

Le Grand Conseil du Canton du Valais

Commission parlementaire Réformes 2000

Rapport concernant le projet Parlement 2000

Revitalisation du Parlement valaisan

Session de mars 1999

Composition de la commission

Zurbriggen Charly, président

Varone Nicole, vice-présidente, représentante de la commission des Finances

Gsponer Thomas, président du groupe de travail Parlement 2000

Derivaz Olivier, rapporteur, remplacé par **Muster-Rouiller Arlette**

Carron Roland, représentant de la commission Education 2000

Clivaz Jean-Yves, représentant de la commission de Gestion

Crettenand Pierre-Emile

Dubuis Jacques, représentant de la commission de Justice

Hildbrand Liliane

Mayor Madeleine, représentante de la commission de Justice

Meyer Richard, représentant de la commission de Gestion

Oreiller Claude

Sarbach Ivo, représentant de la commission des Finances

Schmaltzried Patrick

Truffer Stefan, représentant de la commission Education 2000

Venez Christian

Membre avec voix consultative

Zufferey Marie-Paule, déléguée du Bureau du Grand Conseil

Sommaire

	Page
1. Introduction	2
1.1. Généralités	2
1.2. Rappel	2
1.3. Processus adopté	3
1.4. Etude comparative	3
2. Propositions de la commission Réformes 2000	4
2.1. Axe 1: Composition du Grand Conseil et répartition des sessions	4
2.1.1. Composition du Parlement (piste 1)	4
2.1.2. Circonscriptions électorales (piste 2)	7
2.1.3. Durée de la législature (piste 3)	8
2.1.4. Rythme et durée des sessions (piste 4)	8
2.2. Axe 2: Organisation du Parlement	10
2.2.1. Organes de direction du Grand Conseil (piste 5)	10
2.2.2. Réorganisation des commissions (piste 6)	12
2.2.3. Création d'un véritable service parlementaire (piste 7)	15
2.2.4. Infrastructure et équipement	16
2.3. Axe 3: Procédures et instruments parlementaires	16
2.3.1. Nombre de lectures (piste 8)	16
2.3.2. Interventions parlementaires	18
2.3.3. Lignes directrices et plan financier (piste 9)	18
2.3.4. Budgets globaux	18
2.4. Divers	19
2.4.1. Indemnités versées aux députés	19
3. Conclusions	19

1. Introduction

1.1. Généralités

L'évolution rapide de la société et la globalisation de l'économie influencent directement l'action politique, également au niveau cantonal. Le volume des affaires traitées par le Grand Conseil, tout comme la complexité de celles-ci, ont connu une nette augmentation ces dernières années. Par ailleurs, les enjeux politiques sont certainement encore plus marqués dans un canton bilingue, aux forts attachements régionaux, et en marge des grands centres économiques, comme le Valais, ce qui tend encore à compliquer la tâche des pouvoirs publics. Aussi, pour satisfaire les attentes d'une population de plus en plus exigeante, les autorités politiques doivent-elles impérativement s'adapter à l'évolution de la situation sociale, économique et environnementale. Pour le Grand Conseil, ce contexte nouveau exige une implication accrue des députés qui se doivent de mieux maîtriser les problèmes qui leur sont soumis. Pour ce faire, une certaine spécialisation, la mise à disposition des députés d'informations de qualité utiles à la prise de décision tout comme une meilleure collaboration avec le Gouvernement s'avéreront nécessaires.

Les réformes engagées depuis plusieurs années dans notre canton ont permis de maîtriser, dans un premier temps, l'augmentation des dépenses publiques. La loi sur les clauses expérimentales nous donne actuellement l'opportunité de tester la gestion par contrats auprès de six unités pilotes et d'impliquer le Parlement dans la définition des objectifs et dans le suivi politique des six domaines concernés. Ce partenariat nouveau exige par ailleurs une adaptation du mode de travail du Parlement.

Plus généralement, le Grand Conseil, s'il entend demeurer un interlocuteur crédible et dynamique, doit se donner les moyens de jouer un rôle plus actif dans la conception et le suivi de l'ensemble des politiques publiques. Pour ce faire, il convient de procéder à une réflexion d'ensemble sur l'organisation tant structurelle que procédurale du Grand Conseil. De ces réflexions devra naître un Parlement revitalisé, apte à fournir des prestations de niveau professionnel, permettant aux députés miliciens d'agir de manière plus indépendante et non pas de se contenter de réagir aux impulsions gouvernementales. Les réformes engagées dans le secteur public ne doivent pas concerner que la seule administration. Le processus de réformes du secteur public n'aboutira que s'il repose sur les deux piliers que sont l'administration et le politique.

L'occasion est aujourd'hui donnée au Parlement d'entamer un processus visant à poursuivre l'amélioration de ses conditions de travail. Les améliorations apportées en 1996 constituent un premier pas mais ne s'avèrent en aucun cas suffisantes. Le processus de réformes parlementaires, comme tout processus de réformes du reste, ne doit pas être perçu comme un processus délimité dans le temps. Les remises en question et les adaptations doivent devenir permanentes, tout comme l'est l'évolution de l'environnement socio-politique. Par son présent rapport, la commission Réformes 2000 souhaite provoquer un large débat au sein de notre Grand Conseil et initier ce processus de réformes qui permettra au Parlement valaisan de relever les défis du XXI^e siècle. La commission est consciente que certaines mesures proposées pourraient remettre en question des habitudes fortement ancrées dans la tradition parlementaire valaisanne. Toutefois, une augmentation de l'efficacité de notre vénérable institution passe inéluctablement par un examen critique du fonctionnement du Grand Conseil qui n'a que peu évolué à travers le siècle en comparaison avec le formidable essor qu'a connu notre canton.

1.2. Rappel

Les **17 et 18 janvier 1996**, le Grand Conseil avait organisé un **séminaire Parlement 2000** de deux jours consacré à l'introduction, dans notre canton, de la nouvelle gestion publique. En prévision de ces deux journées d'information, la présidence du Grand Conseil avait envoyé à tous les parlementaires valaisans un **premier questionnaire** auquel 56% des députés et députés-suppléants ont apporté des réponses. De ces réponses ressortaient non seulement la nécessité de réformer l'administration cantonale mais également la nécessité d'adapter les structures et le fonctionnement du Grand Conseil valaisan.

Un premier pas a été franchi durant l'année 1996 avec l'adoption de la **nouvelle loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs** (28 mars 1996) et du **règlement du Grand Conseil** (18 novembre 1996). Ces textes avaient comme objectifs principaux:

- d'instituer une loi et un règlement conformes aux modifications constitutionnelles acceptées par le peuple en octobre 1993;

- de combler les lacunes du droit valaisan (absence de loi sur les rapports entre les Conseils);
- de décrire précisément les rapports entre les Conseils;
- de renforcer la position du Parlement et accroître son efficacité.

Les modifications susmentionnées ont sans aucun doute permis de réaliser les trois premiers objectifs énoncés et contribué à une certaine amélioration du fonctionnement de notre Parlement cantonal (quatrième objectif). Cependant, les premières expériences, notamment en matière d'accompagnement des unités pilotes, démontrent que les réformes de l'institution parlementaire doivent être poursuivies. Ce souhait avait du reste déjà été énoncé à plusieurs reprises lors des débats parlementaires de 1996 et réaffirmé par la commission Réformes 2000 dans son rapport d'octobre 1996, approuvé par le Grand Conseil.

Un premier état des lieux en matière de réformes parlementaires a été dressé le **23 avril 1998** lors de la **Journée d'échanges du Grand Conseil valaisan sur les réformes de la gestion politique et administrative**. Cette journée d'échanges a permis aux membres du bureau et des commissions des Finances, de Gestion et de Réformes de s'enquérir des développements en cours en matière de réformes administratives et parlementaires dans plusieurs cantons suisses. Une nouvelle fois, cette journée a permis de prendre conscience de la nécessité d'apporter des améliorations au fonctionnement du Grand Conseil valaisan.

Poursuivant ses réflexions en matière de réformes parlementaires, la commission Réformes 2000 a élaboré, en étroite collaboration avec le bureau du Grand Conseil, un **questionnaire** à l'intention des députés et députés-suppléants **concernant la réforme du Parlement** (projet Parlement 2000). Sur les 260 questionnaires envoyés en août 1998, 102 ont été remplis et retournés (ce qui équivaut à un retour de 39% représentant 47% des députés et 32% des députés-suppléants). Les réponses apportées aux questionnaires constituent une précieuse base de travail. Elles sont pour la plupart énoncées dans le présent rapport ou résumées, pour les questions non traitées, dans l'annexe 4.

1.3. Processus adopté

En fonction des réponses formulées par les députés et députés-suppléants, le groupe P2000 de la commission Réformes 2000 présidé par le député Thomas Gsponer a établi une série de pistes de réflexions et les a examinées au cours de plusieurs séances. La présidente du groupe de travail du bureau du Grand Conseil chargé d'améliorer les conditions de travail des députés, Madame Marie-Paule Zufferey, première vice-présidente du Grand Conseil et représentante du bureau au sein de la commission Réformes 2000, a été informée des résultats du questionnaire et a participé aux travaux de la commission. D'un commun accord, il est décidé en décembre 1998 que:

- le groupe de travail du bureau du Grand Conseil traite les questions d'infrastructure et de logistique parlementaire;
- la commission Réformes 2000, principalement par son groupe de travail P2000, effectue une première analyse des propositions d'amélioration du fonctionnement du Grand Conseil s'appuyant en partie sur les résultats du questionnaire envoyé aux députés en août 1998;
- le rapport de la commission Réformes 2000 contenant les éléments de cette première analyse soit présenté au Grand Conseil lors de la session de mars 1999;
- les travaux soient poursuivis, en vue d'une mise en œuvre rapide, en fonction des réactions enregistrées au Parlement lors de la session de mars 1999.

1.4. Etude comparative

En complément aux informations obtenues lors de la journée d'échanges du 23 avril 1998 et afin de disposer de points de repères précis, la commission a procédé à une comparaison du fonctionnement et de l'organisation de quelques parlements cantonaux. Pour des questions de disponibilité, il n'a pas été possible de procéder à une étude exhaustive. Les cantons de Bâle-Ville, Berne, Zurich, Lucerne, Vaud et Fribourg ont été retenus en raison notamment des réformes parlementaires qu'ils ont réalisées récemment ou sont en train de réaliser. Cette comparaison permet de déceler les tendances actuelles en matière de revitalisation des parlements cantonaux.

2. Propositions de la commission Réformes 2000

Conformément au processus discuté avec le bureau du Grand Conseil, la commission Réformes 2000 dresse dans le présent rapport un premier état des lieux des réformes à engager pour consolider la position du Grand Conseil valaisan.

Les pistes de réflexions émises par la commission Réformes 2000 ont été regroupées en trois axes d'actions [cf. annexe 1]:

- **Axe 1: Composition du Grand Conseil et répartition des sessions**
- **Axe 2: Organisation du Parlement**
- **Axe 3: Procédures et instruments parlementaires.**

Le rapport de la commission Réformes 2000 doit permettre à l'ensemble des députés et députés-suppléants de poursuivre les réflexions entamées sur les améliorations à apporter au fonctionnement de l'institution parlementaire valaisanne. Dans cette perspective, la commission Réformes 2000 a décidé de proposer un nombre élevé de mesures possibles et de les agencer en un tout cohérent. En fonction des réactions suscitées, les propositions énoncées ci-après, du moins celles qui semblent recueillir une adhésion suffisante, seront traduites en terme de modifications législatives voire constitutionnelles. Dans cette perspective, la commission Réformes 2000 soumet au vote du Parlement un certain nombre de pistes. En fonction des résultats obtenus, elle poursuivra le processus par le biais de motions ou d'initiatives parlementaires.

2.1. Axe 1: Composition du Grand Conseil et répartition des sessions

La commission a regroupé dans le premier axe de son projet de revitalisation du Parlement valaisan les éléments de réflexion suivants:

- **2.1.1 Composition du Parlement (piste 1)**
- **2.1.2 Circonscriptions électorales (piste 2)**
- **2.1.3 Durée de la législature (piste 3)**
- **2.1.4 Rythme et durée des sessions (piste 4).**

2.1.1 Composition du Parlement (piste 1)

Nombre de députés constituant le Grand Conseil valaisan

Avec 130 députés pour 272'300 habitants, ou un député pour 2'094 habitants, le Valais se situe en dessous de la moyenne des cantons suisses (un député pour 2'419 habitants) [cf. annexe 2]. Par ailleurs, plusieurs cantons (Vaud, Lucerne, Berne) ont réduit, ou s'appêtent à réduire, le nombre de parlementaires constituant leur Grand Conseil. La commission a donc pris en compte dans ses réflexions l'éventualité d'une possible diminution du nombre de députés constituant le Grand Conseil valaisan (la problématique d'une éventuelle augmentation n'a pas été abordée).

Pour la commission Réformes 2000, une modification du nombre de députés aurait au moins une double incidence pour le Grand Conseil:

- une incidence sur ses coûts de fonctionnement,
- une influence indirecte sur son fonctionnement.

Sans vouloir négliger les effets positifs qu'induirait au niveau des coûts de fonctionnement une éventuelle diminution du nombre de députés, il convient d'entrée de cause d'affirmer que les économies ne sont pas primordiales en matière de réformes parlementaires. En effet, les coûts de fonctionnement du Grand Conseil, 1.5 millions de francs par an environ, sont faibles en regard du budget de l'Etat. Une diminution du nombre de députés n'entraînerait que des économies modestes (20% au maximum pour les indemnités et débours, ainsi qu'une diminution des frais induits par la duplication et l'envoi de la documentation), elle ne saurait donc être justifiée uniquement pour des raisons financières. Par ailleurs, la réforme de l'institution parlementaire doit absolument conduire, comme énoncé précédemment, à une amélioration de l'efficacité du travail parlementaire et non pas forcément amener des économies, bien que les deux notions ne s'excluent pas mutuellement. C'est donc le second point (incidence du nombre de députés sur le fonctionnement du Grand Conseil) qui amène la commission Réformes 2000 à envisager une modification du nombre de députés.

Pour la commission, les éléments suivants plaident en faveur d'une diminution du nombre de députés:

- le nombre de députés influence très directement les processus et la dynamique parlementaires. Un nombre restreint de députés, davantage impliqués dans le bon fonctionnement du Grand Conseil,

serait sans aucun doute bénéfique au travail parlementaire. Une diminution du nombre de députés irait donc dans le sens recherché par d'éventuelles réformes de l'institution parlementaire;

- un nombre restreint de députés permettrait par ailleurs aux citoyens de mieux identifier l'action politique des membres du Grand Conseil;
- les députés doivent représenter de manière équitable la population de l'ensemble du canton. Une diminution modérée du nombre de députés ne contredirait en rien ce principe.

La commission n'a pas pour autant écarté de ses réflexions les arguments qui plaideraient plutôt en faveur du maintien du nombre actuel de députés tels que:

- les réticences politiques que risqueraient de susciter la mesure;
- les problèmes de représentation des petits districts en cas de diminution des députés;
- l'augmentation de la charge de travail des députés.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 62% des députés ne jugent pas nécessaire de modifier le nombre de députés.
- ◆ La très grande majorité des députés favorables à une modification du nombre de députés (plus de 90% sur les 38% favorables à cette mesure) sont pour une diminution.

⇒ Situation dans les autres cantons

Les cantons de taille similaire au Valais ont des parlements cantonaux constitués de 90 à 140 députés environ, mais ne connaissent pas le système de suppléants [cf. annexe 2].

Avant d'émettre une proposition concernant le nombre de députés, la commission estime préférable d'aborder le point suivant et de formuler ensuite une seule mesure concernant la composition du Grand Conseil.

Nombre de députés-suppléants et tâches confiées

Le système des députés-suppléants est une spécificité du Grand Conseil valaisan. Certains cantons, dont Berne, ont renoncé à introduire un tel système lors de leurs réformes parlementaires. Aussi, la commission s'est-elle demandée s'il était judicieux de maintenir la fonction de député-suppléant et si oui, quelles devraient être les tâches confiées aux députés-suppléants.

Arguments favorables à la suppression des députés-suppléants:

- implication faible d'un grand nombre de députés-suppléants dans la marche du Grand Conseil (les députés-suppléants évoluent souvent dans l'ombre des députés. Il en va de même de leur élection dont l'enjeu est souvent moins marqué);
- incidences financières positives de la mesure (indemnités, débours et frais liés à la duplication de documents).

La commission est cependant d'avis qu'un certain nombre d'arguments plaident en faveur du maintien du système des députés-suppléants:

- possibilité non négligeable aux nouveaux élus de s'intégrer progressivement dans le fonctionnement du Parlement;
- représentation au Grand Conseil d'un très grand nombre de communes;
- décharge des députés.

Indépendamment du maintien ou non du système de suppléants, la commission estime que l'utilisation faite aujourd'hui des députés-suppléants n'est pas totalement satisfaisante et doit, le cas échéant, être revue. Pour que le système se justifie pleinement, il convient d'utiliser les députés-suppléants et leurs compétences de manière plus appropriée. La revalorisation de la fonction, admise dans la pratique récente (possibilité de nommer des députés-suppléants dans des commissions ad hoc ou de projet), va du reste dans le bon sens et doit être poursuivie. La commission est néanmoins d'avis que, si le système devait être maintenu, le nombre de suppléants devrait être diminué de moitié. Cette mesure permettrait de maintenir un système qui a fait ses preuves et d'impliquer encore davantage les députés-suppléants dans la bonne marche du Grand Conseil, tout en évitant au maximum les effets pervers de ce système (risque de "figuration" pour certains députés-suppléants). Une diminution du nombre de suppléants permettrait également de valoriser la fonction et de responsabiliser davantage les députés-suppléants.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ Le maintien du système des députés-suppléants est souhaité par 82% des élus ayant répondu au questionnaire.
- ◆ 59% des députés et députés-suppléants ayant répondu au sondage sont favorables au maintien du système de députés-suppléants sont par ailleurs favorables à conserver un nombre de députés-suppléant équivalent à celui des députés.

⇒ **Situation dans d'autres cantons**

Aucun canton examiné ne connaît le système de députés-suppléants ni n'a jugé bon de l'introduire lors de récentes réformes.

En Suisse, seuls les parlements jurassiens et grisons connaissent également le système de députés-suppléants. Dans ces cantons, le nombre de députés-suppléants est toutefois inférieur au nombre de députés (p.ex. 26 députés-suppléants pour le Parlement cantonal jurassien qui compte 60 députés).

Piste 1: Composition du Parlement

Pour la commission, la constitution d'un parlement plus efficace passe par une redéfinition du nombre de députés et de députés-suppléants constituant le Grand Conseil valaisan:

- avec 260 élus, le parlement valaisan est surdoté par rapport aux autres parlements cantonaux;
- le système de députés-suppléants tel que pratiqué en Valais est unique en Suisse.

Bien que le système des députés-suppléants comporte quelques avantages, la commission propose de l'abolir et de former un Grand Conseil de 130 députés uniquement. Cette mesure permettrait de responsabiliser et d'impliquer davantage les députés qui ne pourraient plus recourir à leur suppléant.

Consciente de la possible impopularité d'une telle mesure, la commission a étudié une seconde variante consistant à diminuer de moitié le nombre de députés-suppléants et est arrivée à la conclusion que le maintien du système des députés-suppléants, même dans une proportion de 50% du nombre de députés, ne serait pas suffisant et devrait être accompagné d'une diminution du nombre de députés de 20% environ. Une variante "100 députés + 50 députés-suppléants" serait envisageable. Elle permettrait de garder les avantages du système des députés-suppléants et d'en atténuer les inconvénients. Cette variante impliquerait néanmoins que les députés-suppléants s'investissent pleinement dans l'exercice de leur fonction (travail en commission, suivi des dossiers...) sans qu'ils bénéficient pour autant de l'ensemble des droits dévolus aux députés (p.ex. participation à toutes les séances du Grand Conseil). Cette situation n'a pas été jugée idéale par la commission qui soutient de ce fait la première variante énoncée.

Pour la commission, l'abolition du système des députés-suppléants, voire la diminution du nombre de députés et de députés-suppléants, serait un signal important en vue de dynamiser l'activité parlementaire. Aussi, la commission propose-t-elle au Grand Conseil de se prononcer entre les deux variantes suivantes, avec une préférence marquée pour la première variante énoncée:

- ***Variante 1: maintien du nombre de députés à 130, mais suppression des députés-suppléants.***
- ***Variante 2: diminution du nombre de députés à 100 avec maintien du système de députés-suppléants, mais diminution du nombre de députés-suppléants à 50.***

2.1.2 Circonscriptions électorales (piste 2)

Actuellement, les députés sont élus au système proportionnel, par district. Ces arrondissements électoraux ont pour but premier d'assurer une représentation adéquate des citoyens de l'ensemble du canton et possèdent par ailleurs un fort ancrage historique. Si le système actuel a comme avantage non négligeable de garantir une représentation aux petites régions, il empêche une bonne représentation proportionnelle des différents partis dans les districts de petite taille (par exemple Rarogne oriental représenté au Grand Conseil par deux députés ou Conches par trois députés). Le mode de répartition des sièges qui défavorisait trop fortement les petits partis a du reste dû être revu suite à un arrêté du Tribunal fédéral. Aussi, la commission estime-t-elle nécessaire de redéfinir les circonscriptions électorales afin de satisfaire au mieux le principe de représentation équitable de l'ensemble des citoyens valaisans, tant au niveau géographique que politique. Une telle mesure s'avérerait d'autant plus nécessaire si le nombre de députés, respectivement de députés-suppléants, devait être revu à la baisse.

Pour remplacer les districts, la commission propose de constituer des circonscriptions électorales s'inspirant des régions socio-économiques actuelles:

- les huit régions socio-économiques actuelles permettraient de constituer, dans la majeure partie des cas, des circonscriptions électorales de taille respectable, principalement pour le Valais romand;
- le découpage du Haut-Valais en quatre régions n'est cependant pas totalement idéal puisque des petits arrondissements électoraux subsisteraient (Conches, et Loèche dans une moindre mesure);
- pour pallier aux inconvénients inhérents aux petites circonscriptions électorales, la commission propose d'examiner la possibilité de réunir en une seule circonscription:
 - ◆ les régions de Conches et Brigue
 - ◆ les régions de Viège et Loèche.

La création de ces six circonscriptions électorales permettrait de découper le Valais en arrondissements électoraux de grandeur comparable et de pallier aux grandes différences constatées actuellement (de 2 à 18 députés selon les districts). La création de six arrondissements électoraux permettrait par ailleurs de satisfaire aux recommandations du Tribunal fédéral qui estime entre 10 et 20 le nombre "idéal" d'élus par circonscription électorale [répartition des sièges selon les districts, les régions socio-économiques, les 6 régions, cf. annexe 3]. Ces arguments seraient également valables, quoique dans une moindre mesure, pour un découpage du Valais en huit cercles électoraux.

Ces nouvelles circonscriptions, qui risqueraient de rendre encore plus caduque la notion historique de district, permettraient de renforcer les régions socio-économiques dont l'importance est avérée dans les faits. Par ailleurs, de plus grandes circonscriptions permettraient aux électeurs des petits districts de disposer d'un plus grand choix de candidats et contribuerait à augmenter l'indépendance d'esprit des députés qui, élus par un cercle plus important d'électeurs, devraient être moins tributaires des intérêts strictement locaux.

La redéfinition des circonscriptions électorales devrait toutefois être menée de pair avec les réflexions en cours sur le rôle des préfets et des districts.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ L'introduction d'une nouvelle circonscription électorale est souhaitée par 38% des députés.
- ◆ Pour 30% des députés, les régions socio-économiques constitueraient une meilleure circonscription électorale que les districts.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Dans la plupart des cantons, les circonscriptions électorales sont plus grandes qu'en Valais. Lucerne et Fribourg comptent, par exemple, sept arrondissements électoraux; Vaud, 21 pour plus de 600'000 habitants; Berne 14.

Piste 2: Circonscriptions électorales

La commission Réformes 2000 estime nécessaire de redéfinir les circonscriptions électorales. Elle propose pour ce faire:

- ***Variante 1:** de créer 6 circonscriptions électorales équivalentes, pour le Valais romand aux quatre régions socio-économiques et pour le Haut-Valais au regroupement des régions de Conches et Brigue d'une part, et de Viège et Loèche d'autre part;*
- ***Variante 2:** d'ériger en circonscriptions électorales les actuelles régions socio-économiques (création de 8 circonscriptions électorales).*

La commission s'est clairement prononcée en faveur de la première variante énoncée.

2.1.3 Durée de la législature (piste 3)

Sur le plan cantonal, la durée actuelle de la législature est de quatre ans. Elle correspond à une pratique très générale dans les cantons et à la Confédération.

Bien que cette durée ne semble pas remise en question, la commission estime qu'un rallongement de la législature serait susceptible d'aplatir la courbe sinusoïdale qui caractérise l'activité politique en générale et celle du Grand Conseil en particulier. Sur cinq voire six ans, le travail parlementaire serait mieux réparti et aurait moins à souffrir de l'imminence des élections. La qualité du travail fourni par les députés ainsi que le fonctionnement du Grand Conseil dans son ensemble pourraient s'en trouver améliorés. Aussi, la commission estime-t-elle nécessaire de poursuivre les analyses en vue d'augmenter la durée de la législature. Cette mesure permettrait en outre de limiter indirectement les mandats [10 ans (2x5), plutôt que 15 ans (3x5) alors que la tendance actuelle se situe à 3x4 ans], ce qui pourrait être un gage de dynamisme supplémentaire. Les coûts induits par les élections s'en trouveraient également diminués, tant pour les collectivités publiques que pour les partis politiques. Une telle mesure, qui comporte également des inconvénients tels que l'abandon de la synchronisation avec les élections fédérales, dépasse cependant le cadre stricte du Grand Conseil et concernerait l'ensemble des mandats politiques cantonaux et communaux. Elle doit donc faire l'objet d'études approfondies.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 80% des députés ayant répondu au questionnaire ne sont pas favorables à une modification de la durée de la législature.
- ◆ 19% des députés seraient favorables à un rallongement de la législature à cinq ou six ans.

⇒ Situation dans les autres cantons

Mis à part Fribourg qui connaît une législature de cinq ans, les deux Appenzell et les Grisons qui connaissent une législature de trois ans, tous les autres cantons suisses connaissent une législature de quatre ans. Berne, qui avait envisagé de rallonger à six ans la durée de sa législature, n'a finalement pas adopté cette mesure.

Piste 3: Durée de la législature

La commission Réformes 2000 propose de rallonger à cinq ans la durée des législatures sur le plan cantonal

2.1.4 Rythme et durée des sessions (piste 4)

Le Grand Conseil se réunit en sessions ordinaires quatre à six fois dans l'année pour une durée d'une semaine. Le plan des sessions est établi en mai, ce qui permet aux députés de planifier leur emploi du temps. La pratique actuelle permet en outre de scinder en deux une session (p.ex. en cas de jours fériés etc.) ou de la prolonger. La possibilité existe également de convoquer le Parlement pour des sessions extraordinaires.

Le rythme des sessions avait fait l'objet de discussions lors de l'adoption du nouveau règlement du Grand Conseil en 1996. Les nouvelles dispositions ont permis d'introduire une certaine souplesse dans la planification des sessions. Toutefois, la commission est d'avis que la situation actuelle n'est toujours pas satisfaisante et qu'il convient de revoir le rythme des sessions afin de permettre aux députés de mieux concilier leur activité professionnelle et les activités liées à la députation. Un tel aménagement tendrait à n'en pas douter à augmenter la qualité du travail parlementaire. L'amélioration des voies de communication permet à l'ensemble des députés de gagner Sion pour les différents jours de séance. Des sessions blocs d'une semaine ne se justifient donc plus, comme cela était le cas par le passé, en

raison de l'étendue du canton et de la nécessité pour certains députés de rester à Sion durant la totalité de la session.

Aussi, la commission propose de mieux répartir le travail parlementaire sur l'année en instituant un nouveau rythme de séances:

- instauration de séances mensuelles d'un jour et demi soit en bloc (lundi matin et mardi par exemple) ou espacés (une journée entière suivie, deux semaines plus tard, d'une demi-journée voire séances hebdomadaires d'une demi-journée). Les après-midi "libres" seront à disposition des groupes politiques et des commissions;
- maintien de deux sessions de deux jours et demi, voire trois jours, en mai et novembre pour l'examen des comptes et du budget.

Cette nouvelle répartition permettrait:

- de déployer une activité parlementaire régulière tout au long de l'année;
- d'agir plutôt que de réagir;
- de mieux concilier les travaux liés à la députation avec les activités professionnelles des députés;
- d'assurer un meilleur suivi des dossiers d'actualité;
- de mieux répartir les charges de travail, tant au niveau des groupes politiques que du Conseil d'Etat et de l'administration. Les députés pourraient également mieux préparer leurs dossiers;
- de gagner en souplesse et en rapidité dans le traitement des textes législatifs;
- de supprimer la lassitude et la fatigue qui peut se manifester à la fin d'une session d'une semaine.

Cette nouvelle répartition des séances n'aurait que peu d'incidences sur leur nombre total. De 17.5 en moyenne ces cinq dernières années, il passerait à 17 (8 mois à 1.5 jours, 2 mois à 2.5 jours, soit 17 jours; les mois de juillet et août étant libres de séances). Par ailleurs, en cas de nécessité, la possibilité de rajouter des séances doit être maintenue.

La proposition de nouvelle répartition des séances parlementaires s'inscrit donc pleinement dans la volonté de fournir aux parlementaires les conditions-cadres leur permettant de réaliser leur mandat de député de milice de manière plus professionnelle.

⇒ Résultats du questionnaire

58% des députés sont favorables à l'introduction d'un nouveau rythme de sessions, permettant une meilleure répartition de celles-ci sur l'année.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Des pratiques fort diverses sont constatées en matière de rythme de sessions (sessions en bloc de plusieurs jours, sessions réparties sur plusieurs semaines, jours de sessions fixes tout au long de l'année etc.).

Piste 4: Rythme et durée des sessions

La commission Réformes 2000 propose de répartir les séances du Grand Conseil tout au long de l'année, à l'exception des mois de juillet et août:

- ***en instituant des sessions mensuelles d'un jour et demi. Selon les objets, ces sessions pourront être convoquées en bloc (deux jours de suite) ou de manière espacée;***
- ***en portant à deux jours et demi les sessions de mai et novembre (examen des comptes et du budget).***

2.2. Axe 2: Organisation du Parlement

La commission a regroupé dans le deuxième axe de son projet de revitalisation du parlement valaisan les pistes de réflexion suivantes:

- 2.2.1 Organes de direction du Grand Conseil (piste 5)
- 2.2.2 Organisation des commissions (piste 6)
- 2.2.3 Création d'un véritable service parlementaire (piste 7)
- 2.2.4: Infrastructure et équipement

2.2.1: Organes de direction du Grand Conseil (piste 5)

Les organes du Grand Conseil jouent un rôle important dans la bonne marche du Grand Conseil. La commission s'est donc penchée sur les différents organes du Grand Conseil que sont la présidence, le bureau et la conférence des présidents de groupe ainsi que sur la fonction de député-secrétaire.

Députés-secrétaires

Les secrétaires du Grand Conseil ont pour tâches de

- rédiger le procès-verbal des séances au cours des délibérations et d'en attester l'exactitude et l'exhaustivité;
- signer, avec le président, tous les actes qui émanent du Grand Conseil.

Ce travail, purement formel, s'avère particulièrement ingrat et empêche bien souvent les secrétaires de se consacrer à d'autres tâches plus spécifiques à la députation.

Les réponses fournies au questionnaire ainsi que la situation prévalant dans les autres cantons ont amené la commission à examiner l'opportunité de maintenir, ou non, la fonction de député-secrétaire.

Il apparaît, à l'évidence, que cette fonction doit être maintenue. Il est en effet absolument nécessaire qu'une personne ait la responsabilité de consigner de manière précise et exhaustive les délibérations et décisions du Parlement. En revanche, la commission n'estime pas nécessaire que cette fonction, somme toute technique, soit assumée par un député. Elle est dès lors favorable à sa professionnalisation qui serait à réaliser dans le cadre de la création d'un véritable service parlementaire. Par ailleurs, le secrétaire doit pouvoir s'appuyer sur des moyens techniques (informatique, enregistrement des séances..) et non pas réaliser tout son travail manuellement, comme cela est encore le cas actuellement.

L'éventuelle professionnalisation des secrétaires du Grand Conseil aura des répercussions sur la composition des organes du Grand Conseil, puisque cette mesure ferait perdre au bureau deux de ses membres. Cet élément sera repris ci-dessous.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 69% des députés sont pour la professionnalisation des tâches actuellement effectuées par les secrétaires.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Les tâches de secrétaires sont dévolues, dans tous les cantons sur lesquels a porté notre comparaison sauf Zurich, à des professionnels.

Réunion du bureau et de la conférence des présidents de groupe

Rappel de la composition et des attributions du bureau et de la conférence des présidents de groupe:

Composition du Bureau	Composition de la Conférence des présidents de groupe
• Président et deux vice-présidents	• Président et deux vice-présidents
• Deux secrétaires	
• Scrutateur ou président des groupes non représentés	• Présidents des groupes politiques

Réunions du Bureau	Réunions de la Conférence des présidents de groupe
--------------------	--

<ul style="list-style-type: none"> • Avant chaque session • Aussi souvent que les affaires l'exigent 	<ul style="list-style-type: none"> • Avant chaque session • Aussi souvent que les affaires l'exigent
Attribution du Bureau	Attribution de la conférence des présidents de groupe
<ul style="list-style-type: none"> • Arrête le programme des délibérations, fixe la date et la durée des séances 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordonne les rapports entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal
<ul style="list-style-type: none"> • Elabore et prépare le budget du Grand Conseil, la Chancellerie entendue 	<ul style="list-style-type: none"> • Arrête la liste des objets à traiter, le Conseil d'Etat entendu
<ul style="list-style-type: none"> • Nomme, sur proposition des groupes politiques, les commissions, leurs présidents, vice-présidents, dont la nomination n'est pas réservée expressément au Grand Conseil 	<ul style="list-style-type: none"> • Donne son avis sur la date, le programme et le plan des sessions
<ul style="list-style-type: none"> • Nomme le secrétaire permanent et les huissiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Prépare les élections et nominations sous réserve des compétences octroyées à la commission de Justice
<ul style="list-style-type: none"> • Traite toute autre question que lui confie le Grand Conseil ou qui ne relève pas expressément de la compétence d'un autre organe 	<ul style="list-style-type: none"> • Autres tâches déléguées par le Grand Conseil pour rapport et proposition

La description sommaire ci-dessus montre bien une certaine similitude entre les attributions du bureau et les attributions de la conférence des présidents de groupe. Leur réunion ne provoquerait pas de grands changements dans la conduite du Grand Conseil mais permettrait:

- de concentrer et d'identifier plus clairement les pouvoirs de décisions;
- de valoriser les chefs de groupes;
- de diminuer les séances parallèles (proposition par une instance, approbation par la deuxième etc.).

Par ailleurs, la fusion des deux organes ne modifiera que légèrement la composition de la direction "nouvelle formule":

- le président du Grand Conseil et les deux vice-présidents sont membres à la fois du bureau et de la conférence des présidents de groupe;
- les partis non représentés à la présidence ont droit à déléguer un de leur représentant au bureau (scrutateur ou chef de groupe).

La réunion du bureau et de la conférence des chefs de groupe en un seul organe aura, en revanche, des incidences sur les attributions de la présidence dont les prérogatives pourraient être renforcées dans le sens d'une "direction exécutive" du Parlement et se voir ainsi confier des attributions spécifiques comme par exemple la préparation des décisions à soumettre au bureau.

La commission est par ailleurs consciente que la fusion des deux organes pourrait avoir comme inconvénient de voir la majorité des membres du bureau désignée par les partis et non pas élue par le parlement.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 53% des députés estiment nécessaire d'apporter des modifications à la structure actuelle des organes de direction du Grand Conseil.
- ◆ 36% des députés mentionnent explicitement la nécessité de réunir en une seule instance le bureau et la conférence des chefs de groupe.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Les deux cas de figure instance unique ("direction exécutive") ou instances doubles (bureau et conférence des chefs de groupes) se retrouvent à part égale dans les cantons sur lesquels a porté notre comparaison. Il convient néanmoins de relever que, dans la plupart des cantons, les chefs de groupes sont invités à participer aux séances du bureau à titre consultatif (= bureau élargi) mais ne possèdent pas de pouvoir de décision comme cela est le cas en Valais.

Organisation de la présidence

La présidence du Grand Conseil est composée du président et des deux vice-présidents qui sont élus annuellement pour un mandat non renouvelable. Les deux vice-présidents, qui font partie du bureau du Grand Conseil et de la conférence des présidents de groupes, sont chargés de remplacer le président en cas d'empêchement.

Une éventuelle réorganisation de la présidence pourrait concerner:

- la durée du mandat présidentiel,
- une professionnalisation de la fonction de président,
- la suppression de la deuxième vice-présidence,
- le renforcement de l'appui dont dispose le président,
- une répartition des tâches nouvelles entre les instances du Grand Conseil.

Un parlement dynamique et indépendant doit pouvoir s'appuyer sur des instances de direction fortes. Dans ce contexte, le président joue indéniablement un rôle essentiel. Aussi, un prolongement du mandat présidentiel pourrait-il se justifier, en terme d'efficacité. La commission est cependant d'avis qu'un tel prolongement, qui équivaudrait de fait à une professionnalisation de la fonction, ne se justifie pas pour des raisons financières tout d'abord, mais surtout en raison de notre culture politique qui accorde une place importante au système de milice, même dans l'accomplissement des plus hautes fonctions.

Si le deuxième vice-président n'est que rarement appelé à présider une séance du Grand Conseil, la fonction constitue néanmoins, de part les séances du bureau et de la conférence des présidents de groupe notamment, un bon apprentissage en vue d'assumer, comme cela est en principe la règle, la fonction présidentielle. La commission estime que la fonction de deuxième vice-président doit être maintenue.

Comme mentionné ci-dessus, la présidence (le président du Grand Conseil et les deux vice-présidents) devraient évoluer vers une véritable direction exécutive du Parlement. En plus de la conduite des séances, elle devrait pouvoir se voir confier certaines attributions aujourd'hui dévolues au bureau ou à la conférence des présidents de groupes telles que la préparation et l'élaboration du budget de fonctionnement du Grand Conseil, la préparation des plans de sessions et, d'une manière plus large, la coordination de l'activité globale du Grand Conseil.

Pour accompagner la présidence et le bureau dans l'accomplissement de leurs tâches, la commission estime nécessaire de renforcer l'appui à disposition des instances de direction du Grand Conseil. Cette problématique sera traitée au point 2.2.3.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 25% des députés se sont prononcés pour la suppression du deuxième vice-président.
- ◆ A plusieurs reprises, des députés ont proposé de renforcer la présidence.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Dans tous les cantons examinés, les présidents des parlements cantonaux sont élus pour une année. En revanche, tous les cantons ne connaissent pas deux vice-présidents (p.ex. Bâle-Ville, Lucerne...).

Piste 5: Organes de direction du Grand Conseil

La commission Réformes 2000 propose:

- ***de réunir en une seule instance le bureau et la conférence des présidents de groupe et de définir les éventuelles incidences que cette mesure pourrait avoir sur les attributions de la présidence***
- ***de confier la tâche de secrétaire à des professionnels***
- ***de fournir un appui plus conséquent aux organes de direction du Grand Conseil.***

2.2.2: Organisation des commissions (piste 6)

La nouvelle gestion publique, tout comme les modèles de gestion récents mis en place dans le secteur privé, font une large place à la notion de controlling en tant qu'instrument de planification, de pilotage et de contrôle. De part les informations fournies à intervalles réguliers aux organes responsables, le controlling favorise la prise de décision, le suivi des activités et le respect des normes de qualité.

Le controlling parlementaire permet de réunir les informations nécessaires au Grand Conseil pour assumer ses fonctions normatives et stratégiques aux niveaux:

- des différentes politiques publiques;
- de l'ensemble de l'Etat (fonction de haute surveillance).

Or, ce travail conséquent dans la durée, allant dans le sens d'une plus grande professionnalisation des prestations du parlement et permettant au Grand Conseil d'agir plutôt que de réagir, ne saurait être réalisé sans une réorganisation du système des commissions. Aussi, la commission Réformes 2000 propose d'examiner la possibilité de créer:

- des commissions thématiques permanentes pour les principaux domaines de l'activité étatique;
- une commission de controlling chargée de la haute surveillance de l'ensemble de l'activité étatique.

L'instauration de ces commissions permanentes n'empêcherait pas pour autant la création de commissions ad hoc, qui devraient néanmoins devenir exceptionnelles.

Création de commissions thématiques

Une part importante du travail parlementaire est effectué en commission. L'organisation des commissions a donc une influence prépondérante sur l'ensemble des activités du Grand Conseil. Actuellement, le Parlement valaisan compte quatre commissions permanentes (Finances, Gestion, Justice, Rédaction et censure), des commissions de projet et de nombreuses commissions ad hoc formées en fonction des besoins. La commission Réformes 2000 s'est demandé si l'organisation actuelle des commissions permettait de satisfaire aux exigences nouvelles du législatif ou si, a contrario, la création de commissions thématiques ne serait pas plus appropriée.

Les commissions thématiques ont déjà fait l'objet de discussions au Grand Conseil en 1996, lors de l'adoption du nouveau règlement du Grand Conseil qui prévoyait l'introduction de deux nouvelles commissions permanentes: la commission de Justice et la commission des Travaux publics. La problématique est toutefois autre aujourd'hui puisqu'il ne s'agit pas seulement de nommer deux commissions permanentes supplémentaires, mais d'examiner la possibilité de généraliser le système des commissions thématiques aux principaux domaines de l'action étatique.

Pour la commission de Réformes, l'introduction de commissions thématiques, nommées pour une législature, permettra aux députés, de par une spécialisation accrue et l'acquisition de connaissances plus spécifiques, de mieux accomplir leurs tâches. Ils deviendront ainsi de véritables interlocuteurs des départements et des services. Des échanges réguliers d'informations pourront être instaurés, ils déboucheront sur une meilleure collaboration entre Parlement, Gouvernement et Administration ainsi qu'à un meilleur suivi des dossiers. Le Parlement pourra ainsi être considéré comme un partenaire plus crédible et influencer davantage l'action politique. Associé au processus de décision plus tôt, il fera mieux valoir ses positions, par exemple lors de l'établissement de concordats intercantonaux.

La création de commissions thématiques doit donc permettre de renforcer de manière substantielle le Parlement qui pourra suivre davantage l'évolution des politiques publiques et jouer un rôle beaucoup plus actif. La création de commissions thématiques va à n'en pas douter dans le sens de la création d'un parlement plus professionnel. Les commissions thématiques devront en outre pouvoir disposer d'un appui logistique fourni par le service parlementaire voire les départements. Dans le contexte actuel, une certaine spécialisation est inévitable. L'époque du député "touche à tout" est révolue. Certains craignent que cette spécialisation nuise au travail parlementaire, que le Parlement ne devienne en définitive qu'une chambre d'enregistrement du travail effectué en commission. Le risque existe en effet, mais il est bien moins grand que celui qui guette le Parlement si aucune réforme ne devait être entreprise: être une chambre d'enregistrement des projets gouvernementaux!

La création de commissions thématiques chargées de traiter l'ensemble des problématiques liées à un domaine permettra en outre de mieux concentrer l'activité parlementaire:

- moins de temps perdu pour introduire les sujets;
- économie du temps nécessaire à la création des commissions ad hoc;
- préparation plus rapide des décisions;
- meilleure consolidation et concertation qui devrait permettre un traitement plus simple des objets par le plénum.

Avec les commissions thématiques, les députés bénéficieront en continu d'informations sur leurs domaines d'activités. La collaboration avec les départements s'en trouvera renforcée.

Une fois les commissions thématiques instituées, les députés ne devraient plus être appelés à fonctionner dans des commissions extra-parlementaires nommées par le Conseil d'Etat ou les départements, si ce n'est en raison de leurs compétences professionnelles (nomination en qualité d'expert et non en qualité de député).

Pour les raisons énoncées ci-dessus, la commission Réformes 2000 estime nécessaire l'introduction de commissions thématiques. Cette mesure permettrait en outre d'instaurer une meilleure collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif.

⇒ **Résultats du questionnaire**

- ◆ 69% des députés jugent perfectible le système actuel des commissions.
14% des députés jugent le système actuel insuffisant.
- ◆ 65% des députés proposent un renforcement des commissions, par exemple, en introduisant des commissions thématiques ce qui permettrait au Grand Conseil de jouer un rôle plus actif et de pouvoir anticiper davantage l'action politique.

⇒ **Situation dans d'autres cantons**

Le principe des commissions thématiques n'est pour l'heure pas généralisé au niveau des parlements cantonaux, il est en revanche utilisé aux chambres fédérales. Zurich et Lucerne les introduiront cette année. D'autres cantons comme Fribourg ou Bâle-Ville envisagent de le faire mais n'ont pas encore pris de décisions. En revanche, Vaud et Berne n'ont pas jugé bon d'introduire ces commissions lors de leurs récentes réformes.

Création d'une commission de controlling

Les fonctions relatives à la haute surveillance sont principalement exercées aujourd'hui par les commissions des Finances et de Gestion. La tendance actuelle, principalement pour les unités administratives gérées par contrats de prestations mais également pour l'ensemble des services de l'Etat, est de ne plus seulement procéder à un contrôle strict des dépenses, mais aussi de réaliser un examen des prestations fournies et de dresser un parallèle entre ces dépenses et les résultats réalisés. Dans cette perspective, et afin de garantir l'homogénéité entre aspects financiers et gestion des prestations, il est envisageable de réunir les commissions des finances et de gestion en une seule commission de controlling, chargée de la haute surveillance au niveau financier et des prestations. Cette mesure s'inscrirait en complément à la création des commissions thématiques qui pourraient, pour leur domaine spécifique, assurer certaines tâches dévolues aujourd'hui aux commissions des Finances et de Gestion, la commission de controlling assurant la vision d'ensemble et la coordination du tout (rôle transversal). La commission de controlling serait également chargée d'examiner le rapport de controlling du Gouvernement, qui devrait réunir les deux documents actuels (rapport de gestion et comptes de l'Etat), toujours dans la perspective de mieux établir le lien entre les prestations réalisées, leurs effets et les moyens financiers engagés.

La création d'une telle commission n'entraînerait pas forcément une surcharge de travail pour les membres de la commission de controlling qui pourraient s'appuyer sur les travaux des commissions thématiques et compter avec l'appui supplémentaire des services du parlement. Elle serait en revanche une pièce importante pour le respect des normes de qualité au niveau de l'Etat du Valais. Le détail des attributions de la commission de controlling et des commissions thématiques devra encore être précisé.

⇒ **Résultats du questionnaire**

- ◆ 72% des députés proposent d'envisager la réunion des commissions des finances et de gestion en une seule commission.

⇒ **Situation dans d'autres cantons**

La majorité des cantons suisses possèdent une commission des Finances et une commission de Gestion. Parmi les cantons ayant fait l'objet de comparaisons, seul Fribourg connaît une commission d'Economie publique dont les attributions sont comparables à nos commissions des Finances et de Gestion réunies. Dans les cantons de Berne et Lucerne, la création d'une commission de controlling ainsi que d'éventuels changements en matière de surveillance financière font l'objet des projets de réformes en cours.

Piste 6: Nouvelle organisation des commissions

La commission Réformes 2000 propose

- *de créer des commissions thématiques permanentes pour l'ensemble des domaines de l'activité étatique*
- *de créer une commission de controlling permanente*

- *au Conseil d'Etat de réaliser un rapport de controlling annuel intégrant et liant les aspects financiers et de gestion (analyse des résultats obtenus avec les moyens mis à disposition).*

2.2.3 Création d'un véritable service parlementaire (piste 7)

L'augmentation de l'efficacité du Parlement ne passe pas seulement par une réorganisation de ses instances et la création de commissions permanentes, mais également par un renforcement de l'appui offert aux députés en charge de fonctions spécifiques (président du Grand Conseil, présidents et rapporteurs de commission etc.).

Grâce à l'appui conséquent que serait à même de fournir un service parlementaire (procès-verbaux des séances du Grand Conseil, documentation, aide à la préparation des séances et à la rédaction des rapports, procès-verbaux des séances de commissions, traductions...), les députés seraient déchargés de certaines tâches "administratives" et pourraient davantage se consacrer à leurs tâches spécifiques. Tout en gardant un système de milice (non contesté par ailleurs), le parlement valaisan pourrait ainsi fournir un travail plus "professionnel" et devenir un partenaire plus crédible, apte à définir les orientations normatives-stratégiques de la politique cantonale.

Il est évident que cet appui aura un coût. Mais avec 2.8 postes, le secrétariat permanent du Grand Conseil est, en comparaison intercantonale, particulièrement sous doté, et ce bien que le canton du Valais soit un canton bilingue, ce qui entraîne une charge de travail administratif accrue. Le renforcement du secrétariat permanent du Grand Conseil et la création d'un véritable service parlementaire ne constituerait en aucun cas un excès de bureaucratie, mais bien une mesure permettant d'épauler les députés dans l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs, la création d'un service parlementaire permettrait au Grand Conseil de mieux communiquer (organisation de points de presse, présentation de l'enjeu des sessions etc.). Ce souhait a été formulé par plusieurs députés dans le questionnaire.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 90% des députés estiment que le Grand Conseil devrait disposer d'appuis logistiques supplémentaires.
- ◆ 66% estiment qu'un soutien accru devrait être accordé aux commissions (en général).

Sans que la question du renforcement du secrétariat du Grand Conseil ait été posée explicitement, un nombre important de députés estiment que l'appui aux instances du Grand Conseil et aux commissions devrait être renforcé (57% des députés favorables à un appui supplémentaire dans le domaine du secrétariat, 39% pour la prise des procès-verbaux, appui accru à la présidence etc.).

⇒ Situation dans d'autres cantons

En comparaison avec les cantons consultés, le secrétariat permanent du Grand Conseil valaisan est particulièrement sous doté (6-10 personnes en moyenne dans les cantons consultés qui, pour certains d'entre eux, songent à augmenter encore ce nombre). Dans plusieurs cantons, la chancellerie d'Etat offre ses services au Parlement. Des ressources humaines plus conséquentes peuvent donc être mobilisées au besoin.

Pistes7: Appui accru aux organes de direction du Grand Conseil et aux commissions

La commission Réformes 2000 propose de créer un véritable service parlementaire, indépendant du Gouvernement et de l'administration cantonale, offrant un appui accru aux organes de direction du Grand Conseil et aux commissions.

La commission Réformes 2000 attire par ailleurs l'attention sur le fait que les différentes mesures énoncées (réorganisation des organes de direction, réorganisation des commissions, création d'un véritable service parlementaire) forment un tout et qu'il serait préférable qu'elles soient examinées de pairs.

2.2.4: Infrastructure, équipements et locaux

L'infrastructure, les équipements et les locaux aident également les députés à exercer leurs fonctions. Les développements techniques récents permettent par ailleurs d'envisager de nouvelles perspectives dans la diffusion de l'information (p.ex. création d'une banque de données, accessible par Internet, pour l'ensemble des députés).

Selon la répartition des tâches convenues avec le bureau, la commission n'a pas abordé les aspects infrastructures et équipement du Grand Conseil. Un groupe de travail, présidé par Madame Marie-Paule Zufferey première vice-présidente du Grand Conseil, travaille actuellement à cette tâche et devrait présenter prochainement les premières mesures d'améliorations concrètes afin de pouvoir déjà en tenir compte lors de l'élaboration du budget 2000 du Grand Conseil.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 54% des députés estiment les conditions de travail des membres du Grand Conseil insatisfaisantes ou mauvaises
- ◆ 68% des députés estiment que la salle du Grand Conseil est inadaptée
- ◆ 77% des députés estiment que des locaux supplémentaires devraient être mis à disposition (salles de conférences, bureaux...)
- ◆ 77% des députés estiment que des moyens techniques supplémentaires devraient être mis à leur disposition (ordinateurs, photocopieurs, rétroprojecteur, intranet...)
- ◆ 70% des députés estiment qu'il faut mettre une infrastructure à disposition des groupes politiques (bureau, ordinateur...)
- ◆ 75% des députés souhaiteraient également recevoir la documentation sous forme de courrier électronique.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Dans la plupart des cantons consultés, l'équipement actuellement à disposition des députés ne diffère pas de celui mis à disposition en Valais (photocopieuse et ordinateurs dans l'enceinte du Grand Conseil).

Plusieurs cantons envisagent par ailleurs de mettre à disposition des députés une base de données via Internet ou de mettre à disposition des députés un certain nombre d'ordinateurs portables.

2.3 Axe 3: Procédures et instruments parlementaires

La commission a regroupé dans le troisième axe de son projet de revitalisation du Parlement valaisan les pistes de réflexion suivantes:

- 2.3.1: Nombre de lectures (piste 8)
- 2.3.2: Interventions parlementaires
- 2.3.3: Lignes directrices et plan financier (piste 9)
- 2.3.4: Budgets globaux

2.3.1: Nombre de lectures (piste 8)

Tout processus législatif est long et complexe. Le Parlement n'y est consulté que dans une deuxième phase, hormis les cas exceptionnels à vrai dire, où il se trouve être l'initiateur du processus.

Les étapes suivantes peuvent être distinguées actuellement dans l'élaboration d'un projet de loi:

1. Travaux préparatoires, internes au département, recours éventuel à des experts externes
2. Travaux préparatoires, commission extra-parlementaire, rapport au Conseil d'Etat
3. Rédaction d'un avant-projet de loi
4. Consultation
5. Elaboration du projet de loi, adoption par le Conseil d'Etat
6. Projet de loi et message du Conseil d'Etat adressés au Parlement
7. Nomination de la première commission
8. Examen du projet de loi par une commission parlementaire ad hoc (1^{ère} commission)
9. Rapport à l'intention du Grand Conseil
10. Première lecture au Grand Conseil: entrée en matière et discussion de détail
11. Nomination de la deuxième commission
12. Examen du projet de loi par une deuxième commission parlementaire
13. Rapport aux députés
14. Deuxième lecture au Grand Conseil: 2^e discussion de détail et vote final
15. Examen de la loi par la commission de rédaction
16. Publication dans le bulletin officiel
17. Délai référendaire
18. Votation populaire (éventuellement)

19. Décision du Conseil d'Etat relative à la mise en vigueur de la loi.

Cette énumération montre les étapes, souvent cruciales, qu'un projet de loi a à traverser au sein de l'administration et au sein des milieux concernés avant qu'il soit soumis au Parlement ainsi que les nombreuses étapes "parlementaires" du projet de loi. La commission s'est donc posé les questions suivantes:

- comment et à quel moment le Parlement doit-il intervenir pour prendre une part active à l'élaboration des projets de loi;
- s'il était absolument nécessaire de procéder de manière systématique à la deuxième lecture.

Pour la commission, il apparaît que plus le Parlement est impliqué tôt dans un processus d'élaboration législative, plus les chances d'orienter le projet sont grandes. Avec l'instauration de commissions thématiques, chargées du suivi général d'un domaine de l'activité étatique, le Parlement aura la possibilité d'être consulté et informé plus tôt des projets gouvernementaux et pourra prendre une part plus active à leur élaboration.

Les deuxièmes lectures occupent une part non négligeable des séances du Grand Conseil qui sont par ailleurs déjà relativement chargées. Les deuxièmes lectures servent bien souvent à traiter des points qui ont été volontairement laissés de côté lors du premier examen. La commission estime qu'un travail approfondi en première lecture peut suffire, d'autant plus si celui-ci est précédé d'un suivi régulier par une commission thématique. En cas de doute ou lorsqu'un sujet politiquement brûlant nécessite un second examen, le Grand Conseil doit néanmoins garder la possibilité de recourir à une deuxième lecture.

Par analogie, la commission propose de supprimer la troisième lecture pour les modifications constitutionnelles et de ne conserver qu'une lecture pour les décrets (comme pour les décisions).

⇒ **Résultat du questionnaire**

A la question (ouverte) "Quelles mesures pourraient entraîner un accroissement de l'efficacité du travail parlementaire durant les sessions", plusieurs députés proposent que la deuxième lecture soit abolie si un projet de loi n'est pas contesté en première lecture, que la deuxième lecture ait lieu lors de la même session que la première lecture, que seuls les points contestés fassent l'objet d'une deuxième lecture etc.

⇒ **Situation dans d'autres cantons**

Les cantons consultés procèdent en générale à deux lectures. Dans la majorité des cas, les deux lectures sont préparées par la même commission parlementaire. La solution retenue par la commission s'inspire en fait du canton de Bâle-Ville qui ne procède en principe qu'à une lecture.

Piste 8: Nombre de lectures

La commission Réformes 2000 demande de procéder à:

- ***une seule lecture pour les décrets***
- ***une lecture, en règle générale, pour les projets de loi, avec possibilité sur demande expresse du Grand Conseil de procéder à une deuxième lecture***
- ***deux lectures pour les projets de modification de la constitution, avec possibilité sur demande expresse du Grand Conseil de procéder à une troisième lecture.***

Par ailleurs, la commission Réformes 2000 estime qu'en cas de double ou triple lecture, la même commission devrait traiter toutes les lectures.

2.3.2: Interventions parlementaires

La commission est d'avis que les différents types d'interventions à disposition des députés ainsi que la manière dont elles sont traitées (délais...) peuvent influencer grandement le bon fonctionnement du Grand Conseil. D'éventuelles propositions visant à modifier les instruments à disposition des députés nécessitent un examen minutieux des procédures actuellement en vigueur au Grand Conseil valaisan et dans d'autres parlements cantonaux. La commission examinera l'ensemble de ces instruments ces prochains mois et proposera, en fonction des considérations qui auront été faites, d'éventuelles propositions de modifications dans le courant 1999.

2.3.3: Lignes directrices et plan financier (piste 9)

Les lignes directrices et le plan financier sont élaborés par le Gouvernement et portés à la connaissance du Grand Conseil qui n'a cependant pas la possibilité d'y apporter des modifications. La commission estime que les lignes directrices, tout comme le plan financier, sont des instruments de pilotage important qu'il convient de mieux utiliser. Cependant, ces instruments devraient être élaborés dans le sens d'une véritable formulation des visions et stratégies cantonales à moyen terme et stipuler clairement les objectifs à atteindre pour les différents domaines de l'activité étatique. Dans ce sens, les objectifs et les priorités politiques, en tant qu'éléments fondamentaux des lignes directrices et du plan financier, sont à discuter en détail avec le Parlement et ses commissions thématiques. De tels résultats ne pourront être atteints que par l'instauration d'une collaboration plus active entre le Gouvernement et le Parlement. Le Parlement doit donc pouvoir discuter les lignes directrices et le plan financier, donner son avis au Gouvernement et non pas seulement prendre acte de ces deux documents.

Par ailleurs, pour garantir la pertinence des informations contenues dans les lignes directrices et le plan financier, un suivi régulier doit être instauré. Il devrait en découler des évaluations intermédiaires et des mises à jour annuelles ainsi qu'une évaluation finale en fin de législature.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 76% des députés affirment vouloir faire des lignes directrices un véritable instrument stratégique.
- ◆ 72% des députés désirent être davantage impliqués dans l'élaboration des lignes directrices et la planification financière.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Dans tous les autres cantons examinés, le Parlement n'intervient pas dans l'élaboration des lignes directrices et du plan financier. La commission estime cependant que ce n'est pas pour autant que le Grand Conseil valaisan doit renoncer à jouer un rôle plus actif en matière de ligne directrice et de plan financier.

Piste 9: Lignes directrices et plan financier

La commission Réforme 2000 demande à ce que:

- *les lignes directrices et le plan financier contiennent les visions, la stratégie et les objectifs de la politique cantonale pour la législature*
- *les lignes directrices et le plan financier soient soumis au Grand Conseil pour discussion*
- *ces deux documents fassent l'objet d'un suivi et d'une mise à jour réguliers.*

2.3.4: Budgets globaux

La commission Réformes 2000 estime préférable d'attendre les premiers résultats de l'évaluation de la phase expérimentale A2000 pour juger de l'opportunité de généraliser l'octroi de budgets globaux par domaine et se propose d'examiner cette mesure une fois introduite la comptabilité analytique. L'établissement de budgets globaux par département pourrait également être examiné, au titre de variante. Cette piste pourrait également être traitée de manière conjointe avec l'adoption, par le Grand Conseil, du plan financier quadriennal.

⇒ Résultat du questionnaire

- ◆ 81% des députés jugent que le budget devrait être établi sur la base de budgets globaux par service.

⇒ Situation dans d'autres cantons

Hormis Zurich qui a généralisé l'octroi de budgets globaux par service, les autres cantons consultés procèdent pour la plupart à des expériences pilotes en matière de budgets globaux par service.

2.4 Divers

2.4.1: Indemnités versées aux députés

La commission a procédé à une comparaison des indemnités versées aux députés. De cette comparaison ressort le fait que:

- les députés valaisans perçoivent une indemnité légèrement inférieure à leurs homologues des cantons sur lesquels a porté notre comparaison;
- le président et les vice-présidents sont en revanche nettement mieux indemnisés que dans l'ensemble des cantons comparés.

La commission estime que les indemnités versées aux députés doivent correspondre aux prestations fournies. Il sera difficile d'exiger des députés des prestations accrues sans leur octroyer une indemnisation en conséquence. La commission procédera ces prochains mois à un examen plus détaillé de la situation et proposera au Parlement d'adapter, le cas échéant, les indemnités actuellement versées aux députés et aux groupes politiques.

⇒ Résultats du questionnaire

- ◆ 64% des députés estiment que l'indemnisation actuelle des députés est insuffisante.

3. Conclusions

La commission Réformes 2000 a procédé à un large examen des conditions de fonctionnement du Parlement valaisan et a fait part de l'état actuel de ses réflexions dans le présent rapport. Ces réflexions doivent encore être poursuivies et approfondies.

Afin d'orienter ses travaux dans une direction voulue par la majorité du Grand Conseil et d'assurer une concertation au sein du Parlement, la commission Réformes 2000:

- **propose de soumettre à la discussion et au vote des députés les pistes de réflexions développées dans le présent rapport;**
- **d'élaborer, en cas d'acceptation, des projets qui seront ensuite soumis pour examen et approbation définitive au Parlement.**

Question préliminaire

Le Grand Conseil est-il d'accord de poursuivre les réflexions relatives aux réformes du Parlement?

Piste 1: Composition du Parlement

Le Grand Conseil est-il favorable à une redéfinition du nombre de députés et députés-suppléants le constituant?

Si oui

- Faut-il diminuer le nombre de députés actuels?
- Faut-il maintenir le système de députés-suppléants?
- Le cas échéant, faut-il diminuer le nombre de députés-suppléants?

Piste 2: Circonscriptions électorales

Le Grand Conseil est-il favorable à une redéfinition des circonscriptions électorales?

Si oui

- Faut-il introduire six circonscriptions électorales (quatre pour le Valais romand, deux pour le Haut-Valais)?
- Faut-il introduire huit circonscriptions électorales (régions socio-économiques)?

Piste 3: Durée de la législature

Le Grand Conseil est-il favorable au rallongement des législatures au niveau cantonal à cinq ans?

Piste 4: Rythme et durée des sessions

Le Grand Conseil est-il favorable à un étalement des sessions parlementaires (sessions mensuelles) sur l'ensemble de l'année à l'exception des mois de juillet et août?

Piste 5: Organes de direction du Grand Conseil

Le Grand Conseil est-il favorable à une redéfinition des organes de direction du Grand Conseil?

Si oui

- Faut-il supprimer les postes de député-secrétaire et les confier à des professionnels?
- Faut-il réunir en une seule instance le bureau et la conférence des présidents de groupe?
- Faut-il fournir un appui plus conséquent aux organes de direction du Grand Conseil?

Piste 6: Organisation des commissions

Le Grand Conseil est-il favorable à une redéfinition du système des commissions?

Si oui

- Faut-il instaurer des commissions thématiques permanentes?
- Faut-il réunir les commissions des Finances et de Gestion en une commission de controlling?

Piste 7: Création d'un véritable service parlementaire

Le Grand Conseil est-il favorable à la mise à disposition d'appuis supplémentaires aux organes de direction du Grand Conseil et aux commissions (instauration d'un véritable service parlementaire, indépendant du Gouvernement et de l'Administration cantonale)?

Piste 8: Nombre de lecture

Le Grand Conseil est-il favorable à diminuer, en règle générale, le nombre de lectures nécessaire à l'adoption de modifications constitutionnelles, de lois et de décrets?

Piste 9: Lignes directrices et plan financier

- Le Grand Conseil est-il favorable à faire des lignes directrices et du plan financier des véritables instruments de planification stratégique à moyen terme?
- Le Grand Conseil est-il favorable à ce que les lignes directrices et le plan financier lui soit soumis pour discussion?
- Le Grand Conseil est-il favorable à ce que les lignes directrices et le plan financier fassent l'objet d'un suivi et d'une mise à jour réguliers?

En fonction des réponses apportées par le Parlement aux questions ci-dessus, la commission Réformes 2000 poursuivra ou abandonnera ses réflexions relatives aux différentes pistes. La commission Réformes élaborera, le cas échéant, des motions à l'adresse du Conseil d'Etat ou des initiatives parlementaires permettant de concrétiser les volontés exprimées. Le Parlement sera donc, dans tous les cas de figure, appelé à réexaminer dans le détail les éléments qui seront retenus.

Le présent rapport a été adopté par la commission Réformes 2000 lors de sa séance du 23 février 1999 à l'unanimité des membres présents.

Le président de la commission Réformes 2000

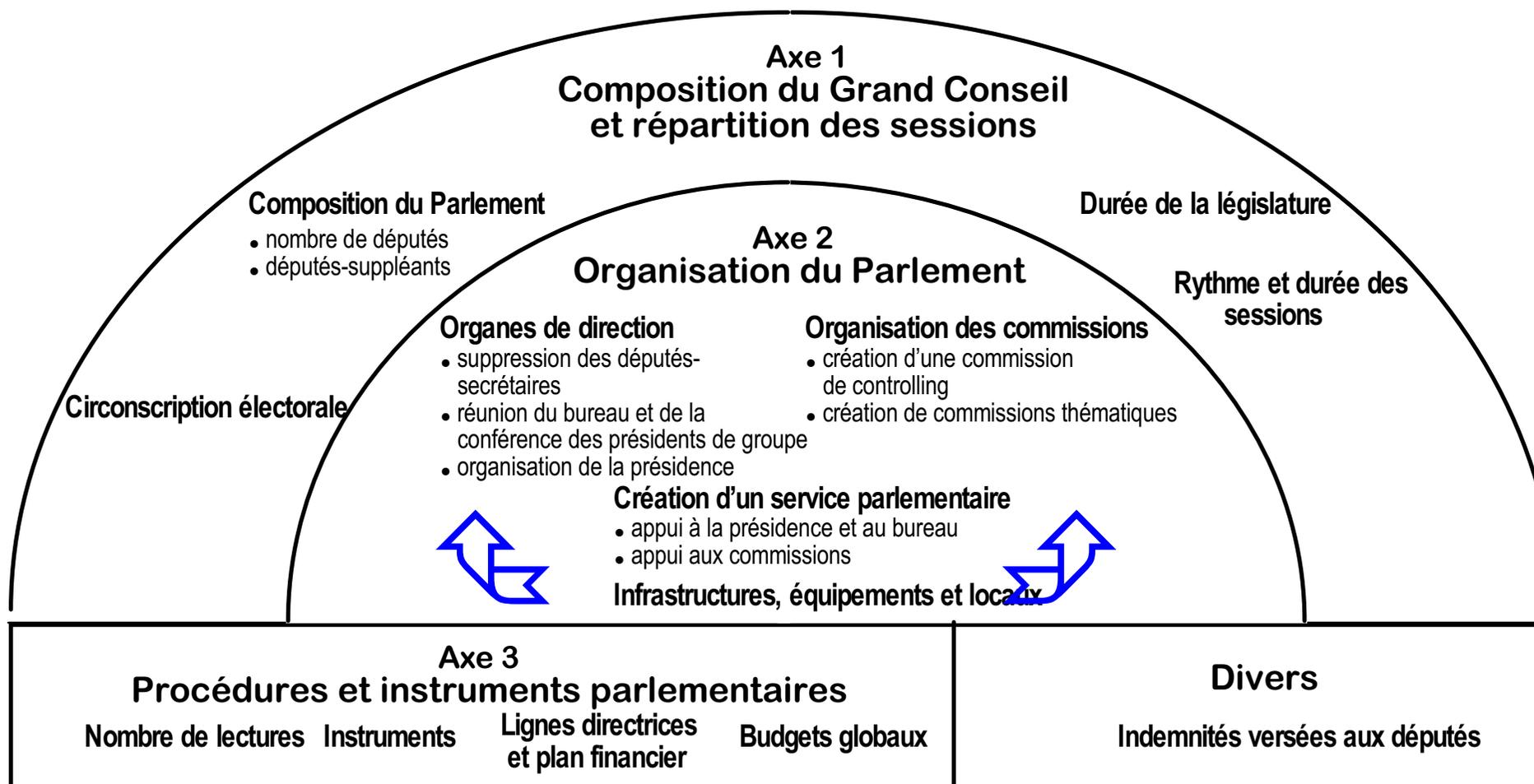
Le rapporteur de la commission Réformes 2000

Charly Zurbriggen

Arlette Muster-Rouiller



Projet de revitalisation du Parlement valaisan



Composition des parlements cantonaux

Canton	Nombre de députés	Nombre d'habitants (x1000)	Habitants par député
Zurich	180	1178.0	6544
Berne	200	940.7	4703
Genève	100	397.3	3973
Tessin	90	305.0	3388
Vaud	180	607.7	3376
Lucerne	120	342.3	2825
Bâle-Campagne	90	253.2	2813
Argovie	200	532.2	2661
Saint-Gall	180	443.7	2465
Valais*	130	272.3	2094
Fribourg	130	227.4	1749
Thurgovie	130	225.1	1731
Soleure	144	241.1	1674
Grisons*	120	185.9	1549
Bâle-Ville	130	194.9	1499
Neuchâtel	115	165.3	1437
Schwytz	100	123.7	1237
Zoug	80	94.0	1175
Jura*	60	69.3	1155
Schaffhouse	80	73.9	923
Appenzell Rh-ext.	65	53.9	830
Nidwald	60	36.7	611
Obwald	55	31.5	572
Uri	64	35.8	559
Glaris	80	39.2	490
Appenzell Rh-int.	46	14.7	319
Total CH	2929	7084.8	
Moyenne suisse	112	272.5	2419

* cantons avec députés suppléants

Répartition des sièges du Grand Conseil (état 1997) selon la population résidente suisse (recensement fédéral de 1990)

Répartition par district

<i>District</i>	Nombre d'habitants	Répartition avec 130 membres	Répartition avec 100 membres
– <i>Conches</i>	4326	3	2
– <i>Rarogne-oriental</i>	2532	2	1
– <i>Brigue</i>	20044	12	9
– <i>Viège</i>	21411	13	10
– <i>Rarogne occidentale</i>	6854	4	3
– <i>Loèche</i>	10285	6	5
– <i>Sierre</i>	29220	18	14
– <i>Sion</i>	27508	17	13
– <i>Hérens</i>	8079	5	4
– <i>Conthey</i>	16019	10	8
– <i>Martigny</i>	24865	15	12
– <i>Entremont</i>	9469	6	4
– <i>St-Maurice</i>	8273	5	4
– <i>Monthey</i>	22892	14	11
TOTAL	211777	130	100

Répartition par région socio-économique

Région socio-économique	Nombre d'habitants	Répartition avec 130 membres	Répartition avec 100 membres
<i>Région de Conches</i> (district de Conches plus les communes de Grengiols et de Martisberg)	4792	3	2
<i>Région de Brigue-Rarogne orientale</i> (districts de Brigue et de Rarogne orient. moins les communes de Grengiols, Martisberg et Eggerberg)	21744	13	10
Régions de Conches et Brigue réunies	26536	16	12
<i>Région de Viège-Rarogne occ.</i> (districts de Viège et Rarogne occ. plus la commune de Eggerberg)	28631	18	14
<i>Région de Loèche</i>	10285	6	5
Régions de Viège et Loèche réunies	38916	24	19
Région de Sierre (district de Sierre moins la commune de St-Léonard)	27600	17	13
Région de Sion - Hérens - Conthey (districts de Sion, Hérens et Conthey plus St-Léonard)	53226	33	25
Région de Martigny - Entremont (districts de Martigny et Entremont plus Collonges, Dorénaz, Finhaut, Salvan et Vernayaz)	37613	23	18
Région de Monthey-St-Maurice (district de Monthey plus Evionnaz, Massongex, Mex, St-Maurice et Vérossaz)	27886	17	13
TOTAL	211777	130	100

Répartition par région constitutionnelle

Région constitutionnelle	Nombre d'habitants	Répartition avec 130 membres	Répartition avec 100 membres
Haut-Valais	65452	40	31
Valais central	80826	50	38
Bas-Valais	65499	40	31
TOTAL	211777	130	100



Résultats du questionnaire non traités dans le rapport P2000

Election du Grand Conseil

- Faut-il maintenir l'élection du Grand Conseil au système proportionnel?
96% oui 3% non 1% nsp

Elections par le Grand Conseil

- L'élection actuelle du Conseil d'Etat par le Peuple pourrait-elle être remplacée par une élection par le Parlement? 10% oui 88% non 2% nsp
- Les instances judiciaires devraient-elles être élues par le Peuple?
26% oui 73% non 1% nsp
- Faut-il maintenir la nomination de certaines commissions extraparlémentaires par le Grand Conseil (p.ex. toutes les commissions de recours)?
88% oui 9% non 1% nsp

Groupes politiques

- Faut-il modifier le nombre de députés nécessaires pour former un groupe politique?
16% oui 82% non 2% nsp

Répartition des compétences entre Gouvernement et Parlement

- Faut-il augmenter les compétences financières du Gouvernement (actuellement 1 million)?
32% oui 66% non 2% nsp

Informations entre Gouvernement et Parlement

- Comment jugez-vous, en général, la collaboration entre Gouvernement et Parlement?
16% bonne 54% satisfaisante 24% insatisfaisante 3% mauvaise 3% nsp

Relations avec la presse, le public et d'autres collectivités publiques

- L'information et la communication du Grand Conseil, vis-à-vis du public, doivent-elles être renforcées? 83% oui 14% non 3% nsp
(a été traité seulement indirectement dans le cadre des services parlementaires)
- Les relations entre le Grand Conseil et les communes, respectivement les associations de communes, sont-elles suffisantes?
35% oui 50% non 15% nsp
- Faut-il intensifier et officialiser la collaboration du Grand Conseil avec d'autres parlements cantonaux?
68% oui 28% non 4% nsp