

13 Assemblée constituante

Fonctionnement

Charges

Les charges totales se sont élevées à Frs 3'297'527 (Frs 3'549'001 au budget), dont Frs 1'999'308 de charges de personnel y compris jetons de présence (Frs 2'679'132.- au budget) et Frs 1'298'219 de dépenses générales (Frs 769'069.- au budget). Ce total ne comprend pas d'amortissements, qui sont calculés par d'autres départements de l'Etat et sur lesquels l'Assemblée constituante n'a pas de prise (cf. ci-après).

Revenus

Il n'y a pas de revenu alors que le budget prévoyait Frs 1'242.- au titre de remboursement des assurances sociales. Cette ligne budgétaire est automatiquement inscrite par l'Office du personnel de l'Etat (hors Assemblée constituante).

Explications générales

Cet exposé des motifs à l'appui des comptes 2009 est particulier : en effet, les comptes sont mis en perspective avec un budget 2009 préparé puis approuvé par le Grand Conseil en 2008, soit avant l'entrée en fonction effective de l'Assemblée et de son Secrétariat. Les bases qui ont présidé à sa construction par le Département des institutions sont celles du Grand Conseil. Dès les premiers mois de l'année, le Bureau nouvellement élu a constaté des différences avec le travail prévu pour l'Assemblée constituante et a procédé à l'actualisation des besoins budgétaires, ceci afin de tenir compte du fonctionnement estimé avec plus de précision. Il s'agissait notamment de la répartition des charges entre la rubrique 30 et la rubrique 31 ; il s'agissait aussi de tenir compte de la répartition des activités de l'Assemblée constituante sur 4 ans, et non de manière linéaire par année budgétaire. Il s'agissait enfin de tenir compte de paramètres spécifiques, tels que la communication ou l'information.

Sur cette base, et après quelques explications complémentaires requises par la commission des finances du Grand Conseil, cette dernière a voté un crédit supplémentaire pour la rubrique 31, correspondant à nos projections aux comptes. Ce crédit supplémentaire ne modifie pas le présent exposé des motifs basé sur le budget voté, quand bien même nos besoins révisés au niveau des charges de personnel (rubrique 30) étaient significativement moins élevés.

Enfin, tant le démarrage des activités que la mise sur pied du Secrétariat n'ont déployé pleinement leurs effets qu'au cours du printemps et de l'automne. Ceci explique une part non négligeable de l'excédent budgétaire constaté en fin d'exercice.

Les effectifs de ce dernier sont composés de 6 agents spécialisés (contrats de durée limitée aux travaux de la Constituante). Une Secrétaire générale à plein temps est secondée par une Secrétaire juriste et une Secrétaire adjointe en charge de la communication, du système d'information et du Mémorial (les deux à temps partiel). Le support administratif est fourni par une rédactrice-documentaliste/mémorialiste, une secrétaire de coordination et une collaboratrice administrative.

Sur le plan des activités proprement dites, l'année 2009 a été marquée par une activité intense des commissions thématiques chargées de présenter leurs travaux à la fin avril 2010. L'Assemblée plénière a siégé à 7 reprises, tant pour les questions administratives que pour la discussion des quatre premiers rapports. Chacune des 5 commissions thématiques s'est réunie environ 30 fois pour des séances hebdomadaires de 3 à 4 heures en moyenne, y compris des séances d'auditions individuelles, communes ou publiques. D'autres commissions spéciales se sont également réunies afin d'assurer le bon fonctionnement des organes (contrôle financier, règlement, communication, rédaction, coordination).

Les commissions ont auditionné 75 personnalités, experts et représentants d'institutions pour mieux aborder les thématiques abordées. L'ouverture au grand public a démarré dès le mois de septembre : 2 auditions publiques ont été organisées, le site Internet a été lancé et plus de 52 propositions collectives, pétitions et demandes d'audition ont été adressées à l'Assemblée entre avril et décembre 2009.

13 Assemblée constituante

13.01.00.00 Assemblée constituante

Libellé	Écart	Justification de l'écart
	C 09 - B 09	
30 Charges de personnel	- 679'824	Écart d'estimation Contrainte liée à une loi

Le total des charges de la rubrique 30 s'est élevé à Frs 1'999'308 alors qu'un montant de Frs 2'679'132.- était inscrit au budget..

Cette évolution doit être replacée en contexte. Le poste des charges de personnel est en effet composé de deux natures distinctes qui ont évolué différemment : d'une part la rubrique 300 « autorités, commissions et juges » comprend les jetons de présence versés aux 80 constituants. De par la loi constitutionnelle, les modalités de rétribution sont alignées sur celles du Grand Conseil et le dépensé ne pouvait être prévu avec fiabilité alors que l'Assemblée constituante n'avait pas déterminé son fonctionnement effectif. Le surplus de charges enregistré par rapport au budget voté (+ Frs 455'247) doit donc se comprendre à la lumière de cet écart et des contraintes légales, sachant que l'essentiel du travail de fond de l'Assemblée est fait par les constituants dans des délais légaux serrés qui imposent un rythme soutenu de séances.

En revanche, la rubrique 301 « traitements du personnel » enregistre des charges effectives de Frs 282'601.05 par rapport à un budget initial de Frs 1'236'799 (soit un non-dépensé de Frs 954'198). Plusieurs explications éclairent cette situation.

D'une part, pour des raisons organisationnelles (dotation en meubles, équipements, etc.) autant qu'opérationnelles (montée en puissance des travaux des organes de l'Assemblée), les effectifs du Secrétariat n'ont été pourvus que progressivement à partir de la mi-avril 2009, l'équipe étant au complet à la mi-janvier 2010. Dans l'intervalle, le recours ponctuel à du personnel intérimaire a impacté la rubrique 309 pour un montant de Frs 20'668.- qui n'avait pas été budgété.

D'autre part, le Bureau de l'Assemblée a préféré conserver une structure légère en externalisant les importants travaux de prise et rédaction de PV et du Mémorial, solution plus efficiente au regard du besoin de souplesse et d'adaptation des équipes de procès-verbalistes appelées à travailler simultanément pour différentes commissions. Ces coûts se retrouvent par conséquent dans les dépenses générales (rubrique 31).

Enfin, il a également été décidé de ne pas engager de secrétaires scientifiques pour les commissions, mais de permettre l'engagement par les 11 groupes d'assistants parlementaires des groupes chargés de travaux de recherche et de préparation des séances et thématiques. Là également, les montants prévus à la rubrique 30 n'ont pas été utilisés mais impactent la rubrique 31.

Ces variations des rubriques 300 et 301 se retrouvent logiquement dans les charges sociales (rubriques 303, 304 et 305) moins importantes que budgétées.

31 Dépenses générales	+ 529'150	Écart d'estimation Dépassement de crédit
-----------------------	-----------	---

Les dépenses générales se sont élevées à Frs 1'298'219 pour un budget de Frs 769'069.- L'explication de ce surplus de charges a été largement expliqué ci-dessus et la principale rubrique concernée est celle des honoraires, prestations de service de tiers (318). Le recours à des tiers pour les procès-verbaux et d'autres travaux (en transfert de la rubrique 30) a représenté un montant de Frs 317'547 ; il a également été nécessaire de confier un mandat externe pour réaliser, en collaboration avec la DOSID, le

13 Assemblée constituante

site Internet et le développement d'un intranet et d'une base de données, outil de travail des constituants prévus par les dispositions réglementaires.

Le recrutement des assistants parlementaires a été évoqué ci-dessus et il a également été attribué des indemnités de groupe de Frs 200'000.- non prévus dans le budget initial, conformément à la pratique du Grand Conseil.

Enfin, différentes dépenses ont été engagées relatives au démarrage et au déroulement de l'Assemblée constituante, soit au niveau de l'emménagement dans ses locaux (rubriques des équipements et mobilier) soit au niveau des contacts et manifestations avec l'extérieur (auditions publiques par exemple).

A l'opposé, différents postes ont été utilisés dans des proportions extrêmement faibles : ainsi il a été fait recours à une seule expertise externe d'un montant de Frs 12'221.- alors que le budget allouait un disponible de Frs 528'734.-

En conclusion, c'est en raison de ces variations sur la rubrique 31 entre le budget voté et les besoins que l'Assemblée constituante a formellement saisi la commission des finances au printemps 2009. Plusieurs hypothèses de travail ont alors été examinées de concert et en novembre, les crédits complémentaires ont porté dans le budget évolué la rubrique 31 à Frs 1'683'015.- (contre Frs 769'069.-). Ceci a permis à l'Assemblée de terminer son premier exercice complet sur la base de projections plus fines. Une gestion rigoureuse ainsi que le décalage dans le temps de certaines activités publiques ont permis de rester largement dans les limites de cette enveloppe.

33 Amortissements

- 100'800 Contrainte liée à une loi

Un montant de Frs 100'800.- avait été budgété pour l'amortissement d'un crédit d'investissement chargé de couvrir l'équipement informatique des constituants inscrit en 2008 au budget 2009 avant l'installation effective de l'Assemblée. Le PL correspondant n'ayant jamais été déposé par le Département de tutelle (à l'époque DI), la procédure a été reprise, les montants recalculés au plus juste des besoins y compris au niveau du mobilier et un nouveau PL a été soumis au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil. Dans la mesure où le vote effectif n'a eu lieu qu'en février 2010, aucun amortissement n'a été chargé pour 2009 conformément aux procédures en vigueur.