



**Groupe d'Etude de Recherche  
et d'Appui au Développement**

## **RAPPORT VOYAGE D'ETUDES ET DE FORMATION**

**« Financement des projets de développement,  
environnement et développement durable :  
Quels défis pour les territoires ? »**

**Du 14 au 23 Décembre 2016 à Bruxelles (Belgique)**



**Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement**  
Sicap Sacré Cœur 3 Villa 9231- BP : 16473 Dakar Fann  
Tél : 33-869-37-93 - Email : [geradsn@geradsn.org](mailto:geradsn@geradsn.org)

## TABLE DES MATIERES

OBJET ET CONTEXTE DE CE RAPPORT.....	2
LE GERAD.....	2
SOS FAIM.....	3
LE CENTRE HISTORIQUE DE BRUXELLES : UN EXEMPLE DE DEVELOPPEMENT D'UNE VILLE DE L'EUROPE DE L'OUEST.....	3
PLAN DU RAPPORT.....	4
PARTICIPANTS .....	4
LE CONTEXTE SENEGALAIS : LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION .....	6
LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE .....	7
LA BELGIQUE : BREVE PRESENTATION D'UN ETAT FEDERAL.....	7
LES NIVEAUX DE POUVOIR EN BELGIQUE .....	7
LE FINANCEMENT DES COMMUNES .....	8
PRESENTATION DES ACTEURS PRINCIPAUX DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE.....	11
LA DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT .....	11
LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE.....	12
LA SOCIETE BELGE D'INVESTISSEMENT POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT (BIO).....	12
LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES.....	13
LA COOPERATION SENEGAL-BELGIQUE .....	15
ACTEURS GOUVERNEMENTAUX .....	15
LA DIRECTION GENERALE DU DEVELOPPEMENT .....	15
LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE.....	18
BIO .....	20
ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX : LE CAS DE SOS FAIM .....	23
COMPTE-RENDU DES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR.....	25
ILLUSTRATIONS.....	27

## OBJET ET CONTEXTE DE CE RAPPORT

Ce rapport fait suite à une visite d'étude menée à Bruxelles (Belgique) par un groupe de fonctionnaires du ministère sénégalais de l'économie et des finances, à l'initiative de ce-dernier. Celle-ci a été réalisée en partenariat entre le Groupe d'Etude, de Recherche et d'Aide à la Décision (GERAD) et l'organisation non gouvernementale (ONG) belge SOS Faim. Cette visite visait à rencontrer de façon non-officielle divers acteurs de la coopération au développement de la Belgique, de façon à optimiser les relations à venir entre l'administration sénégalaise et les services belges en charge de la coopération. Plusieurs rencontres ont ainsi été organisées auprès de SOS Faim, la direction générale de la coopération au développement (administration centrale chargée de la coopération), la Coopération technique belge (CTB ; agence de développement), la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO), entre le 15 et le 22 décembre 2016. Le présent rapport a pour objectif d'offrir un compte rendu des échanges réalisés, et de permettre davantage de réflexions à venir.



### LE GERAD

Le **Groupe d'Etude, de Recherche et d'Appui au développement (GERAD)**, un bureau d'étude issu du milieu universitaire qui allie recherche et action en matière de développement local durable. Le GERAD vise à contribuer à une amélioration des conditions de vie des populations par l'élaboration de tableaux de bords dont la finalité est d'orienter les responsables dans leurs décisions en matière de conception, planification, gestion et évaluation de projets.

→ **Objectif** : Il s'agit pour le GERAD de contribuer à une amélioration des conditions de vie des populations par l'élaboration d'outils d'aide à la décision, de mise en œuvre de programmes de développement et de réalisation d'équipements et d'infrastructures dont la finalité est d'orienter les responsables dans leurs décisions en matière de conception, planification, gestion et évaluation de projets.

Le GERAD est également actif dans le secteur de l'étude et de la formation, notamment par l'appui à la réalisation de thèses et mémoires dans ses domaines d'action - en tant que laboratoire pour les recherches d'étudiants -, et l'organisation de séminaires d'études en collaboration notamment avec le GRED (UPV-IRD).

## SOS FAIM

SOS Faim est une ONG de développement belge active dans le domaine de la lutte contre la faim et la pauvreté, spécifiquement dans le secteur rural. Elle est active depuis 1964 en Afrique et en Amérique latine, et y soutient l'agriculture familiale, sur deux axes : un axe d'aide technique, financière et organisationnelle sur le terrain, et un axe de plaidoyer également au « Nord ». L'approche développée par l'ONG est celle du partenariat : il s'agit de créer une réelle collaboration avec les partenaires, qui deviennent ainsi acteurs de leur développement. Depuis 1993, SOS Faim Belgique a été rejointe dans son travail par SOS Faim Luxembourg<sup>1</sup>.

## LE CENTRE HISTORIQUE DE BRUXELLES : UN EXEMPLE DE DEVELOPPEMENT D'UNE VILLE DE L'EUROPE DE L'OUEST<sup>2</sup>

Lors du séjour, les participants ont été invités à visiter le centre de Bruxelles ; ceci avait pour but de les acclimater au cadre de leur séjour. Au centre de cette visite était la volonté de présenter l'évolution spatiale de la ville, exemplifiant le développement d'une ville d'Europe de l'Ouest. Les vestiges de la Place Sainte-Catherine, et autres restes des remparts qui entouraient la ville du XIII<sup>ème</sup> siècle, ont ainsi été montrés aux visiteurs, tout comme les boulevards du centre, formant le Pentagone (ou « petite ceinture »), qui



---

<sup>1</sup> Davantage d'informations relatives à SOS Faim et son action sur le terrain sont présentée dans la suite de ce rapport, en tant qu'exemple d'acteur non-gouvernemental dans le secteur de la coopération au développement en Belgique.

<sup>2</sup> Partie rédigée à partir des notes transmises par M. Etienne Vanhecke, professeur de géographie à l'Université catholique de Louvain.

ont quant à eux remplacé l'enceinte du XVIème siècle. Des vestiges de l'activité économique du cœur historique de la ville ont également été visités – et notamment le « Marché au Poisson », qui est un bassin comblé de l'ancien port de Bruxelles, dont le raccord au canal Anvers-Bruxelles-Charleroi a été un facteur essentiel dans le développement de la ville.

Egalement la question de la différenciation sociale a été abordée, via la visite d'anciens quartiers de l'artisanat, à proximité de la Senne, rivière au cœur de l'activité économique de la ville lors de son développement initial, mais ayant été comblée au cours des années 1960. Ces quartiers sont aujourd'hui le cadre de vie d'une population d'un niveau social bas, mais qui connaissent depuis quelques années un phénomène de *gentrification*, spécifiquement dans certaines rues : une population de jeunes couples désirant vivre en ville a ainsi, par son emprise sur le marché immobilier, notamment autour de la rue Dansaert, réinvesti le centre-ville. D'Ouest en Est, l'on peut observer que des groupes sociaux plus aisés sont installés, historiquement sur les zones non-inondables, où se sont développés des foyers d'activités économiques du secteur tertiaire. La Grand-Place est ainsi bâtie de constructions occupées pendant plusieurs siècles par des corporations et guildes de marchands et d'artisans. Il s'agit donc historiquement du « centre d'affaires » de la ville. Plus haut encore sur le versant Est de la vallée de la Senne, se trouvent le Palais Royal et divers Palais d'occupants. Le « Haut de la Ville » est ainsi le lieu de concentration de nombreux commerces de luxe.

## PLAN DU RAPPORT

Ce rapport se structure en deux grandes parties : la première consiste en un aperçu de la coopération au développement en Belgique, dans son contexte. Elle aborde plus généralement le système d'Etat fédéral de la Belgique, et présente un panorama limité des acteurs de la coopération au développement dans le pays. La seconde partie du rapport présente plus spécifiquement le cas de la coopération entre le Sénégal et la Belgique en la matière, reprenant l'état des lieux en termes d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Elle se conclut en résumant les perspectives qui semblent ressortir des différentes rencontres. Les différentes parties du rapport sont construites à partir des rencontres qui ont été organisées, en intégrant les éléments de présentation aux débats et les questionnements qui en ont émergé.

En annexes sont joints certains des supports PowerPoint qui ont été présentés aux participants.

## PARTICIPANTS

Les personnes ayant participé aux différentes rencontres sont :

*Pour l'administration centrale sénégalaise :*

- Madame Khady Gaye Dieng, chef de division des études économiques et de la planification à la direction des collectivités locales.
- Monsieur André Ndecky, conseiller technique du directeur de la coopération économique et financière.

- Monsieur Djibril WalyNdiaye, chargé de programmes à la direction de la coopération économique et financière.
- Monsieur Bilal Ndieng, chargé de programmes à la direction des investissements.
- Monsieur Jean René Coly chargé de programmes à la direction des investissements.

*Pour le GERAD:*

- Professeur Amadou Diop, coordonnateur principal du GERAD
- Madame Bineta Touré, responsable des ressources humaines et de la comptabilité

*Pour SOS Faim:*

- Monsieur Olivier Hauglustaine, secrétaire général
- Monsieur Freddy Destrait, administrateur
- Monsieur Marc Mees, gestion des connaissances
- Monsieur Laurent Biot, responsable du service appui partenaires
- Monsieur François Cajot, responsable partenariat Sénégal

*Pour la CTB :*

- Monsieur Karl Michiels, président du Comité de direction
- Monsieur Sven Huysen, opération manager Sénégal

*Pour BIO :*

- Monsieur Luuk Zonneveld, directeur

*Pour la DGD :*

- Monsieur Dirk Teerlinck, directeur D1
- Madame Natacha Durieux, adjointe direction D1
- Monsieur Xavier Rouha, adjoint direction D1
- Monsieur Georges Godart, direction D2

*Pour le cabinet du Ministre de la coopération au développement :*

- Denis Dubuisson, adjoint chef de cabinet

## LE CONTEXTE SENEGALAIS : LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION

Le contexte actuel au Sénégal est fortement marqué par la réforme « Acte 3 », dont le but est de donner du pouvoir aux collectivités territoriales, considérées comme à la base même du développement<sup>3</sup>. Cette réforme a pour objectif de préparer un cadre adéquat pour la territorialisation des politiques publiques et de l'offre de services. L'objectif stratégique est d'organiser, à l'horizon 2022, le pays en territoires viables, compétitifs et porteurs en matière de développement durable. Plus spécifiquement, il s'agit (1) de construire une cohérence territoriale par une réorganisation de l'espace et l'émergence de pôles de développement durable, (2) d'assurer la lisibilité des échelles de gouvernance territoriale pour une répartition des compétences et des responsabilités plus claire, et enfin (3) d'améliorer les mécanismes de financement et de gouvernance budgétaire. Ce programme s'inscrit dans une évolution plus large, où d'une part les rencontres « Africités » organisées à Dakar en 2012, ont amené à réfléchir la construction de l'Afrique sur base des collectivités locales, dans le respect du développement durable, et d'autre part, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) invite au développement de localités, pour les faire participer à la construction des politiques publiques.

Historiquement, les découpages territoriaux du Sénégal ont été organisés selon des logiques politiques, sectorielles, ou de mise en avant des caractéristiques territoriales autour des concepts de la taille (« masse critique ») et de la forme des territoires. Plusieurs questionnements émergent cependant au sujet de ces découpages, et notamment les problématiques suivantes : la question de l'homogénéité des découpages, face au risque de créer un « millefeuille territorial » en raison de réformes successives, se superposant sans cohérence certaine. Il serait donc possible d'améliorer la lisibilité par la création d'une architecture simplifiée en trois étages (commune, département, Etat). Ce type d'articulation permettrait en outre de favoriser l'articulation, nécessaire, des politiques locales sur les politiques étatiques. De la même manière, les « pôle-territoires » peuvent également être une solution intéressante pour favoriser la cohérence et les synergies des politiques publiques, en favorisant la construction de grands ensembles dotés d'une taille suffisante pour leur permettre d'exercer des compétences stratégiques et ainsi éviter l'émiettement territorial.

Une question à résoudre est également celle de l'impact du changement climatique eu égard à l'évolution de la région de Dakar, problème face auquel des solutions environnementales peuvent être trouvées, tout en assurant la participation de la ville au développement des autres territoires. En effet, il apparaît que le développement des villes est crucial en ce qu'elles jouent un rôle important dans le développement territorial global. Il reste également la question de la « vie » du territoire qui ne reste jamais figé, et dont les limites bougent notamment en fonction du développement économique ; ceci résulte en un décalage constant entre développement territorial et économique. A cet égard, l'intercommunalité pourrait être un facteur de

---

<sup>3</sup> Partie écrite sur base des notes prises par M. Freddy Destrait, administrateur chez SOS Faim

développement non négligeable. Enfin, toute politique nécessitant les moyens de sa réalisation, l'enjeu des finances locales est particulièrement important: il y aurait ainsi une nécessité d'améliorer les mécanismes et les instruments du financement du développement local. Le cas de la Belgique à cet égard est présenté ci-dessous à titre d'exemple.

## LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE

Cette partie vise à présenter le paysage de la coopération au développement belge. Elle reprend tout d'abord quelques éléments relatifs au cadre institutionnel, avec un détour fait sur le cas du financement des communes en Belgique. Ensuite, elle s'attache à détailler les grands acteurs de la coopération belge au développement.

## LA BELGIQUE : BREVE PRESENTATION D'UN ETAT FEDERAL

### LES NIVEAUX DE POUVOIR EN BELGIQUE

L'Etat belge est une monarchie parlementaire et constitutionnelle ; il est organisé selon les principes du fédéralisme. Les cartes ci-dessous montrent la division de l'Etat en Communautés et Régions, qui sont les deux types d'entités fédérées. Les Régions (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale) sont compétentes pour les matières de l'emploi, de l'économie et plus généralement pour les matières en lien avec le territoire (sols, forêts, cours d'eau, etc.) ; les Communautés (flamande, française, germanophone) sont compétentes pour les matières dites « personnalisables » qui correspondent à celles en lien avec l'individu telles que l'emploi des langues, l'éducation, la santé, la culture, etc. L'Etat fédéral possède les compétences résiduelles, c'est-à-dire celles qui n'ont pas été attribuées à un autre niveau de pouvoir. Les Communautés et Régions possèdent des compétences législatives et ont donc des



**Carte des Régions**  
Région Bruxelles-Capitale (en **bleu**)  
Région wallonne (en **rouge**)  
Région flamande (en **vert**)



**Carte des Communautés**  
Communauté flamande (en **vert**)  
Communauté française (en **rouge**)  
Région Bruxelles-Capitale (où les 2 communautés ont des compétences, striée **vert** et **rouge**)  
Communauté germanophone (en **bleu**)



gouvernements et parlements qui leur sont propres, qui règlent les matières qui sont de leur compétence. Les *décrets* et *ordonnances* pris par les assemblées parlementaires régionales et communautaires ont ainsi la valeur de la *loi*, qui est prise au niveau fédéral. La hiérarchie des normes met ces actes sur le même pied d'égalité, tandis que ces autorités peuvent également adopter des actes administratifs réglementaires et individuels en application des diverses législations.

A côté de ce découpage en entités fédérées, le pays est divisé historiquement en Provinces et en Communes. Ces dernières sont au nombre de 589. Ceci correspond à un quart du nombre de communes qui existaient avant 1977. La taille des communes diffère en fonction de leur degré d'urbanisation (le Nord de la Belgique est plus urbanisé tout comme la zone centrale, autrefois très industrialisée). Ceci est intéressant au vu du lien qui peut être trouvé entre les questions de limites géographiques et le développement économique. Les communes belges



sont compétentes pour diverses matières telles que l'organisation de l'enseignement primaire communal, l'aide sociale, les travaux publics et le logement. Dans leur fonctionnement, elles sont soumises à la tutelle de la Région dans laquelle elles se situent, qui est l'autorité à laquelle les communes doivent répondre, notamment en matière de budget.

## LE FINANCEMENT DES COMMUNES

Les communes sont donc autonomes mais agissent sous tutelle régionale. Les autorisations liées au budget communal, qui doit d'ailleurs toujours être à l'équilibre<sup>4</sup>, sont également données par la Région. L'autonomie communale fait qu'en pratique, une Région ne peut réellement agir à l'encontre du budget d'une commune que s'il n'est pas à l'équilibre. Le budget est en effet issu des débats (publics) du Conseil communal, sur proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins.

Il existe deux types de recettes : extraordinaires et ordinaires ; mais ce sont les recettes ordinaires qui sont les plus importantes pour notre propos. Elles correspondaient en 2014 à 15

<sup>4</sup> Dans le cas où le budget d'une commune serait déséquilibré, des mécanismes de péréquation peuvent être mis en place entre communes plus riches et plus pauvres.

milliards d'euros (pour l'ensemble des communes belges). Ces recettes sont issues de trois sources :

- Recettes de transferts (88%) : recettes sans contrepartie, dont la commune est libre de disposer, et de les affecter aux objectifs qu'elle décide. Les recettes de transferts sont des *recettes de fonds* (22,9%) ou des *subsides* (12,6%), transférés par d'autres pouvoirs publics (des Régions en grande partie mais aussi des Provinces). Plus de la moitié des recettes de transfert sont *d'origine fiscale* (il y a une tendance à l'augmentation). En principe les recettes de fonds sont réparties par la Région en fonction de la richesse de la commune, et selon des critères fixés par la loi – dont l'équilibre du budget et le développement économique –, mais qui n'empêchent pas les marchandages politiques.
- Recettes de prestations (7,3%) : recettes récurrentes sur les biens de propriété communale ; notamment immobiliers, via les loyers. Ces recettes sont liées à des prestations de services rendues par la commune, payées par sa population.
- Recettes de dette (4,7%) : recettes liées aux placements financiers des communes notamment dans les intercommunales, banques de développement, etc. Ces recettes tendent à diminuer en raison des difficultés auxquelles fait face le secteur financier et bancaire mondial.

La source de financement principale des communes est l'impôt. Les recettes fiscales peuvent provenir de deux sources : les *additionnels* (83%) et les *taxes communales* (17%).

Les *additionnels* peuvent être liés au cadastre (donc liées à l'immobilier et au sol) (*précompte immobilier*) ou à l'*Impôt des Personnes Physiques* (IPP). Concrètement, c'est l'Etat central qui récolte les recettes fiscales de tout le pays (l'impôt reste une matière fédérale), y compris la part qui va finalement être transférée aux communes (les additionnels), selon les directives données par ces-dernières, en fonction de leurs besoins de financement. Dans ce cas, l'Etat central joue le rôle de courroie de transmission pour l'impôt des communes.

Le deuxième type de recette fiscale est la *taxe communale*, qui est elle directe : elle concerne par exemple l'enlèvement des immondices, les spectacles, les secondes résidences, etc. Les communes se chargent elles-mêmes de son prélèvement.

La système mis en place en Belgique permet un réel *leadership* des Régions, ce qui n'existe pas au Sénégal, où même s'il y a une hiérarchie de fait dans la répartition des compétences, il n'y a pas de système officiel permettant une marge de manœuvre pour la région. Il faut savoir



cependant que le système belge reste relativement hybride pour ce qui concerne les soins de santé et l'éducation : le pouvoir communal gère en effet les écoles communales (niveau primaire) uniquement, tandis que les plus grandes villes et provinces gèrent les collèges et lycées, tandis que hautes écoles et université dépendent de la Communauté (entité fédérée compétente en matière d'enseignement). En matière de soins de santé, les grandes villes peuvent soutenir la création de grands hôpitaux : là, la Région, pour permettre à la commune d'absorber les dépenses liées à celui-ci, va alors lui transférer davantage de fonds dédiés. Ces hôpitaux sont de plus financés au niveau des Communautés via une dotation.

Les Communautés et Régions possèdent des compétences en matière d'allocation d'un budget en matière de coopération au développement. Cependant c'est surtout le fédéral qui exerce cette compétence de façon notable. Les communes peuvent toujours mettre à leur budget des allocations pour la coopération décentralisée – c'est cependant plus rare. Au niveau régional/communautaire, existe l'organisation Wallonie-Bruxelles International (WBI), qui est financée à partir des recettes fiscales prélevées par l'Etat fédéral puis redistribuées aux entités fédérées (Régions et Communautés).



Les communes possèdent une administration, qui met en œuvre la politique, et qui est dirigée par un Secrétaire communal. Les aspects budgétaires sont supervisés par le Receveur communal. Celui-ci a pour rôle de valider les dépenses (ordinaires) engagées. Ce fonctionnaire est nommé indépendamment des résultats des élections. Il possède ainsi une grande indépendance. Il est recruté par le Conseil communal lorsque le poste est vacant.

Pour ce qui est de recettes/dépenses extraordinaires, elles sont le fait d'un accord entre la Région et la Commune. La Région peut notamment faire des propositions aux communes, et négocier avec elles. Cela se fera parfois en coopération entre plusieurs communes (par exemple pour la construction d'une route qui en traverse plusieurs).

Ce système est intéressant parce qu'il se base sur une clarification du jeu des échelles de gouvernance. La Région, *leader*, est ainsi responsable des aspects stratégiques, et peut également jouer sur l'intercommunalité. Au Sénégal, ce rôle pourrait être donné aux départements, leur permettant de négocier directement avec l'Etat, pour la réalisation du budget. L'histoire du fédéralisme belge a fait, comme évoqué précédemment, que les Provinces, qui autrefois possédaient les compétences actuellement dévolues aux Régions en matière de territorialisation de la politique étatique, ont perdu au fur et à mesure de leur substance. Elles ne possèdent aucun pouvoir législatif (contrairement aux Régions et

Communautés dont les décrets ont force de loi), et leurs compétences sont minimales. Face aux problèmes de maillage territorial se pose ainsi la question de la disparition ou non de niveaux de pouvoirs. Une solution est donc ainsi de vider de sa substance, comme cela ce fait actuellement en France pour les départements, l'unité territoriale considérée comme moins pertinente. Le débat sur le redécoupage territorial au Sénégal ne fait donc aucunement figure d'exception.

Pour ce qui concerne l'emprunt, celui-ci est possible pour les Régions, mais avec l'accord de l'Etat (en raison de l'impact généré sur la dette fédérale). Pour ce qui est des communes, seules les plus grosses ont une capacité d'emprunter. Au Sénégal, la seule commune à avoir éventuellement cette capacité est Dakar. La communautarisation – le rassemblement de plusieurs localités – est alors un moyen pour ouvrir des possibilités en termes de financement. Le regroupement de communes aurait ainsi également un sens pour donner plus de capacité à ces-dernières. Une telle évolution nécessite une volonté politique claire. L'Acte 3 ne semble cependant pas répondre entièrement à cette problématique.

Le travail de fusion des localités et le développement de projets intercommunaux est d'autant plus important au Sénégal que certains projets essentiels pour le développement du pays, tels que la distribution d'eau, nécessitent des projets situés à un niveau suffisant, bénéficiant d'une « masse critique » permettant de financer les infrastructures.

## PRESENTATION DES ACTEURS PRINCIPAUX DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT EN BELGIQUE

Cette partie vise à présenter brièvement différents acteurs de la coopération au développement en Belgique, de façon à planter le cadre dans lesquelles les relations de celle-ci au Sénégal s'organisent. Les acteurs présentés ci-dessous ne sont cependant pas les seuls à agir dans le domaine : le cabinet du Ministre de la Coopération, ainsi que les diplomates, sont par exemple aussi très importants dans le domaine.

### LA DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

La Direction générale de la Coopération au Développement (DGD) est une division du Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. Elle est chapeautée par un Ministre de la Coopération au Développement, actuellement Alexander De Croo (Open VLD). Ce-dernier est assisté d'un cabinet qui l'aide en outre dans la mise en œuvre de sa politique, en lien avec les objectifs établis par le gouvernement fédéral dans son accord de majorité.

La DGD a pour objectif principal un « développement humain durable », et ce dans une logique de partenariats. Elle entend également sensibiliser l'opinion publique aux enjeux qui sont ceux du développement. Pour atteindre ses objectifs, elle fait appel au dialogue avec tous les acteurs publics actifs dans le domaine, tant au niveau belge, que européen, que international. Elle est

l'organe de la mise en place des priorités stratégiques et opérationnelles de la politique de coopération<sup>5</sup>.

---

## LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE

La Coopération technique belge (CTB) est une agence de développement gouvernementale, qui est chargée de l'exécution de la politique en la matière. Elle est liée à la coopération belge par un contrat de gestion, qui définit les objectifs de son action. Ce-dernier est déterminé avec les ministères des affaires étrangères et de la coopération au développement avec les administrations qu'ils chapeautent (le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, et la DGD).

La CTB est une société anonyme de droit public à finalité sociale. Créée en 1998, elle agit en concrétisation des engagements pris par la Belgique eu égard aux pays en développement ; elle travaille également, toujours dans cet objectif, pour le compte d'autres organisations nationales ou internationales. L'action de la CTB est majoritairement axée sur les domaines de la santé, de l'agriculture, mais également dans ceux de l'infrastructure et de la gouvernance. Elle agit également entre autres en matière d'éducation. Dans son action, elle entend particulièrement agir sur les questions des droits humains, sur le développement d'un travail décent et durable, ainsi que sur la consolidation de la société. En outre, elle porte une attention spéciale aux thèmes transversaux du genre et de l'environnement<sup>6</sup>.

---

## LA SOCIETE BELGE D'INVESTISSEMENT POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT (BIO)

La Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO) est une société anonyme dont le but est de renforcer, dans les pays émergents et en développement, le secteur privé, dans un objectif de croissance durable. Créée à l'initiative du Ministre de la Coopération au développement par voie de loi en 2001, BIO est liée au gouvernement par un contrat de gestion depuis 2014. Son capital est détenu par l'Etat belge ; elle possède en outre des fonds additionnels qui sont issus du Ministère de la Coopération au développement.

Bien qu'elle agisse comme une société privée, dans une logique commerciale, elle se situe dans le cadre de la coopération au développement de par ses objectifs. Son action part du principe que l'accès à des services financiers permettant l'investissement est un élément crucial du développement, autant que l'existence d'infrastructures (électricité, routes, etc.) stables. Elle suppose en effet que le secteur privé est à même d'apporter des solutions à ce niveau, en créant de l'emploi. Par le paiement d'un impôt, les entreprises privées contribuent ainsi à

---

<sup>5</sup> Davantage d'informations au sujet de la DGD peuvent être trouvées sur le site web de l'administration: [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/qui\\_sommes-nous/notre\\_organisation/dgd](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/qui_sommes-nous/notre_organisation/dgd)

<sup>6</sup> Davantage d'informations pratiques au sujet de la CTB peuvent être trouvées dans le document de présentation en annexe (Annexe 2) ainsi que sur le site web de l'agence: <https://www.btcctb.org>

soutenir les actions du gouvernement local. Ainsi, l'action de BIO vise à contribuer au développement par le soutien au secteur privé, selon des modalités reprises plus loin dans ce rapport. La société d'investissement peut s'investir selon la loi dans maximum 52 pays, sur décision du Conseil d'Administration<sup>7</sup>.

## LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Il existe en Belgique un tissu associatif important, composé de nombreuses associations, actives dans de divers domaines. Parmi ces associations sans but lucratif (ASBL), un certain nombre sont actives en matière de coopération au développement. Ces associations, appelées communément Organisations Non Gouvernementales (ONG) peuvent se voir reconnues par les pouvoirs publics et agréées. Elles sont donc des acteurs à part entière de l'action belge dans le domaine. Elles peuvent ainsi bénéficier de subsides publics des différents niveaux de pouvoir. Pour le fédéral, ce bailleur de fonds est la DGD, présentée ci-dessus. Les ONG bénéficient également de fonds propres (issus du privé, notamment via des dons de la population et d'entreprises). Leur action est souvent coordonnée, notamment via l'organisation en fédérations ou organisations coupoles, telles qu'ACODEV et le CNCD. Ci-dessous est présenté plus en détail le cas particulier de SOS Faim, partenaire du GERAD pour l'organisation de la visite d'étude qui est l'objet de ce rapport.

### SOS FAIM, ONG D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

SOS Faim est née il y a plus de cinquante ans, à une époque où de nombreuses ONG ont été créées en Belgique. Le cœur de son action a été dès le départ la question de la faim : la vision de l'association est « un monde sans faim ». C'est plus spécifiquement la problématique de l'agriculture familiale qui est devenue le centre de son travail. L'idée de l'agriculture familiale (ou des agricultures familiales) est de penser l'exploitation comme une micro-entreprise, une « entreprise agricole ».

En termes d'approche, SOS Faim fonctionne selon la logique du partenariat. Elle travaille toujours avec des organisations locales, sans expatriés, et de façon donc indirecte. Le but de cette approche est de soutenir des dynamiques qui existent déjà localement. La finalité est donc de permettre aux organisations de se renforcer. Ce choix s'explique par la volonté de mettre en place des logiques de long terme. Pour ce faire, il est nécessaire que le changement soit endogène.

Pour ce qui est de ses partenaires, SOS Faim Belgique en a environs 45, dans huit pays d'Afrique et d'Amérique du Sud. Une vingtaine de personnes travaillent au siège à Bruxelles, auquel s'ajoutent cinq antennes (dont trois en Afrique), où du personnel qui représente SOS Faim a un contact plus direct avec les partenaires. Les pays partenaires sont en Afrique, le

---

<sup>7</sup> Davantage d'informations au sujet de la BIO peuvent être trouvées sur le site web de la société: <https://bio-invest.be>.

Burkina Faso, le Mali, le Sénégal, la RDC et l’Ethiopie, et en Amérique latine le Pérou, la Bolivie et l’Equateur. C’est en Afrique de l’Ouest que l’action de SOS Faim est la plus importante.

La source de financement principale de SOS Faim est l’apport de bailleurs de fonds institutionnels, via la DGD (conclusion d’un programme de financement pluriannuel). Il s’agit de 80% du budget de l’ONG, tandis que les 20% restants correspondent à des fonds propres (issus surtout de dons de personnes ou d’entreprises). L’objectif stratégique eu égard au budget dans les années qui viennent est de diversifier l’origine des financements, en faisant appel à d’autres bailleurs de fonds, ou via la réponse à des appels à projets.

Au « Sud », l’action de SOS faim est de trois types :

1. Economique : il s’agit de soutenir des organisations paysannes et coopératives, en les appuyant dans leur organisation de base. Il y a de plus en plus d’organisations « intermédiaires » (groupements, associations d’organisations) qui sont concernés par ce soutien.
2. Financière : la porte d’entrée niveau financier est le soutien à la micro-finance<sup>8</sup>. Il y a de plus en plus de dynamiques de mise en relation des agriculteurs avec des organisations financières ; ceci permet de créer une espace de concertation entre des acteurs traditionnellement méfiants, des banques et organisations paysannes étant amenées à travailler ensemble.
3. Politique : afin que les dynamiques économique et de financement perdurent, il faut un cadre politique qui les rendent possibles. Il s’agit du soutien de syndicats paysans, d’organisations paysannes (exemples : ROPA, CNCR...)

Au « Nord », l’action consiste d’une part en l’information, l’éducation, et la sensibilisation du public. Ceci se fait par exemple au niveau de l’enseignement supérieur (universités et hautes écoles) auprès d’étudiants en agronomie, ou encore lors du festival de films AlimenTerre. D’autre part, il y a un important travail de plaidoyer auprès des autorités belges et européennes qui est mené par l’association, en partenariat avec d’autres acteurs. Des campagnes de sensibilisation/plaidoyer sont ainsi organisées ; ont ainsi été abordées par exemple la question de la spéculation sur la nourriture, ou celle du rôle de la Belgique au sein de la Banque Mondiale, ... L’idée est de changer le système global de l’aide au développement<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Davantage d’informations au sujet de la micro-finance peuvent être trouvées dans le document de présentation en annexe (Annexe 3)

<sup>9</sup> Davantage d’informations au sujet de SOS Faim peuvent être trouvées dans le document de présentation en annexe (Annexe 4)

## LA COOPERATION SENEGAL-BELGIQUE

Cette partie s'attache à développer le cas de la coopération belge au développement du Sénégal. Elle est le fruit des nombreuses discussions qui ont eu lieu lors des rencontres organisées. Sont abordés les cas des acteurs gouvernementaux et des acteurs non-gouvernementaux (reprenant le cas de SOS Faim). La partie se conclut sur un compte-rendu des perspectives à retenir pour l'avenir de la coopération Belgique-Sénégal en matière de développement.

### ACTEURS GOUVERNEMENTAUX

#### LA DIRECTION GENERALE DU DEVELOPPEMENT

L'aide au développement de la Belgique est en évolution, vers une logique davantage coopérative entre les acteurs qui sont actifs dans le secteur. Il y a une recherche de cohérence et de complémentarité entre les projets. Ce sont spécifiquement la DGD, la CTB et BIO qui sont concernées, mais aussi le secteur ONG.



Les perspectives actuelles relativement au Sénégal sont celles de la négociation d'un nouveau Programme indicatif de Coopération (PIC) : une mission poursuivie actuellement par la CTB au Sénégal est donc l'évaluation du programme pour proposer des recommandations pour le prochain. A cet égard, il peut être constaté qu'il y a un retard important dans la réalisation des programmes de coopération, en général mais également au Sénégal. Il faut savoir que les Commissions mixtes de coopération bilatérale, prévues tous les quatre ou cinq ans, n'abordaient pas le sujet du contrôle de l'exécution. Les engagements n'étaient ainsi pas toujours remplis. La situation actuelle résulte d'une accumulation de retard dans les programmes d'aide. Désormais la volonté est de parvenir à atteindre un niveau de remplissage des objectifs d'au moins cinquante pourcents. Un problème de gonflement excessif du budget



alloué aux PIC, sans forcément de réflexion sur l'allocation et le sens donné à celle-ci, est également identifié.

L'objectif actuel, établi en 2015, est donc d'améliorer le remplissage des objectifs, honorer les engagements qui sont pris, et après cela seulement recommencer la programmation mais en veillant à l'introduction de cycles plus courts : l'idée est alors de mettre en œuvre le programme dans l'année qui suit la Commission mixte, pour avoir alors quatre ans, voire trois, pour l'exécution de la programmation. Ce travail en cycle court permettrait de suivre au mieux les besoins en fonction des changements à l'œuvre, et de réorienter l'action qui est menée. En effet, la mise en œuvre actuelle correspond parfois à des décisions prises en 2007 ou 2008, qui ne correspondent dès lors plus à la réalité du terrain. Depuis 2015, seules trois Commissions mixtes ont été tenues (en 2016), cinq sont attendues pour 2017, et trois pour 2018. Dans leur préparation, l'attention sera portée davantage sur l'apprentissage des actions passées, notamment en termes du choix du secteur aidé.

Dans cette idée de renforcement de la cohérence des actions menées, une pré-analyse est lancée pour les différents pays au niveau de l'ambassade, de façon également à mieux évaluer l'action d'autres partenaires au niveau international ou européen. Cette analyse ne vise pas seulement les acteurs gouvernementaux ; la cohérence est recherchée avec un maximum d'acteurs. Une meilleure connaissance des bailleurs est importante pour le pays aidé également, ainsi qu'une bonne évaluation des contraintes existantes.



Il est important de noter que le Ministre de la Coopération au développement actuel introduit de nouveaux accents dans l'action du ministère et de l'administration : ses priorités sont le développement d'une croissance économique durable et inclusive et la protection des droits humains. Ces deux priorités seront donc la base de réflexion pour l'action de la DGD à l'avenir. Elles l'amènent à poser une réflexion de fond sur ses méthodes et son fonctionnement. Le désir de coopération renforcée avec les ONG est par exemple un facteur de changement dans l'action concrète de la DGD, tout comme l'attention portée sur l'entrepreneuriat comme voie du développement. Cette approche basée sur les priorités permettra à l'aide future d'être orientée dans certains domaines en fonction de leur lien avec celles-ci.

Pour ce qui concerne le cas du Sénégal, le plan « Sénégal émergent » a pour objectif de servir de base à toutes les discussions en termes de développement. Les priorités dégagées par la Belgique ont la faculté de rencontrer celles du plan sénégalais. Ce-dernier peut ainsi être relu à l'aune de ces éléments. L'accroissement de la cohérence en termes d'acteurs, de secteurs,

notamment, et la mise en œuvre d'une croissance inclusive sont des préoccupations communes, qui peuvent être la base d'accords à venir. Les Commissions mixtes auront l'objectif de mettre en commun les opportunités et intérêts des parties. Elles veilleront en outre à considérer le partenariat dans son cadre géographique, en tenant compte d'autres acteurs présents sur le terrain.

Les axes prioritaires ont donc pour horizon d'être intégrés aux programmes sectoriels qui seront développés dans les différents domaines de l'aide, tels que la santé. L'idée est donc de partir de l'analyse réalisée au niveau de la DGD, ensuite de voir les opportunités qui existent pour les partenaires, en fonction des moyens disponibles, et enfin de créer la programmation, éventuellement sectorielle, en accord avec les priorités. Pour la programmation, il ne s'agit donc plus de parler de « secteurs prioritaires », mais de prendre un objectif global, qui est distillé à travers différents secteurs, en plusieurs interventions. La construction du programme est donc différente, même si *in fine* l'action se maintiendra dans différents secteurs. Le risque existant au sujet de cette nouvelle méthode de travail est le poids du changement qui porte sur l'administration, en raison surtout des retards accumulés. La mise en place de ces systèmes de programmation nécessite en effet également un budget suffisant, en lien avec les cycles de projets plus courts.



Concernant les retards, au niveau du Sénégal, ceux-ci sont dans la moyenne. En réalité, à l'exception de certains pays, le système mis en place par la coopération belge n'était pas suffisamment efficace globalement. Dans certains domaines cependant, tels que les marchés publics (spécifiquement dans le cas du Sénégal), les retards peuvent s'accumuler malgré la connaissance des procédures. Ceci rappelle encore l'importance d'identifier les difficultés potentielles

à l'avance. Il y a donc également une volonté/nécessité de développer des analyses pour pallier aux défaillances ; une meilleure analyse des différents bailleurs permettrait en effet de meilleures réalisations. Aussi, une meilleure anticipation du temps nécessaire au développement des procédures permettrait également une réalisation des programmes plus efficace. La planification doit donc tenir compte des données telles que les procédures ou certains délais incompressibles. Ceci ramène également à la question de la cohérence entre bailleurs de fonds, qui ont mis en place des procédures différentes ; cette multiplicité ajoutée au manque de préparation de certains territoires à leur remplissage, mène à de vrais problèmes d'exécution.

Une spécificité de l'aide belge est l'existence de la CTB, avec laquelle un système de cogestion est mis en place : les choses sont nécessairement faites ensemble. Ceci est particulièrement important pour responsabiliser les deux parties. Ceci nécessite un dialogue constant, ce qui facilite donc la coopération et la cohérence des actions. Le rapport avec l'ambassade est également marqué par un dialogue intense.

Relativement au rôle des ONG dans l'aide, il y a une volonté claire d'accroître la coopération avec les acteurs gouvernementaux – notamment en introduisant un réel dialogue avec elles dans la préparation des Commissions mixtes. Il y a des moments de concertation qui sont prévus dans l'année précédant la Commission mixte, permettant de déterminer les éléments importants à partir des analyses réalisées, et les réflexions menées. Il y a une réelle recherche de complémentarité. Les ONG sont également demandeuses de plus d'implication à cet égard. Cette nouvelle démarche a déjà été mise en œuvre au Niger, au Burkina Faso, en Guinée ; elle a été construite progressivement au cours de ces processus de programmation. La coopération avec le Sénégal doit débuter en janvier 2017. Concrètement, le travail sur cycles plus courts, et le désir d'engagements plus rapides, feront que les fiches d'identification seront signées au moment de la Commission mixte ; un travail sera donc réalisé en amont. Ceci fait que dès la signature du programme, la CTB pourra immédiatement lancer son action.

Enfin, relativement aux collectivités territoriales, le Ministre accorde beaucoup d'importance aux autorités locales. Ceci entre en accord avec la problématique du rôle des territorialités dans le développement des politiques publiques. Les territoires pourraient en effet être plus intégrés à la coopération. La mise en avant des localités peut être éventuellement intégrée au travail de la coopération belge, s'il s'agit d'une priorité pour le Sénégal : il y a déjà eu des cas de coopération où la décentralisation était le secteur prioritaire, par exemple.

---

## LA COOPERATION TECHNIQUE BELGE

Actuellement, les relations de la CTB avec le Sénégal sont marquées par l'évaluation préalable à la mise en place d'un nouveau PIC. La CTB vit cependant au même moment des changements importants, et rapides, en lien avec les nouvelles priorités introduites par le Ministre. La CTB est donc en cours de réforme, en réponse aux défis mondiaux qui impactent fortement son domaine d'action. Les conférences internationales récentes de Addis Abeba et New York ont en effet mis en avant différents points, et sont sources de changement dans la façon de penser le développement : la première a notamment soulevé la question de ce qui est « au-delà de l'aide » – comme par exemple celle de l'envoi par les personnes ayant émigré, de sommes d'argent à vers leur pays d'origine. La seconde a ouvert la perspective des *Millenium Development Goals* (MGDs) en pensant les objectifs, très ambitieux, de façon plus universelle et holistique, soit en allant au-delà des pays partenaires et en touchant à presque toutes les activités humaines.

Le système évolue vers un accroissement de la place de la CTB dans la définition de la stratégie, dans l'accès à des instruments différents, dans l'étendue de son mandat – elle travaille en effet pour la réalisation des *Sustainable Development Goals* (SDGs) du

gouvernement fédéral, et pas seulement pour la coopération au développement. Enfin, la CTB a une relation différente avec le ministère des affaires étrangères, avec qui l'action devrait être plus intégrée. Ces changements devraient être à l'œuvre dès 2018 (le nouveau contrat de gestion est en cours de réalisation). Tout cela aura un impact sur la manière d'interagir avec les partenaires : un contact plus en amont, une répartition des compétences plus claires entre l'administration et les autres organisations.

Au sujet des grands axes évoqués plus haut, auxquels s'ajoutent également les questions du climat, de la digitalisation, et de la sécurité, ceux-ci devront donc être intégrés aux nouveaux programmes. La CTB est donc amenée à repenser son action, à innover dans la programmation de l'aide bilatérale. C'est dans cet esprit que les Commissions mixtes vont se tenir.



Au niveau du Sénégal, il a beaucoup d'acquis dans les secteurs où la CTB est active, soit la santé – dans toutes ses modalités – et l'eau – productive ou non. Il y a une possibilité de lier les objectifs du ministre avec certains acquis existants. Dans ce qui concerne les droits, par exemple, des liens peuvent être faits. Il y a un plaidoyer de la CTB pour construire sur ces acquis, ne pas partir de rien. Elle reste cependant l'exécutant de la politique avant tout, et même si elle sera dotée de compétences stratégiques, il est difficile de dire à ce stade comment ses propositions seront reçues au niveau de l'Ambassade. La question sera alors de réussir à maintenir la cohérence. Les nouvelles orientations devront également être intégrées de façon compréhensive, eu égard à la culture de la coopération au développement.

La CTB a une capacité accrue de mobiliser des acteurs spécialisés des différents services publics belge (cela a été fait pour l'eau ou la santé par exemple). De tels partenariats seraient peut-être à envisager avec les administrations sénégalaises. De la même manière, des outils comme les subsides pourraient être pensés en partenariat avec des acteurs sénégalais, selon des nouvelles modalités. La coopération passerait ainsi vers une forme d'exécution nationale moins complexe à gérer. Les modalités, outils, partenaires de l'aide sont donc également susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'aide.

A cet égard, l'appréciation de l'aide par l'administration sénégalaise est importante également dans ce processus évolutif : se pose la question de la valeur ajoutée de la coopération belge, et de la CTB. Du point de vue sénégalais, le fonctionnement des programmes d'aide au niveau notamment de l'ordonnancement en cogestion avec la CTB est essentiel, en ce que cette-

dernière pousse les acteurs au dialogue constant. L'échec, comme la réussite, sont des *outcomes* communs de l'action. Pour ce qui est des changements introduits par le Ministre, ceux-ci vont être discutés au sein de l'administration sénégalaise, quant à leur calibrage vis-à-vis des objectifs du plan « Sénégal émergent ». Les intérêts du pays doivent en effet être remplis dans la mise en œuvre de ces grandes priorités voulues par le Belgique. Relativement à l'idée de la « page blanche », il semble en effet important de maintenir les acquis de l'expérience, bien qu'une flexibilité soit possible. Malgré certains problèmes d'exécution de la coopération, celle-ci reste satisfaisante globalement.

Plus largement que les projets, la CTB met en place des programmes de renforcement des capacités, au moins d'agents de l'Etat, mais également d'experts extérieurs. Ceci vient en complément des projets. L'administration sénégalaise est demandeuse d'experts, aussi à court terme ; l'offre de la CTB en question peut donc aussi répondre à ses besoins plus spécifiques ou imprévus. Il semble cependant y avoir un manque de connaissance de cet outil, qui serait cependant utile, également au sein du secteur ONG, pour pallier à certains besoins.

Côté sénégalais, les élections de 2012 n'ont pas amené de grands changements au niveau de la politique d'aide. Cependant un plan a été mis en place en 2014, et c'est à partir de là que les discussions en matière de coopération sont faites. A côté de cela, la dynamique est au Sénégal, comme abordé plus haut, à la décentralisation. Il n'y a d'ailleurs pas dans le pays les doutes qui peuvent par exemple exister en Belgique aujourd'hui. La décentralisation n'est cependant pas vue comme une finalité en soi. L'Acte 3 a pour but de poser un cadre, sur lequel les plans de développement peuvent reposer. Ce ne sont donc pas les projets de décentralisation qui sont à soutenir en soi, mais bien des dynamiques. A côté de cela, c'est aussi la question de la création d'une réelle administration publique des territoires qui se pose. C'est également dans ce cadre que le renforcement des compétences et capacités, tel qu'évoqué plus haut, peut trouver sa place. L'idée de fond serait de créer un cercle vertueux compétences-capacités, et par là d'améliorer la gouvernance. Le rôle davantage stratégique que devrait jouer à l'avenir la CTB devrait permettre à ces éléments d'être intégrés. La volonté de synergies entre acteurs devrait être mise au centre de la préparation de la prochaine Commission mixte.

---

## BIO

BIO considère que le secteur privé peut apporter des solutions aux défis du développement, en générant des emplois, de la richesse, des impôts, aux Etats. Pour cela, un cadre qui permet aux entreprises de fonctionner (infrastructures, soutiens au secteur, etc.) est nécessaire. Son développement est de la compétence du secteur public. Ce cadre doit permettre à des investissements d'être proposés, notamment par BIO. Cette-dernière investit à très long terme, de façon complémentaire aux banques, avec des financements de minimum cinq ans, qui peuvent aller jusqu'à 25 ans. Les deux tiers de ces financements sont des prêts, et un tiers est en actions (*equity*). A côté de l'investissement direct, vers les entreprises, BIO investit dans des institutions financières, et également dans le financement d'infrastructures. La mission de BIO

est donc de développer un secteur privé sain, pour participer à l'accomplissement des SDGs, et ce surtout moyennant un apport sur le plan économique, en créant des emplois, tout en portant une attention particulière aux énergies renouvelables.

L'aide offerte par BIO n'est aucunement liée, et elle n'a aucune obligation de soutenir des entreprises belges. Il arrive cependant que ce soit le cas. Dans le choix des entreprises aidées, BIO se fonde avant tout sur les perspectives commerciales qui sont les leurs. Il ne suffit donc pas d'avoir un projet entrepreneurial pour obtenir l'aide : il faut également qu'il existe une perspective de durabilité, ce pourquoi le plan d'affaires, de marketing, et financier de l'entreprise doit être au point. De plus, pour



éviter de faire de la concurrence aux banques, BIO offre ses investissements aux prix du marché ; elle va intervenir justement dans les cas où les banques n'osent pas investir en raison de risques évalués comme trop importants.

Les critères d'aide de BIO sont donc (1) la durabilité, (2) la complémentarité par rapport au secteur bancaire existant et (3) le potentiel catalyseur de l'activité économique. Il faut que le projet entrepreneurial permette de créer des externalités positives, inspirant d'autres projets. En termes d'impact, les projets soutenus permettent donc à la fois d'augmenter le nombre d'emplois existants au court terme, ainsi que de produire de la richesse. Cela permet aussi à BIO de récupérer son investissement afin de pouvoir le réinvestir dans de nouveaux projets. Au plus long terme, les apports pour le pays sont également étudiés en amont de l'investissement : l'utilisation par l'Etat des revenus d'impôts générés, notamment.

En pratique, deux types d'organisations sont aidées : des grosse entreprises (le financement minimal de l'investissement est de un million d'euros) et des institutions financières (banques, institutions de micro-finance), sociétés de *leasing* et fonds. Il s'agit alors d'investissement indirect, qui peut également toucher les plus petites entreprises. A côté de cela, un grand secteur d'action de BIO est le développement d'infrastructures. L'impact du développement de routes, de réseaux électriques, de télécommunications, peut en effet être plus grand que celui d'entreprises spécifiques. Différents projets existent dans ce sens, notamment dans les domaines télécom et des énergies renouvelables.

BIO n'aide donc pas directement les Etats (la loi belge l'empêche). L'appui direct aux administrations centrales revient à la coopération bilatérale et à la CTB. Cependant, notamment dans les projets de développement d'infrastructures, elle peut être amenée à investir dans des

partenariats public-privé, dans certains cas. Pour ce qui est des sociétés publiques, l'aide ne peut pas non plus être attribuée, en ce qu'il existe un contrôle de l'Etat sur leur action. L'aide de BIO est donc limitée aux initiatives entièrement ou largement privées.

Ce en quoi la coopération entre BIO et l'administration sénégalaise est cependant importante est que le pays constitue le cadre dans lequel les activités économiques se déroulent. Les titres de terre, les impôts, sont autant d'éléments déterminants au moment d'effectuer des investissements. Les entreprises doivent également être au courant de leurs obligations pour le bon fonctionnement de ce système. Ce besoin de documents et autres garanties administratives est tout aussi important pour les initiatives publiques. En l'absence de procédures claires et appliquées partout, il est cependant important d'avoir une bonne connaissance de la gestion locale des terres, en termes de tradition locales, pour les promoteurs également. Il existe déjà au Sénégal un guichet unique pour l'information des personnes relativement aux impôts, aux exonérations, etc. Le problème reste que les entreprises ne veulent pas forcément se formaliser, parfois pour échapper à l'impôt. Le problème n'est pas seulement une question de calcul, ou de procédure, mais de résultat de celui-ci, qui ne se traduit pas toujours en une fourniture de services publics adéquats.



L'impôt et la formalisation de l'entreprise sont cependant importants en termes de prévisibilité, qui est essentielle lorsqu'un investissement est pensé à quinze ou vingt ans. De plus, pour BIO, évaluer l'impôt généré au Sénégal par les investissements faits est important du point de vue de ses relations vis-à-vis de l'Etat belge : il lui est en effet demandé de rendre des comptes relativement à l'impact de son action. Cette dernière doit en effet notamment bénéficier au service public.

La réponse aux défis de la formalisation, en termes d'information et de l'utilisation de l'impôt pour la fourniture de biens publics, est donc très importante pour le développement de l'économie du Sénégal. Le rôle des institutions nationales est crucial dans l'appui à la formalisation, en vue des objectifs centraux de soutien à l'Etat, d'une part, et de pérennisation de l'activité entrepreneuriale, d'autre part.

## ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX : LE CAS DE SOS FAIM

Le schéma d'accompagnement chez SOS Faim est le suivant : avant tout, il y a un diagnostic conjoint des forces et faiblesse de l'organisation partenaire sur les plans humains, financier, etc. Ensuite, une recherche de solutions commune est faite, selon les moyens (limités) qui peuvent permettre de combler ces faiblesses. Ces besoins et solutions sont priorisés.

L'appui accordé par l'ONG peut être financier ou non financier : l'appui financier se base surtout sur les fonds issus de la DGD ; il y a un transfert qui est effectué vers les partenaires. Ceci permet à certaines organisations ayant peu de fonds (comme des organisations politiques) de voir certains de leurs frais de fonctionnement payés. Il y a également des investissements, dans du matériel agricole ou des infrastructures qui sont faits, mais jamais à cent pourcent. Le principe est en effet le *cofinancement*, via la participation des organisations elles-mêmes, mais aussi d'organisations de micro-finance. Le soutien peut aussi être non financier, qui est alors organisé par les chargés de partenariats. Il s'agit en grande partie de mise en relation avec d'autres ONG, bureaux d'études, organisations financières, de visites de terrain, de formations, mais également d'un relais en termes d'information et de communication. Ces appuis touchent à la fois à la stratégie de l'organisation, mais aussi sa gestion, sa gouvernance, ainsi qu'aux aspects plus techniques. Derrière ces appuis non-financiers, il y a donc une logique de renforcement des capacités des partenaires.

La durée des partenariats est généralement calquée sur la temporalité des programmes des bailleurs de fonds : ils étaient généralement de trois ans, mais passeront à cinq (ce qui est mieux, les partenariats de trois ans étant fréquemment reconduits). Certaines organisations travaillent avec SOS Faim depuis près de vingt ans, tandis que d'autres partenariats sont plus ponctuels.

Relativement à l'autonomisation des partenaires après le retrait de SOS Faim, des stratégies de désengagement sont mises en place, qui varient selon le type de partenariat et l'histoire du partenaire. Les syndicats (qui sont parfois soutenus pendant quinze ou vingt ans) ne peuvent en effet être aussi rapidement autonomes financièrement qu'une institution de micro-finance, pouvant être amenée à réaliser des bénéfices. C'est normalement lorsqu'une autonomie financière et opérationnelle est présente que SOS Faim se retire. L'autonomisation est le but final de l'accompagnement. Pour le cas des syndicats, il faut savoir





que même en Europe ceux-ci restent financés par l'Etat. En Afrique cependant, il n'existe pas de financements publics pour leur fonctionnement, ce qui fait que le soutien d'une organisation extérieure est souvent essentiel. Il faut aussi savoir que même si l'action de SOS Faim n'est plus nécessaire, et que l'association se retire, elle garde une relation avec l'ancien partenaire ; un appui plus ponctuel peut ainsi faire suite à un soutien de long terme.

Pour ce qui est de certains pays, dont le revenu intermédiaire est plus élevé, comme par exemple au Pérou, la stratégie de SOS Faim va devenir le désengagement. Dans les pays d'Amérique latine, ce sont maintenant beaucoup des autorités municipales qui sont soutenues ; il y a un financement de la territorialisation. Le type de projet mis en place évolue donc également en fonction des besoins du pays.

Concernant la temporalité, il faut également noter que le temps court du bailleur n'est pas le temps long du développement : ce-dernier nécessite la mise en place de stratégie de long terme, de façon à permettre l'autonomisation du partenaire. Relativement à la question de la synergie de l'action de SOS Faim avec les stratégies gouvernementales locales, ce sont les partenaires qui ont eux-mêmes des relations avec les programmes nationaux. Cette prise en compte des intérêts nationaux n'est donc pas entièrement le fait de SOS Faim.



Au sujet du choix des partenaires, il n'y a pas de voie unique : cela dépend fortement de l'histoire de SOS Faim dans le pays, du temps depuis lequel l'ONG y est présente... Il se peut que ce soit suite à une visite du chargé de partenariat dans le pays que se formalise une alliance avec une organisation. Il est également possible que ce soit l'organisation qui fasse la proposition à SOS Faim, qui y répond dans la limite de ses financements. Cependant le programme de financement avec la DGD pour 2017-2021 étant déjà soumis, les

partenaires y étant identifiés, en rajouter de nouveaux est plus difficile (mais pas impossible). Il n'y a pas de travail par appel d'offre : il s'agit plutôt d'une logique de rencontres.

SOS Faim travaille au Sénégal avec sept partenaires : cinq organisations paysannes, une organisation de micro-finance et un bureau d'études (le GERAD). Une antenne de représentation va être mise en place, de façon à renforcer l'accompagnement. Le programme au Sénégal touche les trois axes de l'appui de SOS Faim : appui économique, financier et de plaidoyer.

Les organisations paysannes sont très structurées au Sénégal (comme l'est en général la société civile dans le pays) et SOS Faim appuie depuis près de trente ans cette structuration. Au niveau local, il y a un travail avec l'UJAK (riz), la FAPAL (arachide), et l'EGAP (pastoral), sur les trois axes. Ces trois organisations font partie de la FONGS, réseau au niveau national. Celui-ci regroupe 31 organisations. La FONGS est aussi un partenaire de SOS Faim ; son rôle est de renforcer ses membres. C'est une organisation importante, qui a participé à l'organisation du monde paysan au niveau de l'Afrique de l'Ouest. Cependant, elle a souffert, au moment de vouloir représenter le monde paysan au niveau national, de faiblesses : elle ne regroupait pas d'autres secteurs ruraux tels que la pêche par exemple. C'est pour cela qu'elle a créé le CNCR, dont le rôle est de coopérer au niveau national, et d'effectuer un travail de plaidoyer. A la suite de cela, la structuration des organisations paysannes s'est encore renforcée, de façon à porter les enjeux défendus au niveau supérieur (certaines questions agricoles dépassant les frontières étatiques). Le CNCR est un partenaire de SOS Faim, qui lui a apporté un soutien dans ces développements. En général, l'aide apportée à cette organisation est davantage stratégique, il s'agit plutôt d'un appui au plaidoyer, et au développement dans la durée ; il y a un désengagement pour tout ce qui est mise en place d'activités de type économique. La FONGS est un partenaire de SOS Faim depuis 1987 ; l'organisation est en effet considérée comme un acteur très important au Sénégal. Elle travaille en effet dans tous les secteurs de l'agriculture, et également avec les collectivités locales. Elle offre un accompagnement de proximité aux exploitations.

Avec le GERAD comme partenaire, il y a également une approche de développement territorial : il s'agit d'une nouvelle orientation plus géographique où sont repris les axes de travail de SOS Faim. Le GERAD permet en effet d'avoir un appui pour la mise en place d'un programme de développement local. Il a un rôle d'analyse qui permet cette approche territoriale, permettant de faire travailler ensemble les acteurs de différentes filières, avec les autorités locales. Un exemple de cela a été la région de Fatick, qui a été un objet d'étude du GERAD<sup>10</sup>.

## COMPTE-RENDU DES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

De nombreux éléments peuvent être retirés de la visite d'étude dont les apports principaux ont été relatés dans ce rapport. Cette partie vise à en rappeler brièvement les plus saillants.

1. Le travail de redéfinition de la politique de développement Belgique-Sénégal débutera en janvier 2017. Des analyses sont en cours pour évaluer la programmation précédente et ses impacts. L'identification des faiblesses permettra au nouveau PIC d'être plus calibré aux besoins. L'évolution de la coopération belge vers un système en cycles plus courts, avec un lancement de l'exécution dans la première année du programme,

---

<sup>10</sup> Davantage d'informations au sujet de l'action de SOS Faim au Sénégal, de la micro-finance et de la question de la territorialité peuvent être trouvées dans les documents de présentation en annexe (annexes 4, 5 et 6).

devrait permettre de meilleures réalisations (un objectif de réalisation d'au moins cinquante pourcents des cibles a été établi par la DGD).

2. Les grandes priorités énoncées par le Ministre de la Coopération belge, soit une « croissance inclusive et durable », les droits humains, les enjeux climatiques, de genre et de sécurité, peuvent au moins en partie se retrouver dans le plan « Sénégal émergent ». Une lecture de ce-dernier à la lumière de ces données permettra aux Commissions mixtes de donner de meilleurs résultats, et au PIC à venir d'être calibré en fonction des réels besoins du Sénégal.
3. Il y a dans le chef de la DGD et de la CTB, une ouverture au travail sur les questions de territorialisation des politiques publiques, qui peuvent entrer en cohérence avec les objectifs de l'Acte 3. Ces questions peuvent être étudiées dans le cadre de la Commission mixte à venir.
4. Plusieurs propositions sont apparues quant à l'investissement de plus nombreux acteurs dans la prise de décisions : la CTB serait donc incluse dans les réflexions plus stratégiques de la coopération, tandis que les ONG seraient également consultées sur diverses questions. Une volonté de synergies pour les Commissions mixtes est exprimée. La CTB met spécifiquement en avant l'importance d'acteurs comme le GERAD dans la construction de nouvelles approches. Le rôle des ONG pourrait également être davantage intégré dans ces évolutions.
5. La BIO appelle à davantage d'appui aux entreprises dans la formalisation de leurs activités, afin que l'appui à l'investissement puisse se faire dans les meilleures conditions de prévisibilité. Ceci doit davantage permettre aux entreprises de se pérenniser, et à l'Etat de récolter les impôts nécessaires à l'exécution de sa politique.



## ILLUSTRATIONS

1. Photo de couverture : SOS Faim – <https://www.sosfaim.be/en/nos-actions/en-afrique/senegal/>
2. Grand-Place de Bruxelles (p. 4) – Wikimedia Commons : [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Grand-Place\\_de\\_Bruxelles\\_c%C3%B4t%C3%A9\\_NO.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Grand-Place_de_Bruxelles_c%C3%B4t%C3%A9_NO.JPG)
3. Carte de la Belgique (p.8) : Communautés et régions – RTBF : [https://www.rtf.be/info/insolites/detail\\_quand-les-canadiens-se-moquent-gentiment-de-la-belgique?id=9440655](https://www.rtf.be/info/insolites/detail_quand-les-canadiens-se-moquent-gentiment-de-la-belgique?id=9440655)
4. Carte de la Belgique (p.9) : Communes – Wikipédia : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Commune\\_\(Belgique\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Commune_(Belgique))
5. Autres photos : Pauline Claessens