



Message relatif à la modification de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF) du 24 juin 1980

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Madame la Présidente du Grand Conseil,

Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, le projet de modification de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF) qui fait suite à la décision du Grand Conseil du 15 novembre 2019 de transmettre la motion 1.0278 « Pour un véritable audit du compte de l'Etat par l'Inspection cantonale des finances » au Conseil d'Etat pour exécution.

1. Préambule

La motion 1.0278 « Pour un véritable audit du compte de l'Etat par l'Inspection cantonale des finances » demande au Conseil d'Etat de modifier les bases légales cantonales pour permettre une révision du compte de l'Etat par l'Inspection des finances et souhaite que le Grand Conseil reçoive une recommandation d'approbation du compte de l'Etat.

De ce fait, les motionnaires proposent deux réflexions distinctes. La première concerne les bases légales requises pour une révision du compte de l'Etat par l'Inspection des finances. Et, la seconde se rapporte aux bases légales permettant une recommandation d'approbation du compte par l'Inspection des finances à l'attention du Grand Conseil.

2. Base légale pour une révision des comptes annuels

Du point de vue du droit fédéral, les cantons ne sont pas tenus à l'obligation de soumettre leurs comptes au contrôle d'un organe de révision¹. Ce contrôle est prescrit pour les sociétés anonymes.

Cependant, une proposition de modification de la LGCAF pourrait permettre de créer une prescription cantonale ordonnant un contrôle des comptes annuels du Canton par analogie aux prescriptions fédérales concernant les sociétés anonymes. Cette modification serait également en correspondance avec les prescriptions de la loi sur les communes qui prévoit une révision par des réviseurs particulièrement qualifiés chargés de s'assurer notamment de l'exactitude des comptes, du bilan et de l'annexe. Le Grand Conseil, dans sa tâche d'examen et d'approbation du compte de l'Etat prescrite par l'article 27 LGCAF, bénéficierait ainsi de l'appui de réviseurs.

Pour cette raison, une modification légale proposant que les comptes annuels de l'Etat et du Fonds de financement de l'investissement et de la gestion des immeubles de l'Etat (Fonds FIGI) soient soumis à une révision paraît opportune. Par « comptes annuels » il faut entendre les comptes tels que définis par l'article 28

¹ Art. 727 et ss CO

alinéa 2 lettre a) de la LGCAF. Ils se composent du bilan, du compte de résultats, du compte des investissements, du compte de financement, du tableau des flux de trésorerie et de l'annexe. Cette notion de comptes annuels doit être distinguée de celle du compte de l'Etat qui comprend, en plus, la statistique financière établie en application des directives de la Confédération et les rapports de controlling faisant le point sur la mise en œuvre des mandats de prestations (art. 28 al. 2 LGCAF). Ainsi, la statistique financière et les rapports de controlling ne font pas partie de la révision des comptes annuels.

La modification légale proposée définit la révision des comptes annuels comme suit :

- vérifier que les comptes annuels soient conformes aux dispositions légales ;
- obtenir une assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

Les motionnaires attendent que la révision soit faite conformément aux normes de la profession. Les normes de la profession font référence à une notion juridique dite indéterminée qui doit être interprétée. En Suisse, lorsqu'il s'agit de questions relatives au contrôle des comptes, les normes reconnues généralement sont les Normes suisses d'audit des états financiers (NA-CH) éditées par EXPERTsuisse. ExpertSuisse est l'association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire. Elle entend par ses publications atteindre le but qu'elle s'est fixé dans ses statuts en tant qu'organisation professionnelle pour l'audit et d'autres domaines d'activité, dont l'application des normes uniformes pour l'exercice de la profession². Il s'agit donc de standards élaborés par une organisation privée pour une application par ses propres membres en vue d'encourager la qualité de leurs services d'auditeurs. Les normes servent de guide pour l'exercice quotidien de la profession, d'instrument de formation et de cadre de référence de la qualité. Elles ont un caractère obligatoire uniquement pour les membres d'EXPERTsuisse (règles professionnelles). Dans ce sens, il n'apparaît pas opportun de reprendre cette notion dans une base légale, bien que d'autres cantons, comme Lucerne ou Zürich par exemple, l'aient fait. La loi fédérale ne le fait d'ailleurs pas dans le code des obligations pour le contrôle des sociétés. La modification de la LGCAF propose ainsi un libellé sur le contenu de la révision sans faire référence aux normes de la profession. Dans les faits, la révision des comptes annuels se référera aux normes de la profession, puisque ce sont des professionnels de la révision qui effectueront cette tâche dans le respect de leurs règles professionnelles.

Par analogie à l'exigence du CO pour les sociétés anonymes, la révision des comptes annuels doit être faite par un réviseur agréé au sens de la loi sur la surveillance de la révision en satisfaisant aux exigences en matière de formation et de pratiques professionnelles. Le CO demande également que l'organe de révision soit indépendant et forme son appréciation en toute objectivité. L'Inspection des finances est agréée en tant qu'expert-réviseur par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision. Du point de vue de l'indépendance, tant la base légale que son positionnement dans l'organisation du Canton lui assurent cette condition et lui permettent de former son appréciation en toute objectivité. C'est pourquoi, la modification proposée nomme l'Inspection des finances responsable de la révision des comptes annuels.

La modification légale proposée dans la LGCAF pour la révision des comptes annuels par l'Inspection des finances est reprise dans le nouvel article 45a.

² « Normes suisse d'audit des états financiers (NA-CH) », publications professionnelles d'EPERT – suisse, introduction chiffre 1

3. Base légale pour une recommandation d'approbation du compte par l'Inspection des finances à l'attention du Grand Conseil

La motion comporte un second volet qui demande de prévoir dans une base légale la recommandation d'approbation du compte par l'Inspection des finances à l'attention du Grand Conseil.

Selon l'état actuel des bases légales :

- L'Inspection des finances seconde le Grand Conseil et les Commissions des finances et de gestion dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle (art. 44 LGCAF).
- Elle dépose chaque année un rapport détaillé concernant le contrôle des comptes de l'Etat, en vue de l'examen du compte par la Commission des finances.
- Elle transmet ce rapport directement au Conseil d'Etat et aux présidents des commissions des finances et de gestion du Grand Conseil (art. 50 al. 1 LGCAF).
- A la suite, la Commission des finances édite un rapport pour le Grand Conseil. Ce rapport contient une recommandation d'approbation ou de refus du compte à l'attention du Grand Conseil.

Avec la modification de base légale proposée, le rôle de l'Inspection des finances s'accroît. L'Inspection des finances présente :

- comme à présent, un rapport détaillé au Conseil d'Etat, au président de la Commission des finances et au président de la Commission de gestion ;
- en plus, nouvellement, un rapport de révision succinct au Grand Conseil ;
- et, une prise de position sur le résultat de la révision, comme partie intégrante du rapport au Grand Conseil. Cette prise de position par l'Inspection des finances pourrait être rédigée sous la forme suivante : « Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre x sont conformes aux dispositions légales ».

La Commission des finances continue pour sa part à faire la recommandation d'approbation ou de refus au Grand Conseil.

Le nouvel article 45a LGCAF proposé comprend deux alinéas dans ce sens.

4. Commentaires des modifications article par article

La modification législative comprend l'ajout d'un nouvel article 45a titré « révision des comptes annuels ».

Cet article fixe le rôle de l'Inspection des finances comme réviseur des comptes annuels de l'Etat du Valais et du compte du Fonds FIGI (al. 1). Sa tâche est précisée par l'alinéa 2. Il s'agit de vérifier la conformité aux dispositions légales ainsi que de planifier et exécuter des contrôles en vue d'obtenir une assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

L'alinéa 3 précise les rapports attendus de la part de l'Inspection des finances dans ce cadre et prévoit qu'elle donne une prise de position sur le résultat d'audit dans son rapport succinct au Grand Conseil.

5. Adaptation du Règlement concernant l'Inspection des finances

Le Conseil d'Etat saisit l'occasion de la modification de la LGCAF sur les articles relatifs à l'Inspection des finances pour également opérer une modification formelle de l'article 6 alinéa 3 du règlement concernant l'Inspection des finances, afin se conformer à la pratique actuelle dans la gestion des pièces comptables. L'oblitération des pièces est supprimée. En fait, celles-ci revêtent de plus en plus un format numérique. Par ailleurs, le contrôle fait à l'Administration cantonale des finances de la totalité des pièces transmises par les Services est remplacé par un contrôle ciblé.

6. Aspects financiers et en terme de Ressources Humaines

La modification de la LGCAF n'entraîne pas de charges supplémentaires pour le canton, le travail supplémentaire de l'Inspection des finances pouvant être intégré dans un programme annuel de révision réaménagé.

7. Considérations finales

En conclusion, l'ajout de l'article 45a permet de mettre en œuvre la motion du 15 novembre 2019 « Pour un véritable audit du compte de l'Etat par l'Inspection cantonale des finances ».

Nous espérons que le Grand Conseil voudra bien accepter le projet que nous lui soumettons avec le présent message et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, avec nous, à la protection divine.

Lieu, date Sion, le 7 décembre 2022

Le président du Conseil d'Etat : **Roberto Schmidt**

Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**