



## **Activités accessoires des professeurs d'université Evaluation des dispositions légales et des pratiques**

### **L'essentiel en bref**

---

Dans la plupart des universités suisses, ainsi que dans les écoles polytechniques fédérales, les professeurs ont la possibilité d'exercer durant leur temps de travail des activités accessoires à titre privé. En Suisse, 2'500 personnes travaillant dans les universités sont susceptibles d'avoir des activités accessoires. Si toutes ces personnes consacraient en moyenne 15% de leur temps de travail à de telles activités privées, cela représenterait un montant de quelque 75 millions de francs par an sur la base d'une rémunération moyenne annuelle brute de 200'000 francs.

Les activités accessoires correspondent à des prestations personnelles de professeurs qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de leur activité de base ; ils exercent ces activités en leur nom propre, pour leur propre compte et à leur propres risques. En règle générale, ces activités doivent avoir un lien avec le domaine d'enseignement et de recherche et être compatibles avec les activités académiques. A titre d'illustration, des mandats de conseil, des expertises indépendantes ou siéger au sein de conseils d'administration sont typiquement des activités pratiquées à titre privées.

### **Objet et questions de l'évaluation**

Dans le cadre de cette analyse portant sur les activités accessoires des professeurs des hautes écoles universitaires suisses, trois questions ont été examinées :

- les activités accessoires sont-elles clairement définies et sont-elles réglées de manière uniforme ?
- les dispositions légales sont-elles appliquées et leur exécution est-elle contrôlée ?
- quelle est l'importance des activités accessoires qui sont exercées ?

Les activités médicales effectuées à titre privé par des professeurs de médecine n'ont pas été examinées. En effet, ces activités sont réglées par des dispositions spécifiques pour les établissements hospitaliers de chaque canton concerné (Bâle, Berne, Genève, Vaud et Zurich).

### **Une douzaine de réglementations différentes**

Chaque université a sa propre réglementation des activités accessoires, mais ces dispositions ne sont pas harmonisées entre elles. La plupart des réglementations sont relativement récentes et tiennent compte des développements actuels. Une raison importante de l'instauration de nouvelles dispositions a été l'introduction dans les institutions universitaires du modèle de comptabilité analytique en 2002. Par ailleurs, quelques universités ont réexaminé leur organisation et ont adapté ou nouvellement réglementé leurs processus de gestion. Une autre raison est à rechercher dans le fait que certaines universités ont obtenu un statut juridique propre entraînant un besoin d'actualisation des règlements. Enfin, les résultats de deux rapports sur des irrégularités constatées à l'Université de Genève (2007) et à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (2005) constituent un troisième motif d'adaptation des prescriptions.



Un inconvénient de ces réglementations spécifiques tient au fait qu'elles ont un champ d'application différent, en particulier au niveau du type de personnel qu'elles visent. Dans quelques cas, elles ne concernent que les professeurs à plein temps ; dans d'autres cas, elles s'adressent à l'ensemble du corps enseignant indépendamment du taux d'engagement ; parfois elles s'appliquent à l'ensemble du personnel d'une université. De plus, les personnes concernées doivent fournir des informations très différentes d'une université à l'autre à propos des activités accessoires exercées.

### **Le gain supplémentaire comme motivation principale pour exercer des activités accessoires**

Le Contrôle fédéral des finances a constaté que presque toutes les activités accessoires pourraient être gérées par les universités comme des activités institutionnelles sous la forme de mandats de tiers. Un mandat de conseil constitue un exemple typique d'une activité qui peut indifféremment être déclarée soit comme activité privée, soit comme activité institutionnelle. La raison principale pour laquelle un professeur accepte un mandat à titre privé est souvent lié au gain supplémentaire attendu.

### **Application pragmatique mais quelquefois sommaire des dispositions légales**

Les universités ne considèrent pas le domaine des activités accessoires comme prioritaire et porteur de risques. Du point de vue des responsables ou des personnes compétentes, il n'y a pas de problèmes majeurs. De plus, les universités ne veulent pas tirer des généralités du fait des agissements de quelques cas particuliers et isolés. Très souvent, les réglementations ont un caractère préventif. La charge induite par la mise en œuvre des prescriptions est généralement jugée faible par les universités, donc supportable (rapport coût/utilité équilibré). Une application plus cohérente des dispositions légales peut être constatée lorsque les revenus provenant des activités accessoires doivent être déclarés voire en partie rétrocédés. Une application plus sommaire se développe avant tout dans les petites universités où la pratique des activités accessoires est moins développée (déclarations et autorisations effectuées sur une base informelle, souvent communiquées oralement).

### **Manque d'instruments de contrôle efficaces**

En pratique, il n'existe guère d'instruments de contrôle effectifs permettant de vérifier si les professeurs requièrent les autorisations nécessaires, si les activités réalisées à titre privé ne portent pas atteinte aux intérêts de l'université, s'il existe un lien avec les activités d'enseignement et de recherche et si l'utilisation de l'infrastructure dans le cas d'activités privées est vraiment déclarée. Les hautes écoles universitaires peinent à contrôler si les revenus générés par les activités accessoires sont correctement déclarés au niveau fiscal et des assurances sociales. L'accès à ces données est limité, étant donné qu'elles relèvent de la sphère privée des professeurs.

Dans le domaine du contrôle, on trouve d'une part les contrôles internes aux universités (système de contrôle interne, services internes de révision et d'audit) et, d'autre part, les contrôles externes, effectués généralement les organes cantonaux ou fédéraux de surveillance financière. Hormis quelques cas, les contrôles externes traitant spécifiquement des activités accessoires sont rares.



### **Peu de transparence et volonté limitée de fournir des informations sur le volume des activités accessoires exercées**

Concernant le volume des activités accessoires, des estimations sont uniquement possibles sur la base des seules données que certaines universités ont accepté de fournir. Il est actuellement impossible de déterminer avec précision le volume des activités accessoires, tant du point de vue du nombre des personnes concernées que de celui des revenus générés. D'une part quelques universités ne disposent pas de données sur les activités accessoires exercées, et, d'autre part, certaines universités ayant pourtant des données n'ont pas souhaité les communiquer au Contrôle fédéral des finances, ou alors seulement sous la forme d'estimations grossières. Sur la base des informations obtenues, le Contrôle fédéral des finances estime que, dans les grandes universités, moins de 30% des personnes concernées exercent une activité accessoire. Dans les universités de taille modeste, comme par exemple Lucerne et Lugano, la proportion est pratiquement nulle.

### **Absence de sanctions**

La plupart des règlements régissant les activités accessoires ne prévoient pas de sanction. Le plus souvent, une solution est trouvée avant que des sanctions ne soient appliquées. Lorsque les activités accessoires représentent un volume significatif, le taux d'occupation des professeurs concernés est généralement revu à la baisse. Selon les informations obtenues, les universités n'ont, dans leur grande majorité, jamais eu besoin de recourir à des sanctions.

### **Sous-estimation des risques**

Les universités valorisent davantage les aspects positifs des activités accessoires qu'elles n'en mesurent les risques, sans toutefois être en mesure de montrer les effets de ces activités. Le Contrôle fédéral des finances voit malgré tout des risques dans ce domaine. Par leur ampleur, leurs conséquences ou leurs effets collatéraux, les activités accessoires peuvent porter préjudice aux universités. Parmi les principaux risques, il faut citer :

- le fait de consacrer moins de temps aux tâches principales (enseignement et recherche) peut entraîner des négligences au niveau des obligations de service ;
- l'engagement de personnel et l'utilisation d'infrastructures de l'université pour des activités privées sans indemnisation conséquente (par exemple secrétariat, doctorants, assistants, etc.) ;
- une perte de réputation de l'université et des conflits d'intérêts ;
- des problèmes lors de l'utilisation et de l'indemnisation liées aux droits de la propriété intellectuelle.

### **Recommandations du Contrôle fédéral des finances**

La Confédération et les hautes écoles universitaires suisses encouragent les contacts que les professeurs peuvent établir avec des entreprises privées ou des institutions publiques, car ils enrichissent l'enseignement et la recherche et peuvent renforcer la coopération entre les universités et les milieux économiques. Le Contrôle fédéral des finances ne voit pas de plus-value lorsque ces contacts ont lieu dans le cadre d'activités accessoires et non dans le cadre de mandats de tiers. Ces contacts enrichissants peuvent parfaitement être assurés par des mandats institutionnels et non privés.



Le Contrôle fédéral des finances n'exige pas un système uniforme, mais voit un potentiel d'amélioration dans une application cohérente des réglementations existantes. Il estime en outre important d'instaurer davantage de transparence dans ce domaine.

Le Contrôle fédéral des finances propose six recommandations :

1. Le CDF recommande à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses et au Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche de prendre des mesures afin que les universités et les écoles polytechniques créent des incitations pour que les professeurs acquièrent en priorité des mandats de tiers plutôt que des activités accessoires privées.
2. Le CDF recommande à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses de 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. Le CDF recommande à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses de prendre des mesures pour que les universités et les écoles polytechniques 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. Le CDF recommande à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses de définir des catégories uniformes d'activités accessoires pour toutes les universités et écoles polytechniques.
5. Le CDF recommande à la Conférence des Recteurs des Universités Suisses de prendre des mesures pour que les activités accessoires des professeurs des universités et des écoles polytechniques puissent être contrôlables, aussi bien par des organes internes qu'externes.
6. Le CDF recommande au Conseil des Ecoles polytechniques fédérales d'uniformiser l'application des réglementations régissant les activités accessoires dans les écoles polytechniques de Lausanne et de Zurich.

### **Synthèse des prises de position**

La CRUS, le SER et le Conseil des EPF ont pris position sur le rapport et les recommandations.

Concernant la première recommandation, la CRUS estime que les universités sont les mieux à même de juger le besoin de créer des incitations pour encourager le recours aux prestations de tiers plutôt qu'à des activités accessoires privées. Le SER partage le point de vue de la CRUS et estime que cette question n'est pas de sa compétence. Le CDF est cependant d'avis que la CRUS, en tant qu'organe de coordination et d'harmonisation, devrait aborder ce thème en montrant les bonnes pratiques et les exemples à suivre sous forme de recommandations. Quant au SER, il pourrait également donner des orientations attendues ou souhaitées dans ce domaine, d'autant plus qu'il dispose d'un instrument d'incitation pour encourager les prestations de tiers et pourrait renforcer les mécanismes actuels.

La CRUS partage l'esprit de la deuxième recommandation, mais ne s'exprime pas sur les modalités d'application, ni sur un besoin d'action. Le CDF attend que la CRUS initie des mesures concrètes.



A propos de la troisième recommandation, la CRUS est d'accord avec le principe, mais juge suffisant de procéder à une déclaration des activités accessoires tous les trois ans. Sur la base des expériences faites par plusieurs universités suisses, le CDF maintient sa position en demandant une déclaration annuelle. La charge administrative des universités qui connaissent un tel système est jugée supportable.

La CRUS accueille favorablement la quatrième recommandation.

Pour la cinquième recommandation, la CRUS est d'avis qu'il n'y a pas de besoin d'action et que le rectorat d'une université est l'instance adéquate pour exercer un contrôle. Le CDF ne partage pas cette position et estime qu'il existe un réel besoin d'accroître la transparence dans ce domaine. Le CDF ne demande pas davantage de contrôles, mais simplement que les informations soient accessibles aussi bien pour des instances de contrôle internes qu'externes.

La sixième recommandation concerne le Conseil des EPF. Celui-ci indique qu'il partage le point de vue du CDF à savoir que la mise en œuvre des directives doit être soigneusement coordonnée avec des instruments et un système de contrôle interne appropriés. Le Conseil des EPF partage également le principe de la transparence. Il ne souhaite cependant pas prendre de mesures pour l'instant en argumentant que les règlements sur les activités accessoires sont récents. Il estime qu'il est trop tôt pour prendre des mesures visant à uniformiser leur application et les pratiques des deux Ecoles polytechniques. Le CDF est d'avis qu'il est trop vague de dire que des mesures seront éventuellement prises, le cas échéant, si le besoin s'en fait ressentir. Le CDF attend d'ici fin 2010 un bilan de la mise en œuvre de ces directives et des expériences faites par les deux Ecoles polytechniques.

Les prises de position détaillées figurent à l'annexe 5.

**Texte original en allemand**