



Contrôle des
comptes 2021
de la
Constituante

Table des matières

	Page
L'ESSENTIEL EN BREF	1
1 MISSION ET DEROULEMENT	2
1.1. Bases légales	2
1.2. Spécification du mandat	2
1.3. Champ de l'audit	2
1.4. Généralités sur l'organisation de la Constituante	3
1.4.1 Organes de direction	3
1.5. Approbation du budget / Crédit d'engagement	4
1.6. Comptabilité et comptes annuels	5
1.7. Compétences financières / Règlement financier	5
2 ANALYSE DU BILAN ET DU COMPTE D'EXPLOITATION	6
2.1. Bilan	6
2.2. Compte d'exploitation	6
2.2.1 Charges d'exploitation	7
3 FINALISATION	10
4 DISTRIBUTION	10
ANNEXE 1 : BASES,LEGALES	11
ANNEXE 2 : ABREVIATIONS	11

Contrôle de la Constituante

L'ESSENTIEL EN BREF

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 loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers (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.

Le présent contrôle a porté sur les comptes annuels 2021.

Sur la base de nos vérifications, nous pouvons confirmer l'exactitude des comptes annuels 2021 de la Constituante et le respect des dispositions de la LGCAF.

Selon le crédit d'engagement accordé par le Grand Conseil le 14 novembre 2019, la Constituante dispose d'un budget global de CHF 6.2 mios. Sur ce montant, un total de CHF 4.85 mios (78.23%) a été utilisé de 2019 à 2021.

Le bureau de la Constituante a demandé au Grand Conseil, au printemps 2022, un crédit complémentaire au crédit d'engagement voté d'un montant de CHF 1.28 mio pour l'achèvement de ses travaux. Celui-ci doit encore être traité par le Grand Conseil.

1 MISSION ET DEROULEMENT

1.1. Bases légales

- Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF) du 24 juin 1980, articles 44 à 51 (no 611.1).
- Règlement concernant l'Inspection cantonale des finances du 20 mai 1981 (no 614.100).

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. Selon l'art. 7 al. 3 dudit règlement, ses comptes sont contrôlés annuellement par l'Inspection des finances.

Notre dernier rapport de contrôle du 5 juillet 2021 traitait des comptes de l'exercice 2020. Le présent rapport porte sur l'examen des comptes annuels 2021 de la Constituante.

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.

1.3. Champ de l'audit

Nous avons effectué les contrôles suivants :

Comptabilité cantonale (SAP - Domaine d'activité 2120)

- Contrôle du solde des postes du bilan au 31 décembre 2021 ;
- Contrôle du compte de résultats 2021 :
 - Charges de personnel :
 - Contrôle de la plausibilité et du bien-fondé des indemnités versées aux membres de la Constituante. Contrôle de la cohérence des indemnités allouées avec celles qui sont prévues par les dispositions réglementaires ;
 - Prise de connaissance et contrôle de la 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 du journal des salaires de la comptabilité SAP ;
 - Vérification de la concordance des charges de personnel selon les comptes annuels avec le journal des salaires ;
 - Contrôle de la plausibilité des charges de personnel attribuées ou mises à la charge des domaines d'activité SAP.
 - 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 :
 - Vérification du respect des dispositions du règlement financier de la Constituante du 4 septembre 2019 ;
 - Vérification du respect des dispositions de la directive de l'Inspection des finances du 28 juin 2016 concernant les contrôles à assumer par les services et institutions dans le cadre de la procédure de paiement ;
 - Prise de connaissance des reportings mensuels produits à notre demande par l'ACF concernant les interventions de sa section des paiements pour permettre un bon déroulement de la procédure de paiement.

1.4. Généralités sur l'organisation de la Constituante

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

- Organes de direction
- Commissions
- Groupes politiques
- Secrétariat général

1.4.1 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 :

2021	2022
Felix Ruppen (CVPO) (Coordinateur et administrateur)	Géraldine Gianadda (VLR) (Coordinatrice et administratrice)
Géraldine Gianadda (VLR) (Coordinatrice adjointe et administratrice)	Gaël Bourgeois (PS et Gauche citoyenne) (Coordinateur adjoint et administrateur)
Gabrielle Barras (UDC & Union des citoyens) (Présidente de la commission de rédaction)	Kurt Regotz (CSPO) (Président de la commission de rédaction)
Gaël Bourgeois (PS et Gauche citoyenne) (Président de la commission de coordination)	Jenny Voeffray (PDCVr) (Présidente de la commission de coordination)

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

Prénom, Nom	Parti
Fabien Thétaz	Parti Socialiste et Gauche citoyenne
Jean-Dominique Cipolla	UDC & Union des citoyens
Côme Vuille	Valeurs Libérales-Radicales
Sophie Ducrey	Appel Citoyen
German Eyer	Zukunft Wallis
Natascha Farquet	Valeurs Libérales-Radicales
Matteo Abächerli	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

1.5. 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 CHF 4 mios. Dans cette dernière, 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 CHF 4.6 mios et CHF 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 CHF 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 ²⁾	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 CHF 1'000.00 par représentant(e) élu(e). Pour 2019, le Grand Conseil n'a pas approuvé cette indemnité. Un montant correspondant de CHF 130'000.00 est toutefois compris dans le crédit global d'engagement ; ce montant peut être considéré comme une réserve générale.

²⁾ Outre la décision du Grand Conseil du 14 novembre 2019 relative au crédit d'engagement global, le Grand Conseil a approuvé un crédit supplémentaire de CHF 200'000.00 pour 2020 lors de sa séance du 11 novembre 2020 (crédit supplémentaire pour la mise en œuvre des sessions extra-muros durant 2020 en raison des mesures COVID). Le crédit d'engagement global de CHF 6.2 mios reste valable.

Selon les informations publiées sur le site de la Constituante, le bureau de la Constituante a décidé, lors de sa séance du 16 mai 2022, de soumettre au Grand Conseil une demande de crédit complémentaire au crédit d'engagement voté d'un montant de CHF 1.28 mio pour la fin de ses travaux. La demande sera d'abord traitée par la Commission des institutions et de la famille puis par le Grand Conseil.

1.6. 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.

Toutes les transactions financières passent 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 le Service des ressources humaines (SRH)/section des traitements.
- Les indemnités en faveur des membres de la Constituante (voir chapitre 2.2.1) 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 au SRH/section des traitements.

1.7. Compétences financières / Règlement financier

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

- M. Felix Ruppen (coordinateur et administrateur du collège présidentiel) et Mme Géraldine Gianadda : CHF 200'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement
- M. Florian Robyr (secrétaire général) : CHF 1'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement
- Tout(e) président(e) de commission (12 commissions) : CHF 1'000.00 pour les charges de fonctionnement et pour les dépenses d'investissement.

M. Florian Robyr (secrétaire général) est responsable pour les contrôles matériels et M^{me} Anja Hofer (assistante de direction) pour les contrôles formels.

Les personnes suivantes ont été désignées pour signer les ordres de paiement :

Prénom, Nom	Droit de signature pour les ordres de paiement
Felix Ruppen	collectivement à deux avec le secrétaire général ou son/sa remplaçant(e) désigné(e)
Géraldine Gianadda	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 l'administrateur du collège présidentiel

Le 4 septembre 2019, le bureau de la Constituante a adopté le règlement financier. 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 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 ANALYSE DU BILAN ET DU COMPTE D'EXPLOITATION

2.1. Bilan

Les bilans aux 31 décembre 2021 et 2020 concernant la Constituante (domaine d'activité SAP 2120, sous forme résumée) se présentent comme suit :

Libellé	Bilan au 31.12.2021	Bilan au 31.12.2020
ACTIFS	CHF	CHF
Pas d'actifs	-	-
TOTAL DE L'ACTIF	-	-
PASSIFS		
<u>Engagements courants</u>	<u>41'813.90</u>	<u>78'405.16</u>
Créanciers	41'813.90	78'405.16
Passifs de régularisation	-	-
<u>Capital (net)</u>	<u>-41'813.90</u>	<u>-78'405.16</u>
Découvert	-41'813.90	-78'405.16
TOTAL DU PASSIF	-	-

Le bilan de la Constituante au 31 décembre 2021 n'affiche aucun actif ; les versements sont 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 2021.

2.2. Compte d'exploitation

Le compte d'exploitation 2021 de la Constituante se résume par rapport au budget et au compte de l'année précédente comme suit :

Libellé	2021			2020
	Comptes	Budget	Différence	Comptes
CHARGES	CHF	CHF	CHF	CHF
Charges de personnel	1'379'093.55	1'340'700.00	38'393.55	1'136'569.65
Autorités, commissions	745'100.00	661'000.00	84'100.00	542'450.00
Salaires du personnel administratif et d'exploitation	503'713.25	508'700.00	-4'986.75	477'043.50
Cotisations AVS, AI, APG, AC	50'557.70			43'989.20
Cotisations patronales caisse pension	56'962.60	169'000.00	-38'719.70	53'145.10
Assurances accidents	1'239.05			1'126.50
Allocations familiales	21'520.95			18'815.35
Autres charges de personnel	-	2'000.00	-2'000.00	-
Charges de biens & services et autres charges	433'247.85	483'200.00	-49'952.15	496'289.82
Charges de matières et de marchandises	11'146.65	18'700.00	-7'553.35	1'256.95
Immobilisations non activées	-	5'000.00	-5'000.00	-
Prestations de services et honoraires	245'208.88	253'500.00	-8'291.12	283'413.67
Loyers et frais d'utilisation	445.60	1'000.00	-554.40	34'933.95
Dédommagements	176'446.72	190'000.00	-13'553.28	176'685.25
Divers charges d'exploitations	-	15'000.00	-15'000.00	-
Charges de transfert	129'000.00	130'000.00	-1'000.00	130'000.00
Indemnités aux partis politiques	129'000.00	130'000.00	-1'000.00	130'000.00
Imputations internes	2'145.07	2'000.00	145.07	1'175.92
Imputations internes	2'145.07	2'000.00	145.07	1'175.92
TOTAL CHARGES	1'943'486.47	1'955'900.00	-12'413.53	1'764'035.39
REVENUS				Fr.
Remboursements	-4'430.30	-5'100.00	-	-20'000.00
TOTAL REVENUS	-4'430.30	-5'100.00	-	-20'000.00
EXCÉDENT DE CHARGES + EXCÉDENT DE PRODUITS ./.	1'939'056.17	1'950'800.00	-12'413.53	1'744'035.39

2.2.1 Charges d'exploitation

Autorités et commissions	CHF 745'100.00
Indemnités en faveur des membres de la Constituante	
(comprises dans la rubrique « dédommagements »)	CHF 170'331.90
	CHF 915'431.90

Comme indiqué au chapitre 1.6, les indemnités en faveur des membres de la Constituante sont versées par l'intermédiaire du Service des ressources humaines (SRH). Elles sont décrites en détail de la manière suivante dans l'annexe au règlement de la Constituante :

Indemnités		CHF
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 au SRH sont pour nous adéquats.
- Les indemnités par commissaire s'étalent pour l'exercice 2021 de CHF 3'280.00 à CHF 10'860.00 (chiffres arrondis).
- En résumé, les indemnités se présentent comme suit :

Indemnité concernant...	CHF
Séances plénières	492'400.00
Séances de commission	252'700.00
<i>Total intermédiaire</i>	<i>745'100.00</i>
Remboursement des frais (frais de déplacement et indemnité informatique)	170'331.90
Total	915'431.90

Salaires du personnel administratif et d'exploitation
Remboursement

CHF	503'713.25
CHF	-4'430.30
CHF	499'282.95

Les charges de personnel sont justifiées comme suit par le journal des salaires de la comptabilité SAP :

Désignation	CHF
Salaires de base	355'599.40
Parts d'expérience	103'951.40
Prime de performance	5'681.60
13 ^e salaire	38'280.85
Divers	200.00
Remboursements	-4'430.30
Total des charges de personnel selon la comptabilité des salaires SAP	499'282.95

Selon la structure des postes figurant à l'organigramme SAP du domaine d'activité 2120, la Constituante dispose au 31 décembre 2021 de 4.00 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 avant le 1.4.2019 50% Statut 39) 2)
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 2021 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 collaboratrices et collaborateurs pour une durée déterminée, en principe pour la durée des travaux de la Constituante. Les salaires versés en 2021 sont conformes aux décisions correspondantes.

Charges de biens & services et autres charges**CHF 433'247.85**

Les dépenses peuvent être résumées de la manière suivante :

Fournisseurs de prestations	Prestations	CHF	%
Membres de la Constituante	Remboursement des frais selon règlement	170'331.90	39.32%
Canal 9, Sierre	Retransmission des sessions	90'091.10	20.79%
Pino Oberegger, Zurich	Traductions simultanées lors des sessions	82'000.00	18.93%
Recapp IT AG, Viège	Technique pour les sessions	45'542.56	10.51%
Divers	Autres prestations (42 factures)	45'282.29	10.45%

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

Indemnités aux partis politiques**CHF 129'000.00**

Conformément à l'article 8 du règlement de la Constituante ainsi qu'à son annexe 1, les groupes parlementaires reçoivent un forfait annuel de CHF 1'000.00 par élu.

Les indemnités sont prises en charge par le budget de la Constituante et le Grand Conseil les a approuvées lors de sa séance du 14 novembre 2019.

Les indemnités se résument comme suit :

Groupe	Nombre de représentants	CHF	%
PDC Valais Romand	26	26'000.00	20.16%
Valeurs Libérales-Radicales	21	21'000.00	16.28%
Appel Citoyen	16	16'000.00	12.40%
UDC et Union des citoyens	14	14'000.00	10.85%
CVPO	12	12'000.00	9.30%
Les Verts valaisans	10	10'000.00	7.75%
Parti Socialiste et Gauche citoyenne	9	9'000.00	6.98%
CSPO	8	8'000.00	6.20%
SVP Oberwallis	7	7'000.00	5.43%
Zukunft Wallis	6	6'000.00	4.65%
Total	129 ¹⁾	129'000.00	100.00%

1) La Constituante compte 130 membres. Or, un membre de la Constituante a démissionné de son groupe et n'appartient à aucun groupe en 2021.

3 FINALISATION

Le projet de rapport a été soumis à M. Florian Robyr (secrétaire général) le 29 juin 2022.

Conformément aux dispositions des articles 50 LGCAF et 11 du règlement concernant l'Inspection cantonale des finances, le bureau de la Constituante doit formuler ses observations sur le contenu du présent rapport dans un délai de 30 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

4 DISTRIBUTION

- 2 ex. : Constituante (à l'attention du bureau et du secrétaire général)
- 1 ex. : Conseil d'Etat 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 sa présidente
- 1 ex. : Service parlementaire (à disposition des membres de la Cofi et de la Cogest)
- 1 ex. : Inspection cantonale des finances

ANNEXE 1 : BASES LEGALES

- Règlement du 5 juin 2019 sur la Constituante du Canton du Valais

ANNEXE 2 : ABREVIATIONS

ACF	Administration cantonale des finances
al.	Alinéa
art.	Article
Cofi	Commission de finances
Cogest	Commission de gestion
let.	Lettre
LGCAF	Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton
mios	en millions
SRH	Service des ressources humaines