LA RECHERCHE À LA BANQUE DU CANADA
Réactions à l'examen externe des activités de recherche à la Banque

CONTEXTE

La Banque du Canada s'est donné pour objectif de ne se laisser devancer par aucune autre banque centrale dans l'exercice de ses grandes fonctions : préserver la stabilité des prix, favoriser la stabilité et l'efficience du système financier, concevoir et émettre des billets de banque qui peuvent d'emblée être utilisés en toute confiance, et fournir des services de gestion financière et des services bancaires efficients.

La poursuite de cet objectif suppose que la Banque mène des activités de recherche de qualité supérieure. L'excellence de la recherche permettra à la Banque :

- de créer les éléments de savoir qui l'aideront à formuler et à mettre en œuvre de meilleures politiques;
- d'attirer et de retenir les employés talentueux dont elle a besoin pour s'acquitter de ses fonctions;
- de prendre part aux discussions pertinentes tenues à l'échelle internationale et dans le milieu universitaire et d'y jouer un rôle influent.

L'accroissement de la capacité de recherche de la Banque fait partie des priorités établies dans le plan à moyen terme 2003-2006 de l'institution, et il a été reconnu que les efforts consentis à cette fin s'échelonneraient sur une période de cinq à dix ans. Pour faciliter l'atteinte de cet objectif à long terme, la Banque a amorcé en 2007 l'examen de ses activités de recherche par des pairs. L'examen a été réalisé par un comité externe composé d'éminents économistes universitaires et économistes-chercheurs, à qui l'on a demandé d'évaluer la qualité des activités de recherche de la Banque et de formuler des recommandations en vue d'améliorer son environnement de recherche. L'information recueillie aidera la Banque à mesurer les progrès qui ont été accomplis au chapitre du renforcement de sa capacité de recherche et à cibler ses efforts au cours des périodes visées par le plan à moyen terme actuel et le suivant.

L'ÉVALUATION

Qualité de la recherche à l'heure actuelle

Il est important de souligner dès le départ que le Comité d'examen externe a été invité à centrer son attention sur les activités de recherche de la Banque, par opposition à l'analyse des politiques à court terme ou aux projets à moyen terme liés aux politiques. Bien que ces travaux appliqués soient essentiels à la conduite des politiques au sein de l'institution, et tout à fait complémentaires à la recherche fondamentale, il est difficile pour un organe extérieur d'en évaluer l'utilité. La Banque est probablement mieux placée pour le faire.

Pour s'acquitter de son mandat, le Comité a dû définir l'expression « activités de recherche »; il a retenu la définition étroite couramment utilisée dans le milieu universitaire, à savoir tout projet visant à faire avancer l'« état général des connaissances ». Mettant à profit l'expérience qu'ils ont acquise comme rédacteurs ou membres de comités de lecture de revues spécialisées, ou au

sein d'institutions responsables de l'élaboration de politiques publiques, les membres du Comité ont évalué la qualité des activités de recherche de la Banque au cours des quatre dernières années et ont suggéré des moyens d'améliorer celle-ci dans les années à venir.

Le Comité est d'avis que la qualité des activités de recherche à la Banque est « relativement élevée ». Cette évaluation est d'autant plus encourageante que l'institution en est encore aux premiers stades de l'accroissement de sa capacité de recherche et qu'elle n'a pas terminé d'investir dans les données et la technologie nécessaires au soutien d'un environnement de recherche de première classe. Compte tenu du fait que la Banque n'est qu'à mi-chemin de cette initiative pluriannuelle, il n'est pas étonnant que le Comité soit également arrivé à la conclusion que d'importantes améliorations demeurent souhaitables pour qu'elle atteigne les normes des autres institutions qui se distinguent dans la conduite de politiques publiques.

Le Comité a formulé un certain nombre de recommandations d'ordre général relatives à l'environnement de recherche. La Banque a classé ces recommandations en deux catégories : 1) les initiatives qui supposent la transformation des façons de faire et qui doivent être envisagées dans le cadre plus général de l'institution parce qu'elles débordent le domaine de la recherche; 2) les initiatives qui se situent généralement dans le prolongement des pratiques actuelles qui pourraient être modifiées afin d'améliorer l'environnement de recherche.

Recommandations

Recommandations portant sur de nouvelles initiatives

Ces recommandations peuvent être divisées en trois sous-catégories, selon qu'elles visent :

1. l'établissement des priorités et la répartition des heures de travail;
2. la structure organisationnelle;
3. le cheminement de carrière.

1. Établissement des priorités et répartition des heures de travail

Le Comité propose que les économistes-chercheurs partagent leur temps selon la répartition type suivante : un tiers dévolu à l'analyse des politiques à court terme, un tiers aux projets à moyen terme et un tiers à la recherche. Il suggère également que cette norme soit appliquée avec souplesse, le pourcentage des heures de travail consacrées à la recherche pouvant aller jusqu'à 80 % dans le cas des chercheurs les plus talentueux et être réduit à 20 % dans le cas de ceux qui s'intéressent davantage aux politiques et à l'analyse conjoncturelle. Il est recommandé que les titulaires de doctorat nouvellement engagés disposent d'une latitude accrue et occupent la majeure partie de leur temps à faire de la recherche dans leurs domaines d'intérêt pendant leur première ou leurs deux premières années à la Banque.

Les économistes-chercheurs, surtout au début de leur carrière, souhaitent se livrer principalement à la recherche; la Banque doit donc répondre à cette attente si elle veut attirer des chercheurs talentueux. Après quelques années, cependant, la plupart des économistes devraient, pour appuyer le mandat de l'institution, consacrer un tiers de leur temps à la recherche et deux tiers aux politiques, à l'analyse conjoncturelle et aux projections, sauf ceux qui ont démontré des aptitudes particulières pour la recherche dans des domaines et des sujets importants pour la réalisation du mandat de la Banque. L'enjeu consiste à atteindre efficacement un tel équilibre.

La Banque accepte la suggestion du Comité de faire en sorte que tous les économistes-chercheurs réservent une certaine part de leurs heures de travail à l'analyse conjoncturelle à court terme ainsi qu'aux projets à moyen terme se rapportant aux politiques. Bien que les niveaux minimums et maximums appropriés restent à déterminer, la répartition du temps entre la recherche et le travail lié aux politiques devrait varier en fonction des intérêts, des aptitudes et des compétences reconnues de chacun et être déterminée dans le cadre du processus annuel d'évaluation du rendement et de rédaction de l'entente relative au rendement. Quelques-uns des chercheurs les plus talentueux seraient autorisés à consacrer jusqu'à 80 % de leur temps à la recherche de façon permanente. Les nouveaux venus ayant démontré des aptitudes pour la recherche disposeraient d'une latitude supplémentaire et pourraient, s'ils le désirent, passer la majeure partie de leur première ou leurs deux premières années à faire de la recherche dans leurs domaines d'intérêt qui rejoignent le mandat de la Banque.

Le Comité indique aussi que les activités de recherche semblent régies à outrance par la direction de la Banque et que les chercheurs n'ont pas suffisamment de liberté quant au choix de leurs projets. La perception selon laquelle les chercheurs ne peuvent pas approfondir les domaines qui les intéressent risquerait de nuire à la capacité de l'institution d'attirer des économistes de grand talent et à la promotion de l'excellence de la recherche. Cela dit, il est évident que la Banque, en tant qu'institution publique dotée d'un mandat bien précis, doit veiller à la pertinence des activités de recherche de son personnel.

La Banque convient du fait que les économistes devraient disposer d'une plus grande liberté dans le choix des sujets qu'ils étudient pendant leurs heures de travail réservées à la recherche à long terme. Un système incitatif devrait cependant être établi à l'appui des intérêts de l'institution et récompenser les publications qui renforcent la réputation de la Banque ainsi que les travaux de recherche qui contribuent à faire avancer l'état des connaissances sur des questions d'intérêt pour l'institution en matière de conduite des politiques. Des efforts accrus devraient être déployés en vue de cerner et d'exposer de vastes thèmes de recherche parmi les priorités prévues dans le plan à moyen terme, sans toutefois donner à penser qu'il s'agit des seuls sujets d'étude pour les chercheurs de la Banque. Le temps consacré aux questions courantes relatives aux politiques s'avérera utile à cet égard, car il permettra de préciser quels sujets nécessitent une analyse plus approfondie.

2. Structure organisationnelle

Le Comité est d'avis que les activités de recherche menées à la Banque sont fragmentées et que la collaboration interdépartementale est insuffisante. Il suggère que l'institution envisage la possibilité de restructurer les sections et de créer des départements élargis fondés sur les liens fonctionnels. Les départements existants pourraient être consolidés en deux grandes divisions (politique monétaire et système financier). Une autre solution consisterait à créer trois grandes divisions (politique monétaire, stabilité financière et opérations des marchés financiers).

> *La Banque compte quatre fonctions ayant trait aux politiques : la politique monétaire, la stabilité du système financier, la gestion financière et la monnaie. Toutes requièrent un soutien à la recherche. La Banque reconnaît qu'il y aurait lieu de modifier sa structure organisationnelle non seulement en vue d'améliorer son environnement de recherche, mais également pour appuyer plusieurs autres objectifs institutionnels importants. À cette fin, elle a entrepris un examen de sa structure actuelle dans l'optique de mieux harmoniser celle-ci avec son mandat au cours de la prochaine année. Cette harmonisation devrait permettre de clarifier les objectifs liés aux politiques et de renforcer les liens entre la recherche et les questions relatives aux politiques. L'un des principes qui président à la restructuration est d'accroître l'influence des activités de recherche de la Banque sur les politiques nationales et internationales.*

Le Comité suggère également que l'on supprime les sections des études spéciales au sein des départements. Il estime que les chercheurs et les analystes des politiques auraient davantage de contacts entre eux s'ils étaient regroupés au lieu de travailler dans des sections distinctes.

> *La Banque convient du fait que tous les chercheurs ont besoin d'être en lien direct avec les dimensions de son travail qui concernent les opérations ou les politiques. La meilleure façon d'y parvenir est de réserver une part minimale et variable du temps de recherche à ces activités (voir ci-dessus). Cependant, l'institution n'est pas convaincue, pour l'instant, qu'il serait opportun d'éliminer toutes les sections des études spéciales. Un certain degré de souplesse dans les structures organisationnelles des départements semble souhaitable. Cela dit, tous les secteurs de l'institution devraient exposer clairement le rôle qu'ils jouent dans la conduite des politiques afin d'orienter les efforts et de distinguer les responsabilités.*

3. Cheminement de carrière

Le Comité juge que la rémunération globale des économistes titulaires de doctorat nouvellement engagés par la Banque, qui est comparable au salaire médian versé dans les universités de second rang, ne lui permet pas d'attirer et de retenir les chercheurs de talent dont elle a besoin pour réaliser ses objectifs. Le Comité suggère à la Banque d'harmoniser ses salaires avec ceux des universités canadiennes de premier rang. En outre, il propose que les promotions et la rémunération au rendement se fondent davantage sur les indicateurs de la qualité de la recherche, tels que la publication dans des revues spécialisées prestigieuses et la participation à des colloques ou à d'autres activités professionnelles qui appuient les autres objectifs mentionnés précédemment.

Il arrive que la rémunération fasse obstacle au recrutement de chercheurs d'envergure. Par ailleurs, d'autres problèmes soulevés dans le rapport du Comité doivent aussi être résolus pour que la Banque puisse attirer et retenir les employés talentueux qui lui permettront d'atteindre ses objectifs de recherche. On reconnaît également que seuls les chercheurs les plus performants devraient toucher un salaire de niveau supérieur.

> *La Banque sait qu'elle doit offrir une rémunération globale concurrentielle si elle veut réaliser ses objectifs de recherche. Dans le cadre de l'examen de sa stratégie de rémunération, elle compte revoir ses marchés de référence et chercher des façons de lier davantage l'octroi de gratifications à la qualité supérieure du travail de recherche et de gestion de ses chercheurs les plus performants.*

Le Comité souligne aussi que le cheminement de carrière doit être étudié.

> *La Banque convient de l'importance de permettre à ses meilleurs chercheurs de gravir les échelons tout en continuant à consacrer une grande part de leur temps à la recherche à long terme. Plusieurs mesures ont d'ailleurs été adoptées à cette fin au cours des dernières années. D'autres changements suivront, mais ils s'inscriront dans le cadre d'une vaste initiative destinée à aider l'ensemble des employés à mettre à profit leur potentiel et leurs intérêts et à contribuer au travail de l'institution.*

L'un des principaux points forts de la Banque est la qualité des économistes titulaires de maîtrise qu'elle a recrutés au fil des années. Certains d'entre eux ont des aptitudes et un intérêt marqués pour la recherche. Le Comité recommande que ceux qui sont récemment diplômés et qui présentent un talent et un goût pour la recherche soient jumelés à des chercheurs expérimentés titulaires de doctorat pour collaborer à des projets de recherche et apprendre.

> *La Banque partage l'avis du Comité quant au fait que la qualité de ses économistes titulaires de maîtrise constitue l'un de ses plus grands atouts. Plusieurs des meilleurs chercheurs de l'institution font effectivement partie de ce groupe, et la tendance devrait se maintenir. Tout en examinant la question du cheminement de carrière, la Banque réfléchira sur les moyens de mieux développer les aptitudes à la recherche des titulaires de maîtrise nouvellement diplômés. En même temps, elle devrait faire comprendre que, pour progresser, les économistes doivent habituellement se démarquer dans au moins deux des trois domaines suivants : l'analyse des politiques et l'analyse conjoncturelle; la recherche; la gestion. Il n'est pas nécessaire ni même souhaitable que tous les économistes fassent de la recherche au sens étroit du terme (c.-à-d. qu'ils contribuent à faire avancer l'état général des connaissances).*

Recommandations s'appuyant sur les programmes et les pratiques en place

Certaines des recommandations du Comité ont trait aux programmes et aux pratiques déjà en place à la Banque et supposent par conséquent des améliorations ou un modeste accroissement des ressources plutôt que de nouvelles initiatives ayant de vastes conséquences sur l'ensemble de l'institution.

1. ***Établissement d'un budget pour les données, les colloques, les déplacements et l'accueil de chercheurs externes***

Le Comité souligne l'importance d'offrir aux chercheurs des occasions de présenter leurs travaux lors de colloques internationaux et spécialisés de niveau supérieur, de bénéficier d'un accès facile aux données et de collaborer avec des universitaires.

> *La Banque consacre déjà une partie de son enveloppe budgétaire aux données, aux colloques, aux déplacements et à l'accueil de chercheurs externes. En accordant une attention encore plus grande aux universitaires invités et au développement de relations à long terme avec certains d'entre eux, notamment ceux qui possèdent des antécédents solides sur le plan de la recherche et des publications, elle pourrait contribuer au perfectionnement de ses propres chercheurs.*

2. ***Soutien à la rédaction***

Le Comité recommande l'embauche de rédacteurs (ou de lecteurs spécialisés) externes, selon les besoins, afin d'alléger le fardeau des directeurs de recherche et d'autres membres du personnel.

> *L'idée d'engager des rédacteurs externes devrait être étudiée au moment de préparer les budgets et les plans de travail des départements.*

3. ***Constitution d'un module TI distinct pour les départements d'analyse économique***

Le Comité fait également remarquer que les outils informatiques mis à la disposition des chercheurs sont inadéquats, et suggère que l'on mette sur pied un module TI distinct à l'appui des économistes.

> *La Banque est consciente qu'il lui faut des outils informatiques adéquats pour mener des recherches de qualité et est à créer une zone de recherche dans le contexte d'un projet d'envergure visant le renouvellement de son environnement informatique destiné à l'analyse économique. La recommandation concernant la formation d'un module TI distinct pour les départements d'analyse économique ne s'inscrit pas dans la logique de la nouvelle stratégie TI de la Banque. Le modèle de soutien TI approprié sera déterminé dans le cadre des travaux relatifs à l'Environnement informatique destiné à l'analyse économique.*

4. ***Avantages du Programme de bourses de recherche***

Le Comité remet en question la valeur du Programme de bourses de recherche en tant que moyen d'améliorer la qualité de la recherche à la Banque.

Il importe de préciser que le Programme de bourses de recherche n'a pas pour but premier de favoriser la recherche au sein de la Banque. Il vise d'abord et avant tout à promouvoir les études économiques de pointe au Canada et, à long terme, à inciter un plus grand nombre d'universitaires et d'étudiants à effectuer des recherches dans les domaines qui présentent un intérêt pour la Banque, ce qui permettra d'élargir la somme de connaissances et le bassin de candidats à la disposition de cette dernière. La Banque compte poursuivre son programme de bourses de recherche.

MISE EN ŒUVRE

L'excellence en recherche est une affaire d'équilibre : l'équilibre entre les priorités établies par la direction et celles définies par le chercheur lui-même, et l'équilibre entre le temps consacré à aider la Banque à faire face aux défis immédiats au chapitre des politiques et celui accordé à un programme de recherche à long terme. La Banque doit tirer parti de l'avantage comparatif de chacun de ses employés. Elle doit également pouvoir gérer la diversité, y compris les attentes différentes à l'égard des chercheurs talentueux et productifs. Pour ce faire, la Banque a besoin de solides gestionnaires doués d'excellentes compétences en encadrement. Enfin, elle doit aussi se pencher sur la façon dont elle récompense les résultats et veiller à offrir aux chercheurs davantage de possibilités de recherche dirigée par eux-mêmes en contrepartie de leur appui sur les questions courantes relatives aux politiques.

Fondamentalement, l'évaluation que fait le Comité de la recherche menée à la Banque met en lumière la nécessité pour celle-ci de porter une attention particulière à trois éléments lorsqu'elle élaborera son prochain plan à moyen terme : 1) la répartition des efforts consacrés à la recherche, d'une part, et aux opérations et à la formulation de politiques, d'autre part; 2) la structure organisationnelle la plus efficace pour transférer le savoir de la recherche aux opérations; et 3) les bases de comparaison de la rémunération ainsi que les mesures incitatives nécessaires pour attirer, retenir et motiver les employés de talent dont elle a besoin pour remplir efficacement ses objectifs.

La Banque a réalisé des progrès appréciables depuis quatre ans en vue de renforcer sa capacité de recherche. De nombreux travaux de grande tenue ont été publiés ou sont en cours, et la réputation de l'institution s'accroît. La Banque est consciente des défis auxquels elle est confrontée en ce qui touche la rémunération et le cheminement de carrière, et elle doit continuer de s'employer à les relever pour atteindre son objectif d'excellence en matière de recherche dans les domaines importants qui sont essentiels à l'accomplissement de son mandat. La Banque sait aussi qu'elle doit fournir les outils indispensables à la recherche de haute qualité : le bon environnement TI, les bonnes données et les bons partenariats externes. Des projets prioritaires sont en chantier afin d'agir sur ces importantes composantes d'un environnement de recherche qui aidera la Banque à parvenir à son objectif de « ne se laisser devancer par aucune autre banque centrale » dans l'exécution de ses mandats au titre des politiques et des opérations.