



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Inspection cantonale des finances

Kantonales Finanzinspektorat

Constituante - Rapport du 23 juin 2020

bci-m

Contrôle des

comptes 2019

de la

Constituante

Rapports 2020 / no 28

Table des matières

	Page
1 INTRODUCTION.....	1
1.1. Bases légales du contrôle	1
1.2. Spécification du mandat.....	1
1.3. Généralités sur l'organisation de la Constituante	1
1.3.1 Organes de direction	1
1.4. Approbation du budget / Crédit d'engagement	2
1.5. Comptabilité et comptes annuels	3
1.6. Compétences financières / Règlement financier.....	3
2 PLAN DE TRAVAIL.....	4
3 ANALYSE ET REMARQUES AU SUJET DES COMPTES ANNUELS 2019.....	5
3.1. Bilan.....	5
3.2. Compte de résultats	5
3.2.1 Comptes de charges	5
4 CONCLUSIONS.....	9
5 DISTRIBUTION.....	9

1 INTRODUCTION

1.1. Bases légales du contrôle

- Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF) du 24 juin 1980, articles 44 à 51 (n° 611.1).
- Règlement concernant l'Inspection cantonale des finances du 20 mai 1981 (n° 614.100).
- Règlement du 5 juin 2019 sur la Constituante du Canton du Valais, article 7.

1.2. Spécification du mandat

Le règlement de la Constituante a été adopté lors de la séance plénière de la Constituante du 29 avril 2019. La dernière annexe au règlement de la Constituante a été approuvée lors de la séance plénière du 5 juin 2019.

Selon l'art. 7 al. 3 du règlement de la Constituante, ses comptes sont contrôlés annuellement par l'Inspection des finances.

Selon l'art. 44 de la LGCAF, l'Inspection des finances est l'organe administratif supérieur du canton en matière de contrôle de la gestion financière et de la réalisation des mandats de prestations. L'Inspection des finances est **autonome et indépendante**, a tout pouvoir d'investigation et peut effectuer son contrôle à l'improviste et en tout temps, sur sa propre initiative ou sur mandat.

Le projet du présent rapport a été soumis en date du 18 juin 2020 à MM. Florian Robyr et Yann Roduit, respectivement secrétaire général et coordinateur du collège présidentiel de la Constituante.

1.3. Généralités sur l'organisation de la Constituante

Selon le règlement de la Constituante, celle-ci est organisée de la manière suivante :

- Organes de direction (voir chapitre 1.3.1)
- Commissions
- Groupes politiques
- Secrétariat général (voir chapitre 3.2.1 rubrique « salaires du personnel administratif et d'exploitation »)

1.3.1 Organes de direction

Les organes de direction de la Constituante sont :

- a) le collège présidentiel
- b) le bureau

La présidence de la Constituante est collégiale. Elle se compose de 4 membres élus par la Constituante. Leur mandat, non renouvelable, est de deux ans au maximum. Deux membres du collège sont remplacés chaque année. La composition du collège présidentiel est la suivante :

2019	2020
Yann Roduit (PDCVr) (Coordinateur et administrateur)	Yann Roduit (PDCVr) (Coordinateur et administrateur)
Sabine Fournier (Les Verts et citoyens) (Coordinatrice adjointe)	Felix Ruppen (CVPO) (Coordinateur adjoint et administrateur)
Lukas Jäger (SVPO und freie Wähler) (Administrateur)	Gabrielle Barras (UDC & Union des citoyens)
Emilie Praz (Appel Citoyen)	Emilie Praz (Appel Citoyen)

Le bureau de la Constituante est composé de 13 représentant(e)s désigné(e)s par les partis et mouvements politiques. Le bureau est actuellement composé des membres suivants :

Prénom, Nom	Parti
Gaël Bourgeois	Parti Socialiste et Gauche citoyenne
Jean-Dominique Cipolla	UDC & Union des citoyens
Arnaud Dubois	Valeurs Libérales-Radicales
Sophie Ducrey	Appel Citoyen
German Eyer	Zukunft Wallis
Mélanie Follonier	Valeurs Libérales-Radicales
Kevin Karlen	CVPO
Michael Kreuzer	SVPO und freie Wähler
Kamy May	PDCVr
Flavio Schmid	CSPO
Laurence Vuagniaux	Les Verts et citoyens
Jean Zermatten	Appel Citoyen
Marie Zuchuat	PDCVr

1.4. Approbation du budget / Crédit d'engagement

Selon les informations fournies par la brochure de vote, le comité d'initiative s'attendait à des coûts de Fr. 4 mios. Dans cette même brochure, le Conseil d'Etat indique qu'il est difficile de chiffrer avec précision le coût d'une Constituante et que, dans les autres cantons romands, le coût a varié entre Fr. 4.6 mios et Fr. 15.0 mios.

Selon l'art. 7 du règlement de la Constituante, le Grand Conseil vote annuellement, dans le cadre du budget de l'Etat, les moyens nécessaires au fonctionnement de la Constituante. Par ailleurs, durant l'année 2019, dans le cadre d'une demande de crédit supplémentaire de la part de la Constituante, un crédit d'engagement global de Fr. 6.2 mios a été accordé comme suit par le Grand Conseil lors de sa séance du 14 novembre 2019 :

	Budget 2019 (y.c. crédit supplémentaire)	Budget 2020 (y.c. modifications)	Prévision		Total des charges
			2021	2022	
CHARGES	1'259'253.24	1'890'900.00	1'811'700.00	1'097'900.00	6'059'753.24
Charges de personnel	879'851.70	1'270'700.00	1'256'200.00	689'600.00	4'096'351.70
Biens et autres charges d'exploitation	379'401.54	490'200.00	425'500.00	278'300.00	1'573'401.54
Charges de transfert	0.00	130'000.00	130'000.00	130'000.00	390'000.00
RECETTES	0.00	4'500.00	4'500.00	4'500.00	13'500.00
Taxes	0.00	4'500.00	4'500.00	4'500.00	13'500.00
EXCÉDENT DE CHARGES	1'259'253.24	1'886'400.00	1'807'200.00	1'093'400.00	6'046'253.24
					130'000.00 ¹⁾
					6'176'253.24
Crédit d'engagement arrondi					6'200'000.00

¹⁾ Lors de sa séance du 14 novembre 2019, le Grand Conseil a adopté l'art. 2 al. 1 de l'annexe 1 au règlement de la Constituante. Selon cet article, les groupes politiques reçoivent une indemnité forfaitaire annuelle de Fr. 1'000.00 par représentant(e) élu(e). Pour 2019, le Grand Conseil n'a pas approuvé cette indemnité. Un montant correspondant de Fr. 130'000.00 est toutefois compris dans le crédit global d'engagement ; ce montant peut être considéré comme une réserve générale.

1.5. Comptabilité et comptes annuels

Selon l'art. 16, al. 1, let. h. du règlement de la Constituante, le bureau de la Constituante doit établir et porter à la connaissance de la Constituante les comptes annuels et le rapport de vérification des comptes de l'Inspection des finances.

Le secrétariat général tient la comptabilité de la Constituante, avec l'appui de l'Administration cantonale, et soumet trimestriellement les comptes au bureau (art. 40, al. 2, let. b. du règlement).

Toutes les transactions financières sont passées par le système SAP du Canton du Valais :

- Les factures suivent le processus de paiement ordinaire de l'Administration cantonale.
- Les salaires des collaborateurs du secrétariat général sont gérés par l'Administration cantonale des finances (ACF)/section des traitements.
- Les indemnités en faveur des membres de la Constituante (voir chapitre 3.2.1) sont préparées par la secrétaire de direction du secrétariat général sur la base des listes des présences avant de faire l'objet d'une présaisie dans SAP. Ces dernières sont chaque fois contrôlées, validées et signées par le/la président(e) de la commission respectivement par le/la président(e) de la séance plénière. La liste des indemnités à verser est visée et signée par le secrétaire général et l'administrateur (du collège présidentiel) avant d'être transmise pour paiement à l'ACF/section des traitements.

1.6. Compétences financières / Règlement financier

Les délégations de compétences financières étaient fixées comme suit pour la période contrôlée :

- M. Yann Roduit (coordinateur et administrateur du collège présidentiel): Fr. 200'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement
- M. Florian Robyr (secrétaire général): Fr. 1'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement
- Tout(e) président(e) de commission (12 commissions): Fr. 1'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement.

Pour les contrôles matériels, M. Florian Robyr (secrétaire général) a été annoncé à l'Administration cantonale des finances et à l'Inspection cantonale des finances et, pour les contrôles formels, c'est M^{me} Anja Hofer (assistante de direction).

Les personnes suivantes ont été désignées pour la signature des ordres de paiement :

Prénom, Nom	droit de signature pour les ordres de paiement
Yann Roduit	collectivement à deux avec le secrétaire général ou son/sa remplaçant(e) désigné(e)
Florian Robyr	collectivement à deux avec l'administrateur du collège présidentiel
Anja Hofer	collectivement à deux en remplacement du secrétaire général et avec avec l'administrateur du collège présidentiel

Le 4 septembre 2019, le bureau de la Constituante a adopté un règlement financier qui est en vigueur depuis cette date. Selon les dispositions y relatives, le secrétariat général exécute les paiements via les processus ordinaires de l'Administration cantonale. Il est par ailleurs prévu que toutes les factures courantes et/ou pièces justificatives soient visées par l'administrateur du collège présidentiel avant paiement.

Sur la base de notre examen des pièces justificatives, effectué par sondages, nous constatons que les dispositions de la directive de l'Inspection cantonale des finances du 28 juin 2016 (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2016) concernant les contrôles à assumer par les services et institutions dans le cadre de la procédure de paiement ont été respectées.

2 PLAN DE TRAVAIL

Nous avons effectué les contrôles suivants :

Comptabilité cantonale (SAP-Domaine d'activité 2120)

- Contrôle du solde des postes du bilan au 31 décembre 2019 ;
- Contrôle du compte de résultats 2019 :
 - o Charges de personnel :
 - Contrôle de plausibilité et du bien-fondé des indemnités versées aux membres de la Constituante. Contrôle de la cohérence des indemnités versées avec celles qui sont prévues par les dispositions réglementaires ;
 - Prise de connaissance et contrôle de plausibilité de l'effectif du personnel à l'aide de l'organigramme consigné dans la comptabilité cantonale SAP (postes ; titulaires des postes et taux d'occupation approuvés contre effectifs) ;
 - Consultation des journaux de paie de la comptabilité des salaires SAP ;
 - Vérification de la concordance des charges de personnel selon les comptes annuels avec les journaux de paie de la comptabilité des salaires ;
 - Contrôle de la plausibilité des charges de personnel attribuées ou mises à la charge des domaines d'activité SAP.
 - o Autres charges :
 - Examen critique des comptes et contrôle des pièces justificatives effectué par sondages ;
 - Examen des honoraires versés par comparaison avec les décisions correspondantes ;
 - Examen des imputations internes.
- Contrôles internes :
 - o Vérification du respect des dispositions du règlement financier de la Constituante du 4 septembre 2019 ;
 - o Vérification du respect des dispositions de la directive de l'Inspection cantonale des finances du 28 juin 2016 concernant les contrôles à assumer par les services et institutions dans le cadre de la procédure de paiement.

3 ANALYSE ET REMARQUES AU SUJET DES COMPTES ANNUELS 2019

3.1. Bilan

Le bilan concernant la Constituante (domaine d'activité SAP 2120 sous forme résumée) se présente de la manière suivante :

Libellé	Bilan au 31.12.2019
ACTIFS	Fr.
Pas d'actifs	-
TOTAL DE L'ACTIF	-
PASSIFS	
<i>Engagements courants</i>	<i>80'044.70</i>
Créanciers	77'184.80
Passifs de régularisation	2'859.90
<i>Capital (net)</i>	<i>-80'044.70</i>
Découvert	-80'044.70
TOTAL DU PASSIF	-

Le bilan de la Constituante au 31 décembre 2019 n'affiche aucun actif ; les versements sont en effet effectués par l'ACF et la Constituante ne dispose pas de comptes de liquidités qui lui sont propres. Le poste « Créanciers » comprend des factures qui ont été payées au début de l'année 2020.

3.2. Compte de résultats

Par rapport au budget, le compte de résultats 2019 de la Constituante se présente de la manière suivante :

Libellé	2019		
	Comptes	Budget	Différence
CHARGES	Fr.	Fr.	Fr.
Charges de personnel	797'709.00	880'200.00	-82'491.00
Autorités, commissions	508'400.00	573'000.00	-64'600.00
Salaires du personnel administratif et d'exploitation	227'786.70	225'200.00	2'586.70
Cotisations AVS, AI, APG, AC	25'390.65		
Cotisations patronales caisse pension	22'175.05	80'000.00	-20'439.25
Assurances accidents	517.45		
Allocations familiales	11'477.60		
Autres charges de personnel	1'961.55	2'000.00	-38.45
Charges de biens & services et autres charges	351'626.54	366'700.00	-15'073.46
Charges de matières et de marchandises	4'891.79	5'700.00	-808.21
Immobilisations non activées	647.00	113'000.00	-112'353.00
Prestations de services et honoraires	169'406.15	102'000.00	67'406.15
Loyers et frais d'utilisation	1'075.00	3'000.00	-1'925.00
Dédommagements	175'606.60	143'000.00	32'606.60
Imputations internes	18'346.56	13'000.00	5'346.56
Imputations internes	18'346.56	13'000.00	5'346.56
TOTAL CHARGES	1'167'682.10	1'259'900.00	-92'217.90
REVENUS	Fr.	Fr.	Fr.
Revenus	-	-	-
TOTAL REVENUS	-	-	-
EXCÉDENT DE CHARGES + EXCÉDENT DE PRODUITS J.	1'167'682.10	1'259'900.00	-92'217.90

3.2.1 Comptes de charges

Autorités et commissions	Fr. 508'400.00
Indemnités en faveur des membres de la Constituante	
(comprises dans la rubrique « dédommagements »)	Fr. 166'447.05

Comme indiqué au chapitre 1.5, les indemnités en faveur des membres de la Constituante sont versées par l'intermédiaire de l'ACF. Dans l'annexe au règlement de la Constituante, les indemnités des membres de la Constituante sont décrites en détail de la manière suivante :

Indemnités		Fr.
Indemnités de présence	pour séance du collège présidentiel ou du bureau	200.00
	par demi-journée de session et par séance de commission	200.00
	pour une séance de groupe par session de la Constituante	200.00
Indemnités spéciales	par demi-journée de préparation de séance pour le ou la président(e) d'une commission	200.00
	par heure pour la rédaction du rapport par le ou la rapporteur(e)	50.00
Indemnités de déplacement	par kilomètre	0.70
Indemnités pour séance de nuit	indemnité supplémentaire pour une séance de nuit dès 18h00	110.00
Indemnités de logement	indemnité supplémentaire par nuit	100.00
Frais de repas	pour séance de commission de plus d'une matinée ou de plusieurs jours	frais usuels
Indemnité informatique	par an	600.00

Nos contrôles nous ont amenés à constater ce qui suit :

- Les indemnités octroyées correspondent aux dispositions réglementaires.
- L'administration, le traitement et l'approbation des indemnités transmises pour paiement à l'ACF sont selon nous adéquats.
- Les indemnités par commissaire s'étalent pour l'exercice 2019 d'un minimum de Fr. 500.00 à un maximum de Fr. 13'500.00 (chiffres arrondis).
- En résumé, les indemnités se présentent comme suit :

Indemnité concernant...	Fr.
Séances plénières	151'400.00
Séances de commission	357'000.00
<i>Total intermédiaire</i>	<i>508'400.00</i>
Remboursement des frais (frais de déplacement et indemnité informatique)	166'447.05
Total	674'847.05

Des indemnités d'un montant de Fr. 51'538.15 couvrant la fin de l'année 2019 ont été versées au début de l'année 2020. Elles n'ont pas fait l'objet d'une délimitation périodique dans les comptes annuels 2019 et elles seront donc mises à la charge des comptes annuels 2020.

Salaires du personnel administratif et d'exploitation**Fr. 227'786.70**

Les charges de personnel 2019 peuvent être justifiées comme suit à l'aide des journaux de paie de la comptabilité cantonale SAP :

Désignation	Fr.
Charges de personnel selon les comptes annuels SAP	227'786.70
<u>Charges salariales selon les journal des salaires :</u>	
Salaires de base	164'729.55
Parts d'expérience	44'221.15
13 ^e salaire	17'405.45
Indemnités/divers	1'430.55 ¹⁾
Total des charges de personnel selon la comptabilité des salaires SAP	227'786.70
Différence entre les comptes annuels SAP et les journaux de paie SAP	-

¹⁾ Rémunération pour la compensation du solde de l'horaire flexible suite aux heures supplémentaires d'un service juridique cantonal en faveur de la Constituante

Selon la structure des postes figurant à l'organigramme SAP du domaine d'activité 2120, la Constituante dispose au 31 décembre 2019 de 4 équivalents plein temps approuvés.

Selon l'art. 39 du règlement de la Constituante, le bureau décide dans les limites de son budget de la dotation, de la composition et des modalités d'engagement du personnel du secrétariat général.

Les taux d'occupation se répartissent de la manière suivante entre les collaborateurs du secrétariat général :

Fonction	Taux d'activité
Secrétaire général	100% depuis le 1.7.2019 ¹⁾
Secrétaire de direction	100% depuis le 11.6.2019 ²⁾ avant le 14.2019 50% Statut 39)
Juriste de langue allemande	50% depuis le 1.9.2019 ²⁾
Juriste de langue française	50% depuis le 1.10.2019 ²⁾
Collaboratrice scientifique 1	20% depuis le 1.7.2019 ²⁾
Collaboratrice scientifique 2	20% depuis le 1.7.2019 ²⁾
Collaboratrice scientifique 3	20% depuis le 1.7.2019 ²⁾
Collaboratrice scientifique 4	20% depuis le 1.7.2019 ²⁾
Collaboratrice scientifique 5	20% depuis le 1.7.2019 ²⁾
Total	400%

- 1) Selon l'art. 38 du règlement de la Constituante, le **secrétaire général** est élu par la Constituante. Lors de sa séance du 29 avril 2019, la Constituante a élu M. Florian Robyr à ce poste. Conformément à la décision de la Constituante du 5 juin 2019, M. Robyr a été engagé à 100% pour une durée maximale de 4 ans à compter du 1^{er} juillet 2019. **Le salaire versé en 2019 est conforme à la décision.**
- 2) Selon l'art. 39 du règlement de la Constituante, le bureau de la Constituante adopte les cahiers des charges et procède à l'engagement des **collaborateurs** pour une durée déterminée, en principe pour la durée des travaux de la Constituante. **Les salaires versés en 2019 sont conformes aux décisions correspondantes.**

Charges de biens & services et autres charges**Fr. 351'626.54**

Les dépenses peuvent être résumées de la manière suivante :

Fournisseurs de prestations	Prestations	Montant	%
Membres de la Constituante	Remboursement des frais selon règlement	166'447.05	47.34%
Pino Oberegger, Zurich	Traductions simultanées lors des sessions	29'604.55	8.42%
Canal 9	Retransmission des sessions	29'079.00	8.27%
EPICARD SA, Lausanne	Mise en place du site internet de la Constituante	22'617.00	6.43%
HES-SO Valais/Wallis	Mise en place d'une plateforme informatique	20'050.00	5.70%
Recapp IT AG, Viège	Technique pour les sessions	19'386.00	5.51%
FDDM	Organisation des ateliers de participation citoyenne	13'667.00	3.89%
Conference Network Vargas	Équipement d'interprétation pour les sessions de Viège et Monthey	9'732.30	2.77%
Tagini Consulting Sàrl, Blonay	Assessments poste secrétaire général	9'693.00	2.76%
La Poste, Viège	Location de la salle pour la session et techniciens	4'800.40	1.37%
Divers	Autres prestations (54 factures)	26'550.24	7.55%
Total		351'626.54	100.00%

Aucune remarque particulière n'est à formuler suite au contrôle par sondages des dépenses constituant cette rubrique.

4 CONCLUSIONS

Les comptes annuels de la Constituante font partie intégrante des comptes publiés par le canton. Selon le règlement de la Constituante, ses comptes sont contrôlés annuellement par l'Inspection des finances.

Selon la LGCAF, l'Inspection des finances est l'organe administratif supérieur du canton en matière de contrôle de la gestion financière et de la réalisation des mandats de prestations. L'Inspection des finances est **autonome et indépendante**, a tout pouvoir d'investigation et peut effectuer son contrôle à l'improviste et en tout temps, sur sa propre initiative ou sur mandat.

Le présent contrôle a porté sur les comptes annuels 2019.

Sur la base de nos contrôles, nous pouvons **confirmer l'exactitude** des comptes annuels 2019 de la Constituante et **le respect des dispositions** de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton.

Selon le crédit global d'engagement accordé par le Grand Conseil le 14 novembre 2019, la Constituante dispose d'un **budget global de Fr. 6.2 mios**. Sur ce montant, **Fr. 1.17 mio** ont été utilisés en 2019.

Nous remercions M. Florian Robyr (secrétaire général) et Mme Anja Hofer (secrétaire de direction) pour leur collaboration dans le cadre de notre contrôle.

Conformément aux dispositions des articles 50 LGCAF et 11 du règlement concernant l'Inspection cantonale des finances, les représentants de la Constituante peuvent formuler leurs observations sur le contenu du présent rapport dans un délai de 60 jours.

Nous délivrons le présent rapport en toute bonne foi sur la base des renseignements qui nous ont été communiqués. Nous spécifions bien n'avoir procédé à aucun contrôle autre que ceux expressément mentionnés. Nous faisons les réserves d'usage pour le cas où certains faits ou documents susceptibles de modifier nos appréciations n'auraient pas été portés à notre connaissance.

Le réviseur :


Boris Cina

Vu et approuvé,
Le chef de service :



Peter Schnyder

5 DISTRIBUTION

- 2 ex. : Constituante (à l'attention du bureau et du secrétaire général)
- 1 ex. : Conseil d'État du Canton du Valais, par la Chancellerie
- 1 ex. : Chef du Département des finances et de l'énergie
- 1 ex. : Commission des finances du Grand Conseil, par son président
- 1 ex. : Commission de gestion du Grand Conseil, par son président
- 1 ex. : Service parlementaire (à disposition des membres de la Cofi et de la Cogest)
- 1 ex. : Inspection cantonale des finances