Cour des comptes
République et canton de Genève

LES CONVENTIONS INTERCANTONALES FACE AU DEFI DE L'EVALUATION

Expertise

Les conventions intercantonales jouent un rôle de plus en plus central dans le fonctionnement de l'État fédéral suisse, permettant aux cantons de coopérer dans des domaines clés de l'action publique (formation, sécurité, santé, social, infrastructures). Pourtant, si ces instruments de coopération se sont multipliés et complexifiés, leur évaluation systématique reste encore largement insuffisante. Genève fait exception. Quelles sont pratiques actuelles et les obstacles structurels à une véritable culture de l'évaluation ?

Lien vers l'article, publié le 18 décembre 2025 dans la revue LeGes : Les conventions intercantonales comme objets de l'évaluation ?

Une évaluation reconnue… mais peu pratiquée

Sur le principe, l'évaluation est aujourd'hui largement reconnue comme un outil clé de bonne gouvernance. Elle permet de mesurer l'efficacité des politiques publiques, d'améliorer la transparence et d'éclairer la prise de décision. Au niveau fédéral comme cantonal, cette logique s'est progressivement institutionnalisée. En revanche, les conventions intercantonales restent en marge de cette dynamique. Dans la majorité des cas, elles ne prévoient pas d'obligation claire d'évaluation, ni de mécanisme standardisé de suivi. Lorsqu'une évaluation existe, elle est souvent ponctuelle, limitée dans sa portée ou déclenchée uniquement en cas de problème. En pratique, peu de conventions font l'objet d'un examen approfondi de leurs effets réels, de leur efficience ou de leur valeur ajoutée.

Des freins structurels profonds

Cette situation relève de freins institutionnels et politiques. Le premier tient à la nature même du fédéralisme suisse. L'autonomie cantonale, pilier du système, rend délicate toute démarche perçue comme un contrôle externe. Aucun acteur ne dispose d'une autorité hiérarchique claire pour imposer une évaluation ou en faire appliquer les résultats. À cela s'ajoute la complexité de la gouvernance intercantonale. Les conventions réunissent des acteurs multiples, issus de cultures administratives différentes, avec des priorités parfois divergentes. Cette fragmentation complique la coordination, la définition d'objectifs communs et l'attribution des responsabilités. Résultat : la responsabilité des résultats est diluée, et l'évaluation perd en impact opérationnel.

Enfin, les contraintes méthodologiques et organisationnelles sont loin d'être négligeables. Évaluer une convention intercantonale suppose des données comparables entre cantons, des ressources spécialisées et du temps. Or, ces conditions sont rarement réunies, en particulier lorsque les bénéfices de l'évaluation ne sont pas immédiatement visibles.

Le cas genevois : une exception

L'article met en lumière un cas emblématique : celui du canton de Genève. Contrairement aux autres cantons, Genève a inscrit dans sa Constitution l'obligation d'évaluer périodiquement les conventions intercantonales auxquelles il participe. Cette démarche traduit une volonté politique forte de renforcer le pilotage à long terme et la qualité de l'action publique. L'expérience genevoise montre toutefois que l'obligation formelle ne suffit pas. Si elle favorise la production de rapports d'évaluation, ceux-ci peinent encore à influencer concrètement les décisions politiques ou les révisions des conventions. Le lien entre évaluation et action reste fragile, confirmant que l'enjeu n'est pas seulement juridique, mais aussi culturel et organisationnel.

Des évaluations encore trop peu stratégiques

Lorsqu'elles sont menées, les évaluations existantes se concentrent souvent sur la conformité juridique ou le bon fonctionnement administratif. Elles analysent rarement les impacts à long terme, les effets indirects ou les alternatives possibles. En d'autres termes, elles répondent plus à une logique de contrôle qu'à une logique d'apprentissage stratégique. Ce biais limite fortement leur utilité pour les décideurs. Sans indicateurs clairs de performance ou d'impact, il devient difficile de savoir si une convention mérite d'être renforcée, adaptée ou abandonnée. Le risque est alors que les conventions intercantonales se perpétuent par inertie, sans réelle démonstration de leur valeur ajoutée.

Vers une professionnalisation de l'évaluation

L'autrice plaide pour une montée en professionnalisation des pratiques d'évaluation. Cela passe notamment par un recours accru à des évaluateurs externes, issus du monde académique ou de cabinets spécialisés, capables de garantir indépendance, rigueur méthodologique et comparabilité des résultats. Elle souligne également l'intérêt de mutualiser les compétences et les outils entre cantons, par exemple via des plateformes communes, des observatoires intercantonaux ou des bases de données partagées. Une telle approche permettrait non seulement de réduire les coûts, mais aussi de diffuser une culture commune de l'évaluation et de l'amélioration continue.

Un enjeu clé pour l'avenir de la coopération intercantonale

Au-delà des aspects techniques, l'évaluation des conventions intercantonales est avant tout un enjeu stratégique de gouvernance. Dans un contexte de ressources publiques sous pression et de politiques de plus en plus complexes, les cantons ne peuvent plus se contenter de coopérer : ils doivent aussi démontrer l'efficacité de cette coopération. Renforcer l'évaluation, c'est améliorer la légitimité des conventions, renforcer la confiance entre partenaires et offrir aux décideurs des bases solides pour arbitrer. À défaut, le risque est que ces instruments restent opaques, peu pilotés et progressivement contestés.

En conclusion, l'article montre que l'évaluation des conventions intercantonales est une condition de leur pérennité. Elle suppose un changement de culture, une clarification des responsabilités et un investissement ciblé dans des outils adaptés. Autant de leviers essentiels pour faire de la coopération intercantonale un véritable atout stratégique pour l'action publique suisse.

Laetitia MATHYS, évaluatrice expérimentée