

Résumé

Les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus au financement de la recherche fondé sur les résultats

Les établissements d'enseignement supérieur constituent l'un des piliers du système de recherche et d'innovation d'un pays. Dans le cadre du système de recherche public, ils jouent de nombreux rôles : enseignement, formation, développement des compétences, résolution de problèmes, création et diffusion de savoir, mise au point de nouveaux instruments, stockage et transmission des connaissances. Les dépenses consacrées à la R-D réalisée dans l'enseignement supérieur représentent une part relativement limitée des dépenses totales de R-D des pays de l'OCDE, soit en moyenne 0.4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008, l'équivalent d'environ 17 % de la dépense intérieure brute totale de R-D. Néanmoins, étant donné que les établissements d'enseignement supérieur sont souvent engagés dans des activités de recherche à long terme, qui comportent davantage de risques et sont relativement éloignées du stade de commercialisation, ils apportent une contribution essentielle à la base de connaissances et complètent les activités de recherche du secteur privé.

Étant donné l'importance que revêtent les établissements d'enseignement supérieur pour les performances des pays en matière de recherche et d'innovation, les pouvoirs publics doivent mener une réflexion sérieuse sur les meilleurs moyens d'en assurer la gouvernance et le financement. Le financement de la recherche fondé sur les résultats est un instrument relativement récent (en usage depuis un peu plus longtemps au Royaume-Uni), qui vise à orienter le financement de la recherche en fonction d'une évaluation *ex post* des résultats et produits de la recherche réalisée par les établissements. Le Groupe de travail de l'OCDE sur les institutions et les ressources humaines de la recherche a manifesté un grand intérêt pour l'apprentissage mutuel à partir de l'expérience de ce type de financement dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Il s'agissait notamment de mieux comprendre les incidences positives et négatives des systèmes de financement fondé sur les résultats et les modalités de leur application à la diversité institutionnelle en termes de disciplines, de tailles d'établissements et de budgets.

Pour commencer à répondre à certaines de ces questions, le Secrétariat de l'OCDE a créé un groupe de pilotage qui a élaboré un plan de projet articulé sur quatre modules de travail. Des experts ont été chargés de mener des études sur les modèles, les indicateurs et les impacts des systèmes de financement fondé sur les résultats. Le Groupe de travail sur les institutions et les ressources humaines de la recherche a en outre mené une enquête par pays sur les modèles et systèmes en place. Les résultats de cette enquête ont servi de point de départ de l'atelier OCDE-Norvège qui s'est tenu à Paris le 21 juin 2010. La présente publication rassemble les documents établis pour cet atelier ainsi que le compte rendu du rapporteur et un résumé de l'atelier.

Les modèles actuels de financement visent de nombreux objectifs, notamment l'excellence en matière de recherche

L'étude de Diana Hicks sur les modèles de systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats (chapitre 1^{er}) s'appuie sur une documentation concernant l'enseignement supérieur et l'innovation pour examiner la logique, les caractéristiques, le financement et les perspectives d'avenir de ces systèmes d'évaluation de plus en plus populaires. L'auteur a ainsi recensé 13 pays utilisant des systèmes d'évaluation *ex post* des produits de la recherche et dans lesquels les résultats de cette évaluation influençaient la distribution du financement public. Ces systèmes étaient axés sur plusieurs objectifs, notamment la concentration des ressources, l'encouragement à la publication internationale et la recherche générale de l'excellence. Globalement, les méthodes utilisées dans l'évaluation ont un lien avec l'objet de l'évaluation. Ainsi, les examens par les pairs fondés sur des indicateurs sont utilisés pour les évaluations individuelles et par département, tandis que les méthodes quantitatives sont privilégiées pour l'évaluation au niveau de l'établissement. Les coûts directs et indirects des évaluations peuvent être considérables, mais on ne trouve guère d'études qui leur soient consacrées. En pratique, la tension entre complexité et possibilité d'application pratique implique que même si le groupe de recherche constitue en théorie l'unité d'évaluation idéale, les systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats sont en général appliqués au niveau des départements ou des universités. La difficulté qui se pose constamment consiste à mesurer correctement les résultats de la recherche dans les domaines des sciences sociales et humaines, et de représenter et prendre en compte leur impact plus large.

La proportion du financement qui dépend de l'évaluation de la recherche est un élément clé des systèmes de financement fondé sur les résultats, mais les définitions varient et l'information à cet égard est limitée. Les sommes peuvent être faibles, mais avoir de puissants effets incitatifs, en particulier si

les résultats influent sur le prestige de l'établissement ou ont un effet d'entraînement sur d'autres parties du système de financement de la recherche. En outre, l'influence d'un système de financement fondé sur les résultats dépendra des modalités d'attribution des fonds à l'intérieur des établissements, lesquelles sont fonction du degré d'autonomie ainsi que du mode de gouvernance interne des établissements. L'avenir de ce type de systèmes sera déterminé par leur efficacité par rapport à d'autres mécanismes et par leur capacité à répondre aux objectifs des pouvoirs publics. Étant donné que la contestabilité semble au cœur des avantages d'un tel système, il est peut-être possible d'encourager l'excellence dans la recherche par d'autres moyens, par exemple le classement ou des subventions globales à des centres d'excellence. Cependant, si l'on vise une série d'objectifs plus larges, on s'expose à des conflits de priorité, et si l'on complexifie les systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats pour élargir la définition des résultats, les coûts augmenteront. Une série de programmes axés sur des objectifs différents favoriserait la diversité du système de financement et la différenciation entre établissements, et devrait renforcer la capacité du système dans son ensemble à servir un éventail complexe de valeurs publiques.

Les indicateurs de résultats sont variés et ne cessent d'évoluer

Dans son examen des indicateurs de résultats utilisés dans les systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats (chapitre 2), Hanne Foss Hansen observe que si la gestion axée sur les résultats s'est largement répandue dans les secteurs publics et sans but lucratif, le concept de résultats demeure ambigu. La définition de la qualité des résultats de recherche et l'écart entre les résultats et leurs effets font débat dans les milieux universitaires. Dans ce contexte, Hansen met en évidence trois groupes d'indicateurs et en analyse les avantages et inconvénients. Les indicateurs du premier ordre, qui concernent les intrants, les processus, les structures, les résultats et les effets, comprennent des variables telles que le financement externe, l'effectif d'étudiants, les publications et le transfert de connaissances. Tous ces indicateurs ont leurs limites. Par exemple, le nombre de citations peut autant être lié aux structures de communication et aux réseaux professionnels qu'à la qualité, et l'interprétation des données qui s'y rapportent pose des difficultés techniques. Pour remédier aux difficultés méthodologiques liées à l'analyse des citations, on a élaboré des indicateurs du deuxième ordre qui se présentent sous forme d'index sommaires. Cependant, les problèmes qu'ils posent obligent à la prudence. Les indicateurs du troisième ordre, qui concernent l'examen par les pairs, sont un important mécanisme de contrôle de la qualité et de distribution des ressources au niveau local dans le monde

de la recherche. Avec le temps, différentes formes ont vu le jour et ces indicateurs sont parfois complétés par des indicateurs du premier ou du deuxième ordre. Chose importante, toutes ces mesures sont des variables indicatives des résultats, et le débat permanent sur leur solidité a incité à poursuivre les travaux sur les indicateurs. En outre, l'intégration de la politique de l'innovation à celle de la recherche a donné naissance à de nouveaux indicateurs concernant le transfert du savoir et la commercialisation.

Les systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats dépendent soit des modèles d'indicateurs du troisième ordre, qui reposent essentiellement sur l'examen par les pairs, soit de modèles d'indicateurs du premier ordre, qui mesurent les intrants et la production des établissements de recherche. Actuellement, un troisième modèle semble gagner en importance : c'est un modèle d'indicateurs du premier ordre qui suit l'effet des résultats de recherche et intègre le comptage des citations. Il semble exister une corrélation entre l'analyse des citations et l'examen par les pairs en termes de résultats, avec toutefois des différences selon les disciplines. Il importe d'examiner plus attentivement cette corrélation et de déterminer comment les examens par les pairs sont effectués dans les systèmes de financement fondé sur les résultats. Plus généralement, il faut pousser la réflexion sur le « paradoxe des résultats », ou l'existence d'une faible corrélation entre les indicateurs et les résultats proprement dits. On ne sait pas bien encore si les indicateurs des systèmes de financement fondé sur les résultats se dégradent avec le temps, et le cas échéant comment, ni comment ils motivent les universitaires. Il existe une influence réciproque entre, d'une part, le contexte et les stratégies des acteurs concernés et, d'autre part, le système de financement. La réflexion doit se poursuivre pour comprendre cette dynamique.

*Les impacts budgétaires varient eux aussi
selon pays*

Le chapitre 3 par Sarah Box présente les résultats d'une enquête par pays sur les modèles de financement, réalisée par le Groupe de travail de l'OCDE sur les institutions et les ressources humaines de la recherche. Il décrit les caractéristiques et les effets les plus importants des systèmes de financement fondé sur les résultats actuellement en place. La plupart de ces systèmes, introduits depuis 2000, fonctionnent sur une base annuelle, bien que certains processus d'évaluation soient menés à intervalles plus espacés. Un tiers des systèmes ne sont appliqués qu'aux établissements d'enseignement supérieur publics, mais tous couvrent tous les types de recherche et champs d'activité. L'éventail global d'indicateurs utilisés est sensiblement le même dans tous les pays, mais les comparaisons et pondérations peuvent être très différentes. Indépendamment des indicateurs, les dimensions qui

varient le plus sont l'impact budgétaire des systèmes et le rôle des institutions dans leur développement et leur administration. Les indicateurs ont été affinés avec le temps, mais des critiques subsistent, en particulier en ce qui concerne leur pertinence, leur spécificité par rapport au champ de recherche et les structures de rémunération.

Les systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats n'ont guère fait l'objet d'évaluations en bonne et due forme, mais certaines indications portent à croire qu'ils peuvent avoir des effets positifs sur les résultats et la gestion de la recherche. Cependant, il est difficile d'attribuer ces effets directement aux systèmes proprement dits, car de nombreux facteurs interviennent dans le financement. Des effets négatifs ou indésirables ont également été mis en évidence, notamment le rétrécissement du champ de la recherche. Les réponses au questionnaire ont fait apparaître certaines questions de fond intéressantes, notamment celles de savoir s'il est efficace que les systèmes de financement fondé sur les résultats visent de multiples objectifs, quels indicateurs ont l'impact incitatif le plus puissant sur la recherche, quel niveau d'impact budgétaire est nécessaire pour motiver les établissements d'enseignement supérieur, et enfin comment les mécanismes de coordination publics peuvent être conçus pour éviter la tension entre différents instruments et voies de financement.

L'analyse des impacts à partir de données probantes est peu répandue

Les travaux de Linda Butler sur l'impact des systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats (chapitre 4) visent à mettre en lumière les conséquences indésirables de ces systèmes. Compte tenu de la relative rareté d'analyses étayées par des données probantes, l'auteur tente de cerner la distinction entre la réalité et la perception, et entre les arguments reposant sur des faits et les observations à caractère ponctuel. L'impact des systèmes de financement de la recherche fondé sur les résultats comporte divers aspects et peut faire intervenir plusieurs acteurs – établissements, gestionnaires et chercheurs eux-mêmes. Les facteurs qui entrent en jeu peuvent également atténuer les résultats attendus. Butler examine les données disponibles sur le financement, les questions de ressources humaines, la productivité, la qualité, l'enseignement, l'éventail de disciplines, les domaines de recherche privilégiés, la collaboration, les pratiques en matière de gestion institutionnelle et de publications, et le comportement des auteurs. Elle soulève la question de savoir dans quelle mesure des données à caractère ponctuel ou des réponses à des questionnaires peuvent permettre de brosser un tableau exact de l'évolution des comportements. Butler préconise une étude coordonnée de l'impact que les systèmes de financement fondé sur les résultats peuvent avoir sur le dynamisme universitaire.

Comme on pouvait s’y attendre, les stratégies adoptées par les universitaires face aux systèmes de financement fondé sur les résultats visent à maximiser le rendement (le financement) qu’elles peuvent en tirer. Certaines pratiques à cet égard ont été critiquées, tandis que d’autres, telles que le « marché des transferts » des meilleurs chercheurs, qui se tient avant les séries d’évaluations, pourraient également être considérées comme un moyen de récompenser les chercheurs les plus performants. La réaction à l’évaluation est plus contrastée selon les établissements. En effet, une université faisant l’objet d’une évaluation médiocre pourrait être amenée à fermer un département, tandis qu’une autre pourrait décider au contraire d’investir davantage de ressources pour améliorer ses résultats dans ce même département. Chose importante, les systèmes de financement fondé sur les résultats ne fonctionnent pas en vase clos, et d’autres mécanismes de financement ainsi que des mesures indépendantes prises par les pouvoirs publics peuvent atténuer les conséquences des évaluations. Dans le même temps, l’introduction d’un système de ce type peut avoir un impact au-delà du secteur de l’enseignement supérieur ou de la recherche, car la recherche réunit de nombreux acteurs interdépendants. Une meilleure compréhension des impacts de ces systèmes permettrait aux décideurs d’évaluer l’efficacité de leur utilisation et d’élaborer des stratégies pour en éviter les conséquences défavorables.

Des comparaisons internationales de l’impact des systèmes seraient utiles aux décideurs

Le rapporteur de l’atelier, Marc Luwel, a décrit le thème principal de l’atelier, fait ressortir certaines questions de fond et proposé une voie à suivre pour les travaux sur les systèmes de financement fondé sur les résultats (chapitre 5). Il a ainsi noté l’évolution du rôle des universités ainsi que l’utilisation croissante de la gestion axée sur les résultats et des incitations de marché pour agir sur les comportements. Plusieurs pays ont mis en œuvre des systèmes de financement de ce type, mais il n’existe pas de méthodologie « idéale », et les indicateurs ainsi que les conséquences souhaitées ou indésirables de ces systèmes font l’objet d’un intense débat. Les objectifs de transparence et de responsabilité ont été atteints, et les systèmes de gestion de l’information des universités ont été améliorés. Cependant, arguments et contre-arguments continuent de s’opposer, notamment sur le fait que les établissements savent « jouer le jeu », sur la question des citations, l’aversion au risque et la collaboration dans la recherche. Dans les années à venir, les universités seront confrontées à des défis concernant le contenu de leur « contrat social » et subiront également des pressions pour faire davantage avec moins de ressources. Des études comparatives internationales de l’impact des systèmes de financement fondé

sur les résultats, s'appuyant sur une connaissance approfondie des systèmes nationaux, pourraient être très utiles aux autorités nationales et aux universités dans leurs efforts visant à accroître l'efficacité et l'efficience du financement institutionnel.

Enfin, l'annexe A donne un aperçu des exposés et des débats de l'atelier, en mettant en évidence les principaux thèmes du débat et les domaines sur lesquels les participants estimaient utile d'approfondir la réflexion et l'analyse. Les délégués sont convenus que des études comparatives internationales seraient très utiles, en particulier si elles permettent de mettre en évidence des évolutions générales affectant tous les pays ainsi que des tendances propres à certains d'entre eux.



Extrait de :

Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions Workshop Proceedings

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264094611-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Résumé », dans *Performance-based Funding for Public Research in Tertiary Education Institutions : Workshop Proceedings*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264094611-3-en>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.