

# Services d'audit interne des HUG, de l'IMAD et des TPG

Rapport n°196

11 avril 2025

SYNTHÈSE



**AUDIT DE CONFORMITÉ**

Au service d'une action publique performante



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 et assure la révision des comptes de l'État.

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 ou électronique.

## **Cour des comptes**

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | [info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)



## Contexte général

Le 9 novembre 2023, le conseiller d'État chargé du département de la santé et des mobilités (DSM) a sollicité la Cour des comptes pour qu'elle effectue une analyse des services d'audit interne des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), de l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD) et des Transports publics genevois (TPG).

Cet audit s'inscrit dans un contexte marqué par le renouvellement des conseils d'administration des établissements publics autonomes (EPA) genevois en février 2024, ainsi que par la mise à jour des Normes internationales d'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), qui entrent en vigueur en 2025. En 2017, la Cour avait déjà conduit un audit de conformité relatif à la gouvernance de la fonction d'audit interne de sept EPA<sup>1</sup>.

## Problématique et objectifs de l'audit

L'objectif général de l'audit de la Cour a été de s'assurer de la conformité des fonctions d'audit interne des HUG, de l'IMAD et des TPG avec les dispositions légales, réglementaires et les normes professionnelles, ainsi que les bonnes pratiques.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions d'audit suivantes :

- 1) La gouvernance et l'organisation en place permettent-elles aux fonctions d'audit interne de ces entités d'avoir le degré d'indépendance requis par les normes professionnelles et les bonnes pratiques ?
- 2) Dans quelle mesure les processus d'identification des risques, de planification, de réalisation des missions et de reporting sont effectués en respectant non seulement le cadre mis en place, mais également les attentes du Conseil d'administration et du Comité d'audit et les normes professionnelles ?
- 3) Les outils et ressources à disposition des services d'audit interne (compétences, accès aux informations et processus pour les lanceurs d'alerte) sont-ils suffisants pour remplir leurs objectifs et leur rôle de ligne de défense ?

Le périmètre de cet audit de conformité exclut certaines thématiques. La Cour n'a notamment pas analysé la qualité des travaux des services d'audit interne.

Pour mener à bien cette mission, la Cour s'est appuyée sur les Normes internationales pour la pratique de l'audit interne de l'IIA de 2017, les chartes des services audités n'ayant pas encore intégré les modifications introduites par les normes IIA adoptées en 2024. Une analyse comparative a toutefois été réalisée pour s'assurer que les constats de la Cour restent pertinents avec l'entrée en vigueur en 2025 de ces nouvelles normes.

---

<sup>1</sup> La Cour avait alors audité les services d'audit interne des EPA suivants : Genève Aéroport, l'Hospice général, Hôpitaux universitaires de Genève, l'Institution genevoise de maintien à domicile, Services industriels de Genève, Transports publics genevois, Université de Genève.



## Appréciation générale

En 2017, la Cour publiait des audits de conformité relatifs à la gouvernance de la fonction d'audit interne des principaux EPA. Elle constatait alors un degré de maturité variable selon les établissements. Toutes les recommandations ayant été mises en œuvre, la Cour espérait identifier peu de non-conformités aux normes de l'IIA et aux bonnes pratiques dans la présente mission d'audit. Force est de constater que pour deux EPA (HUG et IMAD), la situation de la fonction de l'audit interne s'est péjorée depuis la fin du suivi des recommandations de 2017 qui a été effectué par la Cour. Ce constat souligne la fragilité de ces services et la nécessité de mettre en place une gouvernance forte et des réglementations internes adéquates.

Le respect des normes internationales d'audit interne de l'IIA est un élément fondamental pour assurer la qualité et l'efficacité de l'audit interne. Pour prévenir et identifier les non-conformités, les comités d'audit doivent s'engager activement dans la définition des orientations stratégiques et dans le suivi des fonctions d'audit interne. Leur rôle consiste à établir une vision claire des risques prioritaires à traiter, permettant ainsi d'adapter les ressources et d'assurer un alignement optimal avec les objectifs définis. Dans cette perspective, les conseils d'administration doivent s'assurer que les membres des comités d'audit possèdent, collectivement, les compétences nécessaires pour appréhender les spécificités de la fonction d'audit interne au sein de chaque établissement. La Cour constate que les réglementations internes des trois EPA ne permettent pas de garantir cela.

Relevant que les trois services d'audit interne audités font face à des défis similaires, lesquels concernent probablement aussi d'autres EPA, la Cour a adressé un courrier au Conseil d'État. Elle l'invite notamment à étudier la possibilité de renforcer les compétences des administrateurs des EPA, d'harmoniser les réglementations régissant les comités d'audit et de mutualiser certaines compétences clés en audit. Ce courrier est publié sur le site de la Cour.

En ce qui concerne l'appréciation globale des trois EPA étudiés :

- Les TPG disposent d'un service d'audit interne conforme aux normes de l'IIA et aux bonnes pratiques. Toutefois, certaines améliorations restent à apporter, notamment, la mise en place d'un dispositif de gestion des alertes afin de se conformer pleinement au cadre légal genevois.
- Lors de la précédente législature, la fonction d'audit interne des HUG a été confrontée à des atteintes à son indépendance et à une perte de confiance de la part des fonctions opérationnelles. Pour éviter que cette situation ne se reproduise, il s'agira, pour le comité d'audit, de renforcer le positionnement de l'audit interne pour garantir son indépendance. Par ailleurs, la Cour a observé certaines non-conformités dans les procédures du service.
- En ce qui concerne l'IMAD, une restructuration de la fonction d'audit interne doit être effectuée, car sa continuité n'est pas assurée. Lors de la précédente législature, cette fonction n'a pas toujours pu remplir son rôle de troisième ligne de défense. En effet, l'ancien responsable de l'audit interne, seul poste du service, avait été mis à disposition de l'opérationnel par le Conseil d'administration lors de la crise du Covid-19. Le poste d'auditeur interne est ensuite resté vacant pendant neuf mois. La fonction d'audit interne n'a publié que 4 rapports entre 2020 et 2024.



La Cour constate positivement que, depuis le début de l'actuelle législature, les nouveaux comités d'audit des HUG et de l'IMAD ont débuté un travail de mise en conformité et de renforcement de la fonction d'audit interne au sein de leur établissement respectif.

## Principaux constats

### ***Composition des comités d'audit***

La Cour relève que les réglementations relatives aux comités d'audit dans les trois EPA ne garantissent pas systématiquement l'application du Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise. Aucune d'elles n'impose la séparation entre la présidence du conseil d'administration et celle du comité d'audit. Si aux TPG ces fonctions sont actuellement distinctes, ce n'est pas le cas aux HUG et à l'IMAD. Par ailleurs, les réglementations existantes ne permettent pas de respecter et d'assurer la présence des compétences adéquates au sein des comités d'audit demandées par le Code suisse de bonnes pratiques, limitant ainsi leur capacité à superviser efficacement la fonction d'audit interne.

### ***Atteintes à l'indépendance de l'audit interne***

Lors de la précédente législature, l'indépendance de l'audit interne aux HUG a été compromise par des interventions (non conformes aux normes IIA) émanant des fonctions opérationnelles. Ces ingérences, révélatrices d'un déficit de confiance, ont durablement affecté la crédibilité tant de la fonction d'audit interne que de ses travaux. À l'IMAD, la mise à disposition de l'ancien responsable de l'audit interne pour des tâches opérationnelles pendant la période Covid a entravé son indépendance fonctionnelle. La Cour n'a pas relevé d'atteinte à l'indépendance aux TPG.

### ***Non-conformité aux normes d'audit interne***

Les procédures et documents de référence des services d'audit interne des HUG et de l'IMAD présentent des non-conformités avec les normes internationales de l'IIA.

À l'IMAD, ces non-conformités sont relatives à l'absence d'un univers d'audit, à un processus lacunaire d'identification des risques et à un programme d'assurance qualité incomplet.

Aux HUG, les non-conformités concernent principalement l'identification des risques et le suivi des recommandations. De plus, les documents et procédures clés (charte d'audit interne et plan d'audit) de la fonction d'audit interne doivent être ajustés et mis à jour pour refléter la conformité aux normes de l'IIA.

À l'inverse, les TPG disposent d'un cadre conforme aux normes d'audit internationales de l'IIA.

### ***Limitations dans les outils et ressources***

Chaque entité fait face à des défis spécifiques en termes de ressources et d'outils.

Les HUG ne disposent pas de collaborateurs certifiés professionnellement en audit, ce qui limite la reconnaissance et l'efficacité du service. À l'IMAD, l'absence d'un deuxième ETP compromet la continuité de la fonction d'audit interne. Aux TPG, le dispositif de gestion des alertes n'a pas encore été finalisé. Par ailleurs, les comités d'audit des trois EPA ne réalisent pas une analyse formalisée et régulière des besoins en ressources de la fonction d'audit interne, ce qui nuit à l'adéquation entre les effectifs et les enjeux stratégiques.



## Axes d'amélioration proposés

### ***S'assurer de la composition adéquate des comités d'audit***

La Cour recommande de modifier les réglementations internes des trois EPA afin de garantir la présence de membres disposant collectivement des compétences nécessaires au sein du comité d'audit. De plus, il s'agira d'ajuster ces réglementations pour assurer une séparation effective entre la présidence du conseil d'administration et celle du comité d'audit, favorisant ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs.

### ***Assurer l'indépendance effective des services d'audit interne***

La Cour recommande de clarifier les rôles et mécanismes de gouvernance pour garantir que les services d'audit interne puissent opérer, sans intervention des fonctions opérationnelles, dans le cadre défini par les normes d'audit interne de l'IIA.

### ***Mise en conformité avec les normes internationales***

La Cour recommande de mettre à jour les procédures et documents d'encadrement de la fonction d'audit interne afin d'aligner les pratiques des services d'audit interne avec les normes internationales.

### ***Mener une réflexion régulière sur la vision stratégique de l'audit interne, pour pouvoir aligner les ressources sur les objectifs et disposer des outils nécessaires***

La Cour recommande aux comités d'audit de réévaluer régulièrement les ressources allouées aux services d'audit interne, en réalisant une analyse des besoins en ETP et en compétences.

De manière plus spécifique, la Cour recommande aux HUG d'encourager l'obtention de certifications professionnelles reconnues pour les collaborateurs de l'audit interne, à l'IMAD de prendre des mesures pour assurer la continuité de sa fonction d'audit interne et aux TPG de finaliser la mise en place du dispositif de gestion des alertes.

Toutes les recommandations de la Cour ont été acceptées par les HUG, TPG et IMAD.

## Tableau récapitulatif des recommandations à l'attention des HUG

Recommandations :	5	Niveau de priorité <sup>2</sup> :	
- Acceptées :	5	Très élevée	1
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	0

Les cinq recommandations adressées aux HUG ont été acceptées.

No	Recommandation/Action	Priorité	Responsable	Délai
1	S'assurer de disposer des compétences clés au sein du comité d'audit	Élevée	Conseil d'administration	01.09.2027
2	Distinguer la fonction de président du conseil d'administration de celle du comité d'audit	Élevée	Conseil d'administration	01.09.2027
3	Garantir l'indépendance de la direction de l'audit interne, conformément aux normes de l'IIA	Très élevée	Comité d'audit	01.09.2026
4	Mettre en conformité la direction de l'audit interne avec les normes d'audit interne de l'IIA	Élevée	Comité d'audit	01.09.2027
5	Renforcer le positionnement stratégique de l'audit interne	Moyenne	Conseil d'administration	01.09.2026

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 effet. À cette fin, elle a invité les HUG et plus particulièrement le conseil d'administration à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

<sup>2</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur la gouvernance, les processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 4 lors de la présentation desdites recommandations.

## Tableau récapitulatif des recommandations à l'attention de l'IMAD

Recommandations :	6	Niveau de priorité <sup>3</sup> :	
- Acceptées :	6	Très élevée	2
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	0

Les six recommandations adressées à l'IMAD ont été acceptées.

No	Recommandation/Action	Priorité	Responsable	Délai
1	S'assurer de disposer des compétences clés au sein du comité d'audit	Élevée	Conseil d'administration	30.06.2025
2	Distinguer la fonction de président du conseil d'administration de celle du comité d'audit	Élevée	Conseil d'administration	30.06.2025
3	Renforcer le rôle et le fonctionnement du service d'audit interne de l'IMAD	Très élevée	Conseil d'administration	30.06.2026
4	Garantir l'indépendance du service d'audit interne, conformément aux normes de l'IIA	Très élevée	Comité d'audit / Conseil d'administration	30.06.2026
5	Mettre en conformité le service d'audit interne avec les normes de l'IIA	Élevée	Comité d'audit / Conseil d'administration	30.06.2026
6	Stabiliser le positionnement stratégique de l'audit interne	Moyenne	Comité d'audit / Conseil d'administration	31.12.2026

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 effet. À cette fin, elle a invité l'IMAD et plus particulièrement le conseil d'administration à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

<sup>3</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur la gouvernance, les processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation des dites recommandations.

## Tableau récapitulatif des recommandations à l'attention des TPG

Recommandations :	4	Niveau de priorité <sup>4</sup> :	
- Acceptées :	4	Très élevée	0
		Élevée	1
- Refusées :	0	Moyenne	3
		Faible	0

Les quatre recommandations adressées aux TPG ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Pérenniser les compétences clés nécessaires au sein de la CAUFIN	Élevée	Conseil d'administration/ CAUFIN	30.11.2025
2	Distinguer la fonction de président du conseil d'administration de celle de la CAUFIN	Moyenne	Conseil d'administration/ CAUFIN	30.11.2025
3	Analyser de manière régulière les besoins du service d'audit interne en termes de ressource	Moyenne	CAUFIN	28.02.2026
4	Mettre en place une plateforme de gestion des alertes	Moyenne	Directeur Audit interne	28.02.2026

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 effet. À cette fin, elle a invité les TPG et plus particulièrement le conseil d'administration, pour lui la présidente du conseil d'administration à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

<sup>4</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur la gouvernance, les processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.



**Cour des comptes**

République et canton de Genève

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.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

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

**Cour des comptes**

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

[info@cdc-ge.ch](mailto:info@cdc-ge.ch) | [www.cdc-ge.ch](http://www.cdc-ge.ch)