

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<https://www.cdc-ge.ch>

Madame
Nathalie Fontanet
Présidente du Conseil d'État

Par courriel

Genève, le 28 mars 2025

Défis transversaux relatifs à la fonction d'audit interne des établissements publics autonomes

Madame la Présidente,

Comme vous le savez, pour donner suite à une sollicitation de M. Maudet, nous avons examiné la conformité des services d'audit interne des HUG, des TPG et de l'IMAD par rapport aux bases légales et réglementaires genevoises, aux normes d'audit internationales et aux bonnes pratiques. Au-delà des recommandations adressées à chacun des conseils d'administration de ces trois institutions pour améliorer la gouvernance et la conformité de leur fonction d'audit interne respective, la Cour a également observé que les trois services d'audit internes font face à des défis similaires, lesquels concernent probablement aussi d'autres établissements publics autonomes (ÉPA).

Ainsi, l'objet de ce courrier est de partager avec vous quelques éléments qui pourraient alimenter les réflexions du Conseil d'État sur le fonctionnement de la fonction d'audit interne au sein des différents ÉPA.

Conseil d'administration et compétences clés pour le comité d'audit

La Cour constate que la législation en vigueur, notamment la loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP, A 2 24) et les lois spécifiques aux différents ÉPA¹, prévoit un grand nombre d'administrateurs dans les conseils d'administration (CA) des ÉPA. Les précédentes tentatives de réduire la taille de ces CA ayant échoué, la Cour suggère néanmoins au Conseil d'État de mieux définir les compétences requises pour siéger dans un CA, quel que soit l'organe qui les désigne. La loi (art. 16 LOIDP) ne paraît en effet pas suffisamment précise sur cette question cruciale pour assurer une bonne gouvernance des ÉPA.

¹ Respectivement la loi sur les établissements publics médicaux (LEPM, K 2 05), la loi sur les Transports publics genevois (LTPG, H 1 55) et la loi sur l'Institution de maintien à domicile (LIMAD, K 1 07) pour les institutions couvertes dans le champ de notre audit.

Il semble en effet important à la Cour que le CA dispose des compétences clés, notamment dans les domaines de la finance, de l'analyse des risques et de l'audit, afin de lui permettre de former un comité d'audit fort et performant. L'indépendance organisationnelle du comité d'audit et la présence de membres compétents permettent à la fonction d'audit interne de préserver son autonomie, d'éviter les conflits d'intérêts et les éventuelles pressions exercées par la direction générale de l'ÉPA.

Le constat porte ici sur le comité d'audit, mais il a été rapporté à différentes reprises à la Cour, lors de son audit, que les administrateurs peuvent également manquer de compétences dans d'autres domaines clés pour la haute gouvernance d'un ÉPA (ressources humaines, droit, etc.).

Des formations sur le rôle et le « métier » d'administrateur, sur la gouvernance d'entreprise et en finances pourraient être mises en place pour améliorer la haute direction et la haute surveillance des ÉPA. La formation continue des membres des CA est d'ailleurs explicitement mentionnée dans le code suisse des bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise.

Harmonisation des règles et du rôle des comités d'audit

La composition des comités d'audit et les qualifications requises pour leurs membres sont très différentes entre les ÉPA. En effet, les règles en vigueur relatives aux comités d'audit sont actuellement très hétérogènes d'un ÉPA à l'autre. Par exemple, certains ÉPA autorisent le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et du comité d'audit, ce qui contrevient aux recommandations du Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise. La présence d'un membre du personnel au sein du comité d'audit est exclue dans certains ÉPA et exigée dans d'autres. Enfin, dans certains ÉPA, le comité d'audit ne se concentre pas que sur l'audit interne (commission finance et audit aux TPG, même composition du bureau du conseil d'administration et du comité d'audit aux HUG).

La Cour ne peut et ne souhaite pas remettre en question l'autonomie des ÉPA. Néanmoins, une certaine harmonisation des règles permettrait de se rapprocher des meilleures pratiques et d'éviter les risques de dérives entre les règles mises en œuvre et les normes ou bonnes pratiques. Cette uniformisation favoriserait une meilleure cohérence et une plus grande transparence, contribuant ainsi à renforcer la crédibilité et l'efficacité de l'audit interne des différents ÉPA.

Indépendance des responsables des services d'audit interne

Contrairement à l'audit externe, les normes d'audit interne reconnues ne requièrent pas d'obligation de rotation. Cependant, la Cour s'interroge sur la capacité d'un responsable d'audit interne en poste depuis de nombreuses années au sein du même ÉPA à maintenir l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

La Cour invite donc le Conseil d'État à réfléchir sur le fait de limiter le nombre d'années qu'un responsable de la fonction d'audit interne puisse effectuer à son poste. Afin de ne pas perdre ces ressources importantes, maîtrisant d'importantes connaissances du fonctionnement d'un ÉPA, le Conseil d'État pourrait étudier la possibilité d'instaurer un mécanisme de rotation des responsables des fonctions d'audit interne entre ÉPA.

Une mutualisation de certaines ressources clés

En raison des ressources limitées dédiées aux fonctions d'audit interne, la Cour constate qu'il n'est pas possible pour chaque ÉPA de se doter d'une équipe d'audit interne comprenant des collaborateurs ayant des compétences sur des sujets plus techniques (en audit informatique ou en gestion des risques notamment).

De fait, les fonctions d'audit interne externalisent régulièrement une partie du travail d'audit sur ces sujets. Il paraîtrait intéressant d'étudier la possibilité de mutualiser certaines ressources de l'audit interne entre ÉPA de manière à les doter d'une expertise métier plus pointue. Une modalité potentielle serait de mettre à disposition de l'ensemble des ÉPA certains collaborateurs spécialisés dans un de ces domaines techniques. Des spécialistes pourraient ainsi mener des missions dans différentes institutions et enrichir leurs analyses des bonnes pratiques observées dans les divers ÉPA. Cela pourrait aussi avoir une plus-value dans la préservation de l'indépendance de l'auditeur.

Nous nous tenons bien évidemment à disposition pour échanger sur cette thématique dans la continuité des discussions initiées avec les président(e)s des conseils d'administration des HUG, des TPG et de l'IMAD.

Enfin, nous vous informons que cette lettre sera rendue publique en même temps que notre rapport d'audit n°196 relatif aux services d'audit interne des HUG, de l'IMAD et des TPG, qu'il est prévu de publier le 11 avril 2025.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à nos sentiments respectueux.

Pour la Cour des comptes

Pierre Henri PINGEON, président

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

Copies adressées par courriels à :

- Conseiller d'État en charge du département de la santé et des mobilités (DSM)
- Président(e)s des Conseils d'administration des ÉPA: HUG, TPG, IMAD, SIG, HG, GA
- Rectrice de l'UNIGE