

Laetitia Mathys

Les conventions intercantionales comme objets de l'évaluation ?

L'exemple du Canton de Genève

L'évaluation des conventions intercantionales demeure généralement un sujet peu abordé, alors même que plusieurs centaines de conventions intercantionales régissent des domaines clés de l'action publique en Suisse. Cette contribution met en lumière l'approche singulière du canton de Genève, seul canton suisse à inscrire dans sa Constitution l'obligation d'une évaluation périodique des conventions intercantionales de rang législatif. L'auteure enrichit son analyse d'une réflexion sur les enjeux et les limites inhérents à la pratique évaluative, tout en envisageant des pistes en vue de son éventuelle institutionnalisation.

Mots-clés : conventions intercantionales, concordats, évaluation, institutionnalisation, Genève

Catégories d'articles : Articles scientifiques

Proposition de citation : Laetitia Mathys, Les conventions intercantionales comme objets de l'évaluation?, in : LeGes 36 (2025) 3

Table des matières

1. Introduction
 - 1.1. Les différents outils de pilotage
 - 1.1.1. L'évaluation : une approche particulière
 - 1.2. Les commanditaires des évaluations
 - 1.2.1. Les exécutifs cantonaux
 - 1.2.2. Les institutions communes fondées par les concordats
 - 1.2.3. Les commissions interparlementaires
2. L'exemple du canton de Genève
 - 2.1. L'intention du Constituant genevois
 - 2.2. Analyse de la mise en œuvre de l'article 93 alinéa 2 Cst.
 - 2.2.1. Un état des lieux
 - 2.2.2. Les effets sur la mise en œuvre
3. Les enjeux et limites à l'évaluation des concordats
 - 3.1. Les freins politico-institutionnels
 - 3.2. Les difficultés méthodologiques
 - 3.3. Les limites organisationnelles
4. Réflexions
 - 4.1. Une évolution constitutionnelle remarquable
 - 4.2. Vers une pratique plus professionnelle
5. Conclusion
Bibliographie

1. Introduction

[1] Alors que l'article 170 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) impose au Parlement fédéral de veiller à ce que l'efficacité des mesures fédérales fasse l'objet d'une évaluation, et que tant la Confédération que les cantons ont progressivement institutionnalisé la pratique de l'évaluation législative (WIRTHS/HORBER-PAPAZIAN, 2016)¹, il existe une zone grise au niveau intercantonal. Les conventions intercantionales occupent pourtant une place de plus en plus importante dans la gouvernance suisse, puisqu'elles permettent aux cantons de coordonner leurs politiques dans des domaines très variés, à l'exemple de la formation, de la police, de la culture ou encore de la fiscalité. Les dispositions d'une convention intercantonale peuvent notamment avoir une importance majeure pour les particuliers puisqu'elles créent de manière immédiate des droits ou des obligations pour les individus ou les autorités et contiennent donc des dispositions renfermant des règles de droit directement applicables (*self-executing*) (MARTENET, 2011).

[2] Les conventions intercantionales, qui relèvent du droit intercantonal conformément à l'article 48 Cst.² constituent, rien que par leur nombre, un pilier fondamental du fédéralisme suisse. Une étude menée en 2016 par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) dénombrait 733 conventions intercantionales en vigueur entre 1848 et 2003³. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches de 2008 qui a conduit à l'entrée en vigueur

¹ Un recensement des clauses d'évaluation dans les textes de lois cantonaux a été mené par l'IDHEAP en 2016, permettant d'affirmer que tous les cantons se sont dotés de dispositions évaluatives (diffusion hétérogène). Elles sont de rang constitutionnel, légal ou inférieur à la loi (WIRTHS/HORBER-PAPAZIAN, 2016). Voir aussi HORBER-PAPAZIAN/BAUD-LAVIGNE, 2019).

² RS 101 – Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 | Fedlex.

³ Une étude de l'IDHEAP de 2016 dénombrait 733 concordats conclus entre 1848 et 2003. Aucun recensement n'a été fait depuis, CH-Stat – Thèmes.

de l'article 48a Cst., le nombre de ces conventions n'a cessé d'augmenter⁴. Or, contrairement aux lois fédérales et dans une moindre mesure, cantonales, ces instruments ne sont pas systématiquement soumis à des obligations d'évaluation. S'il existe néanmoins certaines évaluations, celles-ci ne font pas l'objet d'un inventaire comparable à celui de l'Office fédéral de la justice (OFJ)⁵, ni généralement rendues publiques, à l'exception de quelques rares cas⁶.

[3] Dans ce terrain encore peu exploré, le Canton de Genève se distingue par une innovation institutionnelle remarquable : il est, à ce jour, le seul canton suisse à avoir inscrit dans sa Constitution l'obligation d'évaluer périodiquement les conventions intercantionales de rang législatif (art. 93 al. 2 Cst GE). Ce type de conventions, appelé également « concordat », fait l'objet d'une approbation par le parlement du canton concordataire et, en fonction du canton, peut faire l'objet d'un référendum obligatoire ou facultatif. En 2011, le Professeur Vincent Martenet interprétait le terme de « concordats » en fonction des conditions cumulatives suivantes : ils sont soumis au droit public, contiennent des règles de droit ou prévoient une dépense relevant de la compétence du Grand Conseil et ne sont pas de portée mineure, en particulier parce qu'elles ne portent pas sur des objets de nature réglementaire. Si des conventions, contrats, traités ou accords intercantonaux ne remplissent pas l'un ou l'autre de ces critères, alors ils peuvent être conclus par le seul Conseil d'Etat, sans que l'approbation du Grand Conseil ne soit requise. Selon cette définition, assimiler les conventions intercantionales de rang législatif à des concordats est approprié.

[4] La présente contribution se propose d'examiner la genèse de l'article 93 alinéa 2 Cst GE qui introduit l'obligation d'évaluation des concordats et d'en évaluer la portée au regard de sa mise en œuvre effective. Ainsi, l'ensemble des concordats auxquels fait partie le Canton de Genève a fait l'objet d'une analyse de contenu juridique (*text mining*). Cette contribution interroge ainsi la nécessité d'un recours systématique à l'évaluation des conventions intercantionales, sur le modèle des pratiques en vigueur pour les lois et mesures aux niveaux fédéral et cantonal et en questionne les limites.

1.1. Les différents outils de pilotage

[5] Dans le domaine de la gouvernance publique, les termes « évaluation », « contrôle » ou encore « audit » pour n'en citer que quelques-uns, sont fréquemment utilisés de manière interchangeable, au risque d'en diluer le sens et d'en affaiblir la portée (CORDERY/HAY, 2025). Or, il importe d'opérer une distinction claire entre l'évaluation et les autres instruments de pilotage, condition nécessaire à la fois à la compréhension de sa portée propre et à l'assurance de son application correcte dans le domaine des conventions intercantionales.

1.1.1. L'évaluation : une approche particulière

[6] L'évaluation a pour finalité d'apprécier la valeur d'une politique publique en portant un jugement systématique fondé sur une analyse méthodique et sur des critères établis, tels que la

⁴ RS 101 – Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 | Fedlex.

⁵ Aperçu des clauses d'évaluation en droit fédéral.

⁶ Seules quelques rapports d'évaluation peuvent être trouvés en ligne, mais ils restent rares.

pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et l'impact (INTOSAI⁷, 2016). Contrairement à un simple audit de conformité ou un audit financier, l'évaluation cherche à expliquer pourquoi et comment une politique publique ou un accord produit – ou ne produit pas – les effets attendus, et dans quelle mesure les objectifs fixés sont atteints (JOST et al., 2017). Le seul type d'audit approchant la méthodologie de l'évaluation est celui de l'audit de performance, dont la méthode permet également d'appréhender le niveau de réalisation de prestations fournies dans le cadre de politiques publiques délivrées, de même que leurs effets (JOST et al., 2017). Un audit de performance examine généralement si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité et si des améliorations sont possibles. Dans le contexte des concordats, un audit pourrait par exemple porter sur la gestion des finances communes à plusieurs cantons dans un domaine donné (formation, sécurité, infrastructures, etc.). L'audit, bien qu'il puisse fournir des éléments utiles à une évaluation plus large, ne tend pas à juger de la pertinence ni de l'impact stratégique de l'instrument considéré, à la différence de l'évaluation (MOYNIHAN, 2008).

Deux exemples d'évaluations de concordats réalisées sur mandat de la Conférence des cantons concordataires

1. Evaluation du concordat sur le hooliganisme par l'Université de Berne du 15 septembre 2020 – mandat de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) : « Le rapport d'évaluation analyse l'efficacité des différentes mesures et compare les pratiques des autorités compétentes en matière d'autorisation, des corps de police et des clubs, ainsi que les résultats obtenus. » 231017 MM Eval HooKonk f.pdf

2. Evaluation de la Convention intercantonale relatives aux institutions sociales par ECOPLAN du 19 janvier 2010 – mandat de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : « L'évaluation poursuit les buts suivants : procéder à un examen complet de la mise en œuvre de la CIIS, évaluer les motifs d'éventuels problèmes dans l'exécution de la convention, débattre d'éventuelles idées pour éliminer les problèmes et montrer des solutions possibles ou des développements futurs ».

[7] Le contrôle, quant à lui, s'inscrit dans une logique de régularité et de conformité. Il vise à vérifier que les règles, procédures et obligations formelles sont respectées (BOTIER et al. 2016). Dans le cas des conventions intercantionales, cela peut consister à s'assurer que les autorités cantonales appliquent correctement les clauses du concordat, que les procédures de ratification ont été respectées, ou que les engagements financiers sont honorés. Le contrôle ne s'intéresse donc pas aux effets produits, mais au respect des normes préétablies.

[8] Les distinctions entre les divers instruments de pilotage et de contrôle ne visent pas à hiérarchiser les démarches, mais à souligner leur complémentarité. Une évaluation efficace des conventions intercantionales peut et doit prendre en compte tous les résultats d'audits ou d'autres rapports – de gestion, financiers etc. – préalables. Elle s'en distingue néanmoins fondamentalement par son ambition qui est de porter un jugement constructif, contribuer à l'apprentissage collectif,

⁷ Organisation internationale des institutions de contrôle des finances publiques : issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-GOV-9160_FRENCH.pdf.

à l'amélioration continue des politiques publiques, et à une meilleure gouvernance coopérative entre autorités publiques.

1.2. Les commanditaires des évaluations

[9] L'évaluation des concordats ne saurait être envisagée indépendamment de la question de son portage institutionnel. Qui en est le ou les commanditaire(s)? Faute d'un cadre politico-juridique clairement établi en matière d'évaluation des instruments intercantonaux, cette responsabilité revient à une pluralité d'acteurs, dont les prérogatives, les intérêts et les capacités divergent sensiblement. Trois principales catégories de commanditaires peuvent ainsi être distinguées : les exécutifs cantonaux, les institutions communes aux cantons concordataires et les organes parlementaires intercantonaux.

1.2.1. Les exécutifs cantonaux

[10] Les gouvernements cantonaux sont généralement habilités à conclure seuls des concordats, mais dans certains cas, l'approbation parlementaire, voire populaire est requise (MARTENET, 2011 : 174). Les exécutifs disposent d'un accès direct à l'information et aux moyens administratifs nécessaires à l'évaluation. Dans certains cas, l'initiative d'évaluer un concordat peut émaner d'un département spécifique concerné par le domaine traité, surtout lorsque des réformes sont envisagées ou que des tensions apparaissent dans l'application de l'accord. Par exemple, l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale du 22 juin 2006 a été adopté par la Conférence suisse des directeurs et directrices cantonaux de l'instruction publique (CDIP). La Conseillère d'Etat genevoise en charge du Département de l'instruction publique (DIP) est membre du comité de la CDIP. Le 25 mai 2007, le Conseil d'Etat de Genève a adhéré au concordat par une loi d'adhésion (L-AEPr) qui prévoit notamment que la Conférence des cantons signataires, à laquelle participe la Conseillère d'Etat genevoise, définisse les règles du concordat et fixe le montant des contributions aux frais de l'enseignement professionnel et des formations professionnelles à plein temps. La L-AEPr prévoit également que l'exécutif genevois en présente une évaluation au Grand Conseil. Les exécutifs cantonaux jouent ainsi un rôle majeur dans l'élaboration des concordats.

La clause d'évaluation dans la loi d'adhésion à l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale (accord sur les écoles professionnelles), du 25 mai 2007 (L-AEPr) :

Art. 3 Evaluation

« La mise en application du concordat fera l'objet d'une évaluation présentée par le Conseil d'Etat au Grand Conseil quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente loi ».

[11] Néanmoins, le recours aux évaluations, lorsqu'il est prévu par la loi d'adhésion ou sur initiative de l'exécutif, présente certaines limites. D'une part, le risque de biais est réel : un gouvernement pourrait être tenté de minimiser les faiblesses d'un accord qu'il a lui-même négocié ou porté. D'autre part, les contraintes de ressources et de priorisation politique freinent souvent le développement d'une culture évaluative interne. En l'absence d'obligation formelle, l'évaluation

dépend largement de la volonté politique du moment. Le cas genevois, avec son ancrage constitutionnel de l'évaluation périodique, reste à ce jour une exception. Le chiffre 4 du présent article résume quelles en sont les principales limites.

1.2.2. Les institutions communes fondées par les concordats

[12] Les cantons peuvent, par une convention intercantonale, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, pour autant que cette convention soit adoptée selon la procédure applicable aux lois (MARTENET, 2011 : 175). Ces organes communs peuvent prendre la forme de conférences intercantionales, de commissions techniques, de secrétariats ou de bureaux spécialisés. Ces structures jouent un rôle souvent actif dans le suivi et lorsque c'est le cas, l'évaluation de la convention. Par exemple, l'accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles du 20 juin 2013, dont l'exécution est laissée à la charge du Secrétariat général de la CDIP, prévoit divers organes communs de collaboration entre les cantons concordataires et la Confédération :

Concordat sur les hautes écoles (CHE) du 20 juin 2013

II. Organes communs

Art. 5 Principe

¹ Par leur convention de coopération, les cantons concordataires et la Confédération créent les organes prévus par la LEHE pour la coordination qu'ils exercent ensemble dans le domaine suisse des hautes écoles.

² La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe commun de la Confédération et des cantons.

³ Les autres organes communs sont les suivants :

a. la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses ;

b. le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité.

⁴ Les compétences, l'organisation et les procédures de décision des organes communs sont réglées par la LEHE et la convention de coopération.

[13] La force de proposition de ces organes communs demeure néanmoins ambivalente lorsqu'il s'agit de proposer des évaluations approfondies ou des révisions substantielles dans la mesure où ils sont souvent dépendants des contributions des cantons membres.

1.2.3. Les commissions interparlementaires

[14] Les conventions intercantionales peuvent prévoir des dispositifs de suivi parlementaire, sous la forme de commissions interparlementaires qui réalisent des rapports réguliers, souvent annuels, à l'intention des législatifs cantonaux. Ces mécanismes peuvent constituer un levier important pour promouvoir une évaluation indépendante et démocratiquement légitimée. En demandant des comptes aux exécutifs ou en recourant à des évaluations externes, les parlements peuvent renforcer la transparence et l'*accountability* des accords intercantonaux. Cependant, la

mobilisation de commissions interparlementaires n'est pas systématique⁸. Les rapports d'évaluation de ces commissions peuvent avoir une portée limitée en raison du cloisonnement des législatifs cantonaux : les pratiques peuvent varier fortement d'un parlement cantonal à l'autre, généralement en fonction de la sensibilité politique locale.

Convention intercantonale en matière de santé numérique du 11 mai 2023 (CISN)

Art. 22 al. 4 : La commission interparlementaire établit un rapport d'évaluation annuel portant sur :

- a) les objectifs stratégiques communs des cantons contractants au sens de la présente convention, et leur réalisation;*

- b) la planification financière pluriannuelle;*

- c) le budget et les comptes des organisations;*

- d) l'évaluation des résultats obtenus par les organisations.*

2. L'exemple du canton de Genève

[15] C'est lors de la révision de la Constitution genevoise, entrée en vigueur en 2012, qu'a été introduit l'obligation d'évaluer les conventions intercantionales de rang législatif. La précédente Constitution, datant de 1847, avait été partiellement révisée plus de deux cents fois et plusieurs tentatives de refonte totale avaient été menées, sans succès. Le 24 février 2008, le peuple a finalement approuvé le principe d'une révision totale à 79%. La loi constitutionnelle adoptée confiait à une Assemblée constituante le mandat de « soumettre au Conseil général un projet de nouvelle constitution au plus tard quatre ans après son élection ». L'élection des quatre-vingts membres de cette assemblée a eu lieu le 19 octobre 2008, parmi cinq cent vingt-sept candidates et candidats répartis sur dix-huit listes. Onze groupes ont atteint le quorum de 3%, incluant plusieurs représentantes et représentants de la société civile.

[16] Les travaux réalisés par l'Assemblée constituante se sont déroulés sur quatre ans, de 2008 à 2012, et ont exigé cinquante-six séances plénières. La nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 avec exactement 237 articles constitutionnels modifiés. Ce sont ensuite 423 lois et 453 règlements cantonaux qui ont ainsi été mis en conformité.

[17] L'Assemblée constituante a adopté l'alinéa 2 de l'article 93 de la Constitution par soixante-trois oui, un non et quatre absents⁹ :

Article 93 : Conventions intercantionales

¹ *Le Grand Conseil autorise par voie législative la ratification des conventions intercantionales.*

² *Les conventions intercantionales font l'objet d'une évaluation périodique.*

³ *Le présent article ne s'applique pas aux conventions intercantionales concernant des sujets de rang réglementaire.*

⁸ Pour le Canton de Genève par exemple, sur les 39 concordats législatifs recensés, seuls 9 prévoient la création d'une commission interparlementaire (cf section 3.2).

⁹ Tome XXII, 02/02/2012, art. 94.

2.1. L'intention du Constituant genevois

[18] Après examen du bulletin officiel de l'Assemblée constituante genevoise¹⁰, il est possible de retracer les quatre années de ses travaux. Pour comprendre l'intention du Constituant genevois ayant conduit à l'introduction de l'article 93 alinéa 2 dans la Constitution, une analyse des extraits des procès-verbaux des différentes commissions constituées alors, a été menée. Les appels à une évaluation périodique des concordats sont revenus à maintes reprises dans les débats, répondant à différents objectifs, pouvant être catégorisés comme suit :

1. *Assurer un pilotage sur le long terme* : les législatifs estiment que les évaluations offrent l'opportunité de vérifier la mise en œuvre effective sur le long terme.
2. *Maintenir un contrôle législatif et éviter un déficit démocratique* : avant l'introduction de l'article 48a Cst., les députés indiquent que la négociation des conventions intercantionales était généralement aux mains des gouvernements, l'élaboration d'un contrat ne s'adaptant pas facilement dans une procédure parlementaire. Les parlementaires estiment qu'il n'y avait pas de vraie participation des députés au processus politique. Ce « déficit démocratique » tel qu'il existait veut ainsi être corrigé par les parlementaires. En plus des effets applicables de l'article 48a Cst., « la grande nouveauté qui est arrivée à cause des multiplications [de concordats] (...) est que les Grands Conseils se sont saisis du droit de décortiquer le texte avant de le voter et que le gouvernement le ratifie »¹¹. Ainsi, les députés veulent recourir aux évaluations afin qu'elles puissent faciliter leur travail.
3. *Evaluer les engagements de chaque canton* : face à des pratiques et mises en œuvre divergentes, les députés indiquent que les évaluations périodiques permettent « d'évaluer les engagements pris par les uns et les autres ».
4. *Assurer l'efficacité et la pertinence des concordats* : les évaluations contribuent à garantir que ces accords demeurent pertinents, efficaces et adaptés aux évolutions législatives et sociétales.

2.2. Analyse de la mise en œuvre de l'article 93 alinéa 2 Cst.

2.2.1. Un état des lieux

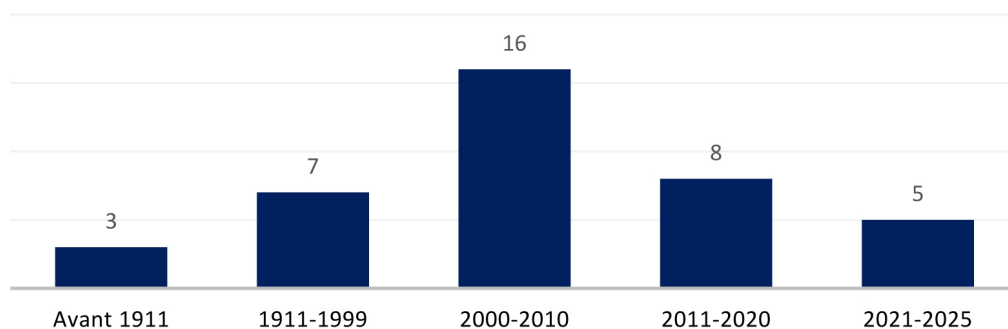
[19] Sur les 92 concordats dont fait partie le Canton de Genève, seules 39 conventions sont de rang législatif¹². La figure 1 présente les périodes d'entrée en vigueur de ces conventions et met en évidence qu'un nombre plus important de conventions sont entrées en vigueur entre 2000 et 2010 (41%).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Extrait d'un procès-verbal d'une commission thématique de la Constituante (Commission 5, PVn°32, p. 19).

¹² Conventions adoptées par le parlement législatif, puis publiées dans le recueil officiel : Source : SIL – Accords et Concordats.

Figure 1 : Entrée en vigueur des 39 concordats législatifs dans le Canton de Genève



Source : Recueil officiel GE, 2025

Analyse : auteure

[20] Parmi les domaines traités, certains font l'objet de plusieurs conventions intercantionales (tableau 1). Les politiques éducatives comprennent ainsi le plus de concordats avec un total de 15, dont par exemple, l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007 (concordat HarmoS)¹³.

Tableau 1 : Domaines traités par les concordats de rang législatif examinés

Domaines	Nombre de conventions intercantionales
Politiques éducatives	15
Police ou détention	7
Environnement (pêche, routes, eaux...)	3
Jeux d'argent	2
Autres	12
Total	39

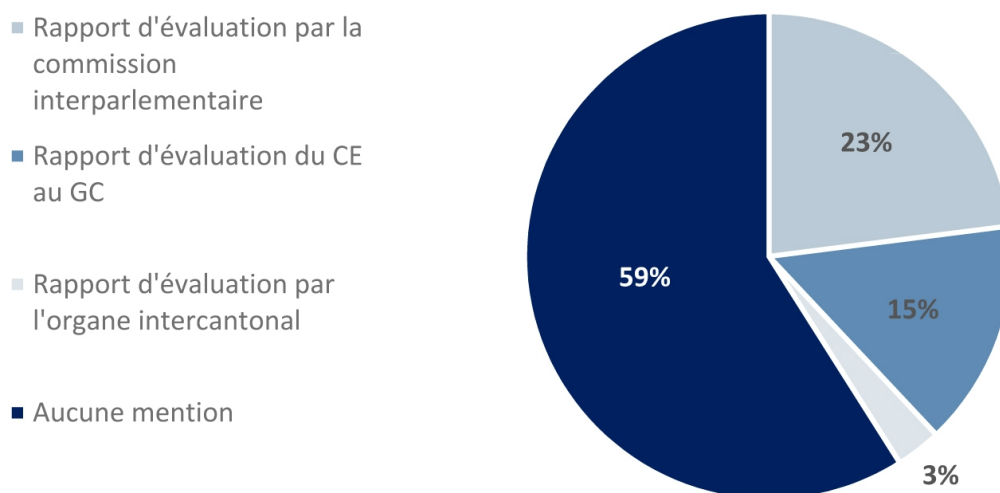
Source : recueil officiel GE, 2025

Analyse : auteure

[21] Sur les 39 conventions intercantionales examinées, 23 ne prévoient aucune modalité de contrôle. A la lecture des accords, il convient de relever que 9 concordats prévoient un rapport d'évaluation par une commission interparlementaire, 6 accords prévoient un rapport d'évaluation du Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil et seul un concordat prévoit un rapport d'évaluation par l'organe intercantonal (figure 2).

Figure 2 : Rapports d'évaluation prévus dans les lois d'adhésion et/ou les concordats examinés et leurs modalités d'application (pourcentages)

¹³ Le 21 mai 2006, le peuple suisse a accepté, par votation, le principe de l'harmonisation de la scolarité obligatoire. Le 14 juin 2007, l'Assemblée plénière de la CDIP a approuvé le concordat HarmoS et a lancé une procédure d'adhésion dans les cantons. Le nombre de cantons requis (10 cantons) ayant été atteint en avril 2009, le concordat HarmoS est entré en vigueur le 1^{er} août 2009 (source : irdp).



Source : recueil officiel GE

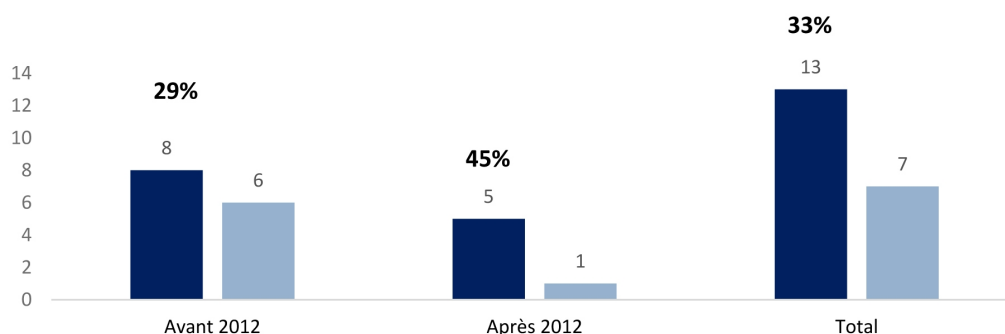
Figure : auteure, 2025

2.2.2. Les effets sur la mise en œuvre

[22] Afin de déterminer si l'article 93 alinéa 2 de la Constitution genevoise a eu un effet sur les conventions intercantionales signées par le Canton de Genève depuis lors, une analyse « avant et après » a été réalisée. Avant la mise en vigueur de cette disposition constitutionnelle en 2012, seules 8 conventions sur les 28 signées alors (entre 1911 et 2011) par le Canton de Genève prévoyaient une clause d'évaluation, représentant ainsi 29% d'entre elles. Après 2012, sur les 11 nouveaux concordats signés par Genève (de 2012 à 2025), 5 exigent des rapports d'évaluation, représentant ainsi 45%. Ces ratios laissent ainsi supposer que l'article 93 alinéa 2 Cst GE a bien eu un effet positif sur les concordats auxquels fait partie le Canton de Genève (figure 3).

[23] De plus, avant 2012, presque la totalité des évaluations existantes concernaient les concordats dans le domaine de l'éducation, tandis qu'aucune n'était prévue pour les autres domaines. Après 2012, il apparaît que les clauses d'évaluation ont été majoritairement intégrées dans des concordats relatifs à des domaines autres que l'éducation (figure 3).

Figure 3 : Les effets de l'entrée en vigueur de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution genevoise



Source : recueil officiel GE

Figure : auteure, 2025

3. Les enjeux et limites à l'évaluation des concordats

[24] L'évaluation est généralement reconnue comme un outil clé pour assurer la qualité et l'efficacité des politiques, programmes ou accords, fournissant des éléments probants qui orientent la prise de décision, renforcent la transparence et favorisent l'amélioration continue des pratiques. Or, la pratique évaluative des conventions intercantionales demeure encore peu développée, et rarement institutionnalisée¹⁴. Seul le Canton de Genève a pris l'initiative de rendre obligatoire une évaluation périodique de ces accords dans sa Constitution, reconnaissant son importance, voire sa nécessité, pour assurer un pilotage de long terme efficace et pertinent et maintenir un certain contrôle législatif.

[25] Cette section met en lumière les principales limites institutionnelles, politiques et méthodologiques qui peuvent freiner aujourd'hui l'essor d'une véritable culture évaluative dans le domaine intercantonal.

3.1. Les freins politico-institutionnels

[26] La complexité de la gouvernance intercantonale, caractérisée par la multiplicité des acteurs et la diversité des capacités administratives et des cultures politiques cantonales, compliquent la mise en place d'une coordination efficace pour l'évaluation (LADNER et al., 2019). L'absence de hiérarchie claire pour imposer ou faire respecter les résultats des évaluations peut réduire l'efficacité des recommandations, et l'*accountability* partagée dilue la responsabilité, aucune entité n'étant pleinement redevable des résultats (NAHRATH/VARONE, 2013). Cette configuration institutionnelle rend l'évaluation particulièrement vulnérable à l'inefficacité ou à l'instrumentalisation politique.

[27] Par ailleurs, la culture évaluative demeure inégalement développée au sein des administrations cantonales (HORBER-PAPAZIAN/JACOT-DESCOMBES, 2012) : certains acteurs perçoivent encore l'évaluation comme un outil de contrôle plutôt que comme un levier d'apprentissage institutionnel. Les cantons peuvent donc être réticents à s'exposer à des évaluations susceptibles de révéler des écarts de performance, des déséquilibres financiers ou des décisions contestables. Cette stratégie d'évitement, motivée par la préservation de la position politique et institutionnelle, s'accompagne parfois de risques de polarisation. Une évaluation perçue comme partielle ou injuste peut risquer de renforcer la méfiance entre cantons, voire conduire au retrait d'un canton d'une convention, menaçant ainsi la stabilité et la pérennité des accords.

3.2. Les difficultés méthodologiques

[28] La définition d'indicateurs pertinents peut s'avérer complexe lorsque les conventions portent sur des objectifs larges et diversifiés, tels que la coordination scolaire ou la planification hospitalière, rendant difficile l'identification de critères mesurables et comparables (WIDMER/NEUENSCHWANDER, 2004). En plus de cela, le peu d'harmonisation des systèmes d'information et

¹⁴ Institutionnaliser renvoie à l'intégration de la chose concernée dans un cadre officiel, légal et reconnu par une institution, telle que l'Etat. La volonté de l'institutionnalisation d'une chose est de la rendre durable, organisée et reconnue par des « rules of the game », formalisées à travers des lois, des règlements et des cadres officiels qui structurent les interactions humaines (NORTH, 1990).

des normes statistiques entre cantons limite la comparabilité des données, tandis que la temporalité des effets – souvent à long terme – rend les évaluations ponctuelles potentiellement biaisées ou prématurées (WIDMER/NEUENSCHWANDER, 2004; SEVAL, 2016).

3.3. Les limites organisationnelles

[29] La conduite d'évaluations rigoureuses exige des ressources humaines, financières et temporelles, que les conférences des cantons concordataires ne priorisent pas ou dont elles ne disposent pas toujours. Le recours à l'évaluation suppose la collaboration de professionnels formés à l'évaluation, qui peuvent appliquer une méthodologie appropriée, ainsi que mener une analyse de données rigoureuse.

[30] En résumé, l'évaluation des conventions intercantionales, bien qu'indispensable, se confronte à des obstacles multiples : autonomie cantonale, fragmentation institutionnelle, enjeux politiques de transparence, complexité méthodologique et ressources limitées. Pour dépasser ces contraintes, il est nécessaire de renforcer les incitations à l'évaluation, de professionnaliser les outils et méthodologies, et de créer des espaces de gouvernance partagée légitimes pour agir. Sans ces mesures, les évaluations risquent de rester anecdotiques, partielles ou instrumentalisées, limitant leur rôle dans l'amélioration de la coopération intercantonale.

4. Réflexions

4.1. Une évolution constitutionnelle remarquable

[31] Sous un angle historique, force est de constater une évolution positive dans l'application et la définition de règles et de procédures autour des conventions intercantionales. Comme l'évoquait l'avocat et professeur Grisel en 2005, « Jadis, les constitutions cantonales traitaient le sujet [des conventions intercantionales] d'une manière souvent confuse et lacunaire. (...) Ces manques ont eu d'importantes conséquences. Non seulement ils mettaient en danger la sécurité juridique, mais encore ils portaient souvent atteinte aux droits politiques. » (GRISEL, 2005 : 299). Au fil du temps, le vocabulaire est devenu plus précis, les catégories d'accords ont été définies et les procédures relatives à la négociation, la ratification et la dénonciation des conventions ont été précisées. « De toute évidence, une coopération intense entre les cantons nécessite des procédures explicites et aussi limpides que possible » (Ibid.). Aujourd'hui, même si les constitutions cantonales prévoient les conventions intercantionales de différentes manières, l'on constate un effort de clarification au sein de tous les cantons. Aussi, depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) du 28 novembre 2004, des domaines importants des conventions intercantionales sont régis par des règles uniformes créées par les cantons, mais auxquelles aucun d'eux ne peut se soustraire (LADNER/DESFONTAINE MATHYS, 2019). Dans cette lancée, le canton de Genève a, depuis 2012, introduit l'obligation d'évaluation des concordats. On peut espérer qu'à l'avenir, d'autres cantons suivront et que cette évolution se poursuivra.

4.2. Vers une pratique plus professionnelle

[32] Le recours à des évaluatrices et évaluateurs externes, issus soit du milieu académique, soit d'agences spécialisées, favorise la production de connaissances indépendantes et scientifiquement robustes, réduisant ainsi les risques de biais institutionnels. Dans cette perspective, le renforcement des capacités des conférences intercantionales à mandater ces spécialistes externes constitue un vecteur stratégique, puisqu'il permet la mutualisation des instruments méthodologiques et l'harmonisation des pratiques évaluatives.

[33] De plus, comme le font déjà plusieurs cantons pour certains domaines publics, la mise en place d'un observatoire intercantonal des politiques publiques offrirait un dispositif structurant de comparaison et de capitalisation, contribuant à la circulation des savoirs entre territoires.

[34] En parallèle à un tel observatoire, l'on pourrait également concevoir la création de plateformes d'*open data*, qui offriraient la mise à disposition des données publiques, pour soutenir la recherche empirique, l'innovation institutionnelle, mais également s'inscrire dans une dynamique de transparence et de responsabilité démocratiques.

5. Conclusion

[35] L'examen de la pratique évaluative des conventions intercantionales met en lumière un paradoxe important : bien que ces instruments juridiques jouent un rôle central dans la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques en Suisse, leur évaluation reste largement marginale, inégale et peu structurée. L'exemple genevois, en consacrant constitutionnellement l'obligation d'évaluer les concordats, constitue une avancée remarquable sur le plan normatif et, même si son application n'est pas encore systématique, elle a évolué positivement.

[36] Dans ce contexte, l'enjeu est désormais de dépasser la logique ponctuelle ou symbolique pour construire une véritable culture de l'évaluation au sein des mécanismes de coopération intercantonale. Cela suppose non seulement une volonté politique renouvelée, mais aussi des instruments méthodologiques partagés, des ressources dédiées et une gouvernance renforcée. Une telle évolution permettrait de garantir la légitimité, la transparence et l'efficacité des conventions intercantionales – autant de conditions essentielles pour répondre aux défis de la coordination fédérale dans la Suisse contemporaine.

[37] Cette première analyse du cas genevois ouvre bien évidemment tout un champ de recherche, notamment explorer quelle est la pratique d'autres cantons suisses, même si aucun ne prévoit une obligation constitutionnelle d'évaluer les concordats, analyser la mise en œuvre des clauses d'évaluation lorsque cela est prévu, ainsi qu'examiner l'utilisation que les parlementaires font des résultats issus des évaluations menées.

Bibliographie

- ANHEIER, H., K. r – « Governance and Public Management in the Age of Decentralization » (Journal of Comparative Policy Analysis, 2008).
- BOITIER, M. et RIVIERE, A. (2016). Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire : changement institutionnel et conflits de logiques à l'université. *Comparabilité Contrôle Audit*, Tome 22(3), 47–79.

- Bund Schweizerischer Evaluation (SEVAL). (2016). *Standards für Evaluation in der Schweiz*. <https://www.seval.ch>
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), *Rapport sur les instruments de coopération intercantonale*, 2018.
- CORDERY, C. J., HAY, D. : Public sector audit : new public management influences and eco-system driven reforms. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 8 August 2025 ; 37 (4) : 595–618. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2023-0124>
- FREIBURGHAN, D. (2007). « Föderalismusreform und interkantonale Zusammenarbeit ». In : *Avenir Suisse*. Zürich.
- FREIBURGHAN, D. Neue Spielräume für die interkantonale Kooperation : die Innerschweizer Kantone und der « dritte Weg » : sind die Kantone zu klein? in NZZ du 16 décembre 2000, n°294, p. 97.
- GRISEL, E. (2005), Déclin ou renouveau du fédéralisme? Les conventions intercantionales dans les révisions constitutionnelles de 1999 à 2004, *Théorie du droit – Droit administratif – Organisation du territoire*, Stämpfli, Berne.
- HORBER-PAPAZIAN, K. & BAUD-LAVIGNE, M. (2019), M. (Factors Contributing to the Strong Institutionalization of Policy Evaluation in Switzerland, *Swiss Public Administration*, pp. 355–371.
- HORBER-PAPAZIAN, K. et al. (2015), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, IDHEAP.
- HORBER-PAPAZIAN, K. et JACOT-DESCOMBES, C. (2012). Is Evaluation Culture Shaped by the Swiss Political System and Multiculturalism? *Evaluation Cultures*, Routledge.
- *International Federation of Accountants (IFAC)* – « International Standards on Auditing » (<https://www.ifac.org>).
- JOST, S., AEBY, D. MOINAT, G. & ANTILLE, E. (2017). « Audit de performance ou évaluation des politiques publiques. Comment choisir? », *Audit interne, Expert Focus*, 4/2007.
- LADNER, A. & DESFONTAINE MATHYS, L. (2019), *L'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques en Suisse*, PPUR.
- LADNER, A. et al. (2019) *Strukturen und Entwicklungen des interkantonalen Zusammenwirkens*. IDHEAP Working Paper 2/2019.
- MARTENET, V. (2011). La conclusion des conventions internationales et intercantionales au regard de la séparation des pouvoirs, spécialement dans le canton de Genève.
- MOYNIHAN, D., P. – « The Dynamics of Performance Management : Constructing Information and Reform » (Cambridge University Press, 2008).
- NAHRATH, S. & VARONE, F. (2013). « La gouvernance à niveaux multiples en Suisse », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 20(4), 81–101.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) – « Evaluating Public Policies : Supporting the Evaluation of Public Policies » (<https://www.oecd.org/>).
- Parlement Suisse – « Rapport sur l'organisation et le fonctionnement des commissions parlementaires intercantionales » (disponible sur le site officiel du Parlement suisse).

- WIDMER, T. & NEUENSCHWANDER, P. (2004). *Evaluation in der Schweiz : Eine disziplinübergreifende Perspektive*. Seismo Verlag.
- WIRTHS, D. (2016). « Les clauses d'évaluation dans le droit des cantons suisses : leur diffusion, leur contenu et la justification à l'origine de leur adoption », IDHEAP.

LAETITIA MATHYS, évaluatrice expérimentée à la Cour des comptes de la République et du Canton de Genève. Docteure en administration publique, chaire de politiques institutionnelles et administration suisse, de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) à l'Université de Lausanne.