

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°104

MAI 2016

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**BUREAU DES LOGEMENTS ET
RESTAURANTS UNIVERSITAIRES (BLRU)**

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

La Cour a choisi de s'intéresser à la problématique des attributions de logements par des collectivités publiques. Il s'agit en effet d'une démarche présentant des risques qui peuvent être liés à l'inefficacité des processus en matière d'attribution, voire à l'irrespect des réglementations et directives en matière de sélection des dossiers et de choix du candidat par une entité publique.

En outre, la Cour a reçu, en décembre 2014, une communication citoyenne faisant état de possibles dysfonctionnements au sein du bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU), rattaché à l'Université de Genève.

Le parc immobilier du BLRU est composé d'environ 600 objets représentant près de 630 lits qui se situent aussi bien dans des résidences universitaires que dans des immeubles partagés ou encore des villas. À l'horizon 2021, il est prévu qu'il dispose de 1'400 logements. Le BLRU a également pour tâche de contrôler sept restaurants et cafétérias universitaires.

L'audit de la Cour, portant sur la légalité et la gestion de ce service, a permis d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les processus de fonctionnement étaient adéquats.

En matière de **gestion des demandes**, la Cour relève que les données servant à la sélection ne sont pas toujours vérifiées et que leur enregistrement n'est pas contrôlé. Elle observe également que les règles permettant de prioriser des demandes font l'objet d'interprétations diverses qui conduisent à un traitement inégal.

S'agissant des **attributions de logements**, la base de données utilisée à cette fin présente des faiblesses : impossibilité d'avoir des listes à jour, obligation de traitement manuel des listes au fur et à mesure des attributions, absence de statistiques. Certaines attributions ne respectent pas les directives du BLRU, parce que des dossiers sont incomplets ou parce qu'ils ne sont pas prioritaires. Enfin, les décisions d'attributions de logements ne font l'objet d'aucun contrôle de la hiérarchie.

En matière de **facturation et de contentieux**, la Cour relève que les opérations effectuées dans la base de données (modifications de la facturation du loyer ou enregistrements de déductions sur le loyer) ne laissent pas de trace dans le système, ce qui empêche tout contrôle a posteriori de ces écritures et ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité, ni de l'exactitude de la facturation et des encaissements. Elle observe également que le responsable du BLRU ne dispose pas d'une vision du contentieux (par exemple le montant et le nombre de locataires concernés) au vu de l'absence de données fiables. Enfin, le BLRU ne poursuit pas les étudiants domiciliés à l'étranger, ayant quitté leur logement sans s'être acquittés du loyer, car le coût de la procédure est jugé trop élevé.

S'agissant de **l'élaboration et du suivi budgétaires**, la Cour constate que la structure comptable du BLRU englobe plusieurs centres financiers, ce qui nécessite d'effectuer des travaux consommateurs de temps pour obtenir une vision globale des aspects opérationnels et financiers du BLRU. L'absence de budget et de contrôle des résultats par immeuble ne permet pas d'identifier des erreurs de comptabilisation, ni s'assurer du respect de dispositions prévues dans les baux en matière de rendement (par exemple, principe de couverture des charges du BLRU). Enfin, elle relève que les charges et revenus du BLRU sont enregistrés selon une comptabilité de caisse, ce qui n'est pas conforme aux normes comptables IPSAS en vigueur au sein de l'Université.

En matière de **la gestion du temps de travail et de l'évaluation des collaborateurs**, la Cour relève que le BLRU n'est pas en mesure d'identifier d'éventuelles périodes de sous ou suractivité et, cas échéant, de répartir le temps de travail sur l'année, ni de juger de l'efficacité des commises lorsqu'elles effectuent des petits travaux techniques.

S'agissant de la **gestion des restaurants et cafétérias universitaires**, la Cour constate qu'aucune stratégie de contrôle des cafétérias visant d'une part, à respecter les dispositions prévues dans les conventions tripartites signées avec l'État et les exploitants et, d'autre part, à s'assurer de l'intégralité et de

l'exactitude des chiffres d'affaires déclarés par les exploitants (base du calcul des redevances) n'a été définie.

En matière d'**organisation et d'environnement de contrôle**, le rapport de la Cour met en évidence que le rectorat n'a pas formalisé de stratégie en matière de logements pour étudiants, qu'il n'existe pas de document décrivant les processus clés du BLRU dans leur ensemble et que la gestion et la surveillance exercées par le BLRU et le service des bâtiments présentent des faiblesses.

Au vu du nombre et de la diversité des constats identifiés au cours de la mission, la Cour a considéré que des réformes de l'organisation du BLRU devaient être entreprises au lieu de modifier le fonctionnement actuel. Elle a ainsi formulé des recommandations thématiques selon les destinataires.

Recommandations adressées au rectorat :

- La Cour recommande au rectorat de définir et formaliser sa politique en matière de logement en fixant des objectifs à court et moyen termes et les moyens de les atteindre, afin de permettre au BLRU de réfléchir à son organisation et de proposer des mesures en adéquation avec le futur parc immobilier qu'il aura à gérer ;
- La Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de maintenir l'activité de gestion immobilière au sein du BLRU ou d'évaluer la possibilité de l'externaliser, en tout ou partie. Cette analyse prend son sens si l'on considère l'évolution du parc immobilier du BLRU à venir et les compétences actuelles à disposition ;
- La Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de constituer une entité juridique qui offrirait les mêmes prestations que le BLRU dans le domaine du logement, mais qui disposerait d'une autonomie en matière d'organisation et de fonctionnement ;
- La Cour recommande au rectorat d'agir en vue de centraliser les demandes sur un seul support. Cela évitera aux étudiants de déposer de multiples demandes auprès d'organismes et permettra à ces derniers d'être à jour avec leurs demandes.

Recommandations adressées à DIVBAT/BLRU :

- La Cour recommande au directeur de la division bâtiments, logistique et sécurité (DIVBAT) de définir précisément les activités du BLRU (dans le domaine du logement et des restaurants universitaires), et de déterminer par qui elles sont réalisées et par qui elles sont contrôlées ;
- Il convient de doter le bureau d'outils de gestion performants. Cela lui permettra d'effectuer une gestion immobilière et du personnel adaptée à ses missions et conforme aux dispositions légales et réglementaires, et de lui fournir les données et informations nécessaires au pilotage de son activité ;
- Une analyse des éléments propres à la gestion du personnel doit être menée : définition des besoins et des compétences, fixation d'objectifs et évaluation des collaborateurs ainsi que mise sur pied d'une politique de formation continue ;
- L'organisation comptable du BLRU doit être simplifiée, en n'utilisant qu'un seul centre financier pour toutes les charges et tous les produits, de manière à disposer d'une vision financière complète du résultat du BLRU ;
- Afin de répondre aux exigences légales en matière de système de contrôle interne, le BLRU devra revoir les processus actuels en fonction des recommandations précédentes. Cela permettra d'une part au responsable du BLRU d'effectuer une revue de la pertinence des processus existants et, d'autre part, aux collaborateurs et collaboratrices du BLRU de disposer de documents de référence ;
- Enfin, la Cour suggère au directeur de la DIVBAT de rencontrer les représentants des entités qui gèrent des logements étudiants dans d'autres cantons pour échanger sur l'organisation qu'ils ont mise en place.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

À cette fin, elle a invité le recteur de l'Université de Genève à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

Le rapport contient 10 recommandations, qui ont toutes été acceptées.

Les délais de mise en œuvre indiqués dans le tableau de suivi sont considérés comme adéquats par la Cour, qui souligne la volonté de l'Université de Genève d'améliorer rapidement la situation.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Liste des principales abréviations utilisées | 8 |
| 1. CADRE ET CONTEXTE | 9 |
| 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT | 11 |
| 3. CONTEXTE GÉNÉRAL | 13 |
| 3.1. Le bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU) | 13 |
| 3.1.1. Missions | 13 |
| 3.1.2. Cadre légal et réglementaire | 13 |
| 3.1.3. Organisation | 15 |
| 3.1.4. Ressources humaines | 16 |
| 3.1.5. Systèmes d'informations à disposition du BLRU | 17 |
| 3.2. Gestion des logements | 18 |
| 3.2.1. Présentation de l'activité | 18 |
| 3.2.2. Chiffres clés | 19 |
| 3.2.3. Documentation encadrant les attributions de logements | 20 |
| 3.2.4. Le cas particulier des étudiants d'échange | 20 |
| 3.2.5. Les projets de construction de logements | 21 |
| 3.2.6. Autres structures en charge du logement pour étudiant | 22 |
| 3.3. Les restaurants et cafétérias universitaires | 24 |
| 4. ANALYSE | 26 |
| 4.1. Demandes de logements | 26 |
| 4.1.1. Contexte | 26 |
| 4.1.2. Constats | 27 |
| 4.1.3. Risques découlant des constats | 29 |
| 4.1.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 29 |
| 4.2. Attributions des logements | 31 |
| 4.2.1. Contexte | 31 |
| 4.2.2. Constats | 34 |
| 4.2.3. Risques découlant des constats | 36 |
| 4.2.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 36 |
| 4.3. Gestion de la facturation et du contentieux | 38 |
| 4.3.1. Contexte | 38 |
| 4.3.2. Constats | 39 |
| 4.3.3. Risques découlant des constats | 41 |
| 4.3.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 41 |
| 4.4. Élaboration et suivi budgétaires | 42 |
| 4.4.1. Contexte | 42 |
| 4.4.2. Constats | 45 |
| 4.4.3. Risques découlant des constats | 46 |
| 4.4.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 46 |
| 4.5. Gestion du temps de travail et de l'évaluation des collaborateurs | 48 |
| 4.5.1. Contexte | 48 |
| 4.5.2. Constats | 48 |
| 4.5.3. Risques découlant des constats | 49 |
| 4.5.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 49 |
| 4.5.5. Position de la Cour relativement aux observations de l'audité | 49 |
| 4.6. Gestion des restaurants et cafétérias universitaires | 50 |
| 4.6.1. Contexte | 50 |
| 4.6.2. Constats | 50 |
| 4.6.3. Risques découlant des constats | 50 |
| 4.6.4. <i>Observations de l'UNIGE</i> | 51 |
| 4.7. Système de contrôle interne (SCI) | 52 |
| 4.7.1. Contexte | 52 |
| 4.7.2. Constats | 53 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.7.3. | Risques découlant des constats | 54 |
| 4.7.4. | <i>Observations de l'UNIGE</i> | 55 |
| 4.7.5. | Position de la Cour relativement aux observations de l'audité | 56 |
| 5. | RECOMMANDATIONS | 57 |
| 5.1. | Introduction | 57 |
| 5.2. | Recommandations adressées au rectorat..... | 58 |
| 5.3. | Recommandations adressées à DIVBAT/BLRU | 60 |
| 5.4. | <i>Observations de l'audité</i> | 63 |
| 6. | TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS | 66 |
| 7. | DIVERS..... | 70 |
| 7.1. | Glossaire des risques | 70 |
| 7.2. | Remerciements | 72 |

Liste des principales abréviations utilisées

| | |
|--------|--|
| AGLAE | Association genevoise pour le logement des apprentis et des étudiants. |
| BLRU | Bureau des logements et restaurants universitaires |
| CO | Code des obligations |
| CUZ | Centre universitaire zofingien |
| DIVBAT | Division bâtiments, logistique et sécurité |
| FPLC | Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif |
| FULE | Fondation universitaire pour le logement des étudiants |
| IHEID | Institut de hautes études internationales et du développement |
| IPSAS | International public sector accounting standards |
| OBA | Office des bâtiments de l'État de Genève |
| OBLF | Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme des habitations et de locaux commerciaux |
| RH | Ressources humaines |
| SCI | Système de contrôle interne |
| SBAT | Service des bâtiments de l'Université |
| SRI | Service des relations internationales |
| UNIGE | Université de Genève |

1. CADRE ET CONTEXTE

Dans le cadre de son analyse des risques, la Cour a identifié le processus d'attribution des logements par les collectivités publiques comme présentant des risques et des enjeux importants, notamment en raison :

- du risque **opérationnel** lié à :
 - o L'inefficience des processus en matière d'attribution de logements ;
 - o Une qualité insuffisante de l'information disponible pour les prises de décision ;
 - o La pertinence des choix opérés en lien avec la stratégie et les objectifs ;
- du risque de **légalité** lié au respect des réglementations et directives en matière de sélection des dossiers et de choix du candidat ;
- du risque **d'image** découlant essentiellement d'attributions octroyées à des candidats qui ne respectent pas les conditions définies dans les réglementations et directives.

En parallèle, la Cour a reçu, dans le courant du mois de décembre 2014, une communication citoyenne faisant état de potentiels dysfonctionnements au sein du bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU) rattaché à l'Université de Genève.

En conséquence, la Cour a procédé à un audit de légalité et de gestion auprès du bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU). L'audit devait permettre d'apprécier de façon générale si le cadre de gouvernance, l'organisation et les processus de fonctionnement étaient adéquats pour atteindre les objectifs fixés. Cet audit a été mené en parallèle avec ceux ouverts auprès de plusieurs communes qui ont fait l'objet de rapports publiés le 5 avril 2016.¹

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (article 38 al. 1 LSurv). Le BLRU étant en partie financé par le biais des indemnités de fonctionnement versées par l'État à l'Université de Genève (UNIGE), la Cour est ainsi compétente pour une telle mission d'audit.

Le bureau des logements et restaurants universitaires constitue, après la Cité Universitaire, le deuxième pourvoyeur de logements pour étudiants au sein du Canton de Genève avec environ 630 lits gérés. Sur les quelque 21'000 étudiants que compte Genève (Université et HES-SO Genève), plus de 4'000 étudiants doivent trouver un logement au sein du canton².

Par lettre du 17 juillet 2015 adressée au recteur de l'Université de Genève (UNIGE), la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion portant sur l'attribution de logements par le BLRU. Dans un deuxième temps, l'entité auditée a été informée par la Cour de l'élargissement du périmètre

¹ Rapport no 100 : Audit de légalité et de gestion auprès de la Fondation Nouveau Meyrin.
Rapport no 101 : Audit de légalité et de gestion auprès de la Fondation des maisons communales de Vernier.

Rapport no 102 : Audit de légalité et de gestion auprès de la Ville et de la Fondation immobilière communales de Lancy.

Rapport no 103 : Audit de légalité et de gestion auprès de la Commune de Plan-les-Ouates.

² Source : rapport « *une vision des hautes écoles à Genève : des campus urbains intégrés* », mise à jour mai 2014.

de l'audit compte tenu des problématiques soulevées lors des premiers entretiens. Il s'agit de la gestion de la facturation et du contentieux, de l'élaboration et du suivi budgétaires, de la gestion du temps de travail et de l'évaluation du personnel et de la gestion des restaurants universitaires.

L'objectif principal de cet audit consiste à examiner la conformité aux bases légales et à analyser les aspects organisationnels et de gestion du BLRU. Dans le cadre ainsi défini, la Cour s'est attachée à analyser les processus suivants :

- Demandes de logements (chapitre 4.1) ;
- Attribution des logements (chapitre 4.2) ;
- Gestion de la facturation et du contentieux (chapitre 4.3) ;
- Élaboration et suivi budgétaires (chapitre 4.4) ;
- Gestion du temps de travail et évaluation des collaborateurs (chapitre 4.5) ;
- Gestion des restaurants et cafétérias universitaires (chapitre 4.6)
- Le système de contrôle interne (chapitre 4.7)

La Cour a en revanche exclu du périmètre de sa mission les points suivants :

- L'audit financier du BLRU ;
- La gestion par le BLRU du mobilier et du matériel qui se trouvent dans les chambres et les résidences dont il a la responsabilité ;
- La qualité et la pertinence des travaux d'entretien entrepris sous la responsabilité du BLRU ;
- L'audit des principaux processus en matière de ressources humaines du BLRU, tels que le recrutement, l'évaluation des fonctions ou encore la gestion de la paie ;
- L'audit informatique des applications utilisées par le BLRU dans le cadre des thématiques examinées ;
- Les procédures d'appels d'offres relatives à la gestion des restaurants et cafétérias universitaires, ces procédures étant du ressort de l'office des bâtiments de l'État jusqu'en 2015 ;
- L'analyse de la politique du logement pour les étudiants.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports du Service d'audit interne, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, etc.), portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits spécifiques aux thématiques examinées.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés avec :

- Le BLRU :
 - o Le responsable du BLRU ;
 - o Les commises administratives du BLRU.
- L'université de Genève :
 - o Le directeur de la division bâtiments, logistique et sécurité ;
 - o Le chef du service des bâtiments (SBAT) ;
 - o La responsable du service du budget et un contrôleur de gestion ;
 - o L'adjoint au chef comptable ;
 - o Une comptable ;
 - o Le responsable de la mobilité des étudiants au sein du service des relations internationales ;
 - o Un informaticien de développement et un analyste informatique ;
 - o Le responsable logistique du service des admissions et suivi des étudiants.
- Des institutions genevoises et romandes intervenant dans le domaine du logement étudiant :
 - o La directrice de la Cité Universitaire de Genève ;
 - o Le président du conseil de la fondation universitaire pour le logement des étudiants (FULE) ;
 - o Le directeur de la fondation Apartis (Fribourg) ;
 - o Le directeur de la fondation maisons pour étudiants Lausanne (FMEL).

Pour mener à bien son audit, la Cour a sélectionné, pour les processus de demandes et d'attributions de logements, un échantillon de dossiers sur l'année 2015 sur lesquels différents tests de procédures et de détails ont été effectués dans les locaux du BLRU.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

Il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase: Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2e phase: Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux

dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase: Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase: Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase: Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase: Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase: Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats et de risques découlant des constats. Compte tenu des problématiques relevées dans les chapitres d'analyse, la Cour a décidé de présenter des recommandations thématiques plutôt qu'en fonction de chaque constat (chapitre 5) qui sont soumises aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Le bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU)

3.1.1. Missions

Selon le site internet de l'Université de Genève, le bureau des logements et restaurants universitaires fournit trois grandes prestations :

- « Renseigner : le BLRU renseigne sur les possibilités de logements offertes aux étudiants ;
- Loger : le BLRU favorise le développement et gère des logements à caractère social pour les étudiants. Il loue ainsi des chambres ou studios, soit au total 629 lits, principalement dans les résidences dont il assume la gestion (voir le chapitre 3.2 pour plus de détails). Il fournit également des adresses de chambres à louer chez les particuliers grâce aux logements privés³ ;
- Manger : les cafétérias universitaires sont gérées par des sociétés de restauration collective connues sur la place genevoise. Le BLRU a pour mission de contrôler l'application des prix conventionnés et les comptes d'exploitation annuels » (voir le chapitre 3.3 pour plus de détails).

3.1.2. Cadre légal et réglementaire

Les principales bases légales et réglementaires auxquelles le BLRU est soumis sont les suivantes :

- Titre huitième du Code des obligations (CO) traitant du bail à loyer, et son titre huitième bis, traitant du bail à ferme ;
- Ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme des habitations et de locaux commerciaux (OBLF), entrée en vigueur le 1er juillet 1990. Elle précise les dispositions du CO sur des points importants ;
- Loi sur l'Université (LU, C 1 30), entrée en vigueur le 17 mars 2009 ;
- Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05), entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998 ;
- Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (RPAC, B 5 05.01), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999 ;
- Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD, I 2 22) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ;
- Statut de l'Université, approuvé par le Conseil d'État lors de sa séance du 27 juillet 2011 ;
- Règlement sur le personnel de l'Université (R-pers), entré en vigueur le 17 mars 2009 / révisé le 14 mars 2013
- Règlement sur les finances de l'Université (RRU), entré en vigueur le 2 juin 2011 ;
- Recueil institutionnel des documents officiels de l'Université, dont notamment les directives et procédures suivantes :

³ Dans le cas des « logements privés », l'Université ne sert que de plateforme de dépôt des annonces. La vraisemblance du contenu de ces dernières n'est ainsi pas contrôlée par le BLRU.

- Procédure « *élaboration du budget de l'Université de Genève* », publiée le 27 octobre 2010 ;
- Directive « *respecter le budget par nature et par structure et contrôle budgétaire* », publiée le 29 mars 2010 ;
- Procédure « *ouvrir et gérer un fonds institutionnel, un fonds générique* », publiée le 26 novembre 2009 ;
- Directive « *droits et devoirs des membres du personnel en matière d'horaire de travail* », publiée le 21 décembre 2004 ;
- Procédure « *gérer les présences et absences* », publiée le 18 février 2010 ;
- Procédure « *annoncer une absence ou des heures supplémentaires* », publiée le 7 avril 2009 ;
- Directives « *vacances* », publiée le 18 février 2010 ;
- Procédure « *analyser les prestations d'un-e collaborateur-trice* », publiée le 28 août 2006.

Conformément à son article 1 alinéa 1, la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHD) a pour but de régler les conditions d'exploitation des entreprises vouées à la restauration et/ou au débit de boissons à consommer sur place, à l'hébergement, ou encore au divertissement public.

L'article 2 mentionne les activités qui ne sont pas soumises à la loi, à savoir :

- Lorsque la législation fédérale les en exempte ;
- Lorsqu'elles sont exercées à la seule destination des personnes bénéficiaires des prestations spécifiques et du personnel des établissements dont l'art. 2 al. 1 let a) à f) contient une liste.

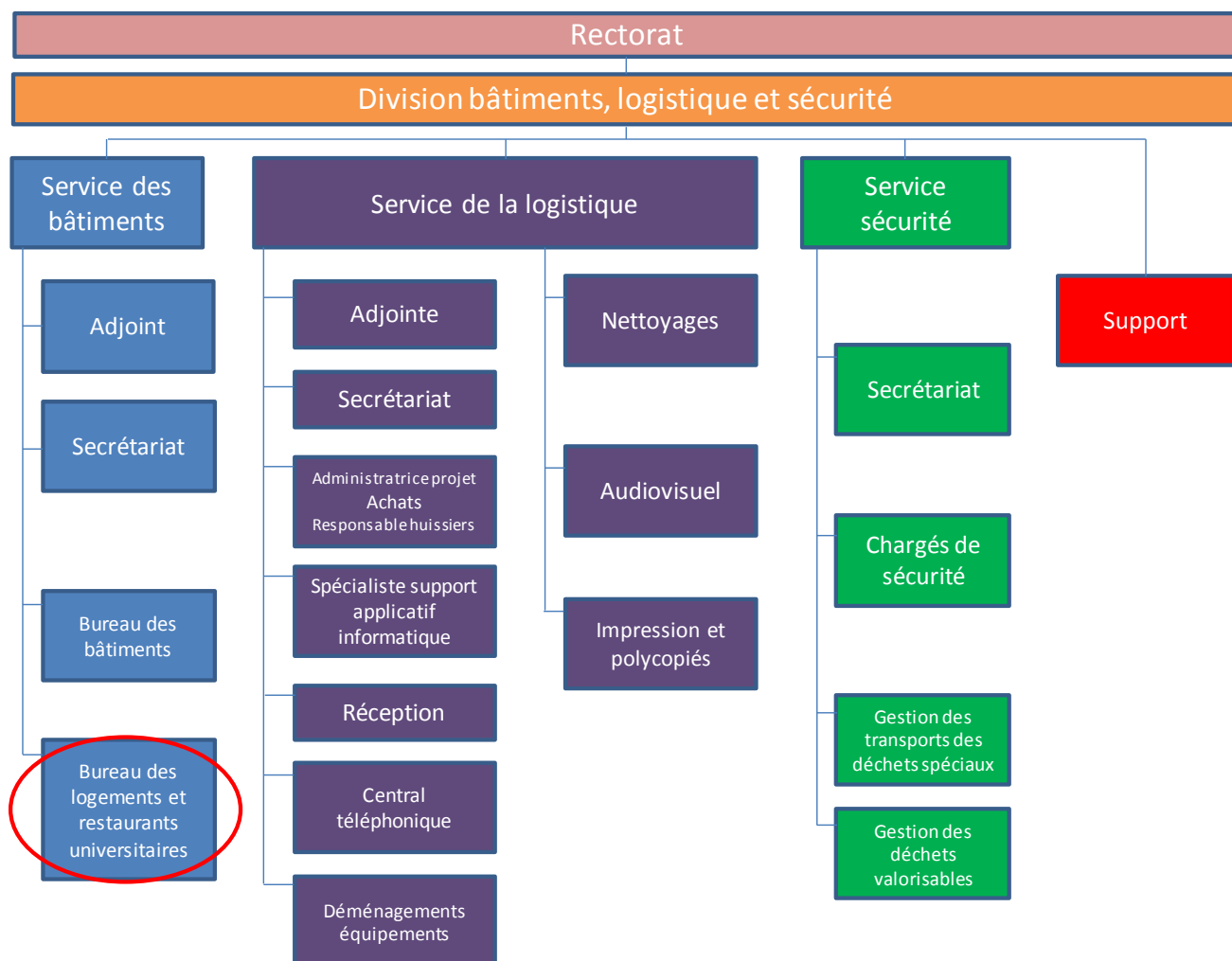
Toutefois, l'alinéa 3 de l'article 2 indique que les entreprises visées par cet article doivent obtenir la constatation selon laquelle elles ne sont pas soumises à son application.

Selon le règlement d'exécution de la LRDBHD, l'activité du BLRU n'est pas soumise à la loi (art. 2 alinéa 3 : « *Les cantines scolaires et les établissements voués à l'hébergement destiné aux étudiants sont assimilés aux entreprises visées à l'article 2, alinéa 1, lettre a, de la loi* »).

En pratique, de tels établissements doivent solliciter auprès du Service du commerce (SCOM) une décision de non-assujettissement dans les 6 mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, soit au 30 juin 2016 au plus tard.

3.1.3. Organisation

Depuis 2013, le BLRU est intégré au service des bâtiments de l'Université. Ce dernier est lui-même rattaché à la division bâtiments, logistique et sécurité du rectorat de l'UNIGE selon l'organigramme suivant :



Le rattachement du BLRU au service des bâtiments correspondait à la volonté de répondre à l'objectif institutionnel n°13 de la convention d'objectifs pour les années 2012 à 2015 signée en 2013 entre l'État et l'Université de Genève : « poursuivre la démarche évolutive de la planification des bâtiments et infrastructures de l'Université, en cohérence avec la vision de campus urbains intégrés élaborée avec les hautes écoles du canton d'une part, et le plan directeur cantonal, d'autre part ». Cette « vision des hautes écoles à Genève » comprenait une dimension relative au logement étudiant.

3.1.4. Ressources humaines

Afin de réaliser ses prestations, le BLRU dispose de 9 collaborateurs (soit 7 ETP) répartis de la manière suivante :

- un responsable (1 ETP) ;
- cinq commises (4 ETP) ;
- trois employés de maison (2 ETP)

Le BLRU bénéficie également de l'appui de plusieurs services de l'Université pour réaliser ses prestations. En particulier, la saisie des encaissements de loyer est réalisée par une comptable de l'Université⁴ et la maintenance du logiciel utilisé par le bureau pour sa gestion locative est assurée par le service informatique de l'Université.

À teneur de son cahier des charges, la mission du responsable du BLRU consiste à : « *Appliquer la politique de l'Université en matière de logement pour les étudiants et en particulier de :*

- *Développer en collaboration avec la hiérarchie une politique sociale du logement pour étudiants, gérer et mettre à disposition des étudiants des logements à caractère social et dont le loyer est compatible avec leurs ressources financières ;*
- *Rechercher et développer en collaboration avec la hiérarchie toute solution permettant d'agrandir le parc des logements existants ;*
- *Mettre à disposition de la communauté universitaire et des étudiants en particulier, des cafétérias universitaires dont le fonctionnement et la qualité tiennent compte des besoins de ce type de clientèle et en contrôler le fonctionnement. »*

Il doit également gérer, planifier et superviser l'activité courante de l'équipe du BLRU. Il reporte au chef du service des bâtiments.

Quant aux commises, les missions ressortant de leur cahier des charges sont les suivantes :

- *« Donner toutes les informations aux usagers du service et maintenir à jour la documentation et le site web ;*
- *Assurer le secrétariat courant, la facturation, le recouvrement et la gestion du contentieux ;*
- *Attribuer les logements selon des critères et une procédure précis ;*
- *Gérer les dossiers des locataires et en assurer le suivi administratif ;*
- *Maintenir les logements dans un bon état d'entretien et en assurer le suivi technique ;*
- *Élaborer et transmettre les interventions de nettoyage aux employés de maison et aux entreprises externes ».*

Les commises se voient attribuer un certain nombre d'objets dont elles assurent la gestion conformément à leur cahier des charges.

Enfin, les employés de maison ont pour mission de nettoyer et d'entretenir les appartements et lieux communs de certaines résidences gérées par le BLRU.

L'ensemble des collaborateurs du BLRU bénéficie de contrats de droit public, à l'exception d'une employée de maison qui bénéficie d'un contrat de droit privé et dont le poste est financé via un « fonds privé » (voir le chapitre 4.4 pour des explications détaillées).

⁴ Selon les estimations de cette comptable, le temps consacré au BLRU représente entre 12 et 15 % de son activité.

Il convient de préciser que l'organisation du BLRU a été bouleversée depuis 2013. En novembre 2013, un nouveau responsable a été nommé suite au départ en retraite anticipée de l'ancienne responsable, mais n'est resté que trois mois à son poste. Après une période de vacance de plus d'un an, un remplaçant lui a été trouvé en avril 2015. Concernant les commises et les employés de maison, les années 2013 à 2015 ont été marquées par trois départs, trois arrivées et plusieurs arrêts maladie de longue durée.

3.1.5. Systèmes d'informations à disposition du BLRU

Pour assurer la gestion de son parc immobilier, le BLRU utilise une base de données qui a été développée sur Oracle⁵ par le service informatique de l'Université il y a environ une quinzaine d'années. Cette base de données est notamment utilisée pour gérer les processus suivants :

- demandes de logements ;
- attributions des logements ;
- facturation aux étudiants ;
- suivi des encaissements et gestion du contentieux.

L'université utilise quant à elle un progiciel de gestion intégré nommé SAP, qui permet de gérer l'ensemble des processus opérationnels d'une organisation, en intégrant l'ensemble des fonctions de cette dernière via des modules. Un module finance gère en particulier la comptabilité de l'ensemble de l'Université, dont celle du BLRU. Les collaborateurs du BLRU ont la possibilité de consulter la comptabilité du BLRU mais ne peuvent y saisir des écritures.

Pour traduire en comptabilité l'activité du BLRU, l'Université utilise trois centres financiers dont celui du « *bureau du logement (LGMT)* » rattaché à la division bâtiments et logistique de l'Université et celui du « *PGU 42 logement* » rattaché aux prestations générales de l'Université.

⁵ Oracle est un SGBD (système de gestion de bases de données) édité par la société du même nom.

3.2. Gestion des logements

3.2.1. Présentation de l'activité

Loger les étudiants de l'Université de Genève⁶ constitue l'activité principale du BLRU. À cet effet, il gère un parc de logements universitaires, dont il n'est pas propriétaire, qu'il met à disposition des étudiants. À quelques rares exceptions, tous les logements sont loués meublés.

Le BLRU est lui-même locataire des immeubles et logements appartenant à plusieurs propriétaires privés ou publics qu'il sous-loue ensuite aux étudiants selon un contrat de bail de sous-location. Dans la première relation contractuelle, le BLRU est locataire et dans la deuxième relation contractuelle, le BLRU est sous-bailleur (l'étudiant étant sous-locataire).

À noter que l'article 14 des baux de sous location mentionne la clause suivante : « *sous réserve des stipulations contraires du bail, l'usage des locaux loués et du mobilier est régi par les Règles et Usages locatifs du canton de Genève. Les dispositions du code fédéral des obligations s'appliquent dans la mesure où le présent bail et ses annexes n'en disposent pas autrement* ».

Les baux avec les étudiants (baux de sous-location) sont conclus pour une période minimale de trois mois et pour une période maximale de trois ans. Il s'agit donc de baux à durée déterminée, à savoir qu'ils prennent fin automatiquement à l'échéance de la durée maximale prévue (art. 255 CO), sauf si, avant celle-ci, ils ont fait l'objet d'une résiliation de la part d'une des deux parties. Selon l'article 4 al. 2 des baux de sous-location, pour les étudiants (sous-locataire), les conditions d'une résiliation anticipée sont les suivantes, « *moyennant préavis d'un mois pour la fin d'un mois* :

- *Lorsqu'il a terminé ou interrompu ses études à l'Université de Genève ;*
- *Lorsqu'il a trouvé un autre logement* ».

Les conditions des baux de sous-location répondent aux dispositions de l'article 262 du Code des Obligations.

Pour le BLRU, la gestion du parc immobilier implique les activités suivantes :

- « *gestion locative et administrative* :
 - o *conservation des contrats de bail (bail et sous-bail) et contrôle de leur exécution ;*
 - o *modifications contractuelles et notifications officielles ;*
 - o *résiliations courantes et traitement des résiliations anticipées des locataires ;*
 - o *formalités de sortie des locataires ;*
 - o *établissement des nouveaux contrats ;*
 - o *exécution générale des clauses du bail ;*
 - o *discipline dans les résidences ;*
 - o *règlement à l'amiable des contestations ;*
 - o *activités administratives relatives aux travaux d'entretien dans les résidences et appartements en rapport avec le contrat de bail ;*

⁶ Seuls les étudiants immatriculés à l'Université de Genève ont droit aux logements proposés par le BLRU. Ainsi, les étudiants des Hautes Écoles Spécialisées n'y ont pas accès.



- *représentation de l'Université dans les relations de travail avec les concierges, entreprises, office des poursuites et tribunaux*
- *gestion technique des immeubles, menus travaux d'entretien et conciergerie :*
 - *établissement du cahier des charges des employées de maison et contrôle de leur activité ;*
 - *travaux spéciaux de nettoyage ou désinfection ;*
 - *inspection des résidences ;*
 - *inventaire des réparations à effectuer et suivi de leur exécution ;*
 - *contrôle et établissement des états des lieux à l'entrée et à la sortie des locataires*
- *comptabilité :*
 - *encaissement des loyers et autres produits divers ;*
 - *paiement des charges d'entretien ou de réparations liées à l'exploitation des résidences ou appartements ;*
 - *contentieux ».*

Il convient de préciser que l'activité du BLRU est cyclique puisqu'une grande partie des attributions de logements s'effectue de mi-mai à mi-juillet pour la rentrée de septembre. Par ailleurs, un tiers des logements sont reloués chaque année, ce qui correspond à environ 200 attributions à réaliser.

3.2.2. Chiffres clés

Parc immobilier actuel

Le parc immobilier du BLRU est composé d'environ 600 objets représentant environ 630 lits. Ces objets comprennent 515 chambres, 79 studios et 6 appartements (entre 1 et 10 pièces) qui se situent aussi bien dans des résidences universitaires que dans des immeubles partagés ou encore des villas. Certaines résidences se situent au centre-ville (Glacis de Rive par exemple), alors que d'autres sont plus excentrées (résidence de Peney située à Vernier).

Plus de 85 % des lits sont loués par le BLRU à la fondation universitaire pour le logement des étudiants (FULE)⁷ et à l'État de Genève. Les autres lits sont loués à divers propriétaires privés ou publics, dont la fondation genevoise du centre universitaire Zofingien.

Si les projets immobiliers de l'Université se concrétisent, le parc à gérer par le BLRU pourrait fortement s'accroître d'ici quelques années (voir le chapitre 3.2.5 pour plus de détails).

Fixation des loyers

Dans le cadre de son activité de mise à disposition de logements, le BLRU réalise une marge pour couvrir les travaux d'entretien dont il a la charge. Cette marge résulte de la différence entre les loyers payés aux propriétaires et les loyers qui sont facturés aux étudiants. Elle répond aux dispositions de l'article 262 CO, en particulier l'alinéa 2 litt b qui prescrit que les conditions de la sous-location, comparées à celles du contrat de bail principal, ne doivent pas être abusives.

⁷ La FULE est une fondation de droit privé à but non lucratif dont le but est de :

- créer des logements pour des étudiants immatriculés à l'Université de Genève, ou inscrits dans des institutions liées par un accord à l'Université de Genève ;
- rechercher des fonds pour la réalisation des buts ;
- assurer l'exploitation de ces logements.

La FULE compte deux collaborateurs pour un peu moins d'un équivalent temps plein.

Les 600 objets sont loués entre 335 F et 750 F par mois (loyer moyen d'environ 470 F). Ce prix inclut le mobilier, la literie, le chauffage, l'eau chaude, l'électricité et dans la plupart des résidences une connexion internet.

En cas d'augmentation de loyer ou des charges des propriétaires, ou lorsque de nouvelles prestations sont offertes aux étudiants (par exemple la mise à disposition du WIFI⁸ dans les résidences), il peut arriver que la hausse soit répercutée pour partie sur les loyers demandés aux étudiants ; cette disposition est prévue par le contrat de sous-location à son article 2 lettre c).

Éléments financiers

L'activité de gestion locative du BLRU a dégagé un déficit annuel d'environ 136'000 F en 2014. Des éléments détaillés concernant les revenus et charges de l'activité du BLRU sont disponibles au chapitre 4.4.

Nombre de demandes et d'attributions de logements

Pour la rentrée de septembre 2015, le BLRU a reçu environ 930 demandes de logements (demandes reçues entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2015) et attribué environ 160 logements. Les données relatives aux attributions hors rentrée de septembre ne sont pas disponibles, mais le rectorat les estime à environ une centaine par année.

3.2.3. Documentation encadrant les attributions de logements

Les conditions d'attribution des logements aux étudiants par le BLRU ont été déterminées dans un document « *Directives concernant l'attribution des logements aux étudiants par le BLRU* » établi en août 2015 par la division bâtiments, logistique et sécurité de l'Université. Ce dernier, librement accessible via le site internet de l'Université, précise notamment les conditions d'obtention d'un logement et les modalités relatives à la durée du séjour.

Les conditions de location des chambres du BLRU durant la saison d'été sont quant à elles décrites dans un règlement entré en vigueur le 22 avril 2015.

3.2.4. Le cas particulier des étudiants d'échange

Les programmes d'échanges d'étudiants (Swiss-European Mobility (ex-Erasmus), Monde, etc.) permettent à des étudiants étrangers de séjourner un à deux semestres à l'Université de Genève dans le cadre d'accords bilatéraux. Les étudiants candidats à un programme d'échange doivent s'inscrire auprès du Service des relations internationales (SRI) qui est rattaché au rectorat. La mission principale du SRI est d'appliquer et de développer la politique internationale et l'internationalisation de l'UNIGE. Le SRI assiste ainsi la communauté universitaire dans les domaines suivants :

- Mobilité (« in » et « out ») ;
- Soutien des dynamiques internationales de collaboration : négociation, élaboration et suivi des accords internationaux ;
- Accueil de délégations et collaborations avec les organisations internationales / organisations non gouvernementales ;
- Promotion et recrutement à l'international ;

⁸ WIFI : Wireless Fidelity ou Ethernet sans fil ; réseau local de type Ethernet à accès sans fil.

- Gestion de programme (SummerSchool, Euroscholars, GenevaScholars, etc.)

Les accords d'échange mentionnent la notion de logement sans la rendre « obligatoire ». Formellement, il n'y a donc pas d'obligation pour l'Université de loger les étudiants qui sont accueillis à Genève via ces programmes. Toutefois, un logement à Genève est non seulement nécessaire pour l'obtention d'un visa d'entrée en Suisse, mais également pour le maintien de l'accord. En effet, les bonnes pratiques de réciprocité obligent l'Université à rechercher des solutions en matière de logements pour les étudiants d'échange, en particulier si les étudiants de Genève sont logés par leur Université de destination.

Dans ce cadre, selon la pratique en vigueur au sein du BLRU, 30 % des logements vacants du BLRU sont réservés aux étudiants d'échange. Selon le SRI, l'expérience montre que ce seuil de 30 % est à peine suffisant, et ne permet d'absorber que partiellement les besoins de la mobilité.

Dans les faits, lorsque l'étudiant obtient une lettre d'acceptation du SRI pour son programme d'échange, ce dernier lui envoie les liens nécessaires pour faire une demande de logement. Le SRI oriente alors les étudiants exclusivement vers la Cité Universitaire et le BLRU. Les attributions de logement sont réalisées par le BLRU sur la base d'un fichier tenu sur Excel envoyé par le SRI. Ce fichier, établi à partir des données récoltées par le SRI lors de l'inscription de l'étudiant au programme d'échange, détaille le nom, le prénom, le sexe, le pays, l'adresse e-mail, l'université d'origine, le numéro et le statut (bourse d'excellence de la confédération, accords monde, etc.) des étudiants.

Le fichier est trié selon 3 niveaux de priorité et par ordre alphabétique :

- Bourse de la confédération⁹ ;
- Accords Monde ;
- Swiss-European Mobiliy Programme.

3.2.5. Les projets de construction de logements

Actuellement, le service des bâtiments de l'Université de Genève suit plusieurs projets de construction de logements étudiants :

23, chemin des Corbillettes (Grand-Saconnex)

Il s'agit d'un projet de logements modulaires réalisé par la FPLC¹⁰. L'Université en aura la jouissance via un contrat de bail portant sur l'ensemble de la réalisation, soit 30 studios. Le chantier est en cours et les logements seront mis à disposition des étudiants pour la rentrée de septembre 2016.

Chemin de Pinchat (Carouge)

Il s'agit d'un projet réalisé en collaboration avec la Fondation immobilière de la ville de Carouge et l'Université qui est copropriétaire de la parcelle. La partie des logements étudiants porte sur environ 375 chambres. Le projet sera réalisé à travers la FULE, le terrain lui étant mis à disposition, selon des modalités restant à définir. La FULE sera propriétaire du bâtiment, qu'elle donnera en location au BLRU. Le service des bâtiments espère le démarrage du projet dans les deux ans avec une mise à disposition d'ici trois à quatre ans.

⁹ Les priorités 1 et 2 associées aux boursiers de la Confédération sont en réalité identiques.

¹⁰ Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif

Quartier de l'Étang (Vernier).

Il s'agit d'un grand projet d'aménagement en main privée qui offrira également quelque 200 chambres pour étudiants. Les logements étudiants sont situés dans la zone qui devrait démarrer en premier et seront probablement mis à disposition de l'Université au travers d'un bail à loyer par les propriétaires. La planification présentée début avril, par les promoteurs, annonce une mise à disposition des logements en 2022.

Rue Lombard (Genève)

Il s'agit d'un projet pour la réalisation d'un bâtiment comprenant 30 chambres pour étudiants dont l'autorisation de construire déposée en 2012 est toujours en attente. Si le projet se réalise, le propriétaire sera la FULE qui mettra le bâtiment à disposition de l'Université via un bail à loyer. Suivant l'évolution du dossier, la mise à disposition des logements peut être estimée entre deux et cinq ans.

Avenue de Champel (Genève)

Il s'agit d'un projet situé sur une parcelle en mains de l'État, visant à construire un bâtiment comprenant environ une centaine de chambres. Des discussions sont en cours avec la FULE afin qu'elle prenne en main le pilotage de cette opération en vue de le mettre ensuite à disposition de l'Université par un bail à loyer. Le service des bâtiments considère que cette opération pourrait démarrer rapidement et aboutir à une mise à disposition des logements d'ici à 36 mois.

Si ces projets aboutissent dans les délais prévus, le parc immobilier à gérer par le BLRU augmentera d'environ 735 lits d'ici à 2022.

3.2.6. Autres structures en charge du logement pour étudiant

La Cour présente succinctement les caractéristiques d'entités en charge du logement pour étudiant qu'elle a rencontrées.

Fondation Apartis (Fribourg)

La fondation Apartis, dont l'objectif principal est de mettre à la disposition des étudiants des logements à loyer modéré dans la ville de Fribourg et dans les environs, gère environ 900 lits et en attribue chaque année environ 450 avec un effectif de 8.7 équivalents temps plein (ETP).

Fondation Maisons pour étudiants Lausanne (FMEL)

La FMEL, dont l'unique activité est de mettre à la disposition des étudiants des logements à loyer modéré dans la ville de Lausanne et environs, gère environ 2'550 lits et en attribue chaque année environ 1'500 avec un effectif de 32 équivalents temps plein (ETP).

Cité Universitaire (Genève)

La Cité Universitaire, fondation de droit privé, accueille 850 étudiants à l'année dans 4 bâtiments (dont la fondation de la Cité Universitaire est propriétaire). Les deux principales missions de la fondation sont l'hébergement étudiant et la résidence du type hôtelière (hôtes de passage).

Concernant l'hébergement des étudiants, la fondation reçoit approximativement 1'200 demandes de logement par année. Elle a attribué 481 logements pour la rentrée de septembre 2015 et approximativement 130 pour la rentrée de février

2016. Le taux de rotation est d'approximativement 70% sur une année et le taux d'occupation à fin septembre 2015 était de 99 %.

En comparaison, le BLRU gère environ 630 lits et en attribue selon les années environ 300 par année avec un effectif à peine moins élevé de 7 ETP (5 ETP administratifs et 2 ETP employées de maison) (hors certaines prestations réalisées directement par l'Université, telles que l'encaissement des loyers).

3.3. Les restaurants et cafétérias universitaires

Outre son activité de gestion locative auprès des étudiants, le BLRU a également pour tâche de contrôler un certain nombre de restaurants et cafétérias universitaires. Il s'agit des sept entités suivantes :

- restaurant universitaire « la Marmitière » (centre médical universitaire CMU) ;
- restaurant universitaire « le Rest'o » (Sciences II) ;
- restaurants universitaires « Marx café » et le « Petit Œdipe » (Uni Mail) ;
- restaurant universitaire du site de Battelle ;
- cafétéria Uni Bastions ;
- restaurant universitaire Uni Dufour.

La gestion des restaurants et cafétérias fait intervenir les acteurs suivants :

- l'État de Genève (soit l'office des bâtiments), en tant que propriétaire des locaux occupés par les restaurants et cafétérias ;
- les exploitants, désignés par le propriétaire à l'issue d'une procédure d'appels d'offres ;
- l'Université (soit le BLRU), en sa qualité d'utilisatrice des locaux.

Pour chacun de ces restaurants et cafétérias, une convention tripartite est signée entre les trois acteurs qui précise notamment les droits et devoirs du propriétaire, du gérant et de l'Université et détermine la redevance que le gérant s'engage à verser au propriétaire (pourcentage sur le chiffre d'affaires et/ou sur le bénéfice net). Dans les faits, le paiement de la redevance est adressé à l'Université qui en vérifie la conformité et qui adresse un décompte à l'État et lui transfère le montant dû, déduction faite d'une retenue de 10 % pour frais administratifs incombant à son responsable. Cette activité de gestion des cafétérias confiée au BLRU n'a pas d'incidence sur le budget de l'Université, dans la mesure où 10% des redevances perçues est conservée par l'Université pour couvrir ses frais de gestion.

Dans ce cadre, les activités principales du BLRU en lien avec les restaurants et cafétérias universitaires sont les suivantes :

- « *obtention et analyse des budgets et comptes d'exploitation des restaurants et cafétérias ;*
- *contrôles concernant la nourriture et les tarifs ;*
- *contrôles concernant le matériel, les locaux et l'entretien ;*
- *calcul des redevances à reverser à l'État et perception de la couverture des frais de gestion du BLRU (10 %).* »

Trois tarifs sont applicables dans les restaurants et cafétérias sis au sein des bâtiments universitaires selon la décision du Conseil d'État du 13 septembre 1989 dont les modalités de fixation sont définies dans les conventions tripartites :

- « *tarif « étudiant » : ce tarif est appliqué de l'ouverture à la fermeture des cafétérias à toute personne qui détient une carte d'étudiant. Le tarif « étudiant » est conforme aux tarifs conventionnés pratiqués dans tous les restaurants universitaires ; il est fixé au début de chaque année académique ;*
- *tarif « entreprise » : ce tarif est appliqué exclusivement au personnel de l'Unige, sur présentation de sa carte, de l'ouverture à la fermeture des cafétérias. Le tarif « entreprise » est en principe supérieur de 30 % au tarif « étudiant » ;*
- *tarif « public » : ces tarifs sont appliqués à toute personne ne pouvant pas prouver son appartenance à l'Unige, de l'ouverture à la fermeture des cafétérias. Toutefois, les cafétérias sont fermées au public de 11h30 à*



14h00, sauf contrordre de l'Unige, notamment pendant la période des vacances universitaires. La fixation du tarif « public » est laissée à l'appréciation du gérant, mais devra en tous cas être supérieur de 40 % au tarif « étudiant ».

À noter qu'outre les sept entités citées précédemment, il existe également d'autres restaurants et cafétérias au sein de l'Université qui ne sont pas sous la responsabilité du BLRU. Il s'agit des établissements suivants :

- cafétéria de l'école de physique : convention établie directement entre la faculté des sciences et l'exploitant ;
- restaurant de la cité jardin et cafétéria de la résidence universitaire de Genève : ces dernières ne sont pas gérées par le BLRU.

Quant à la cafétéria de l'observatoire, elle n'a actuellement pas d'exploitant.

Enfin, il convient de préciser qu'en vertu de l'autonomie conférée à l'Université, la gestion des cafétérias est revenue intégralement à l'Université avec effet au 1^{er} janvier 2015. Il appartient ainsi à l'Université de choisir les futurs exploitants au terme des contrats en cours et non plus au propriétaire du bâtiment.

4. ANALYSE

Dans ce chapitre, la Cour a analysé l'organisation du BLRU en passant en revue les processus-clés suivants :

- demandes de logements (chapitre 4.1) ;
- attributions des logements (chapitre 4.2) ;
- gestion de la facturation et du contentieux (chapitre 4.3) ;
- élaboration et suivi budgétaires (chapitre 4.4) ;
- gestion du temps de travail et évaluation des collaborateurs (chapitre 4.5) ;
- gestion des restaurants et cafétérias universitaires (chapitre 4.6)
- système de contrôle interne (chapitre 4.7)

Pour établir ses constats, la Cour a procédé à des tests de procédures, analytiques et de détail au travers d'échantillons représentatifs. Un échantillon de 20 demandes et de 20 attributions de logements a été analysé.

4.1. Demandes de logements

4.1.1. Contexte

Diffusion et accès aux formulaires de demandes

Les logements du BLRU sont accessibles uniquement aux étudiants régulièrement immatriculés à l'Université de Genève ainsi qu'à ceux dont la demande d'immatriculation est en cours.

Depuis novembre 2014, seules les demandes formulées sur le site web de l'Université¹¹ sur formulaires en ligne ad hoc du BLRU sont prises en considération par ce dernier et les demandes incomplètes sont écartées.

Pour la rentrée de septembre, les demandes doivent parvenir au BLRU entre le 1^{er} janvier et le 31 mai. Toute demande au-delà de cette date sera automatiquement mise sur une liste d'attente (art. 4 des directives concernant l'attribution des logements aux étudiants). Pour un logement en cours de semestre, les étudiants peuvent s'inscrire à tout moment.

Les principales informations demandées aux étudiants dans le formulaire en ligne sont les suivantes :

- nom, prénom ;
- date de naissance ;
- nationalité ;
- adresse ;
- semestre de première immatriculation à l'Université ;
- faculté ou institut ;
- l'étudiant est-il un étudiant d'échange ? ;
- budget mensuel ;
- informations quant au logement désiré.

Aucun document annexe n'est demandé aux étudiants lors de la saisie de leur demande (pièces d'identité, justificatif de ressources, etc.). Certains de ces documents seront demandés par le BLRU lors de l'attribution des logements (voir le chapitre 4.2).

¹¹ <http://www.unige.ch/batiment/division/service-batiments/prestations/loger/>

Enregistrement des demandes

À chaque demande de logement est associé un numéro incrémenté de manière chronologique et les données renseignées dans le formulaire de demande en ligne sont enregistrées de manière automatique dans la base de données de gestion locative du BLRU. Au préalable, ces données font l'objet de contrôles centralisés auprès d'une des commises administratives du BLRU. Les contrôles portent notamment sur l'immatriculation et l'adresse de l'étudiant. Ces informations sont vérifiées individuellement via la consultation de la base de données des admissions de l'Université. Lorsque la demande de logement est réceptionnée par le BLRU, un mail est systématiquement adressé à l'étudiant, l'informant de la situation de sa demande.

À ce stade, les commises administratives ont la possibilité d'indiquer une priorité pour chaque demande dans la base de données de gestion locative : « oui », « non », « normale ». Le statut « oui » est notamment réservé aux étudiants en situation de handicap ou aux étudiants d'échange. Le statut « non » est quant à lui notamment indiqué pour les étudiants ayant une adresse à Genève ou en région limitrophe, ceux ayant déjà résidé en foyers d'étudiants ou pour les étudiants de l'institut des hautes études internationales et du développement (IHEID), cet institut possédant en effet ses propres logements.

Les demandes de logement sont valables six mois à compter de leur réception. Elles peuvent néanmoins être renouvelées en tout temps (article 4 des directives d'attribution). Le renouvellement peut s'effectuer par mail, téléphone ou au guichet du BLRU et est ensuite saisi par les commises administratives dans la base de gestion locative du BLRU.

4.1.2. Constats

- 1 Aucune question posée dans le formulaire de demande de logement en ligne ne permet de savoir si l'étudiant a déjà résidé dans un foyer d'étudiants. Cette information n'est dès lors pas disponible lors de l'attribution alors qu'elle constitue un des critères de priorité qui doit être considéré lors de l'attribution des logements aux étudiants selon les directives du BLRU. Cela ne permet pas une attribution de logement en cohérence voire en conformité avec les directives (voir le chapitre 4.2).
- 2 Le BLRU s'informe de l'adresse de l'étudiant en consultant la base des admissions de l'Université. En fonction de l'adresse de l'étudiant, une priorité peut être accordée. La Cour relève néanmoins que l'adresse consultée dans la base des admissions ne présente pas toutes les garanties de fiabilité puisqu'elle n'est pas corroborée par un document probant. Cette information provient en effet uniquement des déclarations faites par l'étudiant¹².

Un constat similaire peut être fait concernant les revenus mensuels déclarés par l'étudiant lorsqu'il effectue sa demande de logement. Ces revenus ne sont en effet pas contrôlés par le BRLU (y compris lors de l'attribution) alors que sauf exceptions, les étudiants dépassant un certain niveau de revenus ne peuvent obtenir de logement (voir également le chapitre 4.2).

¹² Dans le formulaire d'inscription à l'Université puis lors de la séance relative à son immatriculation effective au cours de laquelle il lui est demandé de confirmer son adresse.

- 3 Selon les informations fournies par le BLRU, la consultation de l'adresse de l'étudiant dans la base des admissions de l'Université est effectuée deux fois : une première fois lors de l'enregistrement des demandes de logement dans la base de données du BLRU et une deuxième fois lors du processus d'attribution (voir le chapitre 4.2). La Cour relève que ce double contrôle n'est pas efficient dans la mesure où il n'apporte aucune garantie supplémentaire concernant la véracité de l'adresse de l'étudiant, compte tenu également du constat fait au point 2.
- 4 Chaque commise administrative a la possibilité de modifier ou supprimer une demande de logement dans la base de données du BLRU sans que ces modifications / annulations ne soient identifiées ou « tracées » d'un point de vue informatique. Par ailleurs, aucune surveillance n'est exercée par la hiérarchie sur ce point. Ces faiblesses ne permettent pas de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude de la base de données des demandes et, in fine, du respect du processus d'attribution.
- 5 S'agissant des priorités qui peuvent être accordées par les commises administratives pour certaines demandes, la Cour relève les faiblesses suivantes :
 - la détermination du statut de « priorité » se fonde sur des interprétations de règles qui peuvent être différentes selon les commises administratives. C'est le cas notamment pour les étudiants qui sont domiciliés en région limitrophe (priorité : non), celle-ci n'étant pas définie précisément (voir également le chapitre 4.2 pour plus de détails). Ceci engendre le risque de ne pas traiter de manière identique une même situation ;
 - aucune surveillance n'est exercée par la hiérarchie sur les priorités indiquées, ce qui ne permet pas au BLRU d'identifier d'éventuelles erreurs. La Cour a d'ailleurs relevé lors de ses tests des erreurs dans les priorités accordées¹³.
- 6 La Cour a constaté qu'il n'existe aucun contrôle des quatre yeux sur les données enregistrées dans la base de données des demandes de logement et a relevé plusieurs anomalies dans cette dernière. À titre d'exemple :
 - des informations personnelles relatives à l'étudiant (date de naissance, e-mail) sont erronées ou manquantes ;
 - le statut (en cours ou échu) de plusieurs demandes n'a pas été mis à jour ;
 - le semestre de première immatriculation de plusieurs étudiants n'est pas cohérent (par exemple année 2105) ;
 - les loyers souhaités et/ou les revenus des étudiants sont absents de la base de données et/ou incohérents ;
 - les statuts de plusieurs étudiants (étudiant d'échange ou non) ne sont pas mentionnés ;

Cette fiabilité insuffisante de la base de données des demandes peut conduire dans certains cas à attribuer des logements à des candidats qui ne répondent pas à tous les critères (revenus et région) parce qu'ils ne peuvent pas être évalués ou le sont sur la base d'informations erronées. Elle a également comme potentielle conséquence que des candidats ne voient jamais proposer un logement parce qu'ils n'apparaissent pas dans les listes (année de première immatriculation pas cohérente).

¹³ Deux priorités « oui » accordées à tort et une priorité « non » accordée à tort.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré, compte tenu notamment des faiblesses suivantes :

- adresse de l'étudiant non corroborée par une pièce justificative ;
- revenus des étudiants non contrôlés ;
- absence de surveillance concernant les demandes de logement modifiées / annulées et les priorités accordées par les commises ;
- absence de contrôles adéquats concernant les informations présentes dans la base de données des demandes.

Le **risque de conformité** est avéré, car le critère de priorité relatif au fait que l'étudiant ait déjà résidé ou non en foyer d'étudiants n'est pas évalué. Par ailleurs, dans les faits, les revenus de l'étudiant ne font pas partie des conditions d'obtention d'un logement.

4.1.4. Observations de l'UNIGE

1. *Il y a une imprécision quant aux critères apparaissant sur le site internet du BLRU. La priorité est donnée aux nouveaux immatriculés, dont les parents ne sont pas domiciliés à Genève ou en région limitrophe. En tant que nouveaux étudiants, ces personnes n'ont donc pas déjà résidé en foyer (lors de leur cursus universitaire). Les directives indiquées sur le site seront clarifiées.*
2. *L'adresse des étudiants déposant une demande de logement est actuellement vérifiée dans la base de données des admissions de l'UNIGE. Un justificatif de domicile sera dorénavant demandé afin de garantir la fiabilité du dossier.*

D'une manière générale, les critères feront l'objet d'une réflexion globale, qui s'inscrit dans les missions de la « Task Force » que l'Université va créer pour analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la Cour des comptes. Il est toutefois à noter que la vocation sociale du BLRU est assurée par la collaboration avec le BUIS (Bureau universitaire d'information sociale) qui remonte les situations difficiles au BLRU.

3. *Lorsqu'un étudiant remplit le formulaire de demande de logement, il indique son adresse postale. Selon les informations fournies, le BLRU procède alors à une première sélection des candidats qui répondent aux critères d'éligibilité pour l'attribution d'un logement. Ceux qui ne sont pas éligibles sont ainsi écartés. Ce n'est que lorsque l'étudiant reçoit son attestation d'immatriculation à l'Université que le BLRU vérifie son adresse dans la base de données des admissions, avant de statuer sur les candidats qui se verront attribuer un logement.*
4. *Conscient des lacunes de son système informatique, le BLRU a adressé une demande à la Division du système et des technologies de l'information et de la communication (DiSTIC), en novembre 2015, pour le développement d'un nouveau système qui répond à ses besoins. Le projet est actuellement en cours d'évaluation.*

Pour pallier le problème informatique, les demandes de logement sont également répertoriées sur des listes papiers.



5. *Le nouveau responsable du BLRU a clarifié les critères et a notamment proposé une définition précise de la région dite limitrophe. Elle se situe dans un rayon de 55km autour de la gare Cornavin. Des exceptions sont envisageables pour des cas particuliers mais elles doivent être documentées et validées par le responsable du BLRU et son supérieur.*

Chaque semaine, le responsable du BLRU et les commises administratives passent en revue les attributions de logement lors de la séance hebdomadaire du service. Les cas particuliers ou ambigus sont discutés à cette occasion. La liste est ensuite validée en bloc.

6. *Le nouveau responsable du BLRU a mis en place une procédure. Si un formulaire est incomplet ou imprécis, les commises administratives contactent directement les étudiants afin d'obtenir des réponses.*

4.2. Attributions des logements

4.2.1. Contexte

Conditions et priorités pour l'attribution d'un logement

Selon les « *Directives concernant l'attribution des logements aux étudiants par le BLRU* », les conditions pour obtenir un logement du BLRU sont les suivantes (art. 1, 7, 8, 9, 10 et 13) :

- être majeur ;
- être régulièrement immatriculé à l'Université de Genève (ou en cours d'immatriculation), à l'exception des étudiants inscrits dans des programmes de Master of advanced studies (MAS) de formation continue.

Selon les directives précitées, certains « cas particuliers » peuvent être tranchés par le BLRU après accord du chef du service des bâtiments ou du directeur de la DIVBAT (art. 1).

- disposer d'un revenu brut mensuel inférieur aux seuils suivants :
 - o 2'770 F pour les moins de 25 ans (+ 640 F par enfant à charge) ;
 - o 3'280 F pour les plus de 25 ans (+ 640 F par enfant à charge) ;
 - o 4'760 F pour un couple (+ 640 F par enfant à charge)

Le BLRU peut admettre des assouplissements à ces conditions de revenus après accord du chef du service des bâtiments et dans la mesure où la saine gestion du BLRU l'exige (art. 13 des directives précitées).

Par ailleurs, des priorités au logement sont données aux candidats suivants (art. 9 et 10 des directives précitées) :

- nouvellement immatriculés et dont les parents ne sont pas domiciliés à Genève ou en région limitrophe ;
- candidats n'ayant jamais résidé en foyer d'étudiants ;
- candidats en formation de base : bachelor ou master qui ne disposent pas encore d'un titre universitaire.

Étant donné la priorité donnée aux étudiants non domiciliés à Genève ou en région limitrophe et le peu de logements disponibles (offre ne couvrant pas la demande), les chances pour un étudiant habitant à Genève d'être logé par le BLRU sont quasiment nulles.

Critères d'attribution

Selon les « *Directives concernant l'attribution des logements aux étudiants par le BLRU* », les critères considérés pour l'attribution des logements sont les suivants (art. 3) :

- date de réception de la demande ;
- statistiques des demandeurs et des résidents en termes de nationalité et de sexe.

L'article 2 des directives mentionne que « *le BLRU est seul compétent pour accepter ou rejeter des candidatures. Cependant, en cas de problème particulier, le ou la responsable du BLRU peut demander l'avis du chef du service des bâtiments ou du directeur de la DIVBAT et du ou de la responsable du bureau universitaire d'information sociale (BUIS)* ».

Dans les faits, les attributions sont « calquées » sur le nombre de demandeurs par région (Suisse, Afrique centrale, Asie, etc.). Par exemple, si 10 % des demandes proviennent de la région Asie, alors 10 % des logements vacants seront attribués à des étudiants de cette région. Le classement de chaque étudiant au sein d'une région est effectué par date d'inscription (proposition du

logement au candidat inscrit le plus tôt). La répartition des demandeurs par région est disponible directement dans la base de données de gestion locative du BLRU via un état ad hoc (à titre d'information, 933 demandes ont été reçues entre le 1^{er} janvier 2015 au 31 mai 2015 réparties en 13 régions). La provenance des demandeurs est définie de manière automatique d'après le domicile actuel mentionné par l'étudiant dans le formulaire de demande en ligne (voir le chapitre 4.1). Les cantons peuvent être saisis en tant que « nationalité ».

Processus d'attribution pour la rentrée de septembre

Un mois et demi avant l'échéance du bail, les commises administratives fixent la date de l'état des lieux de sortie avec l'étudiant et identifient ainsi les logements qui seront vacants. L'estimation consolidée du nombre de lits disponibles est connue dès la mi-juin. Ces logements vacants sont suivis par les commises (via papier ou fichier Excel) parmi le parc de logements qui leur a été attribué.

Les attributions sont effectuées par les commises dès le début du mois de juillet sur la base d'une liste informatique éditée depuis la base de données de gestion locative. Cette liste classe de manière automatique les étudiants par date d'inscription, par région et par priorité et contient les informations suivantes :

- nom et prénom ;
- n° unique de demande ;
- sexe ;
- région / pays (définis selon les principes mentionnés au point précédent) ;
- début souhaité de la location ;
- semestre d'immatriculation ;
- date d'inscription ;
- date de renouvellement (le cas échéant) ;
- priorité (« oui », « non », « normal ») ;
- étudiant d'échange ou non.

Les attributions sont effectuées conformément aux principes décrits précédemment : attributions en fonction de la date d'inscription au sein d'une région dans la limite des disponibilités ressortant des « taux » par région définis par rapport aux statistiques des demandeurs. Avant d'effectuer les attributions, les commises administratives consultent les informations disponibles dans la base des admissions de l'Université afin notamment d'identifier les étudiants non immatriculés, le cursus académique des étudiants et ceux qui résident à Genève ou en « région limitrophe ».

La liste informatique précitée est annotée et barrée manuellement par les commises au fur et à mesure des attributions. Un mail est adressé aux étudiants n'ayant pas obtenu de logement. Ces derniers doivent alors indiquer auprès du BLRU s'ils souhaitent rester ou non sur la liste d'attente.

Attributions en cours d'année

Si une résiliation de bail est annoncée en cours d'année, un processus d'attribution sera de nouveau réalisé d'après les demandeurs figurant sur la liste d'attente. Le critère utilisé sera celui de la date d'inscription.

Communication au candidat retenu et signature du bail

Dès qu'un logement est attribué, la commise prépare une « proposition de logement » à partir de la base de gestion locative et mentionne également cette

information dans la fiche de l'étudiant¹⁴. Cette proposition est envoyée par mail à l'étudiant qui a entre trois et dix jours pour l'accepter. Si c'est le cas, l'étudiant a alors entre trois et dix jours pour payer le 1^{er} mois de loyer. Un rendez-vous est ensuite fixé avec l'étudiant afin de signer le bail. Les pièces demandées et contrôlées par les commises avant la signature du bail sont les suivantes :

- confirmation de l'immatriculation ;
- obtention d'une photocopie d'une pièce d'identité ;
- preuve de paiement du premier loyer ;
- existence d'un dépôt de garantie qui représente un mois de loyer.

En cas de refus ou non-réponse à une proposition de logement après 10 jours, le logement sera attribué à un autre étudiant. Un logement dans une autre résidence peut lui être proposé si le logement qui a été refusé est excentré, par exemple la résidence à la route de Peney à Vernier.

Suivi des durées de séjour

Selon l'article 11 des directives d'attribution, les « *sous-locataires du BLRU signent un bail à loyer pour une durée minimale de trois mois et doivent quitter leur logement après un séjour maximal de trois ans* ». Par ailleurs, l'article 12 mentionne que « *tout locataire ex matriculé pour diverses raisons en cours d'année académique, a l'obligation de l'annoncer immédiatement au BLRU et doit quitter son logement dans un délai d'un mois* ».

Afin de contrôler le respect de ces articles, les commises du BLRU éditent tous les mois une liste informatique permettant d'identifier les baux qui seront échus dans les six mois. Un courrier est envoyé aux étudiants afin de les informer de cette échéance. Un nouveau courrier leur sera également envoyé un mois et demi avant l'échéance du bail afin de fixer la date de l'état des lieux de sortie. Des demandes de prolongation de bail d'un à six mois sont possibles si le départ coïncide avec une période d'examens.

Par ailleurs, deux fois par an (en novembre puis en mars/avril), les commises du BLRU consultent la base de données des admissions de l'Université afin de s'assurer que les étudiants ayant obtenu un logement sont toujours valablement immatriculés.

Cas particulier des étudiants d'échange

Comme indiqué au chapitre 3, des étudiants étrangers peuvent séjourner un à deux semestres à l'Université de Genève dans le cadre d'accords bilatéraux : il s'agit d'étudiants « d'échange ». Selon la pratique en vigueur au sein du BLRU, 30 % des logements vacants du BLRU sont réservés à ces étudiants.

Dans les faits, ces derniers s'inscrivent sur le site du BLRU afin d'effectuer une demande de logement en ligne sur la base des instructions qui leur ont été communiquées par le SRI (voir également le chapitre 3). Les attributions de logements sont ensuite réalisées par le BLRU sur la base d'un fichier Excel envoyé par le SRI. Ce fichier est établi sur la base des données récoltées par le SRI lors de l'inscription de l'étudiant au programme d'échange.

Le fichier Excel détaille le nom, le prénom, le sexe, le pays, le mail, l'université d'origine, le numéro et le statut (bourse d'excellence de la Confédération, accords monde, etc.) des étudiants. Le fichier est trié selon trois niveaux de priorité en fonction du programme d'échanges de l'étudiant :

¹⁴ Cette fiche synthétise l'ensemble des informations relatives à un étudiant et au logement qui lui a été proposé.

- Bourse de la Confédération¹⁵ ;
- Accords Monde ;
- Swiss-European Mobility Programme.

4.2.2. Constats

- 7 La base de données utilisée par le BLRU pour gérer ses logements présente de nombreuses faiblesses rendant notamment le processus d'attribution peu fiable et peu efficient. En particulier, la Cour relève les points suivants :
- il n'est pas possible d'obtenir une liste des logements vacants à une date donnée sans procéder à des opérations manuelles, ce qui augmente le risque d'erreurs ;
 - aucune fonctionnalité n'est prévue pour traiter les attributions, ce qui oblige les commises administratives du BLRU à gérer ce processus de manière « manuelle » (voir le constat n° 10 ci-après) ;
 - certaines informations doivent être saisies plusieurs fois dans l'outil, ce qui n'est pas efficient. C'est le cas notamment des propositions de logements qui doivent être saisies dans l'onglet « proposition de logement », mais également dans la « fiche de l'étudiant », les données n'étant pas reprises de manière automatique ;
 - il n'existe pas d'états automatiques permettant d'obtenir des statistiques exhaustives quant aux logements attribués et ainsi de les comparer avec les statistiques des demandeurs, ceci afin de contrôler a posteriori le processus d'attribution. Les statistiques relatives aux logements attribués sont suivies via des fichiers Excel, ce qui est peu efficient et engendre des risques d'erreurs.
- 8 Les décisions d'attribution de logement sont prises individuellement par les commises administratives du BLRU sans que des contrôles de la hiérarchie ne soient effectués lors des attributions, ni après sur la base d'échantillons par exemple. Cette lacune de contrôle ne garantit pas un traitement objectif de tous les dossiers des candidats sélectionnés.
- 9 L'article 9 des directives d'attribution précise notamment que la priorité est donnée « *aux nouveaux ou aux nouvelles immatriculés-e-s dont les parents ne sont pas domiciliés à Genève ou en régions limitrophes* » [..]. La Cour relève que le terme de « limitrophe » n'est pas défini par le BLRU, ce qui induit un risque d'inégalité de traitement dans les priorités données en raison d'interprétations différentes possibles de ce critère par les commises administratives (nombre de kilomètres par rapport au centre de Genève, régions exclues, etc.).
- 10 Compte tenu notamment des problématiques relevées avec l'outil de gestion locative du BLRU (voir le constat n°7), le processus d'attribution s'effectue de manière « manuelle » via une liste informatique commune qui est annotée et barrée au fur et à mesure des attributions par l'ensemble des commises et le responsable du BLRU. La Cour constate que cette manière de procéder est peu efficiente et engendre des risques d'erreurs/oublis importants. Elle a d'ailleurs relevé que les demandes présentes dans la liste informatique des attributions ne sont pas systématiquement annotées et/ou barrées, ce qui ne permet pas d'assurer une traçabilité satisfaisante du processus d'attribution. De même, les attributions réalisées en dehors de la rentrée universitaire

¹⁵ Les priorités 1 et 2 associées aux boursiers de la Confédération sont en réalité identiques.

(septembre) ne font l'objet d'aucune documentation (impossibilité de tracer le processus d'attribution).

- 11 En non-conformité avec les directives d'attribution, les statistiques par sexe des demandeurs et des résidents et les statistiques par nationalité des résidents prévues à l'article 3 ne sont pas considérées pour les attributions. Par ailleurs, la Cour a relevé que trente-six pays ne sont pas rattachés informatiquement à une région ce qui risque de générer des anomalies lors de l'attribution.
- 12 Les pratiques du BLRU exigent que les dossiers de demandes soient complets pour obtenir un logement. Or, la Cour a relevé lors de ses tests que certains étudiants, bien qu'ayant fourni des dossiers incomplets, avaient obtenu un logement. À titre d'illustration :
 - dans deux cas, une photocopie d'une pièce d'identité n'a pas pu être communiquée à la Cour ;
 - dans deux cas, une attestation d'immatriculation n'a pu être remise à la Cour ;
 - dans un cas, une garantie bancaire n'a pas pu être remise à la Cour ;
 - dans deux cas, une preuve de paiement du premier loyer n'a pu être communiquée à la Cour.
- 13 Les tests effectués par la Cour ont montré que certaines attributions ne respectent pas les directives d'attribution établies par le BLRU :
 - dans trois cas, des étudiants ont obtenu un logement alors qu'ils n'étaient pas prioritaires, leur adresse de résidence étant Genève. Pour un de ces cas, le BLRU a justifié « l'exception » par le fait que l'étudiant avait des difficultés personnelles attestées par un courrier du bureau universitaire et d'information sociale de l'Université (BUIS). La Cour relève néanmoins que ce « cas particulier » n'a pas été soumis par le BLRU au chef du service des bâtiments ou du directeur de la DIVBAT, comme le prévoit l'article 2 des directives d'attribution ;
 - dans un cas, un logement étudiant a été attribué à un assistant de l'Université et non à un étudiant. Cette dérogation n'a pas été validée par le chef du service des bâtiments ou le directeur de la division des bâtiments, ainsi que le prévoit l'article 1 des directives d'attribution. Le BLRU a justifié cette situation par le fait que cet assistant avait été initialement logé dans un appartement pour professeur invité¹⁶. C'est lorsque ce dernier a demandé à déménager pour un appartement moins cher que le BLRU s'est rendu compte qu'il n'était pas étudiant ;
 - dans trois cas, des étudiants ont obtenu un logement alors que les revenus qu'ils avaient déclarés dans leur formulaire de demande étaient supérieurs aux seuils fixés par les directives du BLRU. Ces cas n'ont pas été validés par le chef du service des bâtiments, ainsi que le prévoit l'article 13 des directives précitées.
- 14 Le processus mis en œuvre pour gérer les attributions réservées aux étudiants d'échange (30 % des attributions) n'est pas efficient ni conforme aux directives du BLRU. En effet :
 - le BLRU n'utilise pas les informations disponibles dans sa base de données pour attribuer les logements, mais un fichier Excel reçu du SRI qui comprend l'ensemble des étudiants d'échange (y compris ceux qui ne sollicitent pas de logements). Seul ce fichier mentionne en effet la

¹⁶ Le BLRU dispose de deux logements pour professeurs invités dont le loyer mensuel s'élève respectivement à 3'300 F (appartement de 4 pièces) et à 3'850 F (appartement de 5 pièces).

« priorité » des étudiants (bourse de la Confédération, accords monde, etc.). Afin que ce fichier comprenne uniquement les étudiants d'échange ayant effectué une demande de logement, des réconciliations manuelles doivent être effectuées par le BLRU et le SRI, ce qui n'est pas efficient. Selon les informations communiquées par le SRI, ces travaux de réconciliation sont estimés à environ 20 jours / an (pour le SRI uniquement) ;

- pour l'année 2015, les attributions ont été réalisées par le BLRU selon un ordre alphabétique pour chaque priorité définie par le SRI. Ceci n'est pas pertinent, ni conforme aux directives du BLRU puisque ce sont la date de réception de la demande et les statistiques des demandeurs et des résidents en termes de nationalité et de sexe qui doivent primer dans le choix des candidats.

15 Certaines pratiques du BLRU en matière d'attribution de logements ne sont pas standardisées ni formalisées dans les directives d'attribution. La Cour fait notamment référence aux éléments suivants :

- les pratiques relatives au nombre de propositions de logements qu'il peut être fait à un étudiant (suite à des refus) ainsi que le délai laissé pour payer le 1^{er} mois de loyer ne sont pas clairement définies ;
- la règle qui consiste à « réserver » 30 % des logements vacants aux étudiants d'échange n'est pas mentionnée dans les directives précitées.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré, car la base de données utilisée par le BLRU pour gérer ses logements présente de nombreuses faiblesses rendant notamment le processus d'attribution peu fiable et peu efficient. Par ailleurs, l'organisation « manuelle » du processus d'attribution illustre un risque opérationnel avéré. Enfin, le processus mis en œuvre pour gérer les attributions réservées aux étudiants d'échange n'est pas efficient.

Le **risque de contrôle** est avéré du fait de l'absence de contrôles de la hiérarchie lors des attributions. Par ailleurs, les « régions limitrophes » ne sont pas clairement définies par le BLRU. Enfin, certaines pratiques du BLRU ne sont pas standardisées ni formalisées dans les directives d'attribution.

L'absence de prise en compte des statistiques par sexe des demandeurs et des résidents et des statistiques par nationalité des résidents lors des attributions engendre un **risque avéré de conformité**. Par ailleurs, le processus mis en œuvre pour gérer les attributions réservées aux étudiants d'échange n'est pas conforme aux directives du BLRU.

Il existe un **risque de fraude**, car un logement pourrait être attribué par les commises sans que la hiérarchie n'ait eu connaissance de la vacance du logement en question.

Les **risques d'image et de conformité** tiennent au fait que des dossiers qui ne respectaient pas les directives d'attribution ont fait l'objet d'attribution.

4.2.4. Observations de l'UNIGE

7. *L'outil informatique actuel présente des lacunes. C'est la raison pour laquelle le BLRU a demandé, en novembre 2015, le développement d'un système*

informatique de gestion intégrée performant qui répond à ses besoins auprès de la DiSTIC. Le projet est actuellement en cours d'évaluation.

8. *Chaque commise administrative prépare une liste d'attributions pour les logements dont elle s'occupe, qui est passée en revue avec le responsable du BLRU lors des séances hebdomadaires du service. Les cas particuliers ou ambigus sont discutés à cette occasion. La liste est ensuite validée en bloc. Un tableau Excel commun rassemble l'ensemble des attributions de toutes les commises.*
9. *Le nouveau responsable du BLRU a clarifié les critères et a notamment proposé une définition précise de la région dite limitrophe. Elle se situe dans un rayon de 55km autour de la gare Cornavin. Des exceptions sont envisageables pour des cas particuliers mais elles doivent être documentées et validées par le responsable du BLRU et son supérieur.*
10. *Conscient des lacunes de son système informatique, le BLRU a adressé une demande à la DiSTIC, en novembre 2015, pour le développement d'un nouveau système qui répond aux besoins de ses activités. Le projet est actuellement en cours d'évaluation.*
11. *Les nationalités des candidats à un logement sont prises en compte lors de l'attribution. Les 36 pays n'apparaissant pas dans le système informatique ne figurent pas dans la liste des nationalités relevées parmi les demandeurs de logement. Concernant le ratio homme/femme, « l'équilibre » est déterminé pour chaque résidence.*
12. *Ces cas ne sont pas normaux. Des mesures seront prises pour qu'ils ne se reproduisent pas.*
13. *Ces cas ne sont pas normaux. Des mesures seront prises pour qu'ils ne se reproduisent pas.*

D'une manière générale, les critères d'attribution feront l'objet d'une réflexion globale, qui s'inscrit dans les missions de la « Task Force » que l'Université va créer pour analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la Cour des comptes.

14. *Seul le Service des relations internationales est habilité à sélectionner les étudiants en mobilité éligibles à l'attribution d'un logement, selon des critères qui dépendent des accords bilatéraux passés avec l'institution partenaire et du pays d'origine de l'étudiant. Le BLRU reçoit alors la liste du Service des relations internationales qui indique les étudiants en mobilité sélectionnés pour recevoir une place dans un logement. Une liste du Service des relations internationales classée par ordre alphabétique a été interprétée, à tort, comme une liste indiquant les étudiants prioritaires. Des mesures seront prises pour que cela ne se reproduise pas.*
15. *Il est nécessaire de conserver une certaine flexibilité pour traiter les cas particuliers, reflétant la diversité de la population concernée. La règle des 30% de logements vacants attribués aux étudiants en mobilité sera dorénavant indiquée dans les directives du BLRU.*

4.3. Gestion de la facturation et du contentieux

4.3.1. Contexte

Facturation

La facturation des loyers est effectuée de manière automatique une fois par mois par le responsable du BLRU dans la base de données de gestion locative. Cette facturation est établie d'après le montant de loyer qui est renseigné pour chaque logement dans la base de données, déduction faite d'un éventuel montant qui peut être saisi par les commises administratives pour chaque étudiant. Ce type de déduction est par exemple accordé pour les responsables d'étage d'une résidence qui bénéficient d'un « dédommagement » de 50 F par mois déductible du loyer, en compensation des tâches accomplies à ce titre. Il s'agit d'une pratique qui n'est pas répertoriée dans un document du BLRU.

En complément du loyer, des frais annexes peuvent être facturés aux étudiants, tels que des frais de perte de clés par exemple. La facturation de ces frais est établie et saisie directement par les commises dans la base de données de gestion locative.

Les facturations précitées (loyers et frais annexes) viennent alimenter les fiches locataires qui indiquent, pour chacune, l'ensemble des mouvements concernant le locataire (facturations de loyer, facturations diverses et encaissements).

Les facturations sont enregistrées dans la base de données de gestion locative du BLRU mais pas dans la comptabilité. Cette dernière est en effet tenue par une comptable de l'Université selon une comptabilité de caisse (enregistrement uniquement des encaissements, voir ci-après). Les collaborateurs du BLRU n'ont accès à la comptabilité du BLRU qu'en consultation.

Encaissement des loyers

Tous les quatre mois, les commises éditent les bulletins de versement (BVR) puis les envoient ou les distribuent dans les boîtes aux lettres des résidences.

Généralement, les loyers sont payés par BVR ou plus rarement par virement bancaire. C'est une comptable de l'Université qui va enregistrer les encaissements dans la comptabilité du BLRU (débit compte de chèque postal à crédit compte de produit sur le centre financier du BLRU et plus particulièrement sur l'immeuble concerné). L'ensemble des encaissements arrive en effet sur un compte de chèque postal dédié au BLRU, à l'exception des paiements relatifs au premier loyer (compte bancaire de l'Université).

Suite à leur saisie par la comptable de l'Université, les encaissements des étudiants par BVR sont automatiquement intégrés dans la base de gestion locative du BLRU (rapprochement automatique entre le paiement et la facturation réalisée dans la base). Par contre, les encaissements réalisés par virement bancaire doivent être ressaisis une fois par mois par les commises dans la base de données du BLRU (sur la base des informations présentes dans sa comptabilité). Cette ressaisie manuelle est nécessaire afin d'effectuer la gestion du contentieux.

Gestion du contentieux

La comptabilité du BLRU étant tenue selon une comptabilité de caisse, le suivi du contentieux doit être réalisé via les données présentes dans la base de données de gestion locative du BLRU.

Chaque mois, une commise administrative du BLRU est chargée d'éditer une liste récapitulant les loyers échus non payés. Les rappels et les procédures de recouvrement sont ensuite préparés par le responsable du BLRU de la manière suivante :

- loyer non payé depuis 30 à 60 jours : 1^{er} rappel ;
- loyer non payé depuis 60 à 90 jours : 2^e rappel (mise en demeure) ;
- loyer non payé de plus de 90 jours : résiliation du bail possible.

Le service comptable de l'Université n'a pas de vision sur la facturation réalisée par le BRLU dans la base de données de gestion locative et, par voie de conséquence, sur le contentieux.

Données chiffrées relatives au contentieux

Le responsable du BLRU ne dispose pas d'analyses quant au montant du contentieux existant au sein du bureau. Compte tenu du manque de fiabilité des documents (voir les constats ci-dessous), la Cour a renoncé à établir une estimation du contentieux.

4.3.2. Constats

16 Afin d'effectuer le suivi du contentieux, les commises administratives du BLRU sont obligées de ressaisir manuellement dans la base de données de gestion locative les encaissements hors BVR déjà saisis par une comptable de l'Université dans la comptabilité du BLRU. Il s'agit des paiements effectués sous forme de virement bancaire, notamment pour le premier loyer. Selon les estimations des commises administratives, ces encaissements représentent environ 10 % des encaissements totaux. Outre le fait que cette double saisie n'est pas efficiente, elle engendre également un risque d'erreur, que la Cour a constaté (voir le constat n° 18).

17 Dans la base de données de gestion locative, les commises administratives du BLRU ont la possibilité :

- d'effectuer des déductions sur le montant du loyer de chaque objet défini dans la base de données (par exemple, pour un loyer fixé à 575 F, déduction autre que par exemple les 50 F prévus pour les responsables d'étages) ;
- de modifier ou supprimer les facturations de loyer générées automatiquement ;
- de modifier ou d'annuler certains types d'encaissements¹⁷.

La Cour relève que ces modifications / annulations ne sont pas identifiées ou « tracées » d'un point de vue informatique. Par ailleurs, aucune surveillance n'est exercée par la hiérarchie sur ces modifications / annulations. Ces faiblesses ne permettent pas de s'assurer de l'exhaustivité et de l'exactitude de la facturation et des encaissements. Elles peuvent être source d'un risque de fraude important puisque la gestion des encaissements et, in fine, du contentieux s'effectuent via la base de données de gestion locative.

¹⁷ Encaissements hors BVR

- 18 Compte tenu des risques inhérents mentionnés au constat précédent, un des contrôles clés consiste à effectuer une réconciliation pour chaque immeuble entre l'état locatif théorique, les loyers facturés et les loyers effectivement encaissés (au sein de la base de données de gestion locative et au sein de la comptabilité) afin d'identifier d'éventuels écarts ou anomalies. Pour ce faire, il s'agit également d'analyser les fiches locataires dans lesquelles est répertorié l'ensemble des facturations et des encaissements pour un étudiant donné. La Cour relève que la réconciliation précédemment mentionnée n'est pas effectuée par le BLRU et que les fiches locataires ne sont pas analysées de manière exhaustive. Afin de couvrir le risque précédemment mentionné, la Cour a dès lors procédé à un rapprochement global entre le montant des encaissements issus de la base de données de gestion locative et ceux issus de la comptabilité du BLRU et effectué un certain nombre de contrôles complémentaires sur trois immeubles. Ces travaux ont mis en évidence les constats suivants :
- l'écart global entre les encaissements issus de la base de données de gestion locative et ceux issus de la comptabilité du BLRU représente environ 23'000 F (encaissements supérieurs dans la comptabilité). Des écarts sont constatés sur la quasi-totalité des immeubles (de quelques francs à plusieurs milliers de francs) ;
 - un encaissement de 400 F a été saisi à double dans la base de gestion locative du BLRU ;
 - un encaissement de 9'900 F n'a pas été saisi dans la base de gestion locative du BLRU et a été enregistré sur un mauvais immeuble dans la comptabilité du BLRU ;
 - le solde négatif (dû par le BLRU) de deux fiches locataires (respectivement -420 F et -1'925 F) n'a pu être justifié par le BLRU. Après recherches effectuées par le BLRU en cours d'audit, un remboursement de 1'925 F a finalement été effectué à un des locataires ;
 - les documents (états des lieux de sortie) justifiant la date de sortie de deux locataires n'ont pu être communiqués à la Cour ;
 - deux encaissements de 420 F ont été reçus à tort par le BLRU en janvier 2014. Ce dernier ne s'est aperçu de l'erreur qu'en octobre 2015.
- 19 Le responsable du BLRU n'a pas de vision exhaustive sur le contentieux existant au sein de son service en raison notamment des deux éléments suivants :
- certaines fiches locataires sont erronées (voir le constat ci-dessus) et/ou ne sont pas « soldées » à l'issue de la procédure de contentieux ;
 - l'état sur lequel il se base pour effectuer son suivi ne prend pas en compte les locataires ayant quitté leur logement. Afin de pallier ce problème, les commises administratives l'informent des dossiers dont le solde dû n'est pas nul. Néanmoins, dans les faits, ce fonctionnement n'est pas satisfaisant puisque selon le responsable du BLRU, l'ensemble des dossiers ne lui est pas systématiquement communiqué.
- Compte tenu des éléments qui précèdent, le BLRU ne peut garantir que l'ensemble des procédures de rappels et de recouvrement ait été effectué.
- 20 Le BLRU n'effectue pas de procédure de recouvrement pour les étudiants étrangers ayant quitté leur logement, car le coût de la procédure est jugé trop élevé par rapport aux montants qui pourraient être récupérés. Il n'existe néanmoins aucune analyse formalisée permettant d'étayer ce point (rapport entre le coût de la procédure et les montants qui pourraient être récupérés).

4.3.3. Risques découlant des constats

Il existe **des risques opérationnels et financiers** avérés liés à l'absence de vision exhaustive sur le contentieux existant au BLRU et à la ressaisie de certains encaissements dans la base de données de gestion locative du BLRU.

Compte tenu de l'absence de contrôles de la hiérarchie, le **risque de fraude** ne peut être exclu.

Le **risque de contrôle** est avéré notamment en l'absence :

- de réconciliation pour chaque immeuble entre l'état locatif théorique, les loyers facturés et les loyers effectivement encaissés (au sein de la base de données de gestion locative et au sein de la comptabilité) ;
- d'analyses systématiques des fiches locataires.

Il existe des **risques financiers et d'image** liés à l'absence de procédure de recouvrement pour les étudiants étrangers ayant quitté leur logement.

4.3.4. Observations de l'UNIGE

16. Les paiements par virement bancaire ne représentent qu'environ 10% des factures. La double saisie n'est donc pas la règle.

17. Conscient des lacunes de son système informatique, le BLRU a adressé une demande à la DiSTIC, en novembre 2015, pour le développement d'un nouveau système qui répond à ses besoins. Le projet est actuellement en cours d'évaluation.

Il est toutefois à noter que les commises administratives doivent faire valider toutes les modifications de loyer par le responsable du BLRU. Par ailleurs, toutes les sommes sont versées sur le compte postal de l'Université et enregistrées dans la comptabilité générale de l'Université. Pour vérifier la situation financière, l'état locatif qui prend en compte les loyers et les montants réellement encaissés est analysé. La différence entre ces deux montants s'explique par les réductions ou absence de loyer durant l'été ainsi que par les modifications de loyers validées par le responsable du BLRU ainsi que par les loyers impayés.

18. La « Task Force » mise sur pied par l'Université analysera en profondeur le fonctionnement du BLRU et fera des propositions pour améliorer les procédures. Dans l'intervalle, la comptabilité générale de l'Université reprend la comptabilité du BLRU. Elle enregistrera toutes les factures émises, ainsi que l'encaissement. La comptabilité générale de l'Université exercera par ailleurs une activité de supervision des opérations comptables du BLRU permettant d'assurer l'exhaustivité de la facturation et le suivi régulier du contentieux.

19. La « Task Force » mise sur pied par l'Université analysera en profondeur le fonctionnement du BLRU et fera des propositions pour améliorer la gestion des contentieux. Dans l'intervalle, la comptabilité générale de l'Université reprend la comptabilité du BLRU. Elle enregistrera toutes les factures émises, ainsi que l'encaissement. La comptabilité générale de l'Université exercera par ailleurs une activité de supervision des opérations comptables du BLRU permettant d'assurer l'exhaustivité de la facturation et le suivi régulier du contentieux.

20. Une procédure formalisée sera réalisée afin de comparer le coût de la procédure de recouvrement pour les étudiants étrangers ayant quitté leur logement et les montants qui pourraient être récupérés.

4.4. Élaboration et suivi budgétaires

4.4.1. Contexte

Introduction

Dans l'organisation actuelle du BLRU, ses données financières ne sont pas regroupées au sein d'un même centre financier et n'ont donc pu être communiquées à la Cour. Les données qui sont présentées ci-après ont dû être reconstituées par la Cour d'après des informations fournies par le service comptable de l'Université (voir également le constat n°21).

Flux financiers du BLRU

Selon les informations communiquées par le service comptable de l'Université, les flux financiers relatifs au BLRU sont regroupés dans trois¹⁸ centres financiers dont : un « fonds DIP » et deux « fonds provenant de l'extérieur » au sens de l'article 5 du règlement sur les finances de l'Université¹⁹.

Le « fonds DIP » est financé par le département de l'instruction publique, de la culture et sport de l'État de Genève. Ce n'est pas le cas des deux « fonds provenant de l'extérieur » qui sont alimentés respectivement par les redevances en provenance des cafétérias et restaurants universitaires et par celles en provenance des activités en lien avec les logements étudiants du bâtiment sis 6, rue des Voisins à Genève (Centre Universitaire Zofingien - CUZ). Le principe de l'ouverture de ces deux fonds a été validé en novembre 2013 par le chef du service des bâtiments et le directeur de la DIVBAT de l'Université.

La Cour indique ci-après les différents centres financiers et fonds utilisés par le BLRU ainsi que les flux financiers qu'ils ont enregistrés en 2014 :

| Centre financier | Type de fonds | Titulaire du fonds | Flux financiers |
|------------------|-------------------------------|--|---|
| LGMT / OCG13 | DIP | Chef du service des bâtiments | Charges de personnel de quatre commises administratives et du responsable du BLRU |
| LGMT / OCG13 | Extérieur (UN8323 Cafétérias) | Chef du service des bâtiments | - Redevances versées par les gérants des cafétérias contrôlées par le BLRU, - Montant des redevances qui est reversé par le BLRU à l'OBA - Charges de personnel d'une employée de maison (employée sous contrat de droit privé) |
| LGMT / OCG13 | Extérieur (UN8327 CUZ) | Chef du service des bâtiments | Charges et revenus (hors charges de personnel) relatifs au CUZ |
| TAXFI | DIP | Directrice de la division de la formation des étudiants (DIFE) | Charges de personnel d'une commise administrative et de deux employés de maison du BLRU |
| PGU 42 | DIP | Chef du service des bâtiments | Charges et revenus (hors charges de personnel) relatifs aux logements gérés par le BLRU (hors CUZ) |

¹⁸ À noter qu'en complément de ces trois centres financiers, un quatrième a notamment été utilisé en 2014 pour enregistrer les charges de personnel de l'ancien responsable du BLRU.

¹⁹ Tous les fonds, publics ou privés, qui ne proviennent pas du fonds Etat (DIP) sont considérés comme des fonds provenant de l'extérieur. Il s'agit notamment : des subventions allouées par le fonds national suisse de la recherche scientifique, des subventions européennes, des dons et legs, des fonds externes provenant de tiers (mandats ou autres), etc.

Élaboration budgétaire et données chiffrées du BLRU

D'une manière générale, les budgets relatifs aux centres financiers mentionnés ci-dessus sont construits sur la base des montants des années précédentes. Les chiffres ci-après détaillent le budget (lorsque disponible) et le réel des différents centres financiers du BLRU pour l'année 2014 à partir de données reconstituées par la Cour :

| Natures comptables / centres financiers / fonds | Réel 2014 | | | | | Total | Budget 2014 | | | | | Total |
|---|-----------------|-----------------|------------------|--------------------------------|----------------|------------------|-----------------|-----------|------------------|--------------------------------|-----------|------------------|
| | Fonds DIP | | | Fonds provenant de l'extérieur | | | Fonds DIP | | | Fonds provenant de l'extérieur | | |
| | LGMT | TAXFI | PGU 42 | Cafétéria | CUZ | | LGMT | TAXFI | PGU 42 | Cafétéria | CUZ | |
| 42/43 Revenus de biens / recettes diverses | 0 | 0 | 3'230'784 | 105'736 | 252'417 | 3'588'937 | 0 | 0 | 3'091'560 | ND | ND | ND |
| 49 Imputations internes | 0 | 0 | 1'600 | 675 | 140 | 2'415 | 0 | 0 | 0 | ND | ND | ND |
| Total des revenus | 0 | 0 | 3'232'384 | 106'411 | 252'557 | 3'591'352 | 0 | 0 | 3'091'560 | 0 | 0 | 3'091'560 |
| 30 Charges de personnel | 331'419 | 219'385 | 0 | 42'023 | 0 | 592'827 | 311'215 | ND | 0 | ND | 0 | ND |
| 31 Dépenses générales | 0 | 0 | 2'864'088 | 164'242 | 203'019 | 3'231'349 | 0 | 0 | 2'922'262 | ND | ND | ND |
| <i>Dont énergie</i> | | | 286'882 | | | 286'882 | | | 0 | | | 0 |
| <i>Dont services, honoraires</i> | | | 106'878 | | | 106'878 | | | 82'000 | | | 82'000 |
| <i>Dont entretien immeubles</i> | | | 87'844 | | | 87'844 | | | 480'000 | | | 480'000 |
| <i>Dont maintenance et entretien</i> | | | 68'077 | | | 68'077 | | | 100'000 | | | 100'000 |
| <i>Dont loyers / redevances</i> | | | 2'290'097 | | | 2'290'097 | | | 2'228'970 | | | 2'228'970 |
| 39 Imputations internes | 0 | 0 | 3'269 | 0 | 0 | 3'269 | 0 | 0 | 0 | 99'854 | 0 | 99'854 |
| Total des charges | 331'419 | 219'385 | 2'867'357 | 206'265 | 203'019 | 3'827'445 | 311'215 | ND | 2'922'262 | ND | ND | ND |
| Résultat | -331'419 | -219'385 | 365'027 | -99'854 | 49'538 | -236'093 | -311'215 | ND | 169'298 | ND | ND | ND |

ND : non disponible

Pour l'année 2014, le BLRU a dégagé un résultat global déficitaire d'un peu plus de 236'000 F. Les chiffres de l'année 2013 étaient relativement similaires à ceux de l'année 2014 avec un déficit global d'environ 293'000 F.

À la connaissance de la Cour, ces chiffres ne sont pas disponibles au sein de l'Université.

Comptes par immeuble

Le centre financier PGU42, qui enregistre les écritures relatives aux charges et revenus (hors charges de personnel) concernant les logements administrés par le BLRU, est géré par immeuble, c'est-à-dire que chaque écriture comptable est imputée sur l'immeuble concerné (voir également le chapitre 4.3). Il est ainsi possible d'obtenir des données détaillées pour chaque immeuble et d'effectuer des comparaisons.

Vacance

La vacance pour un immeuble peut être déterminée à partir des informations présentes dans la base de gestion locative du BLRU, en calculant la différence entre l'état locatif et les loyers facturés. Cette vacance résulte pour l'essentiel des mois d'été, les baux étant résiliés en général pour fin juin et les nouvelles locations attribuées dès la rentrée de septembre. Dans ce cadre, le BLRU essaie depuis environ deux ans de louer deux de ses résidences pendant les vacances d'été à des étudiants suivant les cours d'été de l'Université et aux étudiants attestant d'un contrat de stage à Genève. En 2014, les locations d'été ont représenté environ 26'000 F.

Pour les deux dernières années, le montant des pertes engendrées par la vacance de certains logements peut être évalué en moyenne à environ 210'000 F.

Dispositions des baux conclus avec les propriétaires

Le BLRU loue ses logements à plusieurs propriétaires privés ou publics et les sous-loue ensuite aux étudiants selon un contrat de bail de sous-location. La location auprès des propriétaires privés ou publics fait également l'objet d'un bail qui mentionne parfois certaines dispositions relatives au niveau des loyers facturés aux étudiants. Dans le cas des baux conclus entre le BLRU et la FULE (voir le chapitre 3), il est notamment mentionné que « *le but de la FULE étant de mettre des logements à disposition des étudiants aux meilleures conditions possibles, la différence de loyer entre celui payé à la FULE et ceux encaissés des étudiants ne doit permettre au maximum qu'à couvrir les charges effectives de l'Université* ». Selon les informations fournies par l'Université, le terme de « charges effectives » doit être compris hors charges de personnel du BLRU.

Suivi budgétaire

La directive de l'Université « *Respecter le budget par nature et par structure et contrôle budgétaire* » publiée en janvier 2014 mentionne notamment les principes suivants :

- « *Le respect budgétaire des groupes de comptes « traitement du personnel administratif et technique (PAT) » (nature 301), « traitement du personnel enseignant (PENS) » (nature 302), « crédits de fonctionnement / dépenses générales » (nature 31) et « subventions accordées » (nature 36) est impératif. Cela signifie qu'un solde budgétaire d'un groupe de comptes (une nature donnée) ne permet pas d'imputer une dépense d'un autre groupe de comptes (une autre nature) » ;*
- « *En cas de dépassement prévisible, le titulaire d'un centre financier « DIP » avertit le Décanat (administrateur) ou la structure « facultaire » responsable du contrôle budgétaire au niveau d'une UPER, le Rectorat (administrateur) pour UNACI et les centres interfacultaires ».*

Principes et méthodes comptables appliqués par l'Université de Genève²⁰

Conformément à la loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (D 1 05, ci-après LGAF), les états financiers de l'Université sont préparés selon les normes comptables internationales pour le secteur public édictées par l'IPSAS Board (normes IPSAS) et en fonction du règlement cantonal sur l'établissement des états financiers (D 1 05.15). Les principes d'image fidèle, de comptabilité d'exercice et des coûts historiques constituent les fondements des états financiers, sauf pour les classes d'actifs qui sont portés à leur juste valeur.

Enfin, les normes IPSAS préconisent de tenir les comptes selon le principe de la comptabilité d'exercice, convention comptable qui prévoit la comptabilisation d'opérations et d'autres événements au moment où ils se produisent. En cours d'année, l'Université n'enregistre pas systématiquement les engagements de dépenses et les produits selon le principe de la comptabilité d'exercice. Toutefois, grâce à la mise en place d'un dispositif ad hoc, l'Université respecte le principe de comptabilité d'exercice au moment de l'établissement des états financiers.

²⁰ Source : Rapport financier Comptes 2014

4.4.2. Constats

21 En raison de considérations historiques et de disponibilités budgétaires à un moment donné, la structure comptable du BLRU est aujourd'hui décorrélée de sa structure organisationnelle. En effet, il convient d'ajouter au moins trois centres financiers (dont deux également gérés via des fonds provenant de l'extérieur) afin d'obtenir des chiffres représentant l'activité du bureau. Cette situation ne permet notamment pas de piloter de manière satisfaisante le BLRU puisqu'il n'est pas possible d'en obtenir de manière simple une vision globale d'un point de vue opérationnel et financier. À titre d'illustration, compte tenu de la problématique relevée, le taux d'absentéisme pour l'ensemble du BLRU n'a pu être communiqué à la Cour. Cette situation est d'autant plus problématique que le chef du service des bâtiments n'est pas responsable (titulaire) de l'ensemble des centres financiers représentant l'activité du BLRU²¹. Il n'a donc pas la « maîtrise » budgétaire des trois collaborateurs alloués aux centres financiers en question.

22 Les budgets du BLRU sont établis chaque année sur la base de ceux de l'année précédente sans que des réflexions approfondies ne soient menées concernant la recherche d'efficacité (diminution des coûts et/ou augmentation des recettes). Par exemple, la prestation de nettoyage dans les logements du BLRU ne fait pas l'objet d'analyses visant à identifier s'il ne serait économiquement pas plus avantageux de faire nettoyer certaines résidences par le personnel du BLRU plutôt que par des entreprises externes. Le constat est identique concernant les petits travaux effectués dans les résidences par des entreprises externes qui sont dans certains cas, selon les informations communiquées par le BLRU, relativement onéreux à cause des frais de déplacement facturés.

Concernant la recherche de revenus supplémentaires, la Cour relève que le BLRU a mis en place depuis environ deux ans un système de locations d'été au sein de deux résidences. Aucune analyse n'a néanmoins pour le moment été réalisée visant à chiffrer les recettes nettes supplémentaires (revenus – charges du BLRU pour gérer ces revenus) liées à ces locations d'été dans le but notamment d'envisager leur mise en œuvre dans d'autres résidences²².

23 En raison notamment des problématiques relevées au constat n°21, aucun suivi budgétaire et financier (comparaison régulière entre le réel et le budget, contrôle de la couverture financière des dépenses, analyse des éventuels écarts, avertissement au supérieur hiérarchique en cas de dépassement prévisible, etc.) n'est effectué par le chef du service des bâtiments sur les centres financiers dont il a la responsabilité. Cette absence de suivi a notamment les conséquences suivantes :

- difficultés à piloter le BLRU, par exemple pour identifier si des travaux peuvent être effectués compte tenu de la disponibilité budgétaire ;
- les dépassements budgétaires de la nature 30 « charges de personnel » du centre financier « LGMT » pour les années 2013 à 2015²³ n'ont pas été annoncés au supérieur hiérarchique alors même

²¹ Cas du centre financier « TAXFI » qui enregistre les salaires de trois collaborateurs du BLRU.

²² Notamment celles dont la vacance est a priori la plus élevée, par exemple la résidence les Epinettes (vacance engendrant une perte d'environ 20'000 F sur les deux dernières années selon les états fournis par le BLRU).

²³ Pour l'année 2013, le dépassement représente environ 95'000 F. Pour l'année 2015, à fin septembre, le dépassement représentait déjà 47'000 F (comparaison entre le budget sur douze mois et le réel sur neuf mois).

qu'ils auraient pu être détectés et évalués avant le bouclage des comptes. Ceci est contraire aux principes de la directive de l'Université « *respecter le budget par nature et par structure et contrôle budgétaire* » ;

- des erreurs de comptabilisation n'ont pas été identifiées. La Cour a d'ailleurs relevé plusieurs erreurs concernant le rattachement des charges dans un mauvais exercice comptable ;
- difficultés à répondre aux questions de la Cour portant sur les aspects financiers du BLRU (par exemple concernant les flux financiers relatifs à la gestion des restaurants et cafétérias universitaires).

24 La Cour relève des faiblesses dans le suivi financier réalisé concernant les comptes par immeuble. Il est notamment relevé l'absence de budget par immeuble et de contrôles visant à analyser les résultats des immeubles, notamment en lien avec les dispositions prévues dans les baux signés avec les propriétaires des immeubles. De telles analyses auraient notamment permis de mettre en évidence une erreur relevée par la Cour concernant le décompte d'un immeuble et de connaître l'éventuelle marge de manœuvre du BLRU en termes d'augmentation de loyers facturés aux étudiants. La Cour relève néanmoins qu'en l'état, de telles analyses sont compliquées par le fait que la comptabilité du BLRU est tenue selon une comptabilité de caisse (voir le constat suivant), ce qui ne permet pas, entre autres, d'obtenir des situations financières fiables à un instant donné.

25 Les charges et revenus du BLRU sont majoritairement enregistrés selon une comptabilité de caisse (comptabilisation des charges et produits au moment de leur décaissement, respectivement encaissement). Cette situation n'est pas conforme aux normes comptables IPSAS en vigueur au sein de l'Université qui requièrent l'application du principe de la comptabilité d'engagement ; ce principe prévoit de comptabiliser les opérations et autres événements au moment où ils se produisent (et non pas lors de l'entrée / sortie de trésorerie).

4.4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** résultent :

- d'un non-alignement entre la structure organisationnelle et la structure comptable qui ne permet pas d'avoir une vision financière globale et fiable des coûts du BLRU ;
- de faiblesses relevées en matière de suivi budgétaire et financier par le chef du service des bâtiments ;
- d'une absence de contrôles visant à analyser les résultats des immeubles.

Les **risques de conformité et opérationnels** sont avérés, car les charges et revenus du BLRU sont majoritairement enregistrés selon une comptabilité de caisse.

4.4.4. Observations de l'UNIGE

21. *Il nous semble que le constat est trop fort. Un rapport « standard » présent dans le système d'information financière « web-reporting » offre une vue globale des charges et des revenus du BLRU indépendamment des structures financières. Ce rapport va être complété pour inclure également les loyers payés et ceux encaissés. La Division des finances de l'Université a préparé un tableau*

présentant la situation financière du BLRU de manière exhaustive. Il est à noter que la maîtrise budgétaire du BLRU est effectuée au niveau de la DIVBAT comme le prévoit la directive 040 de l'Université « Respecter le budget par nature et par structure et contrôle budgétaire ».

Concernant le taux d'absentéisme, il est important de préciser que tous les contrats ont une double imputation : d'une part, sur le centre financier (ou fonds payeur), d'autre part, sur le centre de coût responsable (c'est-à-dire la structure dans laquelle l'employé exerce son activité). Les statistiques en matière d'absentéisme sont présentées par centre de coût responsable.

22. Les budgets sont élaborés selon la directive de l'Université 0219 « Élaboration du budget de l'Université ». Une réflexion sera menée par la Task Force concernant la recherche d'efficience.

23. La maîtrise et le suivi budgétaire sont effectués au niveau de la division (DIVBAT), comme le prévoit la directive 040 de l'Université « Respecter le budget par nature et par structure et contrôle budgétaire ». Une réflexion approfondie sera menée par la Task Force sur cette gouvernance afin de proposer des solutions qui répondent aux constats formulés.

24. Une réflexion sera lancée pour développer une comptabilité par immeuble.

25. Les opérations liées à l'activité de gestion locative seront désormais enregistrées selon le principe de la comptabilité d'exercice respectant ainsi le cadre comptable des normes IPSAS.

4.5. Gestion du temps de travail et de l'évaluation des collaborateurs

4.5.1. Contexte

Organisation

Le BLRU est composé de huit collaborateurs (cinq commises et trois employés de maison), supervisés par un responsable. Cette équipe de neuf personnes représente 7 ETP. Chaque commise est responsable des logements relatifs aux résidences qui lui ont été attribués par le responsable du BLRU. De même, chaque employée de maison est responsable du nettoyage et de l'entretien d'une ou plusieurs résidences.

L'activité du BLRU est cyclique puisqu'une grande partie des attributions de logements s'effectue de mi-mai à mi-juillet pour la rentrée de septembre. Outre les attributions, les commises effectuent de nombreux "petits travaux" techniques, tels que changement de serrures, changement de lattes de lits, etc.

Temps de travail

Selon l'art. 7 du règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (RPAC), la durée du travail hebdomadaire au sein de l'Université est, en moyenne, de 40 heures par semaine, soit au total 2'080 heures par année.

Le temps de travail, respectivement les horaires, sont aménagés d'entente avec la hiérarchie au regard des besoins du service. Dans le cas du BLRU, les heures de présence obligatoires sont celles d'ouverture de la réception, soit de 9h à 13h.

Évaluation des collaborateurs

L'évaluation des collaborateurs fait partie des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Ce principe est d'ailleurs prévu dans les dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05) et de son règlement d'application (RPAC, B 5 05.01), dispositions auxquelles sont soumis l'Université et donc le BRLU :

- « *aux fins d'améliorer le bon fonctionnement des services et la qualité des prestations, il est mis en place un processus d'évaluation prévoyant des entretiens individuels et de service* » (art. 14 LPAC) ;
- « *en règle générale, des entretiens individuels réunissant le chef ou le responsable du service et le membre du personnel ont lieu une fois tous les 2 ans. Les entretiens portent sur les tâches dévolues au membre du personnel et sur leur réalisation en rapport avec les objectifs de service, ainsi que sur les besoins et les moyens à disposition [...]* » (art. 46 RPAC)

4.5.2. Constats

26 Les collaborateurs du BLRU ne saisissent pas leurs heures de travail dans un document (logiciel spécifique, tableur, voire fiches sous format papier). La gestion du temps de travail s'effectue ainsi actuellement selon un rapport de confiance puisque le responsable du BLRU demande uniquement à ses collaboratrices de lui indiquer à la fin de chaque mois le nombre des éventuelles heures supplémentaires cumulées non prises. Ceci ne permet pas en l'état d'identifier d'éventuelles périodes de sous ou suractivité et

d'analyser l'efficacité des activités réalisées par le BLRU et, cas échéant, de répartir le temps de travail sur l'année.

- 27 L'efficacité de l'activité des commises consistant à effectuer des petits travaux techniques n'est pas démontrée. En effet, la Cour relève que ces employées n'ont pas été formées à ces travaux et que ceux-ci requièrent de nombreux déplacements, qui peuvent aller jusqu'à plusieurs fois par jour. À titre de comparaison, les entités contactées par la Cour²⁴ ont des ressources dédiées au service technique.
- 28 En contradiction avec les bonnes pratiques en matière de gestion du personnel et avec la LPAC, aucun entretien individuel réunissant le responsable et les collaborateurs du BLRU n'est réalisé. Cela a notamment comme conséquence que l'évaluation des compétences métier, les perspectives professionnelles et les objectifs individuels de travail ne sont pas discutés avec les collaborateurs.

4.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** tient à la non-application des principes en vigueur au sein de l'Université en matière de temps de travail et d'évaluation des collaborateurs.

Compte tenu de l'absence de suivi des heures de travail des collaborateurs, les **risques opérationnels et de contrôle** sont avérés. Le risque opérationnel tient également à la réalisation d'activités dont l'efficacité n'est pas démontrée.

4.5.4. Observations de l'UNIGE

26 et 27. Les agendas des commises sont vérifiés chaque semaine par le responsable du BLRU. Les employés du BLRU ont été reçus pour les analyses de prestations (AP) en conformité avec le règlement de l'Université de Genève. Ces AP sont conservées et disponibles à la Division des ressources humaines.

28. Les employés du BLRU ont été reçus pour les analyses de prestations (AP) en conformité avec le règlement de l'Université de Genève. Ces AP sont conservées et disponibles à la Division des ressources humaines.

4.5.5. Position de la Cour relativement aux observations de l'audit

Observation de l'audit 28

Suite à des demandes complémentaires de la Cour, celle-ci confirme qu'il n'existe pas de document établissant la tenue d'entretiens d'évaluations récents hormis à l'issue de la période probatoire de trois mois pour les nouveaux collaborateurs.

²⁴ Cité Universitaire (Genève), fondation Apartis (Fribourg), fondation maisons pour étudiants Lausanne

4.6. Gestion des restaurants et cafétérias universitaires

4.6.1. Contexte

Le BLRU a également pour tâche de contrôler sept restaurants et cafétérias universitaires. Pour chacun d'entre eux, une convention tripartite (État de Genève, Université/BLRU et l'exploitant) est signée qui précise notamment les droits et devoirs du propriétaire, du gérant et de l'Université et détermine la redevance que le gérant s'engage à verser au propriétaire (pourcentage sur le chiffre d'affaires et/ou sur le bénéfice net). Dans les faits, le paiement de la redevance est adressé à l'Université qui en vérifie la conformité et qui adresse un décompte à l'État et lui transfère le montant dû, déduction faite d'une retenue de 10 % pour frais administratifs.

Il ressort des conventions tripartites que les activités du BLRU couvrent les points suivants :

- obtention et analyse des budgets et comptes d'exploitation des cafétérias ;
- contrôles concernant la nourriture et les tarifs ;
- contrôles concernant le matériel, les locaux et l'entretien ;
- calcul des redevances à reverser à l'État sur la base du chiffre d'affaires et/ou résultat net déclaré par les exploitants et perception de la couverture des frais de gestion du BLRU (10 %).

4.6.2. Constats

29 Aucune stratégie de contrôle / inspection des cafétérias (objectifs, fréquence des contrôles, points à contrôler selon une checklist, etc.) n'est définie par le BLRU, visant à respecter les dispositions prévues dans les conventions tripartites signées avec l'État et les exploitants. En particulier, en contradiction avec les dispositions prévues dans les conventions tripartites, le BLRU ne contrôle pas le budget prévisionnel, les comptes d'exploitation et l'inventaire des cafétérias et restaurants universitaires.

Le BLRU a indiqué à la Cour que des rencontres avec les exploitants avaient lieu tous les 2/3 mois afin de vérifier comment était « tenu » l'établissement et de contrôler les prix. Cependant, il n'existe pas de trace écrite des contrôles effectués et de leurs résultats, ni des éventuelles mesures correctives demandées par le BLRU aux exploitants.

30 L'intégralité et l'exactitude des chiffres d'affaires déclarés par les exploitants, servant de base au calcul des redevances annuelles versées à l'Université puis à l'État, ne sont pas contrôlées ; actuellement, seule une comparaison avec les chiffres de l'année précédente est réalisée. Il en résulte que le BLRU n'a aucune assurance quant aux montants des redevances à percevoir, lesquelles doivent être reversées à l'État de Genève.

4.6.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de stratégie de contrôle / inspection des cafétérias et à l'absence de traçabilité des contrôles effectués.

Il existe **des risques financiers et de contrôle** liés à l'absence de contrôles relatifs à l'intégralité et à l'exactitude des chiffres d'affaires déclarés par les exploitants des cafétérias.

4.6.4. Observations de l'UNIGE

29. Les processus seront revus par la « Task Force » que l'Université va créer pour analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la Cour des comptes.

30. Les processus seront revus par la « Task Force » que l'Université va créer pour analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la Cour des comptes.

4.7. Système de contrôle interne (SCI)

4.7.1. Contexte

Selon l'article 50 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État (LGAF, D 1 05), le système de contrôle interne vise à :

- a) « assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité ».

En vertu de cette même loi, l'Université (et donc le BLRU) est tenue d'instaurer un système de contrôle interne adapté à sa mission et à sa structure. La loi sur l'Université (LU, C 1 30) mentionne également à ses articles 23 et 29 la nécessité de mettre en place un SCI.

Le modèle COSO²⁵ retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- **L'environnement de contrôle** : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement.
- **L'évaluation des risques** : les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière.
- **Les activités de contrôle** : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation.
- **L'information et la communication** : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés.
- **La surveillance** : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité. Ce cadre de référence vise à aider l'organisation à atteindre ces objectifs que l'on peut classer dans les quatre catégories suivantes :

- Stratégique : objectifs stratégiques servant la mission de l'organisation ;

²⁵ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme "un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur".

- Opérationnel : objectifs visant l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- Reporting : objectifs liés à la fiabilité du reporting ;
- Conformité : objectifs de conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

4.7.2. Constats

La Cour constate que le SCI mis en place au sein du BLRU est largement informel, notamment du point de vue de l'environnement de contrôle, de l'identification des risques, des contrôles mis en place et de la surveillance. Les constats qui suivent illustrent cette problématique générale. Le statut actuel du SCI largement informel n'a pas permis d'assurer une gestion adéquate (voir les constats relevés aux chapitres 4.2 à 4.6).

Environnement de contrôle

- 31 Le rectorat n'a pas formalisé de stratégie pour l'Université en matière de logements destinés aux étudiants et notamment les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. En particulier, le rectorat ne s'est pas prononcé sur la situation actuellement déficitaire du BLRU et la manière de rétablir l'équilibre si tel est l'objectif : par exemple, suppression de certaines prestations offertes aux étudiants, augmentation des loyers de plusieurs ou de toutes les résidences, recherche de revenus supplémentaires, gains d'efficacité, révision des conditions de garantie demandées aux étudiants afin de réduire le contentieux, etc.
- 32 Mise à part la « Charte d'éthique et de déontologie » de l'Université entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010 qui est de portée très générale, le BLRU n'a pas établi de document ou de règles écrites décrivant les modalités de récusation des collaborateurs en charge de l'attribution de logement. Cette lacune ne permet pas de gérer les conflits d'intérêts que les collaborateurs du BLRU pourraient avoir avec un candidat (par exemple : lien familial, économique ou social).
- 33 La gestion de la caisse (argent liquide) ne fait pas l'objet d'une directive ou procédure interne au BLRU. Les éléments suivants ne sont en effet pas définis : limite concernant un montant maximum ou minimum qui doit être détenu au BLRU, type de transactions qui peut être payé ou non en liquide, fréquence des dépôts à la caisse centrale de l'Université, etc. Il convient à ce titre de préciser que les locaux du BLRU ont été cambriolés en novembre 2011 et que des liquidités d'une valeur d'environ 3'780 F ont été volées.
- 34 Il n'existe pas de directive ou procédure interne au BLRU détaillant les modalités de prise en charge des frais annexes au loyer (travaux d'entretien principalement) par le propriétaire, le locataire (BLRU) et le sous-locataire (l'étudiant). Les baux conclus entre le BLRU et les propriétaires des biens mentionnent des dispositions de portée générale, mais ces dernières ne sont pas suffisamment précises pour permettre aux collaborateurs du BLRU de s'y référer. Cette lacune engendre une perte de temps pour les collaborateurs du BLRU qui sont amenés à devoir régulièrement contacter les propriétaires afin de déterminer quelle entité va prendre en charge telle ou telle dépense. Cela induit également un risque financier (prise en charge à tort par le BLRU de certains travaux qui devraient l'être par le propriétaire ou l'étudiant).

Évaluation des risques et activités de contrôle

- 35 Il n'existe pas de directive ou procédure décrivant les deux processus clés du BLRU dans leur ensemble (gestion des logements et gestion des restaurants et cafétérias universitaires) et qui indique, notamment, les acteurs, les activités de contrôle, les risques et les points nécessitant des décisions. Cette absence empêche le BLRU d'avoir une vision d'ensemble, d'une part, des processus, et d'autre part, des risques liés à ceux-ci et de se donner les moyens de les couvrir.
- 36 Aucune analyse n'est réalisée par le BLRU visant à identifier les différents marchés (nettoyage, travaux, etc.) qui existent au sein du BLRU. De ce fait, le BLRU ne peut garantir la conformité avec la législation existante en matière d'appels d'offres. Par ailleurs, la Cour relève que la documentation relative à la mise en concurrence de plusieurs fournisseurs avant d'accepter une prestation n'est pas toujours disponible.
- 37 La Cour a identifié une problématique juridique en lien avec l'assujettissement du BLRU à la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement (LRDBHH, I 2 22) pour ses activités de gestion locative (y compris durant l'été).

En vertu des articles 2 de la LRBDHD et 2 du RRDBHD, les activités du BLRU ne sont pas soumises à cette loi pour autant qu'il sollicite, auprès du service du commerce, une décision de non-assujettissement.

Surveillance

- 38 L'audit de la Cour fait ressortir que la gestion et la surveillance exercées par la direction du BLRU et ses supérieurs présentent certaines faiblesses, dont les lacunes précitées au niveau du SCI. À titre d'illustration :
- comme déjà relevé aux chapitres précédents, il n'y a notamment pas de surveillance exercée par la hiérarchie sur les attributions faites par les commises administratives ainsi que sur les demandes de logement / facturations / encaissements qui sont modifiées / annulées dans la base de données du BLRU ;
 - aucun objectif particulier (opérationnel, financier, etc.) n'est communiqué par le chef du service des bâtiments au responsable du BLRU. Par ailleurs, il n'y a pas de tableau de bord qui permette de suivre l'activité du BLRU.

Des contrôles réguliers et systématiques sont d'autant plus importants que l'organisation en place et les outils à disposition des collaborateurs du BLRU sont porteurs de risques significatifs.

4.7.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers, de conformité et d'image** tiennent aux nombreuses faiblesses en matière de système de contrôle interne, de gestion et de contrôles.

Le **risque de contrôle** est avéré par l'absence d'un environnement de contrôle adéquat, notamment par l'absence de modalités de récusation des personnes prenant part au processus d'attribution des logements en cas de conflits d'intérêts.

Le **risque financier** tient à l'absence de stratégie à moyen et long terme ne permettant pas d'avoir une visibilité sur les capacités financières futures du BLRU.

Il existe un **risque de conformité** lié à l'application de l'article 70 de la LRDBHD et à la conformité avec la législation existante en matière de marchés publics.

4.7.4. Observations de l'UNIGE

31. *Le rectorat a élaboré une stratégie pour l'Université en matière de logement. La question des logements pour les étudiants fait d'ailleurs partie du Plan stratégique de l'UNIGE « Une vision pour 2012 – point 2 Proposer une formation attractive ». Le manque de logements à Genève est un problème connu. Le BLRU a reçu 930 demandes de logement éligibles en 2015 pour 188 logements attribués. La stratégie de l'UNIGE consiste donc actuellement à saisir toutes les opportunités, notamment avec des partenaires comme la FULE, pour augmenter l'offre de logements, ce qui devrait permettre de doubler le parc de logements dans les années à venir.*

En parallèle, un groupe de travail Etat-UNIGE-HES étudie d'une manière large la problématique du logement étudiant et travaille sur des projections pour le futur. Ce travail est en cours et l'Etat a mandaté un consultant externe pour suivre et faire avancer ce dossier.

La situation financière du BLRU et la recherche d'efficience feront l'objet des réflexions menées par la Task Force.

32. *Les collaborateurs du BLRU sont soumis au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (art.20 ss RPAC) :*

https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_b5_05p01.html.

33. *Il existe une directive générale concernant la tenue des petites caisses dans le Mémento administratif de l'Université « 0047 - Demander une avance ». Par ailleurs, le responsable du BLRU contrôle les caisses tous les mois. Il est à noter qu'un audit interne sur les transactions « cash » va débiter dans les prochaines semaines.*

34. *Les règles d'usage s'appliquent pour les relations entre le BLRU et les propriétaires. Cependant, les nombreux échanges notés par la Cour sont liés à des contacts réguliers visant à négocier avec les propriétaires les charges imputées à l'Université.*

35. *Les processus et le fonctionnement du BLRU seront analysés en profondeur par la « Task Force » que l'Université va créer en vue de proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la Cour des comptes.*

36. *Le BLRU étant locataire des logements qu'il sous-loue aux étudiants, il n'est pas en charge d'effectuer les travaux lourds (investissements) qui restent donc à charge des propriétaires respectifs. Seuls les travaux mineurs d'entretiens, à charge habituelle du locataire, sont effectués par le BLRU.*

S'agissant des nettoyages, un marché a été adjudgé en remplacement d'un contrat courant de longue date sur la base de 3 devis comparatifs, le marché, en considérant 48 mois, étant inférieur à CHF 250'000.

37. En juillet 2014, l'Université a obtenu, par le Service du commerce de l'Etat de Genève, une exemption d'assujettissement à la LRDBHD pour le BLRU.

38. Les objectifs opérationnels sont indiqués dans le cahier des charges du responsable du BLRU. Les objectifs financiers, quant à eux, feront l'objet des réflexions de la Task Force.

4.7.5. Position de la Cour relativement aux observations de l'audit

Les observations de l'audit ne sont pas de nature à remettre en cause les constats de la Cour, parce qu'elles n'apportent aucun élément nouveau.

5. RECOMMANDATIONS

5.1. Introduction

Le Bureau des logements et restaurants universitaires (BLRU) effectue une prestation essentielle au service des étudiants de l'Université de Genève en mettant à leur disposition des logements à loyers modérés. Cette activité est d'autant plus importante que la pénurie de logements que le canton de Genève connaît depuis de nombreuses années touche également le milieu étudiant, et risque de s'accroître au vu de l'augmentation prévue du nombre d'étudiants.

L'activité principale du BLRU, la mise à disposition de logements, est assimilable pour partie à celle d'une régie immobilière puisque les collaborateurs effectuent des travaux de gérance immobilière (gestion des demandes, attribution des logements, gestion des baux, contacts avec les sous-locataires), de gérance technique (état des lieux, travaux de réparation, contact avec les propriétaires) et de gérance administrative (établissement de budget, tenue de comptes, facturation, contentieux).

En tant que service de l'Université, le BLRU doit respecter les dispositions légales et réglementaires de l'État et appliquer les directives de l'Université de Genève. Ces exigences englobent aussi bien la mise en place d'un système de contrôle interne (environnement de contrôle, gestion des risques) que les aspects financiers (préparation de budget, tenue de la comptabilité, contrôle de gestion) ou encore la gestion du personnel (conduite de l'équipe, fixation d'objectifs et évaluation périodique des collaborateurs et collaboratrices, politique de formation continue).

Il résulte de ces éléments que le BLRU se doit d'effectuer une gestion professionnelle de son parc immobilier et respectueuse des règles de l'Université de Genève.

Or, à l'issue de son audit, force est de constater que la gestion du BLRU ne répond pas à ces attentes et que des lacunes importantes existent. D'un point de vue stratégique, il n'existe pas de politique du logement à l'Université sachant que les besoins sont importants et loin d'être satisfaits, et sur laquelle le BLRU pourrait s'appuyer. En outre, les modalités d'organisation et de fonctionnement du BLRU ne sont pas suffisamment définies ni formalisées.

D'un point de vue opérationnel, les outils utilisés pour la gestion immobilière sont obsolètes et ne permettent pas d'effectuer des opérations courantes telles que le suivi du contentieux ni d'obtenir des informations financières complètes sur le BLRU et/ou ses locataires ; par exemple, la comptabilité est tenue selon le principe des encaissements/décaissements. D'autre part, la gestion du personnel est peu développée dans la mesure où le responsable du BLRU ne connaît pas le détail des activités des collaborateurs et collaboratrices de son bureau. Enfin, les activités des collaborateurs et collaboratrices dans le domaine de la gestion immobilière ne sont plus conformes aux bonnes pratiques puisqu'ils ou elles sont appelés à effectuer des travaux techniques sans en avoir toujours les connaissances.

Il est à relever que le bureau des logements et restaurants universitaires a rencontré des difficultés entre 2013 et 2015 avec un turn-over important et des arrêts maladie de longue durée.

Enfin, l'Université de Genève va voir ses effectifs d'étudiants augmenter et le besoin de logements avec. À cet effet, le service des bâtiments de l'Université de Genève estime qu'il devrait disposer d'ici 2022 de 735 lits supplémentaires ce qui portera le parc à gérer à plus de 1'365 lits, soit deux fois celui qu'il gère actuellement.

Au vu du nombre et de la diversité des constats identifiés au cours de la mission (près de 40), la Cour a considéré que des réformes de l'organisation du BLRU devaient être entreprises en lieu et place d'en modifier le fonctionnement actuel. Cela l'a conduit à formuler des recommandations thématiques plutôt qu'en fonction de chaque constat, qu'elle a choisi de regrouper en fonction de leurs destinataires. Cette démarche répond également aux attentes du BLRU dont le responsable, entré en fonction en mai 2015, a indiqué dès le début de la mission de la Cour qu'il attendrait les conclusions de l'audit pour prendre des mesures. Par ailleurs, la direction de la division a indiqué à la Cour que des réformes étaient en cours pour améliorer le fonctionnement du BLRU.

5.2. Recommandations adressées au rectorat

Recommandation 1 – Stratégie de l'Université en matière de logement

Le rectorat, dans le cadre du document « *Une vision des hautes écoles à Genève : des campus urbains intégrés* », a exprimé sa préoccupation quant au déficit actuel de logements pour étudiants et quant aux besoins futurs qui allaient croître dans les prochaines années. Dès lors, il souhaite que les hautes écoles intègrent cette donnée dans leurs projets d'extension afin que l'Université de Genève puisse garder son attractivité tant auprès des professeurs que des étudiants.

La Cour recommande au rectorat de traduire cette préoccupation dans une politique du logement étudiant qui fixe des objectifs à court et moyen termes (nombre de logements supplémentaires) et les moyens de les atteindre (financiers, construction, achats, etc.). Il doit en particulier préciser sur quels types de logements (studios, appartements) et dans quelles zones géographiques (en ville ou plutôt en périphérie) porter ses priorités. Enfin, cette stratégie doit se construire en fonction de la typologie d'étudiants que souhaite avoir l'Université dans les prochaines années, portant aussi bien sur l'évolution du nombre (forte ou faible, en tenant compte des locaux d'enseignement disponibles) que la provenance (région genevoise ou hors des frontières cantonales), éléments qui détermineront le besoin de logements nécessaires pour répondre aux objectifs.

La connaissance de cette politique a pour but de permettre au BLRU d'anticiper ses besoins à moyen terme si le parc immobilier doit augmenter de manière significative comme cela est prévu actuellement. Cela lui permettra également de réfléchir à son organisation et de proposer des mesures qui soient en adéquation avec le futur parc immobilier qu'il aura à gérer.

Recommandation 2 - Externalisation des prestations ou maintien des prestations en interne

La Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de maintenir l'activité de gestion immobilière au sein du BLRU ou d'évaluer la possibilité de l'externaliser, en tout ou partie. Cette analyse prend son sens si l'on considère l'évolution du parc immobilier du BLRU à venir (fort accroissement pouvant aller

jusqu'au doublement) et les compétences actuelles à disposition. Elle doit être mise en relation également avec la recommandation concernant la création d'une structure juridique indépendante pour l'activité du BLRU (recommandation 3).

S'il est décidé d'externaliser l'activité de gestion immobilière, il sera nécessaire de décider quelles activités seront transférées à des mandataires et celles qui resteront en mains du BLRU. Ces dernières devront être peu nombreuses pour qu'il y ait un intérêt à la démarche d'externalisation ; le BLRU pourrait par exemple, ne conserver que les décisions d'attribution ou le nettoyage des locaux. Par ailleurs, dans le même temps, il faudra déterminer s'il existe des mandataires en mesure de prendre en charge un mandat de ce type, leurs capacités à y répondre et les coûts engendrés. Ensuite, en cas de réponse positive du marché, il sera nécessaire d'établir un cahier des charges indiquant les travaux demandés en matière de gestion locative, technique et administrative. Enfin un appel d'offres devra être lancé auprès des entreprises concernées (régies de la place et/ou entreprises spécialisées dans le logement pour étudiant) avec une évaluation des offres retenues et des entretiens avec des représentants des entreprises qui auront répondu afin de déterminer la capacité et le sérieux des postulants. Dès que l'attribution du mandat aura été effectuée, la surveillance des activités du mandataire devra être mise en place.

Recommandation 3 - Créer une entité juridique indépendante de l'Université

Actuellement, le BLRU dépend du service des bâtiments, qui est lui-même rattaché à la division bâtiments, logistique et sécurité. Cette organisation ne permet pas de tenir compte de l'activité spécifique exercée par le BLRU par rapport à celles de la division. Ce rattachement peut lui être préjudiciable quant aux moyens qui lui sont alloués.

Dès lors, la Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de créer une entité juridique qui offrirait les mêmes prestations que le BLRU dans le domaine du logement, mais qui disposerait d'une autonomie en matière d'organisation et de fonctionnement à même de lui permettre de :

- S'organiser pour fonctionner comme une régie immobilière et regrouper toutes les activités sous une seule entité ;
- Disposer d'organes (conseil de fondation ou comité, direction, organe de révision, etc.) qui remplissent les tâches de direction, de contrôle et opérationnelles ;
- Être responsable de sa pérennité en assurant l'équilibre des comptes, notamment par une fixation adéquate des états locatifs et des charges ;
- Engager son personnel et en fixer les conditions de travail (horaires, répartition du travail sur l'année, obligation de saisie des heures travaillées, etc.), et conclure des contrats avec les mandataires ;
- Signer les contrats de baux à loyer et fixer les conditions annexes, notamment le montant et la forme de la garantie de loyer, prise en charge des petits frais d'entretien ;
- Disposer de systèmes d'informations « métier » propres à son activité ;
- Gérer sa facturation et son contentieux en lui permettant d'ester en justice pour faire valoir ses droits ;
- Établir des budgets et tenir une comptabilité par immeuble et pour la fondation dans son ensemble ;
- Fournir des informations financières et opérationnelles à ses organes comme au rectorat sous la forme de tableaux de bord périodiques.

Il s'agira également de déterminer si l'activité de restaurants universitaires doit être apportée dans la nouvelle entité ou si elle doit être conservée dans le service des bâtiments.

Recommandation 4 – Centralisation des demandes sous un seul portail

Vu le nombre d'opérateurs du logement étudiant sur Genève, la Cour recommande au rectorat d'agir en vue de centraliser les demandes sur un seul support. Cela évitera aux étudiants de déposer de multiples demandes auprès d'organismes et à ces derniers d'être à jour avec leurs demandes (celles ayant fait l'objet d'attributions et celles toujours en cours).

Cette recommandation a rencontré un écho favorable auprès de la directrice de la Cité Universitaire (fondation de droit privé) qui estime qu'il serait nécessaire d'améliorer la collaboration entre les différentes institutions proposant des logements à des étudiants. Elle considère qu'il serait souhaitable qu'une base de données commune de demandes soit mise sur pied afin d'identifier les demandeurs ayant déjà trouvé un logement. Elle a indiqué à la Cour que des réflexions à ce sujet sont menées au sein de l'association AGLAE (association genevoise pour le logement des apprentis et des étudiants).

5.3. Recommandations adressées à DIVBAT/BLRU

Recommandation 5 – Définition des modalités de fonctionnement

La Cour recommande au directeur de la division bâtiments, logistique et sécurité (DIVBAT) de définir précisément les activités du BLRU (dans le domaine du logement et des restaurants universitaires), par qui elles sont réalisées et par qui elles sont contrôlées.

Par exemple, les commises administratives réalisent actuellement des activités de gérance locative (gestion des demandes et attributions de logements), de gérance technique (état des lieux, travaux d'entretien courant) et de gérance administrative (facturation et contentieux). Cette situation n'est plus la règle dans le milieu immobilier où chaque collaborateur est spécialisé dans un domaine auquel il peut amener toute son expérience et ses compétences liées à sa formation.

En outre, le BLRU doit mieux définir les activités de contrôle et de supervision des restaurants universitaires, notamment en :

- Désignant un collaborateur qui sera en charge de procéder aux travaux de contrôle de l'activité des gérants afin de garantir en tout temps le respect des dispositions ressortant des conventions, notamment les revenus prévus ; ce collaborateur devrait être, de préférence, une personne venant du monde de la restauration ce qui lui permettrait d'être plus attentive aux éventuels risques opérationnels et de gestion grâce à ses compétences professionnelles ;
- Déterminant la manière dont les activités de contrôle seront réalisées, par exemple le nombre et la fréquence des visites dans les cafétérias, le type de contrôles qui devront être réalisés qui pourrait se matérialiser par l'établissement de programmes de travail ou de listes de contrôle.

Rappelons qu'actuellement, c'est le responsable du BLRU qui contrôle cette activité ; de ce fait, cette dernière n'est pas supervisée par une autre personne ni ne fait l'objet de toute l'attention voulue.

Recommandation 6 – Système d'information/outils de gestion

Au vu des difficultés rencontrées par le BLRU dans sa gestion courante de l'activité du logement, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de doter le bureau d'outils de gestion performants. Cela lui permettra d'effectuer une gestion immobilière et une gestion du personnel adaptées à ses missions et conformes aux dispositions légales et réglementaires, et, de lui fournir les données et informations nécessaires au pilotage de son activité.

En matière de gestion immobilière, il s'agira de doter le BLRU de logiciels qui offriront une gestion professionnelle des demandes et des immeubles. La gestion des demandes doit permettre une centralisation des informations avec un accès à tous les utilisateurs et en temps réel. D'autre part, un logiciel de gestion immobilière doit englober non seulement la gestion des immeubles (états locatifs, comptes par immeuble et pour le BLRU), mais également la facturation et le contentieux pour chaque locataire.

En matière de gestion du personnel, il s'agira, dans un premier temps, de connaître en détail le type d'activités réalisées par les collaborateurs et le temps qu'ils leur consacrent. Cette analyse pourrait être effectuée sur une période donnée, par exemple une année, à l'aide d'un tableur, sans nécessairement devoir mettre en place un outil de saisie des heures. L'objectif est de permettre une allocation des ressources en fonction des sur ou sous-occupations constatées sur une année, mais également selon les activités (travaux d'entretien, états des lieux, visites de logements, facturation, contentieux, etc.).

Recommandation 7 – Gestion du personnel

Quelle que soit la forme de l'organisation retenue par le rectorat pour continuer l'activité actuelle du BLRU, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de procéder à une analyse portant sur les éléments propres à la gestion du personnel. Il s'agira notamment de préciser les éléments suivants :

- Définition des besoins pour une gestion efficace qui passe par la détermination des différentes compétences recherchées, du temps de travail nécessaire (temps complet ou temps partiel) pour éviter une interruption de l'activité, ce qui conduira à déterminer le nombre de collaborateurs dont il sera nécessaire de disposer ;
- Rédaction des cahiers des charges des différents postes de travail déterminés plus haut ;
- Fixation d'objectifs périodiques pour chaque collaborateur ;
- Procédure d'évaluation périodique de la qualité du travail, notamment en fonction des objectifs fixés ;
- Mise en place d'une politique de formation continue pour tous les collaborateurs.

Recommandation 8 – Données financières

Au vu de l'impossibilité actuelle d'obtenir une vue complète des charges et produits du BLRU et du résultat de son activité, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de revoir avec l'Université de Genève l'organisation comptable du

BLRU en n'utilisant qu'un seul centre financier pour toutes les charges et tous les produits ; cela passe bien évidemment par l'intégration des charges de personnel dans le centre financier unique de manière à avoir une vision financière complète du résultat du BLRU.

Le directeur de la DIVBAT devra mettre en place un échange automatique des opérations de la gestion immobilière vers la comptabilité de l'Université et vice versa. Il s'agira notamment de la facturation (loyers et charges) et des encaissements (loyers et autres recettes).

Cette organisation permettra d'une part de réduire le risque d'erreurs lié à la double saisie actuelle de certaines opérations et, d'autre part, de disposer d'informations financières complètes et exactes en vue d'améliorer la gestion courante et d'effectuer un reporting aux instances supérieures (division et rectorat).

Recommandation 9 – Formalisation des processus

Afin de répondre aux exigences légales en matière de mise en place de système de contrôle interne, le BLRU devra revoir les processus actuels en fonction des recommandations précédentes. Cela permettra d'une part au responsable du BLRU d'effectuer une revue de la pertinence des processus existants et, d'autre part, aux collaborateurs et collaboratrices du BLRU de disposer de documents de référence.

Il s'agira notamment des processus suivants :

- La gestion des demandes hors SRI²⁶ ;
- La gestion des demandes du SRI ;
- Les attributions des logements hors SRI ;
- Les attributions des logements du SRI ;
- L'émission et la comptabilisation de la facturation ;
- La gestion et le suivi du contentieux ;
- L'établissement du budget global et par immeuble ;
- Le contrôle de gestion du budget avec les comptes ;
- La gestion des travaux d'entretien à charge du bureau ;
- La gestion de l'activité des restaurants universitaires ;
- La politique de formation continue des collaborateurs ;
- La politique de gestion des collaborateurs ;
- Le suivi de l'activité des collaborateurs.

Ces processus devront également mentionner les contrôles qui seront effectués pour s'assurer de leur fonctionnement adéquat.

Recommandation 10 – Rencontrer d'autres acteurs du logement pour étudiants

Dans le cadre de son audit, la Cour a rencontré les représentants des entités des Universités de Lausanne et Fribourg qui remplissent la même mission que le BLRU ainsi que la Cité Universitaire à Genève.

Bien que la Cour n'ait pas effectué de comparaison entre le BLRU et les entités susmentionnées dans le cadre de cet audit, elle recommande au directeur de la DIVBAT de rencontrer les représentants de ces acteurs pour échanger sur

²⁶ Service des relations internationales

l'organisation qu'ils ont mise en place, sur les systèmes d'information qu'ils utilisent, sur les modalités de gestion du personnel qu'ils ont définies, ainsi que sur les avantages et inconvénients du statut juridique de l'entité.

5.4. Observations de l'audité

Le Rectorat de l'Université de Genève (UNIGE) voudrait tout d'abord remercier la Cour des comptes (CdC) pour son travail d'analyse du Bureau du logement et des restaurants universitaires (BLRU), travail extrêmement détaillé et précis du fonctionnement de ce bureau rattaché à la Division des bâtiments (DIBAT) de l'UNIGE. En dépit des problèmes constatés, le BLRU a toujours rempli sa mission en mettant à disposition des étudiants plus de 600 logements, la plupart meublés, à un prix moyen inférieur à 500 francs.

Vu l'importance de ce rapport et les nombreux constats faits par la Cour des comptes, le Rectorat a décidé de créer une « Task Force » dont la mission est d'analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et de proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la CdC. La composition, les buts et les délais de cette Task Force sont explicités au point 4. Dans l'intervalle, la comptabilité du BLRU sera reprise par la comptabilité générale de l'Université. Elle enregistra toutes les factures émises, ainsi que l'encaissement. La comptabilité générale de l'Université exercera par ailleurs une activité de supervision des opérations comptables du BLRU permettant d'assurer l'exhaustivité de la facturation et le suivi régulier du contentieux.

Le Rectorat souhaite également apporter certaines informations et précisions qui permettent de mieux comprendre la politique en terme de logements étudiants (point 1) de l'UNIGE et la situation particulière du BLRU au moment de l'audit de la CdC (point 2). Au point 3, le Rectorat commente les recommandations proposées par la CdC.

1) Politique du logement étudiant de l'UNIGE

Le manque de logements à Genève est un problème connu, qui a des implications importantes pour l'UNIGE. Il est identifié dans le plan stratégique de l'UNIGE « Une vision pour 2012 - point 2 Proposer une formation attractive » et il apparaît dans les priorités 2011-2015 avec l'objectif de proposer des solutions aux problèmes de logement des étudiants. En effet, de nombreux étudiants et jeunes chercheurs choisissent d'autres lieux d'étude où l'accès au logement est plus aisé. Un chiffre révèle l'ampleur du problème : 930 demandes éligibles ont été reçues en 2015 au BLRU pour 188 logements disponibles, lors de la rentrée de septembre 2015.

La politique de l'UNIGE aujourd'hui est donc de saisir toutes les opportunités pour développer avec des partenaires, en particulier la Fondation universitaire pour le logement étudiant (FULE), l'offre de logements étudiants. Cette politique devrait nous permettre de doubler le parc de logements dans les années à venir, passant d'environ 630 à 1365 lits à l'horizon 2022.

En parallèle à cette politique volontariste, un groupe de travail Etat-UNIGE-HES étudie d'une manière large la problématique du logement étudiant et des personnes en formation, et travaille sur des projections dont l'objectif est de trouver des pistes à même de faciliter la réalisation de logements pour cette catégorie de personnes. Ce travail est en cours ; l'Etat a d'ailleurs mandaté un consultant externe pour faire avancer le dossier. Cette étude permettra également de cerner le nombre « idéal » de logements nécessaires pour les jeunes étudiants à Genève.

2) Historique du BLRU

Le BLRU a traversé une période difficile (voir chapitre 3.1.4). L'entrée en service du nouveau responsable, après 14 mois sans direction directe, a précédé de peu le début des travaux de la CdC. Dès l'été 2015, après une courte période d'analyses, ce dernier a modifié certaines procédures de gestion et de fonctionnement du BLRU, notamment en matière de recouvrement des loyers impayés.

3) Position du Rectorat concernant les recommandations de la CdC

La recommandation 1 concerne la politique du logement de l'UNIGE. Cette dernière est explicitée au point 1.

La recommandation 2 propose d'étudier une externalisation des prestations du BLRU. Cette piste n'était pas envisagée en 2013 lors du transfert du BLRU de la Division de la formation et des étudiants à la DIBAT. Avec un doublement prévisible du nombre de logements à gérer dans les dix prochaines années, cette possibilité va être étudiée par la Task Force.

La recommandation 3 propose d'étudier la création d'une entité tierce qui offrirait les prestations du BLRU. Une réflexion sera menée à cet égard par la Task Force, en parallèle à l'étude d'une externalisation des prestations.

La recommandation 4 propose d'étudier l'idée d'un « guichet unique » pour les étudiants cherchant un logement à Genève. C'est une idée très intéressante. Un groupe de travail de l'AGLAE (Association genevoise pour le logement des apprentis et étudiants), dont fait partie l'Université, se penche actuellement sur la possibilité de créer une plateforme regroupant les offres en terme de logement étudiant. Le travail sera poursuivi en ce sens.

La recommandation 5 demande de revoir les processus et compétences des membres du BLRU. La Task Force mise en place par le Rectorat analysera en profondeur les processus et le fonctionnement du BLRU et proposera des solutions.

La recommandation 6 propose de développer les systèmes informatiques de soutien et de gestion du BLRU. Le Rectorat abonde dans ce sens. Une demande pour des développements a été faite en novembre 2015 et est actuellement en cours d'évaluation.

La recommandation 7 propose de revoir la gestion du personnel. Le travail de la Task Force mis en place par le Rectorat permettra de procéder à une analyse de la gestion du personnel du BLRU et déterminera, entre autres, si les cahiers des charges du personnel du BLRU nécessitent d'être modifiés. Les analyses de prestations sont fixées par le règlement du personnel de l'Université.

La recommandation 8 propose de revoir les données financières. La Task Force analysera en détail l'organisation comptable du BLRU et la structure financière sera simplifiée pour suivre les recommandations de la CdC. La gestion de la facturation et des contentieux sera effectuée et supervisée par la comptabilité générale.

Comme montré dans nos réponses, les données financières peuvent être clarifiées et démontrent, par exemple, que le budget des cafétérias est neutre.

La recommandation 9 demande de formaliser les processus. Cette recommandation sera suivie en détails par la Task Force et des propositions seront faites pour pallier les problèmes identifiés.

La recommandation 10 propose de rencontrer d'autres acteurs dans le domaine du logement étudiant. L'Université est membre de l'AGLAE, comme mentionné ci-dessus, et profite ainsi déjà d'échanges d'expériences. Des contacts avec d'autres acteurs seront établis, permettant ainsi de multiplier les partages d'expériences.

4) Création d'une « Task Force » pour proposer des modifications de fonctionnement du BLRU et répondre de manière approfondie et détaillée au rapport de la CdC

Au vu de l'importance du rapport de la CdC, le Rectorat a décidé de créer une « Task Force » dont la mission est d'analyser en profondeur le fonctionnement du BLRU et de proposer un plan d'action permettant de répondre aux constats de la CdC. Dans l'intervalle, la comptabilité du BLRU sera reprise par la comptabilité générale de l'Université. Elle enregistrera toutes les factures émises, ainsi que l'encaissement. La comptabilité générale de l'Université exercera par ailleurs une activité de supervision des opérations comptables du BLRU permettant d'assurer l'exhaustivité de la facturation et le suivi régulier du contentieux.

Le groupe sera composé du vice-recteur en charge des bâtiments, d'un secrétaire général adjoint, du directeur de la Division des finances, du directeur de la DIBAT et du chef du Service des bâtiments.

Les principales missions données au groupe sont :

- *de définir des processus rigoureux concernant d'une manière générale la gestion et l'attribution des logements – notamment en clarifiant les critères utilisés - la gestion et le contrôle des dossiers, la gestion des contentieux, des travaux et de l'entretien, le contrôle et le suivi de l'activité des cafétérias, la gestion et le suivi du personnel ;*
- *de proposer des gains d'efficience (diminution des coûts et/ou augmentation des recettes) ;*
- *de proposer une structure financière simplifiée pour le BLRU ;*
- *de définir précisément les besoins informatiques du BLRU et en vérifier l'adéquation avec la demande faite en novembre 2015 ;*
- *d'étudier la recommandation d'une externalisation des prestations du BLRU ou de la création d'une entité tierce.*

Le groupe a 6 mois pour proposer un plan d'action dont la CdC sera informée.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audit) | | | |
|------|--|--|-------------------------|---|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 5.2 | <p><u>Recommandation 1 - Stratégie de l'Université en matière de logement</u></p> <p>La Cour recommande au rectorat de traduire cette préoccupation dans une politique du logement étudiant qui fixe des objectifs à court et moyen termes (nombre de logements supplémentaires) et les moyens de les atteindre (financiers, construction, achats, etc.). Il doit en particulier préciser sur quels types de logements (studios, appartements) et dans quelles zones géographiques (en ville ou plutôt en périphérie) porter ses priorités. Enfin, cette stratégie doit se construire en fonction de la typologie d'étudiants que souhaite avoir l'Université dans les prochaines années, portant aussi bien sur l'évolution du nombre (forte ou faible, en tenant compte des locaux d'enseignement disponibles) que la provenance (région genevoise ou hors des frontières cantonales), éléments qui détermineront le besoin de logements nécessaires pour répondre aux objectifs.</p> | 3 | Task Force Recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.2 | <p><u>Recommandation 2 - Externalisation des prestations ou maintien des prestations en interne</u></p> <p>La Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de maintenir l'activité de gestion immobilière au sein du BLRU ou d'évaluer la possibilité de l'externaliser, en tout ou partie. Cette analyse prend son sens si l'on considère l'évolution du parc immobilier du BLRU à venir (fort accroissement pouvant aller jusqu'au doublement) et les compétences actuelles à disposition. Elle doit être mise en relation également avec la recommandation concernant la création d'une structure juridique indépendante pour l'activité du BLRU (recommandation 3).</p> | 1 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.2 | <p><u>Recommandation 3 - Créer une entité juridique indépendante de l'Université</u></p> <p>La Cour recommande au rectorat d'analyser la pertinence de créer une entité juridique qui offrirait les mêmes prestations que le BLRU dans le domaine du logement, mais qui disposerait d'une autonomie en matière d'organisation et de fonctionnement.</p> | 1 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| | | | | | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|------|--|--|----------------------------|---|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 5.2 | <p><u>Recommandation 4 - Centralisation des demandes sous un seul portail</u></p> <p>Vu le nombre d'opérateurs du logement étudiant sur Genève, la Cour recommande au rectorat d'agir en vue de centraliser les demandes sur un seul support. Cela évitera aux étudiants de déposer de multiples demandes auprès d'organismes et à ces derniers d'être à jour avec leurs demandes (celles ayant fait l'objet d'attributions et celles toujours en cours).</p> | 3 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 5 - Définition des modalités de fonctionnement</u></p> <p>La Cour recommande au directeur de la division bâtiments, logistique et sécurité (DIVBAT) de définir précisément les activités du BLRU (dans le domaine du logement et des restaurants universitaires), par qui elles sont réalisées et par qui elles sont contrôlées.</p> <p>En outre, le BLRU doit mieux définir les activités de contrôle et de supervision des restaurants universitaires, notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Désignant un collaborateur qui sera en charge de procéder aux travaux de contrôle de l'activité des gérants afin de garantir en tout temps le respect des dispositions ressortant des conventions, notamment les revenus prévus ; - Déterminant la manière dont les activités de contrôle seront réalisées, par exemple le nombre et la fréquence des visites dans les cafétérias, le type de contrôles qui devront être réalisés qui pourrait se matérialiser par l'établissement de programmes de travail ou de listes de contrôle. | 3 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 6 - Système d'information/outils de gestion</u></p> <p>Au vu des difficultés rencontrées par le BLRU dans sa gestion courante de l'activité du logement, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de doter le bureau d'outils de gestion performants. Cela lui permettra d'effectuer une gestion immobilière et une gestion du personnel adaptées à ses missions et conformes aux dispositions légales et réglementaires, et, de lui fournir les données et informations nécessaires au pilotage de son activité.</p> | 3 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audit) | | | |
|------|---|--|----------------------------|---|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 7 - Gestion du personnel</u></p> <p>Quelle que soit la forme de l'organisation retenue par le rectorat pour continuer l'activité actuelle du BLRU, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de procéder à une analyse portant sur les éléments propres à la gestion du personnel. Il s'agira notamment de préciser les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définition des besoins pour une gestion efficace qui passe par la détermination des différentes compétences recherchées, du temps de travail nécessaire (temps complet ou temps partiel) pour éviter une interruption de l'activité, ce qui conduira à déterminer le nombre de collaborateurs dont il sera nécessaire de disposer ; - Rédaction des cahiers des charges des différents postes de travail déterminés plus haut ; - Fixation d'objectifs périodiques pour chaque collaborateur ; - Procédure d'évaluation périodique de la qualité du travail, notamment en fonction des objectifs fixés ; - Mise en place d'une politique de formation continue pour tous les collaborateurs. | 1 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 8 - Données financières</u></p> <p>Au vu de l'impossibilité actuelle d'obtenir une vue complète des charges et produits du BLRU et du résultat de son activité, la Cour recommande au directeur de la DIVBAT de revoir avec l'Université de Genève l'organisation comptable du BLRU en n'utilisant qu'un seul centre financier pour toutes les charges et tous les produits ; cela passe bien évidemment par l'intégration des charges de personnel dans le centre financier unique de manière à avoir une vision financière complète du résultat du BLRU.</p> <p>Le directeur de la DIVBAT devra mettre en place un échange automatique des opérations de la gestion immobilière vers la comptabilité de l'Université et vice versa. Il s'agira notamment de la facturation (loyers et charges) et des encaissements (loyers et autres recettes).</p> | 3 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audit) | | | |
|------|--|--|----------------------------|---|---------|
| | | Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 9 - Formalisation des processus</u></p> <p>Afin de répondre aux exigences légales en matière de mise en place de système de contrôle interne, le BLRU devra revoir les processus actuels en fonction des recommandations précédentes. Cela permettra d'une part au responsable du BLRU d'effectuer une revue de la pertinence des processus existants et, d'autre part, aux collaborateurs et collaboratrices du BLRU de disposer de documents de référence.</p> <p>Il s'agira notamment des processus suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestion des demandes hors SRI ; - La gestion des demandes du SRI ; - Les attributions des logements hors SRI ; - Les attributions des logements du SRI ; - L'émission et la comptabilisation de la facturation ; - La gestion et le suivi du contentieux ; - L'établissement du budget global et par immeuble ; - Le contrôle de gestion du budget avec les comptes ; - La gestion des travaux d'entretien à charge du bureau ; - La gestion de l'activité des restaurants universitaires ; - La politique de formation continue des collaborateurs ; - La politique de gestion des collaborateurs ; - Le suivi de l'activité des collaborateurs. <p>Ces processus devront également mentionner les contrôles qui seront effectués pour s'assurer de leur fonctionnement adéquat.</p> | 2 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |
| 5.3 | <p><u>Recommandation 10 – Rencontrer d'autres acteurs du logement pour étudiants</u></p> <p>Bien que la Cour n'ait pas effectué de comparaison entre le BLRU et les entités susmentionnées dans le cadre de cet audit, elle recommande au directeur de la DIVBAT de rencontrer les représentants de ces acteurs pour échanger sur l'organisation qu'ils ont mise en place, sur les systèmes d'information qu'ils utilisent, sur les modalités de gestion du personnel qu'ils ont définies, ainsi que sur les avantages et inconvénients du statut juridique de l'entité.</p> | 1 | Task Force Vice-recteur | Le délai sera défini dans le rapport de la Task Force | |

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'UNIGE et des institutions externes qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en mars 2016. Le rapport complet a été transmis au recteur de l'Université et au directeur de la division bâtiments, logistique et sécurité le 8 avril 2016. Leurs observations remises le 17 mai 2016 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 20 mai 2016

Isabelle Terrier
Présidente

Myriam Nicolazzi
Magistrate suppléante

François Paychère
Magistrat titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>