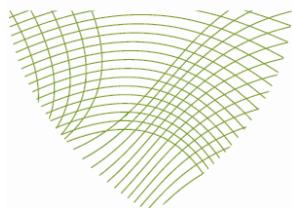


COUR DES
COMPTES
CANTON DE VAUD



Cour des comptes
du canton de Vaud

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

Synthèse du rapport d'audit

Moderniser, harmoniser et
mieux formaliser les pratiques



Rapport n° 83
mars 2024



Pourquoi un audit de processus administratifs à l'Université de Lausanne ?

L'Université de Lausanne (UNIL) figure régulièrement parmi les 200 meilleures universités au monde dans les classements internationaux. Elle revêt une importance stratégique pour le Conseil d'Etat qui reconnaît sa contribution à la prospérité du canton et de la Suisse. La **hausse importante de son effectif étudiantin**, de près de 40 % durant la dernière décennie, constitue une preuve de sa notoriété. Maintenir la qualité de l'enseignement et un encadrement adéquat dans un tel contexte est un défi. Alors que la recherche et l'enseignement dispensé à l'UNIL sont régulièrement évalués, y compris par des instances fédérales, la Cour des comptes a souhaité s'assurer que le support administratif et technique nécessaire au bon fonctionnement de l'institution est performant.

En 2022, le canton de Vaud a versé à l'UNIL une **subvention de près de CHF 340 millions**, en hausse de 22 % sur les dix dernières années. Si l'UNIL dispose d'autres sources de financement pour couvrir son budget annuel total de l'ordre de CHF 700 millions (notamment des subventions fédérales et intercantionales ainsi que des fonds publics et privés pour des projets de recherche), la subvention cantonale reste sa principale source de revenus.

Dans un premier temps, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser aux achats de biens et services qui avoisinent **les CHF 100 millions** par année, soit environ 15 % des charges totales selon les comptes annuels publiés. Le but était de confirmer que l'UNIL acquiert uniquement ce qui est nécessaire à la réalisation de ses prestations et qu'elle en minimise les coûts. L'audit a initialement visé à répondre à la question suivante :

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

La Cour a examiné les conditions-cadres mises en place par la Direction de l'UNIL. Elle s'est ensuite assurée que les achats étaient effectivement réalisés selon les exigences fixées. Les premiers constats établis, ainsi que des **signalements** portant notamment sur des soupçons de mauvaise utilisation de l'argent public, ont conduit la Cour à étendre le périmètre de l'audit à des aspects relevant de la gestion des ressources humaines. Ces **procédures complémentaires** ont eu pour but de répondre à la question suivante :

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

La stratégie de recrutement mise en place par la Direction de l'UNIL pour les cadres de ses services a été analysée ainsi que son application concrète sur la base d'un échantillon de dossiers.



Une institution autonome régie par une loi propre

L'UNIL est un **établissement de droit public autonome** doté de la personnalité morale selon la loi qui lui est consacrée, à savoir la loi sur l'Université de Lausanne (LUL). La **Direction** et le **Conseil de l'Université** en sont les organes dirigeants.

En corollaire de l'autonomie dont elle jouit, l'UNIL est soumise à une procédure d'accréditation fédérale, complétée en juin 2021 et à renouveler tous les 7 ans, qui exige notamment qu'un système d'assurance qualité soit mis en place. Au niveau cantonal, la **surveillance générale** de l'UNIL est de la responsabilité de la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES), rattachée au Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF).

La DGES élabore le Plan stratégique de l'UNIL qu'elle soumet au Grand Conseil pour approbation. Celui-ci se base principalement sur le Plan d'intention de la Direction avalisé par le Conseil de l'Université. Les missions fondamentales de l'UNIL, qui incluent notamment l'enseignement et la recherche, y sont déclinées en objectifs. La DGES planifie ensuite les besoins qui en découlent, d'entente avec la Direction de l'UNIL, et fixe notamment le montant de la subvention annuelle. Les **objectifs** établis par la DGES sont pour la plupart transversaux et larges. Ils ne sont pas accompagnés d'indicateurs mesurables ni de cibles à atteindre. Leur évaluation est donc essentiellement qualitative. Cela laisse une importante marge de manœuvre à l'UNIL dans la conduite de ses activités.

L'UNIL est structurée en **sept facultés** traitant de domaines d'enseignement et de recherche scientifiques particuliers. Les facultés s'organisent dans le respect du cadre fixé par la Direction et le Conseil de l'Université. A l'instar de ce qui prévaut pour l'UNIL en son ensemble, les facultés jouissent d'une grande **autonomie**. En contrepartie, elles doivent rendre compte de la qualité de leurs prestations, principalement par le biais du processus qualité mis en place par la Direction de l'UNIL.

La Direction de l'UNIL est composée d'un Secrétariat général et de six dicastères, auxquels sont rattachés des services et des unités fonctionnelles (services de la Direction). Les dicastères sont placés sous la responsabilité d'une vice-rectrice ou d'un vice-recteur. Cette **structure matricielle**, avec une Direction entourée de nombreux services et unités transversales et de sept facultés qui disposent elles aussi de leur propre organisation, est complexe. En effet, chaque faculté est dotée de son propre décanat assisté d'un-e administrateur-trice pour la gestion des finances, des ressources humaines et des autres activités administratives. Cela doit se faire en étroite coordination avec les services de la Direction et requiert une collaboration quasi-quotidienne.



Les principaux constats sur les achats

Un **processus achat performant** permet à une institution d'acquérir des biens et services nécessaires à l'accomplissement de ses prestations, de bonne qualité, au meilleur prix et au moment opportun. Dans son audit, la Cour relève plusieurs faiblesses.

L'UNIL ne dispose pas d'un outil informatique adéquat

Le processus achat est très **peu dématérialisé** et encore largement dominé par des échanges papier. Pour contrer ces inconvénients, des services ont développé leur propre outil à l'interne pour gérer leurs nombreuses commandes principalement en raison d'un système comptable **obsolète**, qui fait d'ailleurs l'objet d'un important projet de transformation. Par conséquent, il est difficile d'obtenir des données consolidées, fiables et exploitables à des fins statistiques et de contrôles. A titre d'exemple, les données concernant les fournisseurs ne sont pas gérées de manière centralisée et ne sont pas de qualité suffisante.

Les pratiques ne sont pas suffisamment harmonisées

La Direction de l'UNIL n'a pas défini de principes fondamentaux à suivre avant toute décision d'achat, afin d'assurer une **uniformité** des pratiques. Seules les limites de compétences financières sont fixées. Elles sont fonction de la valeur de l'achat uniquement, sans prise en considération de son importance stratégique ni du risque qui en découle. Les seuils de compétence sont assez faibles, ce qui implique qu'un nombre conséquent de factures sont soumises pour approbation aux responsables. Il en résulte un risque de validation mécanique où le bien-fondé des achats n'est pas toujours suffisamment remis en question.

Plusieurs **bonnes pratiques** reconnues en matière d'achats ne sont pas reflétées dans les directives. Ainsi, l'approbation au moment de la commande plutôt qu'à la réception de la facture n'est pas imposée. Il en est de même de l'exigence d'une définition préalable des besoins, de la recherche d'alternatives à l'interne ainsi que de la prise en compte systématique du développement durable.

Il existe un risque de non-conformité aux dispositions sur les marchés publics

A l'UNIL, la responsabilité d'assurer la **conformité** à la législation applicable sur les **marchés publics** repose sur l'acheteur·euse et sur les signataires de l'engagement financier. Ces personnes ne sont pas toujours suffisamment informées de la réglementation applicable. Aucun service de la Direction n'a été désigné officiellement comme centre de compétence en la matière, il n'y a dès lors pas d'action de sensibilisation ni de référent·e à qui s'adresser.

Quelques cas de non-conformités (procédure d'attribution, respect des seuils) ont d'ailleurs été identifiés lors de l'audit. Il n'y a pas de mécanisme de contrôle en place visant à prévenir et détecter de tels cas.

Les achats sont excessivement décentralisés

Chaque unité gère son propre budget et procède à ses transactions. Cette **absence de centralisation** explique en partie le manque de visibilité sur les achats réalisés, le peu d'échanges et l'absence de gestion des risques et opportunités liés aux achats. Pourtant l'UNIL reconnaît l'utilité de réaliser des achats au travers de centrales puisqu'elle y recourt pour quelques achats de biens courants (mobilier, véhicules et équipements informatiques) qui sont réalisés sous la responsabilité de services de la Direction. Cette centralisation partielle repose toutefois sur la bonne volonté, car aucun contrôle préventif n'est en place afin d'éviter tout achat hors centrale.

Cette situation ne permet pas à l'UNIL de tirer pleinement profit des économies d'échelle potentielles ni d'identifier facilement les risques de non-conformité aux règles sur les marchés publics.



Les principaux constats sur les ressources humaines et l'organisation générale

L'examen détaillé d'un échantillon de factures liées à des achats de services a amené la Cour à questionner le processus de recrutement des cadres des services de la Direction. Elle en conclut que le Service des ressources humaines (SRH) doit mieux **appuyer la Direction** de l'UNIL dans la mise en œuvre et l'application d'une politique de gestion des ressources humaines (RH) adéquate.

La qualité de certains processus RH n'est pas garantie

L'implication du SRH dans le processus de recrutement des cadres des services de la Direction, par exemple, **n'est pas imposée** mais laissée à la bonne volonté des responsables hiérarchiques, au risque de ne pas bénéficier des compétences développées dans le domaine. 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 assez formalisées** ce qui ne permet pas de comprendre certains engagements, ou maintiens en poste, alors que les dossiers de recrutement ne plaident pas pour les choix opérés. Sur plusieurs recrutements de cadres, la Cour a ainsi observé un degré d'adéquation insuffisant entre les compétences requises selon le cahier des charges et celles des candidat·e·s finalement retenu·e·s, sans que des mesures d'accompagnement particulières ne soient prises (coaching, cours de perfectionnement, encadrement d'équipe, etc.).

Une **tenue imparfaite des dossiers** du personnel a aussi été constatée, avec des pièces importantes qui n'ont pu être retrouvées dans deux des douze dossiers étudiés. Les entretiens de fin de période d'essai et d'évaluation périodique ne sont pas systématiquement organisés, sans que le SRH ne réagisse. Lorsqu'ils sont réalisés et documentés, le SRH n'analyse pas la qualité de ces entretiens.

Enfin, la Cour a examiné plus globalement la gouvernance mise en place par la Direction et le positionnement de ses services centraux. Elle constate un potentiel d'optimisation dans le but de garantir une mise en œuvre adéquate du plan stratégique.

Les services de la Direction manquent de légitimité

L'UNIL dispose d'une organisation matricielle complexe. Dans une telle structure, la **répartition des compétences** doit être claire et les responsabilités définies avec précision. Les services de la Direction doivent soutenir la Direction dans sa mission d'organiser et de diriger l'administration de l'Université, notamment en veillant à l'**harmonisation** des pratiques. Or, ils ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour assurer la qualité et une application uniforme des processus dont ils sont responsables. De plus, ils 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).

Le cas du Service juridique illustre bien cette situation, car il n'est pas systématiquement sollicité avant la conclusion d'engagements contractuels importants. Aucun outil de pilotage ne recense 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.

Les directives de la Direction sont trop détaillées

Les **109 directives internes** de l'UNIL, émises par la Direction, portent sur des thématiques diverses et variées, et mélangent des éléments stratégiques et opérationnels, ce qui porte à confusion. Elles ne sont pas mises à jour régulièrement, notamment en cas de changements légaux, réglementaires ou organisationnels, car cette responsabilité n'a pas été formellement attribuée. Peu de contrôles sont prévus sur la conformité des pratiques à ces directives.

Les conflits d'intérêts sont insuffisamment réglementés

Bien que plusieurs directives contiennent des indications sur la question des conflits d'intérêts, elles sont axées principalement sur les activités de recherche et sont donc **incomplètes**. C'est le cas de la directive sur l'intégrité scientifique que le Conseil de l'Université est chargé de transposer en un règlement. Quant à la directive sur les activités accessoires, la définition de conflits d'intérêts qu'elle contient n'est pas suffisamment précise. De plus, cette directive n'octroie pas la compétence au SRH d'effectuer des contrôles sur la complétude et l'exactitude des éléments déclarés. Finalement, il n'y a pas de règle visant à définir et prévenir les situations de conflit d'intérêts dans le cadre des achats de biens et services ni d'actions de sensibilisation.

Les pratiques comptables analysées ne sont pas adaptées au volume des dépenses

Le plan comptable ne reflète pas toute l'évolution de l'organisation administrative ; ses rubriques ne sont d'ailleurs pas toujours adaptées aux activités des différentes unités. Ceci a pour conséquence que le suivi du budget et des dépenses est particulièrement laborieux. Plusieurs unités ont d'ailleurs

développé leur propre outil pour pallier ces difficultés, mais sans se coordonner entre elles, ce qui génère un gaspillage de ressources.

En outre, les biens mobiliers achetés sont passés en charge immédiatement, peu importe s'ils sont utilisables sur plusieurs années. Bien que conforme aux principes comptables applicables à l'UNIL, ce traitement péjore la transparence des états financiers et peut être compris comme une forme d'incitation à la dépense. De plus, il n'existe pas d'inventaire complet de ces biens, il n'y a donc pas de visibilité sur leur durée de vie.



Les recommandations

L'UNIL doit disposer de ressources humaines et matérielles de qualité pour accomplir ses missions de développement et de transmission du savoir académique. La Cour des comptes a identifié trois axes d'amélioration afin de renforcer la performance globale des processus administratifs et, *in fine*, de prévenir une mauvaise utilisation de l'argent public. Ses recommandations 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 bonnes pratiques communément reconnues dans les domaines concernés.

I. Développer un processus achat performant

- Profiter du projet de transformation en cours du système comptable SAP pour dématérialiser le processus achat, assurer l'existence de données permettant des analyses et doter les services acheteurs d'une solution informatique adéquate ;
- Instaurer une directive définissant la stratégie en matière d'achats afin d'harmoniser les procédures et refléter les bonnes pratiques reconnues, y compris sur la prise en compte de la durabilité ;
- Mettre en place un centre de compétence interne responsable de veiller à la bonne application de la réglementation sur les marchés publics, notamment en définissant des contrôles visant à prévenir et détecter des éventuelles non-conformités ;
- Centraliser les achats de biens et services pour l'ensemble de l'institution, tout en autorisant des exceptions dûment documentées si la nécessité est prouvée.

II. Améliorer la performance du Service des ressources humaines (SRH)

- Consolider la position du SRH afin d'en faire le garant de la qualité des processus dans le domaine de la gestion des ressources humaines ;
- Instaurer un processus de recrutement des cadres et désigner le SRH comme responsable de veiller à sa mise en œuvre.

III. Optimiser l'organisation administrative de la Direction

- Renforcer la position des principaux services de la Direction afin de les rendre propriétaires et responsables des processus métier dans leur domaine de compétence ;
- Procéder à une révision totale des directives de la Direction, afin d'assurer qu'elles sont de bon niveau, qu'elles reflètent les exigences légales et désigner un service responsable pour chacune d'elle ;
- Prévenir le risque de conflit d'intérêts en instaurant une directive visant à définir les situations présentant un risque ;
- Adapter les pratiques comptables pour rendre les informations financières plus pertinentes.

La Direction de l'UNIL accepte les recommandations émises, sauf celle portant sur la centralisation des achats. Si elle reconnaît que les processus achats actuels doivent être améliorés et davantage centralisés, elle estime qu'une centralisation totale ne permettrait pas de répondre aux besoins réels de l'UNIL.

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site 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.

Image de couverture : © Fabrice Ducrest / UNIL