



No enreg. 1.12452.325.00116.01-04
29 août 2013

Note

À l'attention de la Délégation des finances

Suivi des recommandations du rapport « Activités accessoires des professeurs d'université – évaluation des dispositions légales et des pratiques »

Le CDF a effectué un suivi des recommandations formulées dans le cadre d'un rapport sur les activités accessoires des professeurs des hautes écoles universitaires (HEU). Il a constaté que le bilan est limité et que très peu de mesures ont été initiées. Le CDF estime que les risques perdurent, notamment en lien avec les conflits d'intérêts potentiels et le manque de transparence. Force est de constater que l'autonomie des institutions pour la plupart cantonales ne facilite pas une amélioration de la situation.

Bref rappel du rapport du CDF

En 2009, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a transmis à la Délégation des finances, puis publié, un rapport sur les activités accessoires des professeurs des HEU. Dans ce cadre ont été évaluées les dispositions légales et les pratiques des dix Universités cantonales et des deux Ecoles polytechniques fédérales. Le CDF est arrivé à la conclusion que la situation était très hétérogène, chaque HEU ayant sa propre réglementation et ses propres critères. Le CDF avait également constaté qu'elles ne considéraient pas ce domaine comme important et estimaient les risques identifiés comme minimes :

- négligence des activités principales,
- engagement des ressources de l'institution sans indemnisation adéquate,
- perte de réputation,
- conflits d'intérêts et indépendance de la recherche,
- problèmes consécutifs à l'utilisation de brevets et aux revenus générés.

Sur la base de ses constats, le CDF avait estimé que des améliorations étaient nécessaires. Le CDF visait un potentiel d'amélioration dans une application cohérente des réglementations existantes et une meilleure transparence des pratiques.

Dans ce but, il avait formulé six recommandations adressées à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses (CRUS), au Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et au Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (CEPF) :

1. La CRUS et le SER doivent prendre des mesures afin que les HEU créent des incitations pour que les professeurs acquièrent en priorité des mandats de tiers plutôt que des activités accessoires privées.
2. La CRUS doit prendre des mesures pour que les activités accessoires requérant l'engagement de personnel universitaire ou l'utilisation de l'infrastructure soient en priorité traitées et exercées comme mandats de tiers.
3. La CRUS doit prendre des mesures pour que les HEU obtiennent chaque année de la part des collaborateurs concernés une déclaration spontanée écrite de toutes leurs activités accessoires. Si une personne n'a pas d'activité accessoire durant cette période, elle devra également le confirmer par une déclaration signée.
4. La CRUS doit définir des catégories uniformes d'activités accessoires pour toutes les HEU.
5. La CRUS prend des mesures pour que les activités accessoires des professeurs des HEU puissent être contrôlables, aussi bien par des organes internes qu'externes.
6. Le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales (CEPF) doit uniformiser l'application des réglementations régissant les activités accessoires dans les EPF de Lausanne et Zurich.

Synthèse des prises de position obtenues en 2009

Les différents organes interpellés avaient pris position sur les recommandations susmentionnées de la façon suivante. Le SER avait estimé que ces questions ne relevaient pas de sa compétence et que les HEU étaient les mieux à même de se prononcer, se dégageant ainsi de toute responsabilité et ne voulant pas interférer sur les questions de transparence et de gouvernance, ni même donner une quelconque orientation. La CRUS a confirmé que ces institutions sont les seules à décider des mesures à prendre dans ce domaine. La CRUS partageait l'esprit de la deuxième recommandation, mais n'avait pas souhaité s'exprimer sur un besoin d'action ou sur des modalités de mise en œuvre. La CRUS était d'accord avec la troisième recommandation, mais estimait qu'une déclaration sur les activités accessoires tous les 3 ans serait suffisante. La quatrième recommandation était acceptée sans réserve. En revanche, pour la cinquième, la CRUS était d'avis qu'il n'y avait pas de besoin d'action et que les rectorats des HEU étaient les instances adéquates pour effectuer des contrôles. Quant au Conseil des EPF, il a partagé le point de vue du CDF sur la sixième recommandation, à savoir que la mise en œuvre des directives soit coordonnée et contrôlée. Partageant la nécessité de renforcer la transparence, le CEPF a cependant estimé qu'il était encore trop tôt en 2009 pour prendre des mesures.

Suivi des recommandations, le bilan au niveau de la CRUS

En automne 2012, le CDF a voulu savoir si ses recommandations avaient été mises en œuvre. Suite à un échange d'informations avec le Secrétaire général de la CRUS, il a été rappelé au CDF qu'aucune action concrète pour les recommandations 1 (mesures incitatives pour l'acquisition de moyens de tiers), 2 (recours à l'utilisation de l'infrastructure de l'université) et 5 (rendre contrôlable les activités accessoires) n'avaient été promises. En outre, aucune mesure n'a encore été initiée afin d'harmoniser les catégories d'activités accessoires (recommandation 4) et peu d'information était disponible sur la nature et la fréquence des enquêtes des universités auprès de leur personnel (recommandation 3). Pour pouvoir apprécier les éventuelles évolutions, de même que la situation actuelle en matière d'activités accessoires, le CDF devrait à nouveau interroger les HEU. Sur la base de ces informations, le CDF n'a pas souhaité s'engager dans une nouvelle démarche longue et coûteuse en ressources pour vraisemblablement aboutir aux mêmes constats qu'en 2009. A travers ses informations, il a constaté que l'Université de Genève publie désormais des statistiques des activités accessoires sur la base des déclarations effectuées (volume d'activités accessoires et répartition par faculté).

En complément aux informations communiquées, la CRUS a précisé en mars 2013 que les universités s'efforcent d'améliorer constamment la mise en œuvre de leurs réglementations, tout en rappelant leur autonomie et la diversité des législations cantonales. Il demeure difficile de cerner quelles sont les modifications apportées. La CRUS a toutefois signifié être en principe favorable à ce que la préférence soit accordée aux mandats de tiers institutionnels plutôt qu'aux activités accessoires privées ; elle estime cependant qu'il faut garder une certaine flexibilité, les activités accessoires constituant dans certains cas une composante du salaire des personnes les pratiquant. Ces deux aspects n'avaient pas été mis en avant par la CRUS dans sa prise de position de 2009. La CRUS n'a cependant pas indiqué vouloir initier de nouvelles mesures.

Suivi des recommandations, le bilan au niveau du CEPF

Le CEPF a clarifié les règles pour les membres de direction des EPF et des institutions de recherche affiliées en 2012 après des travaux de longue haleine. Les modifications de l'Ordonnance sur le domaine des EPF ont été formellement approuvées par le Conseil fédéral lors de sa séance du 14 juin 2013. Les membres de direction doivent annoncer au Conseil des EPF leurs activités accessoires. Le reporting a été initié et le CDF a pu constater que les informations fournies sont de qualité différente, la forme de leur communication étant libre.

L'EPF de Zurich a adopté son règlement sur les activités accessoires des professeurs et les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} août 2011. Il définit la notion d'activités accessoires en précisant les activités non concernées. Un article sur l'obligation de rendre compte a été introduit, indiquant que le président établit chaque année un rapport à l'intention de la direction de l'école sur le type et le nombre d'activités accessoires des professeurs. Le règlement de l'EPF de Lausanne est resté identique. Parallèlement le CEPF a demandé aux deux EPF de prendre des mesures afin d'améliorer les mécanismes de déclaration des activités accessoires et leurs contrôles par des services internes ou des

autorités externes. Le CEPF n'a pas encore dressé un bilan des expériences menées, respectivement des mesures initiées.

Le cahier des charges de l'Audit interne du CEPF inclut les questions relatives aux conditions d'engagement et aux activités accessoires des professeurs¹. Depuis 2009, deux audits consacrés spécifiquement aux activités accessoires des professeurs ont été menés, un dans chaque EPF. Les résultats sont mitigés. A l'EPF de Lausanne, l'Audit interne est arrivé à la conclusion que la possibilité de vérifier le respect de la directive n'était que partielle car les informations demandées ne permettaient pas de s'assurer du respect des conditions fixées. De plus, le suivi des activités accessoires pourrait être simplifié et amélioré. La direction n'a pas souhaité mettre en œuvre les recommandations de l'Audit interne, en particulier la saisie dans une base de données centralisées des déclarations annuelles des professeurs, estimant que les mesures étaient suffisantes. A l'EPF de Zurich, l'Audit interne a constaté que les processus administratifs et de contrôle interne sont globalement adaptés. Une nouvelle application informatique intégrée a été mise en place à partir de 2011 afin de rassembler toutes les informations relatives aux activités des professeurs et des départements. Cette base de données devrait intégrer les informations sur les activités accessoires et est entrée en phase d'exploitation en 2012. L'Audit interne a relevé des risques et des points faibles, notamment en lien avec les questions de conflit d'intérêts, de l'utilisation de l'infrastructure et de transparence. La direction a estimé que les dispositions existantes sont suffisantes et tient à privilégier les principes de confiance, de responsabilité individuelle et d'autocontrôle. Elle n'entend par conséquent pas donner suite aux recommandations de l'Audit interne, même lorsque ce dernier a constaté un risque élevé.

Les problèmes constatés et les risques subsistent

Si le Conseil des EPF a initié des mesures, celles-ci ne représentent qu'une étape. Le CEPF rappelle néanmoins l'autonomie des écoles et institutions. Il souhaite garder le sujet à l'ordre du jour en continuant d'insister auprès des directions lors de ses revues régulières, sans toutefois prendre d'engagements précis. Au niveau de l'ensemble des acteurs, le CDF estime que le bilan relatif à la mise en œuvre des recommandations est insatisfaisant. De fait, la plupart d'entre eux ne semble pas tirer les enseignements des constats du CDF. Les risques identifiés en 2009 sont toujours présents et la majorité des HEU se satisfont des mesures actuelles, alors que dans de nombreuses entreprises cela correspondrait à un manque de gouvernance.

La presse elle-même cherche régulièrement à savoir quelles suites ont donné les HEU au rapport du CDF, constatant leur peu d'empressement à prendre des mesures². Les questions de transparence sont toujours plus insistantes et s'étendent à d'autres domaines, par exemple, la création d'entreprises avec l'engagement de professeurs et le financement de chaires par d'importants acteurs privés. La problématique des conflits

¹ Informations de la séance du Conseil des EPF, Berne, le 4 juillet 2007. Cette communication a été faite lors de la transformation de l'inspection des finances en audit interne.

² A titre d'illustration, un des articles dernièrement parus : Professoren in der freien Wildbahn, Berner Zeitung, 12.04.2013.

d'intérêt est de plus en plus souvent mentionnée. Ces différentes questions entraînent un renforcement des risques au niveau de la gouvernance des HEU. En définitive, il peut paraître étonnant que les parlementaires doivent déclarer leurs activités accessoires qui sont ensuite partiellement publiées et pas les professeurs d'Université, Genève exceptée.

Le CDF ne souhaite pas poursuivre ses investigations dans ce domaine car il a l'impression qu'il aboutirait aux mêmes résultats qu'en 2009. Il suggère que la Délégation des finances réagisse, par exemple sous la forme d'une intervention parlementaire. Il existe différentes possibilités :

- **Intégrer la problématique des activités accessoires dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE).**

Des ordonnances, directives et normes doivent être élaborées pour concrétiser la loi. La question des activités accessoires pourrait être traitée dans le cadre de la mise en œuvre des articles 3 à 5, où sont abordées les tâches et compétences de la Confédération, ainsi que dans le calcul des contributions de base (art. 49 à 53). L'aide de la Confédération pourrait être conditionnée aux respects de principes de transparence et de bonne gouvernance parmi lesquels figureraient les activités accessoires.

- **Intégrer les activités accessoires comme critère, lors du processus d'accréditation des hautes écoles.**

L'accréditation des hautes écoles est une condition pour l'octroi de contributions fédérales. Le processus d'accréditation permet de s'assurer que les hautes écoles contrôlent périodiquement la qualité de leur enseignement, de leur recherche et de leurs prestations de services (art. 27 à 30 de la LEHE). La question des activités accessoires (transparence, absence de conflits d'intérêts, etc.) pourrait être intégrée dans le processus d'accréditation. Le futur Conseil suisse d'accréditation devrait créer un nouveau critère au niveau des standards de qualité (Domaine 1 « Stratégie, organisation et gestion de la qualité au sein de l'institution »).

- **Au niveau des EPF, intégrer les activités extérieures dans l'évaluation des prestations.**

Il s'agirait de modifier l'art. 4a al. 1 de l'Ordonnance du Conseil des EPF sur le corps professoral des écoles polytechniques fédérales. Il faudrait y ajouter que les évaluations des prestations portent également sur les activités extérieures à l'EPF (art. 6). Cette modification permettrait de s'assurer que les conditions mentionnées à l'art. 6 soient respectées.

- **Les questions de transparence liées aux activités accessoires pourraient être intégrées dans le mandat de prestations du domaine des EPF.**

Etant donné que le Conseil fédéral détermine le mandat de prestations, il serait possible de traiter cette question directement dans le mandat de prestations. Ceci aurait un sens dans la mesure où l'objectif n°3 du mandat de prestations 2013 – 2016 vise à renforcer la collaboration et le transfert de connaissances avec l'économie et la société.

Le CDF privilégie une solution avec un ancrage dans une base légale (par exemple une révision de l'art. 30 de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles). En effet, l'expérience a montré que des améliorations basées sur la seule bonne volonté des acteurs concernés n'ont que peu de chance d'aboutir. Les nouvelles dispositions concernant les activités accessoires des membres de direction des EPF ont précisément fait l'objet d'une modification de l'Ordonnance sur les EPF. Les troisième et quatrième propositions ne concernent que les EPF, domaine où la Confédération peut plus facilement avoir de l'influence.