

La fabrique du compromis : le partenariat Allemagne–Sénégal entre négociation permanente et recherche du “win-win”

Auteurs :

Dr Selly BA, Sociologue, Consultante

Dr Sokhna Rosalie NDIAYE, Maître de conférence Assimilée, Université Rose Dieng France-Sénégal

Contributeurs :

Mme Sokhna Diarra SARR, Assistante de recherche

Mme Ndeye Aïssatou GAYE, Assistante de recherche

M. Abdou Kane DIENG, Assistant de recherche

Introduction

La coopération bilatérale entre l'Allemagne et le Sénégal remonte à près de 60 ans, débutant officiellement autour de 1960, avec une intensification récente, notamment depuis 2019 avec le partenariat [Compact with Africa](#). Ce partenariat s'articule autour de quatre (4) axes stratégiques principaux : — une économie compétitive ; — un capital humain de qualité et l'équité sociale ; — l'aménagement et le développement durables — la bonne gouvernance et l'engagement africain.

Cette coopération technique et financière, très dynamique, s'est matérialisée par un volume total de financement, sous forme de dons¹, de plus de 1,282 milliard d'euros, soit plus de 841 milliards de FCFA². Elle s'appuie sur des acteurs comme la GIZ, la KfW, ainsi que diverses fondations politiques et culturelles, œuvrant en faveur d'un développement inclusif et durable, en phase avec la Vision Sénégal 2050³. Ce dynamisme et cette discrétion⁴ dans la mise en œuvre de la coopération sont appréciés par les partenaires locaux⁵.

1 Les financements allemands même lorsqu'ils se présentent sous forme de dons (subventions), sont assortis de conditionnalités, comme par exemple le respect des normes sociales, environnementales, l'égalité de genre, la transparence, etc.

2 <https://www.topnews.sn/financement-lallemagne-a-injecte-au-senegal-pres-de-841-milliards-de-fcfa-depuis-1960/>

3 La Vision Sénégal 2050 incarne l'ambition stratégique du pays de bâtir une nation résiliente, inclusive et pleinement souveraine, en harmonie avec ses valeurs, ses ressources et les aspirations de son peuple. Elle s'inscrit dans une dynamique de transformation profonde, portée par une gouvernance fondée sur la transparence, l'efficacité et la justice sociale.

4 Son approche discrète repose sur des financements sous forme de dons et un partenariat basé sur la confiance, minimisant l'affichage politique au profit des résultats du terrain.

5 Les acteurs locaux sont entendus comme regroupant l'État, les collectivités, la société civile et le secteur privé.

Cette note politique vise à retracer l'évolution des relations de coopération bilatérale entre l'Allemagne et le Sénégal, à cerner le « win-win » à la fois comme narratif politique et comme objet de négociation, et à analyser la manière dont cette coopération se construit dans une logique de compromis permanent autour de la transition énergétique.

La coopération Allemagne–Sénégal

Le Sénégal se distingue comme un pays pivot pour la coopération allemande, en raison de sa stabilité historique et de son attractivité stratégique.

Les débuts d'une coopération bilatérale (1960-1980)

Peu après l'indépendance, le Sénégal établit des relations diplomatiques formelles avec la République fédérale d'Allemagne. Durant cette période, la coopération est surtout d'ordre culturel, diplomatique et institutionnel. Elle porte notamment sur :

- la formation de cadres administratifs et techniques ;
- l'appui au secteur éducatif ;
- les premiers investissements d'infrastructures modestes ;
- la mise en place des bases juridiques de la coopération économique (accords bilatéraux des années 1960).

Cette période est marquée par un soutien au renforcement des jeunes institutions sénégalaises. La présence allemande reste cependant limitée, en comparaison avec celle de partenaires tels que la France ou les institutions multilatérales.

L'ère de la structuration technico-financière (1980-2010)

Les années 1980-1990 voient l'émergence d'une coopération technique plus approfondie, mobilisant notamment la GTZ (devenue par la suite la GIZ) et la KfW. Les programmes se diversifient vers :

- l'eau et l'assainissement ;
- la santé ;
- le développement rural ;
- les infrastructures de base ;
- la gouvernance locale.

L'appui allemand s'inscrit alors dans les logiques d'ajustement structurel et de décentralisation, renforçant les capacités des institutions locales et des collectivités territoriales. À partir des années 2000, l'Allemagne renforce particulièrement trois domaines : la formation professionnelle, le développement rural, puis l'énergie et l'efficacité énergétique, amorçant un basculement majeur vers les enjeux climatiques.

Un tournant stratégique : l'engagement allemand renforcé (2015-2025)

À partir de 2015, l'Allemagne repositionne sa politique africaine autour de trois axes :

- la transition énergétique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, électrification rurale) ;
- l'employabilité des jeunes et la formation professionnelle ;

- la transformation agricole durable.

Deux instruments structurants vont accélérer cette orientation :

1. *Le Compact with Africa (CwA)* lancé en 2017 lors de la présidence allemande du G20, auquel le Sénégal adhère.
2. *Le Partenariat pour une transition énergétique juste (JETP)* signé en 2023 entre le Sénégal et plusieurs partenaires, dans lequel l'Allemagne joue un rôle central.

Ces deux cadres ancrent le Sénégal dans une dynamique de réformes appuyées par l'expertise allemande, des financements concessionnels et une coopération multi-acteurs.

Le « win-win » comme narratif politique, mais aussi comme objet de négociation.

Le modèle « win-win » est présenté comme une réponse aux critiques liées aux rapports inégaux. Cette approche vise à replacer les interactions sur un pied d'égalité, en particulier dans les partenariats économiques. Le « win-win » sert de stratégie discursive et opérationnelle pour contrer les accusations de paternalisme. Les nouveaux discours politiques africains⁶ exigent des rapports plus équilibrés, fondés sur le principe d'égalité. Cette dynamique postcoloniale critique les anciennes hiérarchies dans la coopération.

Dans le cadre de la coopération bilatérale, le « win-win » s'articule notamment autour du transfert de compétences, des enjeux de la migration et de marché du travail. En effet, la migration qualifiée reste un levier gagnant-gagnant à condition d'être bien encadrée. Par ailleurs, l'un des principaux apports de la coopération allemande réside dans le renforcement des capacités techniques et institutionnelles du Sénégal. Depuis les années 1990, et plus intensément depuis 2015, la GIZ et le BMZ ont contribué à la formation de cadres nationaux dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et de la gouvernance locale.

Le positionnement allemand repose sur une combinaison d'intérêts géostratégiques, économiques, politiques et diplomatiques. L'autonomie locale est conçue comme un principe de sélection et de responsabilisation. L'autonomisation n'est pas seulement déclarée : elle est intégrée dans la méthode de travail de la coopération bilatérale.

L'approche de la coopération repose sur le respect des valeurs locales, le dialogue interculturel et l'idée d'un partenariat non imposé. Elle se veut attentive aux perceptions locales, notamment dans la communication et la visibilité :

- une coopération perçue comme amicale et fondée sur des valeurs communes ;
- une volonté de l'Allemagne d'apprendre du Sénégal ;
- la mise en avant de la consultation et de la coconstruction.

La coopération allemande apparaît profondément ancrée dans les institutions sénégalaises et structurée autour de partenariats institutionnels diversifiés. Cette particularité renforce la coordination intersectorielle, mais accroît également la complexité du pilotage.

⁶ Les nouveaux discours politiques africains portent sur la souveraineté décisionnelle, la diversification de partenariat et la rupture avec les hiérarchies postcoloniales.

Les activités sont élaborées avec les partenaires, en associant les acteurs institutionnels et ceux de la société civile. L'approche partenariale revendique une absence d'imposition externe et un processus bâti sur le consensus, tant au niveau institutionnel que technique. Le recours aux consultants sénégalais est considéré comme un élément clé de pertinence. La coopération répond aux besoins locaux en mobilisant l'expertise nationale, ce qui renforce sa légitimité et améliore son adaptation. La pertinence repose sur l'ancrage local et la valorisation des compétences nationales. La coopération s'appuie clairement sur les ressources humaines locales pour renforcer l'appropriation.

Il convient de souligner l'importance de l'alignement sectoriel, qui dépend de la capacité du pays à exprimer clairement ses priorités. L'harmonisation nationale est jugée nécessaire pour réduire la cacophonie. *Le Sénégal influence la coopération lorsqu'il définit clairement ses priorités.* Les axes de collaboration sont fixés à travers les négociations intergouvernementales.

Toutefois, certaines priorités externes continuent d'influencer la feuille de route de la coopération. Il arrive que les priorités ne soient pas réciproques, notamment en ce qui concerne les enjeux climatiques, impulsés par les partenaires européens. L'approche allemande est décrite comme, relativement égalitaire, mais pas toujours cohérente avec les pratiques :

- les orientations ne sont pas toujours coconstruites, en raison de directives allemandes ;
- un protocole des négociations principalement préparé à Berlin ;
- une asymétrie reconnue comme procédurale, appelant à davantage de transparence dans les protocoles ;
- un climat est un agenda importé pouvant refléter des priorités implicites (climat) ;
- la présence de paternalisme, bien qu'en diminution ;
- une asymétrie institutionnelle.

Ces éléments montrent que, malgré le discours partenarial, certaines asymétries persistent : accès limité de nationaux à certains postes (notamment dans les directions des fondations politiques), le rôle du représentant résident exclusivement allemand, ou encore les barrières linguistiques. Cependant, au regard de ces manquements notés, l'on note une reconnaissance des asymétries et une volonté d'aller vers plus d'équité dans le partenariat.

Le compromis comme mode de gouvernance du partenariat

« Lors des négociations, l'État du Sénégal dit ce qu'il veut. L'Allemagne finance selon ces priorités. »

Le système allemand de coopération affiche la volonté de négocier sur un même niveau avec ses partenaires. La négociation est mise en avant comme un élément clé du partenariat, même s'il y a toujours un écart entre le bailleur et le bénéficiaire. Des mécanismes de consultation existent, ainsi qu'un espace de cocréation. Toutefois, le protocole des négociations est préparé par l'Allemagne. « Parfois, la solution préférée par le ministère partenaire est différente de la nôtre... alors on négocie. »

Les décisions et solutions sont souvent négociées entre la coopération allemande et les partenaires locaux. La logique de partenariat est centrale, et la coconstruction constitue un pilier du dispositif. Elle s'inscrit dans l'ensemble du cycle de projet : négociation, diagnostic, mise en œuvre et communication, où le partenaire est mis en avant. Les objectifs de coopération sont élaborés conjointement, les modèles sont coconstruits, puis capitalisés et transférés. Les besoins et les défis sont définis en commun, soit avec les autorités publiques, soit directement avec les populations.

La co-exécution sur le terrain et le recours à des normes locales dans la gestion des conflits, témoignent d'un ancrage réel de la coopération. Le recours systématique à l'expertise locale⁷. Celle-ci n'est pas seulement mobilisée : elle est construite, valorisée et institutionnalisée. Les projets s'appuient sur des points focaux⁸, des relais communautaires et l'implication d'étudiants, qui deviennent par la suite des professionnels qualifiés. Les activités de sensibilisation menées au niveau villageois renforcent cette dynamique.

Ce qui montre que les accords sont généralement équilibrés, mais la coconstruction peut être interrompue dans certaines phases, notamment lors de la finalisation des documents.

Les asymétries institutionnelles constituent un obstacle concret à la participation réelle des partenaires locaux. Les orientations ne sont pas toujours coconstruites... parfois ce sont des directives du gouvernement fédéral. « *Oui, il existe une asymétrie, mais elle vient de la procédure et du respect du protocole.* »

Des asymétries entre la coopération allemande et ses partenaires locaux restent visibles, notamment à travers les ressources financières et le pouvoir décisionnel. Certaines motivations des bailleurs sont perçues comme ambiguës, entre logique de coopération internationale et intérêts géopolitiques.

La structure institutionnelle de la coopération est complexe, très centralisée, et fortement dépendante de règles administratives allemandes. Le Sénégal joue un rôle déterminant dans les demandes, mais la mise en œuvre reste conditionnée par les procédures de la coopération allemande.

La transition énergétique comme terrain central de négociation

La transition énergétique est devenue, depuis 2015, le pilier central de la coopération. L'Allemagne accompagne le Sénégal dans :

- **La planification énergétique**

La GIZ fournit un appui technique pour l'élaboration des politiques énergétiques, l'intégration des énergies renouvelables dans le mix énergétique, le développement de l'efficacité énergétique et la formation des cadres du ministère du Pétrole et des Énergies.

- **Le financement d'infrastructures énergétiques (KfW)**

La KfW soutient la construction et la modernisation de centrales solaires, les réseaux électriques, les mini-grids ruraux, les projets d'interconnexion et la sécurisation du réseau. Deux conventions avec la KfW sur l'intégration des énergies renouvelables et la facilité en faveur des PME ont été financées à hauteur de 28 milliards de FCFA (environ **43 millions d'euros**).

- **Le JETP (Just Energies Transition Partnership) — 2023**

Signé en juin 2023, le JETP fait du Sénégal un pays pilote en Afrique de l'Ouest. C'est dans cette logique que l'Allemagne

- cofinance la transition vers un mix énergétique bas carbone ;
- soutient la sortie progressive des solutions fossiles ;
- finance des projets « à démarrage rapide » (fast-track projects) ;

7 L'expertise locale recouvre à la fois le savoir académique et les pratiques communautaires.

8 Les points focaux (représentants de l'État) ont un rôle opérationnel.

- accompagne les réformes institutionnelles.

En 2023, dans la continuité du JETP, via un accord bilatéral, un appui budgétaire (climat, affaires publiques, santé/pharmacie) a été octroyé pour un montant de 118 millions d'euros, dont 68 millions d'euros dédiés à la résilience face aux crises/climat et 50 millions au soutien du secteur pharmaceutique et vaccinal.

La « transition juste⁹ » est considérée comme essentielle. Le partenariat gazier Sénégal–Allemagne est perçu comme aligné sur les intérêts nationaux sénégalais, malgré la priorité allemande accordée aux énergies vertes. L'alignement semble réel dans plusieurs domaines, comme l'énergie, mais dépend fortement des négociations intergouvernementales. Les priorités locales sont reconnues, mais parfois instrumentalisées.

- ✓ Transition énergétique : Allemagne ne finance pas les projets fossiles, sans pour autant s'y opposer.
- ✓ Le marché de l'énergie fossile reste accessible aux entreprises allemandes.

*« Toute l'énergie fossile vendue peut être achetée par des entreprises privées allemandes. »
« Le Sénégal va exporter du gaz en Allemagne... partenariat gagnant-gagnant... malgré l'accent sur l'énergie verte. »*

La pertinence locale est un enjeu clé, notamment dans les projets énergétiques. Certains projets sont alignés aux besoins locaux (organisations de la société civile locales, pratiques communautaires), mais d'autres semblent moins adaptés aux réalités du terrain. Alors que les projets pertinents sont souvent ceux développés au niveau déconcentré ou en lien direct avec les OSC, plus proches des besoins réels.

La dépendance à l'expertise externe peut freiner le développement d'une autonomie institutionnelle complète, surtout dans la planification énergétique ou la transformation agricole.

La coopération sénégal-allemande fait face à plusieurs enjeux stratégiques et opérationnels. D'abord, il s'agit de réussir la transition énergétique dans un contexte où le Sénégal dépend encore du gaz et des sources fossiles pour sa production électrique. L'implantation de projets bas carbone, tels que ceux du JETP, doit être accompagnée d'une capacité locale renforcée pour assurer la maintenance, la gestion et l'appropriation des infrastructures.

Tensions, arbitrages et limites du partenariat

La coopération allemande rencontre certaines **limites structurelles et opérationnelles**. Premièrement, la multiplicité des acteurs (BMZ, KfW, GIZ, DEG¹⁰, secteur privé, institutions multilatérales) complexifie la coordination des interventions et peut conduire à des chevauchements ou à une dispersion des ressources. Une absence de cartographie claire¹¹ des acteurs entraîne une duplication, une concurrence et un manque d'efficacité.

9 C'est un processus de transformation vers une économie durable (zéro émission) tout en intégrant la justice sociale.

10 Filiale de la KfW se concentre sur le financement et l'accompagnement d'entreprises privées.

11 Cette cartographie doit déboucher sur une bonne coordination entre bailleurs et Etat.

« Il y a beaucoup d'acteurs... mais souvent pas de cartographie... on ne sait pas vraiment qui fait quoi. » « Duplication des projets... parfois deux OSC financées pour la même activité... cela crée de la confusion. » « Les financements internationaux vont toujours aux mêmes... les petites associations sont oubliées. »

Certains financements, bien que significatifs, restent concentrés sur des projets pilotes ou ciblés, sans garantir un impact systémique à l'échelle nationale. Ce qui pousse certains partenaires locaux à s'interroger : « *Malgré les millions d'euros déclarés... est-ce réellement investi dans les projets ou dans les expatriés ?* ». L'approche pragmatique de la coopération allemande est globalement appréciée. Certains projets montrent un impact direct (kits de démarrage, appui aux jeunes). Toutefois, des doutes persistent sur l'utilisation réelle des fonds et l'impact durable des projets. L'efficacité est perçue comme variable, avec des résultats visibles localement mais des incohérences entre les montants annoncés et la réalité de terrain.

À ce stade, il convient de préciser que les obstacles proviennent des deux parties : procédures allemandes ; complexité institutionnelle sénégalaise ; risques économiques. Du côté sénégalais, le défi principal est institutionnel et politique : changement de gouvernement et nouvelles priorités. En somme, plusieurs obstacles entravent la mise en œuvre : lourdeurs administratives allemandes, manque de coordination entre acteurs, duplication des projets, concurrence entre OSC, difficultés d'utilisation des fonds, instabilité institutionnelle, l'existence d'indicateurs imposés de l'extérieur.

Enseignements et pistes de réflexion

Entre 1960 et 2025, la coopération sénégallo-allemande s'est progressivement transformée en un partenariat stratégique structuré autour de l'énergie, de l'agriculture, du renforcement des capacités et du financement du développement. L'Allemagne s'impose comme l'un des partenaires les plus constants et les plus techniques du Sénégal, avec une approche fondée sur la qualité de l'expertise, les réformes structurelles et l'innovation. Les perspectives futures, notamment autour de la transition juste, de l'agriculture intelligente face au climat et de l'emploi des jeunes, laissent présager une intensification de ce partenariat dans les années à venir. Toutefois, pour poursuivre et renforcer un partenariat équilibré, il urge de :

- ✓ maintenir et renforcer les mécanismes de coconstruction et de former les acteurs locaux sur ces pratiques pour en faciliter l'appropriation ;
- ✓ assurer un suivi continu¹² de la coconstruction sur tout le cycle du projet ;
- ✓ renforcer la transparence des objectifs et des modalités d'intervention, afin de réduire les asymétries et favoriser une participation équitable ;
- ✓ mettre en place des mécanismes pour garantir la participation des partenaires à toutes les phases des projets ;
- ✓ développer des plans de transfert de compétences au bénéfice des partenaires locaux ;
- ✓ renforcer la mobilisation systématique de l'expertise locale dès la phase de conception des projets ;

¹² Le type de suivi attendu devra être participatif, continu et opérationnel intégrant des revues régulières, des indicateurs de performances et un dialogue permanent entre partenaires.

- ✓ capitaliser l'approche partenariale pour renforcer la légitimité et l'efficacité des projets ;
- ✓ promouvoir l'échange d'expériences multirégionales pour enrichir les perspectives des acteurs ;
- ✓ renforcer la transparence des processus de négociation ;
- ✓ s'assurer que les priorités nationales orientent réellement les projets ;
- ✓ élaborer une cartographie nationale des acteurs. « *Le Sénégal doit créer une plateforme pour harmoniser les interventions.* » ;
- ✓ simplifier les procédures administratives allemandes ;
- ✓ renforcer la coordination entre OSC et éviter les duplications.