

**Vers une convergence entre recherché et politique
économiques: l'expérience du CREA**

par

Gaye Daffé et Abdoulaye Diagne

Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (Université C. A. Diop)

Communication présentée à la conférence internationale

**« Les Institutions Africaines de Recherche Economique et les
Politiques de Développement : Défis et Opportunités »**

Dakar, 28 et 29 janvier 2005

organisée par le

Secrétariat d'appui institutionnel à la recherché économique en Afrique

(SISERA)

Dakar – janvier 2005

Résumé

Ce papier montre à travers trois exemples illustratifs, comment le CREA est passé du quasi-anonymat à un partenariat de plus en plus poussé avec les décideurs publics et privés.

Pour sa mutation, parallèlement à l'appui institutionnel dont il a bénéficié de la part du CRDI, le CREA a commencé par nouer un partenariat avec un certain nombre de directions de l'administration centrale dont la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS), l'Unité de Politique Economique (UPE devenue CEPOD) du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, ou la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) du Ministère de l'Education Nationale.

Les trois expériences à travers lesquelles les programmes et travaux de recherche menés au sein du CREA ont plus ou moins influencé les choix de décision publique sont : l'implication dans le DSRP, le rôle dans le PDEF et l'organisation des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise (JSES).

Abstract

This paper uses three examples to show how the CREA has evolved from virtual anonymity to an increasingly close partnership with public and private sector decision-makers.

Parallel to the institutional support it receives from IDRC, CREA began its process of change by establishing partnerships with a number of divisions within the central government, including the forecasting and statistics division, the economic policy unit of the ministry of finance and planning, or the educational planning and reform division of the ministry of national education.

The three experiments through which the research projects and programs conducted at CREA influenced government decisions to varying degrees are: the involvement in the PRSP, the role in the 10-year education and training program (PDEF) and the organization of science days on the Senegalese economy.

1. Introduction

La recherche économique appliquée est rendue d'autant plus vitale au Sénégal qu'après plus vingt ans d'ajustement structurel, les conditions de vie des populations ne cessent de se dégrader en dépit du regain de croissance économique observé depuis la dévaluation de 1994. Les gouvernements qui se sont succédé depuis près de dix ans semblent avoir compris que, face aux besoins sociaux diversifiés et aussi prioritaires les uns que les autres d'une part, aux ressources limitées d'autre part, un accent particulier doit être mis sur la définition de politiques et stratégies ambitieuses respectant les critères de cohérence interne, d'équité et de faisabilité politique.

Il est maintenant admis que l'insuffisance des capacités endogènes d'analyse et de gestion des politiques a beaucoup contribué au manque de succès de celles qui ont été mises en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel. On reconnaît de même que la prise de décision en matière de politique est fortement entravée par une connaissance insuffisante des structures économiques nationales, des comportements des agents économiques et des mécanismes dont l'interaction détermine l'évolution économique et sociale du pays. Une recherche contribuant à l'amélioration de l'efficacité et de l'équité dans l'allocation des ressources dans un contexte de rareté ne manquera pas de faire sentir ses effets positifs dans toutes les sphères de la vie sociale.

L'approfondissement de la connaissance de l'économie sénégalaise, qui devrait être le cadre de la coopération entre l'université, l'administration, les entreprises et la société civile, fait actuellement défaut, ce qui affecte négativement la qualité des réformes mises en œuvre. La présente communication a pour objet de montrer dans quelle mesure le CREA a contribué à répondre à ce besoin. Les questions auxquelles elle tente de répondre sont de trois ordres :

- 1) dans quelle mesure et par quels canaux les résultats des travaux de recherche développés au sein du CREA ont pu orienter certaines décisions de politique publique ?
- 2) quel type d'influence la recherche a eu sur les processus de décision politique ?
- 3) quels sont les facteurs et les conditions qui ont favorisé ou entravé l'influence de la recherche sur les choix de politique économique ?

Avant de répondre à ces questions à travers trois exemples illustratifs nous examinerons dans un premier temps le cadre institutionnel dans lequel le CREA déploie ses activités de recherche ainsi que les limites auxquelles celles-ci se heurtent.

2. Cadre institutionnel

Le décret qui a créé le CREA lui a assigné une mission de recherche économique et sociale conçue dans le but de contribuer à une meilleure compréhension des problèmes de développement et à mieux éclairer la prise de décision. Le Centre devait parallèlement offrir aux jeunes chercheurs un cadre leur permettant de forger des outils d'analyse nécessaires à la réalisation de leurs travaux de recherche personnels.

2.1. Cadre institutionnel et stratégie de développement du CREA

L'expérience tirée de plus d'une décennie d'activités laisse croire que la mission confiée au CREA n'a rien perdu de sa pertinence du point de vue du niveau actuel de développement économique et social du Sénégal. Le fait est que la recherche économique requiert des moyens et un appui technique qui dépassent les maigres ressources financières mises à la disposition du Centre par l'Université via le budget de la Faculté de Sciences Economiques et de Gestion. L'ouverture de la recherche vers les préoccupations des décideurs permet de répondre à cette double exigence de pertinence des travaux de recherche et de mobilisation de fonds supplémentaires.

Mais les travaux de recherche susceptibles de répondre aux préoccupations des décideurs font appel, pour la plupart d'entre eux, simultanément à différentes branches de l'économie, de la gestion, des techniques quantitatives, voire de la sociologie. Seule une équipe de chercheurs est en mesure de réunir ces diverses compétences. Par ailleurs, les performances des chercheurs dépendent beaucoup de leurs interactions avec les acteurs de la vie économique et sociale ainsi que des relations qu'ils nouent avec d'autres chercheurs du Nord et du Sud évoluant dans les mêmes domaines d'investigation. Pour obtenir cette ouverture sur l'extérieur, il est nécessaire de disposer d'un cadre approprié pour organiser et développer la recherche.

En 1995, après une longue période de léthargie, le CREA a élaboré une stratégie globale de développement institutionnel qui a distingué trois phases. La première, d'une durée de trois ans, a été celle du redémarrage des activités du Centre. Elle devait consister à mettre en œuvre des actions visant à prouver immédiatement l'utilité du Centre, à le doter d'une infrastructure de recherche

adéquate, à mieux faire connaître l'état de la recherche de l'institution, à développer un partenariat solide avec les décideurs publics et privés, à exécuter des programmes de recherche plus proches des préoccupations des décideurs et à renforcer les capacités scientifiques des chercheurs.

Les deux phases suivantes ont été définies comme devant permettre de consolider les acquis de la première et de faire du CREA un « centre de référence » dans la sous-région. Elles visent à agir sur les facteurs décisifs du développement durable du Centre : finalisation de la réflexion stratégique sur le développement institutionnel du Centre ; amélioration continue de ses ressources humaines ; accroissement de la capacité de mobilisation de financements extérieurs ; meilleure organisation de la recherche de manière à développer des externalités positives sur ses différentes composantes ; élaboration et mise en exécution de programmes de recherche de haut niveau.

Pour sa relance et la consolidation des acquis, le CREA a bénéficié, à deux reprises, d'un appui institutionnel de la part du SISERA/CRDI. Cet appui a d'abord constitué un soutien au renforcement des capacités individuelles des chercheurs tant en analyse économique qu'en gestion et en techniques quantitatives. Cela s'est traduit par l'organisation d'ateliers sur les outils et méthodes d'analyse quantitative, sur l'exploitation et le traitement de données d'enquête. Tout en aidant le Centre à mettre en place une politique de publication, l'appui institutionnel lui a permis de renforcer sa capacité de gestion en disposant d'un personnel d'appui technique, financier et administratif. En dépit de l'absence d'un personnel hautement qualifié chargé de la tenue des comptes, le Centre a su gérer avec intégrité les ressources mises à sa disposition.

D'un autre côté, le CREA a mis à profit cette première phase pour nouer un partenariat avec la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) et l'Unité de Politiques Economiques (l'actuelle CEPOD) du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, ainsi qu'avec la Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation (DPRE) du Ministère de l'Éducation Nationale. Des experts de ces directions et d'autres organes de l'administration économique ont été associés aux programmes de recherche du Centre. Outre un meilleur accès à l'information, cette coopération a contribué à diversifier les compétences sur lesquelles le Centre peut compter pour mener à bonne fin l'ensemble de ses activités. Les deux éditions des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise, organisées en collaboration avec l'Unité de Politiques Economiques, ont consacré cette coopération tout en donnant une plus grande visibilité à la recherche universitaire.

Le CREA a ainsi réussi son pari de "prouver immédiatement son utilité". Il s'est forgé une légitimité au plan national et même régional grâce à la mise en place de programmes de recherche répondant aux préoccupations de l'heure, à la production d'une information scientifique de qualité, à une plus grande ouverture sur l'extérieur, au renforcement des capacités scientifiques des chercheurs et à un effort de publication et de diffusion des résultats de la recherche.

Profitant de sa notoriété naissante, le CREA a entrepris de renforcer son autonomie financière en menant une série d'études qui ont notamment contribué à l'élaboration du Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation (2000-2009). De même, un certain nombre des chercheurs du Centre ont remporté, après compétition, des contrats de recherche qui ont mis des moyens à leur disposition.

2.2. Le processus de décision politique au Sénégal

Si pendant les deux premières décennies après l'indépendance, l'Etat du Sénégal a joué un rôle presque exclusif dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques, cette fonction lui a pratiquement échappé avec la mise sous ajustement de l'économie, avant d'être appelé à la partager dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté.

Les politiques de développement mises en œuvre au lendemain de l'indépendance s'inscrivaient dans un projet global de transformation sociale et économique. En ce sens, elles étaient caractérisées par une certaine cohérence entre les grandes options, les objectifs et les moyens. Le plan en était l'instrument privilégié. Il convient de noter que jusqu'à la fin des années 70, ces politiques ont été appuyées, sinon approuvées, par la Banque mondiale et les autres agences de coopération bilatérale et multilatérale.

Le modèle de développement qui sous-tendait ces politiques était fondé sur le contrôle et la valorisation des ressources naturelles, sur la modernisation de l'agriculture comme source d'approvisionnement de l'appareil industriel, sur une industrialisation de substitution aux importations et sur le contrôle public des secteurs dits stratégiques.

Les limites de ce modèle sont cependant vite apparues. La construction de l'Etat s'est traduite par le développement d'une administration pléthorique et budgétivore. La « fonctionnarisation » de l'appareil productif, conjuguée au développement d'une classe moyenne urbaine à forte propension à consommer, a provoqué l'accumulation de déséquilibres dans les finances publiques et dans les comptes extérieurs. Plutôt que d'intégrer la grande majorité de la paysannerie, la modernisation de

l'agriculture eut plutôt pour résultat de l'exclure du développement économique. Les entreprises publiques se sont révélées être des sources non seulement d'inefficacité mais d'endettement public.

La démission de Senghor et son remplacement par Abdou Diouf à la tête de l'État en 1980 marquent aussi la fin d'un mode de régulation et de gestion de l'économie. L'ampleur des déséquilibres financiers était telle qu'aux plans de développement, il a fallu substituer la gestion des déséquilibres à court terme. On assiste parallèlement à l'affaiblissement du rôle de l'Etat dans la définition des politiques économiques.

Du fait du caractère pressant des contraintes financières, le système de planification est alors relégué au second rang. Il y a bien eu une tentative de réforme du modèle de planification au milieu des années 80, mais le nouveau système est resté à l'état de simple projet jamais appliqué. La fusion des ministères de l'Economie et du Plan et le regroupement des services chargés de la planification et du suivi des programmes d'ajustement structurel mettent définitivement fin au système de planification.

Les programmes d'ajustement structurel se sont, de fait, traduits par le dessaisissement de la plupart des institutions de l'État de leur pouvoir de décision en matière de politique économique. La forte implication du FMI et de la Banque mondiale dans les choix de politique économique faisait que le contenu exact des réformes de politique n'était connu que d'un cercle restreint de hauts fonctionnaires proches du Président de la République ou du ministre de l'Economie et des Finances. Nombre des services du ministère de l'Economie et des Finances ont ainsi vu leurs fonctions se réduire à celles de la production de l'information statistique, de la recherche de financement extérieur et de suivi des politiques mises en œuvre.

Le processus d'élaboration et d'exécution des réformes engagées jusqu'au milieu des années 90 a montré que celles-ci ont fait l'objet d'une faible internalisation par les institutions chargées de leur mise en œuvre. Il a fallu attendre cette période pour voir l'Etat du Sénégal prendre l'initiative de réformes à la fois structurelles et systémiques. Le tournant décisif s'est opéré à l'occasion du « plan d'urgence » de 1993 et de la dévaluation du franc CFA. Face à la montée des revendications consécutives à ces deux événements, il était difficile de continuer d'exclure les acteurs sociaux et économiques (secteur privé, syndicats, société civile, etc.) de la définition des politiques.

Les réformes entreprises à l'occasion de l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté ont comme éléments structurants la bonne gouvernance et l'approche participative dans la définition et la mise en œuvre des réformes. Cette nouvelle démarche répond à deux enseignements majeurs tirés des programmes d'ajustement structurel. Premièrement, l'adhésion des acteurs sociaux aux politiques était devenue d'autant plus nécessaire que les programmes d'ajustement menés antérieurement ont, à tort ou à raison, été perçus comme responsables de la dégradation des conditions de vie des populations. Deuxièmement, il est apparu que l'aptitude de l'Etat à mettre en œuvre la stratégie de réduction de la pauvreté est étroitement liée à la capacité de l'administration à gérer les ressources publiques dans la transparence, l'équité et avec efficacité. C'est pourquoi, les principales réformes relatives au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ont trait à la décentralisation, au renforcement des capacités de l'administration publique, à l'allègement des procédures administratives et à la disponibilité de l'information économique et sociale. Une telle approche ne pouvait pas se faire sans une implication du milieu universitaire comme composante de la société civile.

3. Les expériences d'implication du CREA dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques

Cette section met en relief quelques expériences à travers lesquelles les programmes et travaux de recherche menés au sein du CREA ont plus ou moins influencé les décideurs publics, ont plus ou moins attiré leur attention ou ont eu des échos auprès d'eux.

3.1. Le programme MIMAP/Sénégal et l'implication du CREA dans le DSRP

L'objet de cette sous-section est de montrer comment le programme de recherche de MIMAP/Sénégal a permis au CREA de contribuer activement à l'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui a été adopté en 2001 en devenant le cadre de référence de toutes les politiques économiques et sociales.

3.1.1. Programme et objectifs de MIMAP/Sénégal

Le programme MIMAP/Sénégal a été élaboré dans le cadre du réseau international « Impacts micro-économiques des politiques macro-économiques et d'ajustement » initié par le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI). Ce réseau regroupe des chercheurs en provenance du Canada, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Le Protocole d'accord de la première phase de MIMAP/Sénégal a été signé entre le Bureau régional du CRDI à Dakar et l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar en juin 2000 au profit du CREA pour une durée de deux ans. Outre les fonds octroyés par le CRDI, le projet a bénéficié d'un important financement de la part de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

L'objectif général du programme est d'élaborer des instruments d'analyse permettant d'évaluer l'impact des politiques sur les comportements et les conditions de vie des populations pauvres. Il a pour objet de mieux comprendre le profil et les déterminants de la pauvreté et des inégalités de manière à anticiper les effets négatifs éventuels des réformes économiques à mettre en œuvre. Le projet s'inscrit dans une perspective à long terme de développement d'une capacité nationale d'analyse permettant de mieux comprendre les mécanismes et les déterminants de la pauvreté.

Outre le fait d'être une occasion d'échanges et de collaboration entre chercheurs universitaires et experts de l'administration publique, les travaux de recherche devaient contribuer à alimenter la prise de décision dans le domaine en particulier de la lutte contre la pauvreté. Pour réaliser le programme de recherche, le CREA a, en plus de ses propres chercheurs, fait appel à des économistes et statisticiens de l'administration publique (de la Direction de la Prévision et la Statistique, de l'Unité de Politique Économique et de la Direction de la Planification du ministère de l'Économie et des Finances en l'occurrence). Par la confrontation des divers points de vue et l'échange d'expériences autour d'un certain nombre de thèmes de recherche, MIMAP/Sénégal a permis le développement du dialogue politique entre l'administration et le milieu académique.

Par ailleurs, un Comité d'Orientation, composé de représentants d'institutions publiques et privées, a été chargé de conseiller les équipes de recherche dans le sens d'une meilleure prise en compte des préoccupations des décideurs. Après la réunion du Comité d'orientation de MIMAP/Sénégal, tenue en mai 2000, un Séminaire de lancement officiel a été organisé en janvier 2001. Ce Séminaire fut présidé par le Ministre de l'Économie et de Finances.

3.1.2. L'implication du CREA dans l'élaboration du DSRP

La mise en place du MIMAP/Sénégal ayant coïncidé avec le lancement du processus d'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP), les chercheurs impliqués dans ce programme de recherche ont joué un rôle important à cet égard. Les travaux de recherche se sont d'emblée inscrits dans le cadre du processus participatif d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté. C'est ce qui a fait dire qu'à ce jour, le principal impact de MIMAP/Sénégal en termes de politique économique est dû à son implication dans l'élaboration du DSRP (Tuplin, 2003).

Du fait de la présence parmi les chercheurs de MIMAP/Sénégal d'un certain nombre de ses techniciens, la Direction de la Prévision et de la Statistique, maître d'œuvre du DSRP, était au courant des travaux de recherche sur la pauvreté menés par le CREA. En conformité avec l'objectif d'internalisation et la démarche participative du processus d'élaboration du DSRP, elle a voulu mettre à contribution les compétences nécessaires disponibles au CREA. En accord avec l'ACDI et le CRDI, elle a ainsi sollicité celles-ci pour préparer un document faisant l'état des lieux de la pauvreté et pouvant servir de base de discussion entre tous les acteurs impliqués dans le processus.

Les termes de référence de l'étude demandée au CREA insistaient sur la nécessité de « mieux cerner les contours du phénomène de la pauvreté, mesurer son ampleur, connaître sa distribution et ses caractéristiques au Sénégal, identifier ses déterminants et ses manifestations, évaluer l'impact des politiques qui ont été jusqu'ici mises en œuvre. » Trois principales questions devaient être examinées par la dizaine de chercheurs du CREA engagés dans la définition des formes de pauvreté auxquelles le Sénégal est confronté, l'identification des zones et des groupes sociaux les plus affectés par celles-ci et l'analyse des déterminants de la pauvreté au Sénégal.

Le CREA a en outre été désigné comme membre du Comité chargé de la supervision technique de l'élaboration du DSRP. Les autres membres étaient, outre le ministère de l'Économie et des Finances, ceux de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture et des Mines. À partir des travaux effectués par les chercheurs du CREA, le Comité technique a préparé un document synthétique

intitulé « Diagnostic de la pauvreté » qui a servi de base de discussion au cours du séminaire de lancement du DSRP.

En plus de diriger l'un des cinq groupes thématiques mis en place à l'issue du séminaire de lancement, l'implication du CREA s'est faite à travers la contribution de ses chercheurs aux travaux de ces groupes. Cette participation des chercheurs a surtout servi à mieux clarifier certains concepts et à explorer des questions généralement peu abordées dans la définition des politiques économiques comme les inégalités, la dimension genre ou les liens entre l'accès aux services sociaux de base, la productivité et la croissance économique.

Les discussions entre participants des groupes thématiques ont permis de faire de la stratégie de réduction de la pauvreté une approche largement partagée. Parmi les nombreux points de consensus que ces échanges ont permis d'établir, on peut citer l'idée selon laquelle «la croissance est nécessaire mais n'est pas suffisante pour la réduction de la pauvreté ». Pour réduire la pauvreté, il faut une croissance portée par les secteurs où interviennent les pauvres.

Pour les chercheurs du CREA, l'acquis fondamental est que le processus d'élaboration du DSRP a permis une utilisation active des résultats de leurs travaux de recherche, l'essentiel des recommandations du Document ayant été tiré de ces travaux. Cette influence a démontré que l'élaboration des politiques économiques peut parfaitement se passer de l'expertise étrangère au bénéfice des capacités locales, ce qui permet de faciliter l'appropriation et la mise en œuvre des stratégies.

Fort des acquis de la première phase, le CREA a engagé la deuxième phase de MIMAP/Sénégal en associant davantage de chercheurs et d'organes de décision publics (la DPS, le Cellule nationale de lutte contre la pauvreté, le Ministère du Développement social, le Ministère de l'Agriculture) à l'élaboration du nouveau programme de recherche. Organisé en août 2003, le séminaire tenu à cet effet a permis d'identifier de nouveaux axes de recherche centrés sur l'analyse d'impact des programmes de lutte contre la pauvreté. Il s'agit, plus généralement, de jeter les bases d'une connaissance plus précise des conditions de mise en œuvre du DSRP de manière à s'assurer à la fois de son impact et de la pertinence des indicateurs choisis pour le ciblage des pauvres.

3.2. Rôle du CREA dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique éducative

L'année 1997 a marqué le début d'un partenariat exemplaire entre le Ministère de l'Education Nationale et le CREA. Ce partenariat a fini par faire du Centre le « consultant institutionnel » pour l'élaboration et la mise en œuvre du Plan Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF).

3.2.1. L'implication du CREA dans le PDEF

C'est à l'occasion de la préparation du Programme d'amélioration de l'enseignement supérieur (PAES) et de la revue des dépenses publiques dans l'éducation que le CREA est entré en partenariat avec le ministère de l'Education nationale. Les analyses proposées par les chercheurs du CREA engagés dans ces deux exercices ont radicalement changé la perspective dans laquelle les questions d'éducation étaient abordées par les acteurs du système éducatif. En effet, alors que jusque-là les décideurs publics ne prêtaient que peu d'attention au coût de l'éducation, ces études vont au contraire montrer que, dans ce domaine comme dans les autres, se pose le problème de l'allocation de ressources rares entre des besoins illimités.

C'est donc tout naturellement que le CREA a été ensuite sollicité pour appuyer le Gouvernement dans la préparation du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), au cours de laquelle une série d'études lui seront confiées. L'exécution de ces études et la présence des chercheurs du CREA à toutes les phases de la conception du PDEF ont amené le ministère de l'Education nationale à proposer au Centre de l'appuyer dans la mise en œuvre de la phase I du programme. Le tableau 1 présente les travaux qui ont été menés par le CREA depuis 1996. Au total, entre 1996 et 2004, une vingtaine d'études ont ainsi été réalisées par le CREA pour le compte du ministère de l'Education nationale¹.

Parmi les travaux effectués dans la période 2000-2003, il faut insister sur la production, chaque année, du « Rapport économique et financier du PDEF » dont le but est d'avoir l'appréciation d'une institution neutre sur les performances du système éducatif. En effet, dès le début de la mise en œuvre du PDEF, est apparu le besoin d'avoir un regard extérieur et indépendant de l'administration,

¹ Avec l'appui de SISERA et du CRDI, le CREA a élaboré une dizaine de « policy papers » tirés de ces études. Ces « policy papers » sont actuellement en cours d'impression en vue de leur publication.

des partenaires techniques et financiers, des syndicats et autres acteurs du système éducatif. Le CREA est apparu comme l'institution la mieux placée pour jouer ce rôle. Ce rapport s'est imposé au fil des années comme un document de base pour la revue annuelle du PDEF qui réunit tous les acteurs du système éducatif.

Le rôle joué par le CREA dans la préparation et la mise en œuvre de la phase I du PDEF a été couronné par le rapport produit en 2004 et intitulé « Analyse du secteur de l'éducation ». Ce rapport est un document de synthèse d'une série d'études demandées par le ministère de l'Education nationale en vue d'approfondir différentes questions devant figurer en bonne place dans la phase II du PDEF². Le CREA fut chargé d'en assurer la supervision scientifique et le pilotage administratif. Les conclusions du rapport, qui ont été discutées par l'ensemble des acteurs du système éducatif lors d'un séminaire national, ont ainsi constitué la base d'élaboration de la phase II du PDEF.

Un autre type d'interventions que le CREA a eu dans le secteur éducatif est la formation des agents du ministère de l'Education nationale à la budgétisation par objectifs, à la nouvelle nomenclature budgétaire du Ministère développée par le CREA, ainsi qu'au suivi financier du PDEF (tableau 2). De même, le CREA a été sollicité par la cellule « Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) » du secteur de l'éducation de la République de Guinée pour un renforcement des capacités de ses agents sur les méthodes modernes de gestion des ressources publiques. Le programme de formation s'est essentiellement inspiré de l'expérience capitalisée par le CREA en matière de budgétisation par objectifs³.

3.2.2. Les leçons de l'expérience de l'implication du CREA dans le PDEF

Plusieurs enseignements peuvent être tirés du long partenariat du CREA avec le ministère de l'Education nationale. On note tout d'abord que les chercheurs du CREA ont en définitive pris le relais de l'expertise étrangère (française notamment) pour toutes les analyses économiques et financières portant sur le secteur de l'éducation. Le CREA est désormais impliqué non seulement dans l'élaboration des politiques à travers des analyses qui constituent l'ossature des stratégies éducatives, mais aussi dans la rédaction des documents de politique et dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PDEF. Cette implication s'exprime ainsi à toutes les étapes et à tous les niveaux du processus d'élaboration et de suivi des politiques éducatives.

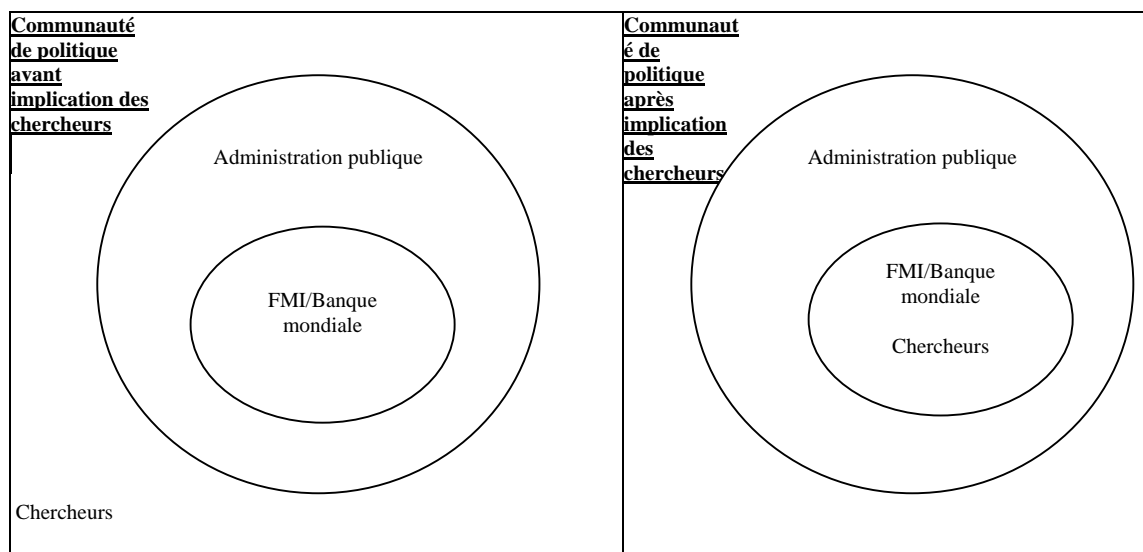
On peut, à ce propos, utiliser le concept de « communauté de politique » (Tuplin, 2003) pour comprendre la nature des liens qui se nouent entre les différents acteurs ou groupes d'acteurs qui exercent une influence sur le processus de décision. Avant le PDEF, les chercheurs nationaux étaient presque totalement exclus des cercles où s'élaborent les politiques éducatives. Les analyses relatives au secteur de l'éducation étaient le fait de consultants étrangers recrutés directement par les bailleurs de fonds (la coopération française, la Banque mondiale, l'UNESCO, etc.). Comme l'illustre le graphique 1, l'implication du CREA dans la mise en œuvre du PDEF a introduit un changement fondamental dans la « communauté de politique ». Ce changement fait que ce sont désormais les résultats des travaux des chercheurs locaux qui fondent les options et les orientations de politique éducative⁴. De ce point de vue, on peut dire que le CREA a contribué à l'internalisation des stratégies dans le secteur de l'éducation.

² Il s'agit des études de 2003 et 2004 du tableau 1.

³ Signalons que le CREA a, à deux reprises (en 2002 et 2004), assuré la coordination pour le Sénégal du « Forum d'action sur les politiques des finances publiques pour la réduction de la pauvreté en Afrique », organisé par l'Institut de la Banque mondiale, au cours duquel il a été fortement question de la rationalisation et du ciblage des dépenses publiques pour la réduction de la pauvreté. Ces rencontres, qui ont vu la participation de l'administration publique, des partenaires sociaux, des collectivités locales et des chercheurs, ont été animées à la fois par des chercheurs universitaires et des techniciens du ministère de l'Economie et des Finances.

⁴ Une illustration de ce changement est fournie par le Rapport économique et financier de 2002 du PDEF qui avait montré que si des progrès importants ont été réalisés dans l'élargissement de l'accès à la scolarisation à tous les niveaux d'enseignement, il n'en est pas de même de la qualité. Ces analyses, qui ont été partagés par les partenaires techniques et financiers de l'éducation, ont amené le ministère de l'Education nationale à modifier le Plan opérationnel budgétaire annuel (POBA) de 2003 de manière à accorder une plus grande place aux activités liées à l'amélioration de la qualité.

Graphique 1



Source : Tracy Tuplin (2003)

On peut établir un contraste entre l'influence qu'a exercée le CREA sur l'élaboration du DSRP et celle qu'il a exercée sur le PDEF. Alors que l'influence de MIMAP/Sénégal sur le DSRP était plutôt passive, le programme n'ayant pas été expressément conçu pour aider à l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté, l'intervention du CREA dans le secteur de l'éducation a été « proactive » dès le départ. Pour le Centre, il s'agissait, par des contrats écrits, d'apporter son appui technique dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques éducatives impulsées par le ministère de l'Éducation nationale.

Un fait permet d'illustrer l'important rôle que le CREA a joué dans l'appropriation des politiques éducatives. Face aux réticences des syndicats d'enseignants à accepter certaines mesures contenues dans le PDEF, le CREA a en effet été souvent amené à défendre le bien-fondé de celles-ci. Il y est parvenu en montrant que ces mesures n'ont pas imposées de l'extérieur (par la Banque mondiale en l'occurrence), mais qu'elles résultent d'une analyse objective de la situation du secteur. Il faut reconnaître que ce rôle de plaidoyer en faveur des politiques éducatives peut difficilement être assuré par un consultant étranger ou par une institution internationale.

3.3. L'expérience avortée des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise

Chaque année de nombreux travaux de recherche sont réalisés sur l'économie sénégalaise, mais leurs résultats sont rarement connus des décideurs publics, des chercheurs eux-mêmes et encore moins de l'opinion publique. Parmi les grands obstacles à la diffusion des résultats de la recherche sur les politiques économiques, on peut citer, outre leur non publication, l'absence d'un cadre permanent où chercheurs, décideurs publics et privés, membres de la société civile et partenaires techniques et financiers échangent librement sur les résultats des travaux de recherche. Pendant deux ans de suite (en 1995 et 1997), le CREA a tenté, en collaboration avec l'Unité de Politiques économiques, de créer un tel cadre à travers l'organisation des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise.

Les deux éditions ont connu un réel succès. Elles ont été à chaque fois présidées par le ministre de l'Économie et des finances et ont enregistré chacune plus de 200 participants pendant deux jours. Outre les hauts cadres des ministères chargés des différents secteurs de l'économie, des représentants des organisations patronales et syndicales ont régulièrement et activement pris part aux travaux.

Chacune des éditions a constitué pour les autorités publiques un moment privilégié pour recueillir des idées nouvelles et les appréciations critiques sur les politiques publiques appliquées. De leur côté, les chercheurs ont pu entendre directement les décideurs publics et privés soulever les questions qui sont au cœur de leurs préoccupations. Ainsi, des thèmes de recherche sur la pauvreté, la gouvernance d'entreprise ou sur le développement du capital humain, qui ont fait l'objet par la suite

de programmes de recherche, doivent beaucoup aux débats à l'occasion des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise. Chaque édition a en effet été clôturée par une session au cours de laquelle les décideurs publics et privés, des membres de la société civile font part des questions de recherche qui les préoccupent et qu'ils aimeraient voir aborder par les chercheurs. En ce sens, les Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise peuvent être considérées comme un moyen informel de communiquer les résultats de la recherche. Elles ont certainement eu une influence sur la perception qu'ont les décideurs publics des priorités, de la nature des politiques à mettre en œuvre ou de l'évaluation des performances de celles-ci.

Mais les Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise ont eu lieu à un moment où le CREA n'avait pas encore une grande capacité d'organisation. La préparation et l'organisation de la manifestation prenaient beaucoup trop de temps aux chercheurs qui étaient obligés d'exécuter eux-mêmes la plupart des tâches logistiques. Il était difficile de concilier cette charge de travail avec les activités de recherche. L'ampleur prise par l'événement dépassait très largement la capacité du CREA, d'où son arrêt au bout de la seconde édition.

4. Conclusion

Au cours des cinq dernières années, la recherche économique a connu d'importants progrès au Sénégal. Les études, les enquêtes effectuées sur la pauvreté, sur l'éducation, l'agriculture ou sur le profil de la croissance ont été d'une influence considérable sur l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté et sur la conception et la mise en œuvre des politiques éducatives. Mais cette influence aurait pu être plus grande si les travaux de recherche avaient fait l'objet d'une diffusion plus large et plus systématique auprès d'autres acteurs que ceux des secteurs directement concernés. La poursuite des Journées scientifiques sur l'économie sénégalaise aurait pu offrir une tribune idéale pour une telle diffusion. L'arrêt de cette manifestation a montré au contraire qu'aucun succès n'est définitif. Pour gagner la confiance de ceux qui sont au cœur de la décision politique, l'effort pour améliorer la qualité des travaux doit aller de pair avec la diffusion et la mise en application des résultats de la recherche.

L'analyse du cadre institutionnel a permis de montrer que le degré d'implication d'un centre de recherche dans le processus des choix de politiques dépend à la fois de ses orientations propres et des conditions dans lesquelles s'élaborent les politiques économiques. Plusieurs facteurs déterminent ce degré d'influence, dont les moindres ne sont pas la bonne gouvernance et la crédibilité dont l'institution de recherche bénéficie auprès des décideurs et des bailleurs de fonds.

Quant au CREA, sa capacité d'influence s'est heurtée à au moins deux difficultés majeures. En premier lieu, les activités de recherche du Centre ont nécessité un effort de coordination plus important que prévu. Ce travail a été assuré par le Directeur appuyé par le Coordinateur scientifique du Centre, avec comme conséquence le sacrifice d'une partie du temps devant être consacré au suivi régulier des programmes de recherche. En second lieu, au fur et à mesure que se sont développées ses activités de recherche, le CREA a dû faire face à un important travail administratif pour asseoir une bonne gouvernance: rapports d'activités, compte rendu des réunions du Conseil scientifique et du Conseil d'administration, suivi de l'application du manuel de procédures, rédaction des rapports techniques sur l'état d'avancement des programmes de recherche, etc. Pour la Direction du CREA, un tel travail pouvait difficilement aller de concert avec des activités de recherche, d'enseignement, la mobilisation de ressources, la représentation de l'institution, ou les études.

Références bibliographiques

CREA, juillet 2003 « Appui Institutionnel de SISERA au CREA – Phase II, Rapport technique pour la période du 01 avril 2001 au 30 avril 2003 »

CREA, août 2000 « Appui à la phase II de la stratégie de développement du Centre de Recherches Economiques Appliquées

CREA : différentes études réalisées pour le compte du ministère de l'Education Nationale du Sénégal 1996-2004

CREA, différents rapports techniques pour MIMAP/Sénégal

Diagne A. et G. Daffé, 2002, Le Sénégal en quête d'une croissance durable, CREA/Karthala

Daffé G. et M. C. Diop, 2004 « Réformes économiques et environnement institutionnel : la politique commerciale et industrielle » in Diop M. C., Gouverner le Sénégal, Karthala

Touré E. H. Seydou Nourou, 2004 « L'administration publique à l'ère des politiques d'ajustement structurel » in Diop M. C. (ed.), Gouverner le Sénégal, Karthala

Tuplin Tracy, december 2003 "The Influence of Research on Policy: The case of MIMAP Senegal", Paper prepared for IDRC

Annexe

Tableau 1 : CREA : Etudes réalisées pour le compte du ministère de l'Education du Sénégal 1996-2004

1	Coût d'un diplômé à l'UCAD 1996
2	Revue des dépenses publiques d'éducation
3	Coût-efficacité dans l'enseignement moyen et secondaire 1999
4	Dépenses publiques d'éducation et équité 1999
5	Modèle d'évaluation du PDEF (SIMULPDEF) 1999
6	Evaluation du coût et plan de financement du PDEF, 1999
7	Rapport économique et financier annuel 2001, 2002, 2003
8	Révision du modèle SIMULPDEF 2004
9	Rendement externe de l'éducation 2003
10	Analyse de l'offre éducative dans l'éducation primaire 2003
11	Obstacles socio-culturels de la demande d'éducation 2003
12	Analyse économique de la demande d'éducation 2003
13	Décentralisation et la gestion de l'éducation 2003
14	Réforme de la nomenclature budgétaire du ministère de l'éducation 2002
15	Etude de faisabilité du programme de développement intégré de la petite enfance 2003
16	Budgétisation par objectif du secteur de l'éducation 2000-2003
17	Suivi pas-à-pas des dépenses dans le secteur de l'éducation 2003
18	Enquête auprès des établissements scolaires 2003
19	Analyse du secteur de l'éducation 2003

Tableau 2 : CREA : Formations dispensées aux agents du ministère de l'Education du Sénégal

1	Elaboration et exécution d'un plan de renforcement des capacités de la Direction de la planification et de la réforme du ministère de l'éducation 2002
2	Formation des agents du ministère de l'Education à la budgétisation par objectif 2002
3	Réforme de la nomenclature budgétaire du ministère de l'Education 2002