

Date de dépôt : 5 février 2007

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion sur l'Université de Genève

Rapport de MM. Jacques Follonier et Claude Jeanneret

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de contrôle de gestion s'est saisie - conformément à l'article 201A de la loi portant règlement du Grand Conseil (ci-après LRGC) - du rapport ICF 06-07 puis, dans un second temps, le rapport 06-07 sur l'Université de Genève.

Après discussion en séance plénière, la commission a donné mandat à sa sous-commission départementale « DIP » (Département de l'instruction publique) de traiter de ces rapports.

Il faut souligner que ce rapport est le fruit du travail conjoint des deux membres de la sous-commission « DIP » de la CCG et que la commission saisit l'occasion de ce cas d'école pour aborder des questions plus générales sur la gestion d'un établissement cantonal de droit public.

Le rapport tentera de déterminer quels sont les éléments récurrents expliquant les dysfonctionnements constatés au sein de l'Université.

Ce rapport se divise en quatre parties distinctes. En premier lieu, il convient de contextualiser l'objet de l'étude et de donner la chronologie des travaux de la Commission de contrôle de gestion et de sa sous-commission départementale « DIP », puis une deuxième partie sera consacrée aux diverses problématiques et dysfonctionnements mis en exergue tant par l'Inspection cantonale des finances que par le rapport Beguin. Dans un troisième temps, le rapport présentera les éléments récurrents qui - selon les rapporteurs et sous l'angle de la gestion - sont sous-jacents à la crise de

l'Université, la quatrième partie sera dédiée aux suggestions de la commission quant à l'amélioration de la gouvernance de l'Université.

Les procès-verbaux des auditions auxquelles la sous-commission a procédé ont été retranscrits par le secrétaire scientifique de la Commission de contrôle de gestion. Les procès-verbaux de la Commission de contrôle de gestion ont été tenus par M^{me} Bouilloux-Levitre.

I L'Université de Genève : contexte et chronologie du dossier

Contexte

L'Université de Genève assume un service public sous la surveillance de l'Etat, qui l'exerce par l'intermédiaire du Département de l'instruction publique¹.

Relevons que celle-ci est soumise aux principes de gestion mentionnés aux articles 2 et 3 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève², à la loi sur les indemnités et les aides financières³ ainsi qu'à la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques⁴, notamment en ce qui concerne le contrôle interne.

L'Université – sous réserve du contrôle de l'Etat et dans la limite de la loi sur l'Université et de son règlement d'application – est autonome en ce qui concerne la définition du contenu et des méthodes de l'enseignement qu'elle dispense et quant aux choix des domaines et des orientations qu'elle entend donner aux recherches⁵. L'Université s'organise et s'administre elle-même et assure la gestion de sa fortune, de ses ressources et des crédits la concernant figurant au budget de l'Etat⁶.

Par ailleurs, l'Université procède à la recherche, au choix, à l'affectation et à l'engagement de son personnel administratif et technique⁷.

Il est à relever que l'activité d'enseignement, de recherche et de services à la cité de l'Université de Genève - établissement cantonal de droit public⁸ - est financée par deux sources financières distinctes, la première étant le

¹ Article 9, alinéa 1, de la loi sur l'Université, RS/Ge CI 30.

² Article 11, alinéa 2, de la loi sur l'Université, RS/Ge CI 30.

³ Loi sur les indemnités et les aides financières, RS/Ge D 1 11.

⁴ Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, RS/Ge D 1 10.

⁵ Article 12 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.

⁶ Article 12 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.

⁷ Article 12 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.

⁸ Article 1 de la loi sur l'Université, RS/Ge CI 30.

canton et la Confédération (que l'on qualifiera comme étant des activités DIP) et la seconde étant le Fonds national suisse et le secteur privé (que l'on qualifiera d'activité non-DIP).

Notons que le budget et les comptes de l'Université - dans le cadre des activités DIP - sont soumis à l'approbation des autorités cantonales⁹.

Enfin, pour mémoire, il faut rappeler que l'Université a obtenu de la part de l'Etat une subvention de 270 084 000 F pour l'année 2006 et d'un montant de 278 570 000 F pour l'année 2007.

Chronologie du dossier

Il convient – pour le lecteur – de proposer une chronologie des événements relatifs à l'affaire de l'Université. Il faut noter que cette brève chronologie n'est pas exhaustive mais qu'elle reprend les temps forts pour la Commission de contrôle de gestion et sa sous-commission départementale.

Pour la commission, l'élément déclencheur est le rapport de l'Inspection cantonales des finances sur l'Université.

– Le 6 mars 2006

L'Inspection cantonale des finances (ICF) transmet son rapport sur l'Université (rapport 06-07) à la Commission de contrôle de gestion qui en prend connaissance.

– Le 13 mars 2006

La sous-commission DIP - lors de la présentation de ses travaux - attire l'attention des membres de la Commission de contrôle de gestion sur le rapport ICF relatif à l'Université de Genève. La commission demande à la sous-commission de faire le suivi de ce rapport.

– Le 27 mars 2006

La sous-commission DIP de la Commission de contrôle de gestion rencontre l'Inspection cantonale des finances notamment au sujet du rapport relatif à l'Université. Devant les diverses problématiques liées à ce rapport, la sous-commission décide d'auditionner MM. André Hurst, recteur de l'Université, Laurent Pally, directeur de l'administration, Pascal Tissot, chef de la division comptabilité et gestion financière de l'Université.

⁹ Article 11 de la loi sur l'Université, RS/Ge CI 30.

– **Le 10 avril 2006**

La sous-commission DIP informe la Commission de contrôle de gestion que des journalistes ont pris contact avec elle afin d'avoir des informations sur le sujet de l'Université. Les membres de la sous-commission expliquent qu'ils ont refusé de donner des informations.

– **Le 11 avril 2006**

La Commission de contrôle de gestion informe la Commission des finances qu'elle va se saisir de la problématique relative à l'Université comme le lui permet l'article 201A de la LRGC.

– **Le 20 avril 2006**

M. André Hurst et ses collaborateurs sont auditionnés par la sous-commission DIP. Lors de cette audition, un dossier contenant les documents suivants sont remis aux députés: l'ancienne directive sur les frais de déplacements et de réceptions sur laquelle l'audit a été effectué, un avis de droit, un rappel du rectorat aux doyens sur les frais de réception, un rapport d'audit spécial 04/02 d'Ernst & Young daté du 15 septembre 2004 effectué sur la période allant du 26 mai au 25 août 2004, un procès-verbal de la séance du rectorat du 13 juillet 2004 présentant le rapport, une note adressée au personnel relative aux frais de déplacements, de réceptions et frais divers datant du 19 juillet 2004 signée par M. Pascal Tissot, un avis de droit sur des problématiques touchant aux fonds institutionnels universitaires, une lettre relative à la constitution d'une task force interne, un procès-verbal de la séance du rectorat du 2 novembre 2004 sur les anomalies et les irrégularités au sein de l'Université, un échange de correspondance entre le rectorat et un décanat, divers documents relatifs à la nouvelle procédure relative aux frais de déplacements, un autre échange de correspondance entre le rectorat et un décanat, une lettre-pétition signée par les doyens à l'attention du recteur concernant les nouvelles directives comptables mises en place, une plainte de M. le recteur adressée au procureur général.

– **Le 24 avril 2006**

La sous-commission auditionne M. Charles Beer ainsi que des collaborateurs du secrétariat général du département. Plus précisément sont présents pour les questions liées à l'Université, M^{me} Claudia Grassi, directrice générale des services administratifs et financiers du DIP, et M. Eric Baier, secrétaire adjoint en charge de l'enseignement supérieur. Elle profite de l'occasion pour attirer l'attention – de vive voix – de M. Charles Beer sur la situation à l'Université.

La sous-commission rend compte de ses travaux à la Commission de contrôle de gestion en son ensemble. La sous-commission relève notamment

un point particulier du rapport ICF touchant aux indemnités dites « exceptionnelles ». En l'occurrence, il apparaît que ni l'Université, ni le DIP n'ont été capables de fournir des explications claires sur les raisons pour lesquelles certains professeurs reçoivent des suppléments de traitement, prélevés sur les fonds institutionnels, en plus de leur rémunération à plein temps. La Commission de contrôle de gestion décide de siéger le 1er mai 2006.

– **Le 27 avril 2006**

M. Charles Beer informe la commission des décisions prises par le Conseil d'Etat afin de réagir aux divers problèmes rencontrés à l'Université.

– **Le 28 avril 2006**

Devant l'urgence de la situation, la sous-commission décide d'auditionner M. André Hurst. En effet, il apparaît – suite aux recherches de la sous-commission – qu'il existe un deuxième rapport (rapport d'audit spécial 04/01) qui n'a pas été transmis par le rectorat. A cette occasion, M. André Hurst explique que le Conseil d'Etat lui interdit de transmettre le rapport en question à la commission.

– **Le 1er mai 2006**

La Commission de contrôle de gestion se réunit pour discuter de la problématique de l'Université.

– **Le 2 mai 2006**

Dans son communiqué de presse, elle décide de ne pas déposer de rapport intermédiaire sur l'Université. Par ailleurs elle constate la lenteur, la légèreté et l'insuffisance des mesures correctives prises par l'Université et le DIP à la suite des rapports émanant de l'ICF et des travaux parlementaires [...] La commission regrette ce manque de diligence de la part du Conseil d'Etat.

– **Les 2 et 3 mai 2006**

La commission écrit respectivement au président du Conseil d'Etat et au conseiller d'Etat en charge du Département de l'instruction publique pour obtenir le rapport d'audit spécial n° 1.

– **Le 5 mai 2006**

Le président de la commission reçoit un courrier de M. Charles Beer l'informant qu'une version caviardée du rapport 04/01 sera prochainement remise à la commission. Il suggère à la commission d'éviter une troisième enquête simultanée qui pourrait entraver l'enquête générale et l'enquête pénale. Dans le même courrier, il demande à ce que la commission « reporte dans le temps les travaux sur l'Université de la Commission de contrôle de gestion jusqu'à ce qu'elle puisse prendre connaissance du rapport final de

M. Thierry Beguin. Elle disposera à ce moment-là de tous les éléments lui permettant de remplir sa mission au sens voulu par le législateur [...] ». Dans le même courrier, il demande à la commission de surseoir à l'audition prévue de M. Pally.

– **Le 8 mai 2006**

La commission - après discussion - décide d'auditionner en plénière M. Charles Beer qui est reçu par la commission avec M. Frédéric Wittwer, secrétaire général du DIP.

La sous-commission DIP renonce à l'audition de M. Laurent Pally.

Tout en suspendant les travaux de la sous-commission DIP, la commission demande à ce que la sous-commission puisse rencontrer M. Thierry Beguin et souhaite pouvoir être informée des actions de celui-ci.

Le même jour, le département fait parvenir à la commission le tableau de contrôle élaboré dans le cadre du suivi des actions recommandées par l'ICF sur les comptes 2004 de l'Université.

– **Le 11 mai 2006**

La sous-commission DIP écrit à M. Thierry Beguin afin de l'auditionner.

– **Le 16 mai 2006**

La sous-commission DIP écrit à M. Charles Beer afin de lui redemander de bien vouloir transmettre à la sous-commission le rapport d'audit spécial n° 1 sur l'Université.

– **Le 17 mai 2006**

M. Charles Beer écrit aux présidents et aux membres de la Commission de contrôle de gestion, de la Commission des finances et de la Commission de l'enseignement supérieur pour transmettre le rapport n° 06-07 de l'ICF du 3 mars 2006 sur le contrôle des comptes arrêtés au 31 décembre 2004, le rapport d'audit spécial 04/01 de Ernst & Young du 29 janvier 2004 et le rapport d'audit spécial 04/02 de Ernst & Young du 15 septembre 2004.

– **Le 18 mai 2006**

La commission reçoit les deux rapports d'audit de Ernst & Young.

– **Le 22 mai 2006**

La commission décide d'auditionner M. Thierry Beguin en plénière.

– **Le 23 mai 2006**

M. Thierry Beguin oppose une fin de non-recevoir à la demande d'audition de la sous-commission. En revanche, il souhaite entendre les députés en audience.

La commission écrit au Conseil d'Etat afin d'obtenir une copie du mandat formel donné à Thierry Beguin, un calendrier de l'action de celui-ci, les copies des mandats donnés à Ernst & Young et pour avoir d'autres documents notamment une copie d'une lettre datant du mois de novembre 2003 de M. André Hurst à destination de M. Charles Beer sur les difficultés liées aux revenus accessoires des professeurs.

– **Le 31 mai 2006**

La commission écrit à M. Thierry Beguin pour lui signifier qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, il ne pourra pas entendre en audience les membres de la sous-commission DIP.

– **Le 8 juin 2006**

M. Thierry Beguin accuse réception de la lettre et renonce à ses audiences.

– **Le 15 juin 2006**

M. André Hurst écrit à la sous-commission pour compléter son audition du 28 avril 2006.

– **19 juin 2006**

La commission écrit au Conseil d'Etat en se référant à son courrier du 23 mai 2006 qui était resté sans réponse.

La Commission de contrôle de gestion écrit à M. Charles Beer pour l'informer de la relance faite à l'endroit du Conseil d'Etat, pour lui demander les documents évoqués dans les lettres des 23 mai et 19 juin 2006 adressées au Conseil d'Etat et pour lui demander des informations quant à la réalité d'un détournement d'une subvention versée en 2002 destinée originellement à la recherche sur le sida et qui aurait été utilisée pour payer des compléments de salaires à l'Université.

– **Le 21 juin 2006**

Le Conseil d'Etat répond à la lettre du 23 mai. Il décide de ne pas transmettre les informations relatives à la subvention évoquée précédemment afin de ne pas entraver l'instruction pénale et informe la commission que M. Thierry Beguin rendra un rapport intermédiaire au 30 juin 2006. Le Conseil d'Etat écrit que le rapport sera transmis dans les meilleurs délais. Par ailleurs, le Conseil d'Etat transmet à la commission la lettre de M. André Hurst sur les difficultés liées aux revenus accessoires des professeurs et le mandat donné à M. Thierry Beguin.

– **Le 3 juillet 2006**

La Commission de contrôle de gestion fait un point de situation sur l'Université. La commission décide d'attendre que le rapport intermédiaire de M. Beguin lui soit transmis avant de reprendre ses travaux sur l'Université.

– **Le 5 juillet 2006**

La Commission de contrôle de gestion écrit au Conseil d'Etat au sujet du rapport intermédiaire relatif à l'Université de M. Thierry Beguin en précisant qu'en dépit de la pause estivale, la commission est dans l'attente du rapport.

– **Le 24 juillet 2006**

Le Conseil d'Etat écrit à la commission pour l'informer qu'il ne transmettra pas le rapport intermédiaire et que la commission recevra ultérieurement le rapport final de l'enquêteur.

– **Le 29 janvier 2007**

Un rapport oral intermédiaire est fait par la sous-commission DIP notamment au sujet de l'Université en séance plénière.

– **Le 12 mars 2007**

Un rapport oral intermédiaire est fait par la sous-commission DIP au sujet de l'Université à l'intention de la commission. La sous-commission présente ses conclusions sur le rapport de M. Beguin. La commission donne mandat à la sous-commission de poursuivre ses travaux.

– **Le 2 avril 2007**

La sous-commission DIP auditionne M. Pally, directeur administratif de l'Université, sur les rapports ICF n° 06-07 et 07-06.

– **Le 16 avril 2007**

La sous-commission DIP auditionne M. Tissot, chef de division « comptabilité et gestion financière », sur les rapports ICF n° 06-07 et 07-06.

– **Le 23 avril 2007**

La sous-commission DIP auditionne M. Weber, recteur de l'Université de Genève sur les rapports ICF n° 06-07 et 07-06 et sur l'avant projet de loi sur l'Université.

M. Weber a repris le rectorat en période difficile durant l'été 2005 avec pour mission de restaurer la confiance.

Selon lui, le mois de septembre fut d'autant plus difficile que l'amputation de 11,8 Mios de SFR sur 20 Mios d'augmentation du budget ne permettait pas de maintenir le même train de vie en 2007 qu'auparavant.

Il a néanmoins demandé fermement une responsabilité accrue des professeurs et collègues de la communauté universitaire.

M. Weber confirme la fermeture de l'Institut d'architecture qui manquait d'étudiants dès l'automne 2008. En contrepartie, un Institut de sciences de l'environnement est en cours de préparation, son budget annuel initial s'élevait à 9 Mios SFr et a été redimensionné entre 5 et 6 Mios de SFr. La préparation est en cours, bien que sa base légale ne sera votée que plus tard.

Les deux professeurs nommés par appel du dernier rectorat relèvent de l'urbanisme et de la climatologie. Le coût est de 700 000 SFr par professeur, majoré de ses équipement et staff de travail. Actuellement, ils sont installés dans les locaux de l'ancien Batelle et occupés à la recherche dans leurs domaines. L'un d'eux, M. Baudouy, est chargé de rédiger un avant-projet pour le futur Institut des sciences de l'environnement.

M. WEBER pense qu'il ne se serait pas lancé dans la création d'un tel institut de l'environnement puisque deux centres existent déjà, rattachés au rectorat, le CUEPE et le CUH, qui vont disparaître après la création de l'institut.

La gestion des ressources de l'Université a fait l'objet d'un courrier électronique par lequel M. Weber rappelait leurs responsabilités aux professeurs dans la gestion des fonds et dans le respect des procédures à appliquer, notamment au niveau des frais et débours.

Les fonds institutionnels (100 Mios en tout) devront faire l'objet d'une convention à l'instar de ce qui se fait pour le Fonds national.

Par contre, la demande de l'ICF de séparer totalement les comptabilités DIP et non-DIP ne lui semble pas possible. Par exemple, les doctorants engagés par le Fonds national et ceux engagés par le DIP font le même travail, c'est-à-dire qu'ils participent à l'enseignement et que le Fonds national est d'accord avec ce principe.

Pour les fonds privés, la queue de recherche reste à disposition du professeur. M. Weber remarque que chaque professeur reçoit un budget DIP pour le fonctionnement et qu'il ne voit pas pourquoi ce fonctionnement ne pourrait être utilisé à des buts de recherche.

M. Weber pense que l'enveloppe de l'Université est composée par le financement DIP et que cette enveloppe doit assurer à l'Université de remplir ses tâches de recherche et d'enseignement.

Actuellement, l'Université introduit une comptabilité analytique et va passer aux normes IPSAS prochainement. Une fois par année, professeurs et assistants doivent indiquer la part du temps qu'ils ont consacrée à

l'enseignement et à la recherche, en service, éventuellement en activités accessoires.

Les documents sont remplis par le corps enseignant et il s'agit d'estimation. C'est sur la base de ces estimations que sont évalués les coûts des sections, par le biais de la comptabilité analytique.

A titre d'information, 6 heures d'enseignement hebdomadaires prévues par le cahier des charges des professeurs représentent en préparation de cours et séminaires environ 30 à 40 % du temps, le reste étant presque toujours affecté à la recherche.

Les ressources humaines sont en cours de réorganisation. Le problème des absences est difficilement gérable, car le cahier des charges des enseignants prévoit 6 heures d'enseignement, des activités de recherche mais pas d'heures de présence.

M. Weber pense que l'autonomie est indispensable, tant dans l'engagement de professeurs que dans l'utilisation du budget dont un éventuel solde positif reste à disposition du professeur.

M. Weber pense qu'il faudra maintenir un contrôle ICF et du DIP et éventuellement de la Cour des comptes.

Il souhaite, en outre, que les salaires des professeurs puissent être fixés par l'Université en dehors des normes des barèmes de la fonction publique.

M. Weber précise encore que c'est la rédaction de règlements qui pose problème mais pas la loi en elle-même.

Pour conclure, M. Weber est optimiste quant à la capacité de ses collègues de trouver des financements extérieurs et sa capacité compétitive avec cette nouvelle autonomie pour maintenir à l'Université son niveau d'excellence.

– **Le 7 mai 2007**

La sous-commission DIP auditionne M^{me} Dreifuss, présidente de la commission externe de l'Université sur le projet de loi sur l'Université.

Pour bien faire comprendre la démarche de la commission externe qu'elle a présidée, M^{me} Dreifuss précise que la commission n'a pas voulu s'attaquer directement à la crise et s'est contentée des conclusions du rapport Beguin et des documents établis par les anciens recteurs. Elle a voulu se centrer sur les trente dernières années.

Elle s'est appuyée sur les procédures que des commissions d'autres cantons avaient utilisées. M^{me} Dreifuss justifie l'élaboration d'une nouvelle loi comme un remède aux multiples problèmes récurrents tels que la question de la participation ou de l'autonomie, qu'une révision partielle ne pourrait

résoudre, de même que la confusion ressentie au niveau de la politique universitaire, stratégie universitaire et opérationnelle.

A son avis, le Grand Conseil doit faire du pilotage politique, c'est-à-dire traduire l'attente des citoyens à l'égard de l'Université dans des objectifs clairement formulés avec contrôle de la réalisation de ceux-ci.

Pour M^{me} Dreifuss, il y a confusion entre tâches politiques et académiques et plus particulièrement au niveau du DIP, confusion entre tâches opérationnelles et académiques. Cela débouche sur un conflit entre académique et administratif que M^{me} Dreifuss voit se prolonger, à son avis, jusqu'au Grand Conseil entre la Commission de l'enseignement supérieur et la Commission des finances car elle voudrait établir une hiérarchie destinée à supprimer l'antinomie qu'elle voit entre l'aspect financier et la gouvernance de l'Université.

La solution préconisée par M^{me} Dreifuss est de transmettre une série de compétences anciennement attribuées au politique vers l'Université, l'académique comme l'administratif répondant au recteur.

La question de l'autonomie de l'Université dure depuis plus de trente ans. Selon elle, l'Université ne devrait plus faire partie du petit Etat puisqu'elle n'est pas une administration, mais avoir ses propres objectifs.

Un autre problème réside devant l'incapacité de faire une convention d'objectifs prévue par la loi depuis plusieurs années. Pour M^{me} Dreifuss, la convention doit contenir des objectifs réalisables sur une période de quatre ans, chiffrables et adjoints d'indicateurs de mesures précises. Cela ne semble pas avoir été compris, ni par le DIP, ni par l'Université.

Elle pense qu'après les derniers événements, il y a une chance que la nouvelle équipe dirigeante de l'Université et le gouvernement en fasse un réel instrument de pilotage politique.

Si l'Université donne des postes de fonctionnaires, l'Etat devra se prononcer, au travers du Conseil d'Etat, qui devra approuver les barèmes et les définitions de fonction.

Le règlement traitant des activités accessoires doit être laissé à la libre appréciation de l'Université.

L'information n'est fournie à l'Université que sur demande, notamment pour satisfaire aux règles d'éthique et de déontologie. Elle se concentre surtout sur un contrôle de la compatibilité avec la fonction mais pas d'un contrôle d'activité, ce dernier devant se faire par l'évaluation de la personne.

M^{me} Dreifuss pense que le responsable n° 1 du financement de base de l'Université est la République et canton de Genève. La subvention de Genève

n'est pas un subside et n'est pas subsidiaire, mais elle doit néanmoins combler le manque de moyens financiers nécessaires pour que l'Université puisse tourner, car l'Université est un établissement public qui ne sait pas générer des revenus.

Pour justifier ce financement, M^{me} Dreifuss remarque que le contrat de prestations devra être obligatoirement lié avec la convention d'objectifs.

M^{me} Dreifuss souhaite un crédit-cadre de quatre ans, à l'instar de ce que fait le Parlement fédéral. Pour faciliter la transition, M^{me} Dreifuss pense qu'il faudrait que le nouveau recteur puisse entrer en fonction au moment où la convention d'objectifs est évaluée. L'équipe nommée par le recteur devra mettre en œuvre quelque chose qui ressemble à cette loi. Elle place de grands espoirs en M. le recteur Vassali et son équipe.

La période transitoire sera délicate et nécessitera de nombreux aménagements, comme par exemple adapter le règlement du personnel pour permettre à l'Université de remplir, dès le 1^{er} jour, sa fonction d'employeur.

Pour conclure, M^{me} Dreifuss insiste sur le fait qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la distance temporelle qui pourra exister entre la votation de la loi et sa mise en application.

– **Le 14 mai 2007**

La sous-commission DIP auditionne M. Baier, secrétaire adjoint en charge de l'enseignement supérieur, sur les rapports ICF n° 06-07 et 07-06.

II Les déficiences de gestion de l'Université

Les constats des rapports ICF

Le premier rapport de l'ICF sur l'Université¹⁰

Lors du contrôle des comptes 2004, l'Inspection cantonale des finances a mis en évidence plusieurs anomalies liées à la gestion de l'Université. En l'occurrence, les principales thématiques mises en exergue par l'ICF étaient les suivantes : Problématique de la séparation budgétaire et comptable des charges et des revenus par activité de l'Université.

- Problématique des subventions tacites.
- Problématique du contrôle spécifique des frais de déplacements et de réception et Indemnités.
- Problématique du Fonds James Fazy.
- Problématique de la comptabilisation de l'engagement pour le PLEND.
- Problématique de l'absence de comptabilisation des heures supplémentaires.
- Problématique de l'absence de comptabilisation des vacances.
- Problématique des états financiers de l'Université.
- Problématique de la vérification des annexes aux comptes.
- Problématique de la convention d'objectifs.
- Problématique du contenu du projet de convention d'objectifs approuvé par le rectorat.
- Problématique du contrôle interne des salaires versés.
- Problématique de la sortie d'immobilisations.
- Problématique relevant de l'investissement informatique.
- Problématique du principe de la délimitation des exercices.
- Problématique relative au service d'audit interne.
- Problématique relative à la caisse et aux avances de caisse.
- Problématique de la politique de placement des liquidités.

¹⁰ Rapport ICG n° 06-07 sur l'Université de Genève.

Le deuxième rapport de l'ICF sur l'Université¹¹

Le deuxième rapport de l'ICF a mis les anomalies suivantes en exergue. Il faut remarquer que certaines de ces remarques sont redondantes avec le premier rapport de l'ICF puisqu'elles n'ont pas été résolues entre temps. Lors de l'analyse sur la recommandation d'approbation des comptes, les éléments suivants ont été mis à jour:

- Problématique de l'absence de comptabilisation de l'engagement pour le PLEND, les vacances non prises et les heures supplémentaires.
- Problématique de l'absence de comptabilisation de l'engagement pour cotisations de rattrapage aux caisses de pension.
- Problématique de la séparation budgétaire et comptable des charges et des revenus par source de financement de l'Université.
- Problématique de l'absence de comptabilisation de subvention en nature.
- Problématique des fonds affectés.
- Problématique de la convention d'objectifs.
- Problématique relative aux investissements financés par le budget de fonctionnement de l'Université.
- Problématique relative à la haute surveillance exercée par le Grand Conseil.

Les constats et recommandations du rapport Beguin

Le troisième rapport sur l'Université a été réalisé par M. Beguin. Il a été mandaté le 15 mai 2006 au nom du Conseil d'Etat par M. Charles Beer pour mener une enquête générale sur l'Université.¹² Notons qu'un rapport intermédiaire a été remis au Conseil d'Etat le 30 juin et que le 21 août, le Conseil d'Etat a décidé de prolonger les termes du mandat de l'enquêteur général.¹³

¹¹ Rapport ICF n° 07-06 sur l'Université de Genève.

¹² Rapport final relatif à l'enquête générale sur l'Université de Genève du 15 janvier 2007 (première version diffusée), page 5.

¹³ Pour les 17 points du mandat voir les pages 5 et 6 du rapport final.

*Les constats du rapport*¹⁴

On peut lire dans le rapport final de M. Beguin les constatations suivantes¹⁵ :

1) [...] L'agitation politico-médiatique qui a résulté des fuites de tout ou partie des audits spéciaux, sans doute organisées, a porté un tort considérable à l'Université dans son ensemble, sans commune mesure avec les faits, tels que nous les connaissons aujourd'hui.

Les irrégularités sont en grande majorité d'ordre administratif. Elles relèvent chez nombre de professeurs de la négligence, de l'indiscipline ou de la désinvolture, très rarement de la volonté d'enrichissement illégitime. Il y a sans doute là un reliquat de la culture mandarinale. A cela s'ajoute le fait que les professeurs les plus actifs, qui réussissent à drainer des fonds privés importants, qui non seulement nourrissent la recherche et contribuent au renom de l'institution, mais encore procurent des emplois, acceptent mal le contrôle, jugé vétilleux et policier, de leurs dépenses. Beaucoup considèrent que cet argent leur appartient et que s'ils ont des comptes à rendre, ce n'est pas à l'administration mais aux bailleurs de fonds.¹⁶

2) La problématique des gains accessoires est plus délicate. Le système actuel est inefficace et peu rentable pour les raisons expliquées au chapitre 12. Quel que soit le modèle qui sera retenu par le législateur, il impliquera une bureaucratie lourde, qui risque de coûter aussi cher que les rétrocessions escomptées. On peut sérieusement se demander s'il ne serait pas plus judicieux de renoncer à toute restitution avec en parallèle un contrôle accru du respect du cahier des charges des professeurs, axé prioritairement sur le temps effectivement consacré à un enseignement de qualité, à la recherche, à l'encadrement des assistants et des étudiants, aux tâches administratives et de représentation.

Si le cahier des charges est respecté, pourquoi pénaliser un professeur très dynamique qui trouve encore le temps de gagner quelque argent par une activité accessoire ?

Autre est la question de la rétribution due à l'Université pour l'usage d'installations ou de personnel financé par les deniers publics.¹⁷

3) L'aspect mouvant, fluide et incertain qui caractérise notre époque s'accommode de moins en moins du cadre rigide et lent à faire évoluer d'une

¹⁴ Rapport final relatif à l'enquête générale sur l'Université de Genève, pages 44 à 47.

¹⁵ Il sera repris ci-dessous des extraits dudit rapport.

¹⁶ Rapport final relatif à l'enquête générale sur l'Université de Genève, page 44.

¹⁷ *Ibid.*, page 45.

administration. Confrontée aux nombreux défis que sont par exemple la concurrence entre hautes écoles, la capacité d'innovation ou la valorisation de la recherche, l'Université se trouve parfois acculée à pratiquer le système D. Ainsi en est-il des contributions versées à certains professeurs de la faculté de médecine pour racheter des annuités de caisse de pension. Le procédé retenu n'est pas admissible puisqu'il ignore les règles posées par l'État pour régler ce problème (cf. réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente écrite de M. Eric Stauffer, député, IUE 309 -A).

L'aspect pénal de la question est très difficile à appréhender. Si l'on songeait à construire un délit de gestion déloyale des intérêts publics au sens de l'art. 314 du code pénal, il faudrait examiner chaque cas en particulier, la nature de chaque fonds, sa destination et l'utilisation qui en était prévue à l'origine par le donateur et cela de 1990 à nos jours. La question de l'intention se poserait et l'ensemble des circonstances plaiderait sans doute pour un défaut d'intention de la part des auteurs. *« L'infraction est donc exclue si l'accusé n'a pas la conscience et la volonté, au moins à titre éventuel, de léser l'intérêt public (cf. ATF 101/IV/1413 consid. c; Rehberg IV, p. 403), en particulier s'il ignore le caractère préjudiciable de l'acte. »*

Enfin, il faudrait répondre à la délicate question de la prescription examinée sous l'angle de *« unité d'une pluralité d'actes »*. Un bel exemple académique pour séminaire de juristes.

L'opportunité commande, nous semble-t-il, de renoncer à s'engager dans une procédure au résultat plus qu'incertain d'autant plus que, dans l'hypothèse d'une prescription non acquise, il faudrait envisager de poursuivre non seulement les membres des décanats successifs mais encore tous les professeurs qui ont avalisé, à l'origine, ces pratiques qu'un juriste sourcilieux pourrait prétendre complices. Quant aux bénéficiaires, ils peuvent plaider la bonne foi, le montage financier leur étant vraisemblablement inconnu. Néanmoins, il est évident que ces pratiques ne doivent plus être tolérées¹⁸.

4) Les efforts entrepris pour réaliser l'égalité entre hommes et femmes doivent être poursuivis. Il s'agit avant tout de faire connaître aux intéressé(e)s les possibilités offertes et de continuer à sensibiliser à la question l'ensemble des acteurs de l'Université.¹⁹

5) UNITECH est avant tout un organe d'aide aux chercheurs et inventeurs qui désirent entrer sur le marché. La problématique de la propriété intellectuelle mériterait un traitement plus spécifique que les quelques dispositions des directives de 2003, qui règlent le droit de signature. Il

¹⁸ *Ibid.*, page 45.

¹⁹ *Ibid.*, p. 45.

faudrait prévoir notamment une obligation d'annonce au rectorat de tout projet de transfert de technologie ou de commercialisation d'un produit. Il sied de préciser que l'égalité de traitement consiste aussi à traiter de manière différente les choses différentes. On ne peut régler de manière similaire la titularité des droits de propriété intellectuelle selon qu'il s'agit d'un produit breveté ou d'un traité de philosophie. L'article 30 A, alinéa 3, LU devrait être précisé dans ce sens²⁰.

6) La gestion des ressources humaines doit être reconstruite et il s'agit là d'un travail de longue haleine, dont il ne faut pas se cacher les difficultés. Elle nécessite une remise à plat complète de la situation et prévoir notamment pour ce faire :

- a) une description et évaluation des fonctions pour chaque poste du PAT;
- b) une évaluation périodique des prestations faite sur un mode participatif, qui mette en évidence aussi bien les performances, qui doivent être reconnues, que les lacunes, pour lesquelles des remédiations doivent être convenues entre supérieur et subordonné;
- c) l'instauration d'un climat de confiance, de respect mutuel et de fierté de participer à une œuvre valorisante pour la cité et pour soi-même.

Il faudra du personnel formé, aussi bien dans l'administration centrale que dans les facultés, sans doute des moyens supplémentaires et surtout réorganiser la division des RH et mettre à sa tête une personne qui ait les compétences et le charisme nécessaires. Quant à la gestion des conflits, voir chapitre « recommandations »²¹.

7) La gouvernance doit être repensée et il appartient à la commission, présidée par M^{me} Ruth Dreifuss, d'en définir les modalités en fonction du système qu'elle retiendra (modèle EPFL, Université de Lausanne ou autre).

Nous nous bornerons à souligner qu'une autonomie de gestion plus grande, réclamée par le monde académique, n'est envisageable qu'à la condition expresse qu'un contrôle interne autonome et efficace soit mis en place. L'audit interne actuel, à condition que ses moyens soient suffisants – ce dont nous ne pouvons pas juger – pourrait remplir cet office²².

Au moment de mettre la dernière main à ce rapport, nous avons le sentiment que les problèmes mis en évidence au cours de l'enquête sont en fait connus de tous et depuis longtemps. Les multiples audits, groupes de réflexion ou cellules de crise ont identifié les maux et parfois imaginé des

²⁰ *Ibid.*, p. 46.

²¹ *Ibid.*, p. 46.

²² *Ibid.*, p. 46.

solutions, et pourtant rien ne s'est passé – ou si peu – comme si l'inertie de la maison tuait dans l'œuf toute volonté de changement.

Mais nous avons plaisir à relever que le recteur Weber et son équipe ont réussi à faire se lever un zéphyr d'espoir. Les problèmes sont traités, les relations avec l'administration centrale apaisées et le crédit de l'institution est en voie de restauration.

Le prochain rectorat pourra donc entamer son mandat avec une situation assainie. Il lui appartiendra, au-delà de la loi, des règlements et des aménagements de technique organisationnelle, de continuer à insuffler un esprit nouveau. Ce qui est, à nos yeux, le plus important c'est que tous les acteurs de l'Université acquièrent le sentiment profond d'appartenir à une communauté de destin où chacun se sent utile là où il travaille.

Cet aspect des choses figure en bonne place dans le rapport du 13 juin 2006, rédigé par le groupe de travail mis en place par le recteur Hurst. Rapport qui, pour l'essentiel rejoint notre appréciation.

Nous ignorons le sort qui sera réservé à notre travail, mais s'il pouvait, fût-ce symboliquement, réhabiliter des personnes dont l'intégrité ne saurait être mise en cause, il n'aura pas été vain.

Si des règles plus adaptées à la gestion d'une université moderne sont nécessaires, elles ne sont pas pour autant suffisantes. Elles doivent pouvoir s'appuyer sur des personnes douées de volonté et de bon sens²³.

Il est à relever qu'une autre source de dysfonctionnements – selon M. Beguin – est la non-prise en compte du rapport Arthur Andersen de 1996 par les autorités de tutelle²⁴.

Les recommandations du rapport

M. Beguin a émis dix recommandations, elles sont les suivantes²⁵:

- Pour la gestion des fonds institutionnels autres que les subventions du FNS ou de la CTI, nous préconisons la solution qui existe dans d'autres pays, à savoir l'obligation d'une charte entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire. Ce système pratiqué par une professeure semble donner satisfaction.

²³ *Ibid.*, p. 47.

²⁴ *Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 17 janvier 2007 sur l'enquête générale sur l'Université.*

²⁵ *Rapport final relatif à l'enquête générale sur l'Université de Genève, page 48.*

- Pour permettre une certaine souplesse lors de l'engagement d'un(e) professeurs(e), la création d'un fonds à la disposition du rectorat, permettrait de régler les problèmes de caisse de pension, comme c'est le cas à l'université de Zurich. La pratique serait transparente.
- La présence d'un(e) délégué(e) aux questions féminines dans les commissions de nominations des professeurs(e)s est jugée positive. Nous proposons d'étendre cette présence à la nomination des MA et MER, puisque c'est à ce niveau que se manifeste, de manière aiguë, le problème de la relève féminine.
- Etablir un cahier des charges modèle pour les assistant(e)s dans chaque faculté, voire section ou département, de manière à garantir le taux d'occupation de 40% au moins pour les travaux scientifiques prévu par l'article 57B, alinéa 2, LU.
- Renoncer à la rétrocession des gains accessoires. En contrepartie, contrôler de manière stricte le respect du cahier des charges, en plus de l'évaluation prévue par l'art. 25 A LU.
- Profiter de la diminution du temps de travail à 80 % en 2007 et à 50% en 2008 du directeur actuel des RH (dans le cadre du PLEND), pour désigner un nouveau responsable qui devra conduire la réorganisation de ce secteur vital.
- Ouvrir une enquête administrative à l'encontre du directeur de l'administration pour vérifier si les graves reproches que lui adressent deux de ses subordonnés reposent sur des éléments sérieux tant en ce qui concerne sa capacité de conduite que son attitude à l'égard du monde académique en général et d'une ancienne vice-rectrice, en particulier.
- Créer une instance neutre qui connaisse des conflits interpersonnels, qui n'ont pas pu être résolus au premier échelon.
- Vider l'abcès que constitue le cas du professeur L. en statuant sur les recours, c'est-à-dire en les rejetant, indépendamment du sort de la procédure pénale en cours. Le terme de l'engagement étant la fin de l'année universitaire 2006-2007, une procédure de non-renouvellement ne semble pas entrer en ligne de compte, le délai d'une année au moins pour sa signification ne pouvant pas être respecté. Nous proposons donc un renouvellement pour une année, avec des conditions très claires à respecter (art. 51 LU).
- Examiner sans retard la situation décrite comme mauvaise par leurs directeurs respectifs de l'IAUG et de l'ETI.

Notons par ailleurs, que le 25 août 2006, Pricewater Housecoopers a rendu un rapport d'enquête complémentaire suite à un mandat de M. Charles Beer²⁶.

III Analyse globale de la commission

a) quant au rapport *Beguin*

Ce rapport est léger et insuffisant et se veut consensuel, avec le but avoué de permettre à l'Université de trouver un nouveau souffle. Les recommandations manquent de consistance, sauf peut-être celles concernant les RH. Il attire l'attention des commissaires sur le fait que la partie la plus intéressante du rapport se trouve dans l'introduction, à la page 7, lorsque M. Beguin écrit que l'audit d'Andersen, demandé en 1995 par le peuple genevois, avait recommandé cinq points concernant l'Université, à savoir :

- former les responsables au management, développer des outils de gestion efficaces et instaurer des procédures de contrôle;
- développer l'évaluation vers le haut pour permettre à ceux qui effectuent des tâches autres que celles qui correspondent à leur fonction d'être responsabilisés;
- obliger ceux qui ont des activités extérieures à la transparence;
- donner l'appui nécessaire aux chefs;
- demander à l'autorité politique de définir clairement quel type d'université elle souhaite.

M. Beguin précise que si ces recommandations avaient été mises en œuvre, nul doute que la présente enquête n'aurait pas eu lieu d'être ordonnée.

On peut néanmoins s'étonner de la manière d'agir du Conseil d'Etat. En effet, alors que le mandat de M. Beguin est déjà fort vaste, le Conseil d'Etat décide d'augmenter le champ de ce dernier.

Cette façon d'agir laisse sous-entendre une volonté de dilution des problèmes en cours. C'est bien ce qui est arrivé, car la multiplication des tâches fait que les vrais problèmes ne sont pas réellement abordés.

De tous les points du rapport Beguin, trois sont prépondérants :

- L'analyse des frais de déplacements et de repas.
- Le problème des gains accessoires.
- La dissolution de l'Ecole d'architecture.

²⁶ Rapport « Analyse et investigation des frais de déplacement et de réception » daté du 25 août 2006. Pricewaterhouse Coopers.

Les réponses sont pour le moins surprenantes. Pour M. Beguin le problème de frais de déplacements est réglé par l'impact médiatique qu'ils ont engendré, dans la mesure où il n'indique pas que ce sont des problèmes mineurs, quant aux gains accessoires, il propose simplement d'y renoncer.

b) lors de son suivi des rapports ICF sur l'Université

La commission s'est saisie des rapports ICF et a donné mandat à la sous-commission DIP de traiter ces rapports.

Dès lors, les membres de la sous-commission se sont attelés à faire un suivi de la mise en œuvre des recommandations se trouvant dans les deux rapports de l'ICF, mais c'était aussi l'occasion pour les commissaires d'analyser d'une manière plus approfondie les causes de la crise de l'Université.

Pour ce faire, la sous-commission a procédé à diverses auditions (voir *supra* pour la liste des auditions) en prenant soin - selon le mandat exprimé le 12 mars 2007 par la Commission de contrôle de gestion - de ne plus aborder les thématiques portant sur les notes de frais et les activités accessoires lors de ces nouvelles auditions. Le Conseil d'Etat s'étant saisi de ces deux thématiques particulières.

Dans une perspective plus globale, les membres de la sous-commission DIP ont identifié 11 champs problématiques et constatent que pour:

1. La gestion des fonds DIP et non-DIP, plus globalement la gestion des fonds de l'Université

La sous-commission s'est aperçue lors de ses auditions que la gestion séparée de ces fonds paraît pour le moins incompréhensible aux yeux de l'Université.

Si le recteur Weber affirme haut et fort qu'il n'y a aucun problème de gestion des ces fonds, la séparation totale des comptabilités DIP et non-DIP lui apparaît inutile. Il explique que cela n'est pas possible, parce que dans ces fonds institutionnels, il y a énormément de contrats prévoyant l'engagement de doctorants payés par le Fonds national. Il explique que ces doctorants payés par le Fonds national sont engagés au même titre que les doctorants payés sur des postes d'assistants DIP et qu'ils font exactement le même travail que les assistants DIP, c'est-à-dire qu'ils participent également à l'enseignement. Il précise que le Fonds national est d'accord avec ce principe. Il insiste sur le fait qu'il va être difficile de séparer la comptabilité.

M. Tissot ajoute qu'il n'y a pas de séparation des dépenses pour le DIP et les fonds, et ajoute que c'est la même chose pour les factures et pour les

investissements. Pour les investissements, il explique que les professeurs peuvent payer tant avec les budgets DIP qu'avec leurs fonds, et que souvent l'acquisition du matériel se fait avec plusieurs sources de financements. Il précise qu'il ne sait pas si ce matériel va servir uniquement à une recherche DIP ou à une recherche privée.

M. Tissot, chef du service comptabilité et gestion financière, rappelle même qu'il n'est pas possible pour le service de la comptabilité de savoir s'il s'agit d'une dépense propre d'une activité DIP ou d'une autre activité. Il relève qu'il a l'impression que le professeur ne le sait pas. Il pense que même le professeur de bonne foi ne sait pas à l'avance si le matériel acquis va servir uniquement à la recherche et/ou à l'enseignement.

2. Le système de contrôle interne²⁷

En ce qui concerne le contrôle interne, tous les auditionnés s'accordent à dire qu'il y a encore beaucoup à faire et, plus spécifiquement, séparer le système de contrôle interne administratif et académique.

Cette manière d'aborder le sujet met en relief la différence de pensée selon qu'on aborde le côté administratif ou académique de l'Université, et serait à même de ménager les susceptibilités des uns et des autres, tout en s'assurant de la réussite complète du projet SCI.

Certains vont plus loin en proposant un comité d'audit inscrit dans la loi pour suivre et améliorer le SCI. (Cf. Pally.)

De toute manière, il est relevant de constater que tous s'accordent à parler de l'importance du SCI dans le cadre de l'autonomie de l'Université, mais que personne n'a la même définition de cette dernière.

²⁷ Pour une définition du contrôle interne, voir l'article 2 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, RS/Ge D 1 10.

3. *Les ressources humaines*²⁸

Point crucial s'il en est, les ressources humaines sont décrites comme la source de tous les maux par tous les intervenants, c'est d'ailleurs une des conclusions du rapport Beguin.

Que cela soit dû à l'incompétence due au directeur en place ou à la mauvaise gestion de la problématique par le DIP, le résultat est le même : les ressources humaines n'ont pas été efficaces, il semble même qu'elles aient joué un rôle important dans la crise de l'Université (cf. Beguin)

M. Weber nous a expliqué que le directeur en charge des RH a été écarté du service et qu'une affectation est recherchée pour lui. Il ajoute que le service est dirigé par ses deux adjointes qui se sont avérées être d'excellentes collaboratrices que le rectorat entend conserver et éventuellement promouvoir comme co-directrices de ce secteur. Il explique qu'elles ont proposé toute une série de contrôles pour les absences, notamment pour les PAT et que c'est plus difficile pour le corps enseignant, car le cahier des charges du corps enseignant prévoit 6 heures d'enseignement et des activités de recherche, et ne prévoit pas un nombre d'heures de présence. Il évoque un système de contrôle des absences pour que le cahier des charges soit respecté, et le fait que ces personnes ont proposé un système de gestion des conflits.

On voit donc avec clarté que le système des ressources humaines trouve sa limite dans l'application académique, et qu'il y aura lieu de corriger cette distorsion avant d'aller de l'avant.

4. *La gestion du système informatique*

La question de l'informatique est par ailleurs le fruit d'un autre rapport ICF concernant le projet SAPHir. Ce projet de liaison de deux universités, Genève et Lausanne, a vu le jour en 1996.

A cette période, M. Pally a rejoint l'Université notamment en raison du grand projet que nourrissaient MM. Fulpius et Junod, les deux recteurs de l'Université de Lausanne et de Genève, de faire une Université sur deux sites. Il explique que pour réaliser cette idée, cela supposait d'avoir une infrastructure commune de gestion. Il précise que Jean-Paul Depraz et lui étaient prêts à s'investir dans ce projet. Il relève que cela a bien fonctionné au départ, et que les Universités ont pu harmoniser leurs plans de comptes, ainsi que leurs rubriques budgétaires, et certaines pratiques. Il précise que cela se passait en 1997. Ils avaient réussi à avoir un mandant avec deux succursales Lausanne et Genève pour SAP. Il ajoute que, dès que cette logique de

²⁸ Notamment voir l'article 12 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.

coordination et de rapprochement a disparu, l'informatique a suivi. Il relève qu'à un moment donné, ils ont décidé de demander à SAP d'avoir deux mandants et de couper le progiciel commun en deux progiciels distincts. Il précise qu'au niveau informatique, il n'y a plus rien de commun entre Genève et Lausanne.

M. Pally est très critique à cet égard. Il relève qu'il avait fait des notes d'alerte à M. Hurst quant à la situation de l'informatique de gestion. Il remarque que ce qui fonctionne sur SAP marche bien, car c'est maîtrisé par les services financiers, tandis que l'Université est dans une situation difficile pour les RH. Il observe que l'Université vit une situation qui fonctionne au niveau de la gestion des étudiants, mais à des coûts très importants.

L'Université déteste – par définition – les solutions commerciales. En ce qui concerne SAP, il a fallu une volonté des deux recteurs pour qu'il soit imposé. Les applicatifs suivants ont été faits à l'interne, notamment pour Bologne, qui a coûté plus de 10 millions en coûts de développement et de ressources informatiques, alors que d'autres universités comme Zurich et Bâle ont fait le développement de Bologne sur SAP. Il pense que beaucoup d'argent aurait pu être économisé par rapport à ces développements. Au niveau des RH, il explique qu'il avait poussé pour que SAP soit étendu en repensant les processus de gestion des ressources humaines qui sont obsolètes. C'est-à-dire qu'il y avait l'idée de faire des workflows entre les facultés et l'administration centrale sur SAP, car il est possible de le faire.

Il y a donc lieu aujourd'hui de se poser la question du futur de l'informatique à l'Université, cela concernant aussi bien le SCI que les ressources humaines.

5. La gestion des « queues de recherche »

Une queue de recherche est un reliquat restant lors d'un contrat privé de recherche, ce dernier étant laissé à la discrétion des professeurs, il n'y a aucun contrôle de cet argent.

M. Weber explique que ces reliquats existent, mais relève que l'on arrive à tout utiliser, soit en engageant des assistants à temps partiel, soit en envoyant à un congrès deux assistants plutôt qu'un. Il relève qu'il n'a jamais entendu parler d'une mauvaise utilisation d'une queue de recherche. Il relève que ces queues de recherche entrent toujours dans le cadre d'un projet de recherche rédigé par le professeur. Il insiste sur le fait qu'il est difficile de séparer les deux sources de financement.

M. Tissot précise qu'en ce qui concerne le Fonds national, les professeurs doivent rendre le reliquat, mais précise qu'en général, les contrats ne

précisent rien et qu'il y a un accord tacite pour que la « queue de recherche » reste aux professeurs pour ses recherches.

Ce système mérite pour le moins qu'on y mette de l'ordre et qu'une chartre claire soit éditée pour éviter des dérives.

6. *La comptabilité centralisée*

Le système de comptabilité de l'Université présente une comptabilité centralisée mais délocalisée.

Cela est quelque peu paradoxal ainsi énoncé ; M. Tissot précise qu'il y a deux antennes, une au CMU et l'autre en sciences où les gens sont à proximité des professeurs. Il relève que ce ne sont pas des gens qui travaillent tout seuls et qu'ils ont des contacts très étroits. Il relève qu'il s'agit principalement d'un souci de proximité vis-à-vis des clients. Il remarque qu'en revanche, la cellule « frais de déplacements » est localisée en centrale pour l'ensemble de l'Université.

Il relève que dès qu'il y a un problème un peu pointu, il n'est pas efficace de décentraliser les postes.

M. Tissot pense qu'il faut garder absolument une comptabilité centralisée.

7. *L'achat centralisé*

M. Tissot explique qu'il n'y a pas de service d'achat centralisé à l'Université, et que chaque responsable peut faire une acquisition. Si cette acquisition est supérieure à 10 000 F, ils doivent avoir une double-signature sur la commande et la facture. Il relève que les factures viennent après et qu'ils sont soumis aux règles de l'AIMP. Il ajoute qu'ils arrivent souvent à ne pas faire l'appel parce qu'il n'existe souvent qu'un fournisseur.

Il est regrettable de ne pas vouloir obtenir les meilleures conditions possibles et même si aujourd'hui on nous dit que les achats de marchandises peuvent se faire sur le net au travers d'un système mis sur pied par le département, il n'en reste pas moins que l'efficience et l'économicité doivent primer sur toute autre considération.

Pour mémoire, nous rappelons la remarque de l'ICF concernant les frais de transports et de déplacements, qui proposait déjà de créer un service à l'interne de l'Université pour permettre des économies d'échelle lors des déplacements.

8. *Le statut du corps professoral*

Une remarque de M. Pally nous apprend que la grosse difficulté, pour le corps enseignant, c'est que celui-ci n'a pas de statut au sein de l'Université. Il précise qu'il y a très longtemps, il y a eu une décision du Tribunal administratif cassant une décision de l'Université et du département en matière de congés qui disait que l'Université ne pouvait pas appliquer par analogie la loi sur l'instruction publique. Il relève que c'est la jurisprudence Valérie Secray. Il précise que, sur la base de cette jurisprudence, un groupe de travail a été constitué de M. Bellanger, M^{me} Hausmann et lui-même pour travailler à la rédaction d'un projet de statut du corps enseignant pour éviter ce vide.

Or ce projet existe bel et bien mais, aujourd'hui, impossible de savoir quel sort lui a été réservé.

Ce manque est certainement à l'origine du problème de PLEND, vacances et heures supplémentaires, soulevé par l'ICF dans son rapport.

M. Tissot explique que, dans le cadre des normes IAS et par la suite IPSAS, l'Université devrait comptabiliser en provisions l'ensemble des dettes que l'Université a vis-à-vis de son personnel. Il explique qu'en 2005, les dettes ont été identifiées en terme de PLEND, de congés payés et d'heures supplémentaires. Il relève qu'en 2006, il y a les rattrapages CIA qui ont été rajoutés. Il explique qu'il y a, en information dans les comptes, 21,45 millions de provisions. Il relève que le Conseil d'Etat a demandé à l'Université de ne pas les comptabiliser avant l'exercice 2008. Il remarque que la fiduciaire a fait une réserve dans les comptes, et qu'il fera parvenir les états financiers 2006 à la sous-commission.

M. Tissot explique que le résultat du budget Etat est de -15,5 millions. Il relève que 15 millions sont dus à une ponction qu'a fait l'Etat sur les réserves de l'Université et qui se traduit par une moindre allocation cantonale de 15 millions. Il relève qu'il y a un résultat déficitaire de 600 000 F pour 2006, alors que pour le budget 2006, il manquait 7 millions que l'Université devait prendre dans ses réserves. Il relève que pour être conforme au budget, l'Université aurait dû avoir un résultat déficitaire de 7 millions.

On peut donc s'étonner de l'action de l'Etat, non pas dans la restitution de montants thésaurisés, mais dans la légèreté de ne pas admettre que l'Université provisionne clairement les montants nécessaires pour pouvoir couvrir les sommes dues dans le cadre des heures supplémentaires et des vacances.

9. *La gestion des gains accessoires (et des notes de frais)*

Les avis divergent entre les différents auditionnés, ceux qui pensent que chacun est libre de disposer de son temps pour faire ce qu'il veut dans la mesure où cela augmente l'aura de l'Université, et ceux qui pensent que la clarté et la transparence sont de mise dans le cadre d'un contrat.

Par ailleurs, pour faire suite à la recommandation de M. Beguin, reste encore à savoir s'il faut simplement être au courant de ces activités annexes ou au contraire les déclarer pour les restituer en partie.

M. Pally pense que les seuils devraient être rabaissés. Il pense qu'un professeur qui est payé à 100% par le contribuable, qui a par ailleurs la possibilité d'avoir un certain nombre d'avantages (contrats de recherches qui permettent d'aller à des congrès, etc.) et qui peut capitaliser sur son statut pour obtenir des mandats extérieurs, pourrait voir son seuil être un peu moins haut. Il ne pense pas que cela fera partir les futurs prix Nobel que Genève va bientôt avoir.

Qu'on partage ou non son avis, cette affaire doit être tranchée et le moins qu'on puisse exiger, c'est une transparence complète vis-à-vis de l'Université, cette dernière étant libre d'accepter ou de refuser une telle situation.

10. *Les rapports entre le DIP et l'Université*²⁹

Ce point est d'importance. Il semble en effet être le catalyseur de nombreuses problématiques.

L'audition de M. Baier, secrétaire adjoint en charge de l'enseignement supérieur, est par ailleurs éloquente. M. Baier explique qu'il a vécu deux types de répartition de ses activités. Il précise que du temps de M^{me} Brunschwig Graf, il avait deux tâches, une de contrôle, plutôt académique, c'est-à-dire les nominations des professeurs et l'orientation vis-à-vis du paysage universitaire suisse et les discussions sur le plan de l'orientation de l'Université quant aux fonds européens et aux fonds privés dans certaines circonstances, notamment en médecine. Son autre branche était la branche financière, avec deux têtes responsables, M. Michel Ramuz pour la branche financière en tant que telle, et lui-même pour l'académique. Il relève que M. Ramuz avait les relations avec l'ICF en ce qui concernait l'Université jusqu'à fin 2004. Il relève que les affaires académiques étaient de son ressort tandis que les affaires financières étaient du ressort de M. Ramuz.

²⁹ *Notamment l'article 12 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.*

M. Baier explique que M. Ramuz est parti suite à une réorganisation du service administratif et financier et que la personne qui lui a succédé n'est pas restée. Il explique que pendant une période transitoire, il a repris la responsabilité des affaires financières.

Cette surcharge de travail explique peut-être la mauvaise gestion de l'articulation UNI-DIP qui par son manque de communication, a gravement contribué à l'exacerbation de la crise de l'Université.

M. Pally nous a indiqué qu'aujourd'hui, il y a la volonté du Rectorat d'avoir la mainmise sur l'administration, avec une organisation par dicastère créant un lien direct entre les vice-recteurs et les chefs de division. Il ajoute que le rectorat va diriger pleinement les services administratifs et que les vices-recteurs vont gérer les services administratifs, cela comme leurs assistants.

Compte tenu de ces points, il y aura lieu d'être vigilant et d'instaurer une articulation entre le DIP et l'UNI forte et efficace.

En outre, M^{me} Dreifuss nous a dit combien l'Université, bien qu'actuellement la plus grande entreprise dite autonome, a de la peine à larguer les amarres du petit Etat.

Elle en fait partie historiquement mais tout y est réglé comme une administration, ce qui l'empêche d'être efficace.

On imagine dès lors fort bien que tout cela a contribué à la crise de l'Université de Genève et qu'il y aura lieu de réfléchir intensément à une véritable articulation DIP-UNI garante d'une convention d'objectifs forte et d'une autonomie assurée.

11. La question des conventions d'objectifs³⁰

La loi C 1 30 prévoit que la ratification de la convention d'objectifs se fasse via le dépôt d'un projet de loi par le Conseil d'Etat et que ce dernier rende compte chaque année dans son rapport de gestion de la mise en œuvre de la convention d'objectifs avec l'Université.

Dans le rapport ICF, l'Université dit que cela ne la concerne pas et que c'est du ressort du Conseil d'Etat, et ce dernier nous dit que la loi ne prévoit pas un rythme pour adopter cette convention.

On remarquera que la loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 et qu'à ce jour aucune convention d'objectifs n'a été signée. On est donc dans une parfaite illégalité.

³⁰ *Articles 9 et 13 de la loi sur l'Université, RS/Ge C 1 30.*

M. Pally relève que la convention d'objectifs est importante, et qu'elle devrait exister en contrepartie d'une certaine autonomie de l'Université. Il estime qu'une contractualisation doit être la contrepartie de l'autonomie offerte à un établissement. Il pense que cette convention doit évoluer et que les représentants des électeurs ont un droit à définir s'ils veulent une Université généraliste ou spécialisée, de recherche ou d'enseignement. Il relève que ce sont des questions qui sont revendiquées comme étant de la compétence unique de l'Université, mais relève que les réponses que l'on apporte à ces questions impactent les budgets publics. Il pense que ce sont des thématiques qui ne doivent pas être uniquement abordées par l'Université. Il pense que la convention d'objectifs devrait comprendre ces questions de politique générale de l'enseignement supérieur conçues au niveau du canton, dans le cadre du programme général suisse, et surtout des objectifs concrets de gestion avec des éléments mesurables et quantifiables. En contrepartie, cette convention doit assurer un financement pérenne à l'institution.

M. Weber pense quant à lui que l'autonomie ne va pas sans convention d'objectifs. Il ajoute que l'autonomie devra être automatiquement accompagnée d'un contrôle de gestion renforcé afin de rendre des comptes, ainsi que d'une véritable convention d'objectifs. Il estime qu'il faut absolument que le rectorat décrive ses priorités stratégiques sur quatre ans avec un chiffrage de celles-ci.

M^{me} Dreifuss estime pour sa part que la faute du manque de convention en revient au politique. Elle explique cet échec par une mauvaise compréhension de ce qu'est une convention d'objectifs, mais aussi par l'ambition qui faisait que chaque recteur considérait qu'il fallait réaliser son propre programme, au détriment du programme de l'ancien recteur.

D'après cette dernière, la convention d'objectifs doit contenir des objectifs réalisables sur une période de quatre ans, chiffrables et adjoints d'indicateurs de mesures fines.

M. Baier nous a expliqué pour sa part que dans une première version, issue du Rectorat Bourquin et qui avait été déposée en annexe de la loi (version 2003), il y avait un projet consensuel de convention d'objectifs. Il ajoute que lorsque M. Hurst est arrivé, il a fait voter en 2004 au conseil de l'Université une convention d'objectifs fortement déclarative qui ne donnait aucun critère de contrôle. Il explique que cette convention existait mais qu'elle n'a ni été présentée au Conseil d'Etat, ni signée par le Conseil d'Etat.

Pour lui ce papier ne pouvait pas être présenté au Conseil d'Etat. A partir de là, il explique qu'il a pensé qu'une des nouveautés à l'Université qui était la comptabilité analytique (qui était exigée par la Confédération), était

l'instrument idéal pour faire sortir l'Université du caractère utopique de la convention de M. Hurst. Il explique qu'il y a eu un refus de l'Université.

On voit donc à quel point cette convention d'objectifs a déchaîné des passions alors qu'elle devait servir de base à la loi et améliorer le fonctionnement universitaire.

Il est possible - à partir de ces constatations - de déduire des principes fondamentaux nécessaires à la bonne gestion d'une entité publique. Dès lors, la commission souligne l'importance des principes suivants:

- Un budget clair et précis.
- Une discipline dans la gestion tant comptable qu'opérationnelle de l'Université.
- Une rigueur sur les coûts engendrés.
- Une gestion rigoureuse des compétences financières.
- Un système de synergie dans les achats (comme le mobilier, les fournitures communes, etc.).

Mais plus globalement :

- **La mise en place d'un contrôle interne à proprement parler.**
- **L'institution d'un contrôle de gestion indépendant du contrôle interne.**
- **Une gestion des ressources humaines rigoureuse.**
- **Un changement de culture quant à la gestion, faire entrer dans le fonctionnement de l'Université, le réflexe de "rendre des comptes".**

Suggestions de la commission:

Les rapporteurs souhaitent attirer l'attention des lecteurs sur le fait que les conclusions de la Commission de contrôle de gestion et les suggestions qu'elle émet se fondent principalement sur les constats relevés par l'Inspection cantonale des finances. Les suggestions qu'elle propose ont pris corps au long des auditions effectuées par les commissaires délégués au Département de l'instruction publique et lors des séances plénières de la commission où la thématique de l'Université a été évoquée.

A cet égard, la commission suggère:

1. Pour la gestion des fonds DIP et non-DIP

De créer une étanchéité entre ces deux fonds et prévoir un contrat de convention pour fonds privés.

2. Pour le système de contrôle interne

De prévoir un SCI pour la structure administrative et technique et le personnel aussi bien académique et technique ainsi qu'un comité d'audit inscrit dans la loi.

3. En ce qui concerne les ressources humaines

La création d'un cahier des charges professoral et nomination rapide d'un(e) directeur(trice) des ressources humaines.

4. Pour la comptabilité centralisée

Le regroupement des toutes les entités et création d'une centrale d'achat centralisée pour les achats qui peuvent être regroupés ou ceux dont l'investissement est important.

5. En ce qui concerne le statut du corps professoral

La mise en place d'un cahier des charges personnalisé et exhaustif pour tout le corps professoral avec déclaration des activités accessoires obligatoires.

6. En ce qui concerne l'articulation DIP-UNI

La nomination d'un directeur au DIP en charge de la liaison et de la coordination.

7. En ce qui concerne la convention d'objectifs

La définition concrète de tous les objectifs académiques et administratifs en objectifs quantifiables et chiffrables.

La création d'un groupe DIP-UNI pour le contrôle et le suivi annuel du plan quadriennal.

L'établissement de la convention d'objectifs sous forme de contrat de prestations en lien avec la LIAF.

La simultanéité entre le dépôt du projet de loi et la signature de la convention d'objectifs, en ce sens que la convention doit accompagner la loi.

Les auditions conclusives menées par la sous-commission

– Le 10 septembre 2007

La sous-commission DIP a – pour conclure le travail entrepris sur l'organisation de l'Université – auditionné le nouveau recteur, M. Jean-Dominique Vassalli, accompagné de M^{me} Annick de Ribeaupierre, vice-rectrice, et M. Pascal Tissot, responsable des services comptables ainsi que le conseiller d'Etat en charge du DIP, M. Charles Beer.

La sous-commission avait comme objectif de faire le point sur le rapport de la sous-commission et de connaître la position de l'Université et du DIP sur les conclusions et recommandations dudit rapport.

Les sept recommandations de la sous-commission ont donné lieu aux commentaires suivants de la part des représentants de l'Université :

Gestion des fonds DIP et non-DIP

M. Vassalli explique que la multiplicité des fonds à disposition rend la situation complexe. La comptabilisation des fonds respecte le principe de l'étanchéité, par contre l'extension du principe à l'utilisation de ces fonds induirait un problème majeur.

Cela n'empêche pas de prévoir une convention pour l'utilisation des fonds privés, qui est mise en place actuellement et dont le but est d'assurer la clarté des financements.

D'autre part, suite aux remarques de l'ICF, M. Tissot précise qu'il y a étanchéité dans la comptabilisation de la provenance des fonds et interdiction de transfert entre deux types de fonds.

Par contre, il faut relever que dans l'utilisation des fonds, l'organisation de l'Université ne permet pas de distinguer les activités de manière précise.

La difficulté peut aussi provenir d'une question de culture « académique » qui ne distinguait pas jusqu'alors la recherche de l'enseignement, les deux étant pour cette culture indissociables.

Il faudra tout de même que l'Université puisse présenter son activité de manière à expliquer l'utilisation des fonds à disposition et ses dépenses, ce qu'approuve M. Vassalli.

Contrôle interne

Ce contrôle va être rendu obligatoire ; toutefois, il est relevé qu'une application différenciée entre le personnel académique et le PAT

provoquerait le risque d'une séparation entre les deux corps et la création de deux cultures distinctes, ce que M. Vassalli ne souhaite pas pour l'Université.

Le rectorat a mis en place un groupe appelé « Assurance qualité » pour permettre à Genève d'assurer le contrôle des activités académiques en conformité avec les demandes de Berne.

L'introduction de cahiers des charges, évolutifs ou non, est mise en place actuellement à l'Université pour les assistants et devra permettre de mieux évaluer, et par là valoriser, les prestations de chacun.

Il faut encore remarquer qu'actuellement, certaines pratiques existent au sein de facultés, pratiques qui ne sont pas nécessairement connues au niveau de la direction administrative.

Dès lors, il apparaît que le problème de l'homogénéisation interfaculté n'est pas encore résolu.

De manière générale, il faut relever que le rectorat considère comme nécessaire l'existence d'un contrôle interne.

Ressources humaines

Il n'existe pas de statuts agréés du personnel de l'Université. L'Université semble attendre la nouvelle loi pour entreprendre la réorganisation de l'organisation du service des ressources humaines en ce sens qu'elle met en priorité l'établissement de la convention d'objectifs et prévoit ensuite la rédaction du statut du personnel.

Il faut noter que néanmoins, en ce qui concerne le corps professoral, un projet de statuts est en cours.

En ce qui concerne la direction des ressources humaines à proprement parler de l'Université, celle-ci est assurée par deux personnes en *job-sharing* "intérimaires". En effet, les titulaires n'ont pas voulu être nommés à ce poste pour l'instant. Il semblerait que cette solution devrait être provisoire.

Notons encore que les ressources humaines sont décentralisées dans chaque département du point de vue décisionnel mais que tout engagement passe administrativement par la direction du personnel et que les demandes sont centralisées.

Comptabilité centralisée

La comptabilité est centralisée bien que la saisie se fasse par trois antennes distinctes, cela pour assurer un service de proximité.

Centrale d'achats

Un obstacle financier est le coût du développement du système et l'achat de licences, car ce système ne se trouve pas dans Saphir. Cependant, un système dépendant de SAP va être mis sur pied pour permettre de mettre à disposition les marchés négociés correspondant aux AIMP. Précisons pour terminer ce point que l'implémentation des procédures d'achat va être « décentralisée ».

Activités accessoires

La loi 2003 a mis l'accent sur l'axe financier plutôt que sur la nature des activités accessoires. Actuellement, toutes les personnes engagées à plein temps déclarent leurs activités accessoires.

Articulation DIP-Université

Les structures relationnelles ne sont pas clairement définies au sens principalement des responsabilités découlant des tâches.

De fait, l'articulation entre le DIP et l'Université ne semble pas avoir vraiment fait l'objet d'une définition rigoureuse des relations hiérarchiques et organisationnelles. L'Université a plutôt bénéficié d'échanges plus ou moins formels et de répartition d'activités plutôt que de responsabilités en tant que tels.

Pour M. Vassalli, l'autorité de surveillance doit être assurée par le DIP quelque soit le degré d'autonomie de l'Université.

Convention d'objectifs

La convention d'objectifs n'a toujours pas trouvé sa formulation en accord entre le DIP et l'Université. Cependant, l'Université rappelle que tant M. Hurst que M. Bourquin, tous deux anciens recteurs, avaient élaboré un projet auquel il n'a pas été donné suite.

De l'avis de M. Vassalli il semblerait qu'historiquement le Conseil d'Etat ait quelque peu craint qu'une convention d'objectifs ne débouche sur un accroissement des exigences financières.

M. Baier, du Département de l'instruction publique, a reçu mandat d'étudier ce qui a été fait à ce sujet tant au niveau national qu'international. Dès lors l'Université attend les résultats de l'étude pour se prononcer.

– Le 10 septembre 2007

La sous-commission auditionne M. Charles Beer afin de clore ses travaux.

En propos liminaire, M. Beer rappelle qu'à la suite de la rencontre qu'il a eue avec la sous-commission, il a pu, grâce aux questions posées, retrouver un rapport dont lui et le Conseil d'Etat n'avaient pas eu connaissance.

Il est satisfait que la sous-commission de contrôle de gestion ait poursuivi son travail pour aboutir aux recommandations qui sont faites actuellement.

Il est conscient du fait que l'évolution des rapports entre l'Université et l'autorité politique pose problème depuis longtemps et qu'aucune solution jusqu'alors n'a pu être trouvée, parce qu'à son avis « nous n'étions jamais rentrés dans une ère où il semblait indispensable d'envisager une refonte totale des rapports entre les deux acteurs ».

M. Beer souhaite que la crise que l'Université a connue permette de construire une nouvelle collaboration plus efficace et mieux adaptée.

La sous-commission remercie M. Beer de son appréciation du travail effectué et rappelle que la sous-commission ne s'immisce pas dans la gestion relevant du département mais qu'elle se borne à suggérer des améliorations à apporter dans le système pour qu'un budget aussi important que celui de l'Université présente une certaine transparence vis-à-vis des citoyens ou de leurs représentants.

Fonds DIP et non-DIP

On peut conclure que, dans la comptabilité actuelle, l'étanchéité existe dans la provenance des fonds et la comptabilisation des dépenses prises en charge par les fonds. De plus le transfert d'argent d'un fonds sur un autre fonds n'est pas autorisé.

L'Université semble effrayée par la gestion des fonds DIP et non-DIP mais, comme le rappelle M. Beer, l'étanchéité doit être comprise sur le plan comptable et ne doit pas pour autant empêcher les opérations tant que la transparence est assurée sur l'utilisation des fonds.

Contrôle interne – comité d’audit

Pour le contrôle interne, un comité d’audit semble faire l’unanimité, même s’il n’est pas encore prévu dans la loi.

Ressources humaines

Les ressources humaines devraient, au sens de la nouvelle loi ou du futur, ressortir de l’autorité de l’Université.

Il n’empêche que, la convention d’objectifs découlant de ou précédant la nouvelle loi, le point essentiel est d’arriver à la rédaction du statut du personnel, à la rédaction de cahiers des charges à tous les niveaux et à instituer des règles de gestion qui permettent des contrôles. L’organisation bicéphale actuelle ne pouvant avoir de valeur que dans une période transitoire.

Comptabilité centralisée

Il y a plein accord du Conseil d’Etat sur la recommandation de la sous-commission visant à renforcer la maîtrise de la comptabilité centralisée et sa reconnaissance de fonctionnement par l’ensemble de l’Université.

Statut du corps professoral

Le problème soulevé est la question très importante des activités accessoires du corps professoral. La demande conforme à la loi de 2003 se limite à la question des gains accessoires. Or, le souci de la sous-commission n’est pas le gain en lui-même, mais l’activité qu’un professeur peut avoir en dehors de l’Alma-mater, puisqu’il en est quelque part un représentant et que dès lors, il est normal, que le rectorat soit mis au courant de toutes les activités. M. Beer acquiesce principalement pour une question d’éthique.

Conclusions des commissaires et recommandations

Après les deux dernières auditions, l’une de M. Beer, conseiller d’Etat en charge du DIP, l’autre de M. Vassalli, recteur de l’Université, la sous-commission a décidé de conclure ici la première étape de son travail, à savoir l’analyse des remarques émises par l’ICF sur ses excellents rapports qui ont servi de fil conducteur à son travail.

Ce travail a été poursuivi pour que les remarques de l’ICF soient analysées dans leur totalité, malgré une interruption de l’activité de près d’une année sur demande du Conseil d’Etat, qui avait chargé M. Beguin de

faire une enquête sur certains points et notamment sur les procédures de remboursements de frais et de paiements sur salaires.

L'enquête de M. Beguin n'ayant rien apporté de fondamentalement nouveau aux éléments connus, la sous-commission a poursuivi son travail, qui a abouti aux sept recommandations suivantes, étant entendu que la sous-commission ne s'immisce pas dans la gestion mais se contente de constater les insuffisances existantes et de suggérer les améliorations qui, à son avis, peuvent conduire à une meilleure gouvernance, à une meilleure transparence et à un meilleur contrôle, permettant une mise en valeur des activités réalisées.

Points 1 à 7 déjà connus

Point 8 – Organisation interne et culture de la vie universitaire

Dans un monde moderne, tourné vers la compétition, la compétence et la communication, la situation de crise que l'Université a connue devrait lui permettre dans une saine réaction de faire comprendre à ses acteurs principaux – qui lui confèrent son excellence – que leurs travaux d'enseignements et de recherches ne devraient plus se réaliser dans le cadre d'un monde académique coupé de la cité. En effet, cette dernière représente tout de même le premier support de son financement et le premier vecteur de la reconnaissance de sa valeur.

Il faudra donc que la communication interne et externe permette à l'Université de trouver un équilibre qui ne perturbe pas son fonctionnement mais qui assure néanmoins un climat de confiance avec la population locale et ses représentants.

Point 9 – Convention d'objectifs

Il est important de rappeler, au préalable, que la convention d'objectifs est une obligation légale prévue par la loi de l'Université de 2003.

Or, à ce jour, celle-ci n'a toujours pas été rédigée. Cela est très grave étant donné que tant le Département de l'instruction publique que l'Université auraient dû faire en sorte de mettre leurs relations en parfaite conformité avec la loi.

Il semble que de chaque côté, les acteurs principaux n'ont pas été très motivés – pour de multiples raisons – à entreprendre les réformes nécessaires, tant au niveau de l'organisation interne qu'au niveau du statut du personnel et

d'une définition claire des tâches pour lesquelles l'Université reçoit une importante subvention de près de 300 millions.

Le problème principal réside dans le fait que l'argent attribué actuellement à l'Université est considéré comme une subvention, ce qui fait qu'au sens de la LIAF, il s'agit d'une part d'un montant subsidiaire qui ne peut être utilisé qu'en complément des autres fonds existants à disposition de l'Université, tandis qu'un excédent de budget ne peut être thésaurisé et revient *in fine* à l'Etat de Genève.

Si, au contraire, après l'établissement d'une convention d'objectifs et d'un contrat de prestations en découlant, nous arrivions à permettre à l'Université de gérer ses fonds d'une manière autonome et de créer une organisation lui offrant, non seulement d'assurer le contrat de prestations, mais d'en garantir la qualité par la mise en place d'un contrôle interne et d'une organisation administrative adéquate qui permette une gestion responsable des moyens mis à sa disposition, alors l'Université pourrait disposer d'un nouveau statut.

Cette réorganisation de l'Université pourrait alors déboucher sur une nouvelle situation, entérinée ou non par une nouvelle loi mais qui *de facto* permettrait à l'Université d'animer et de responsabiliser ses cadres dans un sens moderne des termes utilisés.

Conclusion intermédiaire

Nous avons grand espoir que dans son avenir proche l'Université, par la compétence et l'esprit constructif du nouveau rectorat et de son équipe, saura aboutir à la mise en place d'une organisation efficace mettant en valeur les compétences et une rigueur de gestion comptable de son activité, permettant également de présenter dans un avenir pas trop éloigné un principe d'autonomie dans des conditions non seulement acceptables mais encourageantes pour assurer la pérennité de son activité et de sa réputation.

La collaboration avec le DIP devrait durant cette période s'intensifier, du moins dans la communication, pour que la mise en place de cette réforme soit bien comprise par l'ensemble des acteurs de la République.

Nous espérons ainsi que notre travail de milice pourra, dans la mesure de son appréciation, apporter sa contribution à l'édification d'une Université moderne, compétitive, ce qui pourrait devenir, pourquoi pas, un modèle de gestion à exporter.

Conclusion finale du rapport

Voilà près d'un an et demi que notre sous-commission, alertée par le rapport ICF sur l'Université, a activé la Commission de contrôle de gestion en séance plénière et mis en garde le département.

Ce travail fut riche en enseignements, en difficultés et en rebondissements. Il aura fallu pas moins de neuf auditions et quatorze séances de travail en plénière de la CCG pour arriver à cerner, dans la mesure de nos moyens, il faut bien le dire, les différents problèmes de gestion auxquels a été confrontée l'Université de Genève.

Tout au long de ces mois, nous avons pu apprécier l'importance et l'impact de notre Université ainsi que son rayonnement aussi bien en Suisse que dans le reste du monde.

Lors d'une visite de l'incubateur Ecllosion, centre de création de start-up genevoise, nous avons été frappés d'entendre un de ses dirigeants nous dire à quel point les chercheurs devaient avoir l'esprit libre et que leur rôle, à eux dirigeants, était de tout faire pour que rien ne vienne troubler l'axe de travail de ces derniers.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes attachés à la problématique de la gestion, persuadés que l'amélioration de cette dernière ne pourrait avoir que des effets bénéfiques sur l'aura de l'université.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les recommandations que nous émettons sont basées sur une observation fine des structures de l'Université et du Département de l'instruction publique.

Vous pouvez l'imaginer, un nombre bien plus important de recommandations aurait pu être fait, mais nous pensons qu'avec la mise en place de celles que nous avons proposées, les bases d'une gestion sereine seront posées, le reste devrait découler naturellement de la base d'un travail étroit entre le département et le rectorat.

Néanmoins, au moment de conclure, nous ne pouvons nous empêcher de rappeler qu'une nouvelle loi sur l'université est aujourd'hui en consultation et qu'il sera important de donner avant tout changement, une bonne assise à l'Université.

Nous aimerions rappeler avec quelle quiétude nous avons, en 2002, voté une nouvelle loi sur l'Université qui prévoyait, entre autre, une convention d'objectifs, dont on a pu mesurer aujourd'hui l'importance... de son inexistence.

Alors que tout le monde s'accorde à dire que les ressources humaines, le système de contrôle interne et la convention d'objectifs ont été les principaux facteurs des problèmes de l'Université, il serait vain de les occulter.

Des fondations solides, une base forte, une gestion claire et transparente seront avant tout les garants d'une Université forte et rayonnante.

C'est ce qui a motivé nos travaux ainsi que le temps que nous y avons consacré, souvent sans compter ni céder au découragement.

Si par la prise de conscience du Parlement, nous arrivons grâce à ces recommandations, à apporter une pierre à cet édifice, alors, Mesdames et Messieurs les députés, tout cela aura eu un sens et l'avenir de notre Université ne pourra qu'en être renforcé.

Vote de la commission:

Mesdames et Messieurs les députés, la Commission de contrôle de gestion, après avoir accepté ce rapport par 7 oui et 7 abstentions, vous recommande de le renvoyer au Conseil d'Etat et invite la Commission de l'enseignement supérieur à en prendre connaissance afin qu'elle puisse intégrer certains éléments qui lui paraîtraient pertinents pour l'étude du projet de loi sur l'autonomie de l'Université.