gouvernance à la gouvernementalité? Action publique territoriale au Maroc, From Governance to Governmentality? Territorial Public Action in Morocco », *Maghreb - Machrek*, 2009, n° 202, p. 33-48.

DE MIRAS Claude, 2007, « Initiative nationale pour le développement humain et économie solidaire au Maroc pour un accès élargi à l'eau et à l'assainissement », *Revue Tiers Monde*, 1 août 2007, vol. 190, n° 2, p. 357-377.

DE MIRAS Claude et GODARD Xavier, 2006, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography*, 1 janvier 2006, n° 106, p. 113-124.

DE MIRAS Claude et TELLIER Julien Le, 2005, *Gouvernance urbaine et accès à l'eau potable au Maroc: partenariat public-privé à Casablanca et Tanger-Tétouan*, s.l., L'Harmattan, 277 p.

DEFFONTAINES Géry, 2013, *Extension du domaine de la finance ? partenariats public privé (PPP) et « financiarisation » de la commande publique*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, France.

DESCOLONGES Michèle, 2015a, « Syndicats et transition écologique, un paysage (partagé) de travail », *Ecologie & politique*, 3 mars 2015, n° 50, p. 11-22.

DESCOLONGES Michèle, 2015b, « Entre l'emploi et l'environnement, les interstices de la vie sociale », *Ecologie & politique*, 3 mars 2015, n° 50, p. 113-126.

DESESSARD Jean, 2012, *Coût réel de l'électricité - Électricité : assumer les coûts et préparer la transition énergétique ( rapport de commission d'enquête )*, Paris, Sénat.

DESROSIERES Alain, 2008, *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Presse de mines., s.l.

DIAZ pablo, 2015, « La définition des "bonnes pratiques", entre expertise et négociation. Le cas des conditional cash transfers aux Philippines" », s.l.

DII, MEDGRID et RES4MED, 2013, *Joint position- ufm ministerial 11dec 2013*, , 2013.

DIIËUMENA, *Dii Conference: Luigi Carafa, Winner of the Desertec Best Paper Award 2012 (English)*, s.l.

DIMED Membres et GERIN-JEAN Marie, 2014, « Note Observation réunions de service DIMED, Délégation Interministérielle à la Méditerranée entre février 2013 et avril 2014 ».

DIOP Moussa, 2014, « Le partenariat public-privé : une alternative à l'aide publique au développement ? L'exemple des services urbains d'eau au Sénégal », *Mondes en développement*, 8 avril 2014, n° 165, n° 1, p. 79-92.

DIRECTION GENERALE DE L'ENERGIE ET DU CLIMAT (DGEC), DIRECTION GENERALE DU TRESOR et L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD), *Med-impact: UN OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION POUR PROMOUVOIR LES INVESTISSEMENTS EN ÉNERGIES RENOUVELABLES EN MÉDITERRANÉE*, <http://www.med-impact.fr/fr>, consulté le 25 novembre 2014.

DKTI et GIZ, 2016, *Les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique au Maroc Contexte et accès au marché Informations à l'attention des petites et moyennes entreprises*, s.l., GIZ, Ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie (BMW).i).

DOCUMENTATION FRANÇAISE, 2014, *Ajustement structurel -Glossaire*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/banque-mondiale-fmi/glossaire.shtml> , 2014, consulté le 16 décembre 2014.

DRAME Papa et SAUL Samir, 2008, « Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960) : quête de puissance ou atavisme colonial ?, Le projet d'Eurafrique en France (1946-1960) : quête de puissance ou atavisme colonial ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1 décembre 2008, n° 216, p. 95-114.

DUMÉNIL Gérard et LÉVY Dominique, 2001, « Costs and benefits of neoliberalism. A class analysis », *Review of International Political Economy*, 1 janvier 2001, vol. 8, n° 4, p. 578-607.

DURUISSEAU Kévin, 2014, « L'émergence du concept de transition énergétique. Quels apports de la géographie ? », *BSGLg*, 31 décembre 2014.

DUSSEAULX Anne-Charlotte, 2015, « Face à Jean Tirole, François Hollande évoque l'attitude du Parlement sur la loi Macron », *LeJDD.fr*, 19 févr. 2015 p.



EBOKO Fred, 2015, *Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine*, Paris, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) (coll. « Questions de Recherche »).

DUBREUIL LAURENT, 2006, « Faut-il être postcolonial? », *Editions Hermann*, 15 juin 2006, n° 24.

EL AOUI Nouredine, 2013, « Le rôle des croyances dans le processus du développement économique Arguments pour une recherche », *Critique économique*, 10 avril 2013, vol. 0, n° 24.

EL ARIF, 2011, « Photovoltaïques Meridionale Impianti investira 150 millions de DH - », *Leconomiste.com*, 3 août 2011 p.

EL MANSOURI B.A, 2003, *La Concession au privé de la gestion de l'eau potable et de l'assainissement liquide au Maroc ou la ville à l'épreuve de la bonne gouvernance*, s.l., Centre Jacques Berque, PRUD.

ENCYCLOPEDIA UNIVERSALIS, *POLITIQUE - La communication politique*, <http://www.universalis.fr/encyclopedie/politique-la-communication-politique/>, consulté le 6 décembre 2015.

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT (ENPI), 2011, Paving the Way for the Mediterranean Solar Plan, by Consortium MVV decon/ENEA/RTE-I/Terna/Sonelgaz, EU project, URL <https://library.euneighbours.eu/content/paving-way-mediterranean-solar-plan-%E2%80%93-infrastructure-needs-country-report-morocco> consulté le 6 décembre 2015

EVARD Aurélien, 2014, « Les énergies renouvelables et l'électricité », *Ecologie & politique*, 7 octobre 2014, n° 49, p. 67-80.

EVARD Aurélien, 2013b, *Chapitre 6 / L'Allemagne, retour sur la trajectoire du leader européen*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

EVARD Aurélien, 2013c, « Conclusion / Les enseignements d'une comparaison européenne », *Académique*, 1 janvier 2013, [NUMERO\_VOLUME\_CHIFFRE], p. 231-254.

FEMIP, 2013, *Relever le défi de l'énergie dans le bassin méditerranéen*, s.l., BEI.

FEMIP BEI, 2011, *FEMIP Promoting Public-Private Partnerships*, s.l., BEI.

FIMBEL Eric et KARYOTIS Catherine, 2012, « La titrisation: dispositif emblématique de la financiarisation irresponsable et facteur de risques sociétaux inédits », *Management & Avenir*, 1 mars 2012, n° 48, p. 289-308.

FINANCE NEWS, 2012, « Adjudicataire de la centrale solaire de ouarzazate une annonce imminente », juill. 2012 p.

FLIPO Fabrice, 2013, « Les mouvements de «la transition» ou l'importance de la complémentarité », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 99-109.

FMI, 2004, *Public-Private Partnerships*, Washington DC, Département des finances publiques, Fond monétaire international.

FMI et STAFF TEAM LED BY RICHARD HEMMING, 2006, *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, Washington, DC, International Monetary Fund.

FREUND Bill et LOOTVOET Benoît, 2005, « Où le partenariat public-privé devient l'instrument privilégié du développement économique local. L'exemple de Durban, Afrique du sud », *Revue Tiers Monde*, 1 septembre 2005, n° 181, n° 1, p. 45-70.

GALES Patrick Le, 1995, « Aspects idéologiques et politiques du partenariat public-privé », *Revue d'économie financière*, 1995, vol. 5, n° 1, p. 51-63.

GAYON Vincent, 2013, « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, 11 juin 2013, n° 59, p. 47-67.

GAYON Vincent et LEMOINE Benjamin, 2014, « Introduction. Pédagogie économique », *Genèses*, 28 mai 2014, n° 93, p. 2-7.

GERIN-JEAN Marie, 2015, *Schéma contrat Noor 1*, s.l.

GERIN-JEAN Marie, 2013a, *Note observation: Réunion à la DG trésors 15.07.2013 avec marie Cécile Tardieu Smith et Philippe Lorec DIMED*, s.l.

GERIN-JEAN Marie, 2013b, *Note observation: SoM. réunion des hauts représentants UpM. février 2013*, s.l.

GERIN-JEAN Marie, 2012a, *SCHÉMA DÉCISIONNEL DES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES-FRANCE*, s.l.

GERIN-JEAN Marie, 2012b, *SCHÉMA DÉCISIONNEL ESPAGNOL*, s.l.

GERIN-JEAN Marie et JAURENA Eva, 2014, « La gouvernance des partenariats public-privé Euro-Méditerranéen pour le développement des énergies renouvelables : comparaison du financement de la centrale d'ouarzazate et des outils innovants de financement utilisant la finance participative », *Les cahiers de la Finance Islamique*, 2014, N° Spécial 2014-2, (coll. « Énergies renouvelables et finances participatives. »), p. 61.

GERIN-JEAN Marie et MOISSERON Jean-Yves, 2013, « La production centralisée dans le plan solaire. Méditerranéen : un mauvais choix ? », *Liaison Énergie-Francophonie*, 2013, N° 94.

Gharbaoui Hayat et Zejly Btissam, 2014, *Energies renouvelables: Mohammed VI, le roi Soleil | Telquel.ma*, [http://telquel.ma/2016/02/04/energie-renouvelable-chantier-regne-mohammed-vi\\_1478927](http://telquel.ma/2016/02/04/energie-renouvelable-chantier-regne-mohammed-vi_1478927), 2014, consulté le 30 juin 2016.

GIRAUD Gaël, 2016, « Les défis énergétiques pour un développement durable : comment éviter l'effondrement ? », *Revue d'économie du développement*, 29 août 2016, vol. 23, n° 3, p. 5-18.

GIRAUD Gaël, 2015, « *La transition énergétique est un idéal de société* » -, [http://www.dailymotion.com/video/x2jnhb4\\_gael-giraud-la-transition-energetique-est-un-ideal-de-societe\\_news?start=184](http://www.dailymotion.com/video/x2jnhb4_gael-giraud-la-transition-energetique-est-un-ideal-de-societe_news?start=184), 2015, consulté le 17 mars 2015.

GIRAUD Gaël, 2014a, *Illusion financière (3e édition revue et augmentée)*, s.l., Éditions de l'Atelier, 185 p.

GIRAUD Gaël, 2014b, « Le nihilisme de l'après-pétrole », *Esprit*, 11 mars 2014, Mars/Avril, n° 3, p. 164-172.

GIRAUD Gaël, 2014c, « How Dependent is Growth from Primary Energy? The Dependency ratio of Energy in 33 Countries (1970-2011) » dans , s.l., *Output Energy Elasticity in*, vol.50.

GIRAUD Gaël, 2014d, « Le découplage énergie-PIB, ou le rôle (sous-estimé) de l'énergie dans la croissance du PIB », dans Thierry Caminel, Philippe Frémeaux, Gaël Giraud, Aurore Lalucq et Philippe Roman, *Produire plus, polluer moins : l'impossible découplage ?*, *Les petits matins*, 2014.

GIRAUD Gaël, « Measuring the Contribution of Extractive Industries to Local Development: The Case of Oil Companies in Nigeria (PDF Download Available) », *ResearchGate*.

GIZ, 2013a, *GIZ Energie Maroc | DKTI*, <http://dkti-maroc.org/portefeuille-energie-maroc/> , 2013, consulté le 30 mars 2017.

GIZ, 2013b, *Apsm-giz\_ accompagnement plan solaire marocain*, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2013-fr-accompagnement-plan-solaire-marocain.pdf> , 2013, consulté le 25 novembre 2014.

GOUGEON Jean-Pierre, 2009, « France-Allemagne : vers une nouvelle rivalité ? », *Revue internationale et stratégique*, 2009, vol. 74, n° 2, p. 74.

GOUIN Philippe et ROTURIER Patrick, 2015, « Des « emplois verts » à l'impact sur l'emploi d'une économie soutenable », *Ecologie & politique*, 3 mars 2015, n° 50, p. 83-97.

GRAEBER David, 2015, *Bureaucratie*, Paris, Les Liens qui Libèrent, 304 p.

GRAND SCEAU DE S.M. HASSAN II, 1963, *Dahir n° 1-63-226 du 14 rebia I 1383 (5 août 1963) portant création de l'Office national de l'électricité (Bulletin Officiel n° 2650 du Vendredi 9 Août 1963)*, s.l.

GRAS Alain, 2007, *Le choix du feu*, Paris, Fayard, 288 p.

GROSSEIN Jean-Pierre, 2002, « À propos d'une nouvelle traduction de L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme », *Revue française de sociologie*, 2002, vol. 43, n° 4, p. 653-671.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, 2004, « Les Groupes d'intérêt français : entre exception française, l'europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 4, p. 507-529.

HAMDOUCH fatima, 2015, *Entretien Semi-directif MASEN, directrice du pilotage stratégique*, Rabat, Maroc.

HAMZA HAMOUCHENE, 2016, *La centrale solaire de Ouarzazate au Maroc: le triomphe du...*, s.l., Attac Maroc.

HARTIGH Cyrielle Den, 2013, « Jardins collectifs urbains : leviers vers la transition ? », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 13-20.

HARVEY David, 2005, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press., Oxford, 256 p.

HARVEY David, 2001, *Spaces of capital: Towards a critical geography*. Routledge.

HASSENTEUFEL Patrick, 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 1 février 2010, n° 157, p. 50-58.

HASSENTEUFEL Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, s.l., (coll. « coll. « U Sociologie » »).

HIBOU Béatrice, 2014, « De l'intérêt de lire La Domination de Max Weber aujourd'hui », *Lectures*, 27 mars 2014.

HIBOU Béatrice, 2013a, « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » dans *La bureaucratisation néolibérale*, s.l., La Découverte, p. 7-20.

HIBOU Béatrice, 2013b, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte (coll. « Recherches »), 326 p.

HIBOU Béatrice, 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte (coll. « Cahiers libres »), 144 p.

HIBOU Béatrice, 2011, *Anatomie politique de la domination*, s.l., La Découverte (coll. « Hors collection Sciences Humaines »), 391 p.

HIBOU Béatrice, 2003a, « Le Partenariat en réanimation bureaucratique », *Critique internationale*, 1 février 2003, vol. 18, n° 1, (coll. « presse de science po »), p. 117-128.

HIBOU Béatrice, 2003b, « Les faces cachées du partenariat euro-méditerranéen », *Critique internationale*, 2003, vol. 18, (coll. « presse de science po »), p. 114-116.

HIBOU Béatrice, 1999a, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1 mars 1999, N° 73, n° 1, p. 6-15.

HIBOU Béatrice, 1999b, *La privatisation des Etats*, Paris, Karthala CERI, 408 p.

HIBOU Béatrice, 1998, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne : Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire. », 1998, <hal-01010654>, (coll. « Etude du CERI »), p. 1-46.

HIBOU Béatrice et DARDOT Pierre, 2015, *Cinquième séance du séminaire Politiques des Sciences « Bureaucratiser la politique, repolitiser la chose publique »*, EHESS.

HIBOU Béatrice et MARTINEZ Luis, 1998, « Le Partenariat euro-maghrébin : un mariage blanc ?, 1998, pp.1-39. <hal-01010699> », s.l.

HIBOU Béatrice et TOZY Mohamed, 2007, « L'imaginaire juridique et politique marocain : une prise de liberté avec le droit », *Finance & Bien Commun*, 1 septembre 2007, N° 28-29, n° 3, p. 105-113.

HIBOU Béatrice et VALLEE Olivier, 2007, *Énergie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant » Document de travail*, Paris, AFD.

HICHAM NACIRI, « Afrique - Partenariat public-privé (PPP) : le Maroc ouvre la voie », *Le Point Afrique*.

HOOGHE Liesbet, 2002, *Multi-Level Governance and European Integration (Google eBook)*, s.l., Rowman & Littlefield Publishers.

HOUSE OF COMMONS, 2012, *Private Finance Initiative: Government, OBR and NAO Responses to the 17th Report from the Committee, HC 1725, January.*, London, House of Commons Treasury Committee.

HOUSE OF COMMONS, 2011, *Private Finance Initiative, 17th Report, Session 2010-12, HC 1146*, London, House of Commons (coll. « Treasury Select Committee »).

INSTN et OUERFALLI Nidal, 2013, *Note Observation: Mediterranean School- Tunis du 31 janvier au 8 février 2013 INSTN-CEA*, <http://132.167.195.81/-Actualites-o-Agenda-.html> , 2013, consulté le 9 novembre 2015.

IRENA, 2014, *Renewable Energy and Jobs-Annual Review 2014*, s.l.

JAGLIN Sylvie et VERDEIL Éric, 2014, « Énergie et villes des pays émergents : des transitions en question. Introduction », *Flux*, 24 mars 2014, n° 93-94, p. 7-18.

JAQUES anne-sophie, 2014, *Libéral ou régulateur ? Premières controverses autour de Jean Tirole, prix Nobel français d'économie*, <http://www.arretsurimages.net/articles/2014-10-13/Liberal-ou-regulateur-Premieres-controverses-autour-de-Jean-Tirole-prix-Nobel-francais-d-economie-id7132> , 13 octobre 2014, consulté le 9 mai 2016.

JAUREGUY-NAUDIN Maïté, 2012, « Une électricité européenne sobre en carbone : l'impasse ?, The Slow Road to Low-Carbon Electricity in Europe », *Politique étrangère*, 20 avril 2012, Printemps, n° 1, p. 175-186.

JONET Christian et SERVIGNE Pablo, 2013, « Initiatives de transition : la question politique », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 70-76.

JUÉRY Jean-François, MONNET Emmanuel, COUTARD Justine, BROTONS Adrienne et HAUTIER Alban, 2012, *Évaluation des Partenariats Public-Privé (PPP)*, s.l., Inspection générale des finances.

KALINOWSKI Isabelle, 2017, *Universalis : RATIONALITÉ, sociologie*, <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.univ-paris1.fr/encyclopedie/rationalite-sociologie/> , 2017, consulté le 21 juin 2017.

KERAMANE, 2010, *La boucle électrique & le marché euro-méditerranéen de l'électricité*, s.l., IPEMED.

KERAMANE Abdelnour, 2014, *Maghreb : de l'interconnexion des réseaux électriques à l'intégration énergétique | Encyclopédie de l'Énergie*, <http://encyclopedie-energie.org/notices/maghreb-de-l%E2%80%99interconnexion-des-r%C3%A9seaux->

électriques-1%20%99int%9gration-nergétique , 2014, consulté le 7 septembre 2015.

KHANCHI MOHAMED, 2015, *Le Partenariat public-privé: un outil à manier avec précaution* Par Mohamed Khanchi, <http://www.uir.ac.ma/carrefour-communication/presse/le-partenariat-public-privé-un-outil-manier-avec-precaution-par-mohame> , 2015, consulté le 19 novembre 2015.

KING Desmond et GALES Patrick Le, 2011, « Sociologie de l'État en recomposition, Sociology of the State under reconstruction., Soziologie des Staats in Neuformierung., La sociología del Estado en reconstrucción. », *Revue française de sociologie*, 26 octobre 2011, vol. 52, n° 3, p. 453-480.

KLIJN Erik-Hans, EDELENBOS Jurian, KORT Michiel et TWIST Mark van, 2008, « Les choix opérés dans la gestion de projets. Analyse des choix de gestion dans 18 projets complexes de partenariat public-privé dans le domaine de l'aménagement », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1 juin 2008, Vol. 74, n° 2, p. 269-299.

KRIPPNER Greta R., 2005, « The financialization of the American economy », *Socio-Economic Review*, 1 mai 2005, vol. 3, n° 2, p. 173-208.

LAABBI Taoufik, 2014, *Entretien semi-directif ONEE, directeur planification et stratégie*, casablanca, Maroc.

LA DOCUMENTATION FRANCAISE, 2009, *Les plans d'action et l'instrument financier*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000074-la-politique-europeenne-de-voisinage/les-plans-d-action-et-l-instrument-financier> , 2009, consulté le 5 septembre 2015.

LA DOCUMENTATION FRANCAISE, *Le programme TACIS: un instrument financier*, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-russie/programme-tacis.shtml>, consulté le 7 septembre 2015.

LAFFITTE Michel et MASOU Florent, 2009, « Le modèle de financement du Plan Solaire Méditerranéen », *Réalité industrielle*, novembre 2009.

LAFFITTE MICHEL, CHARPIN Jean-Michel, PALAT PIERRE et TRINK CLAUDE, 2009, *Rapport sur le plan solaire méditerranéen*, s.l., Inspection générale des finances.

LAFFITTE Michel et SCHLACHTER Didier, 2006, *Les partenariats public-privé: une clé pour l'investissement public en France*, Paris, Revue Banque édition.

LAIGLE Lydie, 2013, « Pour une transition écologique à visée sociétale », *Mouvements*, 16 septembre 2013, n° 75, p. 135-142.

LASCOUMES Pierre, 2013, « Acteurs et institutions de l'environnement », *Que sais-je ?*, 20 janvier 2013, p. 50-79.

LASCOUMES Pierre, 2009, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 455-478.

LASCOUMES Pierre, 2004, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, 1 septembre 2004, n° 13-14.

LASCOUMES Pierre et GALES Patrick Le, 2012, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, s.l., Armand Colin, 84 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Presse de Sciences Po., Paris, 369 p.

LAUTIER Bruno, 2010, « Qui ne dit mot consent-qui consent ne dit mot ». L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement », *Economie & institutions*, 2010, N°14, p. 41-67.

LAUTIER Bruno et SALAMA Pierre, 1995, « De l'histoire de la pauvreté en Europe à la pauvreté dans le tiers monde », *Revue Tiers Monde*, 1 avril 1995, vol. 36, n° 142, p. 245-255.

LAUTIER BRUNO, 2010, « L'usage du mot « consensus » dans le vocabulaire du développement », *économie et institution*, 2010, N°14, p. P 41-65.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2011, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 8 septembre 2011, vol. 51, n° 202-203, p. 491-509.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, 1998b, « Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface » dans *In Rossi G., Lavigne Delville P. et Narbeburu D, GRET/REGARDS/KARTHALA.*, Paris, p. 381-394.

LAZEGA Emmanuel, 1994, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie*, 1 avril 1994, vol. 35, n° 2, p. 293-320.

LEBARON Frédéric, 2013, « Qui sont les économistes? Une sociologie méconnue », *L'Économie politique*, 13 mai 2013, n° 58, p. 24-34.

LEBARON Frédéric, 2000, *La Croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil., Paris, (coll. « Sciences humaines »), 268 p.

LECAT Jean-Jacques, 2015, *CMS | Publication | Maroc | Le nouveau cadre juridique des Partenariats public-privé | Flash info Afrique*, <https://cms.law/en/DZA/Publication/Maroc-Le-nouveau-cadre-juridique-des-Partenariats-public-privé-Flash-info-Afrique> , 2015, consulté le 27 janvier 2017.

LEMOINE Benjamin, 2016, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, La découverte., Paris, (coll. « Sciences humaines »), 308 p.

LOKRIFA Abdeljalil et MOISSERON Jean-Yves, 2015, « La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux », *Maghreb - Machrek*, 7 juillet 2015, n° 221, p. 111-126.

LÖNING Hélène, MALLERET Véronique, MERIC Jérôme, PESQUEUX Yvon, CHIAPELLO Eve, MICHEL Daniel et SOLE André, 2008, *Le contrôle de gestion - 3e éd.: Organisation, outils et pratiques*, s.l., Dunod, 323 p.

LOREC, 2013a, *Note de demande de financement de projet DIMED- Etude de faisabilité de plateforme de financement participatif AREAS crowdfunding.*, s.l., Délégation interministérielle à la méditerranée.

LOREC Phillippe, 2013b, *Dialogue consigné pendant l'observation participante Délégation interministérielle à la méditerranée FR.*, Paris.

LOREC Phillippe, 2013c, « première réunion définition objectif de l'observation participante à la DIMED ».

L'USINE NOUVELLE, 2015, *Maroc : 32% d'intégration locale atteinte pour la centrale solaire CSP Noor 1 qui va incessamment entrer en service*, <http://www.usinenouvelle.com/article/maroc-32-d-integration-locale-atteinte-pour-la-centrale-solaire-csp-noor-1-qui-va-incessamment-entrer-en-service.N358571> , 29 octobre 2015, consulté le 6 novembre 2015.

MAGHRITI mustapha, 2015, *Partenariat public-privé au Maroc : succédané ou adjuvant à la privatisation ?*, <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-140705-partenariat-public-privé-au-maroc-succedane-ou-adjuvant-a-la-privatisation-1162266.php#Xtor=AD-6000> , octobre 2015, consulté le 19 novembre 2015.

MANDIL Claude, CHRISTOPHE-ALEXANDRE PAILLARD, OLIVIER APPERT, FADHIL CHALABI, CHRIS LAMBERT et LOREC Phillippe, *Géoéconomie N° 38, Été 2006 Les guerres du pétrole* -, s.l.

MANDIL Claude et PERCEBOIS Jacques, 2012, *Rapport - Énergies 2050*, Paris, centre analyse stratégique- service du premier ministre.

MAPPA Sophia, *Les impensés de la gouvernance. La société civile, réponse à la crise ?* -, s.l.

MAPPP MISSION D'APPUI A LA REALISATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT, 2011, *LES CONTRATS DE PARTENARIAT:GUIDE METHODOLOGIQUE*, Paris, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

MARTIN Jean-Philippe, 2015, « Des paysans environnementalistes ? », *Ecologie & politique*, 3 mars 2015, n° 50, p. 99-111.

MARTY Frédéric et SPINDLER Jacques, 2013, « Bilan et perspectives des contrats de PFI britanniques (1992- 2012). <halshs-00811591> », *Gestion & Finances publiques*, 2013, p. pp.43-62.

MARTY Frédéric, TROSA Sylvie et VOISIN Arnaud, 2006, « Introduction », *Repères*, 1 mai 2006, p. 3-6.

MASEN, 2016, *Masen, le récit*, <http://www.masen.ma/fr/lerecit/#> , 2016, consulté le 26 décembre 2016.

MASEN, 2012, *Plan Solaire Marocain: Un projet intégré et structurant*, s.l.

MASEN, 2009, *SM le Roi préside la cérémonie de présentation du projet marocain de l'énergie solaire-*, [http://www.masen.org.ma/index.php?Id=42&lang=fr#/\\_](http://www.masen.org.ma/index.php?Id=42&lang=fr#/_) , 2009, consulté le 4 juin 2016.



MASEN et DII, 2011, *MASEN et le consortium industriel DII s'entendent sur un projet de coopération*, s.l., MASEN.

MASSARDIER Gilles, 2011, *Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau*, s.l., ARPoS, vol.35.

MASSONNEAU Florent, 2014, *DIMED - CR - Rencontre T Ribeiro - 26 mars 2014 - v2*, s.l., DIMED.

MATIN LE, *Le Matin - Le consortium Nareva-Siemens-Enel confirmé adjudicataire du marché*, <http://lematin.ma/journal/2016/le-consortium-nareva-siemens-enel-confirme-adjudicataire-du-marche/243280.html>, consulté le 20 mai 2017.

MAUCOURANT Jérôme, 2012, « « Nouvelle économie institutionnelle ou socioéconomie des institutions ? » », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique, du monde des juristes et du livre Juridique*, 2012, n° 32, p. 407-424.

MEM ALGERIA, *Projet IMME « d'intégration progressive des marchés de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie dans le marché de l'électricité de l'Union Européenne »*, <http://www.mem-algeria.org/francais/index.php?page=mise-en-oeuvre-du-projet>, consulté le 7 septembre 2015.

MENY Yves, 1993, *Les Politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, L'Harmattan., Paris, (coll. « coll. « Logiques politiques » »).

MICHBAL Medhi, 2012, *ONEE. Un office sous haute tension*, [http://telquel.ma/2012/12/12/ONEE-Un-office-sous-haute-tension\\_548\\_5435](http://telquel.ma/2012/12/12/ONEE-Un-office-sous-haute-tension_548_5435), 12 décembre 2012, consulté le 11 février 2017.

MOCILNIKAR Antoine Tristan, 2012, *Entretiens semi-directif: Chargé mission PSM mission Union Pour la Méditerranée*, Paris, Elysée.

MOCILNIKAR Antoine Tristan, LOREC Phillippe et GERIN-JEAN Marie, 2013, *Compte rendu - Réunion des hauts fonctionnaires du Plan solaire méditerranéen (PSM) à Barcelone, les 19, 20 et 21 février 2013.*, s.l.

MOHAMED TOZY, 2013, « 5. Des oulémas frondeurs à la bureaucratie du "croire". Les péripéties d'une restructuration annoncée du champ religieux au Maroc » dans *La bureaucratiation néolibérale*, s.l., La Découverte (coll. « Recherches »).

MOISSERON Jean-Yves, 2012, « Un nouveau paradigme dans le partenariat euroméditerranéen », s.l., Département thématique DG Politiques externes de l'union européenne.

MOISSERON Jean-Yves, 2011, « Après les révolutions arabes : changer de paradigme dans le partenariat euro-méditerranéen », *Confluences Méditerranée*, 1 juin 2011, N° 77, n° 2, p. 153-165.

MOISSERON Jean-Yves, 2009, « Gouvernance en Méditerranée : intérêt et limites d'un concept », *Maghreb - Machrek*, 2009, n° 202, p. 7-32.

MOISSERON Jean-Yves, 2005a, « Vers la fin du processus de Barcelone ? », *Confluences Méditerranée*, 1 septembre 2005, N°55, n° 4, p. 165-178.

MOISSERON Jean-Yves, 2005b, *Le partenariat euroméditerranéen : l'échec d'une ambition régionale*, Pug Grenoble., s.l., 168 p.

MOISSERON Jean-Yves, ABIS Sébastien, VELUD Julien et TEULON Frédéric, 2013, « Les effets divergents du printemps arabe sur la coopération euro-méditerranéenne en Tunisie et au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 24 octobre 2013, IX, p. 125-142.

NEZ Héloïse, 2011, « Annexe 2 : Grille d'observation », *Sociologie*, 31 décembre 2011, N°4, vol. 2.

OCDE, 2014, *Études économiques de l'OCDE ESPAGNE-Synthèse*, s.l., OCDE.

OCDE, 2012, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, s.l., ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES.

OCDE, 2011, *Compétitivité et développement du secteur privé: Maroc 2010*, OCDE., Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

OCDE, 2007, *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*, s.l., ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES.

OCDE et ISMED, 2015, *Les partenariats public-privé dans la région MENA- Manuel pour les décideurs publics*, s.l., OCDE (coll. « DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ »).

OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY, 2011, *Fiscal Sustainability Report*, s.l.

OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2001, « Les trois approches en anthropologie du développement », *Tiers-Monde*, 2001, vol. 42, n° 168, p. 729-754.

ORLEAN André, 2011, *L'Empire de la valeur*, Seuil., Paris, 266 p.

PACIELLO Maria Cristina et MOISSERON Jean-Yves, « L'impact social de la crise financière au Maroc », *Maghreb - Machrek*, , n° 206, p. 73-97.

PENALVA-ICHER Élise et LAZEGA Emmanuel, 2013, « Remplacer l'Etat ? Promotion et réseaux des Partenariats Public-Privé en France », *La nouvelle revue du travail*, 30 mars 2013, n° 2.

PERCEBOIS Jacques, 2011, *Les partenariats énergétiques entre l'UE et ses voisins du Sud et de l'Est*, s.l., IPEMED (coll. « palimpsestes »).

PERCEBOIS Jacques, HANSEN Jean-Pierre, BOITEUX Marcel et TIROLE Jean, 2010, *Energie: Economie et politiques*, s.l., De Boeck Brussels.

PERETZ Henri, 2002, *Les méthodes en sociologie L'observation*, La découverte., s.l., Peretz Henri, 122 p.

PERROT Rozenn, 2016, « Instruments de l'extension de la logique financière aux équipements et services publics, Les PPP font prévaloir l'intérêt privé l'intérêt général », Paris, ATTAC.

PETITET Sylvain, 2010, « 8. Du « modèle français » à l'émergence d'un « modèle mondialisé » : le partenariat public-privé (PPP) », *Recherches*, 1 mars 2010, p. 163-175.

PIERRU Frédéric, 2013a, « Grand angle », *Gouvernement et action publique*, 17 octobre 2013, n° 3, p. 497-505.

PIERRU Frédéric, 2013b, « 8. Les mandarins à l'assaut de l'usine à soins. Bureaucratisation néolibérale de l'hôpital français et mobilisation de l'élite hospitalo-universitaire » dans *La bureaucratisation néolibérale*, s.l., La Découverte, p. Pages 203-230.

PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, 1991, « Pratiques d'enquête dans l'aristocratie et la grande bourgeoisie : distance sociale et conditions spécifiques de l'entretien semi-directif », *Genèses*, 1991, vol. 3, n° 1, p. 120-133.

PIVETEAU Alain et ROUGIER Éric, 2012, « Comprendre l'émergence économique : convergence sectorielle, autonomie compétitive et changement institutionnel », *Mondes en développement*, 2012, n° 158, p. 71-86.

PIVETEAU Alain et ROUGIER Éric, 2011, « Le retour en trompe l'œil de la politique industrielle », *Revue Tiers Monde*, 1 décembre 2011, vol. 208, n° 4, p. 177-192.

PLANEL Sabine, 2009, « Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 30 juin 2009, n° 7.

POLLITT Christopher et BOUCKAERT Geert, 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, s.l., Oxford University Press, 366 p.

PORTAIL DE L'IE, 2013, *Philippe Lorec*, <http://www.portail-ie.fr/article/367/Philippe-Lorec> , 14 janvier 2013, consulté le 9 mai 2016.

PROVINI Olivier, 2015, *LA CIRCULATION DES REFORMES UNIVERSITAIRES EN AFRIQUE DE L'EST Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat*, science politique, Université de Pau, s.l., 832 p.

QUIRION Philippe, 2013, *L'effet net sur l'emploi de la transition énergétique en France : Une analyse input-output du scénario négaWatt*, Paris, Negawatt et CIRED.

RAINEAU Laurence, 2011, « Vers une transition énergétique ? » dans *Adaptation aux changements climatiques*, s.l., Natures Sciences Sociétés, vol.19, p. 133-143.

RAMAUX Christophe, 2010, « Christophe Ramaux. Pierre Dardot et Christian Laval, La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale, (2009) et Luc Boltanski, De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation, (2009). Aporie de la critique funébre. », *Revue de la régulation*, 2010, vol. 7, p. 1-7.

REVERDY Thomas, 2015, « Régulation de la concurrence et construction politique des prix: le marché français de l'électricité », s.l.

REVERDY Thomas, 2014, *La construction politique du prix de l'énergie*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

RIFKIN Jeremy, 2014, *La nouvelle société du coût marginal zéro: L'internet des objet, l'émergence des communaux collaboratifs et l'éclipse du capitalisme*, s.l., Éditions Les Liens qui libèrent, 427 p.

RIVIERE Claude, 2007, *La domination - Dictionnaire de Sociologie*, ALBIN MICHEL., s.l., (coll. « encyclopaedia universalis »), 915 p.

RIZZI Bruno, 1985, *La Bureaucratiation Du Monde (partie 1)*., s.l., Tavistock, 136 p.

ROBERT Sébastien, 2014, *Entretien Semi-directif EDF EN MAROC, directeur*, casablanca, Maroc.

ROTILLON Rotillon, 2015, *Le monde si simple de Jean Tirole*, <https://www.monde-diplomatique.fr/2015/07/ROTILLON/53197> , 1 juillet 2015, consulté le 25 mai 2017.

ROYAUME DU MAROC, DIRECTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DE LA PRIVATISATION et MINISTERE DE L'ECONOMIET ET DES FINANCES, *Avant PROJET DE LOI RELATIVE AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE*, s.l.

RUSSEIL Sarah, 2014, « Transfert de politiques publiques » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), vol.4e éd.

SABIB bouchra, 2012, *Partenariat public/privé: Le projet de loi manque de clarté - Leconomiste.com*, <http://www.leconomiste.com/article/901752-partenariat-publicpriv-le-projet-de-loi-manque-de-clart> , 2012, consulté le 19 novembre 2015.

SAIMI Nabil, 2012, *Entretien Semis Directif: masen, directeur de la coopération internationale.*, Rabat. Bureau de masen.

SAMUEL Boris, 2013, *La production macroéconomique du réel: Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe*, Institut d'Etude du Politique, Paris, 689 p.

SARDAN Jean-Pierre Olivier de, 2012, *LA RIGUEUR DU QUALITATIF*, s.l., Academia, 374 p.

SAUL Samir, 2002, « L'électrification du Maroc à l'époque du protectorat », *Outre-mers*, 2002, vol. 89, n° 334, p. 491-512.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, 2006a, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 2, p. 179-211.

SAURUGGER Sabine et SUREL Yves, 2006b, « L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 2, p. 177-178.

SAUSSIER Stéphane et TRAN Phuong Tra, 2013, « L'efficacité des contrats de partenariat en France : une première évaluation quantitative », *Revue d'économie industrielle*, 20 mars 2013, n° 140, n° 4, p. 81-110.

SEAE -SERVICE EUROPEEN POUR L'ACTION EXTERIEURE, 2014, *Union européenne - Le processus de Barcelone-MENA figure*, [http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_fr.htm) , août 2014, consulté le 31 août 2015.

- SEDJARI Ali, 2005, *Partenariat Public privé et gouvernance future*, L'Harmattan., s.l., 305 p.
- SEMMAOUI K, 2014, *Entretien semi-directif: Directeur Général TEMASOL filiale d'EDF et Total*, Rabat, Maroc, TEMASOL.
- SENATEUR SUEUR Jean-Pierre et SENATEUR PORTELLI Hugues, 2014, *Les contrats de partenariats : des bombes à retardement ?*, s.l.
- SMIL Vaclay, 2010, *Energy Transitions. History, Requirements, Prospects.*, Praeger., Santa Barbara.
- SORIAT Clément, 2013, « S'investir ou investir dans la lutte contre le sida au Bénin ? Trajectoires d'entrepreneurs et reconversions associatives », *Face à face. Regards sur la santé*, 21 octobre 2013, n° 12.
- SOURCE : MINISTERE DE L'ENERGIE, DES MINES, DE L'EAU ET DE L'ENVIRONNEMENT, 2012, *Part des énergies renouvelables dans la production électrique marocaine*, s.l.
- STEINER Philippe, 2012, *La sociologie économique*, s.l., LA DECOUVERTE, 131 p.
- STIGLITZ Joseph Eugene, 2010, *Le triomphe de la cupidité*, s.l., Actes Sud, 516 p.
- TELL Serge, 2013, *Note Elysée - A l'attention de Monsieur Emmanuel Bonne Conseiller du Président de la République. Objet : La Méditerranée de projets et la Délégation interministérielle à la Méditerranée*, s.l., Délégation interministérielle à la Méditerranée-service du premier ministre.
- TELQUEL, *Carte.jpg (574x628)*, <http://telquel.ma/wp-content/uploads/2016/01/carte.jpg>, consulté le 30 juin 2016.
- UFM SECRETARIAT, 2013, *Ministerial Meeting on Energy, 11 December 2013, Brussels, Draft Declaration [version 28/11]*, s.l.
- UPM et DII, 2012, *12-05-16\_MoU Dii\_UfM\_FR*, , 2012.
- VERDEIL Eric, 2010, « Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux », *Géocarrefour*, 15 juillet 2010, n° 2, p. 99-108.
- VERDEIL Éric, 2008, « Géopolitiques de l'électricité au Machrek », *Maghreb-Machrek*, 2008, n° 195, p. 107-128.
- VIALLET-THEVENIN Scott, 2016, « Du champion national au champion international », *Revue française de science politique*, 7 janvier 2016, vol. 65, n° 5, p. 761-783.
- WALLERSTEIN Immanuel, 2006a, *Comprendre le monde: Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La découverte., s.l., (coll. « Grands Repères »), 173 p.
- WALLERSTEIN Immanuel, 2006b, *Comprendre le monde: Introduction à l'analyse des systèmes-monde*, La découverte., s.l., (coll. « Grands Repères »).
- WALLERSTEIN Immanuel Maurice, 2011, *Le capitalisme historique*, La Découverte., Paris, 266 p.

WEBER MAX, 1919, *le savant et le politique*, trad. J. Freund, E. Fleischmann et É. de Dampierre, Éd. Plon, coll. 10/18, p. 124.

WORLD BANK, 2016, *Les PPP dans le domaine de l'énergie et de l'électricité | Public private partnership*, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/fran%C3%A7ais/ppps-par-secteur/les-ppp-dans-le-domaine-de-l%E2%80%99%C3%A9nergie-et-de-l%E2%80%99%C3%A9lectricit%C3%A9/les-ppp-dans-le-d>, 2016, consulté le 25 septembre 2016.

WORLD BANK, 2014a, *International bank for reconstruction and development. Project appraisal document on a proposed loan in the amount of eur234.50 million and us\$80 million (us\$400 million equivalent) and a proposed loan from the clean technology fund in the amount of us\$119 million to the moroccan agency for solar energy with guarantee from the kingdom of morocco or the Noor-ouarzazate concentrated solar power plant project*, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/23/000350881\\_20141223091204/Rendered/PDF/PAD10070PAD0P100disclosed0120220140.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/12/23/000350881_20141223091204/Rendered/PDF/PAD10070PAD0P100disclosed0120220140.pdf), 4 septembre 2014.

WORLD BANK, 2014b, *NOOR: PROJECT APPRAISAL DOCUMENT*, s.l., World Bank.

WORLD BANK, 2007a, *Document relatif à la proposition d'octroi d'un prêt au royaume du maroc d'un montant équivalant à eu\$ 100 millions (75 millions\$) destiné à la politique de développement du secteur de l'énergie*, s.l., Département du développement durable (Sustainable Development Department) Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

WORLD BANK, 2007b, *La Banque mondiale accorde un prêt de 100 millions de dollars pour l'appui des réformes du secteur de l'énergie au Maroc*, <http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=34370&piPK=34424&theSitePK=4607&menuPK=34463&contentMDK=21353770>, 2007, consulté le 15 décembre 2014.

WORLD BANK, ERNST YOUNG et FRAUNHOFER, 2010, *CSPJob-Study--Sum.pdf*, s.l.

ZAIREG reda, 2016, « Le Maroc se dote d'une super-instance pour lutter contre le changement climatique », *Al Huffington Post*, 2016 p.

ZITTOUN Philippe, 2014, *Chapitre 4 / Imposer une solution. Une élaboration topographique pour désigner un « décideur »*, Presse de Science po., Paris, 207-250 p.

ZITTOUNE Philippe, 2015, « La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » Acteurs, processus, négociations Colloque 2015 de l'APAD, 17-20 novembre 2015 Cotonou (Bénin) », s.l.



---

# Table des illustrations

---

Figure 1 Photographie du bâtiment d'Énergie Electrique du Maroc devenu aujourd'hui le siège de l'ONEE.....	12
Figure 2 photo de la centrale Noor 1 .....	25
Figure 3 Constitution d'une cellule photovoltaïque Source CEA .....	26
Figure 4 Les flux financiers Nord/Sud du PSM.....	42
Figure 5 carte de visite attribuée lors de l'observation participante à la DIMED .....	50
Figure 6 Schéma de l'UPM de la page « who we are » du secrétariat de Barcelone .....	69
Figure 7 Photographie d'illustration de l'observation participante : 5 novembre 2013. Rencontre des hauts fonctionnaires de l'UpM à Barcelone afin de préparer la conférence ministérielle de l'UpM.....	72
Figure 8 Instruments politiques d'aide au développement dans le secteur énergétique au Maroc. ....	88
Figure 9 Les trois phases de transformation des relations Euro-Méditerranéennes.....	91
Figure 10 processus décisionnel espagnol .....	101
Figure 11 la mise sur agenda des énergies renouvelables dans les pays de l'UPM.....	107
Figure 12 Le financement du Gap des énergies renouvelables. P Lorec .....	110
Figure 13 Méthodologie cartographie des controverses .....	112
Figure 14 Accords entre DESERTEC et MEDGRID à Bruxelles .....	117
Figure 15 Carte du projet DESERTEC Eu-Mena : la planification d'une usine à gaz ? .....	119
Figure 16 Carte des Projets potentiels du Plan Solaire Méditerranéen, 2011, Union Pour la Méditerranée.....	127
Figure 17 Émergence et compétitivité .....	150
Figure 18 captures d'écran de l'application de visualisation des IDE de la plateforme ANIMA INVEST.....	156
Figure 19 répartitions des flux d'IDE par Pays en 2014.....	158
Figure 20 des IDE à destination du secteur industriel en forte hausse portés par l'agroalimentaire. ....	158
Figure 21 Carte des investissements « invest in Marocco ».....	159
Figure 22 : Exemple de présentation sur les prévisions de revenus pour l'État français lorsqu'une entreprise française réalise un projet solaire au Maroc .....	168
Figure 23 présentations de la répartition de la valeur ajoutée pour l'État d'origine de l'entreprise contractante d'un projet de centrale solaire au Maroc .....	168
Marie Gerin-Jean - La bureaucratiation néolibérale de l'énergie solaire au Maroc	359



Figure 24 Photo d'illustration de l'article « Énergies renouvelables : Mohammed VI, le roi Soleil ».....	174
Figure 25 Outils de communication de Masen.....	183
Figure 26 Photographie infrastructure de transport d'électricité de la centrale Noor 1.....	205
Figure 27 Photographie panneaux paraboliques de la centrale solaire Noor 1 .....	207
Figure 28 Graphique : Part des énergies renouvelables dans la production d'énergie marocaine. .....	207
Figure 29 ambitions du plan solaire marocain en 2016 Sources : (Telquel).....	210
Figure 30 Retro planning stage observation Masen .....	216
Figure 31 extrait présentation du plan solaire marocain par Masen .....	219
Figure 32 captures d'écran d'une vidéo de DII d'un interviu de jeune chercheur .....	223
Figure 33 Schéma de l'organisation du secteur électrique en 2007 .....	230
Figure 34 Schéma de l'organisation du secteur électrique début 2016.....	230
Figure 35 : Schéma du processus décisionnel européen dans les énergies renouvelables .....	242
Figure 36 Schéma des acteurs marocains dans la centrale solaire Noor1 .....	244
Figure 37 schématisation des séquences : .....	245
Figure 38 photographie Noor 1 une centrale solaire valorisant une "technologie de pointe" .....	246
Figure 39 Schémas de financement de la centrale solaire d'Ouarzazate .....	249
Figure 40 Nature et provenance du financement de la centrale solaire d'Ouarzazate 1. ....	252
Figure 41 Masen fait la promotion avec des animations 3D.....	265
Figure 42 Photographie vue sur la centrale solaire Noo1. ....	266
Figure 43 Actions publiques dans le grand Ouarzazate liées à la centrale Noor 1 .....	267
Figure 44 schéma du rôle de la bureaucratie dans l'action publique.....	273
Figure 45: photographie de la construction de la centrale Noor 1 .....	297
Figure 46 composée par l'auteure.....	377
Figure 47 composée par l'auteure.....	378
Figure 48 composée par l'auteure.....	379
Figure 49 composée par l'auteure.....	380

---

## Annexes :

---

### Annexe I :Liste des entretiens

---

	<b>Organisation</b>	<b>Noms</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date</b>	<b>Durée</b>	<b>Ville</b>
semi directif	ADETEF	Charles Hullot	Coordinateur du projet ADETEF-FFEM-SOLAIRE	02/02/2012	1h	Paris
semi directif	AFD	Mr Sarhi	Chargé de mission Energie AFD Maroc.	23/02/2012	1h	Rabat
semi directif	AMISOLE L'Association Marocaine des Industries Solaires et Eoliennes (AMISOLE)	Khalid Semmaoui	Vice-Président Solaire Photovoltaïque, Directeur Général, Temasol	08/03/2014	50m m	Rabat
semi directif	Acwa Power Maroc	Adil Bennani	Directeur développement	05/03/2015	30 mm	Téléphone/Ouarzazate
semi directif	Acwa Power Maroc	Inane Bouachik	Directeur responsabilité sociétale	04/05/2015	1h30	Téléphone/Paris
semi directif	Acwa Power Maroc	Kamal Zennouhi	Technical Manager	06/03/2015	2h	Ouarzazate

semi directif	www.ouarzazatesolaire.com	Jaouad ait Rabeh	Consultant entrepreneur	07/03/2015	1H30	Ouarzazate
semi directif	Banque Européenne d'Investissement Bureau de Représentation au Maroc	Fildine BAR GACHI	Business Analyst	02/04/2014	1h	Rabat
semi directif	EDF MAROC	Sebastien Robert	Directeur EDF maroc	08/05/2014	1h15	Casablanca
semi directif	GIZ-APSM	Verick Schick	Assistant technique	28/05/2014	1H30	Rabat
semi directif	Groupe de la Banque africaine de développement	Adama Moussa	expert énergie	26/02/2015	1h	Rabat
semi directif	IPEMED	Morgan Mozas	chargé de mission énergie	18/01/2012	1h	Paris
semi directif	IPEMED/CIST	Pierre Beckouche	Directeur CIST, Conseil Scientifique IPEMED	15/01/2012	1h15	Paris
semi directif	KFW	Jan Schilling	von Kap-herr	02/06/2014	1H	Rabat
semi directif	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Saimi Nabil	Directeur de la coopération internationale de MASEN	30/05/2014	1h30	Rabat
semi directif	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Saimi Nabil	Directeur de la coopération internationale de MASEN	10/04/2012	1h	Rabat

semi directif	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Kenza Iraqui	Chargée de mission développement durable	15/03/2012	1h	Rabat
semi directif	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Ilias Hambouch	Directeur stratégie et veille	01/03/2012	1h	Rabat
semi directif	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Fatema HAMDOUC H	Pilotage Stratégique	28/04/2015	1h	Téléphone/Paris
semi directif	Mission interministérielle union pour la méditerranée	A-T Mocilikar	Chargé développement durable et énergie	27/01/2012	2h30	Paris
semi directif	OME Observatoire Méditerranéen de l'Energie	Houda Allal	Directrice du développement stratégique de l'OME	01/02/2012	1h	Paris
semi directif	ONEE Office National de l'Eau et de l'Electricité	Loubna Farabi	chef de projet éolien de tanger	07/03/2014	1H20	Casablanca
semi directif	ONEE Office National de l'Eau et de l'Electricité	<u>M. Laabi</u>		27/05/2014	1h	Casablanca
semi directif	Paving The Way for Mediteranean Solar Plan	El Habbib El Andaloussi,	Directeur adjoint du projet européen	24/02/2012	1h	Rabat
semi directif	Paving The Way for Mediteranean Solar Plan	El Habbib El Andaloussi,	Directeur adjoint du projet européen	03/10/2012	1h	Rabat
semi directif	Plan Bleu	Ferdinand Costes	chargé de mission énergie	25/01/2012	2h	Paris

semi directif	SIE	Ahmed BAROUDI	Directeur Général	29/05/2014	2H	Rabat
semi directif	Société d'Investissements Énergétiques SIE	Mohamed ait hassou	Directeur Développement Energetique	06/04/2012	1h	Rabat
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	Philippe Lorec	Pôle investissement et marchés internationaux	15/03/2014		
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	A-T Mocilikar	Chargé développement durable et énergie	01/04/2014	1h30	Paris
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	Jean-Louis Levet	Haut Responsable à la coopération industrielle et technologique franco-algérienne	2013/2014		Paris
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	Olivier de st Lager	ISMED et arbitrage international	2013/2015		Paris
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	Serge Tell	Ambassadeur	2013/2016		Paris
semi directif	Délégation Interministérielle à la méditerranée	Gille pennequin	Urbanisme et développement durable	10/03/2014		Paris
Entrevue informelle	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Dayae Oudghiri	conseillère du président (aujourd'hui membre du directoire de Masen)	2012/2013		Rabat/ Barcelone/Paris

Entrevue informelle	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Obaid Amrane	membre du directoire de Masen	2012/2 014		Rabat/ Barcelone
Entrevue informelle	Ministère des finances (France)	STOFFAES Christian		18/02/2 013		Paris
Entrevue informelle	Ministère des affaires étrangères (France)	Giulia MARCHESI NI		18/02/2 013		Paris
Entrevue informelle	Direction générale du Trésor Ministère des finances (France)	BRESSON Dominique		18/02/2 013		Paris
Entrevue informelle	Direction générale du Trésor Ministère des finances (France)	TARDIEU- SMITH Marie-Cécile	sous-directrice des relations économiques bilatérales de la direction générale	15/07/2 013		Paris
Entrevue informelle	Direction générale du Trésor Ministère des finances (France)	BOBIN Shanti		2013/2 014		Paris
Entrevue informelle	Direction générale du Trésor Ministère des finances (France)	TABARIE Stéphane		15/07/2 013		Paris
Entrevue informelle	AFD Agence française de développement	LE COGUIC Rima		18/02/2 013		Paris
Entrevue informelle	Ministère des affaires étrangères (France)	CLERC- TOURE Delphine		18/02/2 013		Paris

Entrevue informelle	AFD Agence française de développement	BORD-LAURANS Mathilde		18/02/2013		Paris
Entrevue informelle	Ministère des affaires étrangères (France)	RUIZ Nicolas René		18/02/2013		Paris
Entrevue informelle	CAS centre d'analyse stratégique (premier ministre)	HOSSIE Gaelle		18/02/2013		Paris
Entrevue informelle	Solar Euromed	Benmarraze M.M.	Directeur général	01/04/2013		Tunis
Entrevue informelle	CEA	Nidal Ouerfelli	Directeur de formation	31/01/2013		Rabat
Entrevue informelle	Cabinet Alco	Rafik Missaoui	Consultant, Energy and Climate Change Expert, General Director at Alco	02/03/2012		Paris
Entrevue informelle	Elysée	Nicolas Hulot	envoyé spécial pour la protection de la Planète du président			Paris
Entrevue informelle	ADEME	François GREAUME		2013/2013		Paris
Entrevue informelle	Desertec France	Charle Ifrah	COO	2013/2014		Paris/Rabat
Entrevue informelle	OCDE	Véronique Zovaro	MENA-OECD Investment Programme	2013/2015		Paris

Entrevue informelle	Centuria capital/WIRE	Vanessa MILER	Director of Sustainable Development, Centuria Capital UK Director of Strategy, World Investors in Renewable Energy - WIRE	2013/2016		Rabat
Entrevue informelle	ATTIJARIWAFABANK	M.Rouissi		05/03/2014		Rabat
Entrevue informelle	Casablanca Finance City	Lamia MERZOUKI	Director Strategy&Development de Casablanca Finance City.	06/03/2014		Paris
Entrevue informelle	Elysée	Marie-Hélène AUBERT,	Conseillère pour les négociations internationales climat et environnement du Président de la République	27, 28 et 29 mars 2013		Paris
Entrevue informelle	EDF EN	Antoine CAHUZAC	directeur général EDF EN	27, 28 et 29 mars 2014		Paris
Entrevue informelle	HELIOTROP	Paul BELLAVOINE	PDG	27, 28 et 29 mars 2015		Paris
Entrevue informelle	SOLAR REZO	Laurent GIRAUD	PDG	27, 28 et 29 mars 2016		Paris
Entrevue	SOLAIRE DIRECT PDG	Thierry LEPERC	PDG	27, 28 et 29 mars 2017		Paris



informelle					
Entrevue informelle	TOTAL	Jean-Claude FARINA et Arnaud CHAPERON ;		27, 28 et 29 mars 2018	Paris
Entrevue informelle	SOITEC	José BERIOT ;	PDG	27, 28 et 29 mars 2019	Paris
Entrevue informelle	CNIM	Nicolas DMITRIEFF ;	PDG	27, 28 et 29 mars 2020	Paris
Entrevue informelle	GDF SUEZ	Denis SIMONNEAU		27, 28 et 29 mars 2021	Paris
Entrevue informelle	Bétina LAVILLE	PricewaterhouseCoopers (PwC)		27, 28 et 29 mars 2022	Paris
Entrevue informelle	ALSTOM	Jérôme PECRESSE	vice-PDT ALSTOM	27, 28 et 29 mars 2023	Paris
Entrevue informelle	AREVA	DURRET Louis-Francois ;		27, 28 et 29 mars 2024	Paris
Entrevue informelle	World Bank	Jonathan Walters	Director, Regional Programs & Partnerships, Middle East and North Africa	06/12/2013	Paris/Barcelone
Entrevue informelle	UPM Union for the Mediterranean	Theresa Ribeiro	head of Energy Division Secretariat of the Union for the Mediterranean	24/03/2014	Barcelone

Entrevue informelle	UPM Union for the Mediterranean	Marc Strauss	head of Energy Division Secretariat of the Union for the Mediterranean	05/11/2013		Paris
Entrevue informelle	Nur Energie	Kevin Sara	directeur de Nur Energie	28/05/2013		Téléphone/Paris
Entrevue informelle	ANIMA Investment Network	Zoé Luçon		06/06/2013		Rabat
Entrevue informelle	Islamic Development Bank Group	Hedi MEJAI	directeur	05/03/2014		Rabat
Entrevue informelle	(CGEM)	Mohamed FIKRAT	directeur	05/03/2014		Rabat
Entrevue informelle	Agence Marocaine de Développement des Investissement (AMDI)	Adil CHIKHI	Directeur général par intérim	05/03/2014		Paris/Rabat/Barcelone
Entrevue informelle	Masen : Moroccan Agency for Solar Energy	Mustapha BAKKOURY	Président	2012/2015		Casablanca
Entrevue informelle	Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social	M. Abdelouahed KABBAJ,	Président du Directoire	2012/2016		Barcelone
Entrevue informelle	Ministère de l'Énergie, des Mînes, de l'Eau et de l'Environnement	Z.ETTAIK		2012/2017		Barcelone

Entrevue informelle	Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	M. Abderrahim EL HAFIDI,	Directeur de l'Électricité et des Énergies Renouvelables,	2012/2018		Barcelone
Entrevue informelle	Office National de l'Eau et de l'Électricité	M. Ali FASSI FIHRI,	, Directeur Général	2012/2019		Barcelone

## **Annexe II : Répartition des actions de la première compagnie électrique du Maroc en 1924**

---

SOURCE : SAUL Samir, « L'électrification du Maroc à l'époque du protectorat », *Outre-mers*, 2002, vol. 89, n° 334, p. 491-512.

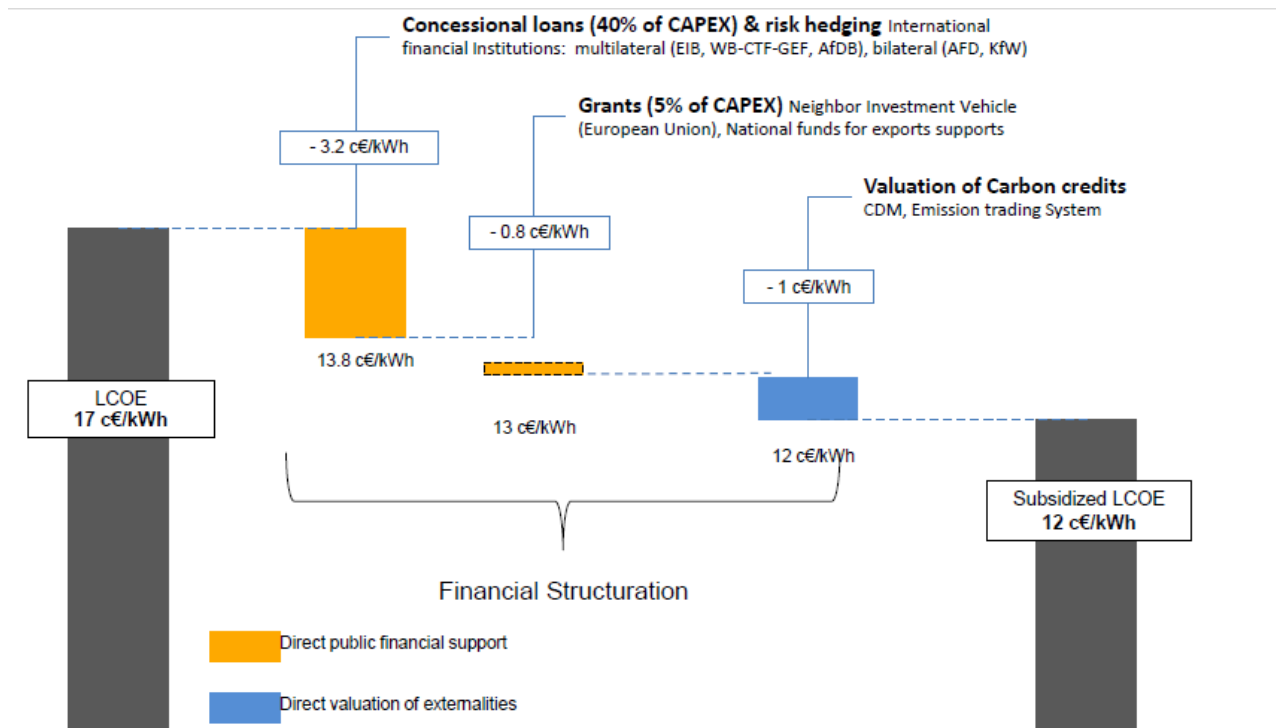
*Participants au Syndicat et à la Société à constituer*<sup>12</sup>

<i>GROUPEMENTS</i>	<i>Représentants</i>	<i>%</i>	<i>Parts dans le syndicat</i>	<i>Actions dans la société</i> <sup>13</sup>
<i>1) Chemins de fer</i>				
Société d'études des chemins de fer du Maroc	Alfred Mange	35	700	7 000
Compagnie franco-espagnole du chemin de fer Tanger à Fez	Georges Porché	15	3000	3 000
<i>2) Banques</i>				
Banque de Paris et des Pays-Bas	Gaston Griolet, A. Laurent-Atthalin	7	140	1 400
Compagnie générale du Maroc	Gaston Griolet, A. Laurent-Atthalin	5	100	1 000
Compagnie marocaine	Gaston de Caqueray	1	20	200
Crédit foncier d'Algérie et de Tunisie	-	0,5	10	100
Compagnie algérienne	-	0,5	10	100
Divers	-	1	20	
<i>3) Constructeurs</i>				
Société alsacienne de construction mécanique	-	4	80	800
Les Constructions électriques de France	Étienne Caudrelier	4	80	800
Schneider & cie	Gabriel Cordier	3,6	72	720
Thomson-Houston	Robert Hecker	3,4	68	680
<i>4) Entrepreneurs</i>				
Société générale d'entreprises au Maroc	Lucien Bourrellis	1,36	27	270
Compagnie générale du Maroc	Gaston Griolet	1,36	27	270
Société des grands travaux de Marseille	Charles Rebuffel	1,36	27	270
Fougerolle frères	Lucien Bourrellis	1,36	27	270
Établissements Daydé	R. Daydé	1,36	27	270
Société générale d'entreprises (Giros & cie)	Alexandre Giros	1,36	27	270
Omnium d'entreprises	Nicolle	1,36	27	270

12. BPPB, Cabet 128/137, Cabet 128/138, 6/Cabet-1/55.

Schneider & cie	Charles Laroche	1,36	27	270
Société nouvelle de construction	Louis Wibratte	1,36	27	270
Groupe Perchot	Maury	1,36	27	270
Louis Garenne (Casablanca, Bizerte)	–	1,36	27	270
<i>5) Consommateurs</i>			<i>5</i>	<i>100</i>
SMD	Albert Petsche	1,5	30	300
Société générale pour le développement de Casablanca	Sautter	1	20	2 000
Les Exploitations électriques	Palande	1	20	200
Compagnie générale de l'Afrique française	Lucien Bourrellis	1	20	200
Compagnie civile de recherches pour les phosphates au Maroc		0,5	10	1 000
Union commerciale indo-chinoise et africaine	100	–	–	100
Non attribuées	130	–	–	130
<b>TOTAL</b>			<b>2 000</b>	<b>20 000</b>

## Annexe III : Schéma : Le financement du Gap des énergies renouvelables par P.Lorec



Source : P. Lorec DGEC 2011

## Annexe IV : Extrait du rapport Français sur le Plan Solaire Méditerranéen.

---

Source : Pages 44 à 45 Laffitte, M., Charpin, J., Massou, F., Trink, C., & Palat, P. (2009). Rapport sur le plan solaire méditerranéen

« Plusieurs scénarios cohérents de gouvernance peuvent être envisagés.

*Les textes qui régissent l'UPM restent suffisamment peu détaillés à ce stade pour autoriser une large palette de configurations de gouvernance. Le seul acquis véritablement décisif de ces textes réside dans l'autorité d'animation confiée à la coprésidence. Pour le reste, on peut concevoir de placer le curseur dans différentes positions en matière de formalisation et de centralisation du dispositif. Différents scénarios peuvent dès lors être construits, qui possèdent des atouts et inconvénients différents au regard des critères de jugement précédemment mis en avant.*

*Trois scénarios présentent un intérêt particulier :*

*1) un premier scénario se fonde à la fois sur le maintien d'une forte impulsion politique et le respect du rôle traditionnel des acteurs économiques ou administratifs. Dans ce scénario, le PSM est principalement un label attribué à des projets dont la genèse et le montage sont entièrement laissés aux initiatives décentralisées. Les pays européens affichent leurs tarifs d'achat d'électricité produite à partir de sources renouvelables, les institutions multilatérales et les agences de développement instruisent les financements conformément aux politiques décidées par leurs instances respectives. Dans ce cadre, les monteurs de projets, les entreprises, les financeurs, les actionnaires développent leurs initiatives. Le label facilite l'accès à des guichets, mais sans que soient obligatoirement mises en œuvre des procédures collectives. Ce scénario est peu exigeant pour la coprésidence : les réunions périodiques, au niveau des chefs d'État et de gouvernement ou des ministres, déjà prévues dans le cadre de l'UPM, offrent un cadre pour confirmer les orientations, décerner les labels et mesurer les progrès accomplis. Ce sont les tarifs de rachat et la générosité des financements multilatéraux qui permettent d'ajuster les efforts de façon à atteindre les objectifs poursuivis. Dans ce scénario, la circulation de l'information et la coordination des acteurs sont confiées au marché ;*

*2) un deuxième scénario pourrait consister dans une approche à la fois formelle et centralisée. Dans ce scénario, une instance de hauts fonctionnaires (Joint Committee) représentant tous les membres pilote le dispositif, tout en bénéficiant en permanence d'informations complètes sur les projets et les procédures. Parallèlement une Task Force technique centrale principalement composée de fonctionnaires détachés établit les méthodologies collectives d'éligibilité des projets et d'accès aux financements de toute nature, recense les projets et prépare les délibérations de l'instance précédente, notamment en lui proposant des critères de priorité. Cette organisation très structurée permet un partage efficace de l'information, une association*

*facile de la Commission européenne et des institutions multilatérales. Elle est en revanche moins adaptée à l'association des acteurs privés. La place prise par les hauts fonctionnaires dans ce scénario réduit l'espace disponible pour les autorités politiques et rend moins nécessaire leur intervention. Les réunions de chefs d'État et de gouvernement procèdent seulement à des évaluations périodiques de l'avancement du PSM ; ils réaffirment ou infléchissent, en fonction de ces évaluations, les objectifs et moyens alloués au plan. Ce scénario possède de forts atouts, notamment parce qu'il sera privilégié par la Commission européenne et plusieurs grands pays européens. Il fait cependant courir un risque, celui de l'enlisement administratif, la lourdeur des procédures pouvant casser la dynamique récente. De plus, l'édifice risque d'être périmé dès sa mise en place si sa construction arrive à terme au moment du démarrage du secrétariat de Barcelone.*

*3) un troisième scénario s'appuie sur des procédures moins formalisées. Les membres de l'UpM ainsi que les organisations multilatérales sont tenus informés dans le détail des projets et procédures du PSM, mais les décisions sont prises exclusivement dans les réunions de chefs d'État ou de gouvernement ou les réunions de ministres sur proposition de la coprésidence. Une Task Force technique sous l'autorité de la coprésidence et ouverte à des non-fonctionnaires établit les méthodologies collectives, recense les projets et les analyse. Elle apporte une assistance technique aux porteurs de projets pour faciliter leur montage (aspects réglementaires et techniques, utilisation des crédits carbone, insertion dans le réseau et utilisation de l'article 9 de la directive ENR) et les contacts avec les institutions publiques. Elle assure la liaison avec les institutions financières, afin de faciliter l'instruction des projets par celles-ci et de leur proposer de nouvelles opérations. Dans ce scénario, la dynamique politique est supposée forte, ce qui représente à la fois un atout et une condition d'efficacité. L'association des institutions privées est facilitée par la nature hybride de la Task Force. En revanche, la Commission européenne, habituée à fonctionner dans le cadre de règles strictes, peut se trouver dépaysée. La Task Force, étant informelle, peut aisément disparaître dès que le secrétariat de Barcelone s'avère capable de la remplacer ou de l'intégrer en tout ou partie.*

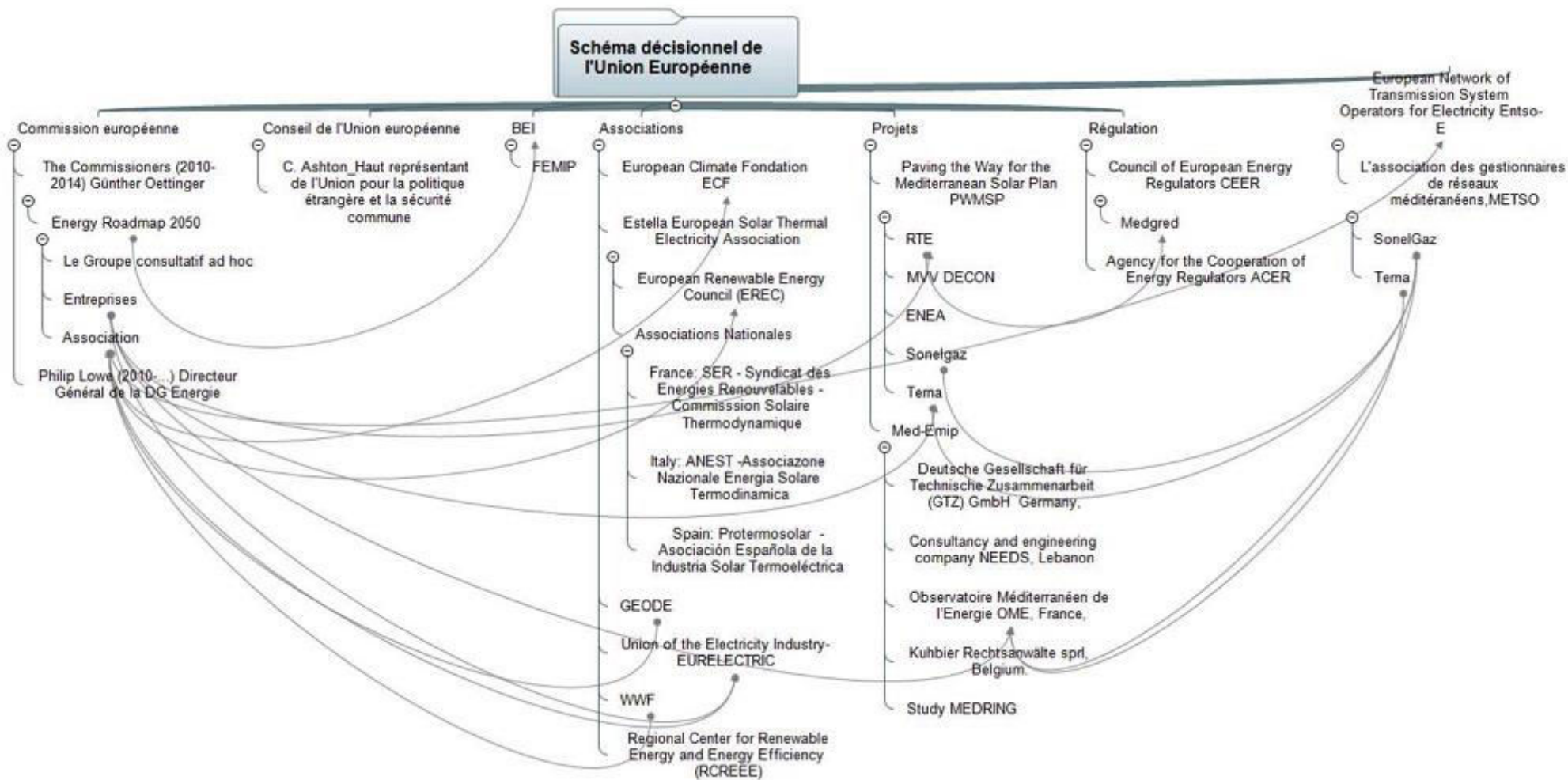
*Dans la situation actuelle, la mission préconise un système de gouvernance découlant du troisième scénario, qui lui paraît le mieux adapté à l'approche « projet » du PSM et de l'UpM. Celui-ci permet en effet à la fois de maintenir la dynamique politique, de rester actif et réactif face aux circonstances mouvantes de la crise financière, tout en répondant bien aux critères de transparence et d'association de l'ensemble des acteurs. Elle recommande en conséquence d'éviter une formalisation excessive des relations entre l'ensemble des hauts fonctionnaires concernés et de bâtir une Task Force composée de personnes d'origines variées et travaillant directement au service de la coprésidence. La mission rappelle cependant qu'une condition absolument nécessaire de supériorité de ce scénario informel réside dans un exercice effectif du leadership par la coprésidence de l'UpM. À défaut, c'est-à-dire si, pour une raison que la mission ne peut anticiper à ce stade, le maintien de ce leadership apparaissait problématique, une gouvernance s'inspirant du premier ou du deuxième scénario pourrait être préférée. »*



## Annexe V : Schémas du processus décisionnel énergétique européen :

---





Union Européenne Figure 47 composée par l'auteur

# France

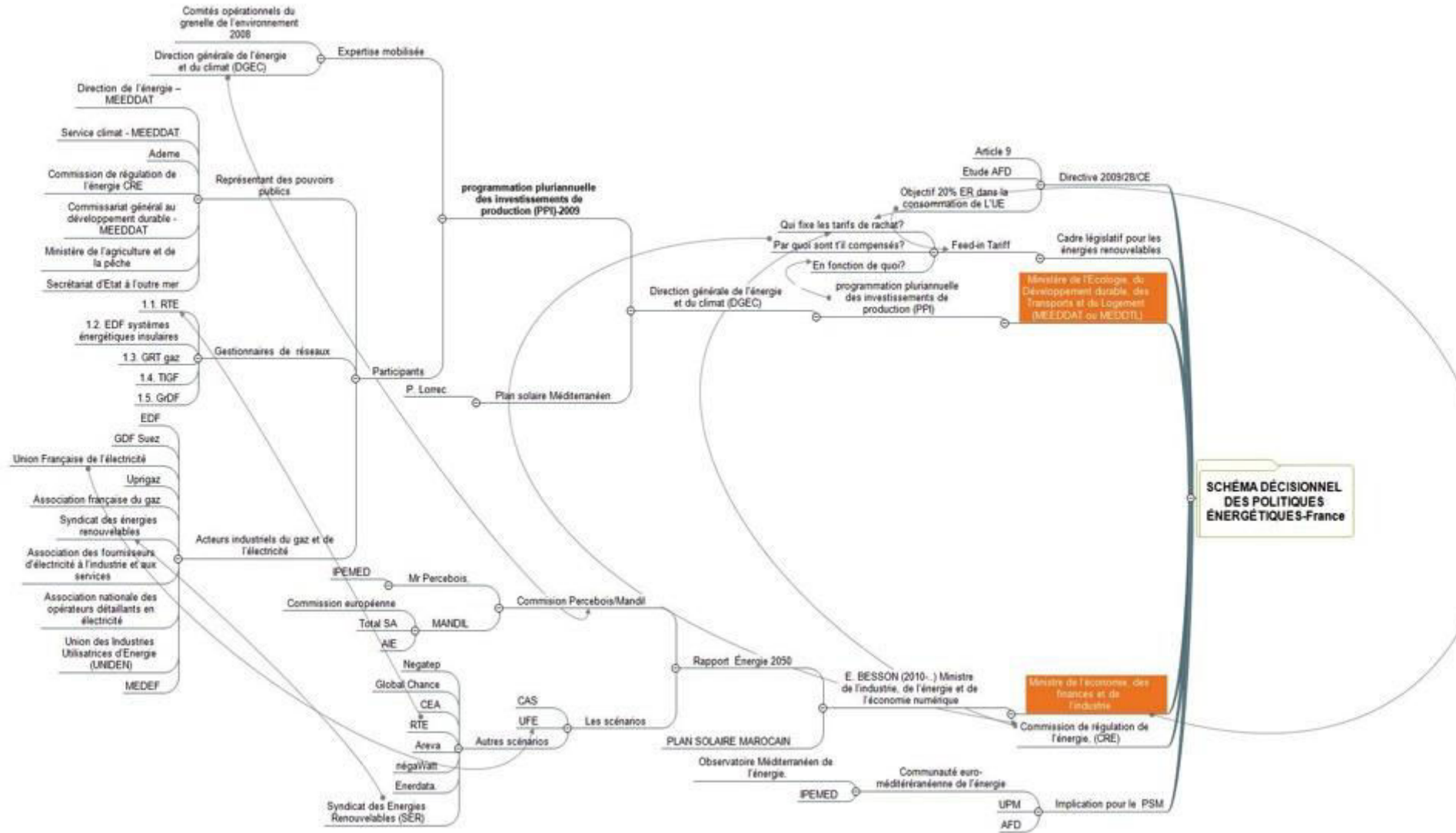
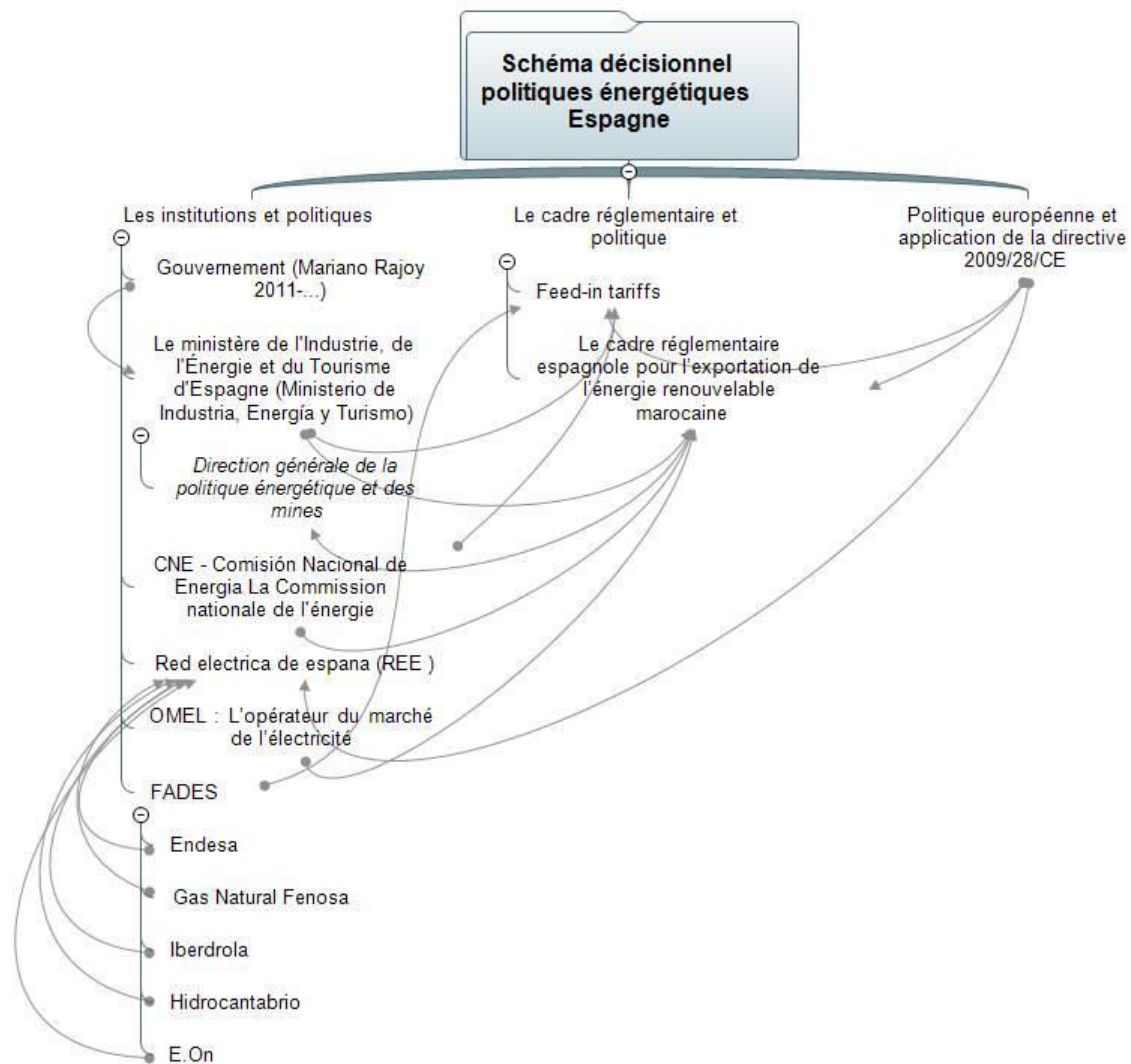


Figure 48 composée par l'auteure



Espagne

Figure 49 composée par l'auteur

## **Annexe VI : La titrisation et les PPP : Note de lecture et point d'approfondissement technique**

---

L'objet de cette note est d'approfondir l'examen des liens entre le processus de financiarisation et les PPP. La financiarisation est un processus de transformation de l'ensemble des activités économiques en actifs financiers cotables et échangeables. Dans ce sens, la titrisation peut être considérée comme l'essence même de la financiarisation et par conséquent le vecteur technique d'une profonde mutation économique et sociale.

Afin de ne pas paraphraser inutilement les travaux de Gerry Deffontaines, je cite la démonstration de l'auteur à propos des connexions entre les caractéristiques de la titrisation et des PPP. Le principe de base de sa démonstration est que le financement d'équipements en PPP consiste dans le financement d'une société de projet qui investit dans cet équipement. Cette société de projet est financée à travers différents outils : fonds propres et dette projet scindée en différents éléments par des dispositifs de cessions de créances.

*« Nous prenons ici un minimum de recul d'avec les outils de structuration du financement des PPP présentés plus haut, pour soutenir qu'ils reproduisent, au moins pour partie, les caractéristiques attribuées aux techniques de titrisation :*

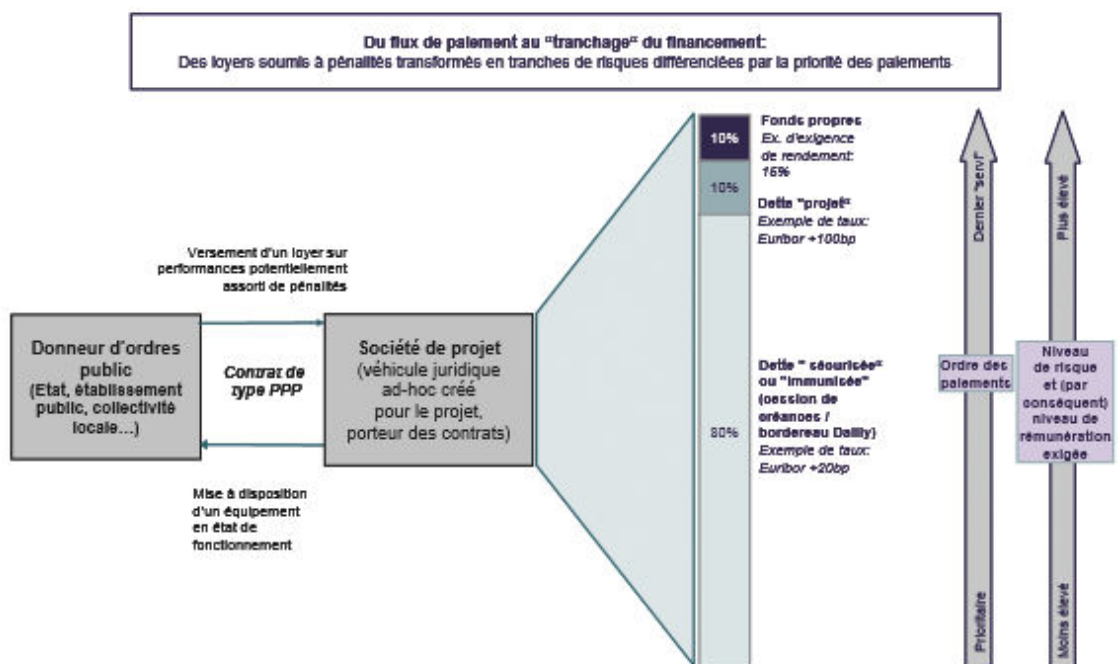
*- certaines opérations de titrisation sont destinées à procurer à l'avance des liquidités à une entité exécutrice d'une prestation : c'est clairement le cas des PPP, en particulier avec les dispositifs de cessions de créances ;*

*- autre manière de présenter la même chose, la première logique au cœur de la titrisation consiste à transformer un flux de paiement monobloc, flux lié à une prestation matérielle (et éventuellement sanctionnée pour qualité insuffisante, ce qui est potentiellement le cas dans le cadre des PPP) en multiples flux de revenus de diverses catégories. La hiérarchisation des paiements et le rendement différent, dans le financement des PPP, entre fonds propres, dette projet, et dette sécurisée par cession de créances (pour demeurer simple et schématique) procède exactement de ce principe d'émission de tranches de risques différenciées par la priorité des paiements en cas de défaut. (Les risques matériellement identifiables ont été attribués à un responsable technique<sup>390</sup>).*

*- Par ailleurs, et c'est l'une des techniques centrales dans les opérations de titrisation, elles organisent le transfert et la transformation des créances par un organisme créé à cet effet, qui ne porte d'autre nom que... Special Purpose Vehicle. Cette entité ad hoc, coquille vide, qui assure le risque de signature et bénéficie des flux de paiement engendrés par les créances titrisées, est financée par l'émission de titres. On rejoint ainsi la définition de la titrisation "hors-bilan" (celle qui ne porte pas sur les bilans des banques) par Boissieu (2000). Cet économiste ajoute qu'une autre caractéristique est*

*l'indépendance de la SPV vis-à-vis de l'initiateur de l'opération : c'est bien le cas dans les PPP : la société de projet est un véhicule extérieur aux promoteurs industriels de l'opération.*

*Ainsi, si nous reprenons le schéma du financement à partir de la société de projet, mais en replaçant les loyers liés au service de mise à disposition d'un équipement en amont, nous voyons que deux des caractéristiques essentielles de la titrisation sont réunies dans les opérations de PPP : des flux de revenus "indifférenciés" transitant par un véhicule ad hoc, et transformées en tranches de risques différenciées par la priorité des paiements.*



*Pour résumer, et dire les choses de manière assez schématique, le financement d'équipements en PPP est en réalité (le plus souvent) le financement d'une société de projet qui investit dans cet équipement, et ce véhicule est financé par différents outils – fonds propres, et dette, découpée en dette projet "subordonnée" ou "junior" et dette "senior" "sécurisée" ou "immunisée" par des dispositifs de cessions de créances qui lui confèrent une qualité de risque proche de celle du client public en question. Décrivant cela, nous nous arrêtons aux outils qui constituent la partie "émergée", visible, du découpage du financement des projets publics. A l'exception notable du rapport du groupe finance de l'IGD (2006), la plupart des textes techniques et manuels consacrés aux PPP s'en tiennent là et n'explorent guère les liens avec les marchés de capitaux.*

*Nous soutenons également que ce découpage possède certaines des caractéristiques essentielles des opérations de titrisation. A ce stade cependant, la troisième composante*

*essentielle des techniques de titrisation – la cessibilité de titres négociables voire cotés, est encore absente du schéma. Les paragraphes suivants tentent justement d’explorer cette partie immergée, masquée, du circuit de financement des PPP : toutes les opérations secondaires de redécoupage des tranches de financement, leur recyclage dans des opérations et des véhicules secondaires (2. de ce chapitre), bref ce qui les relie aux marchés financiers et les transforme en produits de placement "finaux". Ce lien permettra de faire la liaison avec les exigences génériques de la finance et des marchés (3. de ce chapitre) qui pèsent, in fine, sur les opérations très concrètes, souvent considérées isolément, comme le support d’équipements publics foncièrement matériels. Il permettra aussi de comprendre dans quelle mesure la crise financière a affecté le financement des PPP et les leviers à actionner pour éviter leur "grippage" complet, qui préoccupent banques et autorités publiques. » p297 (Deffontaines 2013)*



## Annexe VII : Grille des entretiens

---

Toutes les retranscriptions ne peuvent pas être présentées en annexe puisque d'une part cela alourdirait la thèse d'une centaine de pages supplémentaire, et d'autre part lors de certains entretiens je n'ai pas obtenu l'autorisation de publier intégralement l'entretien.

La grille d'entretien sur laquelle je m'appuyais a fortement évolué à chaque série d'entretien elle ne correspond donc pas parfaitement aux premiers entretiens, mais permet d'avoir une idée exhaustive du type de relance que je pouvais effectuer au cours de l'entretien semi-dirigé.

### Guide d'entretien :

- **Information biographique de l'interviewé :**
  - Etudes
  - Poste précédent
  - Evolution de carrière (formation, changement d'entreprise)
  - Rapport dans les réseaux professionnel (membre d'une association, syndicat)
  
- **Déroulement du projet**
  - Commencement du projet
    - Quand ?
    - Pour quelles raison/enjeux ?
    - Qui a lancé le projet, qui est à l'initiative ?
  - Mise en œuvre du projet
    - Acteurs ?
    - Autorité / supervision ?
    - Moyen financier humain ?
    - Forme de contrat ?
    - Visibilité/ utilisation politique ou médiatique.
  - Evaluation du projet
    - Retour d'expérience ?
    - Continuité du projet ?
    - Acteur, condition ?
  
- **Relation financière :**
  - Bailleur du projet
    - Origine
    - Nature de la relation financière (dette, capital)
    - Répartition
    - Conditionnalité
    - ROI demandé/ business plan/ stratégie de rentabilisation
    - Justification/ légitimation/stratégie (idéologie ou technique)
  - Exploitant
    - Type de société
      - Taille
      - Origine
      - Secteur
    - Proportion d'investissement en fond propre

- Sous-traitance
  - Répartition du travail
  - Rapport de hiérarchie (% dans le consortium)
  - Expérience/ implantation sur le marché
  - Relation diplomatique/politique
- Impact final du projet :
  - Ouverture de bureaux ?
  - Création d'emplois
    - Main d'œuvre local
    - Travailleur expatrié
  - Création d'un nouveau réseau (d'état ou d'entreprise)
- Concurrence internationale,
- Contexte investissement :
- **Dimension normative**
  - Normes en vigueur
    - Nature environnementale, commerciale, conditionnalité...
    - Date d'établissement/ événement à l'initiative de cette norme
    - Principe généraux légitimateur (OMC, OCDE, accord de libre échange, Tokyo...)
  - Elaboration de la norme
    - Par qui quelle administration
    - Appui financier (subvention de programme)
    - Appui technique (détachement de personnel)
  - Application de la norme
    - Transformation/impact sur le secteur
    - Modification après application