

Performance des processus achat et recrutement des cadres à l'Université de Lausanne

Moderniser, harmoniser et
mieux formaliser les pratiques



Rapport n°83

Mars 2024

Image : © Fabrice Ducrest / UNIL

Une synthèse de ce rapport et une capsule vidéo de présentation des travaux d'audit sont librement accessibles sur la page Internet de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.

Table des matières

1. Contexte et objectifs de l'audit	3
1.1. Pourquoi un audit à l'Université de Lausanne ?.....	3
1.2. Une institution régie par une loi propre.....	7
1.3. Une institution soumise au droit sur les marchés publics	11
1.4. Les objectifs et le périmètre de l'audit.....	14
2. Développer un processus achat performant	17
2.1. Doter le processus achat d'un outil informatique.....	17
2.2. Assurer la conformité aux règles sur les marchés publics	20
2.3. Définir un processus achat harmonisé	25
2.4. Centraliser les achats.....	31
3. Améliorer la performance du Service des ressources humaines	35
3.1. Consolider la gestion, la surveillance et le suivi des ressources humaines.....	35
3.2. Instaurer un processus de recrutement des cadres.....	40
4. Optimiser l'organisation administrative de la Direction	44
4.1. Renforcer la position des principaux services de la Direction.....	44
4.2. Prévenir le risque de conflit d'intérêts	47
4.3. Réviser les directives internes de l'UNIL	50
4.4. Adapter les pratiques comptables.....	52
5. Conclusion	55
6. Liste des recommandations et remarques	57
6.1. Liste des recommandations et position de l'Université de Lausanne.....	57
6.2. Remarques de l'Université de Lausanne	62
Annexes	67
Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées	68
Annexe II – Glossaire	69
Annexe III – L'audit réalisé	70
La Cour des comptes en bref	73



Les termes en *italique* dans le rapport figurent dans le glossaire (annexe II)

1. Contexte et objectifs de l'audit

1.1. Pourquoi un audit à l'Université de Lausanne ?

Un acteur clé pour le Canton

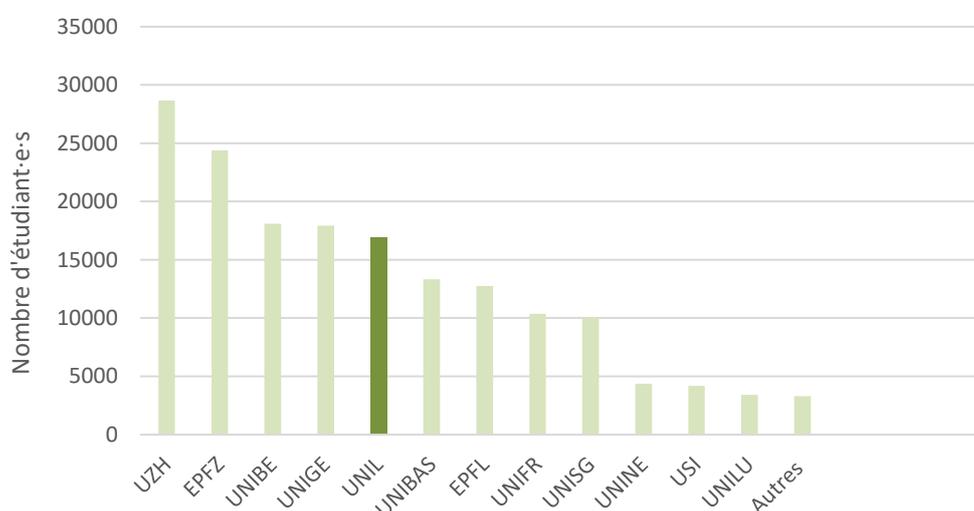
Pour l'enseignement supérieur...

Le canton de Vaud a le privilège, partagé en Suisse seulement avec le canton de Zurich, d'accueillir sur son territoire les quatre types de hautes écoles : une haute école universitaire à savoir l'Université de Lausanne (UNIL), une haute école pédagogique, neuf hautes écoles spécialisées¹ et une école polytechnique fédérale.

Le Conseil d'Etat reconnaît leur importance stratégique pour le canton. La mesure 1.6 de son programme de législature 2022-2027², « consolider les hautes écoles », prévoit notamment de « positionner les hautes écoles vaudoises comme vecteurs de savoir et d'innovation au service des besoins de la société et contribuant à la prospérité du canton et de la Suisse ».

L'UNIL figure régulièrement parmi les 200 meilleures universités au monde dans les classements internationaux. Elle accueillait à la rentrée 2022-2023 près de 17'000 étudiant·e·s, dont environ 50% étaient domicilié·e·s sur le canton avant leurs études. Cela la place en 5^e position en Suisse après l'Université de Zurich (UZH), l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), l'Université de Berne (UNIBE) et celle de Genève (UNIGE).

Figure 1 - Etudiant·e·s des hautes écoles universitaires en Suisse à la rentrée 2022/2023



Source : Cour des comptes, sur la base des données OFS

¹ ECAL, HESAV, HEIG-VD, HEMU, HETSL, La Source, La Manufacture, Changins et EHL

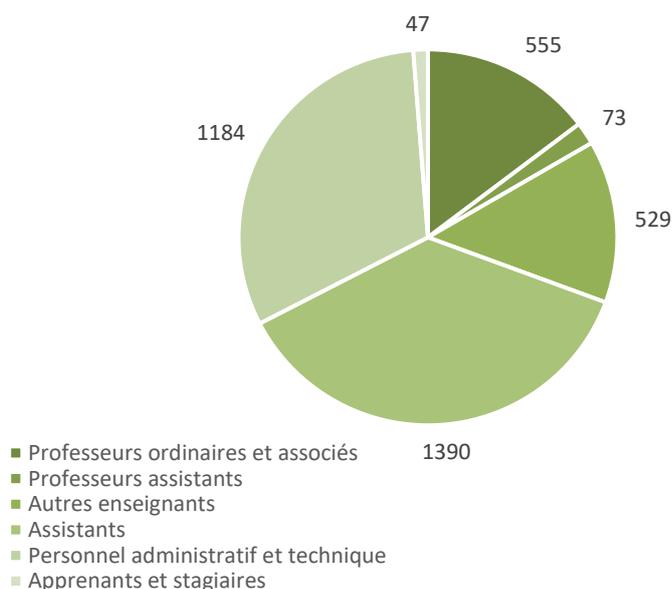
² Programme de législature 2022-2027 du Conseil d'Etat, consultable sur le site internet de l'Etat de Vaud

...et pour l'économie vaudoise en général

Les retombées positives des hautes écoles sur leur environnement ont fait l'objet de nombreuses études par le passé. Le retour sur investissement est jugé très positif puisque chaque franc investi en génère plusieurs en retombées économiques³. L'UNIL forme également des diplômé·e·s hautement qualifié·e·s, recherché·e·s par les employeurs.

Finalement, l'UNIL est un employeur important pour le canton. Le personnel rémunéré s'élève à près de 3'800 équivalents plein temps (EPT) au 31 décembre 2022, dont près de 1'200 EPT pour le personnel administratif et technique.

Figure 2 – Personnel de l'UNIL en EPT par catégorie de fonction, valeur au 31.12.2022



Source : site internet de l'UNIL ⁴

Une évolution rapide ces dernières années

Les 10% de l'effectif étudiant des hautes écoles universitaires suisses étudient à l'UNIL. C'est aussi l'université qui a connu la plus forte croissance durant la dernière décennie. En effet, l'augmentation du nombre d'étudiant·e·s y a été de près de 40% entre la rentrée universitaire de 2011 et celle de 2022, ce qui représente une hausse de plus de 4'600 étudiant·e·s. Cette évolution s'explique partiellement par l'attrait des études secondaires, comme le montre la croissance du nombre de maturités délivrées dans le canton de Vaud (+17% entre 2011 et 2022⁵). Les effectifs de la rentrée académique de l'automne 2020 ont aussi fortement augmenté en raison des mesures dérogatoires liées à la crise

³ Selon l'EMPD sur le Plan stratégique pluriannuel 2022-2027 de l'Université de Lausanne, adopté par le Conseil d'Etat en avril 2023 et est en cours de traitement par le Grand Conseil à la date de publication de ce rapport

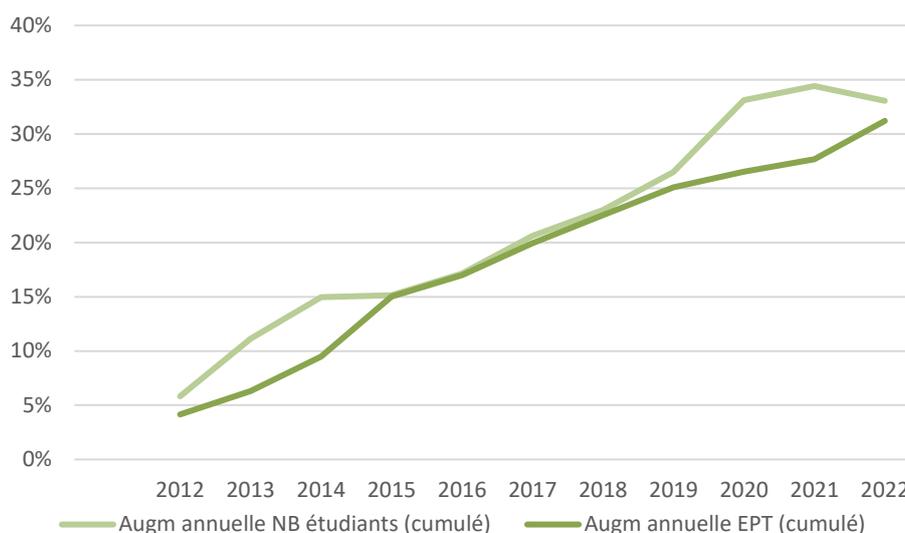
⁴ Site internet de l'UNIL, UNIL en bref – En chiffres

⁵ Selon les statistiques sur les maturités gymnasiales délivrées par les gymnases vaudois publié par Statistique Vaud, disponible sous la page des statistiques par domaine pour l'enseignement secondaire II

Covid. Si une légère diminution a été constatée à la rentrée 2022, les prévisions⁶ montrent toutefois qu'une hausse devrait persister à l'avenir.

Dans un tel contexte, maintenir une qualité d'enseignement et un taux d'encadrement qui suit la même tendance est un défi pour l'UNIL. On peut d'ailleurs constater que la courbe du personnel rémunéré par le budget ordinaire UNIL⁷ a subi une croissance importante sur la même période, même s'il y a parfois un décalage par rapport à la hausse du nombre d'étudiant-e-s, comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure 3 – Mise en perspective de l'évolution annuelle du nombre d'étudiant-e-s avec celle du personnel rémunéré (en EPT) par le budget ordinaire entre 2011 et 2022 (en %, valeurs cumulées)



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'annuaire statistique publié par l'UNIL

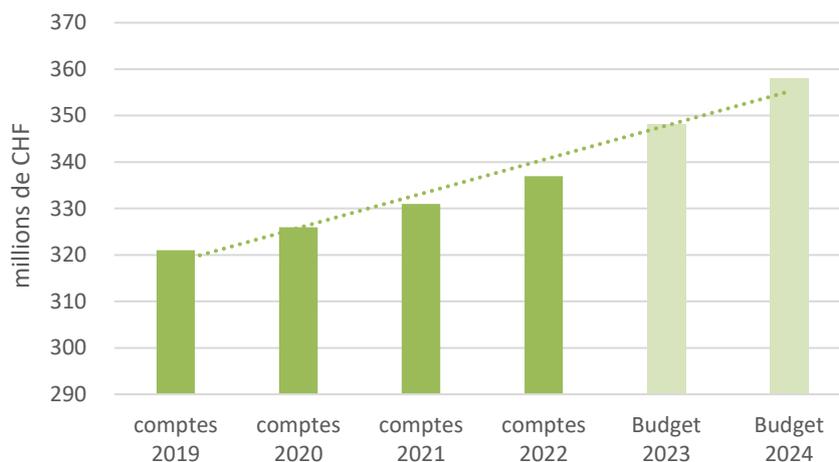
Des enjeux financiers conséquents

Une subvention cantonale annuelle de près de CHF 340 millions

L'UNIL reçoit des fonds de plusieurs sources publiques et privées (voir chapitre 1.2). Le canton de Vaud reste toutefois son principal financeur par la subvention annuelle qui se monte à plus de CHF 337 millions en 2022. Cette subvention, qui a augmenté de 22% ces dix dernières années, est la plus importante versée par la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES). Ses modalités d'octroi sont établies dans la loi sur l'Université de Lausanne (LUL) et les dispositions relatives à la loi sur les subventions (LSubv) s'appliquent également.

⁶ Selon l'EMPD sur le Plan stratégique pluriannuel 2022-2027 de l'Université de Lausanne, adopté par le Conseil d'Etat en avril 2023 et est en cours de traitement par le Grand Conseil à la date de publication de ce rapport

⁷ Le terme « budget ordinaire » est utilisé dans l'annuaire statistique publié par l'UNIL et inclus la subvention cantonale, la subvention fédérale, les revenus AIR ainsi que les recettes d'exploitation de l'UNIL

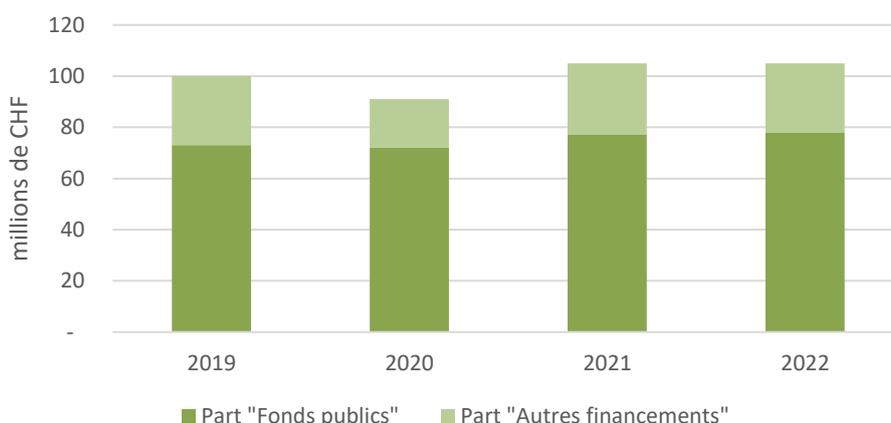
Figure 4 – Evolution de la subvention annuelle versée à l'UNIL par le canton de Vaud


Source : Cour des comptes, sur la base des comptes publiés sur le site internet de l'Etat de Vaud

Dans un contexte où la Confédération envisage de réduire les subventions fédérales aux hautes écoles⁸, la pression sur la subvention cantonale et, par ricochet, sur les dépenses de l'UNIL, pourrait s'accroître.

Des achats de biens et services pour plus de CHF 100 millions par année

Si les frais de personnel représentent de loin la charge d'exploitation la plus élevée pour l'UNIL (plus de CHF 411 millions pour l'année 2022), les achats de biens et services demeurent une dépense importante. Ces derniers se sont élevés à près de CHF 105 millions pour l'année 2022, soit 15% des charges totales selon les comptes annuels publiés. La plus grande partie de ce montant (75% en moyenne ces dernières années) est financée par des fonds publics (composés de la subvention cantonale et des subventions d'autres collectivités publiques redistribuées à l'UNIL par l'Etat de Vaud, voir plus de détails sur les diverses sources de financement au chapitre 1.2, page 10).

Figure 5 – Charges « Biens, services, marchandises » pour l'UNIL entre 2019 et 2022


Source : Cour des comptes, sur la base des comptes publiés sur le site internet de l'Etat de Vaud

⁸ Voir la réponse du Conseil d'Etat du 13 septembre 2023 à la consultation fédérale sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2025 à 2028 (message FRI 2025-2028)

Des signalements reçus

Outre les enjeux relatifs aux achats de biens et services, la Cour des comptes a reçu des signalements portant notamment sur des soupçons de mauvaise utilisation de l'argent public avant et durant l'exécution de l'audit. Ces signalements, corroborés par les constats établis en début d'audit, ont conduit la Cour à étendre le périmètre de l'audit à certains aspects relevant de la gestion des ressources humaines (voir chapitre 1.4 pour plus détails).

1.2. Une institution régie par une loi propre

L'autonomie comme principe de base

L'UNIL est un **établissement de droit public autonome** doté de la personnalité morale selon la loi propre qui lui est consacrée, à savoir la loi sur l'Université de Lausanne (LUL). L'un des objectifs de cette loi, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, était de renforcer l'autonomie de décision et de gestion de l'Université. Le cadre de ses relations avec le canton y est défini de même que ses missions, le principe de la liberté académique et un cadre général pour son organisation. A la date de l'audit, aucune procédure de révision de cette loi n'est en cours.

Une structure similaire à celles d'autres collectivités publiques

Selon la LUL, la Direction et le Conseil de l'Université sont les organes centraux et se partagent la responsabilité de la conduite de l'UNIL.

La **Direction** est composée du-de la recteur-trice, nommé-e par le Conseil d'Etat pour un mandat de 5 ans, et de vice-recteur-trice-s, désigné-e-s par le-la recteur-trice, qui ont la charge de différents dicastères (actuellement au nombre de six : Affaires générales, Recherche, Transition écologique et campus, Egalité diversité et carrières, Ressources humaines et Enseignement). Les attributions de la Direction sont listées à l'article 24 LUL. Elles comprennent en particulier la charge de définir et mettre en œuvre la politique générale et à long terme de l'UNIL, d'organiser et diriger son administration (incluant la gestion administrative de son personnel) et de contrôler la gestion administrative des facultés. La Direction est entourée de nombreux services, nommés services de la Direction ou services centraux, qui la soutiennent dans ces tâches et font l'objet d'une description détaillée au chapitre 4.1.

Le **Conseil de l'Université** est l'autorité délibérative de l'UNIL. Il est composé de représentant-e-s élu-e-s par la communauté universitaire. On y trouve des membres du corps professoral, du corps intermédiaire, du personnel administratif et technique et des étudiant-e-s. Ses attributions sont énumérées dans la loi (article 29 LUL) et incluent entre autres de valider des décisions de la Direction, comme la désignation des vice-recteur-trice-s et l'organisation en facultés, et de se prononcer sur la gestion ainsi que sur les comptes annuels.

Un fonctionnement partiellement reproduit au sein des facultés

L'UNIL est structurée en sept facultés traitant de domaines d'enseignement et de recherche scientifiques particuliers, à savoir :

- La Faculté de théologie et des sciences des religions
- La Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
- La Faculté des lettres

- La Faculté des sciences sociales et politiques
- La Faculté des hautes études commerciales
- La Faculté de biologie et médecine
- La Faculté des géosciences et de l'environnement.

Chaque faculté est dotée d'un Décanat et d'un Conseil de Faculté. Elle peut aussi se subdiviser en unités scientifiques ou administratives. Elle a la tâche d'organiser l'enseignement et la recherche dans ses domaines de compétence dans le respect du cadre fixé par la Direction et le Conseil de l'Université. Ce cadre suit la même logique que celle qui prévaut pour l'UNIL en son ensemble : une grande autonomie leur est accordée, en contrepartie de laquelle les facultés doivent rendre compte de la qualité de leurs prestations, principalement par le biais du processus qualité de l'UNIL.

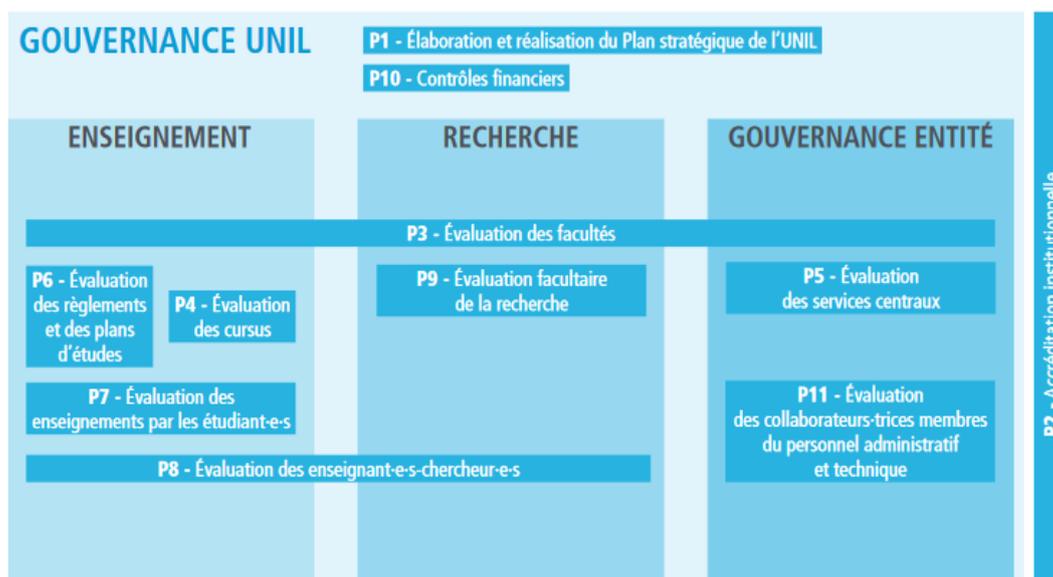
Un système d'assurance qualité en corollaire

La loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) exige des universités qu'elles se soumettent à une accréditation institutionnelle afin de pouvoir s'appeler « université » et de bénéficier de l'octroi des contributions fédérales. L'UNIL a obtenu son accréditation sans condition en tant que haute école universitaire en juin 2021. Cette procédure doit être renouvelée tous les sept ans.

Cette obligation est reprise au niveau cantonal. La LUL stipule en effet que les évaluations requises à l'échelle fédérale doivent être réalisées et leur résultat mis à disposition de l'autorité cantonale compétente.

Disposer d'un système d'assurance qualité, ci-dessous le descriptif de celui mis en place par l'UNIL, est donc une des conditions d'obtention de l'accréditation requise en contrepartie de l'autonomie accordée aux hautes écoles.

Figure 6 - Cartographie des processus du système d'assurance Qualité de l'UNIL



Source : UNIL, Concept qualité de l'Université de Lausanne

Une autorité de surveillance cantonale

Rattachée au Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF), la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) assure la surveillance générale et le contrôle de la gestion des hautes écoles placées sous sa responsabilité, dont l'UNIL. Elle élabore le Plan stratégique de cette dernière, sur la base du Plan d'intention de la Direction, avalisé par le Conseil de l'Université, et du Programme de législature du Conseil d'Etat. Elle planifie ensuite les besoins qui en découlent, d'entente avec la Direction de l'UNIL.

Des objectifs stratégiques peu spécifiques

Le processus d'élaboration de la stratégie de l'UNIL prévoit que la Direction de l'UNIL établisse d'abord un Plan d'intention en début de législature. Ce document sert ensuite de base à la négociation avec la DGES visant à la rédaction du Plan stratégique pluriannuel. Le Conseil d'Etat peut y ajouter ses propres objectifs et le soumet au Grand Conseil pour adoption. Le Plan stratégique pluriannuel 2022-2027 de l'UNIL a été approuvé par le Conseil d'Etat le 5 avril 2023 et est en cours de traitement par le Grand Conseil à la date de publication de ce rapport.

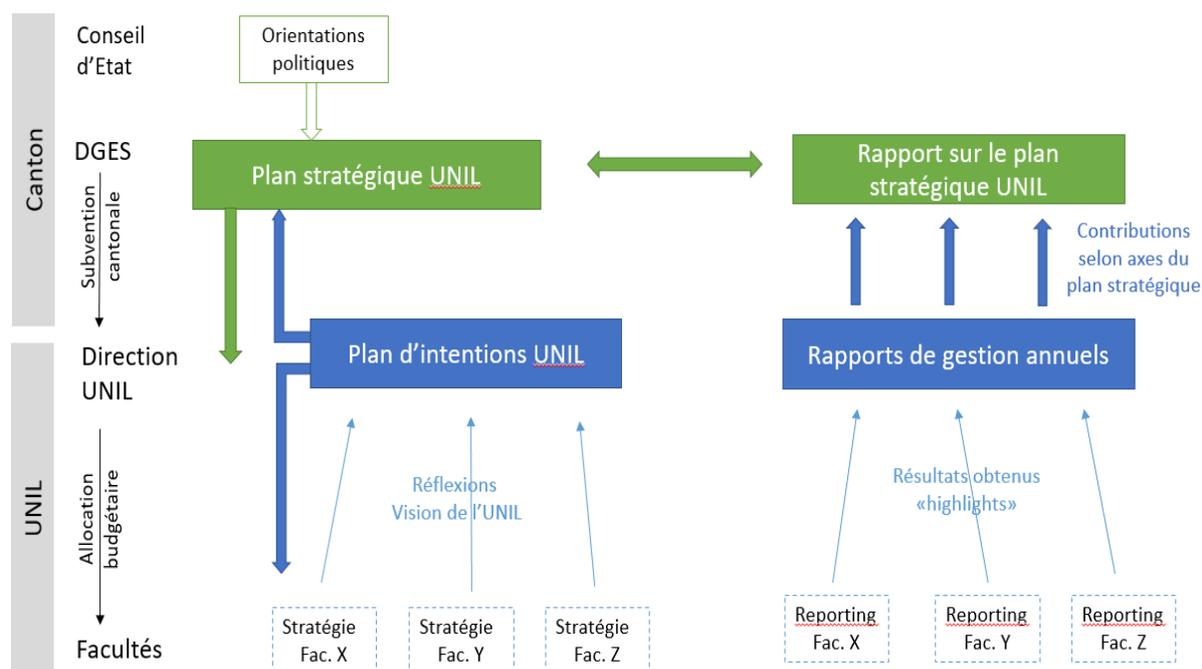
L'article 2 LUL définit sept missions pour l'UNIL, que le Plan stratégique regroupe en quatre missions fondamentales, à savoir l'enseignement, la recherche, les prestations de services et les liens à la société. Les objectifs établis par la DGES sont pour la plupart transverses et généralement larges. Ils ne sont pas accompagnés d'indicateur mesurable ni de cible à atteindre, l'évaluation de leur atteinte est donc essentiellement qualitative. Cela laisse une importante marge de manœuvre à l'UNIL dans la conduite de ses activités.

Un reporting axé sur les réalisations et faits marquants

La DGES doit contrôler l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan stratégique pluriannuel. Pour permettre ce contrôle, la Direction de l'UNIL l'informe régulièrement et lui adresse chaque année un rapport de gestion, adopté par le Conseil de l'Université, qui est également mis à disposition du public⁹. Axé sur les faits marquants de l'année, ce rapport comprend des informations sur le suivi des objectifs fixés, un rapport d'activité pour chaque faculté ainsi que des statistiques sur l'effectif étudiant et le personnel.

Tous les cinq ans, la DGES établit un rapport complet sur le suivi du Plan stratégique pluriannuel pour la période écoulée. Ce document est publié en tant qu'annexe à l'exposé des motifs et projet de décret (EMPD) à l'attention du Grand Conseil portant sur le nouveau Plan stratégique pour la législature à venir.

⁹ Sur le site internet de l'UNIL sous documents officiels

Figure 7 – Elaboration de la stratégie de l'UNIL et mise en œuvre


Source : Cour des comptes, rapport n°80 Audit du pilotage et de la gestion des prestations d'intérêt général des hôpitaux

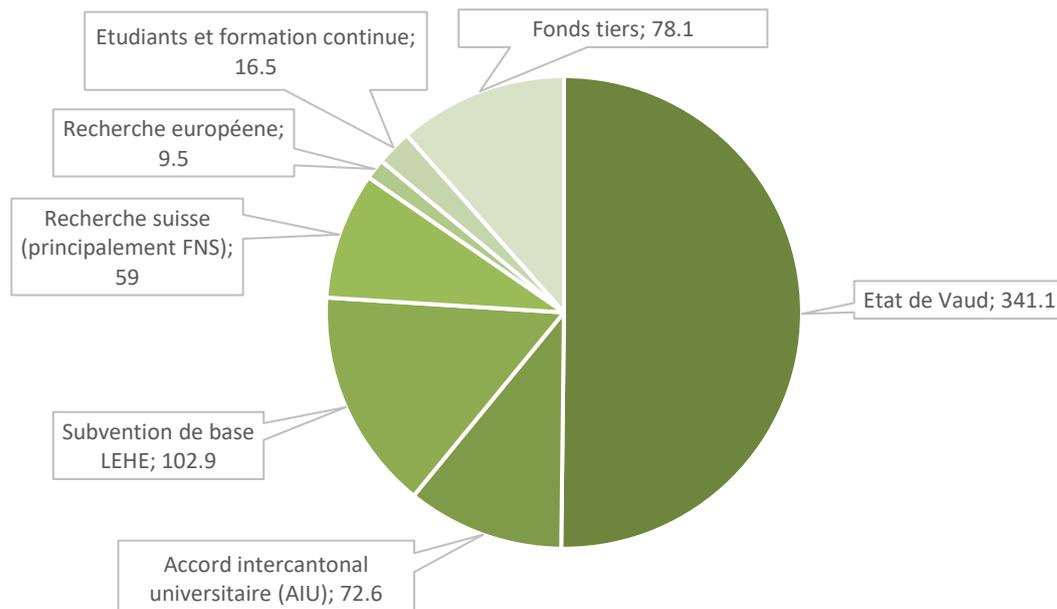
Les différentes sources de financement de l'UNIL

La LUL prévoit que le canton verse une subvention annuelle à l'UNIL visant à lui fournir les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement et à son développement (art 37 LUL). L'UNIL bénéficie toutefois de plusieurs autres sources de financement :

- Afin de garantir l'égalité de traitement, l'Accord intercantonal universitaire (AIU) règle l'accès intercantonal aux universités et fixe la participation financière des cantons non universitaires aux coûts de formation de leurs étudiant-e-s
- Une participation aux frais d'exploitation allouée par la Confédération qui soutient les universités à titre subsidiaire. Selon la LEHE, la Confédération prend en charge 20% du montant total des coûts de référence pour les universités cantonales (article 50 LEHE)
- En dehors de ces financements, une université peut obtenir des fonds publics ou privés auprès de tiers pour la recherche dans ses différents domaines d'activité (par exemple auprès du Fonds national suisse (FNS), de Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, des programmes-cadres européens pour la recherche et l'innovation voire auprès d'entreprises privées)
- Finalement, des taxes et autres émoluments sont payés par les étudiant-e-s.

La subvention cantonale comme principale source de fonds

L'UNIL est financée à hauteur d'environ 50% par la subvention du canton, Les contributions de la Confédération (LEHE) et des autres cantons (AIU) atteignent un peu plus de 25%. Le reste provient de divers revenus, dont les taxes et émoluments facturés.

Figure 8 - Financement de l'Université, millions de CHF (année 2022)

Source : site internet de l'UNIL ¹⁰

La subvention annuelle reçue est gérée par l'UNIL, qui règle la répartition des ressources entre les différentes facultés et les services centraux (article 38b LUL) dans le cadre de son processus budgétaire.

Le canton de Vaud met encore à disposition les immeubles dont l'UNIL a besoin (article 43 LUL) mais cette dernière en assure l'entretien courant.

1.3. Une institution soumise au droit sur les marchés publics

L'achat d'un bien ou d'un service par une entité assujettie au droit des marchés publics auprès d'un soumissionnaire privé correspond à un marché public, quel qu'en soit son prix. Le droit des marchés publics décrit en détail comment un adjudicateur doit choisir ses prestataires en fonction du montant de l'achat. L'UNIL, en tant qu'organisme de droit public sans caractère commercial ou industriel, est assujettie à la législation sur les marchés publics applicable dans le canton de Vaud.

Des bases juridiques complexes et de différents niveaux

Les bases juridiques applicables aux marchés publics en Suisse sont multiples et reconnues comme étant complexes. Elles trouvent leur fondement dans le droit international, à savoir l'accord révisé sur les marchés publics (AMP), conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cet accord contient les prescriptions minimales qui ont ensuite été transposées d'une part, dans le droit fédéral des marchés publics (loi fédérale et ordonnance d'application), applicable aux entités de rang fédéral et, d'autre part, dans le droit intercantonal et cantonal des marchés publics, applicable aux entités de rang cantonal ou communal.

¹⁰ Site internet de l'UNIL, UNIL en bref – En chiffres

Pour les entités publiques de niveau cantonal et communal, l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) présente le cadre juridique qui doit être mis en œuvre par les lois d'application cantonales. Les objectifs poursuivis par les règles établies sont multiples :

- Assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires
- Garantir l'égalité de traitement et l'impartialité des adjudications
- Assurer la transparence des procédures
- Permettre une utilisation parcimonieuse ou économique des deniers publics

Cet accord intercantonal a été adapté en 2019 afin de transposer les nouvelles exigences de l'accord international révisé (AMP), d'harmoniser le droit fédéral et intercantonal en la matière et, par la même occasion, de rapprocher les différents droits cantonaux. L'adhésion par le canton de Vaud à l'AIMP 2019 a rendu nécessaire l'entière révision de sa législation en la matière. La loi vaudoise du 14 juin 2022 (LMP-VD) et son règlement (RLMP-VD) en résultent et s'appliquent pour les marchés publics lancés dès le 1^{er} janvier 2023. Ce nouveau droit des marchés publics permet de reconnaître l'importance de la concurrence axée sur la qualité, des préoccupations relatives au développement durable ainsi que la prise en compte de solutions innovantes¹¹. L'esprit général de la loi reste toutefois identique et les impacts des changements sur les pratiques ne sont pas fondamentaux.

Dans le cadre de cet audit, c'est la législation pour les marchés publics lancés avant le 1^{er} janvier 2023, à savoir la loi vaudoise du 24 juin 1996 sur les marchés publics et son règlement d'application, basés sur l'accord intercantonal précédent, qui était applicable. La législation en question est brièvement décrite ci-après.

La valeur estimée du marché est déterminante

La législation distingue trois types de prestations dans le cadre des marchés publics :

- Les travaux de construction (réalisation d'un ouvrage immobilier)
- Les fournitures (acquisition de biens mobiliers aussi sous la forme d'un crédit-bail, d'un leasing ou d'une location)
- Les services (ni des travaux ni des fournitures).

C'est le type de marché et sa valeur estimée qui déterminent tout d'abord si un marché est soumis aux traités internationaux (plus de CHF 8,7 millions pour les marchés de construction et plus de CHF 350'000 pour les autres) et ensuite selon quelle procédure le marché doit être adjudgé. Il existe quatre types de procédures d'adjudication avec leurs caractéristiques propres et un degré de complexité croissant. La négociation avec le fournisseur n'est possible que dans la procédure de gré à gré.

¹¹ Selon l'EMPD portant adhésion du canton de Vaud à l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics et le projet de loi sur les marchés publics

Figure 10 – Types de procédures d'appels d'offres

Type de procédure	Implications
Procédure de gré à gré	Le marché est attribué directement à un fournisseur sans procéder à un appel d'offres. Une seule offre est demandée et la négociation est possible. Le gré à gré comparatif est un cas particulier qui implique une demande d'offre à plusieurs fournisseurs potentiels. Il est toutefois destiné seulement aux marchés simples dans lequel le seul critère de choix est le prix ¹² .
Procédure sur invitation	Une invitation à présenter une offre est envoyée directement à plusieurs fournisseurs potentiels choisis par l'adjudicateur, sans publication. Les offres sont évaluées selon des critères préalablement établis et communiqués aux fournisseurs.
Procédure ouverte	Un appel d'offres public est lancé pour le marché. La présentation d'une offre est ouverte à tous. Les offres sont évaluées selon des critères préalablement établis et publiés avec l'appel d'offres.
Procédure sélective	Un appel d'offres public est lancé pour le marché prévu. Les candidats potentiels présentent une demande de participation et l'acheteur déterminera, selon des critères d'aptitudes préétablis et publiés, quels candidats pourront présenter une offre dans une seconde étape. Cette procédure est recommandée pour les marchés particulièrement complexes.

Source : Cour des comptes

Les seuils et procédures qui leur sont associées sont résumés ci-dessous, les montants sont en CHF et hors taxes :

Procédure	Marchés internationaux	Ouverte ou Sélective	Invitation	Gré à gré
Construction	≥ 8'700'000	Gros œuvre ≥ 500'000 Second œuvre ≥ 250'000	Gros œuvre < 500'000 Second œuvre < 250'000	Gros œuvre < 300'000 Second œuvre < 150'000
Fournitures	≥ 350'000	≥ 250'000	< 250'000	< 100'000 ¹³
Services	≥ 350'000	≥ 250'000	< 250'000	< 150'000

Source : Cour des comptes, selon les annexes 1 et 2 sur les valeurs seuils de l'accord intercantonal sur les marchés publics

Le gré à gré sous conditions, également nommé gré à gré « exceptionnel », représente une autre modalité de la procédure de gré à gré. Il est défini à l'article 8 RLMP-VD. Il s'applique à des marchés ouverts à la concurrence (qui devraient être organisés sous la forme d'une procédure sur invitation ou

¹² Les nouvelles recommandations basées sur le droit révisé (AIMP 2019) sont moins strictes sur ce point

¹³ Cette valeur seuil pour l'application de la procédure de gré à gré sur les marchés de fourniture est augmentée à 150'000 CHF HT depuis le 1^{er} janvier 2023 et la modification de la LMP-VD par suite de l'entrée en vigueur de la ratification de l'AIMP par le canton de Vaud

d'une procédure ouverte ou sélective) mais qui, à certaines conditions restrictives précisées par le règlement, peuvent être exemptés des exigences propres à chacune de ces procédures. Il s'agit par exemple des situations suivantes (la liste n'est pas exhaustive) :

- Il n'existe qu'un seul prestataire possible en raison de particularités techniques, pour des motifs relevant du droit de la propriété intellectuelle ou parce qu'il n'y a pas de solution de rechange adéquate sur le marché
- En raison d'événements imprévisibles, conclure le marché est tellement urgent qu'il est impossible de suivre la procédure requise
- Le marché concerne des biens ou des services nouveaux (prototypes) qui ont été mis au point à la demande de l'acheteur.

Les prescriptions de forme, les exigences de publication¹⁴, les délais et les possibilités de recours sont des éléments qui varient entre les différentes procédures. Le Guide romand pour les marchés publics¹⁵, édité par la Conférence romande des marchés publics, est une source d'information précieuse avec notamment des annexes permettant de déterminer le type de procédure applicable ainsi que des schémas sur le déroulement détaillé de chaque procédure.

1.4. Les objectifs et le périmètre de l'audit

Les objectifs de l'audit

Au moment de son lancement, l'objectif de l'audit était de confirmer que l'UNIL n'acquiert que les biens et services nécessaires à la réalisation de ses prestations tout en minimisant les coûts externes (le prix d'achat) et internes (les ressources investies pour réaliser l'achat).

L'audit réalisé a donc visé à répondre à la question suivante :

Les achats de biens, services et marchandises à l'UNIL sont-ils performants ?

Pour ce faire, l'équipe d'audit a analysé les conditions-cadres mises en place par la Direction de l'UNIL en matière d'achats et les a comparées aux bonnes pratiques reconnues en la matière. Elle s'est ensuite assurée que les achats étaient effectivement réalisés selon les exigences fixées.

Des procédures complémentaires ajoutées dans un second temps

Les aspects relevant de la gestion des ressources humaines étaient initialement exclus de l'audit. Toutefois, la Cour a jugé utile d'ajouter des procédures complémentaires à l'audit initial sur le processus achat. En effet, à l'issue de l'analyse effectuée sur plusieurs achats, des doutes subsistaient sur le bon usage de l'argent public, notamment sur des mandats de services octroyés pour le recrutement de cadres. Ces éléments recoupaient aussi des faits reportés par les signalements reçus par la Cour.

¹⁴ Les entités adjudicatrices peuvent publier très simplement leurs appels d'offres et les documents y relatifs sur la plateforme électronique conjointe de la Confédération, des cantons et des communes : Simap.ch

¹⁵ Téléchargeable sur le site internet de l'Etat de Vaud dans la section dédiée aux marchés publics.

Les procédures complémentaires ont donc visé à répondre à la question suivante :

Le processus de recrutement des cadres des services de la Direction est-il performant ?

A cette fin, l'équipe d'audit a analysé la stratégie de recrutement mise en place par la Direction de l'UNIL pour les cadres de ses services en la comparant avec les bonnes pratiques en la matière. Elle s'est ensuite assurée que les recrutements étaient effectivement réalisés selon les exigences fixées.

Le périmètre de l'audit

Les travaux d'audit ont porté sur les achats de biens et de services, peu importe leur mode de financement (y compris par un leasing par exemple). Toutefois, les achats contractuels tels que l'électricité, l'énergie et l'eau ainsi que les loyers de biens immobiliers ont été exclus en raison de leurs caractéristiques particulières. Enfin, les frais de voyage, ou dépenses de service, ont été exclus car ils font l'objet de directives spécifiques et concernent principalement les facultés.

Cet audit n'avait pas pour but de se prononcer sur la qualité et l'opportunité des objectifs stratégiques de l'UNIL, ni sur le montant de la subvention octroyée par le Canton. Ces deux aspects sont de compétence politique. La gestion des projets de construction immobilière a également été exclue du périmètre, de même que l'examen du processus budgétaire.

Le périmètre temporel de l'audit sur les achats s'étend sur les années 2019 à 2022. Il a été décidé de couvrir ces quatre exercices comptables afin d'avoir une année de référence avant la crise du Covid (2019), deux années qui ont été touchées par cette crise (2020 et 2021) avec de potentielles répercussions sur les achats réalisés, et finalement une année 2022 qui peut être considérée comme après Covid. L'année 2022 est aussi celle avec les données financières les plus récentes disponibles au moment de l'exécution de l'audit.

Si l'équipe d'audit a cherché à appréhender de manière globale le processus achat pour l'UNIL en son ensemble, à savoir y compris pour les facultés, seuls certains services de la Direction ont été sélectionnés afin d'effectuer des procédures plus approfondies et notamment d'examiner un échantillon d'achats (67 factures ont été sélectionnées à cette fin). Il s'agit du :

- Service des bâtiments et travaux (Unibat) – le plus gros acheteur parmi les services centraux (CHF 30 millions en 2022, 56% des achats des services centraux)
- Centre informatique – un autre acheteur important (CHF 9,5 millions en 2022, 18% des achats des services centraux)
- Service de Sécurité et santé au travail (UniSEP), qui se situe parmi les 5 plus gros acheteurs et dont l'inclusion a permis d'avoir la visibilité sur les procédures d'un service de taille plus modeste (environ CHF 1,7 millions en 2022, 3% des achats des services centraux).

Les travaux d'audit sur le processus de recrutement des cadres se sont concentrés sur les services de la Direction, en excluant les processus mis en place dans les facultés. Le périmètre temporel n'a pas été fixé avant le lancement des procédures, car les dossiers de recrutement ont été sélectionnés sur la base d'une liste de cadres en fonction en date du 1^{er} janvier 2023.

L'approche d'audit

L'annexe III renseigne sur les axes d'analyse retenus et les procédures d'audit menées.

Le processus d'élaboration du rapport a été le suivant :

- Les constatations et recommandations préliminaires ont été présentées le 12 octobre 2023 au recteur accompagné d'une délégation de la Direction. Un avant-projet de rapport a été adressé au recteur en date du 14 décembre 2023. La Direction de l'UNIL s'est prononcée par écrit le 12 janvier 2024. Une séance de restitution s'est tenue le 15 janvier 2024.
- Le projet de rapport a été adressé à la Direction de l'UNIL le 23 janvier 2024 afin qu'elle puisse formuler ses remarques (délai de 21 jours). Celles-ci sont reproduites in extenso au chapitre 6 du présent rapport.
- Le Collège des magistrat·e·s délibérant en séance plénière en date du 20 février 2024 a adopté le présent rapport public en présence de Madame Nathalie Jaquerod, présidente, Monsieur Guy-Philippe Bolay et Madame Valérie Schwaar, vice-président·e·s.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales. Elle formule ainsi les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

L'équipe d'audit était composée de Madame Nathalie Jaquerod, magistrate responsable, Madame Annie Guex, cheffe de mandat d'audit en charge pour la partie Achats, Monsieur Yves Steiner, chef de mandat d'audit en charge pour les procédures complémentaires liées aux ressources humaines et Monsieur José Formaz, chef de mandat en soutien.

Remerciements

La Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteur·trice·s, la qualité des échanges de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des documents et des données requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à la Direction de l'UNIL et aux collaboratrices et collaborateurs rencontrés dans le cadre de l'audit. La Cour tient également à remercier tout particulièrement le Centre de compétence sur les marchés publics ainsi que la Direction du domaine des achats de l'EPFL pour leur disponibilité et les informations fournies.

2. Développer un processus achat performant

La gestion des achats revêt une importance capitale au sein d'une institution, car elle doit permettre de disposer des biens et services nécessaires à l'accomplissement de ses missions en temps opportun. Différents facteurs, internes et externes, influencent la performance d'un processus achat. Le facteur économique est certes un critère essentiel mais il n'est pas le seul. Dans le cadre de cet audit, la Cour a comparé les pratiques actuelles de l'UNIL aux bonnes pratiques applicables dans le domaine et identifié plusieurs axes d'amélioration.

2.1. Doter le processus achat d'un outil informatique

Un retard dans la dématérialisation

L'UNIL ne dispose d'aucun outil informatique spécifiquement dédié aux achats. Ce processus offre pourtant de larges possibilités de dématérialisation avec de nombreux avantages : gain d'efficacité dans le traitement des commandes et des factures, simplification et accélération des procédures, renforcement de la transparence et de la traçabilité et sécurité accrue des transactions. La dématérialisation permet d'automatiser les tâches répétitives tout en éliminant le besoin de gérer des documents papier.

Un traitement des factures qui repose sur le papier

Le traitement des factures fournisseurs, y compris leur approbation, repose encore entièrement sur la facture papier avec tous les inconvénients que cela implique. Une partie significative de la charge de travail de l'équipe du Service financier est constituée de tâches de saisie chronophages qui s'effectuent au détriment d'activités à plus forte valeur ajoutée, comme l'analyse et le contrôle.

Des solutions informatiques propres à quelques services

Au vu du volume de transactions et pour pallier l'absence d'outil à disposition, le Service Unibat a développé, il y a plusieurs années déjà, son propre outil ad-hoc afin de pouvoir gérer les bons de commandes. Cet outil n'est toutefois pas interfacé avec le système comptable, ce qui implique une saisie des informations à double. Il est utilisé à l'interne du service pour créer les bons de commande, toutefois leur validation reste manuelle et les bons sont conservés sous format papier. Une confirmation de la réception de la marchandises (ou du service) doit également y être documentée. Ce système a été partagé avec UniSEP, un autre service rattaché au même vice-recteur, une démarche qui mérite d'être saluée.

Le Centre informatique a également développé une application à l'interne pour gérer les demandes d'achat. Toutefois, la majorité de son processus reste également basée sur le papier. Le besoin d'outils de gestion spécifiques aux achats ne concerne pas uniquement ces trois seuls services centraux, des solutions pour la gestion des commandes ont également été mises en place à l'interne de quelques facultés, notamment pour les fournitures de laboratoires. La conception de solutions ad-hoc pour répondre à un besoin en réalité partagé par plusieurs unités au sein de l'UNIL est une perte de ressources et, par conséquent, une mauvaise utilisation de l'argent public.

Une base de données fournisseurs obsolète

Le Service financier crée les comptes fournisseurs dans le système comptable, le plus souvent au moment du paiement de la facture. Il ne procède à aucun contrôle systématique de l'existence préalable d'un compte pour le prestataire, potentiellement sous une orthographe différente. Sur les plus de 12'000 fournisseurs ouverts, nombreux sont les doublons ou les comptes inactifs. Comme il n'y a pas de processus de nettoyage régulier de cette base de données, sa qualité doit être considérée comme mauvaise.

De plus, avec le système actuel, une unité ne peut accéder qu'à ses propres achats et donc ses propres fournisseurs. Elle n'a dès lors aucune visibilité sur les fournisseurs utilisés par d'autres unités ou facultés de l'UNIL. Sans vue d'ensemble sur les mandats octroyés à un même prestataire, l'UNIL se prive ainsi de l'opportunité de regrouper des transactions et de bénéficier de meilleures conditions d'achat.

Il n'y a d'ailleurs pas de processus d'accréditation, ni de liste centralisée de fournisseurs avec lesquels l'UNIL ne doit ou ne veut pas collaborer (par exemple dans le cas d'une entité exclue des marchés publics, d'une relation impliquant un risque d'image pour l'UNIL ou encore d'une mauvaise expérience par le passé).

Pour combler ces lacunes, des services ont pris l'initiative d'établir leur propre liste de fournisseurs, hors système comptable, avec des indications sur les modalités en place et parfois sur les expériences passées. Par exemple, l'Ecole de sciences criminelles de la Faculté de droit, sciences criminelles et administration publique, a développé une matrice d'évaluation de ses fournisseurs dans le cadre de l'accréditation ISO 17025 pour l'un de ses laboratoires. Toutes les administratrices des facultés rencontrées durant l'audit ont d'ailleurs relevé la nécessité d'améliorer la gestion de la base de données fournisseurs et exprimé le besoin de disposer d'une meilleure visibilité sur son contenu.

Des possibilités d'analyse limitées

L'identification précise et rapide des achats de même nature pour l'UNIL en son ensemble est difficile. Le système d'information offre en effet peu de possibilités d'extraire des données détaillées. Des extractions par montant d'achat (par exemple tout achat de plus de CHF 150'000) ou par fournisseur ne sont pas disponibles ou alors au prix d'un travail conséquent. Cela impacte fortement les analyses et les contrôles exécutables, notamment en ce qui concerne la conformité aux règles sur les marchés publics (voir chapitre 2.2). Disposer de données, notamment financières, est pourtant un prérequis indispensable au pilotage et à l'évaluation de la performance de tout processus.

Un système comptable obsolète

Comme de nombreuses entreprises publiques et privées en Suisse et dans le monde, l'UNIL a mis en place une solution SAP. Il y a 20 ans, elle était même précurseur dans l'utilisation de ce logiciel qu'elle n'a pas fait évoluer par la suite. Cet environnement est aujourd'hui vétuste, tant du point de vue technique que du point de vue fonctionnel.

Depuis 2015, SAP encourage ses clients à migrer vers une version plus récente de son logiciel. Elle a d'ailleurs annoncé l'arrêt de la maintenance générale de la version utilisée par l'UNIL pour le 31 décembre 2027 (initialement annoncé pour le 31 décembre 2024, cet arrêt a été repoussé et pourrait même être décalé jusqu'en 2030). Le besoin de modernisation du système comptable est donc connu

depuis plusieurs années. Une analyse a d'ailleurs été menée au printemps 2020 qui a conclu à la nécessité de déployer la solution *SAP S/4 Hana* rapidement.

Un projet de transformation en cours

La modernisation des systèmes financiers (actualisation et digitalisation des processus du Service financier) et des processus administratifs (signature électronique, gestion électronique des documents) fait partie des mesures du Plan d'intention de la Direction de l'UNIL pour la période 2022-2027. Le projet de transformation *SAP S/4 Hana*, dont la phase opérationnelle a débuté en juin 2023, s'inscrit dans cette optique. La mise en production du nouveau système est fixée au 1^{er} janvier 2025. Un projet d'une telle envergure peut être long et impliquer des ressources importantes ainsi que la mise en place d'un management du changement. L'appel d'offre public, lancé en octobre 2022 pour les services d'intégration et de mise en œuvre du projet, estime d'ailleurs les besoins en expertise externe à 1'800 jours ETP pour les activités directement liées aux processus financiers à implémenter dans SAP.

Un planning trop serré et imposé par l'urgence de la migration n'est pas optimal pour la réussite d'un tel projet. Il pousse à une reprise tels quels des processus existant au lieu de profiter de la migration pour les revoir et les optimiser. A ce sujet, la Cour regrette que le projet actuel ne prévoie pas de mettre en place toutes les fonctionnalités liées aux achats disponibles dans la plateforme *SAP S/4 Hana*. Par exemple, les achats sur catalogue ne seront pas activés dans cette première phase. Toutefois, la centralisation et la dématérialisation du traitement des factures fournisseurs est un des objectifs de ce projet, de même que l'administration des achats pour certains services qui serviront de pilotes (il s'agit d'Unibat, UniSEP et du Centre informatique). La mise en place d'une gestion centralisée des données liées aux partenaires, dont les fournisseurs, est également prévue, ce qui devrait permettre d'adresser les problèmes de qualité de la base de données actuelle.

Un prérequis indispensable

L'existence d'un outil informatique adapté, qui facilite le traitement et le suivi des achats tout au long du processus, est indispensable à la performance. Les avantages attendus sont une réduction des coûts administratifs et des délais de traitement ainsi qu'une amélioration du pilotage de l'ensemble du processus. Un outil informatique partagé permet d'avoir un cadre de référence commun pour diffuser les procédures achats au sein de l'institution. C'est pourquoi la Cour émet une première recommandation visant à souligner l'importance de considérer le processus achat dans le cadre du projet de transformation en cours.

Doter le processus achat d'un outil informatique

Constatation n°1

Le processus achat est actuellement très peu dématérialisé et fortement dépendant du papier, y compris pour le processus de validation des dépenses. Des services acheteurs ont développé leur propre outil afin de pouvoir gérer les nombreux bons de commande générés par leur activité. La gestion des fournisseurs n'est pas centralisée et la base de données existante est de mauvaise qualité (nombreux fournisseurs à double ou inutilisés). Une unité n'a pas la possibilité de visualiser si un de ses fournisseurs est en relation avec d'autres unités au sein de l'UNIL. La possibilité d'analyser les achats réalisés est fortement restreinte par le manque de données à disposition (par exemple sur les achats de même nature, avec un même fournisseur ou à partir d'un montant seuil).

Recommandation n°1

Profiter du projet de transformation *SAP S/4 Hana* pour :

- Dématérialiser entièrement le processus achat, y compris les validations de dépenses
- Assurer l'existence de données relatives aux achats
- Mettre en place une gestion centralisée de la base de données fournisseurs
- Mettre en place une solution commune pour la gestion des bons de commande.

2.2. Assurer la conformité aux règles sur les marchés publics

Des connaissances hétérogènes et peu actualisées

Une responsabilité diluée

A l'UNIL, le respect des règles applicables aux marchés publics est explicitement requis par la directive de la Direction 2.2 - Limites de compétences financières.

Extrait de la directive de la Direction 2.2 – Limites de compétences financières Article 3 Responsabilités particulières

La conclusion d'un engagement ou l'ordre de payer implique notamment le respect par le/les signataire(s) :

- des budgets alloués et de la disponibilité sur les fonds ;
- des lois, règlements, directives (notamment : directive sur les dépenses de service) et des règles de gestion de l'UNIL ;
- des procédures liées aux marchés publics ;
- des règles des centrales d'achat de l'UNIL et de l'Etat de Vaud ;
- de la loi sur les subventions ;
- de la loi fédérale sur l'aide aux universités et des procédures de l'UNIL pour l'identification des montants subventionnables.

Source : site internet de l'UNIL

La responsabilité d'assurer la conformité à la législation sur les marchés publics, entre autres, repose donc sur l'acheteur-se, mais aussi sur la personne qui valide l'engagement en application des limites de compétences applicables. C'est le montant de l'engagement qui détermine les droits de signatures, qui s'étendent du-de la seul-e responsable du centre financier pour les achats de moins de CHF 5'000, jusqu'à une décision collégiale de la Direction pour tout achat de plus de CHF 100'000. Tout-e responsable d'un centre financier est donc en mesure de procéder à un achat, dans la limite du budget à sa disposition et des compétences financières qui lui sont octroyées. Par conséquent, les acheteur-se-s potentiel-le-s au sein de l'UNIL sont nombreux-ses.

Trop peu d'actions de sensibilisation

Afin de pouvoir assumer cette responsabilité en toute connaissance de cause, les collaborateur-trice-s concerné-e-s doivent être sensibilisé-e-s aux différentes thématiques. Plusieurs options sont envisageables en fonction du niveau d'implication prévu dans le processus achat ; elles peuvent aller de la simple mise à disposition de l'information (par exemple sous la forme d'un guide ou de questions-réponses) à l'encouragement à suivre une formation (qu'elle soit organisée en interne ou par un prestataire externe).

La plupart des collaborateur-trice-s des services centraux impliqués dans des achats récurrents et importants ont suivi des formations sur les marchés publics (par exemple celle proposée plusieurs fois par année par le Centre d'éducation permanente pour les cadres et spécialistes des administrations publiques vaudoises) et se tiennent informé-e-s des évolutions des bases légales et des pratiques, notamment grâce aux communications du Centre de compétences sur les marchés publics du canton de Vaud (CCMP-VD). Ce centre, qui a pour mission de promouvoir une bonne application de la législation sur les marchés publics par les adjudicateurs vaudois, fournit des conseils et des orientations. Il reçoit régulièrement des questions provenant de divers collaborateur-trice-s de l'UNIL, autant des services centraux comme Unibat, que directement de la part de chercheur-euse-s rattachés à des instituts à l'interne des facultés. Si le fait de s'adresser au CCMP-VD n'est en soi pas un problème, l'absence de centralisation de ces requêtes ne permet pas de développer une expertise en interne.

Le problème du manque de connaissance se pose davantage pour des acheteurs occasionnels, car il n'existe pas à ce jour d'action de sensibilisation régulière leur étant destinée. En partie pour pallier ce manque, le Service de la recherche a organisé en 2022 une formation sur les marchés publics, à l'aide d'un prestataire externe. Cette formation a été suivie par plusieurs collaborateur-trice-s rattachés aux services de la Direction, mais également par des chercheur-euse-s et des collaborateur-trice-s de la Faculté de biologie et de médecine. L'opportunité de reconduire de manière régulière une telle formation doit être évaluée.

Des connaissances dispersées dans plusieurs services

Pour une institution de la taille de l'UNIL, l'existence d'un service interne référent en matière de législation sur les marchés publics apparaît indispensable et doit être clairement identifiable. L'équipe d'audit a toutefois constaté que plusieurs services de la Direction endossent en partie ce rôle, ce qui crée de la confusion.

La mission du Service juridique est de soutenir la Direction et les unités de l'UNIL afin d'assurer que leurs différentes activités sont réalisées conformément aux exigences légales et réglementaires applicables. Le droit des marchés publics en fait donc partie. En toute logique, ce service devrait donc être approché en cas de question sur l'application des exigences en la matière. En réalité, il est encore

assez peu sollicité dans ce domaine. Selon la Direction, cela s'explique en partie par les ressources limitées dont il est doté (2.1 ETP début 2017, augmenté à 3,8 ETP durant la législature précédente). La Direction a la volonté de renforcer ce service dans le futur et de redéfinir ses tâches.

Le Service de la recherche, créé en septembre 2021, est aussi actif dans ce domaine. Sa mission est d'accompagner les chercheur-euse-s de toutes les facultés dans l'élaboration et la réalisation de projets de recherche. Cela inclut explicitement la question des marchés publics, limitée toutefois au cadre de la recherche (pour l'achat d'équipement scientifique par exemple). Le Service de la recherche vise surtout à assurer la bonne compréhension des seuils, garantir l'application correcte des procédures et fournir le soutien nécessaire pour les publications dans *SIMAP*. Aucune directive n'impose d'avoir recours à ce service qui n'a d'ailleurs formalisé aucune procédure.

Finalement, les deux services centraux ayant le plus d'expérience en termes de marchés publics, à savoir Unibat et le Centre informatique, ont développé leurs propres compétences internes avec le temps. Ce fait est connu et il n'est pas rare que des conseils leur soient demandés. Le recours à des bureaux externes afin de soutenir l'organisation de marchés complexes ou de fournir des ressources requises pour le suivi administratif (réception et ouverture des offres, organisation des différentes étapes) est également assez courant.

Les connaissances et compétences en matière de marchés publics sont donc actuellement dispersées entre différents services. Les responsabilités, notamment en termes de soutien, ne sont pas clairement attribuées.

Un risque de non-conformité qui n'est pas géré

Plusieurs manquements et lacunes dans l'application de la réglementation relative aux marchés publics ont été relevés durant l'audit. Cela démontre clairement l'absence de gestion du risque de non-conformité dans ce domaine.

Une règle mal interprétée

L'article 4 de la directive de la Direction 2.2 - Limites de compétences financières recommande de manière générale de demander plusieurs offres à différents prestataires avant de procéder à une commande de biens ou de services. Elle précise également que pour les engagements de plus de CHF 20'000, trois offres au minimum doivent être demandées, sauf exception acceptée par la Direction. Les procédures d'audit ont montré que cette règle n'était pas appliquée de manière harmonisée au sein de l'UNIL, ni même au sein des services de la Direction, et que son application ne faisait l'objet d'aucun contrôle.

La formulation actuelle de cette règle n'est pas opportune, car elle contraint en réalité les adjudicateurs à organiser une procédure de gré à gré comparatif ou une procédure sur invitation alors qu'une simple procédure de gré à gré ordinaire serait possible. En effet, son application n'est acceptable que dans les cas où le prix est le seul critère de choix entre les offres, ce qui revient à appliquer une procédure de gré à gré comparatif. Si l'acheteur souhaite prendre en considération d'autres critères (comme des spécificités techniques ou de qualité de service), il doit alors opter pour une procédure sur invitation, afin que les soumissionnaires soient dûment informés qu'ils sont en concurrence et sur quels critères.

De même, la nécessité d'estimer les achats potentiels auprès d'un même fournisseur sur une période donnée n'est pas explicitement prévue par les directives de la Direction. En effet, pour définir le marché et la procédure à appliquer, il est nécessaire d'apprécier dans chaque cas concret si les prestations à acquérir présentent un lien de connexité tel qu'elles constituent en réalité un même marché. Ainsi, s'il existe un lien juridique ou matériel étroit entre plusieurs marchés, il faut prendre en considération leur valeur globale. La durée maximale d'un marché est en principe de 5 ans. Le marché doit également être assez précis (il n'est pas possible de faire un appel d'offres pour l'entier des prestations informatiques par exemple). Les travaux d'audit ont montré que les services audités ne formalisent pas de telles analyses, même s'ils sont conscients des seuils et font l'effort d'attribuer des mandats de même nature à plusieurs prestataires pour éviter le problème.

Quelques cas de non-conformité identifiés

Dans le cadre de l'analyse de l'échantillon de 67 factures, cinq cas de non-conformité aux dispositions des marchés publics ont été identifiés.

Pour trois d'entre eux, il s'agit probablement de l'application d'une clause d'exception (gré à gré exceptionnel, voir page 13) toutefois sans documentation adéquate. En effet, pour être valable, le recours à une clause d'exception doit être justifié et cette justification doit être conservée. A cette fin, le Centre informatique utilise un formulaire « justification pour l'utilisation de la procédure d'exception » qui est tiré du Guide romand pour les marchés publics et dont l'usage pourrait être généralisé. Unibat utilise également une forme similaire.

Pour les deux autres cas, il s'agit d'une question de non-quantification des volumes sur plusieurs années. A posteriori, le volume du marché avec le fournisseur concerné aurait nécessité une mise en concurrence autre qu'un simple gré à gré, alors que cela n'a pas été effectué (par exemple pour un marché de service octroyé en gré à gré au même fournisseur depuis des années pour un volume annuel de plus de CHF 150'000).

Des contrôles inexistant

Concernant les marchés publics, chaque faculté fonctionne comme une entité propre et il n'y a pas de contrôle a posteriori pour identifier si des procédures auraient dû être effectuées, ni si les obligations de publication ont bien été respectées. Il n'y a pas non plus de processus afin d'identifier les achats récurrents auprès d'un même fournisseur ou les achats effectués auprès du même prestataire par plusieurs facultés ou services. Ainsi, il y a un risque de ne pas procéder à un appel d'offres dans des situations où il faudrait le faire, en fractionnant involontairement des marchés qui devraient être regroupés. Comme expliqué au chapitre 2.1, l'absence de contrôles s'explique en partie par la vétusté du système comptable qui ne permet pas facilement d'établir un comparatif des achats réalisés par nature et par fournisseurs.

Des conséquences qui restent limitées

Selon la loi, l'autorité cantonale de surveillance des marchés publics est le département en charge des infrastructures (actuellement le Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines – DCIRH). Cette autorité intervient sur dénonciation. Elle peut prononcer des amendes jusqu'à 10% du prix de l'offre ou l'exclusion de tout nouveau marché pour une durée maximale de 5 ans en cas de violation des règles par un soumissionnaire.

Les risques pour l'adjudicateur découlent plutôt des possibilités de recours et de contestation. En effet, un recours déposé par un soumissionnaire implique une procédure longue et énergivore et est généralement assorti d'un effet suspensif, ayant pour conséquence d'empêcher la conclusion du contrat et l'exécution des prestations objet du marché. Finalement, cela peut avoir un impact sur l'image de l'institution. Les recours déposés sont toutefois assez peu nombreux en comparaison du volume des marchés octroyés : ainsi, l'UNIL n'a vu aucun recours déposé à son encontre sur la période audité.

Un centre de compétence interne à mettre en place

La désignation d'un service responsable d'assurer l'application uniforme et efficace des règles relatives aux marchés publics au sein de l'UNIL apparaît indispensable. Ses tâches devraient inclure :

- La diffusion d'informations pertinentes sur les aspects légaux et leurs impacts sur les activités de l'UNIL, par exemple en organisant des formations ou en mettant à disposition des modèles visant à uniformiser les pratiques
- La mise en place d'une veille régulière afin d'assurer la prise en considération de toute révision du cadre légal et réglementaire
- Le maintien d'un lien de proximité avec l'ensemble des services adjudicateurs afin que toute question ou incertitude dans l'application des règles lui soient relayées
- La mise en place de contrôles visant à prévenir des éventuelles non-conformités.

Assurer la conformité aux règles sur les marchés publics
Constatation n°2
<p>La responsabilité d'assurer la conformité à la législation applicable aux marchés publics repose sur les signataires d'un engagement (l'acheteur-euse et la ou les personnes devant valider l'engagement financier en vertu des directives internes). En l'absence d'action de sensibilisation régulière, ces personnes ne sont pas toutes suffisamment informées voire formées concernant cette réglementation.</p> <p>Les connaissances à l'interne de l'UNIL sur les questions liées aux marchés publics ne sont pas centralisées. Il existe même une confusion dans les rôles du Service de la recherche et du Service juridique, notamment en termes de soutien dans ce domaine aux autres services et aux facultés.</p> <p>Le risque de pratiques non conformes à la législation applicable existe et n'est actuellement pas géré (en particulier, l'absence de contrôles en place visant à détecter de tels cas). Plusieurs cas de non-conformité ont d'ailleurs été relevés durant les procédures d'audit.</p>
Recommandation n°2
<p>a) Désigner un service responsable de veiller à la bonne application de la réglementation des marchés publics (centre de compétence interne) et au développement d'un réseau de répondant-e-s internes afin de permettre un relais efficace.</p> <p>b) Réviser la directive 2.2 pour qu'elle reflète adéquatement les règles applicables.</p> <p>c) Définir des contrôles visant à prévenir et détecter des éventuelles non-conformités.</p>

2.3. Définir un processus achat harmonisé

L'absence d'une stratégie d'achat commune

La plupart des grandes administrations publiques et privées mettent en place une politique générale d'achat. C'est le cas par exemple de l'Etat de Vaud et de l'EPFL.

La **Politique d'achat de l'Etat de Vaud** est déterminée par le Conseil d'Etat et la Direction des achats et de la logistique est garante de son application. La mission de la fonction achat y est définie : elle « contribue à l'atteinte des objectifs de l'ACV de manière pérenne, à travers la sélection de sources d'approvisionnement fiables, le respect de la qualité, des délais et des principes de durabilité, la maîtrise des coûts et l'apport de solutions innovantes ». Elle rappelle également que « l'anticipation et la compréhension du besoin sont des éléments essentiels pour garantir une bonne maîtrise qualitative et financière du processus d'achat. » Elle prévoit également qu'une gestion des risques doit être mise en place.

Source : Politique d'achat de l'Etat de Vaud à disposition sur le site internet de l'Etat de Vaud

La **Directive concernant les achats à l'EPFL** « définit les règles et procédures d'achats à l'EPFL, ainsi que les missions des divers acteurs impliqués dans l'achat de biens ou de services pour le compte de l'EPFL, quelle que soit leur source de financement ». « L'EPFL a pour politique d'assurer l'approvisionnement des biens et prestations de service ainsi que les travaux de construction à des conditions optimales dans le cadre légal la concernant (LMP/OMP). Le Domaine des achats est responsable de la politique générale d'achats de l'EPFL. » « L'EPFL donne mission aux acheteurs de porter une attention particulière au respect des points suivants :

- Garantir le respect de la loi fédérale sur les marchés publics LMP et son ordonnance OMP ;
- Garantir l'égalité des chances et une concurrence loyale entre les fournisseurs ;
- Assurer le respect de la libre concurrence sans distinction de la provenance des biens (Suisse ou étranger)
- Garantir la meilleure adéquation à nos besoins tout en favorisant les solutions les plus avantageuses sur les plans des coûts globaux durant le cycle de vie, de la consommation énergétique et de la durabilité. »

Source : Directive concernant les achats à l'EPFL à disposition sur le site internet de l'EPFL

La Direction de l'UNIL n'a pour sa part pas réglé la question ni défini les principes fondamentaux qui doivent être considérés avant chaque décision d'achat de biens et de services. Ces principes doivent refléter ceux de la législation applicable mais peuvent aussi être plus spécifiques, par exemple en reprenant les objectifs stratégiques et en les déclinant en mesures concrètes. Le Plan d'intention de la Direction donne quelques indications, notamment en ce qui concerne l'importance de la durabilité.

Selon la Direction, cette absence de stratégie propre aux achats s'explique par la grande liberté laissée aux facultés en matière d'organisation. Or, définir des procédures est le seul moyen d'assurer une

harmonisation des pratiques au sein de l'UNIL. L'adoption d'une telle politique par la Direction se justifie pleinement en vertu de l'article 24 de la LUL, qui attribue notamment à cette dernière de :

- Définir et mettre en œuvre la politique générale et à long terme de l'Université (let. a),
- Organiser et diriger l'administration de l'Université (let. h),
- Assurer le contrôle de la gestion administrative des facultés (let. n).

Des directives générales abordant peu la thématique des achats

La directive de la Direction 0.1 - Octroi de compétences en matière décisionnelle au sein de l'UNIL est une directive essentielle car elle délimite les rôles et responsabilités. Excepté pour ce qui concerne les marchés de fourniture et services concernant les locaux et travaux ainsi que le domaine de l'informatique, cette directive n'adresse toutefois pas explicitement la thématique des achats.

La directive de la Direction 2.2 - Limites de compétences financières est la directive la plus importante dans le cadre des achats, toutefois elle est assez restreinte. En particulier, elle ne désigne pas de service responsable d'en assurer la correcte application et mise à jour en cas de besoin. Elle se limite à fixer un cadre minimal à la validation des engagements financiers (qui doit approuver quelle dépense) tout en laissant aux facultés et autres unités la possibilité d'appliquer des règles plus restrictives. Ce cadre est d'autant plus important que le processus achat est encore totalement dépendant du papier. Cette directive n'a pas été révisée depuis 2015 et elle n'est actuellement pas totalement conforme à la réglementation applicable (voir chapitre 2.2). Finalement, il existe trois directives applicables à certaines catégories de biens, qui seront brièvement détaillées au chapitre 2.4.

Des règles de validation appliquées ...

Considérant les limitations existantes (absence d'outil informatique, forte dépendance au papier), les procédures actuellement en vigueur apparaissent appropriées et le processus de validation des dépenses est bien en place. Les mêmes justifications sont demandées quelle que soit la source de financement (fonds de tiers ou autre). Toutefois, les directives actuelles n'encouragent pas à la performance.

... mais quelques achats insuffisamment justifiés

Si la grande majorité des achats examinés ont été justifiés de manière appropriée et sont apparus indispensables et en lien avec les activités du service acquéreur, quelques cas ont fait l'objet d'analyses plus poussées (incluant des procédures d'audit complémentaires). En effet, le bon usage de l'argent public est apparu questionnable et de plus amples discussions avec la Direction de l'UNIL ont eu lieu. Certains cas ont également été rapportés à la DGE, en tant qu'autorité de tutelle, ainsi qu'au Contrôle cantonal des finances (CCF).

Un système de validation parfois trop rigide

Des seuils de validation plutôt faibles

L'article 5 de la directive 2.2 - Limites de compétences financières fixe les principes pour les achats dans les facultés :

- Un responsable de centre financier peut engager une dépense jusqu'à CHF 5'000, le-la directeur-trice d'un institut jusqu'à CHF 10'000 ;
- La contre-signature du-de la doyen-ne est requise entre CHF 10'000 et 50'000 ;

- Entre CHF 50'000 et 100'000, la signature du·de la doyen·ne doit être accompagnée par celle d'un membre de la Direction (signatures croisées) ;
- En dessus de CHF 100'000, une décision collégiale de la Direction est également requise.

Le fonctionnement est similaire pour les services de la Direction. Le·la chef·fe du service remplace le·la directeur·trice d'institut et le·la recteur·trice ou le·la vice-recteur·trice auquel le service est attaché remplace le·la doyen·ne. Des factures peuvent donc comporter jusqu'à quatre signatures différentes avant de pouvoir être réglées.

Le processus d'approbation est uniquement dépendant de la valeur monétaire, sans prise en considération d'autres caractéristiques, tels que les risques encourus ou l'importance stratégique d'un achat. Les limites fixées apparaissent à première vue assez basses en comparaison de celles applicables dans d'autres collectivités publiques. Ce sentiment est partagé assez largement parmi les interlocuteur·trice·s rencontré·e·s. Les responsables du Centre informatique et d'Unibat ont d'ailleurs vu leurs compétences personnelles élargies jusqu'à CHF 30'000. Cette différence a été justifiée par leur volume d'achats et vise à limiter la quantité de factures à approuver par le vice-recteur en charge.

Le bien-fondé des achats peu questionné

Les vice-recteur·trice·s et les doyen·ne·s doivent signer de nombreuses factures, parfois pour des montants mensuels récurrents, ce qui limite leur possibilité de questionner la justification de l'achat à chaque fois. Au vu des limitations du système comptable actuel (voir chapitre 2.1), il n'est malheureusement pas possible d'en connaître le nombre exact. Si ce système de validation paraît assez lourd, il permet toutefois à la Direction de l'UNIL d'être bien informée et de connaître les projets en cours.

Lorsqu'une décision collégiale de la Direction est requise, cela implique que l'acquisition prévue soit portée à l'agenda d'une séance de la Direction. Son approbation est formalisée par un point dans le procès-verbal décisionnel établi à la suite de la séance. Toutefois, les traces d'éventuels débats et les critères de décision ne sont pas conservés. Cette démarche est plutôt vue comme une formalité, car la Direction fixe des priorités au travers du processus budgétaire. Cela est d'autant plus vrai si les dépenses ont déjà fait l'objet de l'octroi d'un budget conjoncturel (budget spécifique obtenu en sus du budget annuel régulier). La plupart des interlocuteur·trice·s que nous avons rencontré·e·s n'avaient pas le souvenir de s'être vu refuser une autorisation par le passé.

Il peut arriver que des achats urgents ou imprévisibles doivent être réalisés. Dans ce cas, la procédure normale s'applique car il n'y a pas de procédure ad-hoc prévue visant à assurer des pratiques harmonisées. De tels achats sont pourtant réguliers (problème technique, commande de désinfectant au début de la crise Covid, feu dans un bâtiment). Il arrive donc qu'un achat soit effectué et que le processus soit régularisé par la suite.

Si aucune étape ni formalité jugée inutile n'a été identifiée dans la revue des procédures en place, le système de validation des dépenses tel qu'il est organisé aujourd'hui apparaît lourd, chronophage et sans prise en considération des risques. Il mériterait de faire l'objet d'une analyse plus poussée.

Des bonnes pratiques non reflétées dans les directives

Le principe de l'approbation sur la base de la facture au lieu de la commande

Une bonne pratique reconnue en matière d'achat consiste à obtenir toutes les autorisations nécessaires avant la signature d'un contrat ou la validation d'une commande.

Le système actuel requiert une approbation de la facture, même s'il admet la possibilité de valider un achat sur la base d'un bon de commande avec un écart toléré de 5% sur le montant facturé. Lorsque la facture est reçue pour paiement, le bien est généralement déjà livré ou le service rendu et il est trop tard pour revenir en arrière. Cela ne permet donc pas d'éviter un achat qui ne serait pas nécessaire ou pas judicieux. Des services (par exemple Unibat ou le Centre informatique, mais aussi des facultés) ont mis en place une règle interne qui stipule que tout engagement supérieur à un montant-seuil doit faire l'objet d'une validation avant la commande. Cette manière de faire devrait être la règle.

Une définition préalable des besoins peu formalisée

L'analyse des besoins et leur définition est l'étape qui a le plus fort impact sur la performance globale d'un processus achat. Elle doit intervenir avant la décision d'achat et montrer que l'achat est nécessaire à la réalisation des objectifs stratégiques de l'institution. Les services audités ont intégré cette phase dans leurs pratiques, bien qu'il n'existe pas de forme standard ni d'exigence formelle en la matière. Dans les cas où un appel d'offres (sur invitation ou ouvert) doit être effectué, la définition des besoins aboutit à l'établissement du cahier des charges.

Une telle exigence permet également de lutter contre une forme d'incitation à la dépense, tout particulièrement en fin d'année. En effet, le processus budgétaire s'inspirant fortement des dépenses de l'année précédente, il peut y avoir une tendance à dépenser en fin d'année les montants encore disponibles afin d'utiliser le budget octroyé, pour montrer qu'il était bien justifié, et ne pas se le voir réduire l'année suivante. A l'UNIL, cet effet est probablement moindre que dans d'autres administrations au vu de la possibilité de report de budget qui est offerte par le règlement financier (voir encadré ci-dessous). Les facultés peuvent quant à elles reporter 2% de leur budget sur l'année suivante et gérer des fonds qu'elles ont pu générer par leurs propres activités. Pour la plupart des intervenant-e-s rencontré-e-s, les budgets sont toujours largement suffisants pour répondre aux besoins, ce qui n'incite pas forcément à questionner les décisions d'achats.

Extrait du règlement d'application des dispositions financières de la loi sur l'Université de Lausanne (RFin-LUL)

Article 8 – Reports de crédits

La Direction peut reporter les crédits budgétaires non entièrement utilisés à l'exercice suivant. Ils n'excèdent pas 5% des sources de financement mentionnées à l'article 37 alinéa 2 LUL*, telles qu'elles apparaissent dans l'exercice précédent.

* Le financement de l'Université est assuré par l'apport cantonal, les subventions fédérales, les contributions des autres cantons, les taxes, les contributions de tiers et les ressources propres.

Source : Base législative vaudoise à disposition sur le site internet de l'Etat de Vaud

La recherche d'alternatives à l'interne non encouragée

Un nouveau bien (ou un service) ne devrait être acquis à l'externe de l'UNIL que si une alternative n'est pas disponible à l'interne. Toutefois, se demander si ce qu'on veut acheter est disponible ailleurs sur le campus n'est pas un réflexe qui est présent. Une telle pratique requiert l'existence d'un inventaire des biens et équipements et un échange entre les utilisateur·trice·s. Un tel inventaire n'existe pas à ce jour (voir chapitre 4.4).

Le fait que les budgets octroyés soient suffisants pour couvrir les besoins n'incite pas non plus à s'interroger. Les besoins des chercheur·euse·s sont souvent très spécifiques et une alternative est rarement disponible à l'interne, donc la question ne se pose pas.

Il arrive que des prestations de services soient acquises en externe alors qu'elles rentreraient dans les compétences d'un service de la Direction (par exemple un soutien lors d'un processus de recrutement ou une analyse juridique) sans que ce dernier ne soit consulté. Si une acquisition à l'externe peut être justifiée, par exemple si le service concerné n'a pas les ressources disponibles, elle devrait faire l'objet d'une discussion au préalable et l'avis du service compétent sur les aptitudes du fournisseur envisagé devrait être obtenu.

La nécessité d'évaluer la qualité de l'achat non explicitement prévue

L'aspect qualitatif des biens ne doit pas être négligé au profit du meilleur prix. Seule une évaluation de la qualité du bien ou du service acheté permet de s'en assurer et de tirer d'éventuelles leçons pour les achats futurs. Cela permet aussi de faire le lien entre l'analyse des besoins réalisée avant l'achat et l'utilité effective du bien ou de la prestation de service acquis. Les services audités font des contrôles de façon aléatoire lors d'acquisitions importantes pour s'assurer que les cahiers des charges sont bien respectés, mais l'évaluation n'est pas systématique. Des questions se posent lorsqu'un mandat doit être reconduit. Mais dans la majorité des cas, le principe est plutôt que si les choses se passent mal, l'utilisateur·trice le signalera.

Cela s'applique également à la qualité de la relation avec un fournisseur. Une telle évaluation contribue à déterminer les forces et faiblesses d'un fournisseur ou prestataire de service et, par conséquent, à favoriser la qualité des biens et des services obtenus par la suite.

La prise en compte du développement durable non guidée

Le Plan d'intention de la Direction mentionne clairement que l'enjeu pour l'UNIL est désormais d'intégrer la durabilité dans l'ensemble de ses processus. Toutefois, il n'existe pas à ce jour de guide interne visant à indiquer comment elle doit être considérée dans les décisions d'achats. Le risque est dès lors de voir des pratiques différentes se développer au sein même de l'institution. L'intégration de critères en lien avec le développement durable fait partie d'une stratégie d'achat conforme aux bonnes pratiques. Les réflexions doivent débiter avant la procédure d'acquisition à proprement parler. En effet, l'entretien d'une solution existante peut par exemple être plus durable que son remplacement.

Les discussions menées durant l'audit démontrent une vraie sensibilité à cette thématique. La durabilité est d'ailleurs systématiquement considérée dans les cahiers des charges pour les appels d'offres publics. Pour les achats sous les seuils, sa prise en compte se limite souvent à privilégier l'utilisation d'un fournisseur local.

Une nouvelle directive à mettre en place

Les achats n'étant actuellement pas centralisés sous la responsabilité d'un service unique, il existe des usages qui diffèrent au sein de l'UNIL. Une harmonisation des pratiques est nécessaire afin d'assurer que l'ensemble des acteurs mette en œuvre des procédures uniformes, s'inspirant des bonnes pratiques et conformes aux exigences des marchés publics.

Au préalable, une analyse des achats réalisés par l'UNIL en son ensemble (nombre de procédures, nature des besoins, type de procédure) est nécessaire mais sa réalisation dépend de la mise à disposition de données fiables (voir chapitre 2.1). Une révision des mécanismes et des seuils d'approbation est également judicieuse, afin d'éviter des approbations peu utiles par les membres de la Direction.

Définir un processus achat harmonisé

Constatation n°3

La Direction de l'UNIL n'a pas défini les principes généraux qu'elle souhaite voir considérés de manière uniforme au sein de l'institution avant toute décision d'achat. Seule la directive sur les limites de compétences financières définit un cadre général au processus achat. Elle fixe les règles de validation des dépenses qui dépendent uniquement de la valeur financière, avec des seuils qui apparaissent plutôt faibles. Elle ne prend pas en considération le risque ou l'importance stratégique d'un achat.

Plusieurs bonnes pratiques reconnues en matière d'achat ne sont actuellement pas reflétées dans les directives en place. Il s'agit du principe de l'approbation sur la base de la commande au lieu de la facture, de l'exigence d'une définition préalable des besoins et de la recherche d'alternatives à l'interne, de la nécessité d'évaluer la qualité de l'achat et d'indications sur la prise en compte du développement durable. En conséquence, les pratiques en termes d'achat ne sont pas harmonisées au sein de l'institution, ce qui augmente notamment le risque de non-conformité aux règles applicables aux marchés publics.

Recommandation n°3

- a) Instaurer une directive définissant une stratégie d'achat applicable aux facultés et aux services de la Direction afin de :
 - Désigner un service propriétaire et responsable du processus
 - Instituer le principe d'une validation de l'achat sur la base du bon de commande
 - Exiger une définition préalable des besoins et encourager la prise en compte d'alternatives
 - Fixer la procédure à suivre pour autoriser l'acquisition à l'externe de prestations de services entrant dans les compétences d'un service de la Direction
 - Instaurer un processus d'approbation des dépenses afin d'impliquer la Direction uniquement dans la validation des achats définis comme stratégiques ou à risques
 - Fixer le principe d'une évaluation de la qualité de l'achat et d'un suivi de son utilisation.
- b) Publier un guide des achats durables visant à promouvoir des modes de consommation durables qui soient applicables à tout type d'achat de biens et services.

2.4. Centraliser les achats

Des achats majoritairement décentralisés

Les achats sont réalisés de manière essentiellement décentralisée à l'UNIL. Chaque unité des facultés et des services de la Direction gère son propre budget, procède à ses transactions et peut établir ses propres procédures en la matière, si elle souhaite être plus restrictive que les directives de la Direction applicables en la matière (voir chapitre 2.3). La Cour pense que cette situation entraîne de nombreux risques de surcoût pour l'UNIL et de non-conformité à la réglementation sur les marchés publics (voir chapitre 2.2), une même prestation pouvant être acquise par plusieurs unités à des conditions ou à des prix différents. L'absence de centralisation explique en partie le manque de visibilité sur les achats, la diversité des pratiques, le peu d'échanges d'expériences à l'interne et l'absence de gestion des risques et opportunités liés aux achats.

Quelques centrales d'achat officielles pour des biens particuliers

Si la décentralisation est la règle, les achats de certains biens courants sont toutefois centralisés. Il s'agit du mobilier, des véhicules et de l'équipement informatique.

La directive de la Direction 5.4 - Acquisition et gestion des biens mobiliers octroie à Unibat la compétence d'acquérir et de gérer l'intégralité du mobilier nécessaire pour l'UNIL, y compris pour les facultés. Toutes les demandes d'acquisition, quelle qu'en soit la source de financement, doivent être traitées et évaluées par ce service. Un catalogue de produits a été mis en place, dans le but de :

- Eviter une dispersion trop grande des types de mobilier
- Rationaliser et uniformiser les achats sur l'ensemble de l'UNIL
- Maitriser les coûts
- Garantir la durabilité du mobilier
- Maintenir un stock de mobilier courant afin qu'Unibat puisse répondre rapidement aux demandes.

La directive de la Direction 5.3 - Achat et entretien des véhicules de l'UNIL reprend le même principe. Les responsables de fonds ou de centres financiers, y compris dans les facultés, n'ont pas l'autorisation de procéder directement à des achats de véhicules, quel que soit le montant en jeu. La compétence d'acheter ou de proposer à la Direction toute nouvelle acquisition appartient exclusivement à Unibat, qui effectue dans tous les cas une analyse d'opportunité.

Finalement, la directive de la Direction 6.6 - Equipement informatique a pour but de définir les conditions applicables à l'environnement informatique en réglementant notamment l'acquisition d'équipements et de logiciels et licences, ainsi que leur mise hors service. Toute acquisition d'équipement informatique y compris dans les facultés (sauf pour un objet de moins de CHF 2'000 à certaines conditions spécifiques) et quelle que soit la source de son financement, doit être effectuée via le Centre informatique. Ce dernier tient également un catalogue d'équipements qu'il recommande dans le but de :

- Couvrir la majorité des besoins à l'UNIL
- Permettre d'éviter une dispersion trop grande des types d'équipements informatiques
- Sélectionner des équipements en tenant compte de critères de durabilité liés à l'impact environnemental de leur cycle de vie

- Assurer le respect des obligations légales de l'UNIL
- Considérer la technologie, les prestations fournies et des impératifs de support.

Bien que ces trois directives imposent le recours à ces centrales d'achat, il repose en réalité sur la bonne volonté, car il n'y a pas de blocage visant à éviter un achat hors centrale. En effet, le service financier n'effectue le contrôle de la bonne utilisation des centrales d'achats que lorsque la facture est traitée. Malgré cela, cette centralisation semble assez bien fonctionner. Les facultés rencontrées se disent globalement très satisfaites du système en place pour le mobilier et l'informatique. La Cour relève donc que ces démarches de centralisation semblent être bénéfiques et appréciées au sein de l'UNIL.

D'autres tentatives de centralisation en fonction des besoins

Plusieurs départements de la Faculté de Biologie et de Médecine disposent d'un magasin proposant divers articles et consommables de laboratoire. C'est avant tout par simplicité logistique et pour des raisons de localisation qu'ils se sont regroupés et ont centralisé leur magasin. Toutefois, il n'y a pas de liste de ces minicentrales d'achat, ce qui permettrait de rendre leur existence plus visible, et elles fonctionnent de manière non coordonnée. Il est également possible qu'elles ne soient pas considérées comme un seul client chez un même fournisseur.

Pour les petits achats (matériel de bureau par exemple) certaines facultés font appel à la Direction des achats et de la logistique de l'Etat de Vaud.

L'UNIL ne tire pas entièrement profit de la centralisation

Une centrale d'achat présente de nombreux avantages

Les bénéfices les plus connus d'une centralisation des achats, notamment pour des achats de biens standards, sont économiques. En effet, une hausse du volume d'achat, en agrégeant les besoins des différentes unités, accroît le pouvoir de négociation vis-à-vis du fournisseur et permet potentiellement une réduction du prix unitaire. Toutefois, il y a bien d'autres avantages potentiels comme :

- La réduction des coûts de fonctionnement et des coûts administratifs (coûts liés à la passation de la commande)
- La mise à disposition de solutions communes pour la manipulation des données et leur archivage (mise en place de modèles par exemple)
- La diminution du taux d'erreur dans les commandes, car elles sont effectuées par un personnel plus expérimenté
- La limitation des risques de non-conformités aux règles sur les marchés publics et une meilleure prévention des risques de conflits d'intérêts, d'obtention d'avantages indus, de détournement de fonds et de corruption
- La mise à disposition de conseils sur le choix, l'organisation et le déroulement des marchés, afin d'assurer l'application des bonnes pratiques en la matière
- Finalement, dans un environnement où l'usage de produits dangereux est courant, une centralisation permet une meilleure traçabilité des produits employés en laboratoire.

Et seulement quelques inconvénients qui peuvent être maîtrisés

Une équipe spécialisée dans les achats peut manquer d'expertise dans certains domaines. Ce désavantage peut être particulièrement présent dans un environnement aussi varié et techniquement pointu que celui d'une université. En effet, le grand avantage d'un système d'achat décentralisé

comme celui de l'UNIL est de réduire les intermédiaires et de permettre a priori une meilleure compréhension des besoins des utilisateur·trice·s et une réponse plus rapide et adaptée (surtout pour l'achat de matériel de recherche et pour les laboratoires, où les besoins sont souvent complexes). La Cour estime toutefois que les avantages de la centralisation sont supérieurs à ces inconvénients, mais que la mise en place d'une excellente coordination et communication entre les unités et la centrale sera critique pour en assurer le bon fonctionnement.

L'exemple de l'EPFL

L'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) présente des similitudes avec l'UNIL. La Direction en est la plus haute instance et définit les règles administratives et la structure opérationnelle de l'École. Cinq facultés actives dans des domaines distincts disposent également d'une certaine autonomie dans leur organisation (Faculté de l'environnement naturel, architectural et construit ; Faculté informatique et communication ; Faculté des sciences de base ; Facultés des sciences et technologie de l'ingénieur ; Faculté des sciences de la vie).

L'EPFL réalise ses achats de manière centralisée. Le Domaine des achats est un service central présenté comme le partenaire pour faciliter les démarches d'achats aux meilleures conditions. Il a les missions suivantes :

- Accompagner les unités dans la réalisation de cahier des charges
- Aider activement dans les négociations avec les fournisseurs et conseiller sur des questions juridiques en matière de droit privé
- Prendre la responsabilité de la validation de nouveaux fournisseurs dans le système d'achat
- Proposer aux utilisateur·trice·s des catalogues avec des conditions pré négociées et des contrats cadres.

Sa mise en place a été effectuée en parallèle du déploiement du programme informatique Catalyse, qui permet de passer les commandes et qui a entièrement dématérialisé le processus achat. La règle actuelle est que tous les achats de plus de CHF 1'000 doivent faire l'objet d'une commande au moyen des plateformes électroniques en place. Dans la réalité, de nombreux achats pour des montants moins importants passent par Catalyse, ce qui montre que les utilisateur·trice·s jugent ce système utile.

Une initiative qui doit venir de la Direction

La Direction de l'UNIL n'a pas montré de volonté à ce jour d'instaurer plus de centralisation en matière d'achats, du fait de la grande autonomie laissée aux facultés. Cette autonomie constitue un défi pour la mise en place de procédures d'achat communes. Toutefois, c'est la Direction qui, selon la loi, a la responsabilité d'organiser et de diriger l'administration de l'Université. La Cour estime que la mise en place d'une centrale d'achat s'y rattache. La communication, tout particulièrement sur les avantages d'un tel système, sera critique pour un projet de cette envergure, qui devra être mené sur plusieurs années et en coordination avec la réponse aux trois précédentes recommandations émises.

La difficulté de mettre en place une centrale d'achat en raison des besoins techniquement pointus liés aux projets de recherche a été évoquée à de nombreuses reprises. La Cour estime que ce n'est pas un frein mais que cela renforce l'importance de la définition préalable des besoins, qui est une étape critique du processus achat, et qui devra être menée en forte collaboration entre les acheteur·euse·s de la centrale et les futurs utilisateur·trice·s du bien ou du service à acquérir. La centralisation des achats dans le domaine des hautes écoles est possible, comme le démontre l'exemple de l'EPFL ou

encore du Réseau d'achat dans le secteur de l'enseignement et de la recherche qui réunit plusieurs partenaires publics et privé dans le canton de Zürich, dont entre autres l'Université de Zürich et l'EPFZ (KoBe ETH+ - Koordinierte Beschaffung im ETH Bereich + Partner).

Centraliser les achats

Constatation n°4

Les achats à l'UNIL s'effectuent de manière essentiellement décentralisée. Cette absence de centralisation explique en partie le manque de visibilité sur les achats réalisés, le peu d'échange entre les unités et les facultés et l'absence de gestion des risques et opportunités liés aux achats. Des achats de biens courants, y compris pour les besoins des facultés, sont effectués de manière centralisée sous la responsabilité de certains services de la Direction. Il s'agit du mobilier, des véhicules et de l'équipement informatique. Cette centralisation partielle repose toutefois sur la bonne volonté, car aucun contrôle préventif n'est en place visant à éviter tout achat hors centrale. Quelques unités à l'interne des facultés ont également regroupé des achats, surtout de consommables de laboratoire, dans des magasins en communs. Toutefois, ces magasins sont indépendants et probablement pas considérés comme un seul client par les fournisseurs.

Recommandation n°4

Centraliser les achats de biens et services pour l'ensemble de l'UNIL (facultés et services de la Direction), tout en autorisant des exceptions dûment documentées pour les unités ou services qui en prouvent la nécessité.

3. Améliorer la performance du Service des ressources humaines

Comme relevé au chapitre 1.4, l'examen détaillé d'un échantillon de factures liées à des achats de services a amené l'équipe d'audit à se poser différentes questions sur le processus de recrutement des cadres pour les services de la Direction.

Il s'agissait tout d'abord d'une facture d'un consultant externe pour un montant important en lien avec la réorganisation d'un service de la Direction et le soutien fourni pour le recrutement de deux postes de cadres dans ce même service. Le fait d'acquiescer de tels services à l'externe, au lieu de faire appel au soutien du Service des ressources humaines (SRH), a notamment été questionné. Pour un autre service de la Direction, un coût de consultant externe sur plusieurs mois a été requis afin de pallier l'absence d'un adjoint, en raison des difficultés à recruter un·e candidat·e pour ce poste. Cette nouvelle dépense, directement en lien avec le processus de recrutement, a confirmé la nécessité de s'intéresser aux activités du SRH au travers de procédures d'audit complémentaires.

3.1. Consolider la gestion, la surveillance et le suivi des ressources humaines

Une gestion des ressources humaines en toute autonomie

L'absence de surveillance voulue par les autorités cantonales

En vertu de l'autonomie conférée à l'UNIL, la gestion administrative de son personnel lui est entièrement déléguée (cela est d'ailleurs spécifiquement prévu à l'article 24 LUL) et la Direction est l'autorité d'engagement pour l'ensemble de son personnel (selon l'article 46 LUL).

Le personnel de l'UNIL se compose du corps enseignant, lui-même subdivisé en deux catégories (le corps professoral et le corps intermédiaire), du personnel administratif et technique et des collaborateur·trice·s engagé·e·s sur des fonds extérieurs à l'Etat (voir la figure 2 en page 4). La loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers) s'applique, sauf pour le personnel rétribué par des fonds extérieurs, qui est soumis au Code des obligations (article 48 LUL). La LUL prévoit toutefois des dispositions particulières pour le corps enseignant (chapitre II, articles 52 à 69 LUL). Pour le personnel administratif et technique, dont font partie la majorité des employé·e·s des services de la Direction, c'est donc la LPers qui fait foi, comme pour les employé·e·s de l'Etat de Vaud.

La Direction générale des ressources humaines (DGRH), responsable de la mise en œuvre de la politique des ressources humaines fixée par le Conseil d'Etat, n'a toutefois pas selon la LUL son mot à dire sur la manière dont l'UNIL gère ses ressources humaines. Aucune disposition ne lui permet en effet d'exercer une quelconque forme de surveillance sur la Direction de l'UNIL dans ce domaine. Toutefois, des échanges formels¹⁶ et informels sur les pratiques ont lieu de manière régulière (par

¹⁶ A la demande de l'UNIL, la DGRH (anciennement, le Service du personnel de l'Etat de Vaud) et la société GFO Unternehmensberatung ont réalisé un rapport « Argumentaire pour le positionnement des postes de cadres à l'Université de Lausanne », 29 mars 2019.

exemple, sur la détermination des classes de salaire), notamment à l'initiative de l'actuel chef du Service des ressources humaines de l'UNIL (ci-après chef du SRH). En outre, ce dernier préside la Commission d'évaluation des fonctions prévue par la LPers, ce qui fait de lui un expert des questions de politique salariale de l'administration cantonale vaudoise. Quant à la DGES, autorité de surveillance en vertu de la LUL, les contrôles qu'elle exerce n'abordent pas directement la gestion des ressources humaines.

Un cadre posé par la Direction

La directive de la Direction 0.1 - Octroi de compétences en matière décisionnelle au sein de l'UNIL pose le cadre de la répartition des compétences en matière de ressources humaines entre les différentes instances de l'UNIL. Elle prévoit tout d'abord que la politique du personnel soit définie par la Direction. Le vice-recteur en charge des ressources humaines et le chef du SRH sont chargés de diverses tâches, dont le fait de répondre devant l'Etat de Vaud pour les questions liées aux ressources humaines. Concernant plus spécifiquement le personnel administratif et technique, le chef du SRH se voit attribuer diverses responsabilités, dont celle d'évaluer les fonctions, de signer les contrats d'apprentissage et de fixer le salaire.

Le Service des ressources humaines en appui de la Direction

Le SRH, qui emploie environ 45 personnes (38,7 EPT), est rattaché au dicastère des ressources humaines sous la responsabilité du vice-recteur en charges des ressources humaines. Les missions du service sont les suivantes, selon le chef du SRH :

- Développer et mettre en œuvre les politiques ressources humaines de l'UNIL en adéquation avec les missions, les besoins, le cadre normatif et le Plan d'intention de l'Université
- Assurer la mise à disposition des outils et le déploiement de la culture et des pratiques RH au sein de l'UNIL
- Gérer la paie et l'administration pour l'entier du personnel de l'UNIL
- Soutenir les facultés, ainsi que la Direction et ses services dans la gestion et la résolution des situations RH spécifiques.

De manière plus concrète, le SRH s'est tout récemment réorganisé en six pôles dotés de leur propre mission générale (cette réorganisation est effective depuis le 1er mars 2023 et n'a pas été audité) :

Pôle gestion RH (23,1 EPT)	Assurer le déploiement et l'application des politiques de gestion des ressources humaines de l'UNIL, en adéquation avec les normes et valeurs de l'UNIL, en réponse aux besoins spécifiques des facultés, dicastères, services centraux et fondations affiliées.
Pôle juridique ressources humaines (1,8 EPT)	Assurer une expertise en matière de droit du travail et d'application du cadre normatif régissant la gestion du personnel de l'UNIL, dans les situations RH litigieuses, ainsi que dans les évolutions des politiques RH, outils, adaptations du cadre liés aux conditions de travail et projets du SRH ou transversaux à l'UNIL.
Pôle marketing et développement du personnel (1,5 EPT)	Soutenir le développement, la coordination et le déploiement de la communication et de la marque employeurs de l'UNIL, ainsi que des politiques et mesures de développement des compétences du personnel.

Pôle rémunération et assurances sociales (3,6 EPT)	Assurer la gestion de la paie pour l'ensemble du personnel rémunéré l'UNIL ainsi que garantir l'adéquation des assurances sociales de l'UNIL aux politiques et normes en vigueur.
Pôle développement des systèmes RH (4,4 EPT)	Soutenir le pilotage des activités et la réalisation des prestations de la fonction RH de l'UNIL en développant et en mettant à leur disposition des systèmes de gestion, processus efficaces, outils et documentation répondant aux besoins, politiques RH et normes de l'UNIL et pour la réalisation de leurs activités.
Pôle développement organisationnel (4,3 EPT)	Développer et déployer les politiques de l'UNIL touchant au développement organisationnel. Accompagner les entités de l'UNIL dans la définition et l'évolution de leurs besoins organisationnels, dans un esprit de service, tout en garantissant cohérence et efficacité des modèles d'organisation.

Une supervision lacunaire

Le recours aux services du SRH n'est pas obligatoire, en ce qui concerne le recrutement ou la gestion courante du personnel des services centraux et des facultés, excepté pour la gestion de la rémunération, l'établissement, respectivement la résiliation, des contrats ou des mesures disciplinaires prévues par la LPers. Malgré la responsabilité qui lui est assignée concernant l'application des politiques de gestion des ressources humaines, le SRH ne possède que très peu de pouvoir de contrainte dans le domaine audité. Cet état de fait est illustré par différents constats qui ont émergé lors de la revue d'un échantillon de dossiers de cadres engagés par les services de la Direction, dont le but initial était de confirmer la qualité du processus de recrutement (voir chapitre 3.2).

Une tenue imparfaite des dossiers du personnel

Une des tâches du pôle gestion RH est d'assurer, en coordination avec les facultés et services, l'adéquation et la conformité de la gestion administrative en matière de ressources humaines. Cela inclut notamment le suivi des dossiers des collaborateur·trice·s tout au long de leur parcours à l'UNIL. Ces dossiers personnels sont entièrement numérisés dans un outil propre au SRH. Pour être complets, il est nécessaire d'y ajouter les déclarations sur les activités accessoires gérées dans une autre base de données.

Le contenu des dossiers personnels est défini à l'article 106 du règlement d'application de la LPers. Il doit inclure le contrat d'engagement signé ainsi que ses éventuelles modifications, le cahier des charges, les documents d'entretiens d'appréciation, les documents échangés avec l'employé·e (par exemple, les attestations de formation), les éventuelles décisions ainsi que toute autre pièce qui concerne le·la collaborateur·trice et son activité.

Sur les douze dossiers de cadres retenus pour examen, quatre dossiers seulement présentaient une tenue adéquate (c'est-à-dire qu'aucun problème n'a été constaté avec les pièces remises). Dans deux autres cas, cette tenue a été jugée déficiente, à savoir que des pièces requises n'ont pas pu être retrouvées. Dans les six cas restants, la tenue est jugée passable. Les lacunes constatées ont été l'absence de pièces essentielles, la présence de pièces appartenant à d'autres dossiers (entraînant un risque que des données personnelles soient communiquées par erreur si le·la collaborateur·trice

demande à accéder à son dossier propre) et un manque de rigueur dans la datation ou la signature des documents.

Plusieurs dossiers ont été complétés en cours d'audit, car des pièces ont dû être retrouvées dans des courriels, ou directement demandées auprès des services concernés. Les risques principaux d'une mauvaise gestion des dossiers sont une perte de traçabilité et des efforts importants nécessaires pour retrouver l'information en cas de besoin (inefficience).

Des pratiques hétérogènes en matière d'évaluation du personnel

Le dossier personnel d'un-e employé-e doit contenir les documents liés aux entretiens d'appréciation. Raison pour laquelle l'équipe d'audit a profité d'évaluer les pratiques du SRH en la matière.

La tenue d'un entretien de fin de période d'essai est prévue par l'article 20 LPers, c'est donc une obligation légale. L'article 35 LPers concerne l'entretien d'appréciation en dehors du temps d'essai, pour lequel l'obligation est moins claire. En effet, la loi stipule qu'en principe une fois dans l'année, le travail d'un-e collaborateur-trice doit faire l'objet d'un entretien d'appréciation dont les constatations sont consignées par écrit. Organiser ce genre d'entretien de manière régulière est nécessaire et attendre trop longtemps entre deux entretiens peut être risqué, notamment dans le cas où un conflit entre l'employé-e et l'employeur apparaîtrait par la suite. La DGRH a d'ailleurs confirmé que les consignes à l'administration cantonale étaient d'assurer au minimum un entretien tous les deux ou trois ans.

Lors de l'analyse des dossiers, des manques en la matière ont été constatés. Des entretiens de fin de période d'essai manquent dans trois dossiers de cadres analysés. Cette situation contrevient donc aux dispositions légales applicables. La tenue de cet entretien est également importante pour une bonne gestion des ressources humaines. Il permet de faire le bilan et d'assurer que le candidat engagé correspond bien aux attentes (et inversement). S'ils ont lieu, la lecture des documents conservés a permis de constater que ces entretiens sont généralement de bonne qualité.

Sur dix dossiers potentiellement concernés par un entretien annuel d'évaluation (employé-e actuellement en poste et hors période d'essai), aucune évidence de l'organisation d'un tel entretien n'a été trouvée pour l'année 2022, alors que l'analyse des dossiers a été réalisée en juillet 2023. Seuls quatre entretiens ont été documentés pour l'année 2021 et trois pour l'année 2019. La qualité formelle et substantielle des évaluations annuelles réalisées est, de l'avis de la Cour, globalement très en deçà des standards du genre (se basant notamment sur les consignes de l'administration cantonale en la matière et les modèles qui sont mis à disposition). Deux dossiers ne comportaient aucune évaluation annuelle, ni d'ailleurs de convention d'objectifs. Les pratiques en termes d'évaluation des cadres apparaissent donc hétérogènes.

L'équipe d'audit a aussi constaté que, malgré un accès complet aux dossiers du personnel, le SRH n'a pas réagi à cette situation. En effet, le service ne vérifie pas que les entretiens de fin de période d'essai requis sont bien organisés, ni ne monitore les évaluations annuelles. Si de tels entretiens sont réalisés, il n'en analyse pas systématiquement le contenu pour s'assurer de la qualité des échanges et in fine de l'application homogène et opportune de pratiques de gestion courante du personnel. Enfin, sans cet examen, le SRH ne peut entièrement détecter les premiers signaux d'un litige latent ou à venir entre un-e employé-e et son supérieur hiérarchique.

L'absence d'outil de pilotage

Le SRH ne dispose pas d'un outil de pilotage lui permettant de suivre l'application des politiques de gestion des ressources humaines et d'informer la Direction sur cet aspect. Toutes les possibilités offertes en la matière par le module *SAP* actuellement utilisé ne sont d'ailleurs pas exploitées. Par exemple, un calcul du taux net de roulement du personnel par service de la Direction a été effectué à la demande expresse de l'équipe d'audit. D'autres indicateurs pourraient être intéressants à mettre en place, par exemple le suivi des collaborateur-trice-s qui font la demande d'un certificat de travail intermédiaire.

Un autre exemple du manque de visibilité est l'impossibilité actuelle de quantifier le temps investi dans la fonction ressources humaines, seul le nombre de collaborateur-trice-s impliqué-e-s est connu. En effet, le SRH s'appuie sur certains membres du personnel au sein des facultés qui exercent des responsabilités liées à la gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment des administrateur-trice-s, des conseiller-ères RH au sein des facultés, des gestionnaires ou assistant-e-s RH ainsi que des secrétaires de départements ou d'institut. Si le nombre de personnes impliquées est effectivement connu, il est difficile de quantifier le nombre d'ETP, dans la mesure où ces personnes ont des activités relevant de divers domaines de compétences et que cela n'a jamais été mesuré.

La position du SRH doit être consolidée

C'est à la Direction de l'UNIL de déterminer la position du SRH vis-à-vis des services centraux et des facultés et de la communiquer. La Cour estime que, pour remplir adéquatement sa mission, le SRH doit être désigné comme le propriétaire et responsable de tous les processus métier du domaine des ressources humaines, à tout le moins pour ce qui concerne le personnel administratif et technique de l'UNIL.

A ce jour, la position institutionnelle du SRH n'est pas assez solide. Par exemple, il n'est pas en mesure d'assurer la qualité des dossiers du personnel, ni la traçabilité des pièces essentielles. Il ne supervise pas les pratiques courantes de gestion des ressources humaines, par exemple en confirmant la bonne organisation des entretiens d'évaluation et en procédant à une revue des rapports émis à la suite de ces entretiens (éventuellement par échantillonnage). Cela lui permettrait, par exemple, d'anticiper et tenter de prévenir d'éventuels problèmes, comme le départ probable d'un cadre ou la survenance d'une crise à l'interne d'un service.

Consolider la gestion, la surveillance et le suivi des ressources humaines

Constatation n°5

La gestion des dossiers du personnel par le SRH est actuellement purement administrative. Une tenue imparfaite des dossiers a d'ailleurs été constatée : sur douze dossiers de cadres retenus, seuls quatre présentaient une tenue adéquate, six une tenue jugée passable et pour les deux derniers, la tenue a été jugée déficiente car des pièces importantes n'ont pas pu être retrouvées.

Les pratiques en termes d'entretiens de fin de période d'essai et d'évaluation périodique sont hétérogènes. Lorsqu'ils étaient documentés, la qualité formelle et substantielle des entretiens, évaluations ou fixation d'objectifs ne correspondent pas toujours aux standards. Le SRH ne procède à aucune analyse critique des pièces enregistrées dans le dossier et n'intervient pas.

En l'état actuel, le SRH ne remplit donc pas entièrement les missions qui lui sont assignées afin d'assurer la mise en œuvre des politiques de ressources humaines de l'UNIL, en l'absence notamment de contrainte pour les services de faire appel à lui et de son manque de légitimité formelle à imposer des pratiques dans les politiques RH auditées.

Recommandation n°5

Faire du SRH le garant des processus métier du domaine des ressources humaines pour le personnel administratif et technique de l'UNIL, soumis à la loi sur le Personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) et le doter des responsabilités suivantes :

- Assurer une gestion exemplaire et homogène des dossiers du personnel
- Exercer pleinement ses compétences métier à l'égard des parties prenantes de l'UNIL
- Être attentif aux pratiques des chef-fe-s de service à l'égard de leur personnel (fin de période d'essai, entretiens d'évaluation, conventions d'objectifs, etc.)
- Elaborer un suivi de la fonction RH avec des indicateurs professionnels pour garantir un pilotage efficace de la Direction de l'UNIL.

3.2. Instaurer un processus de recrutement des cadres

Pas de directive mais une pratique de recrutement

La Direction de l'UNIL n'a émis aucune directive spécifique concernant le processus de recrutement de son personnel administratif et technique. Stratégiquement, le seul document qui fait référence est le Plan d'intention, qui fixe l'égalité des chances comme un aspect prioritaire de la politique de recrutement. Hormis cet aspect, aucun autre principe ne peut être déduit.

En l'absence d'une définition précise des postes de « cadres », les procédures d'audit se sont concentrées sur les postes de chef-fe-s des services de la Direction et leurs adjoint-e-s. La Direction de l'UNIL compte 21 personnes classées au rang hiérarchique de chef-fe de service. Ce rang se divise en deux catégories : les membres de la Direction de l'UNIL (« Profil cadre de direction ») et les chef-fe-s de services qui ont la seule conduite d'un domaine (« Conduite de domaine »). Ces chef-fe-s de services sont épaulés par 49 adjoint-e-s, dont les fonctions se scindent en quatre catégories : « conduite de domaine », « conduite de secteur », « profil expert » et « profil spécialiste ». Les chef-fe-s de service

sont engagés par la Direction, alors que pour les postes d'adjoint-e, c'est le-la chef-fe du service concerné qui est compétent-e.

Pour le recrutement de leurs cadres, les services de la Direction font appel quasi systématiquement au SRH, c'est moins le cas pour les facultés. En l'absence de directive, une certaine pratique de recrutement a été mise en place par le SRH depuis 2017. Elle inclut plusieurs étapes dont l'analyse des besoins, la redéfinition du cahier des charges, la nomination d'une commission de recrutement et l'organisation d'une évaluation externe. Ces étapes correspondent aux bonnes pratiques en la matière mais en l'absence de formalisation, leur application homogène n'est pas garantie, d'autant plus que la Direction de l'UNIL ne s'est jamais formellement prononcée sur cela. En conséquence, le SRH n'a pas de droit de regard sur la procédure de recrutement. Il conseille, vient en appui et ne peut intervenir que dans certains cas, par exemple pour tout ce qui a trait aux conditions salariales et au niveau de poste. Les rôles et responsabilités de chacun-e ne sont donc pas clairement assignés, sauf pour ce qui est de la décision d'engagement (en effet, le point 5.33 de la directive 0.1 - Octroi de compétences en matière décisionnelle prévoit que le ou la chef-fe de service choisisse le ou la candidat-e mais que la Direction l'engage).

Une pratique confirmée par l'analyse de dossiers

Un échantillon de douze dossiers de recrutement a été sélectionné, dont deux prises de poste avant juin 2017, afin de voir les éventuelles évolutions dans les étapes du processus de recrutement. Cette sélection a été faite en considérant plusieurs critères, notamment un mix entre les postes de chef-fe-s de service et d'adjoint-e-s ainsi qu'entre femmes et hommes.

Les éléments suivants ont été revus : évidence d'une analyse des besoins (révision du cahier des charges, identification de l'importance stratégique du poste), existence d'une commission de recrutement et revue de son fonctionnement et finalement confirmation des étapes du processus de recrutement (entretiens sur deux tours, évaluation externe, suivi des recommandations du rapport de l'évaluateur externe).

Les décisions ne sont pas suffisamment formalisées

C'est à la suite d'efforts importants de recherche que les décisions de recrutement ont pu être retracées, parfois seulement partiellement. Généralement, les cahiers des charges ont été établis ou retravaillés avant la mise au concours du poste. Si l'existence d'une analyse des besoins est donc constatée, l'importance stratégique du poste ouvert ne se reflète pas toujours entièrement dans le cahier de charges.

L'existence d'une commission de recrutement est la plupart du temps attestée, même si aucune lettre de mission ou de mandat n'est remise officiellement par la Direction de l'UNIL aux membres de cette commission. Les commissions ne tiennent pas de procès-verbal et il n'y a donc pas de possibilité de retracer leurs décisions et leurs propositions à l'autorité d'engagement.

Sur dix cas éligibles (pour des recrutements après 2017), le processus a comporté deux – voire trois tours, dans huit cas. Formellement, la sélection des dossiers pour le premier tour devant la commission de recrutement est réalisée par le service qui recrute sur la base des compétences métier. Les derniers tours qualificatifs comportent plusieurs candidat-e-s, sauf dans un cas où il n'y a eu qu'un seul candidat au second tour.

Des évaluations externes ont en principe lieu pour tout poste de cadre ou d'adjoint-e dans les services de la Direction. A titre de comparaison, la DGRH recommande une telle évaluation pour des postes de cadres dès la classe de salaire 13 avec une conduite de personnel. Une telle évaluation a été effectuée dans cinq cas sur les neuf où le poste impliquait une responsabilité d'équipe. Dans deux cas, elle a été remplacée par des questionnaires de personnalité (outil interne mis à disposition par le SRH), ce qui n'est pas adéquat au regard de la pratique mise en place par le SRH. Enfin, dans les deux derniers cas, aucune évaluation externe n'a été réalisée.

Quelques faiblesses constatées dans le profil des personnes engagées

L'équipe d'audit a évalué l'adéquation des compétences de la personne recrutée avec le cahier des charges disponible lors de l'embauche. Cette appréciation a également été comparée aux années d'expérience prises en compte pour la fixation du salaire initial et, si celle-ci existe, à la préconisation issue d'un évaluateur externe.

Généralement, sur la base des dossiers analysés, cette adéquation est jugée bonne. Deux cas problématiques sont apparus où les exigences en termes d'expérience préalable et de formation requise selon les cahiers des charges n'étaient pas remplies. Dans deux autres cas, les évaluations externes restaient assez prudentes sur la recommandation d'engagement et identifiait un besoin de formation et d'accompagnement qui n'a pas été mis en place après l'embauche. En l'absence de formalisation des prises de décision, il n'est pas possible de connaître précisément et de se prononcer sur les arguments considérés pour la décision d'engager ces candidat-e-s.

Le SRH doit être garant du processus

Le SRH ne peut pleinement garantir la qualité du processus ayant mené à la décision d'embauche et de faire valoir son expertise dans le domaine spécifique du recrutement. Ainsi, le recrutement d'un candidat pour un poste de cadre sans recours à une commission de recrutement ou à une évaluation externe reste possible, faute de cadre contraignant. In fine, le risque existe que des décisions d'embauche soient prises sur des bases insuffisantes, voire que les engagements pris par la Direction de l'UNIL, comme dans le Plan d'intention sur la diversité et la parité femme-homme, ne soient pas respectés. Il est donc nécessaire que la Direction de l'UNIL règle le processus de recrutement des cadres, se prononce sur les étapes requises et charge le SRH de veiller à leur bonne application.

Instaurer un processus de recrutement des cadres

Constatation n°6

La Direction de l'UNIL n'a pas émis de directive visant à clarifier les rôles et responsabilités dans le contexte du processus de recrutement pour un poste de cadre au sein d'un service de la Direction. Le SRH a mis en place une pratique propre en la matière, s'inspirant des normes reconnues dans le domaine, mais elle n'est pas contraignante.

Les décisions de recrutement ne sont pas suffisamment formalisées et des faiblesses ont été constatées quant à l'adéquation entre le cahier des charges et le profil de la personne engagée dans plusieurs cas, sans qu'un suivi adéquat n'ait été mis en place.

Recommandation n°6

Instaurer une directive sur le processus de recrutement des cadres et désigner le SRH comme service responsable de veiller à sa mise en œuvre. Cette directive doit prévoir :

- Une analyse des besoins et une définition du cahier des charges pour chaque poste avant la mise au concours
- La mise sur pied d'une commission pour tout recrutement de chef-fe-s de service (cadre de direction avec conduite de domaine) et d'adjoint-e-s (avec conduite de domaine), dont le mandat et la composition sont à valider par la Direction
- Le recours à des assessments externes pour des postes de cadres d'importance stratégique et/ou avec conduite d'équipe
- Les exigences de documentation pour les décisions de recrutement, y compris pour les cas de transferts et les dérogations à la fixation du salaire initial.

4. Optimiser l'organisation administrative de la Direction

L'équipe d'audit a examiné des tâches de sept services de la Direction, parmi ceux responsables des activités administratives principales (y compris le SRH tel que développé dans le chapitre précédent). Plusieurs constats sur la gouvernance mise en place par la Direction de l'UNIL et le positionnement de ces services, notamment vis-à-vis des facultés, ont émergé. Ils sont développés dans ce chapitre.

4.1. Renforcer la position des principaux services de la Direction

Une organisation complexe

Au début de chaque législature, la rectrice ou le recteur détermine les différents dicastères de la Direction, qu'il place chacun sous la responsabilité d'une vice-rectrice ou d'un vice-recteur. Pour la période 2021-2026, ils sont au nombre de six, auxquels s'ajoute le Secrétariat général.

22 services et 11 unités fonctionnelles (un service est différent d'une unité fonctionnelle, car il dispose de son propre budget) sont rattachés à ces différents dicastères¹⁷. Dans le tableau ci-dessous sont présentés en gras les services centraux directement concernés par les procédures d'audit effectuées.

Dicastère	Services	Unités fonctionnelles
Recteur	Service financier Service juridique Service de communication et d'audiovisuel (UNICOM)	Délégué à la protection des données (DPO)
Secrétariat général		Cellule stratégique Chancellerie Réception et bureau des grades
Recherche	Centre de soutien à la recherche (ou Service de la recherche) Bureau de transfert de technologies (PACTT) Service des ressources informationnelles et archives (UNIRIS)	Graduate campus Unité de recherche-action, collaborative et participative (Le Collaboratoire)
Transition écologique et campus	Service des bâtiments et travaux (Unibat) Service Sécurité et santé au travail (UniSEP) Centre de compétence en durabilité (CDD) Centre informatique	

¹⁷ Selon l'organigramme publié sur le site internet de l'UNIL consulté le 21 novembre 2023

Egalité, diversité & carrières	Bureau de l'égalité Service d'orientation et carrières (SOC) Système d'information et statistiques (UNISIS)	Cellule qualité ALUMNIL Hub Entrepreneuriat et Innovation
Ressources humaines	Service des ressources humaines (SRH) Formation continue UNIL-EPFL (FCUE) Service des sports UNIL-EPFL Service culture et médiation scientifique (SCMS)	Aide UNIL
Enseignement	Service des immatriculations et inscriptions (SII) Service des affaires sociales et mobilité (SASME) Relations internationales Centre de langue (CDL) Centre de soutien à l'enseignement (CSE)	Collège des sciences

Pour avoir une vision complète de l'organisation, il faut ajouter l'organigramme des sept facultés de l'UNIL, qui se divisent également en unités scientifiques ou administratives, et qui disposent d'une large autonomie (voir le chapitre 1.2). Chaque faculté a son propre décanat, qui s'organise librement, et dont les attributions sont fixées par le règlement de faculté. Un-e administrateur-trice assiste le décanat dans la gestion de la faculté, notamment en ce qui concerne les finances, les ressources humaines et les autres activités administratives. Cela doit se faire en étroite coordination avec les services de la Direction et requiert une collaboration quasi-quotidienne.

Le rôle critique des services de la Direction

Cette structure matricielle, avec une Direction entourée de nombreux services et unités transverses et de sept facultés qui disposent elles aussi de leur propre organisation, est très complexe. Dans de telles circonstances, la répartition des compétences entre la Direction, ses services et les facultés doit être claire et les missions de chacun doivent être définies avec précision. Les services de la Direction ont notamment un rôle primordial à jouer pour la diffusion d'un cadre professionnel et éthique vers l'ensemble de l'organisation, y compris vers les facultés.

La Direction doit harmoniser les pratiques de l'institution ce qui suppose d'émettre des directives et d'en surveiller l'application. Comme les facultés jouissent d'une large autonomie dans leur gestion courante, elles disposent d'une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des directives en vigueur. Par conséquent, des pratiques divergentes émergent au sein de l'UNIL. Pour assurer une application harmonieuse des directives, les services de la Direction doivent pouvoir interagir avec les facultés avec la légitimité nécessaire, sans que la Direction ne serve obligatoirement d'intermédiaire. En d'autres termes, chaque service doit pouvoir agir en tant que propriétaire du processus qui lui incombe et contrôler que des pratiques uniformes et de qualité sont mises en place par l'ensemble de l'institution.

Développé au chapitre précédent, le cas du SRH illustre le fait que ces services n'ont pas actuellement une position pour remplir adéquatement toutes ces fonctions. Tout au long de l'audit, le rôle du Secrétariat général est aussi apparu assez flou et sa position institutionnelle a évolué depuis le

lancement des procédures d'audit jusqu'à leur finalisation. Or, ce dernier est un organe central du fait de sa position en soutien direct de la Direction. Il est d'autant plus critique dans une organisation où le mandat du-de la recteur-trice et des vice-recteur-trice-s est renouvelé tous les cinq ans, où les membres académiques sont majoritaires au sein de la Direction et ne sont pas tous des spécialistes dans les domaines de leurs dicastères.

La confusion entre le rôle du Service juridique et celui du Service de la recherche en matière de soutien sur la thématique des marchés publics vis-à-vis des facultés (développé au chapitre 2.2) est un autre exemple de ce manque de clarté. Finalement, lors de nos entretiens, il est apparu que les services centraux potentiellement concernés (par exemple le Service financier ou le Service juridique) n'avaient pas toujours connaissance de l'existence de directives à l'interne des facultés, par exemple des directives spécifiques concernant le processus achat.

Dans un contexte aussi complexe et sujet à de fréquents changements, la communication est primordiale. Or, des incompréhensions sur la répartition des compétences entre services de la Direction et facultés existent et le manque de communication et de visibilité a souvent été mis en cause.

Le cas du Service juridique illustre bien cette situation

Le Service juridique agit sur demande, lorsque les aspects juridiques concernés n'entrent pas dans le champ de compétence d'autres services, comme le SRH ou le Bureau de transfert de technologies (PACCT). La directive 0.1 - Octroi de compétences en matière décisionnelle au sein de l'UNIL ne lui confère pourtant aucune compétence particulière. Comme il agit sur demande, il n'est pas systématiquement impliqué avant la conclusion d'engagements, même si ces derniers sont importants ou impliquent des risques pour l'UNIL. À condition d'être consulté à temps, le Service juridique pourrait, par exemple, éviter que des contrats non conformes au droit ne soient signés et n'augmentent les risques financiers ou de réputation pour l'institution. Enfin, plusieurs facultés, services et unités disposent de ressources juridiques propres. Le Service juridique ne maintient toutefois pas de lien systématique avec ces personnes.

Comme il n'existe pas actuellement d'outil de pilotage permettant d'avoir une visibilité sur l'intégralité des engagements dans lesquels l'UNIL est contrepartie, ce service n'est donc pas en mesure de gérer adéquatement le risque juridique et contractuel. Un tel outil faciliterait la coordination avec d'autres services, notamment le PACCT pour les contrats de recherche et le SRH pour les contrats de travail.

La position des services transversaux doit être repensée

La recommandation n°5 portait spécifiquement sur le renforcement de la position du SRH, afin d'en faire le propriétaire et responsable de tous les processus métier du domaine des ressources humaines pour l'UNIL en son ensemble. La Cour est d'avis qu'une telle recommandation s'applique à la plupart des services centraux, à tout le moins ceux dont la mission relève d'une importance critique pour l'accomplissement des objectifs stratégiques de l'UNIL et dont les missions sont de nature transversale.

Renforcer la position des principaux services de la Direction

Constatation n°7

N'étant pas propriétaires des processus dans leur champ de compétence, les principaux services de la Direction n'en portent pas la responsabilité et, par conséquent, ne peuvent pas en assurer la qualité, leur application uniforme et leur révision. Le rôle du Secrétariat général a évolué récemment et semble assez flou.

Les services de la Direction n'ont pas toujours connaissance des directives et procédures internes en place dans les facultés (par exemple en matière d'achats ou en matière de ressources humaines). Aucun contrôle n'est effectué sur leur conformité aux directives générales.

Le Service juridique n'est pas systématiquement impliqué avant la conclusion d'engagements importants. Aucun outil de pilotage n'autorise une vue d'ensemble de l'intégralité des engagements dans lesquels l'UNIL est contrepartie (liste de contrats) ce qui ne permet pas une gestion globale du risque juridique et contractuel.

Recommandation n°7

La Direction de l'UNIL doit renforcer la position des principaux services de la Direction et les rendre propriétaires et responsables des processus métier dans leur domaine de compétence. Cela implique notamment de :

- Préciser les missions et les prérogatives de chaque service de la Direction, y compris celles du Secrétariat général
- Les doter de compétences dans la surveillance et le suivi des pratiques à l'interne de l'UNIL
- Créer un outil de pilotage consolidé pour suivre les relations contractuelles de l'UNIL.

4.2. Prévenir le risque de conflit d'intérêts

Un risque qui doit être mieux géré

Prendre des mesures de prévention et gérer les situations de conflit d'intérêts est un principe de bonne gouvernance, visant notamment à préserver la réputation d'une institution. L'article 9a du Règlement d'application de la loi sur les subventions (RLSubv) requiert d'ailleurs la mise en place d'une procédure d'annonce des conflits d'intérêts par toute entité bénéficiaire d'une subvention. Cette exigence particulière s'applique à l'UNIL.

Un conflit d'intérêts se définit comme une situation où une personne devant prendre une décision ne peut le faire de manière totalement indépendante en raison de l'existence de liens (personnels et/ou professionnels) qui pourraient remettre en question son objectivité et sa neutralité.

Le manque d'impartialité dans les décisions d'achats est un des risques principaux de ce processus. Le risque de conflit d'intérêts dans ce domaine est également beaucoup plus important à l'UNIL avec la multiplication du nombre d'acheteur-euse-s au sein de l'institution, dont ce n'est pas le métier. Cette problématique n'est toutefois pas limitée au processus achat. Par exemple, des questions se sont aussi posées sur la prise en considération de situations pouvant amener un potentiel conflit d'intérêts dans le cadre du processus de recrutement.

Des directives qui ne le couvrent que partiellement

Deux directives de la Direction abordent la question des conflits d'intérêts : il s'agit de la directive 4.2 - Intégrité scientifique dans le domaine de la recherche et procédure à suivre en cas de manquement à l'intégrité et de la directive 1.25 - Activités accessoires à l'Université de Lausanne.

La directive sur l'intégrité scientifique

Dans la recherche, l'intégrité est une condition primordiale. L'UNIL doit se porter garante auprès de la société de l'intégrité des chercheur-se-s qui travaillent en son sein. La fraude scientifique met en péril la confiance en la science dans son ensemble.

La directive de la Direction 4.2 - Intégrité scientifique dans le domaine de la recherche et procédure à suivre en cas de manquement à l'intégrité s'applique à l'ensemble des activités de recherche et vise à définir un cadre d'analyse en cas de suspicion d'erreur ou de fraude. Elle définit diverses règles, notamment en matière de conflit d'intérêts.

La personne responsable d'un projet de recherche, ainsi que ses collaborateur-trice-s, doivent déclarer tout intérêt financier lié au domaine concerné ainsi que les intérêts financiers des membres de leur famille. En particulier, le responsable de la recherche et ses collaborateur-trice-s ne doivent être ni propriétaires, ni associé-e-s, ni membres du conseil d'administration, ni actionnaires importants (détenteur-trice-s d'au moins 20% du capital-actions) d'une entreprise qui fabrique, distribue le produit faisant l'objet de la recherche ou fournit des conseils en ce domaine. Toute dérogation à cette règle doit être motivée et requiert l'autorisation du-de la doyen-ne de la faculté concernée. Afin de formaliser ce processus, la création d'un fonds de recherche s'accompagne d'un formulaire pour s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts.

Selon la Direction de l'UNIL, la DGES a, sur la base d'un avis de droit, suggéré en 2021 que les dispositions en la matière figurent désormais dans un règlement de compétence du Conseil de l'Université et non de la Direction. Lors de la séance extraordinaire du Conseil de l'Université du 8 mai 2023, le mandat de rédiger un projet de règlement sur l'intégrité scientifique a été confié à la Commission législative du Conseil de l'Université. La Cour constate que le traitement de cette thématique est en chantier depuis plus de deux ans. La Direction de l'UNIL ne peut s'emparer de ce sujet avant que le règlement n'ait été établi.

La directive sur les activités accessoires

La directive de la Direction 1.25 - Activités accessoires à l'Université de Lausanne s'applique aux activités accessoires régulières ou occasionnelles des membres du personnel de l'UNIL. Une activité accessoire correspond à toute occupation exercée en marge de son emploi et qui n'est pas explicitement prévue par le cahier des charges, qu'elle soit dépendante ou indépendante, contre rémunération ou non. L'article 3 de cette directive énumère les activités qui sont incompatibles en raison d'un conflit d'intérêts, sans toutefois vraiment définir les situations concernées ni fournir des exemples concrets. Cette liste est la suivante :

- Les activités contraires à la loi ou aux bonnes mœurs ;
- Les activités qui entrent en conflit avec les intérêts de l'UNIL ;
- Les activités qui peuvent nuire à l'image de l'UNIL ;
- Les activités qui influencent ou risquent d'influencer le jugement professionnel du collaborateur-trice;

- Les recherches qui ont été écartées par la Commission d'éthique ou qui le seraient certainement si elles lui étaient soumises.

L'UNIL dispose d'une plateforme sécurisée où les déclarations d'activités accessoires doivent être spontanément transmises par son personnel. Lors de l'audit, ce système de déclarations présentait des limites. L'examen des dossiers de recrutement de quelques cadres, dont les résultats sont développés au chapitre 3, a montré que le principe d'une double validation – supérieur·e hiérarchique et membre de la Direction – n'était pas toujours appliqué. En outre, les données ne sont pas systématiquement mises à jour par les personnes concernées et ne couvrent que l'employé·e, mais pas ses proches. Dans un cas, il a été constaté qu'un cadre de l'UNIL n'a pas mentionné dans sa déclaration sa position de propriétaire et administrateur d'une société de services dont les activités se trouvent dans le même domaine que celui où il officie à l'UNIL. Toutefois, aucun lien d'affaires n'a été détecté entre cette société et l'UNIL, mais cette situation devrait être monitorée par le SRH. Il en ressort que le dispositif actuel est basé sur la confiance et qu'aucun contrôle sur la complétude des activités déclarées n'est effectué, même pour les positions les plus risquées.

Aucune directive ne s'applique explicitement aux achats

La Cour constate que la question de la définition et de la prévention des situations de conflit d'intérêts, de fraude et de corruption dans le cadre des achats ne fait l'objet d'aucune directive. Il n'y a pas non plus d'action de sensibilisation en la matière. La responsabilité d'identifier un conflit d'intérêts potentiel et d'en informer sa hiérarchie incombe à la personne directement impliquée. Il n'est stipulé nulle part si cette obligation concerne également les sociétés au sein desquelles les membres de la famille d'un·e collaborateur·trice sont impliqués.

L'octroi d'un mandat à un professeur UNIL ne fait l'objet d'aucune règle spécifique

Dans le cadre de l'échantillonnage réalisé, deux factures de services concernaient l'octroi de mandats dans le domaine juridique à des professeurs ordinaires de l'UNIL dans le cadre de leur pratique privée. Cette situation entraîne des risques en termes d'indépendance et de potentiel conflit d'intérêts qui doivent être évalués. Il n'y a toutefois pas de processus particulier (par exemple une demande d'autorisation) lorsqu'un tel cas se présente. Même si la Direction actuelle a exprimé sa volonté de diversifier les partenaires, il arrive parfois que le ou la spécialiste dans un domaine soit actif·ve à l'UNIL et que ce soit un avantage de faire appel à son expertise. Une meilleure formalisation du choix du mandataire s'impose dans ce cas spécifique.

Des mesures de prévention à mettre en place

La Cour constate que l'UNIL traite presque exclusivement de la question des conflits d'intérêts dans le domaine de la recherche. Toutefois, cela ne couvre pas l'intégralité de ses activités ni de ses employé·e·s. Par exemple, les marchés publics constituent un domaine fortement exposé aux risques de corruption. Il est primordial que les collaborateur·trice·s soient sensibilisé·e·s à ce sujet, que ceux·celles-ci procèdent eux·elles-mêmes ou non à des acquisitions. La signature d'une déclaration d'impartialité et d'indépendance, la mise en place de directives, codes de conduite ou guides qui définissent les situations présentant des risques et réglementent, par exemple, l'acceptation de cadeaux et d'invitations, sont différentes manières de mettre en place une telle sensibilisation. Les collaborateur·trice·s doivent également avoir la possibilité de faire part de leurs doutes et soupçons, à tout moment, de manière anonyme et sans crainte de sanctions. La désignation d'un service ayant la

charge de mettre en place des mesures de prévention et de contrôler leur application apparaît donc essentielle.

Prévenir le risque de conflit d'intérêts
Constatation n°8
<p>Les mesures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts sont actuellement incomplètes. Bien que la directive 4.2 sur l'intégrité scientifique donne des indications sur les situations impliquant un potentiel conflit d'intérêts, elle ne s'applique explicitement qu'aux activités de recherche.</p> <p>Quant à la directive 1.25 sur les activités accessoires, elle inclut un début de définition de la notion de conflit d'intérêts mais elle n'est pas suffisamment précise. Dans ce cadre, le SRH n'a pas la compétence d'effectuer des contrôles sur les éléments déclarés, ni de vérifier si les éléments essentiels sont dûment informés.</p> <p>Finalement, aucune prescription n'existe à l'UNIL visant à définir et prévenir les situations de conflit d'intérêts dans le cadre des achats de biens et services. Aucune action de sensibilisation n'est prévue sur ce point et il n'y a pas de processus particulier (par exemple une demande d'autorisation) lorsqu'un professeur UNIL est mandaté pour fournir des services dans le cadre de sa pratique privée.</p>
Recommandation n°8
<p>Instaurer une directive visant à prévenir toute situation impliquant un risque de conflit d'intérêts potentiel en précisant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des exemples de situations présentant de tels risques et nécessitant une récusation • Le canal de communication pour l'annonce de conflit d'intérêts potentiels • Le service responsable de son application et les modalités de contrôles • Le processus applicable en cas de relation d'affaires avec un professeur UNIL • L'obligation de mise en place d'actions de sensibilisation en la matière.

4.3. Réviser les directives internes de l'UNIL

Plusieurs recommandations émises dans ce rapport prévoient la mise en place d'une nouvelle directive. Il s'agit d'instaurer une stratégie d'achat commune (n°3), de régler le processus de recrutement des cadres (n°6) et de prévenir toute situation impliquant un risque de conflit d'intérêts (n°8). Cela peut paraître surprenant au vu du nombre déjà important de directives existantes.

De nombreuses directives de portée variée

Les directives internes de l'UNIL, aussi appelées directives de la Direction, sont un ensemble de textes qui fixent les responsabilités et les modalités de réalisation des processus dans les domaines dont la LUL attribue la compétence à la Direction. Elles sont publiées sur le site internet de l'UNIL¹⁸ et sont organisées en différents domaines à caractère transversaux.

¹⁸ La liste des directives a été consultée le 24 novembre 2023 sur le site internet de l'UNIL

Domaine	Nombre de directives
Affaires générales	17
Ressources humaines	40
Finances	8
Enseignements et étudiants	22
Recherche	7
Bâtiments et infrastructures	4
Informatique	7
Directives interuniversitaires	3
Service des sports universitaires	1
Total	109

Ces directives portent sur des thématiques de nature très diverse et de portée très variée. Par exemple, la directive 0.1 traite de l'octroi des compétences en matière décisionnelle au sein de l'UNIL, ce qui apparaît comme un prérequis essentiel au fonctionnement de l'institution. On trouve toutefois également dans le même domaine la directive 0.11 sur le stationnement et parking à l'UNIL, qui règle le processus d'attribution des autorisations de stationnement et décrit les différents types de stationnement disponibles sur le campus. La Direction ne devrait pas avoir à se prononcer sur des éléments aussi opérationnels. Cette responsabilité devrait être déléguée au service de la Direction concerné, qui n'est pas toujours spécifiquement nommé dans les directives.

Des directives mélangent également des éléments de caractère stratégique avec des éléments relevant de procédures de travail. C'est par exemple le cas de la directive 0.9 sur l'attribution de la Campus card qui en fixe les critères d'attribution (c'est une décision importante car cette carte permet notamment l'accès au site de l'UNIL) mais aussi des modalités plus pratiques, telles que la durée de vie, la procédure de remplacement et les fonctionnalités de cette clé électronique. Un autre exemple est la directive 1.28 sur l'annonce des maladies et accidents, qui a priori pourrait être émise directement par le SRH plutôt que par la Direction elle-même. Une distinction entre les aspects stratégiques dans les directives et les aspects plus opérationnels dans des procédures ou notes de service permettrait à la Direction de se concentrer sur les premiers et de déléguer les seconds aux services compétents.

Le fait d'émettre des directives de nature si différente peut porter à confusion et nuire à la clarté de la communication de la Direction, particulièrement quant à ses priorités. C'est d'autant plus probable au vu du peu de modalités de contrôle prévues pour assurer la conformité des pratiques.

Des directives pas toujours actualisées

L'équipe d'audit a pu constater que les directives internes n'étaient pas systématiquement mises à jour, en cas de revue des pratiques, de variations dans l'organigramme ni même lors de changements légaux ou réglementaires. Et lorsqu'elles sont mises à jour, les modifications apportées ne sont pas clairement identifiées. Un processus d'assurance-qualité en la matière fait donc défaut.

C'est le cas par exemple de la directive 2.2 - Limites de compétences financières qui ne reflète pas complètement les règles applicables en matière de marchés publics, comme cela a été développé au chapitre 2.3. Un autre exemple concerne la directive sur les véhicules dans laquelle certains paramètres liés à leur entretien ne sont pas décrits correctement. La directive indique notamment qu'Unibat entretient les véhicules de l'UNIL, ce qui est faux, ce service ne faisant que centraliser les tâches administratives.

Une réforme nécessaire

La mise en place d'un projet spécifique visant à passer en revue toutes les directives de la Direction, pour assurer qu'elles sont toujours appropriées, conformes aux dispositions applicables et les mettre à jour au besoin, s'impose. Ce projet nécessitera une étroite collaboration entre les services de la Direction concernés et les facultés. Cela pourrait être l'occasion de réaffermir la position de plusieurs services dans leur domaine de compétence (voir recommandation n°7).

Un processus d'assurance-qualité devrait aussi être établi pour permettre une révision régulière des directives en vigueur. Pour cela, il paraît nécessaire d'attribuer à chaque directive un service propriétaire, rôle qui impliquerait en particulier de questionner sur une base annuelle au minimum si une mise à jour est nécessaire et s'assurer que les modifications requises sont effectuées et communiquées adéquatement (par exemple en cas de modification des dispositions légales applicables).

Réviser les directives internes de l'UNIL
Constatation n°9
<p>Les directives internes de l'UNIL émises par la Direction sont nombreuses (109 au total) et portent sur des thématiques diverses et de portée très variée, ce qui porte à confusion. Certaines directives mélangent des éléments stratégiques avec des procédures opérationnelles.</p> <p>Les directives ne sont pas mises à jour régulièrement, notamment en cas de changements légaux, réglementaires ou organisationnels. Lors d'une mise à jour, les modifications effectuées ne sont pas identifiées comme telles. Aucun processus d'assurance-qualité n'est mis en œuvre dans ce domaine. La responsabilité d'en assurer la mise à jour régulière n'a pas formellement été attribuée. Peu de contrôles sont prévus sur la conformité des pratiques à ces directives.</p>
Recommandation n°9
<p>Procéder à une révision complète des directives actuelles visant à assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qu'elles sont d'un niveau approprié et ne relèvent pas plutôt d'une procédure d'un service ou d'une directive de travail • Qu'elles reflètent adéquatement les exigences légales et réglementaires applicables • Qu'elles désignent systématiquement le service propriétaire et responsable de leur mise à jour et du contrôle de leur application.

4.4. Adapter les pratiques comptables

La consultation d'informations financières est indissociable d'un audit sur les achats. Dans ce cadre, des pratiques ont été identifiées qui constituent un frein à un pilotage adéquat des dépenses et, pour certaines, sont non conformes aux principes comptables habituellement reconnus.

Un pilotage des dépenses laborieux

Les centres financiers ne reflètent pas la structure organisationnelle, c'est d'ailleurs une des limitations majeures du système comptable actuel. De plus, les mêmes rubriques du plan comptable s'appliquent à tous les centres financiers, peu importe la nature de leurs activités. Cela impacte les possibilités de

fournir des chiffres et des rapports réellement utiles à la gestion financière pour les facultés et les services.

Pour pallier le manque d'outil de gestion des dépenses et pouvoir suivre l'utilisation du budget qui leur est alloué, nombre d'unités ont mis en place leur propre dispositif, la plupart du temps en utilisant un fichier Excel. Le développement d'un outil propre, ainsi que la mise à jour régulière des données, consomme des ressources pour chaque unité de manière individuelle alors que cette tâche devrait être centralisée.

Des biens mobiliers passés immédiatement en charge

Tous les biens mobiliers – par exemple, les appareils scientifiques, le mobilier, les véhicules ainsi que les aménagements intérieurs ou extérieurs des bâtiments – sont comptabilisés en charge dès leur acquisition, peu importe leur durée d'utilisation prévue. Seules les dépenses d'investissement pour plus d'un million de francs sont activées au bilan.

Cette méthode ne facilite pas la lecture des états financiers (budget et comptes annuels). En effet, cela donne une vision erronée des dépenses annuelles (car les charges enregistrées reflètent les montants dépensés et non les montants réellement consommés durant la période, ce qui peut créer une plus grande fluctuation des dépenses annuelles de chaque unité) et ne facilite pas la transparence, ni la comparabilité avec d'autres institutions. De plus, le fait de systématiquement enregistrer en charges des achats de biens utilisables sur plusieurs années peut être compris comme une forme d'incitation à la dépense, car cela n'encourage pas à utiliser les biens sur leur durée de vie.

Ce traitement est conforme aux principes comptables applicables à l'UNIL, notamment les dispositions financières prévues par la LUL et ses règlements d'application. Il est toutefois en contradiction avec les normes comptables habituellement reconnues, comme celles du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), qui prescrivent de comptabiliser comme immobilisations tout actif dont la durée d'utilisation s'étend sur plusieurs années. Une révision des dispositions financières applicables est donc nécessaire pour modifier cette pratique. Même si la Direction de l'UNIL ne peut décider seule de les adapter, la Cour note qu'il serait toutefois utile de clarifier rapidement une éventuelle volonté de moderniser ce traitement comptable, afin d'intégrer si possible les changements y relatifs dans le projet de transformation *SAP S/4 Hana* en cours. Un éventuel changement de pratique devra aussi considérer la complexité induite par l'acquisition d'équipements, parfois très particuliers, dans le cadre de projets de recherche à durée déterminée financés par des fonds spécifiques.

Un inventaire des biens potentiellement incomplet

La note 6 de l'annexe aux comptes annuels de l'UNIL comprend un inventaire des immobilisations à leur prix d'acquisition (tout bien dont la valeur unitaire dépasse CHF 20'000 y est inclus) avec un amortissement théorique appliqué à chaque objet. Cet inventaire est tenu dans une base de données extracomptable. Il est potentiellement incomplet car il ne fait l'objet d'aucune prise d'inventaire physique.

A côté de cet inventaire, des services disposent de leur propre base de données. Il s'agit notamment du Centre informatique qui maintient plusieurs inventaires des biens sous sa responsabilité qu'il met continuellement à jour (par exemple un inventaire technique des systèmes centraux ou des inventaires des ordinateurs et imprimantes). Unibat pilote également l'établissement d'un inventaire des biens mobiliers tous les cinq ans afin de confirmer les valeurs de remplacement pour le contrat d'assurance

avec l'Établissement cantonal d'assurance (valeur incendie). En dehors de cette procédure, il n'a aucune visibilité sur le mobilier disponible sur le campus, tout particulièrement dans les facultés. En clair, une faculté pourrait en théorie acheter du mobilier même si elle en a assez à disposition.

L'absence d'inventaire est un frein à la recherche d'alternative à l'interne de l'UNIL avant de procéder à un achat. Comme il n'y a actuellement pas de statistiques pour contrôler l'utilisation des machines, il est aussi impossible de déterminer si un appareil est utilisé ou non à sa pleine capacité.

Des pratiques comptables à moderniser

Au vu du projet de transformation *SAP S/4 Hana* en cours, visant notamment à moderniser les systèmes financiers utilisés par l'UNIL, la Cour juge utile d'émettre une recommandation afin d'encourager la prise en compte des constats développés ci-dessus dans le cadre de la mise en place de ce nouveau système comptable.

Adapter certaines pratiques comptables
Constatation n°10
<p>L'organisation de l'UNIL n'est pas intégralement reflétée dans l'organisation comptable et les rubriques du plan comptable ne sont pas adaptées aux activités.</p> <p>Il y a une très grande diversité d'outils en place visant à suivre le budget dépensé, la plupart du temps basés sur Excel. Il manque un outil de gestion financière adapté aux besoins afin de permettre un pilotage des dépenses.</p> <p>Les biens mobiliers achetés sont passés en charge immédiatement, peu importe s'ils sont utilisables sur plusieurs années. Seules les dépenses d'investissement pour des projets dépassant un million de francs sont activées au bilan.</p> <p>Il n'existe pas d'inventaire complet pour les biens mobiliers (sauf pour le Centre informatique). Il n'y a donc pas de visibilité complète sur les biens disponibles et aucun suivi de leur utilisation.</p>
Recommandation n°10
<ul style="list-style-type: none"> a) Adapter la structure comptable afin qu'elle reflète le découpage organisationnel des unités et leur évolution. b) Proposer une révision des règles financières visant l'activation des biens mobiliers à partir d'une valeur seuil et leur amortissement sur leur durée d'utilisation. c) Tenir un inventaire des biens mobiliers et instaurer un suivi de l'utilisation des biens d'une valeur significative.

5. Conclusion

L'UNIL est une haute école universitaire composée de sept facultés actives dans l'enseignement et la recherche. Elle revêt une importance stratégique pour le canton de Vaud, qui lui verse annuellement une subvention de près de CHF 340 millions, en augmentation ces dernières années. Selon la loi propre qui lui est consacrée, l'UNIL dispose d'une grande autonomie dans la gestion de ses activités.

Disposer de ressources humaines et matérielles de qualité est indispensable à l'UNIL afin de lui permettre d'accomplir ses missions de développement et de transmission du savoir académique. Dans un contexte de pression potentielle sur ses sources de financement principales, la bonne performance de ses processus administratifs revêt une importance particulière et doit également servir à prévenir une mauvaise utilisation de l'argent public.

Appréciation de la Cour

La Cour relève de manière positive le sens critique et la volonté de transparence de la Direction de l'UNIL ainsi que le professionnalisme des collaboratrices et des collaborateurs rencontrés tout au long de l'audit. Cela se concrétise notamment par de nombreux projets et initiatives visant à l'harmonisation et à l'amélioration des pratiques internes. Toutefois, la Cour estime que plusieurs actions sont encore à mener afin d'instaurer un cadre reflétant les principes actuels de bonne gouvernance du secteur public et garantir la mise en œuvre des objectifs stratégiques d'une institution subventionnée.

Il s'agit tout d'abord de centraliser le processus achat afin d'en assurer la performance et la conformité aux exigences légales applicables aux marchés publics. Il est également nécessaire de consolider la position du Service des ressources humaines, afin d'en faire le garant de la politique de gestion d'une ressource essentielle pour une institution de formation. Dans le même esprit, il convient d'asseoir la position des autres principaux services de la Direction, en priorité ceux ayant une mission de nature transversale, afin d'assurer des bases administratives solides et stables, ce qui permettra à la Direction de l'UNIL de se concentrer sur les enjeux prioritaires.

Principaux constats et recommandations

La Cour a identifié trois axes d'amélioration dans la perspective de renforcer la performance globale de certains processus administratifs à l'UNIL. Les recommandations qu'elle formule visent à garantir que l'UNIL en son ensemble applique des procédures harmonisées, conformes aux exigences légales et aux politiques de la Direction, tout en reflétant les pratiques communément reconnues dans les domaines concernés.

1. Développer un processus achat performant

Permettre à une institution de disposer des biens et services nécessaires à l'accomplissement de ses prestations, de bonne qualité et en temps opportun est l'objectif principal d'un processus achat performant. Pour disposer d'un tel processus, l'UNIL doit encore mettre en place certains fondamentaux inspirés des bonnes pratiques en la matière. Tout d'abord, un outil informatique approprié doit être déployé afin de combler au plus vite le retard pris dans la dématérialisation et fournir des données fiables permettant un pilotage adéquat. Cette transition a déjà démarré, car un important projet de transformation du système de gestion financière est en cours. Cela doit

s'accompagner d'une remise en question des procédures actuelles, notamment du système de validation des dépenses trop rigide, afin d'harmoniser les pratiques au sein de l'UNIL et d'assurer une conformité totale à la législation sur les marchés publics. Finalement, la Cour estime qu'une plus forte centralisation des achats doit être envisagée afin d'assurer la performance de ce processus clé.

II. Améliorer la performance du Service des ressources humaines

Le Service des ressources humaines (SRH) est responsable d'appuyer la Direction de l'UNIL dans la mise en place et l'application d'une politique de gestion des ressources humaines adéquate, tant dans les facultés que dans les services centraux. Or, son implication dans les processus qui en relèvent, comme le processus de recrutement des cadres des services de la Direction, n'est ni pleinement formalisée, ni imposée mais laissée à la bonne volonté des responsables hiérarchiques. La Cour a aussi constaté une tenue imparfaite des dossiers du personnel ainsi que des pratiques hétérogènes en matière d'évaluation du personnel, sans que cela ne déclenche une réaction de ce service. La position du SRH doit être consolidée afin qu'il puisse remplir ses missions et assurer la mise en œuvre des politiques en la matière.

III. Optimiser l'organisation administrative de la Direction

Finalement, la Direction de l'UNIL, composée essentiellement de personnes issues du monde académique, doit disposer d'un soutien adéquat en termes de gestion et de conduite administrative. Pour ce faire, l'UNIL devrait renforcer la position de ses services centraux – secrétariat général, finances, ressources humaines, juridiques, etc. – en les dotant de compétences clairement délimitées et en les rendant pleinement responsables des processus dans leur domaine d'expertise. Cela doit s'accompagner d'une réforme des directives de l'UNIL actuellement en place.

6. Liste des recommandations et remarques

6.1. Liste des recommandations et position de l'Université de Lausanne

Développer un processus achat performant

Doter le processus achat d'un outil informatique approprié	Page 20
Recommandation n°1	
Profiter du projet de transformation <i>SAP S/4 Hana</i> pour : <ul style="list-style-type: none"> • Dématérialiser entièrement le processus achat, y compris les validations de dépenses • Assurer l'existence de données relatives aux achats • Mettre en place une gestion centralisée de la base de données fournisseurs • Mettre en place une solution commune pour la gestion des bons de commande. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Assurer la conformité aux règles sur les marchés publics	Page 24
Recommandation n°2	
a) Désigner un service responsable de veiller à la bonne application de la réglementation des marchés publics (centre de compétence interne) et au développement d'un réseau de répondant-e-s internes afin de permettre un relais efficace. b) Réviser la directive 2.2. pour qu'elle reflète adéquatement les règles applicables. c) Définir des contrôles visant à prévenir et détecter des éventuelles non-conformités.	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Définir un processus achat harmonisé	Page 30
Recommandation n°3	
<p>a) Instaurer une directive définissant une stratégie d'achat applicable aux facultés et aux services de la Direction afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Désigner un service propriétaire et responsable du processus • Instituer le principe d'une validation de l'achat sur la base du bon de commande • Exiger une définition préalable des besoins et encourager la prise en compte d'alternatives • Fixer la procédure à suivre pour autoriser l'acquisition à l'externe de services dans les compétences d'un service de la Direction • Instaurer un processus d'approbation des dépenses afin d'impliquer la Direction uniquement dans la validation des achats définis comme stratégiques ou à risques • Fixer le principe d'une évaluation de la qualité de l'achat et d'un suivi de son utilisation. <p>b) Publier un guide des achats durables visant à promouvoir des modes de consommation durables qui soient applicables à tout type d'achat de biens et services.</p>	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Centraliser les achats	Page 34
Recommandation n°4	
<p>Centraliser les achats de biens et services pour l'ensemble de l'UNIL (facultés et services de la Direction), tout en autorisant des exceptions dûment documentées pour les unités ou services qui en prouvent la nécessité.</p>	
Position de l'UNIL	<input type="checkbox"/> Acceptée <input checked="" type="checkbox"/> Refusée
<p>La Direction de l'UNIL considère qu'il n'est pas nécessaire de suivre cette recommandation. En effet, si la Direction de l'UNIL estime que les processus d'achat peuvent être globalement améliorés, elle n'adhère pas aux conclusions de la Cour des comptes pour plusieurs raisons.</p> <p>La Cour des comptes souligne dans son rapport que la « décentralisation » des achats, telle que pratiquée actuellement à l'UNIL, fonctionne. La Cour des comptes ne manque d'ailleurs pas de relever ses avantages. Si la Direction de l'UNIL reconnaît, pour sa part, que les processus actuels d'achats peuvent et doivent être améliorés et davantage centralisés et coordonnés, il est difficile d'affirmer avec certitude qu'une centralisation totale sous la forme d'une centrale d'achat est la solution à tous les problèmes. En termes économiques, les bénéfices supposés ne sont de plus pas démontrés.</p> <p>Le rapport de la Cour se base par ailleurs sur une comparaison directe avec la centrale d'achat de l'EPFL. Le critère de la proximité géographique avec l'EPFL peut être a priori tentant ; cependant, une telle comparaison est discutable et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'EPFL est une école polytechnique fédérale qui est soumise à la législation fédérale et aux règles de fonctionnement propres à la Confédération, contrairement à l'UNIL qui est une institution soumise à la législation cantonale vaudoise et aux règles et principes en vigueur dans ce canton. Ensuite, l'hypothèse peut être sans doute avancée que, en tant qu'institution « technique » réunissant presque uniquement des disciplines des sciences dites « dures », les types d'achats effectués à l'EPFL pour les laboratoires de recherche sont plus uniformes qu'à l'UNIL où les types d'achats sont potentiellement beaucoup plus larges et variés. De plus, le rapport de la Cour ne traite pas du point de vue des usagers/clients de cette centrale d'achat. Il est donc difficile de justifier qu'une centrale du type de celle en place à l'EPFL puisse répondre avec satisfaction aux besoins réels de l'UNIL.</p>	

Améliorer la performance du Service des ressources humaines

Consolider la gestion, la surveillance et le suivi des ressources humaines	Page 40
Recommandation n°5	
<p>Faire du SRH le garant des processus métier du domaine des ressources humaines pour le personnel administratif et technique de l'UNIL, soumis à la loi sur le Personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) et le doter des responsabilités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assurer une gestion exemplaire et homogène des dossiers du personnel • Exercer pleinement ses compétences métier à l'égard des parties prenantes de l'UNIL • Être attentif aux pratiques des chef-fe-s s de service à l'égard de leur personnel (fin de période d'essai, entretiens d'évaluation, conventions d'objectifs, etc.) • Elaborer un suivi de la fonction RH avec des indicateurs professionnels pour garantir un pilotage efficace de la Direction de l'UNIL. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Instaurer un processus de recrutement des cadres	Page 43
Recommandation n°6	
<p>Instaurer une directive sur le processus de recrutement des cadres et désigner le SRH comme service responsable de veiller à sa mise en oeuvre. Cette directive doit prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une analyse des besoins et une définition du cahier des charges pour chaque poste avant la mise au concours • La mise sur pied d'une commission pour tout recrutement de chef-fe-s de service (cadre de direction avec conduite de domaine) et d'adjoint-e-s (avec conduite de domaine), dont le mandat et la composition sont à valider par la Direction • Le recours à des assessments externes pour des postes de cadres d'importance stratégique et/ou avec conduite d'équipe • Les exigences de documentation pour les décisions de recrutement, y compris pour les cas de transferts et les dérogations à la fixation du salaire initial. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Optimiser l'organisation administrative de la Direction

Renforcer la position des principaux services de la Direction	Page 47
Recommandation n°7	
<p>La Direction de l'UNIL doit renforcer la position des principaux services de la Direction et les rendre propriétaires et responsables des processus métier dans leur domaine de compétence. Cela implique notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Préciser les missions et les prérogatives de chaque service de la Direction, y compris celles du Secrétariat général • Les doter de compétences dans la surveillance et le suivi des pratiques à l'interne de l'UNIL • Créer un outil de pilotage consolidé pour suivre les relations contractuelles de l'UNIL. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Prévenir le risque de conflit d'intérêts	Page 50
Recommandation n°8	
<p>Instaurer une directive visant à prévenir toute situation impliquant un risque de conflit d'intérêts en précisant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des exemples de situations présentant de tels risques et nécessitant une récusation • Le canal de communication pour l'annonce de conflit d'intérêts potentiels • Le service responsable de son application et les modalités de contrôles • Le processus applicable en cas de relation d'affaires avec un professeur UNIL • L'obligation de mise en place d'actions de sensibilisation en la matière. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Réviser les directives internes de l'UNIL	Page 52
Recommandation n°9	
<p>Procéder à une révision complète des directives actuelles visant à assurer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qu'elles sont d'un niveau approprié et ne relèvent pas plutôt d'une procédure d'un service ou d'une directive de travail • Qu'elles reflètent adéquatement les exigences légales et réglementaires applicables • Qu'elles désignent systématiquement le service propriétaire et responsable de leur mise à jour et du contrôle de leur application. 	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

Adapter certaines pratiques comptables	Page 54
Recommandation n°10	
a) Adapter la structure comptable afin qu'il reflète le découpage organisationnel des unités et leur évolution. b) Proposer une révision des règles financières visant l'activation des biens mobiliers à partir d'une valeur seuil et leur amortissement sur leur durée d'utilisation. c) Tenir un inventaire des biens mobiliers et instaurer un suivi de l'utilisation des biens d'une valeur significative.	
Position de l'UNIL	<input checked="" type="checkbox"/> Acceptée <input type="checkbox"/> Refusée

6.2. Remarques de l'Université de Lausanne



UNIL | Université de Lausanne
Direction
Le Recteur
bâtiment Unicentre
CH-1015 Lausanne

Cour des comptes du Canton de Vaud
Mme Nathalie Jaquerod, Présidente
Mme Valérie Schwaar, Vice-présidente
Rue de Langallerie 11
1014 Lausanne

Lausanne, le 12 février 2024

Audit de la Cour des comptes « Performance des processus achat et recrutement des cadres à l'Université de Lausanne » : Prise de position de l'UNIL

Madame la Présidente,
Madame la Vice-présidente,

La Direction de l'UNIL a pris connaissance du rapport de la Cour des comptes « Performance des processus achat et recrutement des cadres à l'Université de Lausanne ». La Direction tient à souligner, en premier lieu, la qualité des échanges avec les membres de l'équipe d'audit, ainsi que celle du rapport, et cela malgré la complexité des thématiques analysées.

Par ce courrier, la Direction de l'UNIL entend exprimer qu'elle rejoint très largement les conclusions de la Cour des comptes sur les trois axes d'amélioration qu'elle soulève. Les constatations relevées dans le rapport de la Cour des comptes sont pour la plupart connues de la Direction de l'UNIL. Qu'elles aient été initiées par la précédente Direction ou par l'actuelle, de nombreuses réflexions et initiatives ont en effet été menées, continuent à être menées et certains processus seront prochainement implémentés. A ce titre, les recommandations de la Cour des comptes renforcent la légitimité des décisions et des différentes initiatives mises en place par la Direction.

Le premier axe d'amélioration relevé par la Cour (*I. Développer un processus d'achat performant*) recommande le déploiement d'un « outil informatique approprié » afin d'accélérer le processus de dématérialisation et fournir à la Direction de l'UNIL un pilotage adéquat. C'est précisément pour répondre au défi de la dématérialisation que le projet UNIFIE (déploiement de SAP S4/HANA à l'échelle de l'institution) est en cours de développement et sera opérationnel dès janvier 2025. Le déploiement de cette solution informatique a été accompagné d'une

Direction

|||||

Tél.+41 21 692 20 10 | recteur@unil.ch | www.unil.ch

réflexion de fond sur les processus administratifs de l'UNIL et notamment sur le système de validation des dépenses. A ce titre, la Direction de l'UNIL estime que, compte tenu de l'ampleur du projet et des risques liés à sa mise en œuvre, il est plus judicieux de procéder de manière incrémentale et de ne pas mettre immédiatement en place toutes les fonctionnalités liées aux achats.

Sur la question de la plus forte centralisation des achats de biens et services pour l'ensemble de l'UNIL (recommandation n°4) la Direction ne partage pas l'analyse de la Cour. Si la Direction de l'UNIL entend à terme davantage centraliser ses achats, elle ne comprend pas, à la lecture du rapport de la Cour des comptes, en quoi une centrale d'achats unique serait une meilleure solution. En effet, la Cour ne démontre pas vraiment qu'une centrale d'achats unique, sur l'exemple de celle de l'EPFL, serait plus performante qu'un système plus décentralisé garantissant des règles communes appliquées. Ce point est détaillé plus bas et dans le document en annexe.

Le second axe développé par la Cour (*II. Améliorer la performance du Service des ressources humaines*) recommande de formaliser et d'imposer certains processus RH, un suivi renforcé des actes relevant des dossiers du personnel et une consolidation de la position du Service des ressources humaines (SRH). La Direction de l'UNIL désire ici mentionner les évolutions importantes effectuées au sein du SRH et dans la coordination des différents acteurs de la fonction RH de l'UNIL au cours des dernières années. Ces évolutions se sont notamment concrétisées par une nouvelle organisation du SRH en pôles. Pleinement mise en œuvre en 2023, cette dernière a été implémentée afin de soutenir le développement des prestations du service. Dans cette optique, la formalisation des pratiques de recrutement des cadres par une Directive (recommandation n°6) permettra à la Direction de renforcer plus encore la position du SRH dans les processus métiers du domaine des ressources humaines pour le personnel administratif et technique. De plus, différents projets informatiques en cours (en particulier, un projet initié en 2022 de dématérialisation des principaux processus de gestion RH) contribueront à faciliter l'accès à l'information et la production de données soutenant un suivi et un pilotage renforcés des processus RH.

Le troisième et dernier axe relevé par la Cour des comptes (*III. Optimiser l'organisation administrative de la Direction*) recommande à la Direction de l'UNIL de renforcer la position des services centraux de la Direction et de procéder à une réforme des directives internes, et ce afin d'optimiser la gestion et la conduite administratives. La Direction partage la conclusion de la Cour quant à la nécessité d'une telle optimisation et elle mène actuellement une réflexion sur la réorganisation des services et une définition plus claire de leurs missions.

La Direction prend en outre acte du fait que la Cour constate le blocage actuel au niveau de la production par le Conseil de l'Université – dont c'est l'une des prérogatives – d'un règlement sur l'intégrité scientifique. Ce blocage est problématique, et cela d'autant plus qu'il s'agit d'une question centrale pour l'UNIL et pour sa crédibilité en tant qu'institution scientifique. Par ailleurs, la Direction souhaite d'une manière générale une réglementation plus forte sur les conflits d'intérêts et salue ainsi la recommandation n°8 de la Cour.

La Direction de l'UNIL accepte donc l'ensemble des recommandations émises par la Cour, à l'exception d'une. Elles sont brièvement commentées ci-dessous et la recommandation qui se voit refusée plus extensivement :

Recommandation n°1 : Doter le processus achat d'un outil informatique approprié

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard, une fois le projet UNIFIE, en cours de développement, déployé et stabilisé à l'horizon 2025, les différentes recommandations de la Cour des comptes seront suivies et appliquées.

Recommandation n°2 : Assurer la conformité aux règles sur les marchés publics

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard, le Service juridique a renforcé depuis 2022 ses compétences internes en matière de marchés publics par la création d'une cellule dédiée et dispense des conseils à la demande. La Direction entend continuer à développer cette cellule.

Recommandation n°3 : Définir un processus achat harmonisé

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. Nous estimons toutefois qu'il serait avantageux de ne pas désigner un service propriétaire, mais de désigner un service chargé de garantir la conformité et de surveiller la bonne application des règles, afin de ne pas déresponsabiliser les autres entités pour qui les achats sont effectués.

Recommandation n°4 : Centraliser les achats

La Direction de l'UNIL considère qu'il n'est pas nécessaire de suivre cette recommandation. En effet, si la Direction de l'UNIL estime que les processus d'achat peuvent être globalement améliorés, elle n'adhère pas aux conclusions de la Cour des comptes pour plusieurs raisons.

La Cour des comptes souligne dans son rapport que la « décentralisation » des achats, telle que pratiquée actuellement à l'UNIL, fonctionne. La Cour des comptes ne manque d'ailleurs pas de relever ses avantages. Si la Direction de l'UNIL reconnaît, pour sa part, que les processus actuels d'achats peuvent et doivent être améliorés et davantage centralisés et coordonnés, il est difficile d'affirmer avec certitude qu'une centralisation totale sous la forme d'une centrale d'achat est la solution à tous les problèmes. En termes économiques, les bénéfices supposés ne sont de plus pas démontrés.

Le rapport de la Cour se base par ailleurs sur une comparaison directe avec la centrale d'achat de l'EPFL. Le critère de la proximité géographique avec l'EPFL peut être a priori tentant ; cependant, une telle comparaison est discutable et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'EPFL est une école polytechnique fédérale qui est soumise à la législation fédérale et aux règles de fonctionnement propres à la Confédération, contrairement à l'UNIL qui est une institution soumise à la législation cantonale vaudoise et aux règles et principes en vigueur dans ce canton. Ensuite, l'hypothèse peut être sans doute avancée que, en tant qu'institution « technique » réunissant presque uniquement des disciplines des sciences dites « dures », les types d'achats effectués à l'EPFL pour les laboratoires de recherche sont plus uniformes qu'à l'UNIL où les types d'achats sont potentiellement beaucoup plus larges et variés. De plus, le rapport de la Cour ne traite pas du point de vue des usager·ère·s/client·e·s de cette centrale

d'achat. Il est donc difficile de justifier qu'une centrale du type de celle en place à l'EPFL puisse répondre avec satisfaction aux besoins réels de l'UNIL.

Recommandation n°5 : Consolider la gestion, la surveillance et le suivi des ressources humaines

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard, le programme *Transnum* va permettre ces prochaines années un déploiement graduel d'outils informatiques capables d'assister le SRH dans ce domaine en dématérialisant certains processus afin de les rendre plus fluides.

Recommandation n°6 : Instaurer un processus de recrutement des cadres

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard, il convient de préciser ici que le SRH s'est doté depuis 2022 d'un pôle offrant un soutien organisationnel, intégrant notamment l'appui à l'élaboration des cahiers des charges. De plus, l'établissement d'une commission ainsi que le recours à un *assessment* externe dans le cadre du recrutement d'un·e chef·fe de service sont, dans les faits, déjà la règle. Ces pratiques vont être formalisées par une directive dans le cadre d'une définition étendue des postes stratégiques du personnel administratif et technique de l'UNIL.

Recommandation n°7 : Renforcer la position des principaux services de la Direction

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation.

Recommandation n°8 : Prévenir le risque de conflit d'intérêts

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard la directive de la Direction 1.25 sur les activités accessoires à l'Université de Lausanne est en cours de révision afin de rendre les déclarations plus pertinentes et systématiques.

Recommandation n°9 : Réviser les directives internes de l'UNIL

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation.

Recommandation n°10 : Adapter certaines pratiques comptables

La Direction de l'UNIL considère nécessaire de suivre cette recommandation. A cet égard, le projet UNIFIE permettra de concrétiser la recommandation n°10 de la Cour.

En conclusion, la Direction de l'UNIL tient à relever une fois encore la qualité du rapport de la Cour des comptes et la pertinence des recommandations émises. Elle les partage toutes, à l'unique exception de la recommandation n°4 sur la centralisation des achats. Plus généralement, la Direction reconnaît que des améliorations doivent être apportées à plusieurs niveaux, afin d'harmoniser et d'améliorer les pratiques internes. En ce sens, les nombreuses initiatives mises en place et projets lancés au cours des dernières années se trouvent légitimés par cet audit. Le suivi des recommandations ne manquera ainsi pas de renforcer la position de l'UNIL dans un paysage académique national et international très compétitif, ainsi que son attractivité en tant qu'employeur.

En restant à votre disposition pour toute information complémentaire, nous vous adressons, Madame la Présidente, Madame la Vice-présidente, nos sincères salutations.

DIRECTION DE L'UNIVERSITE DE LAUSANNE



Frédéric Herman, Recteur

Annexe : Liste des recommandations et remarques

Copie à : Jérémie Leuthold, Directeur général de l'enseignement supérieur

Annexes

Annexe I – Liste des principales abréviations utilisées

ACV	Administration cantonale vaudoise
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AMP	Accord révisé sur les marchés publics
AIU	Accord intercantonal universitaire
CCMP-VD	Centre de compétence sur les marchés publics du canton de Vaud
CE	Conseil d'Etat
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur (Vaud)
DGRH	Direction générale des ressources humaines (Vaud)
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret
EPFL	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
EPT	Equivalent plein temps
LEHE	Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LMP-VD	Loi sur les marchés publics (Vaud)
LPers	Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud
LSubv	Loi sur les subventions (Vaud)
LUL	Loi sur l'Université de Lausanne (Vaud)
OMP	Ordonnance fédérale sur les marchés publics
RFin-LUL	Règlement d'application des dispositions financières de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne
RH	Ressources humaines
RLMP-VD	Règlement d'application de la loi sur les marchés publics (Vaud)
RLSubv	Règlement d'application de la loi sur les subventions (Vaud)
RLUL	Règlement d'application de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne
SRH	Service des ressources humaines de l'Université de Lausanne
Unibat	Service des bâtiments et travaux de l'Université de Lausanne
UNIL	Université de Lausanne
UniSEP	Service de Sécurité et santé au travail de l'Université de Lausanne

Annexe II – Glossaire

SAP	SAP est l'un des plus grands éditeurs de logiciels de gestion de processus métier au monde. SAP offre des solutions qui permettent un traitement des données et des flux d'informations efficaces au sein des entreprises. Fondée en 1972, l'entreprise a d'abord été baptisée Systemanalyse Programmentwicklung (développement de programmes d'analyse de système), pour devenir SAP par la suite.
SAP S/4 Hana	SAP S/4 Hana est la dernière version du progiciel de gestion intégrée (ERP) pour les grandes entreprises mis à disposition par SAP depuis 2015. Il peut couvrir tous les processus quotidiens d'une entreprise.
SIMAP	SIMAP est la plateforme électronique conjointe de la Confédération, des cantons et des communes dans le domaine des marchés publics. Les entités adjudicatrices publiques peuvent publier très simplement leurs appels d'offres et les documents y relatifs sur ce portail. Les entreprises et les soumissionnaires intéressés ont ainsi un aperçu des appels d'offres dans toute la Suisse et peuvent télécharger les publications et la documentation accompagnant les appels d'offres.

Annexe III – L'audit réalisé

La Cour des comptes a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à sa Charte éthique et son Code de déontologie. L'audit a été réalisé conformément aux normes internationales sur les audits de performance établies par l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

Les axes d'analyse

Afin de répondre à la question d'audit posée sur les **achats** (voir chapitre 1.4), la Cour a mené ses travaux selon deux axes d'analyse :

1. Un volet stratégique : L'UNIL a-t-elle mis en place une politique générale d'achats visant à assurer un bon niveau de performance ?

Dans ce premier axe, la Cour s'est intéressée au cadre fixé par la Direction concernant les achats pour l'UNIL en son ensemble, en incluant les facultés, en analysant :

- Les directives et procédures existantes et leur adéquation avec les exigences légales
- La concordance avec les bonnes pratiques en la matière
- L'existence de dispositions visant à prévenir les situations de conflit d'intérêts
- La communication à l'interne sur ces directives

2. Un volet opérationnel : l'organisation en place permet-elle de s'assurer que les achats sont effectivement réalisés selon les exigences fixées ?

Dans ce deuxième axe, la Cour a voulu confirmer que le cadre fixé par la Direction était bien appliqué et qu'un monitoring approprié était en place pour s'en assurer. Pour cela, elle a examiné pour une sélection de services de la Direction parmi les principaux acheteurs :

- L'adéquation de l'outil informatique en place
- La définition et l'attribution des rôles et responsabilités
- La manière dont la relation avec les fournisseurs est gérée
- L'application effective des directives et procédures existantes
- L'existence d'une évaluation régulière du processus en place, des achats réalisés et d'un échange d'expérience entre les services acheteurs

Pour les procédures complémentaires portant sur le **recrutement des cadres**, la Cour a également scindé ses travaux selon la même logique :

1. Un volet stratégique : La Direction de l'UNIL s'assure-t-elle d'un recrutement performant pour les cadres de ses services ?

Dans ce premier axe, la Cour s'est intéressée à la stratégie mise en œuvre par la Direction afin de recruter ses futurs cadres pour les services de la Direction, en analysant :

- Les directives et procédures existantes et leur adéquation avec les exigences légales
- La concordance avec les bonnes pratiques en la matière
- La communication à l'interne sur ces différents éléments

2. Un volet opérationnel : La fonction ressources humaines est-elle organisée afin de garantir que les recrutements des cadres des services de la Direction sont effectivement réalisés selon les exigences fixées ?

Dans ce deuxième axe, la Cour a voulu confirmer que le cadre fixé par la Direction était bien appliqué par le Services des ressources humaines et qu'un monitoring approprié était en place pour s'en assurer. Pour cela, elle a examiné :

- La définition et l'attribution des rôles et responsabilités
- La manière dont le recrutement était effectivement réalisé
- L'adéquation de l'outil informatique en place
- L'application effective des directives et procédures existantes
- L'existence d'une évaluation régulière du processus en place

La collecte et l'analyse des informations probantes

Les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement les conclusions du rapport ont principalement été établis au moyen des procédures suivantes :

- **Analyse du cadre légal et réglementaire** - Examen des dispositions régissant actuellement l'activité de l'UNIL au niveau fédéral et intercantonal (LEHE, AIU) mais surtout au niveau cantonal (LUL, RLUL, RFinLUL, LPers, RLPers) ainsi que des dispositions applicables aux marchés publics (LMP-VD, RLMP, AIMP).
- **Analyse de documents relatifs au fonctionnement de l'UNIL** – Examen de différents documents liés à l'organisation, aux processus de travail et à la gestion mise en place par la Direction de l'UNIL, notamment le Plan d'intention, la matrice des risques, les directives de la Direction et les procédures et directives de travail internes remises lors des différents entretiens ainsi que différentes statistiques disponibles.
- **Analyse de données** – Analyse de données financières extraites du système comptable et de certaines données relatives aux ressources humaines (notamment taux de rotation du personnel).
- **Entretiens avec la Direction de l'UNIL** – Entretiens menés à différentes étapes de l'audit avec la Direction et des cadres des services de la Direction afin de discuter des questions et critères d'audit pertinents puis d'améliorer la compréhension du cadre en place et enfin de leur présenter les résultats obtenus.
- **Entretiens avec les chef·fe·s de services et le personnel de plusieurs services centraux** – Entretiens avec plusieurs intervenant·e·s impliqués dans les processus couverts par l'audit afin d'obtenir leur point de vue. Les services centraux suivants ont été concernés :
 - Unibat – Service des bâtiments et travaux ;
 - Centre informatique ;
 - UniSEP – Service Sécurité et santé au travail ;
 - Service financier ;
 - Service juridique ;
 - Service de la recherche ;
 - Service des ressources humaines.
- **Entretiens avec les Administratrices de quatre facultés** – Entretiens menés afin de comprendre l'organisation en place au sein des facultés concernant les achats, la collaboration avec les services centraux et les éventuels enjeux de ce processus.

- **Entretiens avec des entités consultées :**
 - Entretien avec le Centre de compétence sur les marchés publics, rattaché au Secrétariat général du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines, pour comprendre sa mission et le soutien qu'il offre à l'UNIL.
 - Entretien avec la Direction du domaine des achats à l'EPFL afin de comprendre le processus achat mis en place dans une autre institution de formation et les enjeux dans ce domaine.
- **Entretiens avec la DGES et le Contrôle cantonal des finances :** Entretiens menés à différentes étapes de l'audit afin de discuter des questions et critères d'audit pertinents et de leur présenter les résultats obtenus et ainsi d'obtenir leur point de vue en tant qu'autorité de surveillance.
- **Examen d'une sélection d'achats réalisés** - Echantillon de 67 factures d'achats concernant plusieurs services centraux examinés afin de confirmer le respect des procédures de travail. Ces achats ont été sélectionnés de manière à être représentatifs des différentes natures d'achats réalisées par les services concernés. La sélection a été faite sur la base d'extraits du système comptable contenant toutes les factures d'achats enregistrées entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022.
- **Examen d'une sélection de dossiers de recrutement de cadres** - Echantillon de 12 dossiers de chef·fe·s de service ou d'adjoint·e·s examinés afin de confirmer le respect des procédures de travail. Ces dossiers ont été sélectionnés de manière à être le plus représentatif possible des recrutements réalisés, en assurant un équilibre entre les positions de chef·fe de service ou d'adjoint·e, entre femme et homme et entre les différents services centraux. La sélection a été faite sur la base d'une liste Excel des cadres et de leurs d'adjoint·e·s en fonction au 1^{er} janvier 2023.

Les conclusions et le rapport

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du canton de Vaud est une autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Ses attributions sont (art. 4 LCComptes) :

- la vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- le contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

Son champ de contrôle s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes) :

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

La Cour des comptes se saisit elle-même des objets qu'elle entend traiter, à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes).

Elle publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ceux-ci consignent ses constatations et recommandations ainsi que les remarques de l'entité auditée. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes doit mentionner ses recommandations ainsi que les suites qui leur ont été données. Les entités auxquelles des recommandations ont été adressées doivent prendre position par écrit.

Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. La Cour des comptes est libre d'y donner suite ou non.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch