

Armin Schöni

**Le contrôle parlementaire
des conventions
intercantonales**

Working paper de l'IDHEAP 4/2005
UER: Politiques institutionnelles

Le contrôle parlementaire des conventions intercantionales à l'exemple des conventions créant la HE ARC et la HES-SO

Armin Schöni

UER: Politiques institutionnelles

Working paper de l'IDHEAP no 4/2005
juillet 2005

Travail de mémoire: rapporteur: Prof. Pascal Sciarini

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2005 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Table des matières

Résumé – Zusammenfassung	3
1. Introduction: Aspects du fédéralisme	7
1.1 Les fondements du fédéralisme	7
1.2 La coordination à l'interne d'un Etat fédéraliste	8
1.3 Mise en contexte: Le problème de légitimité des conventions	10
2. Le champ de recherche et son contexte	12
2.1 Le fédéralisme helvétique	12
2.2 Le processus d'élaboration d'une convention intercantonale	15
2.3 La problématique du „déficit démocratique“	16
2.4 Le développement de nouveaux outils de contrôle parlementaire	23
3. Le dispositif de recherche	25
3.1 La question de recherche	26
3.2 Les hypothèses de travail	26
3.3 Recueil et analyse des informations	27
4. Analyse des données et vérification des hypothèses	29
4.1 Participation des parlements à la négociation d'une convention	29
4.2 La création de la HE ARC dans son contexte politique et régional	29
4.3 Analyse des documents et résultats	33
4.4 Vérification des hypothèses par rapport à la HE ARC	38
4.5 Développement: Répercussions du contrôle parlementaire HE ARC	39
4.6 Le contrôle parlementaire d'exécution d'une convention	42
4.7 Problème politique à l'origine de la Convention de contrôle HES-SO	42
4.8 Analyse des documents et résultats	45
4.9 Vérification des hypothèses par rapport à la HES-SO	49
4.10 Développement: Répercussions du contrôle parlementaire HES-SO	55
4.11 Comparaison des résultats de la négociation et de l'exécution	55
5. Conclusion	58
5.1 Récapitulation des principaux résultats	58
5.2 Développement prévu des conventions intercantionales	59
5.3 Quelques recommandations concernant le contrôle parlementaire	62
5.4 Enjeux et perspectives...	64
Bibliographie	66

Résumé

L'évolution sociétale et technologique de ces dernières décennies a provoqué une forte remise en question de l'organisation de l'Etat fédéral suisse avec ses 26 cantons et plus de 2'750 communes. Les rayons d'activité des citoyennes et citoyens du 21^e siècle dépassent facilement les frontières cantonales, voire nationales, dressées au 19^e siècle. Formation, activité professionnelle, loisirs, consommation, services sanitaires et sociaux, notre quotidien se déroule de plus en plus dans des espaces intercantonaux et parfois même internationaux.

Cette évolution a provoqué, ces dernières années, un transfert continu de tâches et de compétences vers la Confédération, ce qui demande une coordination verticale toujours plus soutenue avec les cantons. Pour faire face à la dynamique socioculturelle de notre époque, les cantons sont en outre obligés d'accroître leur coopération dans les secteurs qui restent de leur compétence, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et du social. Cette coordination horizontale s'effectue à travers les conférences sectorielles (Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique, de la santé, des finances etc.), les espaces de coopération (Espace Mittelland, Conférence des gouvernements de Suisse centrale etc.) et, principalement, les conventions intercantionales ou concordats.

Depuis 1970, le nombre de conventions a plus que doublé. Actuellement, on en compte 733 dont une grande partie règlent des questions éducatives ou fiscales. Près de la moitié sont des traités bilatéraux, un quart a une envergure régionale et une dizaine seulement regroupe tous les cantons. Depuis le 19^e siècle déjà, on reproche aux concordats un „déficit démocratique“. En effet, les conventions sont négociées par les représentants des gouvernements et de l'administration, alors que les parlements sont mis à l'écart et ne peuvent que les adopter ou, très rarement, les rejeter en bloc. Lors de l'application des concordats, les cantons perdent souvent des prérogatives en faveur des instances intercantionales et les contributions financières annuelles sont considérées comme des „frais liés“ qui échappent pratiquement aux interventions du Grand Conseil.

Dans le contexte de l'élaboration de conventions riches en conséquences, celles du RHUSO (refusée à GE en 1997), de la HES-SO et de la HES-S2 (acceptées en 1997 et en 2001), les Législatifs de la Suisse romande exigèrent un contrôle parlementaire renforcé de ces traités. Par le biais de nouvelles dispositions, principalement le „Concordat des concordats“ (2001), les Législatifs cantonaux ont la possibilité d'intervenir plus directement dans le processus d'élaboration et d'exécution des conventions soumises au référendum et dont la participation annuelle dépasse 1 mio de francs par année. A cet effet, des commissions interparlementaires, composées de délégations de chaque canton concerné, examinent l'élaboration et l'application des traités et en informent les Législatifs cantonaux.

La présente étude analyse deux des premiers cas d'application des nouveaux outils de contrôle parlementaire et cherche à élucider la question si ces nouvelles procédures permettent réellement une influence directe des Parlements sur les conventions intercantionales afin de renforcer leur légitimité démocratique. A cet

effet, l'auteur a analysé de manière détaillée les procès-verbaux et rapports des commissions interparlementaires et questionné des représentants des instances concordataires.

En ce qui concerne la phase de négociation, la Convention de la Haute école ARC créée par les cantons de Berne, Jura et Neuchâtel, démontre que les parlementaires ont effectivement la possibilité d'influencer la teneur du traité intercantonal. Toutefois, comparé au déploiement de ressources humaines et administratives, le résultat obtenu est modeste. Mais la participation des députés facilite et accélère la prise de décision dans les Parlements cantonaux.

Par contre, la création d'une commission interparlementaire n'a eu aucun effet sur l'exécution du Concordat créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), du moins pas durant le premier exercice de 2003/04.

L'étude de ces deux cas confirme dans une large mesure l'hypothèse de travail que les nouveaux outils de contrôle parlementaire ne font que compliquer et ralentir les processus concordataires sans permettre une réelle prise d'influence sur la négociation et la mise en oeuvre des conventions intercantionales. Une amélioration de la performance de l'application du „Concordat des concordats“ demandera un développement des services et procédures parlementaires dans les cantons. Cela est absolument nécessaire pour optimiser le suivi du processus concordataire et surtout l'articulation entre Commission interparlementaire, délégation cantonale, Grand Conseil et Conseillère/Conseiller d'Etat représentant le canton dans l'organe stratégique intercantonal.

Après l'adoption de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) par le peuple et les Etats, en automne 2004, les conventions intercantionales gagneront encore en importance. Les domaines des universités, des HES, de la médecine de pointe et des institutions pour personnes handicapées, entre autres, seront gérés en collaboration intercantonale avec compensation des charges. Des cantons réticents pourront, à certaines conditions, même être obligés d'adhérer à un tel concordat.

Cette perspective souligne encore l'actualité de la question du contrôle démocratique des conventions. On peut admettre que l'application des outils de contrôle développés en Suisse romande se propagera également dans d'autres régions du pays. Devant la complexité et la charge de ces procédures se posera, tôt ou tard, la question de leur efficacité réelle. Il est alors fort probable qu'un nouveau débat sur les structures fédéralistes de notre pays surgira déjà durant la première moitié de ce siècle, et cette fois la question d'une réforme territoriale ne pourra plus être esquivée.

Zusammenfassung

Die rasante gesellschaftliche und technologische Entwicklung der letzten Jahrzehnte stellt den kleinräumigen schweizerischen Bundesstaat mit seinen 26 Kantonen und über 2'750 Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Die alltäglichen Erwartungen und Lebenskreise der Bürgerinnen und Bürger übersteigen regelmässig die kantonalen und oft auch die nationalen Grenzen, die im 19. Jh. gezogen wurden. Ausbildung, Arbeitsleben, Freizeit, Konsum, Gesundheits- und Sozialversorgung usw. spielen sich immer häufiger in überkantonalen und nicht selten landesübergreifenden Aktionsradien ab.

Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass in den letzten Jahrzehnten immer mehr Aufgaben an den Bund übertragen wurden, was zu einem vermehrten vertikalen Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen führt. Zugleich müssen die Kantone in den ihnen verbliebenen Zuständigkeitsbereichen, namentlich im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen, ihre Zusammenarbeit verstärken. Diese horizontale Koordination erfolgt über Absprachen in den Fachdirektorenkonferenzen (z.B. Erziehungs-, Gesundheits- oder Finanzdirektor·inn·enkonferenz usw.), in regionalen Kooperationsgremien (z.B. Espace Mittelland, Zentralschweizer Regierungskonferenz usw.) und hauptsächlich über Konkordate bzw. interkantonale Vereinbarungen.

Deren Anzahl hat seit 1970 markant zugenommen. Zurzeit sind 733 Konkordate erfasst, die meisten davon im Bildungs- oder Finanzbereich. Nahezu die Hälfte sind lediglich bilaterale, ein weiteres Viertel regionale Vereinbarungen und lediglich zehn vereinen alle Kantone. Seit dem 19. Jh. wird den Konkordaten ein „demokratisches Defizit“ angelastet. In der Tat werden sie von Regierung und Verwaltung ausgehandelt, während das Parlament die Vereinbarung nur in global annehmen oder - was kaum je geschieht - ablehnen kann. Mit der Umsetzung des Konkordates geben die einzelnen Kantone unter Umständen beträchtliche Kompetenzen an interkantonale Gremien ab und die Finanzbeiträge erscheinen oft als „gebunden Ausgaben“, auf die das Parlament kaum mehr einwirken kann.

Im Zusammenhang mit folgereichen interkantonalen Vorhaben im Spital- und Bildungswesen (RHUSO; HES-SO / HES-S2) wurde besonders in der Westschweiz die Forderung nach einer vermehrten parlamentarischen Kontrolle laut. Mittels neuer Bestimmungen, hauptsächlich dem so genannten „Konkordat der Konkordate“ (2001), sollen die kantonalen Legislativen bei der Aushandlung und der Umsetzung von Abkommen, welche dem Referendum unterstehen und deren Jahresbeitrag 1 Mio. pro Vertragskanton übersteigt, direkter mitwirken können, namentlich durch die Einführung von interparlamentarischen Kommissionen.

Die vorliegende Studie untersucht zwei der ersten Anwendungsbeispiele dieser neuen Kontrollinstrumente und geht der Fragestellung nach, ob deren Einsatz tatsächlich den direkten Einfluss der Parlamente und damit die demokratische Legitimität verbessert. Um diese Frage zu erhellen wurden die Sitzungsprotokolle und Berichte der interparlamentarischen Kommissionen analysiert und führende Vertreter der Konkordatsgremien befragt.

Für die Aushandlungsphase belegt die Vereinbarung zur Schaffung der „Haute école ARC“ (2003) durch die Kantone Bern, Jura und Neuenburg, dass die Parlamente Wortlaut und Gehalt des Abkommens in einigen Punkten zu beeinflussen

vermochten. Gemessen am Aufwand der parlamentarischen Mitwirkung nimmt sich das konkrete Ergebnis aber bescheiden aus. Als sekundären Effekt bewirkt der Miteinbezug von Volksvertretern, dass die Entscheidungsfindung in den kantonalen Parlamenten erleichtert und beschleunigt wird.

Dagegen hat die Einsetzung einer interparlamentarischen Kommission zur Kontrolle des Konkordates der „Haute école spécialisée de Suisse occidentale“ (HES-SO, 1997) im ersten Geschäftsjahr 2003/04 noch keinerlei Einfluss auf die Umsetzung des Abkommens nehmen können.

Die Untersuchung der beiden Fälle bestätigt weitgehend die Hypothese, dass die neuen Kontrollmechanismen den parlamentarischen Prozess komplizieren und verlangsamen, ohne einen nennenswerten direkten Einfluss auf die Ausgestaltung oder die Umsetzung der interkantonalen Vereinbarungen nehmen zu können. Die Verfeinerung und Verbesserung der Anwendung des „Konkordates der Konkordate“ bedingt einen Ausbau der parlamentarischen Dienste und Abläufe in den einzelnen Kantonen. Dies ist unerlässlich, um den Zusammenhalt des parlamentarischen Prozesses und insbesondere die Zusammenarbeit von interparlamentarischer Kommission, kantonaler Vertretung, Grosse Rat und Regierungsvertreter/in in den strategischen Organen der interkantonalen Instanzen zu sichern.

Mit der Annahme der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) durch Volk und Stände im Herbst 2004 werden die interkantonale Vereinbarungen in naher Zukunft noch an Bedeutung gewinnen. Wichtige staatliche Aufgabenbereiche wie Hochschulen, Spitzenmedizin, Behinderteninstitutionen oder Agglomerationsverkehr sollen über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und allenfalls Beteiligungspflicht für nutznießende Kantone geregelt werden.

Damit erhält auch die Problematik der demokratischen Kontrolle dieser Vereinbarungen eine neue Aktualität. Es kann angenommen werden, dass die in der Romandie entwickelten neuen Instrumente parlamentarischer Mitbestimmung in den nächsten Jahr(zehnt)en im ganzen Land Anhänger und Anwendung finden. Über kurz oder lang wird sich bei diesen aufwändigen Prozeduren mit zumeist nur formellen Ergebnissen auch die Frage von Nutzen und Ertrag stellen. Es ist darum absehbar, dass sich noch in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts eine Auseinandersetzung über eine erneute Föderalismusreform ergibt, welche die Frage einer Gebietsreform auf kantonaler Ebene wohl nicht mehr wird ausklammern können.

1. Introduction: Aspects du fédéralisme

1.1 Les fondements du fédéralisme

L'histoire de l'évolution de l'humanité et de ses civilisations démontre à l'évidence que l'homme est, comme Aristote l'a résumé dans sa célèbre formule, un *zoön politikon*, un „animal communautaire“ - un être social. La vie en société nous amène à entretenir une multiplicité de relations sociales de types et à de niveaux différents: d'abord des relations immédiates avec notre entourage direct et avec les collectivités locales, mais aussi des relations politiques et économiques à l'échelle régionale, nationale ou internationale.

Face à cette dynamique sociale, le rôle de l'Etat est de concevoir une organisation et un mode de gestion de cette multitude de relations qu'entretiennent les individus, les groupes et les communautés. Pour relever ce défi, „l'approche fédéraliste prend pour point de départ la diversité naturelle de la société humaine, pour y trouver des points d'accord et de mobilisation en vue d'une gestion commune. (...) La pensée fédéraliste est animée par un mouvement: du concret vers l'abstrait, de la vie vers la formalisation théorique.¹“ Ainsi, le fédéralisme construit l'Etat „depuis le bas“ en reconnaissant expressément le pluralisme des individus et en tenant compte des entités politiques locales et régionales qu'ils ont fondées.

En s'unissant librement pour régler en commun des tâches qu'elles ne peuvent assumer seules, les communautés locales et régionales créent une nouvelle entité politique, la Fédération. Celle-ci ne devrait, en principe, pas représenter un pouvoir supérieur mais être simplement un outil au service des entités qui la forment.

Un Etat structuré de manière fédérale est défini comme „une organisation institutionnelle qui a adopté comme norme celle d'un état souverain, caractérisée par l'implication constitutionnellement garantie des entités régionales dans le processus décisionnel central“.²

Ce bref aperçu de quelques fondements théoriques fait ressortir deux éléments qui marquent le fonctionnement au quotidien de tout état fédéraliste:

- Une perpétuelle recherche d'un équilibre dans la répartition des tâches et du pouvoir entre l'Etat fédéral, en tant que niveau politique supérieur, et les Etats membres qui forment, en tant que sous-entités, la Fédération. Si ces derniers sont souvent mieux à même d'organiser les tâches collectives en

¹ Delmartino F. et Deschouwer, K., «Les fondements du fédéralisme», dans Alen, André (Ed.), *Le fédéralisme: Approches politique, économique et juridique*; Bruxelles, de Boeck Université, 1994, p. 15

² King, P., *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982; cité dans : Alen, A., op. cit., p. 14

tenant compte des besoins et des préférences des individus, c'est la Fédération qui assure la stabilité intérieure et la sécurité extérieure.

- Pour trouver cet équilibre, le fédéralisme se base sur le principe de subsidiarité. Celui-ci stipule que les tâches collectives soient être gérées au niveau étatique le plus bas et donc le plus proche des préoccupations des citoyens. C'est seulement si les sous-entités ne sont pas ou plus en mesure d'assumer une tâche, que l'Etat fédéral intervient et se charge de trouver une solution au problème de ses Etats membres.

De ce fait, le fonctionnement d'un Etat fédéraliste n'est jamais fixé de manière définitive mais reste l'objet d'une continuelle négociation entre les acteurs des différents niveaux politiques. Selon bon nombre de spécialistes, l'envergure souvent internationale, voire globale, des problèmes d'ordre économique, social, environnemental ou sécuritaire ou autres, auxquels les Etats sont confrontés actuellement, mène à un renforcement constant des Etats fédéraux au détriment des entités fédérées qui ne peuvent faire face à ces défis.

En évoquant ces principes du fédéralisme, il nous vient évidemment à l'esprit l'Alliance perpétuelle des cantons de la Suisse primitive de 1291, fondement historique de toutes les alliances ultérieures qui ont mené, au fil des siècles, à la création de la Confédération helvétique moderne. Le présent travail tentera d'éclaircir un aspect de son fonctionnement actuel.

1.2 La coordination à l'interne d'un Etat fédéraliste

1.2.1 La coopération verticale et horizontale dans l'Etat fédéraliste

Avec la Fédération comme instance centrale et les sous-entités régionales, l'Etat fédéral constitue une structure de décisions simultanées à plusieurs niveaux. Selon certains experts du fédéralisme, comme la sociologue allemande R. Mayntz³, cette interdépendance du niveau central et du niveau régional doit permettre de combiner une orientation de l'action politique à plus long terme au centre et une orientation plus pragmatique dans les régions.

Cette architecture d'une structure flexible où les sous-systèmes fonctionnent de manière relativement indépendante serait fréquente dans la vie organique. Ce principe structurel de répartition des tâches et de combinaison d'approches complémentaires est appliqué dans beaucoup d'Etats en raison de son efficacité dans la résolution des problèmes. Mais pour qu'elle soit efficace, la structure fédéraliste doit résoudre en même temps le problème de la différenciation des tâches entre le centre et la périphérie, et le problème de l'intégration horizontale et verticale des unités ainsi différenciées.

A la coordination verticale entre le centre et les sous-systèmes, qui incomberait prioritairement à la Fédération, doit s'ajouter

³ Mayntz, Renate ; citée in : Kriesi, Hanspeter ; Le système politique suisse, chapitre 3 : Le fédéralisme ; Economica, Paris, 1998

l'autocoordination horizontale entre les différents sous-systèmes imbriqués.

En complément à l'aspect de l'efficacité, d'autres spécialistes, comme le constitutionnaliste suisse J.-F. Aubert⁴, soulignent les avantages du fédéralisme d'un point de vue démocratique. Celui-ci protège les minorités, du moins celles reconnues comme telles, de l'emprise de la majorité. Ainsi, des forces minoritaires au niveau central peuvent exercer le pouvoir au niveau régional et influencer la politique centrale depuis la périphérie. De cette manière, le fédéralisme permet des expérimentations dans la recherche de solutions démocratiques aux problèmes à résoudre au niveau régional ou fédéral. De plus, il facilite l'accès des citoyen·ne·s aux élus de leur région et augmente leurs chances d'accéder eux-mêmes à des responsabilités politiques.

1.2.2 Aperçu de la coopération dans l'Etat fédéral helvétique

Dans le système fédéraliste suisse, la Confédération n'exécute que rarement elle-même ses propres lois. Le plus souvent elle confère l'exécution des lois fédérales aux cantons. Dans l'accomplissement de cette tâche déléguée, ceux-ci gardent une certaine marge de manœuvre, car la Constitution confirme la liberté d'exécution des cantons et tient compte des différences cantonales et régionales (Cst, article 46). Cette délégation d'exécution des tâches du centre fédéral vers les sous-entités cantonales est nommée "*fédéralisme coopératif vertical*". En Suisse, comme dans d'autres pays fédéralistes, on observe une tendance au transfert des compétences décisionnelles vers la Confédération (assurances sociales, infrastructures etc.) Pour assurer la mise en œuvre déléguée des tâches publiques, les cantons investissent toujours plus de moyens qui, partiellement, leur proviennent de la Confédération sous forme de contributions liées. Cette imbrication de compétences et de flux financiers crée de fausses incitations et réduit la marge de manœuvre des cantons. Un vaste projet visant au désenchevêtrement des tâches et des finances (RPT) a été adopté par le peuple et les cantons en automne 2004.

Du fait que les cantons ont gardé le statut constitutionnel „d'Etats souverains“, la collaboration horizontale entre eux, sans participation de la Confédération, est très développée. Dans cette brève introduction, nous citerons comme élément marquant de la coordination horizontale les conventions ou concordats intercantonaux. Cette forme de collaboration prend de plus en plus d'ampleur. Avec la suppression de plusieurs réserves historiques à leur égard, la nouvelle Constitution 2000 favorise la conclusion de conventions, notamment pour réaliser des tâches d'intérêt régional (Cst, article 48). Le concordat HES-SO, les conventions, HES-S2 et HE ARC, traités examinés de plus près dans ce travail, illustrent bien cette mise en commun des forces régionales dans le domaine dynamique des hautes écoles spécialisées. Dans le cadre du fédéralisme helvétique, les différentes formes d'autocoordination horizontale sont qualifiées de „*fédéralisme coopératif horizontal*“.

⁴ Aubert, Jean-François ; cité in : Kriesi, op. cit.

1.2.3 La coopération horizontale entre légitimité et efficacité

Chaque Etat fédéral – et particulièrement la Suisse avec son fédéralisme très développé – doit constamment veiller à maintenir un équilibre entre articulation verticale et coordination horizontale de ses entités constitutives. Cette recherche de stabilité s'effectue dans un champ de forces marqué par deux pôles de légitimation politique: d'une part, la *légitimité démocratique* et, d'autre part, *l'efficacité* à résoudre les problèmes publics.

Pour Scharpf⁵, la légitimité démocratique de l'Etat libéral repose sur deux piliers, la légitimité *par* le peuple et celle *pour* le peuple. La légitimité *par* le peuple garantit que le pouvoir gouvernemental reflète les préférences des gouvernés qui s'expriment à travers des élections, des votations ainsi que du contrôle parlementaire (input legitimacy; „government by the people“). En même temps, la légitimité *pour* le peuple garantit que les politiques publiques mises en oeuvre par le gouvernement apportent des solutions efficaces aux problèmes soulevés par les gouvernés, et ceci au meilleur coût (output legitimacy; „government for the people“).

Vu sous cet angle, les conventions intercantionales, éléments marquants de la coordination horizontale dans le fédéralisme suisse, cherchent à améliorer l'efficacité de la résolution de problèmes de société dans le cadre du fédéralisme helvétique. Le présent travail se penche sur quelques aspects de la collaboration engagée par les cantons romands en vue de la création d'une organisation „optimale“ des nouvelles hautes écoles spécialisées (HES), dont le cadre est défini par les exigences de la Confédération.

1.3 Mise en contexte: Le problème de légitimité des conventions intercantionales

1.3.1 Le „déficit parlementaire“ des conventions intercantionales

Cette volonté d'assurer l'efficacité des politiques publiques *pour* les gouvernés dans le domaine des HES interfère avec le besoin d'assurer la légitimité de la démarche *par* les gouvernés. En effet, actuellement encore, la légitimité démocratique des conventions intercantionales est partiellement lacunaire. Les parlements cantonaux n'étant pas associés à leur élaboration, il ne leur reste qu'à les accepter ou les rejeter en bloc, sans pouvoir les modifier ou les amender. De même, le contrôle parlementaire de l'exécution des conventions n'est pas satisfaisant non plus: les conséquences organisationnelles et financières engendrées par une convention sont pratiquement 'intouchables' pour les parlements cantonaux, afin de ne pas mettre en péril le fonctionnement des organes intercantonaux.

En réponse à la dimension supracantonale toujours plus marquée des problèmes politiques à résoudre, les collaborations intercantionales

⁵ Scharpf, Fritz; Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU; Max Planck Institute for the study of societies, Working Paper 03/1, February 2003; Köln

touchent de plus en plus fréquemment des secteurs fondamentaux de la souveraineté constitutionnelle des cantons, notamment le domaine de l'éducation et de la formation. Le transfert de compétences dans ces secteurs, identitaires pour les cantons, vers des organismes intercantonaux soulève de vives inquiétudes en ce qui concerne les compétences et les possibilités de contrôle par les parlements cantonaux.

Face à cette évolution insatisfaisante à certains égards, on parle souvent, en Suisse, du „déficit démocratique“ des conventions intercantionales. En réalité, le terme de „déficit parlementaire“ est plus indiqué, car le problème réside principalement dans la mise à l'écart des Parlements cantonaux lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des concordats.

1.3.2 Etude des nouveaux moyens de contrôle parlementaire

Pour combler cette lacune dans le contrôle parlementaire, le système fédéraliste suisse (romand) a développé un nouvel outil de légitimation des politiques publiques, à savoir la „Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger“ mise en vigueur en 2002 et appliquée dès 2003. Cette convention appelée communément „Convention des conventions“ ou „Concordat des concordats“ (C/C) introduit des règles qui ont pour but de renforcer la participation des Législatifs cantonaux à l'élaboration et à l'exécution des concordats. Ces procédures sont réservées aux traités dont l'approbation est soumise au référendum obligatoire ou facultatif et dont la participation annuelle de chaque canton dépasse le montant de 1 mio de francs.

Dans ce cas, une commission interparlementaire réunissant sept députés par canton examine le projet de convention avant la ratification et peut demander des modifications aux gouvernements qui gardent toutefois la responsabilité de la négociation.

De même, lors de l'exécution de la convention, une commission interparlementaire contrôle la réalisation des objectifs, le budget et les comptes annuels ainsi que la planification financière pluriannuelle. Un rapport est transmis aux Parlements cantonaux qui restent compétents pour décider de la contribution financière à l'institution intercantonale.

Le présent travail se penche sur la question de savoir si ces nouvelles procédures parlementaires permettent réellement aux Législatifs d'influer directement sur la négociation et l'exécution des conventions examinées.

Les lectures et les entretiens exploratoires ont mené à la formulation d'une hypothèse générale plutôt sceptique qui postule que ces procédures de contrôle parlementaire compliquent et ralentissent le processus concordataire, sans pour autant garantir une influence directe des Législatifs cantonaux.

Après une présentation approfondie de la problématique de la légitimité démocratique des concordats, le travail cherche à répondre à la question principale et à vérifier l'hypothèse générale, déclinée en sous-hypothèses, à travers l'étude de deux premiers cas d'application des nouveaux outils

de contrôle parlementaire, à savoir la Convention créant la HE ARC, pour la négociation, et la Convention relative au contrôle parlementaire de la HES-SO, pour l'exécution.

Il est utile de signaler ici que les questions concernant l'efficacité et l'efficience des politiques publiques développées sous cette forme de contrôle, donc la résolution du problème de société visé au meilleur coût (output), ne font pas l'objet de cette étude, bien que ces aspects transparaissent souvent au travers des analyses et réflexions menées.

2. Le champ de recherche et son contexte

2.1 Le fédéralisme helvétique

La Suisse est un Etat fédéral dont l'organisation est profondément marquée par les deux éléments constitutifs suivants: la démocratie (semi-)directe et le fédéralisme. Dans aucun autre pays, le citoyen a autant l'occasion de participer à des élections et des votations. L'organisation étatique, qui regroupe 26 cantons et demi-cantons ainsi que près de 3'000 communes, reflète une forte décentralisation.

Le fédéralisme donne aux cantons, en tant qu'Etats membres de la Confédération, une grande liberté dans leur organisation interne ainsi que, formellement, une grande autonomie selon le principe de subsidiarité. Abderhalden rappelle: *„Die Kantone waren und sind die ursprünglichen Staatswesen in der Schweiz. Aus der Entstehungsgeschichte der Schweiz ist auch die heutige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen entstanden, die den Kantonen grundsätzlich alle Kompetenzen zuteilt, die nicht von der Verfassung dem Bund zugewiesen sind.“*⁶

Mais dans le courant du siècle passé, les tâches étatiques n'ont cessé d'augmenter et de se complexifier, notamment dans le domaine de la sécurité sociale, de la redistribution des ressources, de l'infrastructure et de l'environnement. Ces questions dépassant de loin les frontières cantonales, le pouvoir décisionnel d'élaborer des solutions a régulièrement été attribué à la Confédération.

Contrairement à cette tendance du transfert vers le niveau supérieur, les structures de l'Etat fédéral n'ont pratiquement pas connu d'adaptation depuis le 19^e siècle. La mise en oeuvre des nouvelles tâches demande donc une concertation et une coordination toujours plus intense entre la Confédération et les cantons, mais également des cantons entre eux.

⁶ Abderhalden, Ursula, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit; Universitätsverlag, Freiburg / Schweiz, 1999, p. 42

Même si l'érosion des compétences cantonales est souvent relevée⁷, la nouvelle Constitution maintient le principe de la souveraineté (article 3) et de l'indépendance (article 47) des cantons.

La contradiction est évidente entre la déclaration formelle d'autonomie reconnue aux cantons, l'attribution qui leur est faite de compétences prioritaires et la réalité politique marquée par un incessant transfert de compétences vers le niveau fédéral. Le renforcement du pouvoir central a provoqué la mise en place d'un projet de grande envergure pour revitaliser le fédéralisme, la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Cette réorganisation du fédéralisme, adoptée par le peuple et les cantons au mois de novembre 2004, repose sur quatre piliers⁸ :

- un désenchevêtrement des tâches et du financement entre la Confédération et les cantons ;
- de nouvelles formes de collaboration pour les tâches qui resteraient communes, attribuant le pilotage stratégique à la Confédération et la gestion opérationnelle aux cantons ;
- un renforcement de la collaboration intercantonale - celle-ci pouvant être envisagée comme une obligation - et la création d'organes intercantonaux compétents pour édicter des règles de droit ;
- une nouvelle péréquation des ressources entre cantons financièrement forts et cantons faibles assortie d'une compensation, par la Confédération, des charges excessives de certains cantons en raison de la topographie ou de la démographie.

2.1.1 Le fédéralisme vertical d'exécution

L'article 46 de la Constitution attribue aux cantons la mise en oeuvre du droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. Dans l'exécution de cette tâche la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible et tient compte de leurs particularités.

Dans l'accomplissement de cette mission le rôle des cantons diffère selon qu'il s'agit de la simple exécution ou bien de la mise en oeuvre d'une loi fédérale. L'exécution est une activité principalement administrative en vue de l'application telle quelle d'une loi. La mise en oeuvre par contre comprend une activité législative des cantons pour concrétiser une disposition fédérale sur leur territoire.

Cette forme de collaboration verticale renforce la marge de manœuvre et la position de négociation des cantons face à la Confédération, mais

⁷ Abderhalden, U., op. cit., p.1: «*Besonders die Rolle der Kantone hat sich deshalb grundlegend geändert. Sie drohen immer mehr Kompetenzen an den Bund oder an internationale Gremien zu verlieren.*»

⁸ Message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 concernant la RPT à l'intention des Chambres fédérales ; Berne, RS 01.074

provoque également une énorme complexification du fonctionnement et des structures fédérales.

2.1.2 Fédéralisme coopératif horizontal

Le terme de «fédéralisme horizontal» désigne la coopération intercantonale dans les domaines de compétence cantonale et sans intervention déterminante de la Confédération⁹.

Suite au «Sonderbund» des cantons catholiques qui avait déclenché, en 1847, la guerre civile du même nom, l'ancienne Constitution défendait explicitement aux cantons de conclure des conventions politiques tout en leur permettant néanmoins de s'unir pour assumer des tâches en commun.

De telles alliances modifiant l'équilibre entre les cantons et mettant ainsi en péril l'Etat fédéral n'étant plus pensables aujourd'hui, la nouvelle Constitution de 1999 élargit et renforce la compétence des cantons à passer des conventions intercantionales. Elle permet aux cantons de créer des institutions communes et les encourage à réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. (Cst, article 48.1)

Les conventions ne doivent, en outre, plus être approuvées par la Confédération mais simplement être portées à sa connaissance. Toutefois certaines limites à la collaboration intercantonale demeurent, notamment celle du respect du droit et des intérêts de la Confédération et de ceux des autres cantons (Cst, article 48.3) ainsi que, de manière générale, celle du respect de la répartition des compétences au sein de l'Etat fédéral.

La pratique des traités entre cantons remonte au premier concordat passé en 1803 entre Berne et Soleure pour régler les rapports ecclésiastiques dans la région protestante du Bucheggberg¹⁰. Longtemps, le nombre de conventions entre cantons est resté très restreint. En 1950, on en comptait guère plus de vingt et la cinquantaine ne fut atteinte que vers 1970. C'est seulement dans le dernier quart du 20^e siècle que le nombre de concordats a fortement augmenté pour dépasser la barre des trois cent en 1980¹¹.

A ce jour, il n'existe pas d'inventaire exhaustif des concordats, mais l'accroissement vertigineux du nombre de conventions n'a pas cessé et un

⁹ Vatter, Adrian, Föderalismus ; in: Kloeti et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, S. 97 ff ; Haupt, Bern ; 2002

¹⁰ Frenkel, Max, Interkantonale Institutionen und Politikbereiche, dans : Germann, R.E. et Weibel, E., Manuel Système politique de la Suisse, volume 3 Fédéralisme, Berne, Haupt, 1986, p. 31 – 54

¹¹ Frenkel, Max und Blaser, Toni, Konkordatsregister; Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts. Riehen, Institut für Föderalismus und Regionalstrukturen, 1981.

recensement¹² récent en dénombre 733 qui ont été conclus entre 1848 et 2003. Parmi ceux-ci, 44 % sont des accords bilatéraux et 22 % regroupent au moins 20 cantons. Guère plus d'une dizaine de conventions rassemble l'ensemble des cantons.

Après une concentration sur la police et les administrations au 19^e siècle ainsi que la fiscalité dans la première moitié du 20^e, ces traités touchent, depuis 1970, principalement les domaines de l'éducation, des hôpitaux et de l'environnement. Sur l'ensemble des concordats existants, 25% relèvent du domaine de l'éducation, de la science et de la culture, 13% de l'organisation de l'Etat et de la sécurité. 20% concernent les finances publiques et la fiscalité, 15% l'économie et l'agriculture, 16% les infrastructures, le trafic et l'environnement et 10% la santé et la sécurité sociale.

2.2 Le processus d'élaboration d'une convention intercantonale

Le processus habituel de l'élaboration d'une convention intercantonale se déroule dans le cadre institutionnel esquissé ci-dessous:

2.2.1 Les compétences de l'Exécutif

C'est l'Exécutif qui assure les relations extérieures du canton et notamment la collaboration avec les autres cantons. Certaines constitutions cantonales le mentionnent explicitement et les autres l'admettent de manière implicite.

En conséquence, la compétence d'engager des négociations en vue d'une convention intercantonale revient, dans tous les cantons, à l'Exécutif qui peut en charger des négociateurs délégués.

Dans le cadre de la délégation légale (*Gesetzesdelegation*) qui lui est accordée, l'Exécutif cantonal dispose même de la compétence de signer des conventions intercantionales de manière autonome. Ceci est notamment le cas dans le domaine des traités administratifs ou de la simple application de dispositions légales. Le Tribunal fédéral¹³ admet le principe que l'Exécutif peut passer des conventions intercantionales de manière autonome dans des domaines qui, au niveau cantonal, peuvent être réglés par voie d'ordonnance.

2.2.2 Les compétences du parlement

Après que les Exécutifs ou leurs délégués se sont mis d'accord sur le contenu et le libellé d'une convention, celle-ci est soumise aux parlements cantonaux. En règle générale, les Législatifs ne sont pas associés à l'élaboration de la convention en question ni informés de manière approfondie sur son contenu.

¹² Sciarini, Pascal et Boechsler, Daniel, Les concordats intercantonaux : clé de voûte du fédéralisme suisse; banque de données des cantons et des villes suisses (BADAC), idheap 2004; accessible sous : <http://www.badac.ch>

¹³ BGE 97 (1971) I 241 (248)

Des cas „historiques“ attestant de la participation des parlements à l'élaboration d'un concordat peuvent être considérés comme l'exception qui confirme la règle. Nous citons ici l'exemple du canton de Bâle-Campagne qui, en 1974, nommait une commission parlementaire d'accompagnement („*eine begleitende landrätliche Kommission*“) qui soumit au parlement un rapport indépendant concernant le concordat négocié par le gouvernement sur la participation à l'université de Bâle-Ville¹⁴.

Dans la procédure d'adoption courante à ce jour, il n'est demandé aux parlements que d'approuver ou de rejeter en bloc la convention qui leur est présentée. Mais compte tenu du fait que ce texte final est souvent le résultat d'un long et laborieux processus de négociation et qu'un rejet au niveau cantonal reviendrait à un cinglant désaveu du Gouvernement, les parlements sont souvent dans „l'obligation“ d'approuver la convention qui leur est proposée.

Pour des conventions qui ne sont pas soumises au référendum populaire, le parlement est l'instance de l'approbation définitive.

2.2.3 Les compétences du peuple

Les règles de la soumission de conventions intercantionales à l'approbation par le peuple varient fortement d'un canton à l'autre: Cela va du référendum obligatoire pour tous les traités, dans les Grisons, à l'absence de règles constitutionnelles en la matière, comme cela est par exemple le cas à Genève et au Tessin.

Entre ces positions extrêmes, les autres cantons appliquent des règles nuancées à l'exemple des cantons romands: JU prévoit le référendum obligatoire pour les conventions modifiant la constitution et le référendum facultatif pour les autres; FR et VD soumettent toutes les conventions au référendum facultatif; NE et VS, pour leur part, soumettent une partie des concordats au référendum facultatif et n'en prévoient pas du tout pour les autres¹⁵.

En outre, tous les cantons, à l'exception de Vaud, connaissent le référendum financier qui exige obligatoirement l'approbation par le peuple des décisions comportant des conséquences financières d'une certaine portée. Cette disposition s'applique également aux conventions intercantionales.

2.3 La problématique du „déficit démocratique“

Dès le 19^e siècle déjà, les traités intercantonaux firent l'objet de critiques fondamentales. Ainsi, l'éminent constitutionnaliste Carl Hilty fustige la

¹⁴ Borter, Willy, *Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht*, 1976, Universitätsverlag Freiburg Schweiz, p. 167

¹⁵ Abderhalden, Ursula, *op.cit.*, p. 85 /86: Die Kompetenzen des Volkes

prédominance des Exécutifs cantonaux et leur manque de transparence dans les négociations: „(...) *anderseits haben sich die Kantone daran gewöhnt, allerlei Vereinbarungen, zum Theil bloss durch ihre Regierungs-, Polizei-, Erziehungs- und andere Behörden zu treffen, die gar nicht die Konkordatsform annehmen und auch weder dem Bundesrath, noch dem allgemeinen Publikum zur Kenntnis gelangen (...)*”¹⁶.

Il dénonce également le manque de contrôle démocratique en soulignant que „(...) *nicht wünschbar ist es, dass dieselben (Konkordate) unkontrollirt bleiben und dass sie nicht allgemein, auch ausserhalb des Kreises der Vertragsschliessenden bekannt werden*”¹⁷. Il cite comme exemple flagrant de ce manque de contrôle une convention passée en 1901 entre plusieurs cantons alémaniques (AG, SH, SG, TG, ZH) concernant le contrôle de produits médicaux qui est libellée comme simple „Déclaration“ (*Erklärung*) afin de ne pas être soumise au référendum cantonal¹⁸.

Au fil des décennies, ces reproches à l'encontre des concordats furent régulièrement renouvelés. Ces critiques n'attiraient pas une très grande attention aussi longtemps que le nombre de conventions restait négligeable. C'est seulement avec leur progression fulgurante dès 1970 et particulièrement dans les années nonante que les critiques concernant le „déficit démocratique“ des concordats prennent une ampleur plus importante.

Outre le manque de transparence, la perte de pouvoir du parlement et le renforcement de l'administration au détriment du politique, on leur reproche surtout de provoquer une perte de substance démocratique en raison des lacunes suivantes¹⁹:

2.3.1 Aspects et définition du déficit démocratique

Durant la phase de négociation, le parlement ne participe pas à l'élaboration du texte et n'a, de ce fait, pas de prise directe sur le processus de négociation. Il ne lui reste qu'une petite influence indirecte avec des motions ou éventuellement des interventions par le biais de commissions. Durant l'élaboration d'une convention, le pouvoir réel passe aux mains du Conseiller d'Etat en charge du dossier qui s'en réfère, au plus, au gouvernement.

¹⁶ Hilty, Carl, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 15. Jg, 1901, p. 490

¹⁷ Hilty, Carl, op. cit., p. 494

¹⁸ Hilty, Carl, op. cit., p. 494: «*Erklärung. Die unterzeichneten Kantonsregierungen erklären hiermit nachstehende Vereinbarung vom 23. Januar 1900 betreffend die Untersuchung und Begutachtung von Geheimmitteln, medizinischen Spezialitäten u.s.w. mit dem 1. Januar 1901 zu Kraft bestehend.*»

¹⁹ Boegli, Laurence, Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie; travaux de cours et mémoires de l'idheap no 12; idheap, Chavannes-près-Renens, 1998; p. 81

Ce contournement des parlements durant le processus d'élaboration d'une convention affecte la légitimité démocratique des décisions prises, notamment lorsque des compétences sont déléguées à une instance intercantonale²⁰.

Lors de la ratification, le parlement est régulièrement transformé en simple chambre d'enregistrement puisqu'une opposition au concordat proposé, qui a souvent été laborieusement négocié par les spécialistes de l'administration sous la direction de la cheffe ou du chef de département, est dans la plupart des cas inconcevable. La seule alternative serait le rejet global de l'accord, une sanction qui n'est pratiquement jamais appliquée.

En outre, le gouvernement peut, selon son interprétation des dispositions légales, contourner le parlement. Boegli²¹ signale comme exemple l'accord intercantonal de la CDIP portant sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études de 1993 et que les exécutifs des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel n'ont pas soumis au vote de leur parlement cantonal.

Lors de la mise en oeuvre d'un concordat, le parlement perd des possibilités de contrôle et d'influence sur la gestion des organismes intercantonaux. Les charges financières, par exemple, deviennent souvent des „frais liés“ définis selon des procédures techniques que les parlementaires ne devinent pas toujours.

Et lorsque des tâches administratives cantonales sont, dans le cadre de l'exécution d'une convention, confiées à une institution intercantonale, le parlement, et d'autant plus le peuple, se trouve amputé de son droit de contrôle sur l'administration²².

Il en est de même pour les Exécutifs cantonaux qui perdent également de leur pouvoir au détriment de l'organe stratégique intercantonal dans lequel les chef·fe·s de départements prennent leurs décisions de manière autonome, en suivant souvent les positions préparées par les fonctionnaires cantonaux dans le cadre des organes spécialisées du concordat.

2.3.2 Quelques illustrations du „déficit démocratique“

La „fondation ch“ pour la collaboration fédérale a par exemple recensé, dans la période de 1960 à 1973, l'élaboration de 140 nouveaux concordats. 45 de ces traités ne mentionnent pas l'organe d'adoption cantonal. Des 95 traités restants, 35 ont été adoptés exclusivement par les gouvernements, respectivement les chefs de département, et dans une partie des cantons concordataires 25 ont été adoptés uniquement par

²⁰ Auer, Andreas ; Introduction d'un contrôle parlementaire sur les décisions de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; avis de droit, 1997

²¹ Boegli, Laurence, op.cit., p. 80

²² Hänni, Peter ; Deuxième rapport final du groupe de travail sur le rôle et les attributions des Parlements dans la collaboration intercantonale à l'intention de la Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale; Fribourg le 11 novembre 1997

l'Exécutif. Donc en tout 60 concordats ont été soutirés à la participation et au contrôle des parlements cantonaux²³.

Pour développer l'école et harmoniser les législations cantonales y relatives, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a proposé, en 1970, le Concordat sur la coordination scolaire qui définit notamment l'âge de la scolarisation, la durée de la scolarité obligatoire et le début de l'année scolaire en automne.

Ce concordat est de nature non directement contraignante, mais il exige des cantons signataires qu'ils adaptent leur législation aux dispositions de la convention. En plus, les cantons délèguent l'exécution des tâches concordataires à la conférence qui se dote alors d'un secrétariat général soutenu par un Etat-major.

Sur cette base, la CDIP est devenue la véritable instance qui détermine la politique éducative du pays, ne laissant aux cantons que des „pseudo-compétences“ et la „liberté“ d'adapter plus ou moins rapidement leur législation aux exigences de la CDIP.

En outre, les travaux de coordination, souvent fort complexes, sont préparés par les „technocrates“ de la CDIP, d'entente avec les fonctionnaires cantonaux, pour être ensuite avalisés par les chefs de département. Les parlements cantonaux n'ont souvent pas d'autre choix que de suivre la dynamique dictée par la CDIP, même si cette impuissance peut déclencher quelques réactions parlementaires.

En 1993 la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a élaboré l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes visant à établir des normes minimales pour des formations particulières. Ainsi, les cantons signataires délèguent à l'organe intercantonal de la CDIP la compétence de fixer des normes juridiques concernant la reconnaissance de formations de compétence cantonale. Il s'agit du premier accord où un organe intercantonal n'est pas seulement habilité à émettre des recommandations. En effet, il exerce une compétence normative exigeant une majorité de deux tiers des cantons et il veille également à l'application des prescriptions.

Ainsi, la CDIP peut dorénavant définir les diplômes de fin d'études sans la participation des Parlements ou des Exécutifs cantonaux.

Sur la base de l'accord concernant les diplômes, la CDIP a édicté, en 1995, le Règlement de reconnaissance de maturité (RRM) qui enlève pratiquement toute autonomie aux cantons dans le domaine des maturités. Certains cantons étaient opposés à l'adoption de ce règlement. Mais la majorité des deux tiers ayant été atteinte, même les cantons opposés se voient obligés à appliquer les dispositions du RRM pour éviter d'éventuelles sanctions de la CDIP.

C'est également à travers le RRM que la CDIP a décidé le transfert de la formation des enseignants des Ecoles normales du secondaire supérieur

²³ Borter, Willy, op. cit.; p. 106

aux Hautes écoles pédagogiques de niveau tertiaire, alors que plusieurs cantons, notamment en Suisse alémanique, auraient souhaité maintenir la formation normalienne traditionnelle. Là aussi, l'importante délégation de compétences à la CDIP a finalement obligé les cantons opposés à la réforme à appliquer les décisions majoritaires.

2.3.3 La réaction du système fédéraliste suisse (romand)

Dans les années nonante, l'élaboration des „super-concordats“ du Réseau hospitalier de Suisse occidentale (RHUSO; 1996) et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO; 1997) a déclenché une réflexion approfondie sur le contrôle parlementaire des concordats intercantonaux.

Cette remise en question des pratiques concordataires va, principalement en Suisse romande, prendre de l'ampleur et finalement mener à l'établissement de nouvelles règles de collaboration qui sont fixées dans la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Elle a été adoptée par les cantons romands en 2001 et elle est communément appelée le „Concordat des concordats“.

2.3.3.1 Impulsions du Forum Interparlementaire Romand (FIR)

Voici un bref aperçu du mouvement politique qui a mené à l'élaboration du „Concordat des concordats“:

Pour faire face aux exigences et aux coûts sans cesse croissants dans le domaine de la santé, les cantons de VD et GE ont cherché, dès 1990, à intensifier leur collaboration dans le secteur hospitalier²⁴. CE processus a débouché sur un premier projet de concordat visant à réunir les hôpitaux universitaires, les HUG et le CHUV, ainsi que les facultés de médecine des cantons de VD et GE dans une même organisation, englobant près de 14'000 postes de travail sous une direction commune. Mais suite à un référendum lancé par l'Alliance de gauche genevoise, le projet de concordat est rejeté en votation populaire par les citoyens du canton de Genève.

Interpellés par l'envergure et les conséquences de concordats comme le RHUSO, des parlementaires genevois et vaudois se sont réunis, dès le mois de juin 1996, pour trouver des solutions concrètes à la problématique du déficit parlementaire des conventions intercantionales. Très vite, des députés d'autres cantons romands se sont associés à ces rencontres qui sont alors devenues le Forum interparlementaire romand (FIR).

²⁴ Informations tirées des rapports et débats parlementaires concernant l'adhésion des cantons de GE et VD au Concordat instituant le réseau hospitalo-universitaire de la Suisse occidentale. GE: Mémorial du Grand Conseil, séances 21.3.1997, 19.9.1997 et 3.10.1997 – VD: Bulletin des séances du Grand Conseil, séances 17.9.1997 et 23.9.1997

Les travaux du FIR ont mené à la création d'une première commission interparlementaire valdo-genevoise qui, avec l'assentiment des deux gouvernements, a examiné le concordat du RHUSO. Cette commission, composée de trente députés (15 par canton), a proposé une trentaine de modifications du concordat qui ont pratiquement toutes été reprises par les gouvernements, ce qui représentait indéniablement un succès pour cette démarche interparlementaire encore expérimentale.

Le FIR a continué sur sa lancée et a une nouvelle fois thématiqué le déficit démocratique des conventions dans le cadre des délibérations dans les parlements romands au sujet du Concordat créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)²⁵.

Dans une approche plus générale, le FIR avait proposé, en 1998 déjà, un projet de concordat type pour assurer le contrôle parlementaire des conventions intercantionales et de leurs organismes.

2.3.3.2 Clarification du "déficit démocratique" par la CGSO

Les interventions répétées du FIR ont incité la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) à créer, en 1996, un groupe de travail spécialisé pour étudier le rôle des parlements cantonaux dans la collaboration intercantonale. Le groupe était présidé par le professeur Peter Hänni de la chaire de droit constitutionnel et administratif de l'université de Fribourg et composé de représentants issus des milieux universitaires ou administratifs des cantons de la CGSO.

Le groupe de travail s'est penché de manière détaillée sur la problématique des collaborations intercantionales et le transfert de compétences à des organes et autorités intercantionales. Dans ses documents de travail²⁶, le groupe nuance néanmoins la problématique du déficit démocratique des conventions. En effet, il différencie entre trois types de concordats, à savoir les concordats mineurs, les concordats traditionnels et les concordats organiques, aussi appelés „super-concordats“.

Les concordats mineurs ne traitent que des questions administratives. Ces aspects tombent dans le domaine des tâches des gouvernements cantonaux qui sont alors exclusivement compétents. Ce type d'accord ne doit pas préoccuper les parlements.

²⁵ Informations tirées du rapport explicatif concernant le concordat créant la HES-SO soumis aux différents parlements romands en 1997 et particulièrement des rapports et débats parlementaires genevois portant sur l'adhésion controversée à la HES-SO et l'approbation de la loi cantonale sur l'enseignement supérieur en 1998.

²⁶ Rapports intermédiaires du 1^{er} novembre 1996 et du 12 mars 1997 et rapports finaux du 3 juin 1997 et du 11 novembre 1997; documents inédits établis à Fribourg – Les idées directrices de ces travaux sont présentées dans : Hänni, Peter ; Vor einer Renaissance des Konkordates ? Möglichkeiten und Grenzen interkantonaler Vereinbarungen ; in: Festschrift für Yvo Hangartner ; Hg. Ehrenzeller, B. et al ; Dike Verlag AG St. Gallen / Lachen SZ, 1998

Pour les concordats traditionnels, les constitutions cantonales demandent une ratification par le parlement et une soumission au référendum facultatif ou obligatoire. Il s'agit des conventions avec lesquels on transfère des compétences législatives à des instances intercantionales ou qui obligent les cantons à adapter la législation cantonale en vue d'une unification du droit. Ces concordats peuvent aussi être soumis au référendum financier en raison des dépenses qu'ils entraînent.

Les *négociations* étant menées par les gouvernements et leur administration, le rôle des parlements se limite à la ratification en bloc du concordat sans possibilité de l'amender. Pour réduire le déficit démocratique dans la phase de négociation, le groupe de travail demande que le gouvernement informe le parlement – idéalement par le biais d'une commission spéciale des affaires intercantionales – de manière cohérente et systématique sur les dossiers intercantonaux en cours afin d'intensifier le dialogue informel et politique. Dans le prolongement de cette information améliorée, une meilleure utilisation des instruments parlementaires classiques, telles la question parlementaire, l'interpellation ou la motion, devrait renforcer le rôle du parlement dans la politique intercantonale.

Ce renforcement du rôle des parlements dans la phase de négociation devrait déployer des effets positifs sur la phase de *ratification* des concordats. Selon le groupe d'experts, aucune modification juridique s'impose pour cette phase d'adoption des conventions.

Une attention particulière est vouée aux concordats organiques ou „super-concordats“ qui sont caractérisés par la création de structures intercantionales permanentes, le transfert d'une fonction étatique, la délégation de compétences cantonales d'un secteur entier et par des dépenses importantes à la charge du budget cantonal. Le RHUSO ou la HES-SO sont des exemples marquants de ce type de concordats.

Pour le groupe de travail, les gouvernements restent seuls compétents pour mener les négociations. Mais la création d'une commission spécialisée ainsi qu'une information systématique et une meilleure utilisation des instruments parlementaires (question, interpellation, motion, initiative) pourraient renforcer le rôle du parlement durant l'élaboration du concordat.

Pour la ratification, il est suggéré de prévoir une première lecture de l'accord donnant au parlement la possibilité de demander des amendements et, cas échéant, une re-négociation. La ratification interviendrait lors d'une deuxième lecture sans possibilité d'amendements.

En outre, les concordats organiques doivent être soumis au référendum obligatoire.

Dans la phase d'application, un organe de contrôle mixte, composé de membres des parlements cantonaux, doit surveiller l'exécution du concordat.

2.4 Le développement de nouveaux outils de contrôle parlementaire en Suisse romande

A partir des réflexions et travaux préparatoires du FIR et de la CGSO, le postulat d'un contrôle parlementaire a été concrétisé de manière similaire dans des formes différentes selon les exigences de conventions concrètes en élaboration.

2.4.1 Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO

La revendication d'un réel contrôle parlementaire dans la mise en oeuvre était un enjeu de haute importance dans le débat politique autour de l'adhésion des cantons au concordat créant la HES-SO, notamment à Genève (voir informations plus détaillées sous 4.6.2). Dans un élan commun, tous les gouvernements impliqués ont, lors de la présentation du projet de concordat devant leur Grand Conseil, promis la mise en place d'un organe de contrôle parlementaire.

Lors de la préparation d'une convention à cet effet, les acteurs impliqués se sont vite rendus compte que le contrôle parlementaire ne pouvait pas être conçu de manière ponctuelle et séparée pour chaque convention, mais qu'il fallait créer un outil parlementaire applicable à toutes les nouvelles conventions prévues. Ainsi, la préparation de la convention relative au contrôle de la HES-SO a engendré la conception du vénérable „Concordat des concordats“.

Malgré cette ré-orientation du débat, les travaux concernant la Convention spécifique sur le contrôle parlementaire HES-SO furent poursuivis et la Convention adoptée en 2002. Elle instaure une commission interparlementaire, composée de sept députés par canton, qui a la compétence de contrôler les objectifs assignés à la SO par le comité stratégique, de veiller à leur réalisation et de surveiller les choix budgétaires et financiers. Elle étudie également le rapport annuel du comité stratégique et le transmet aux parlements cantonaux, accompagné du compte rendu de ses propres travaux. Les parlementaires cantonaux peuvent émettre leur avis par voie de motion ou de résolution selon les règles de chaque Législatif, le cas échéant sur la base d'une proposition concertée rédigée par la commission interparlementaire. Les parlements sont en outre appelés à prendre acte du plan financier pluriannuel et de la première évaluation du concordat HES-SO.

Les contributions financières de chaque canton à la HES-SO continueront d'être votées dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Elles ne seront donc pas soumises à la commission interparlementaire, qui en sera toutefois informée par le biais du rapport du Comité stratégique.

2.4.2 Le contrôle parlementaire intégré dans la convention créant la HES-S2

Elaborée peu après le concordat HES-SO et adoptée en juillet 2001, la convention créant la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2) a anticipé et désamorcé le débat sur le contrôle

parlementaire en intégrant les dispositions y relatives directement dans le texte de l'accord.

Les articles 56 à 61 de la Convention HES-S2 reprennent les dispositions du contrôle d'exécution de la HES-SO. En plus, l'article 56 alinéa 2 stipule que les Grands Conseils seront informés d'éventuelles mesures de régulation des admissions lorsque le nombre de places de formation disponibles l'exige (article 9 alinéa 1 lettre b).

2.4.3 Le „Concordat des concordats“

Sur la base des réflexions et des propositions du groupe de travail Hänni ainsi que des impulsions du FIR, la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) a élaboré, en 2001, la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger. Ce document est communément appelé le „Concordat des concordats“. Il a pour objectif de remédier au déficit démocratique des conventions. Voici ses éléments marquants :

- De manière générale, le Gouvernement de chaque canton contractant doit adresser périodiquement un rapport au Parlement sur sa politique des affaires extérieures. (article 2 de la Convention)
- Avant de conclure une nouvelle convention, les cantons concernés instituent une Commission interparlementaire composée de 7 députés par canton. Celle-ci examine le projet de convention et transmet sa position aux Gouvernements qui doivent l'informer de la suite donnée à ses observations, avant la signature de la convention. Le cas échéant, la Commission peut formuler de nouvelles propositions. (article 5)
- Lors de la procédure de ratification, les Parlements cantonaux sont informés de la prise de position de la Commission interparlementaire. (article 7)
- Une fois la convention adoptée, une (nouvelle) Commission interparlementaire assure le contrôle d'exécution, sous la réserve que la participation financière de chaque canton dépasse 1 mio des francs. – Cette commission examine les objectifs stratégiques, la planification financière, le budget et les comptes annuels ainsi que l'évaluation des résultats obtenus par le biais de cette collaboration intercantonale. (article 8)
- Lorsqu'un ou plusieurs cantons proposent des modifications de la Convention, une Commission interparlementaire les examinera et commentera selon la procédure prévue pour la phase de négociation. (article 10)

Il n'est pas inintéressant de savoir que, parallèlement à la démarche de la CGSO, le FIR a également développé un „Concordat-type réglant le

rôle et la participation des parlements dans les organismes régionaux²⁷”.

Sans entrer ici dans trop de détails concernant cet autre projet de contrôle parlementaire, on peut signaler ici quelques-unes de ses dispositions marquantes par rapport à la proposition de la CGSO:

- La Commission interparlementaire pourrait étudier le projet de convention, l'amender, faire rapport et donner son préavis à chaque Grand Conseil. En cas de divergence entre un des parlements cantonaux et la Commission interparlementaire, un système de ‚navette‘ entre les deux organismes devrait être mis en place. Ce système donnerait indéniablement un poids important à la Commission interparlementaire et aux parlements cantonaux, mais cette procédure serait aussi extrêmement lourde et longue.
- Les délégations cantonales formant la Commission interparlementaire seraient élues par les Parlements cantonaux. Chaque canton aurait droit à une délégation de base de 3 députés à laquelle s'ajouterait un député supplémentaire par 100'000 habitants. Selon ce système, le canton de Fribourg obtiendrait par exemple cinq députés, Vaud neuf, Berne treize et le Jura quatre députés. Cette disposition donnerait un „poids“ différent à chaque canton dans la phase de négociation, alors que dans la procédure d'adhésion à une convention, tous les cantons contractants se trouvent par principe sur un pied d'égalité.

Le concordat-type du FIR proposait déjà une Commission interparlementaire pour le contrôle de l'exécution des conventions, ce qui n'était pas encore prévu dans le premier projet de la CGSO. Cette disposition a été intégrée ultérieurement dans la version finale du projet de convention de la CGSO.

Les Gouvernements et les Parlements ont finalement donné leur préférence au projet de la CGSO qui a été adopté par tous les cantons romands en 2001. Force est néanmoins de constater que l'impulsion fondamentale ainsi que les réflexions générales et les propositions concrètes du FIR ont fortement influencé l'élaboration ainsi que la version finale du „Concordat des concordats“ adoptée par les cantons romands.

3. Le dispositif de recherche

Comme cela a été démontré ci-dessus, les conventions intercantionales représentent le pilier central du fédéralisme coopératif horizontal suisse. Face au développement incessant du nombre et de la portée des traités

²⁷ Informations tirées du débat du Grand Conseil fribourgeois du 14 novembre 2000 : Rapport no 265 sur le postulat no 232.99 Eveline Krauskopf concernant un projet de concordat-type réglant le rôle et la participation des parlements dans les organismes régionaux; Bulletin officiel des séances du Grand Conseil du canton de Fribourg de l'année 2000, p. 1557 - 1572

intercantonaux, la question de leur légitimité démocratique gagne en actualité.

Le mouvement, issu de la Suisse romande, visant à (re-)donner aux parlements cantonaux un certain contrôle des politiques menées par les gouvernements au niveau intercantonal est un phénomène nouveau dans l'Etat fédéral suisse. Cette évolution mérite une attention particulière. Elle a été déclenchée, au milieu des années nonante, par le Forum interparlementaire romand (FIR) dans le cadre du débat autour de la création du Réseau hospitalier universitaire de Suisse occidentale (RHUSO) et de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et concrétisée dans le „Concordat des concordats“.

3.1 La question de recherche

En premier lieu, il s'agit de savoir, si les nouveaux outils parlementaires renforcent vraiment le rôle des Législatifs cantonaux dans le processus des conventions intercantionales.

La question de recherche a été formulée de la manière suivante:

Est-ce que les mesures de contrôle parlementaire instaurées par le „Concordat des concordats“ permettent une *prise d'influence directe* des parlements cantonaux sur les conventions intercantionales et ont-elles aussi des répercussions sur *la capacité de décision du système politique*?

3.2 Les hypothèses de travail

En tenant compte de l'élaboration longue et laborieuse de la démarche de contrôle parlementaire, les hypothèses de travail reflètent un certain scepticisme quant aux effets de l'application de ces nouveaux outils.

3.2.1 L'hypothèse principale

L'introduction du contrôle parlementaire complique et ralentit encore le processus, déjà complexe, de la négociation et de la mise en oeuvre d'une convention intercantonale – sans pour autant garantir une influence directe des Législatifs cantonaux.

3.2.2 Les sous-hypothèses

Les travaux de mise en place du contrôle parlementaire démontrent bien que la problématique se pose de manière différente dans le cas de l'élaboration d'une nouvelle convention que dans celui de la mise en oeuvre d'une convention déjà adoptée. En conséquence, des sous-hypothèses ont été posées pour chacune de ces phases.

3.2.2.1 La sous-hypothèse pour la phase de négociation d'une convention

*La prise de position d'une commission interparlementaire sur le résultat des négociations, avant la signature de la convention**

* termes utilisés dans le «Concordat des concordats»

- complique et ralentit l'élaboration d'une convention intercantonale,
- ne permet pas une prise d'influence directe des parlements sur la teneur de la convention;
- diminue aussi la marge de manœuvre des Exécutifs impliqués en introduisant une contrainte supplémentaire.

3.2.2.2 La sous-hypothèse pour la phase d'exécution d'une convention

*Le contrôle parlementaire coordonné exercé par une commission interparlementaire sur l'exécution d'une convention**

- intervient de manière réactive par rapport aux options prises par les instances de mise en oeuvre de la convention,
- complique et ralentit les interventions de contrôle dans les parlements cantonaux,
- n'augmente pas l'efficacité de ce contrôle d'exécution exercé par les parlements cantonaux.

3.3 Recueil et analyse des informations

3.3.1 Le choix de deux cas d'étude

Les cas d'application des nouveaux outils parlementaires sont encore rares²⁸ à ce jour, ce qui ne permet pas une comparaison de l'évolution de cas similaires à plus long terme, mais autorise simplement l'étude détaillée de quelques cas identifiables.

Compte tenu de la différence de procédure entre la négociation et l'exécution, le présent travail se concentre sur l'analyse de deux des tout premiers cas d'application de cette nouvelle démarche parlementaire dans ces deux phases distinctes.

Pour des raisons „d'unité de matière“ et d'accessibilité des données pour l'auteur, le choix s'est rapidement porté sur deux conventions récentes dans le domaine des HES, à savoir:

- pour la phase de négociation, la Convention créant la HE ARC qui réunit les filières HES des cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (BEJUNE) et dont le projet a été soumis, pour préavis, à une commission interparlementaire

²⁸ Outre les deux cas qui font l'objet de cette étude, l'auteur n'a recensé que les conventions suivantes: Convention sur la création et l'exploitation du Gymnase intercantonal de la Broye CIGB (décembre 2002); Concordat sur les entreprises de sécurité (septembre 2003); Convention concernant l'exécution des peines pour délinquants mineurs (en élaboration) – *P.S.*: *Le «Concordat des concordats» ne s'applique par exemple pas à la convention relative à la Haute Ecole de théâtre de Suisse romande (avril 2004) parce que les charges annuelles de chacun des cantons ne dépassent pas 1 mio de francs par année, à l'exception du canton de Vaud.*

entre mars et août 2003 avant d'être adoptée par les trois cantons de l'Arc jurassien dans le courant de l'année 2004;

- pour la phase d'exécution, la Convention de septembre 2002 relative au contrôle parlementaire de la HES-SO dont la commission interparlementaire est entrée en fonction en novembre 2003 pour émettre un premier avis à l'intention des parlements cantonaux en ce qui concerne l'exécution du Concordat de 1997 créant la HES-SO durant l'exercice 2003/04.

3.3.2 Recueil des données concernant les deux cas d'étude

La démarche de recueil est identique pour les deux cas et comprend chaque fois les éléments suivants:

- D'abord une analyse quantitative et qualitative des documents retraçant les activités de la commission interparlementaire (PV, rapports, comptes rendus des débats dans les parlements cantonaux) ce qui permet de rendre compte de manière relativement objective des priorités de la commission ainsi que des résultats obtenus au terme de son action.
- Ensuite des entretiens centrés avec des acteurs déterminants du travail interparlementaire. Afin de croiser les optiques et d'obtenir ainsi une vision plus globale de la participation parlementaire, ces entretiens sont menés avec des représentant-e-s de la commission interparlementaire, des Exécutifs cantonaux concernés ainsi que des administrations qui gèrent le processus interparlementaire. Les notes de ces interviews menés de manière relativement souple sont transcrites dans une grille d'entretien préétablie.

(annexes: transcriptions des entretiens)

3.3.3 Traitement et analyse des données

Les données recueillies à travers l'analyse des documents et les entretiens menés sont condensées et interprétées de manière transparente dans le but de faire ressortir les affirmations fondamentales qu'ils contiennent.

Ces énoncés permettent ensuite de tester l'hypothèse générale et les sous-hypothèses qui ont été formulées, autant que faire se peut, de manière symétrique pour les deux phases de la procédure interparlementaire.

Les résultats de la vérification des hypothèses permettent de tirer des conclusions concernant l'efficacité directe et „systémique“ du contrôle interparlementaire et de comparer les résultats obtenus dans les deux phases parlementaires étudiées.

3.3.4 Conclusions et réflexions complémentaires

A partir de ces résultats et de leur interprétation, il est concevable de développer quelques conclusions pratiques et réflexions complémentaires sur le fonctionnement du fédéralisme horizontal helvétique ainsi que sur

ses perspectives et problèmes d'avenir. Ceci en restant bien conscient des limites des résultats obtenus sur la base de l'analyse de deux premières expériences concrètes de l'application des nouvelles procédures de contrôle parlementaire...

4. Analyse des données et vérification des hypothèses

4.1 Participation des parlements à la négociation d'une convention

Selon la Convention relative à la négociation des conventions intercantionales, le Gouvernement d'un canton adhérent est tenu à consulter la Commission des affaires extérieures du Parlement concernant les lignes directrices du mandat de négociation avant de lancer l'élaboration d'une convention qui sera soumise au référendum obligatoire ou facultatif. (article 4)

Ensuite, lorsque le projet de convention a été élaboré, il doit être examiné par une Commission interparlementaire qui peut prendre position et, cas échéant, demander des modifications ou proposer des amendements *avant* la signature de la convention par les Gouvernements. (article 5)

La convention intercantonale créant la HE ARC a été présentée comme le premier cas d'application²⁹ du 'Concordat des concordats'. Mais il faut préciser que cette „première“ fédéraliste connaît un petit défaut: Etant donné que le canton de Berne n'a pas adhéré au 'Concordat des concordats', comme les cantons romands impliqués, le concordat n'est formellement pas applicable. Toutefois les délibérations ont bien été menées „dans l'esprit“ du Concordat.

4.2 La création de la HE ARC dans son contexte politique et régional

Voici, en résumé, le problème de politique régionale que veulent résoudre les cantons de Neuchâtel, Jura et Berne en créant, par le biais d'une convention, la HE ARC:

4.2.1. Développements antérieurs

En 1997, les cantons de Neuchâtel et du Jura ont adhéré, comme les autres cantons romands, au concordat intercantonal créant la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) qui réunit les filières de niveau tertiaire des domaines technique, gestion, arts appliqués, hôtellerie et 'sciences vertes', réglementées par le droit fédéral (LHES, 1995).

En 1999, le canton de Berne a signé un accord-cadre avec la HES-SO et a intégré pleinement le concordat en 2004. Signalons qu'en outre le canton de Berne a réuni ses autres filières de niveau HES dans la Haute école bernoise / Berner Fachhochschule.

²⁹ Déclaration de M. CE Th. Béguin, NE, président du Comité stratégique devant la Commission interparlementaire de la HE ARC ; PV du 11 mars 2003

En 2001, Neuchâtel, Jura et les autres cantons romands ainsi que Berne ont passé la convention créant la Haute école Santé-social de Suisse romande (HES-S2). Cette HES ,parallèle' réunit les filières des domaines santé, travail social et arts qui, pour des raisons historiques, relèvent de la compétence des cantons.

Une nouvelle convention qui réunira la HES-SO et la HES-S2 dans une même structure de direction et de gestion est en préparation pour 2007.

En 2000, les cantons de Neuchâtel et du Jura ont passé une convention portant sur la haute école de gestion. En 2001, Berne et Jura ont signé une convention relative à la création d'une institution commune pour l'école d'ingénieurs de St-Imier.

Sur la base d'une loi cantonale, Neuchâtel a réuni, en 1998 déjà, ses écoles d'ingénieurs, de gestion et d'art appliqué dans la Haute école neuchâteloise (HEN). Depuis 2002, l'école d'infirmières fait également partie de cet établissement cantonal regroupant les filières HES.

4.2.2. Raisons de la création de la HE ARC

En 1998, l'Ecole d'ingénieurs de St-Imier, par l'intermédiaire de la HES-BE, et L'Ecole d'ingénieurs du canton de Neuchâtel au Locle, par l'intermédiaire de la HES-SO, ont reçu une autorisation fédérale provisoire³⁰ de délivrer des diplômes HES. Ces autorisations provisoires étaient accompagnées de conditions demandant la concentration sur une ou deux écoles des filières électricité (ou énergie électrique), microtechnique et mécanique, qui étaient enseignées au Locle, à St. Imier et à Bienne.

En effet, la Confédération pousse à la concentration des lieux de formation. Et pour obtenir des subventions, chaque filière doit correspondre aux exigences d'une „masse critique“ d'au moins 15 à 30 étudiants par année.

Pour satisfaire à ces exigences, la fusion des écoles d'ingénieurs de St-Imier et du Locle devenait une option prioritaire. En septembre 2000, les gouvernements des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel signaient une déclaration par laquelle ils s'engageaient à créer une seule école d'ingénieurs pour l'Arc jurassien dont les sites d'études seraient localisés au Locle (NE), à Porrentruy (JU) et à Saint-Imier (BE).

Le rapport explicatif³¹ de la convention est très clair à ce sujet: „Le choix était donc simple: s'unir ou disparaître!“ Avec cette décision de fusion des écoles, les autorités des trois cantons prenaient les dispositions nécessaires pour maintenir des formations de niveau HES dans la région de l'Arc jurassien, afin de:

³⁰ Procès-verbal de la séance du 28 avril 2003 de la Commission interparlementaire du projet HE BEJUNE

³¹ Rapport du 22 octobre 2003 à l'appui de la convention concernant la Haute Ecole ARC Neuchâtel – Berne – Jura ; p. 3

- maintenir et accroître le dynamisme et l'émulation technologique dans la région;
- favoriser la promotion économique;
- offrir des pôles de compétences aux entreprises régionales;
- satisfaire au besoin en personnel qualifié des établissements et PME des trois cantons.

Etant donné qu'il est prévu, au niveau romand, de fusionner la HES-SO et la HES-S2 et que la Haute Ecole Neuchâteloise englobe déjà le domaine de la santé, les deux écoles d'infirmières de Neuchâtel et de Delémont sont également intégrées dans la nouvelle Haute école de l'espace BEJUNE. La discussion autour de cette intégration, en soi logique, met en évidence un autre enjeu du regroupement dans l'Arc jurassien, celui de créer un contre-poids, respectivement une complémentarité, à l'Arc lémanique³².

Un autre argument, plus important, avancé en faveur de la fusion des sites HES est celui de la neutralité des coûts pour les cantons. Le but de l'opération étant que la mise en commun des écoles ne doit pas coûter plus cher que leur gestion individuelle³³. Une comparaison plus détaillée³⁴ des charges chiffre les coûts des écoles existantes à 38'242'500.- et les coûts de la future HE ARC à Fr. 38'562'000, pour l'enseignement de base et les autres missions HES (recherche appliquée, prestations de services, formation postgrade).

4.2.3. Organisation et fonctionnement du projet HE ARC BEJUNE

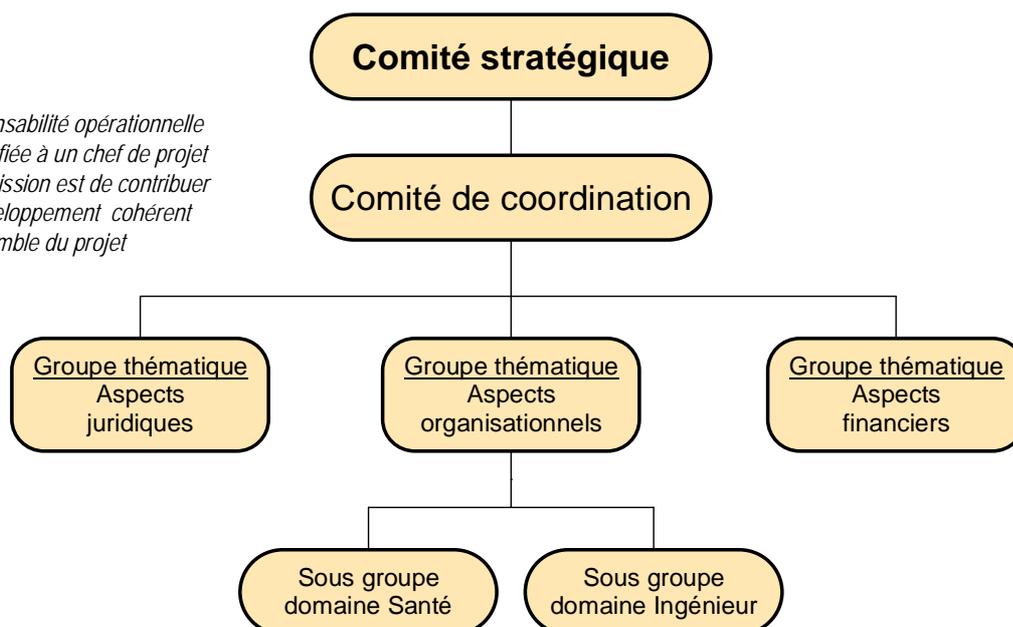
Pour réaliser la mise en commun des écoles des différents domaines HES, les cantons de Neuchâtel, Jura et Berne ont mis en place une organisation de projet dont le fonctionnement est présent comme suit dans une annexe du rapport sur la convention intercantonale:

³² PV de la Commission interparlementaire du 28 avril 2004

³³ Déclaration de M. le CE Th. Béguin (NE) devant la commission interparlementaire du 11 mars 2004

³⁴ Rapport du 22 octobre 2003 ; op. cit. ; p. 22

La responsabilité opérationnelle a été confiée à un chef de projet dont la mission est de contribuer à un développement cohérent de l'ensemble du projet



Le rôle des différents organes

Comité stratégique	Le Comité stratégique est composé de conseillers d'Etat et ministres des trois cantons. Il constitue l'instance décisionnelle du projet HE-BEJUNE. Il exerce la fonction de conduite stratégique.
Comité de coordination	Le Comité de coordination est composé de représentants des services cantonaux, des présidents des groupes thématiques ainsi que de délégués des associations de personnel. Il exerce la fonction de conduite opérationnelle du projet.
Groupe thématique Aspects organisationnels	Elaborer une proposition d'organisation fine pour la Haute Ecole ARC, ceci au niveau de la définition de l'organigramme, des fonctions (cahier des charges), des processus clés, de la démarche qualité et des procédures financières. Prévoir l'attribution des infrastructures ainsi que la localisation des activités et mener à bien l'intégration des Ecoles d'ingénieurs de l'Arc jurassien, des écoles actives dans le domaine Santé.
Sous-groupe Ingénieur	Mener à bien l'intégration des Ecoles d'ingénieurs de l'Arc jurassien, c'est-à-dire définir l'organisation fine du domaine Ingénieur, assurer tant la négociation que la communication vers l'intérieur et vers l'extérieur. Répartir les tâches entre les lieux d'activité.
Sous-groupe Santé	Mener à bien l'intégration des écoles de niveau HES de l'Arc jurassien actives dans le domaine de la santé, c'est-à-dire définir l'organisation fine du domaine Santé, assurer tant la négociation que la communication vers l'intérieur et vers l'extérieur. Elaborer les conditions d'admission. Répartir les tâches entre les lieux d'activité.
Groupe thématique Aspects juridiques	Elaborer un projet de convention pour la Haute Ecole ARC, assurer le soutien juridique de l'ensemble de la démarche ARC, proposer un règlement unique quant au statut du personnel de l'ensemble de la Haute Ecole ARC, ainsi que les lignes directrices d'une politique du personnel unifiée.
Groupe thématique Aspects financiers	Elaborer un dispositif financier intégrant les sources de revenus concernées, l'allocation des ressources, le contrôle de leur utilisation; élaborer les grandes lignes de la répartition des compétences en matière financière à l'intérieur de la Haute Ecole ARC; établir des projections financières sur quatre ans pour l'ensemble de la Haute Ecole ARC.

4.3 Analyse des documents et résultats

Comme prévu à l'article 5 de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger («Concordat des concordats»), une commission interparlementaire réunissant 7 députés par canton a été désignée pour étudier le projet de la convention visant à la création de la Haute Ecole ARC – BEJUNE.

Il est prévu que la commission interparlementaire puisse prendre position, dans un délai suffisant fixé par les gouvernements, sur le résultat des négociations, avant la signature de la convention. Toutefois, les gouvernements gardent la direction de la négociation et sont, en principe, libres de tenir compte ou de ne pas tenir compte des propositions de la commission interparlementaire. La commission sera néanmoins informée de la suite donnée à ses observations.

Sans tenir compte du temps, probablement assez important, consacré aux travaux préparatoires, on peut chiffrer ainsi les heures de séances de la Commission interparlementaire:

- environ 170 heures / personnes de parlementaires,
- environ 5 ½ heures / personnes de Conseillers d'Etat,
- environ 110 heures / personnes de fonctionnaires cantonaux.

Seules les quatre séances plénières représentent donc une présence de près de trois cent heures des représentants des parlements, des gouvernements et des administrations cantonales.

Les procès-verbaux nominaux des séances permettent une analyse assez fine de la provenance, du type et des résultats des interventions. Mais il faut rester conscient du fait qu'une telle catégorisation comprend inévitablement une part d'interprétation subjective de l'analyste. Néanmoins, cette quantification reflète de manière assez explicite les priorités dans les activités de la Commission interparlementaire.

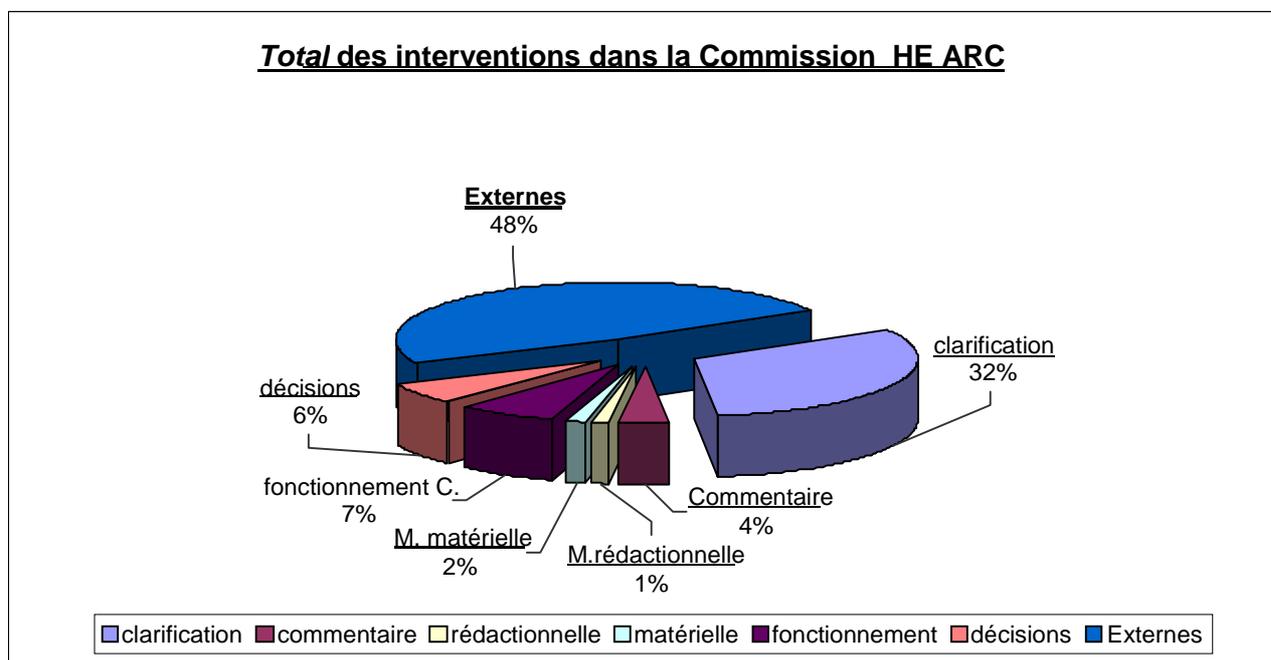
Un premier dépouillement prend en compte la totalité des prises de parole dans le cadre de la Commission interparlementaire. Cette analyse globale montre l'importance quantitative et qualitative des explications données aux parlementaires cantonaux par les spécialistes externes.

La présentation suivante se limite aux interventions des députés qui forment, à eux seuls, la Commission interparlementaire chargée d'étudier et, cas échéant, d'amender le projet de convention.

4.3.1 Analyse de la *totalité* des interventions

Aperçu: Total des interventions dans la Commission interparlementaire HE ARC								
Séance	total	discussion clarification	précisions commentaire	modification C. rédactionnelle	Modification C. matérielle	fonctionnement	décisions	Externes
11.03.03	45	12	0	0	0	4	0	29
28.04.03	131	49	6	0	2	5	10	59
13.05.03	68	21	2	0	1	4	4	36
22.08.03	65	16	3	4	2	9	5	26
Total	309	98	11	4	5	22	19	150
%	100%	32%	4%	1%	2%	7%	6%	48%

Discussion, clarification: questions et précisions concernant le système HES et la HE ARC
 Commentaire: précisions dans le Commentaire de la Convention HE ARC
 Modification rédactionnelle C: modifications rédactionnelles du texte de la Convention ARC
 Modification matérielle C: modifications du contenu de la Convention HE ARC
 Fonctionnement: mode de fonctionnement de la Commission (présidence, PV, envoi des documents etc.)
 Décisions: élections; votes; approbations
 Externes: Présentations, explications et réponses de membres du Comité stratégique ou de représentants des cantons et de la HE ARC



Si nous prenons la totalité des interventions retenues dans les procès-verbaux, nous pouvons constater d'une manière flagrante l'importance des explications et présentations des représentants externes à la Commission. Celles-ci représentent près de la moitié des prises de paroles. En effet, pour comprendre les dispositions et les enjeux de la convention HE ARC en tant que sous-entité de la HES romande, il est nécessaire d'expliquer la construction de la HES-SO/S2 (système financier, domaines etc.), elle-même conditionnée par la politique fédérale des HES (reconnaissance,

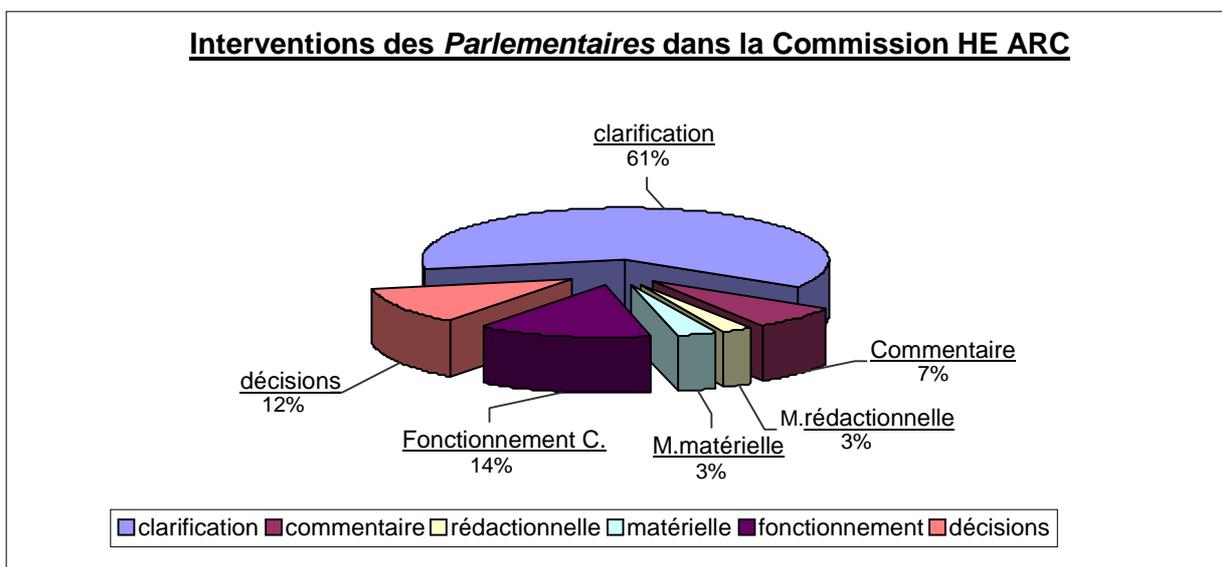
subventions etc.) et qui s'oriente d'après l'évolution européenne des hautes écoles (Bologne etc.)

Ainsi, les 98 interventions (32%) des parlementaires demandant des clarifications déclenchent 150 prises de parole (48%) des spécialistes externes, dont plusieurs interviennent parfois pour répondre à une même question. La première séance de la Commission est, quant à elle, presque entièrement réservée aux exposés des spécialistes administratifs de l'organisation de projet de la HE ARC.

Sur la totalité des interventions, celles qui concernent le contenu de la convention ne représentent finalement qu'une très petite partie de l'activité de la Commission, en tout une vingtaine plus les décisions y relatives (Commentaire 11; 4% - modifications rédactionnelles 4; 1% - modifications matérielles 5; 2% - décisions 19; 6%).

4.3.2 Analyse des interventions des *Parlementaires* uniquement

Interventions des <i>Parlementaires</i> dans la Commission HE ARC							
Séance	<i>total</i>	discussion clarification	précisions commentaire	modification C. rédactionnelle	modification C. matérielle	fonctionnement	décisions
11.03.03	16	12	0	0	0	4	0
28.04.03	72	49	6	0	2	5	10
13.05.03	32	21	2	0	1	4	4
22.08.03	39	16	3	4	2	9	5
Total	159	98	11	4	5	22	19
%	100%	61%	7%	3% (2.5%)	3% (3.1%)	14%	12%



Cette analyse subséquente démontre que la majeure partie des 159 interventions des *Parlementaires* (100 %) a servi à transmettre des informations ainsi qu'à clarifier des questions relatives au système

hautement complexe des HES (98 ; 61%). Dans son rapport final³⁵, la délégation neuchâteloise relève qu'elle a bien été informée de manière complète et claire, mais que, dans ce dossier, il était parfois difficile de s'y retrouver et qu'une simplification du système HES était absolument souhaitable.

Avec une vingtaine d'interventions, le débat le plus animé a été mené autour de l'organisation et des compétences de la surveillance parlementaire de la future Haute école. La question la plus controversée était celle de savoir qui avait la compétence pour décider de la fermeture d'un 'lieu d'activité', donc d'une école. Après avoir constaté que c'est le Comité stratégique qui «détermine les lieux d'activités des écoles» (article 25f de la Convention HE ARC), il a été demandé d'introduire l'obligation de consulter préalablement la Commission interparlementaire. Eu égard au fait qu'il s'agit d'une décision de mise en oeuvre, clairement réservée au Comité stratégique, cette proposition n'a pas été retenue. Le membre du Comité stratégique présent lors de cet échange, M. CE M. Annoni (BE)³⁶, a bien précisé que la commission pourra être informée avant les médias, mais «qu'il n'est pas souhaitable que la Commission interparlementaire et les médias s'en mêlent avant la prise de décision».

Le fonctionnement de la Commission a suscité 22 interventions (14%) qui concernaient principalement des propositions pour la présidence et la vice-présidence, des questions concernant la composition des délégations cantonales, la manière de leur transmettre les informations ainsi que les corrections de PV.

Quelques propositions (11 ; 7%) ont débouché sur des commentaires et des précisions dans le rapport explicatif unique rédigé à l'attention des parlements cantonaux.

Ce n'est qu'un nombre relativement restreint d'interventions (9 ; 6%) qui a finalement abouti à des propositions de modification de la convention en soi. Dans cette frange la plus productive de la procédure interparlementaire, on peut distinguer entre les modifications purement rédactionnelles (4 ; 2.5%) et les modifications matérielles (5 ; 3.1%) du texte de la convention.

4.3.2.1 Modifications rédactionnelles

- Changement du type de numérotation des articles de la convention (abandon du système de classification décimale et retour au système traditionnel de numérotation)
- La «Commission consultative» demande à être écrite avec un C majuscule, au même titre que le «Comité stratégique» (!)

³⁵ Rapport d'information du 13 janvier 2004 de la commission des affaires extérieures au Grand Conseil du canton de Neuchâtel sur la commission interparlementaire de la Haute école de l'Arc Jurassien

³⁶ Commission interparlementaire Projet HE-BEJUNE; procès-verbal du 13 mai 2003; p. 6

- Signalement de deux erreurs d'orthographe (accord participe passé «défini-s» et correction «ave-c»)

4.3.2.2 Modifications matérielles

- *Article 6, alinéa 3*: Mention des sièges administratifs des écoles de la HE ARC: St-Imier, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Delémont.
- Cette modification, qui pourrait être considérée comme purement formelle, attribue en réalité une force de veto aux parlements cantonaux. En effet, avec la citation nominale des sièges des écoles, le Comité stratégique ne peut plus, comme cela était prévu dans le projet de convention, décider le transfert de sièges administratifs sur un autre site pour des raisons d'organisation ou d'effectifs. Avec la nouvelle disposition, de tels changements nécessiteront l'approbation des trois parlements cantonaux, ce qui rendra très difficile des modifications de la distribution géographique actuelle des filières !
- *Article 31, alinéa 1*: Augmentation du Conseil consultatif de onze à quinze membres
- *Article 31, alinéa 2*: Dédoublage de la représentation des domaines dans le Conseil consultatif de un à deux membres
- *Article 57, alinéa 1 et article 58, alinéa 1*: Harmonisation de la première instance de recours pour les filières HES-SO et HES-S2, soumises à des réglementations différentes (chaque fois : Commission de recours de l'instance intercantonale)
- *Article 74, alinéa 1* : Limitation des députations cantonales de la Commission interparlementaire à cinq représentants par canton (Le Concordat des concordats laisse le choix entre cinq ou sept députés.)

En tout, 13 % (20: 11 précisions dans Commentaire, 7%; 4 modifications rédactionnelles, 3%; 5 modifications matérielles, 3%) des interventions de la Commission interparlementaire ont donc été pris en compte, de manière formelle, pour la rédaction finale de la Convention de la HE ARC et du message parlementaire y relatif.

En outre, la Commission a pris 19 décisions (12%). Il s'agit d'élections (présidence, vice-présidence), de votes ou d'approbations des propositions d'amendements de la convention ou de leur rejet. Plusieurs propositions retenues pour la rédaction du rapport explicatif n'ont pas fait l'objet de décisions formelles de la Commission, mais ont simplement été 'enregistrées' par les représentants administratifs de l'organisation de projet. Car, dans sa forme, la Commission interparlementaire «ressemblait davantage à un groupe de travail qu'à un parlement, le représentant du comité stratégique et les responsables du projet s'impliquant, expliquant, écoutant.³⁷»

³⁷ Rapport d'information du 13 janvier 2004, op. cit.

4.4 Vérification des hypothèses par rapport à la HE ARC

Les hypothèses émises sur les effets de la participation des parlements à la négociation d'un concordat ont été vérifiées à travers une série d'entretiens centrés avec des personnes marquantes de ce processus ainsi que par l'analyse des documents disponibles présentée ci-dessus.

Les propos des personnes interrogées et les analyses de documents ont été condensés à leurs déclarations fondamentales qui permettent d'en déduire la confirmation ou l'infirmer, totale ou partielle, des hypothèses établies. (*v. annexe: résumés en tableau de vérification*)

4.4.1 Récapitulation

Personne questionnée	Hypothèse générale		Sous-hypothèse Négociation	
	<i>Contrôle complique</i>	<i>Contrôle ralentit</i>	<i>Sans réelle influence directe</i>	<i>Réduit marge de manoeuvre du Gouv.</i>
1. Représentant·e Commission interp.	+	+/-	-/+	+
2. Représentant·e Commission interp.	+	-/+	+	+
3. Représentant·e Comité stratégique	+	+/-	+/-	+
4. Représentant·e de l'administration	+/-	+/-	-/+	+/-
5. Représentant·e de l'administration	+	+/-	-/+	+/-
6. Analyse documents	+	+	+/-	+/-
Appréciation	+	+	+/-	+

+ *confirmation* univoque de l'hypothèse

- *infirmer* univoque de l'hypothèse

+/- *plutôt confirmation*, mais également quelques arguments d'infirmer

-/+ *plutôt infirmer*, mais également quelques arguments de confirmation

4.4.2 Hypothèse: Le contrôle parlementaire complique le processus de négociation

Tous les entretiens ainsi que l'étude des documents confirment que la participation des parlements complique l'élaboration de la convention. La mise en place, la documentation et l'accompagnement administratif de la CIP demandent un grand déploiement de ressources.

L'hypothèse de la complication est pleinement confirmée.

4.4.3 Hypothèse: Le contrôle parlementaire ralentit la négociation

Toutes les données recueillies confirment que l'intervention des parlementaires prolonge l'élaboration de la convention. Dans le cas de la HE ARC, on peut estimer à 6 ou 7 mois la prolongation du processus.

Même si tous les acteurs questionnés font ce même constat, ce „temps perdu“ ne dérange personne. Pour les parlementaires, c'est le prix à payer pour obtenir, enfin, une meilleure légitimité démocratique des conventions intercantionales. Pour le représentant du Comité stratégique, cette concession permet de mieux gérer la phase parlementaire dans les cantons. Et pour les administratifs, cet investissement en temps permet de prévoir les réactions des parlements, ce qui diminue le risque de blocage imprévu de l'adoption de la convention dans les cantons.

4.4.4 Hypothèse: Le contrôle parlementaire ne permet pas d'influence directe sur la teneur de la convention

L'étude de l'élaboration de la convention créant la HE ARC prouve que la CIP peut imposer des modifications de la convention aux représentants des gouvernements. Mais une analyse détaillée de la négociation montre que, comparé au déploiement de moyens mis en oeuvre, cet effet est bien moindre que certains parlementaires ainsi que les administratifs le croient.

L'hypothèse que la participation des parlements reste sans influence directe sur la teneur de la convention est donc partiellement infirmée.

4.4.5 Hypothèse: Le contrôle parlementaire réduit la marge de manoeuvre des gouvernements

Avec la CIP, un nouvel acteur entre dans le jeu de la négociation et cette intrusion réduit logiquement le champ d'action des représentants gouvernementaux chargés de mener cette démarche. Toutefois, vu de l'extérieur, cette réduction semble moins importante que les acteurs directement impliqués, les Parlementaires et les Exécutifs, le pensent.

Mais dans le fond, l'hypothèse de la réduction de la marge de manoeuvre des gouvernements est confirmée.

De manière générale et un peu tranchée, on peut globalement tirer la conclusion que dans le cas de la convention intercantonale créant la HE ARC, la participation des parlements à la négociation n'a, malgré une importante mobilisation de ressources, engendré que des effets directs de portée très limitée.

4.5 **Développement: Répercussions du contrôle parlementaire HE ARC sur la capacité de décision du système politique**

A travers l'analyse approfondie de ce processus interparlementaire, on découvre à la notion d'efficacité une dimension inattendue. En effet, elle agit à son niveau sur la capacité décisionnelle du système politique fédéraliste. Les échanges et les travaux menés au niveau interparlementaire permettent aux députés de mieux comprendre les enjeux d'une convention et de préparer des solutions régionales. Lors des débats dans leur parlement cantonal, ces députés, membres de la commission

interparlementaire, mieux informés et préparés que leurs collègues, deviennent les défenseurs du projet et les garants que la proposition intercantonale tient suffisamment compte des intérêts cantonaux. En conséquence, les décisions des Parlements cantonaux se prennent plus facilement.

Ainsi, lors du débat au Grand Conseil neuchâtelois³⁸, les délégués cantonaux dans la commission interparlementaire, tout en signalant parfois les questions et les doutes qui les préoccupent, reprennent fondamentalement l'argumentation des Exécutifs et de l'administration pour demander au parlement d'adopter la convention. A plusieurs reprises, les délégués signalent le travail effectué par la Commission interparlementaire, „bel exemple de participation active des parlements, déjà dans la phase d'élaboration du texte, ce qui a permis à cette commission de modifier certains articles“.

Un député inflexible dans sa critique de certains aspects de la future HES intercantonale est même invité par le Conseiller d'Etat en charge du dossier de devenir membre de la Commission interparlementaire afin de disposer de toutes les informations et de prendre la mesure de la complexité du projet et des pressions exercées dans le domaine HES, pressions qui ‚obligent‘ les cantons de l'arc jurassien d'unir leurs écoles pour les sauvegarder.

Finalement, le décret portant adhésion du canton de Neuchâtel à la Haute école ARC Neuchâtel – Berne – Jura et portant abrogation des dispositions légales relatives à la Haute école neuchâteloise (HEN) est adopté sans opposition.

Au Parlement jurassien³⁹, la présidente de la commission de coopération qui emmenait la délégation cantonale de la Commission interparlementaire relève qu' „à l'inverse de ce qui se passait autrefois où le Parlement était mis en présence d'une convention ou d'un concordat qu'il ne pouvait qu'accepter ou refuser, la commission de la coopération a pu apporter des amendements au texte de la convention et a participé à quatre séances de travail en compagnie de députés bernois et neuchâtelois.“ Dans son tour d'horizon du domaine HES, le ministre de la coopération, responsable du dossier, reprend également cette même argumentation.

Ensuite l'arrêté portant sur l'approbation de la convention concernant la Haute Ecole ARC est adoptée par la majorité des députés, sans aucune discussion.

³⁸ Vingt-troisième session de la 46^e législature, séance du 28 janvier 2004 au Château de Neuchâtel: Formation professionnelle – Haute école ARC, rapport 04.006

³⁹ Journal des débats du Parlement de la République et Canton du Jura, no 7 – 2004 ; séance du mercredi 21 avril 2004 à l'Hôtel du Parlement à Delémont

Au Grand Conseil bernois⁴⁰, la loi à tiroir concernant l'adhésion du canton de Berne à la Haute école ARC, au concordat HES-SO et à la convention HES-S2 est également approuvée en une seule lecture et sans discussion. Le rapporteur ne mentionne pas explicitement le travail de la Commission interparlementaire, mais il signale que la commission cantonale – dont font partie les représentants bernois de la commission intercantonale – propose à l'unanimité l'approbation de la loi. Dans la présentation, on retrouve les principaux arguments développés en commission interparlementaire, mais l'accent est plutôt mis sur la consolidation des formations tertiaires et le développement socio-économique du Jura bernois.

Toutes les personnes questionnées dans le cadre de l'enquête concernant la phase de négociation affirment unanimement que sans la Commission interparlementaire le nombre d'interventions dans les parlements cantonaux aurait certainement été plus important et sans doute, leur contenu plus incisif.

Les représentants du Comité stratégique et de l'administration pensent même que sans cette phase interparlementaire, l'adoption d'une convention aussi complexe aurait pu être sérieusement retardée, voire même bloquée dans les cantons. Ils citent comme possibles pierres d'achoppement, la problématique des sièges des écoles, le système de financement intercantonal, les compétences du Comité stratégique ou la représentation du personnel des domaines de formation. La prise en compte des exigences parlementaires à ce sujet et, surtout, les explications transmises ainsi que les débats menés lors des séances de la Commission interparlementaire ont permis de désamorcer les points contestés.

C'est dans cette optique que les acteurs questionnés considèrent la phase interparlementaire comme „du temps perdu qui est finalement du temps gagné“ ou comme „un retour sur investissement du temps et des ressources engagés“.

Ce large consensus élaboré dans le cadre des échanges intercantonaux, transmis par les délégations parlementaires aux commissions cantonales, a permis à celles-ci de prendre des positions unanimement favorables, si bien que deux des trois parlements n'ont même pas engagé de débat, tellement l'adoption de la convention semblait évidente aux députés.

Le processus interparlementaire est ainsi intégré dans le débat parlementaire et devient un élément de légitimation et d'accélération de la prise de décision au niveau cantonal.

⁴⁰ Journal des Grossen Rates des Kantons Bern (bilingue), Sitzung vom 8.9. 2004 ; Gesetz betreffend den Beitritt des Kantons Bern zur Vereinbarung über die Hochschule ARC Bern – Jura – Neuenburg, zum interkantonalen Konkordat über die Errichtung einer Fachhochschule Westschweiz und zur interkantonalen Vereinbarung über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit

On peut donc constater que malgré un impact concret très restreint sur la convention en soi (efficacité directe), la participation des Parlements à la négociation de la Convention créant la HE ARC a facilité la prise de décision au niveau des Législatifs cantonaux.

4.6 Le contrôle parlementaire d'exécution d'une convention

Le Comité stratégique de la HES-SO a l'obligation de transmettre annuellement aux parlements des cantons un rapport détaillé, comprenant les objectifs stratégiques, le budget et les comptes ainsi que l'évaluation des résultats obtenus par l'institution intercantonale. De plus, les parlements recevront également un rapport sur la planification financière pluriannuelle et la première évaluation de l'application du concordat. (article 2)

Ces documents sont analysés par une commission interparlementaire (ci-après: CIP) composée de sept députés par canton (article 3). Les résultats de ces travaux sont consignés dans un rapport adressé aux parlements cantonaux (article 5) avant que ceux-ci débattent du rapport du Comité stratégique (Article 2). Le traitement des documents, ainsi que l'octroi des contributions financières à la HES-SO, se déroulent selon la procédure propre à chaque canton (articles 7 et 2).

La commission interparlementaire prend ses décisions à la majorité des députés présents. Lorsqu'elle émet une recommandation à l'intention des parlements, les résultats du vote au sein de chaque délégation cantonale est mentionné dans le procès-verbal (article 5).

Le Comité stratégique est représenté aux séances de la commission interparlementaire, sans participer aux votes. (article 6)

4.7 Problème politique à l'origine de la Convention sur le contrôle parlementaire HES-SO

4.7.1 La création et la structure de la HES-SO

Le mouvement en faveur de la création de Hautes écoles spécialisées (HES) a démarré dans les années huitante et a été ponctué par plusieurs interventions parlementaires qui exigeaient la mise en place de HES en Suisse. (*v. annexe: chronologie HES 1989 – 2003*).

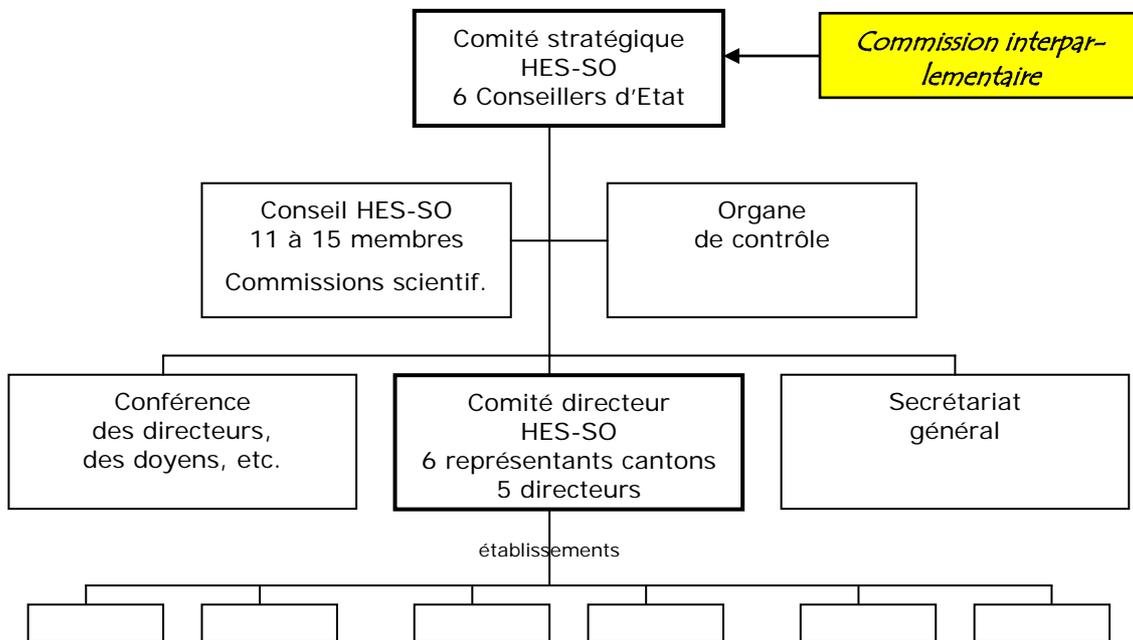
En arrière-fond de ces exigences, il y avait la volonté de valoriser la formation professionnelle ainsi que le souci de la rendre rapidement euro-compatible en vue de l'entrée, souhaitée par l'économie, de la Suisse dans l'Espace économique européen (EEE). Ce mouvement englobait tout le secteur des filières professionnelles supérieures des domaines de l'industrie, des arts et métiers, des services ainsi que de l'agriculture et de l'économie forestière. Les champs professionnels de la compétence des cantons - travail social, santé et arts – ne faisaient pas encore partie de ces démarches.

Dans un laps de temps de quatre ans à peine, ce qui est relativement court dans le contexte politique suisse, une loi fédérale sur les HES fut élaborée, soumise à une large consultation, adoptée et mise en vigueur en 1995. La même année déjà, les cantons romands élaboraient un concordat pour une HES romande unique, à la fois technique (écoles d'ingénieurs), économique (ESCEA), artistique (écoles d'arts appliqués) et comprenant également l'hôtellerie (Ecole hôtelière Lausanne) et les 'sciences vertes' (écoles d'ingénieurs Changins et Lullier). Ainsi fût mise en place la Haute école de Suisse occidentale (HES-SO) qui englobait alors plus de vingt écoles et qui a ouvert ses multiples portes en 1997. Signalons ici que, par des fusions, le nombre d'écoles a depuis été ramené à seize et que le canton de Berne s'est associé ultérieurement au concordat SO.

Rappelons aussi, en passant, que les tâches spécifiques⁴¹ d'une HES sont les suivantes:

- dispenser un enseignement reposant sur des bases scientifiques,
- mener des projets de recherche appliquée,
- proposer des prestations de services,
- offrir des formations continues
- collaborer avec d'autres établissements au niveau national et/ou international.

Voici un aperçu de l'organisation de la HES-SO déterminée par le concordat intercantonal de 1997:



⁴¹ Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES) du 6 octobre 1995 (RS 414.71)

4.7.2 La saga du contrôle parlementaire de la HES-SO

L'intégration des écoles cantonales de degré tertiaire dans une HES-SO considérée comme „vaste machin technocratique et centralisateur“⁴² ne convenait pas à tous les acteurs politiques.

Notamment la gauche genevoise s'opposait fondamentalement à l'adhésion du canton au concordat et prônait la création d'une Haute école genevoise cantonale. Dans ce contexte, il faut signaler qu'à cette époque Genève connaissait un gouvernement „monocolore“ de centre-droite et que la gauche était reléguée dans l'opposition.

N'ayant pas trouvé de majorité pour son option de HES genevoise au parlement, l'Alliance de gauche a lancé alors le référendum. Mais le 8 juin 1997, les citoyens genevois ont rejeté, à 52 contre 48 % des voix, le projet d'une HES cantonale et ont donné leur aval au contre-projet gouvernemental permettant l'adhésion à la HES-SO.

Dans cet affrontement politique concernant l'aménagement des HES en Suisse romande, un des principaux objets de discorde était le „contrôle démocratique“ du parlement sur les instances d'une HES intercantonale. Pour les opposants, une HES romande unique représentait „une structure qui dépossède les parlements et les citoyens du droit de décider. Par rapport aux processus de décision normaux dans ce pays, il y a un double mouvement de déplacement des compétences de décision: des parlements vers l'exécutif; de ce dernier vers l'administration de la HES-SO. (...) Aucun débat parlementaire autre qu'un simple échange d'informations, aucun débat budgétaire ne sera possible, les dépenses seront liées, La HES-SO se situerait dans un véritables no man's land institutionnel. Un domaine aussi important que la formation ne peut être enlevé de la compétence des parlementaires et des citoyens.“⁴³

Dans son contre-projet à l'initiative en faveur d'une HES cantonale, le Conseil d'Etat genevois promettait que „la législation cantonale instituera un contrôle parlementaire adéquat des structures de formation mises en place.“⁴⁴

Après le rejet, relativement juste, de l'initiative, la question de la „défiance démocratique“ et du contrôle parlementaire revient au centre du débat genevois dans le contexte de l'adoption de la loi sur l'enseignement professionnel supérieur qui autorise, dans son article 7, l'adhésion de la République et canton de Genève dans toute leur splendeur au Concordat intercantonal créant une HES-SO.

⁴² Grand Conseil de la République et canton de Genève, Commission de l'université chargée d'étudier l'initiative 106 «Pour le maintien et le développement des formations professionnelles supérieures à Genève»; rapport de la deuxième minorité du 5 février 1997, p. 115 / 116

⁴³ Grand Conseil de la République et canton de Genève, Commission de l'université; rapport de la deuxième minorité ; doc. cit., p. 117

⁴⁴ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative 106 «Pour le maintien et le développement des formations professionnelles supérieures à Genève» (...), chiffre 10 ; dépôt: 13 novembre 1996

Conscients de la sensibilité politique à cette question, les Conseillers d'Etat en charge du dossier HES-SO ont décidé, en juillet 1997, que les lois ou décrets d'adhésion à la SO adoptés par les cantons contiendraient une disposition obligeant la mise en place d'une procédure de contrôle parlementaire.

Il faudra néanmoins attendre l'année 2002 pour que la Convention intercantonale relative au contrôle parlementaire sur la HES-SO, présentée ci-dessus, soit finalement adoptée par les cantons signataires.

Sur la base de cette nouvelle convention et après des travaux préparatoires fort complexes (composition, convocations, secrétariat, attribution de compétences etc.), la commission interparlementaire de contrôle HES-SO a tenu sa séance inaugurale le 28 novembre 2003. Il a d'emblée été prévu qu'elle assurerait également le contrôle parlementaire de la HES santé-social de Suisse romande (HES-S2), créée parallèlement à la HES-SO en 2001.

Entre le mois de novembre 2003 et septembre 2004, la CIP s'est réunie à trois reprises. En comptant uniquement les plénières, sans les séances de bureau ou les séances préparatoires des délégations cantonales et celles se situant au niveau administratif, nous arrivons à un investissement temps de:

- environ 1'320 heures de présence de parlementaires
- environ 50 heures de présence de représentants d'Exécutifs cantonaux
- environ 200 heures de présence de représentants de l'administration cantonale, intercantonale ou fédérale

Au total cela représente près de 1'600 heures de présence de représentants politiques et administratifs.

4.8 Analyse des documents et résultats

Selon l'article 3 de la Convention relative au contrôle d'exécution de la HES-SO, qui est également appliqué à la HES-S2, la Commission interparlementaire a la mission d'étudier le rapport annuel du Comité stratégique (objectifs stratégiques, comptes, budgets) ainsi que le plan financier pluriannuel et les résultats la première évaluation de l'institution. La commission transmet un rapport avec ses observations, remarques et recommandations aux parlements cantonaux.

Notons que pour ce premier exercice de la commission interparlementaire, le plan financier pluriannuel n'était pas encore d'une grande actualité et que la première évaluation du concordat n'a pas encore eu lieu.

Les notes détaillées des séances, qui servaient à la rédaction des procès-verbaux de décision, permettent une analyse quantitative assez différenciée des interventions des députés.

Ainsi, les interventions des députés peuvent assez bien être „catégorisées“, mais il faut tout de même signaler que des prises de parole concernant un objet mis à l'ordre du jour peuvent „déborder“ sur d'autres sujets. Par

exemple des interventions concernant le budget peuvent dans le fond se rapporter à la politique des HES au niveau fédéral etc. Dans le recensement des interventions, la priorité est en principe donnée à la rubrique de l'ordre du jour sous laquelle elles ont été enregistrées. Cela peut mener à quelques légères distorsions du pointage, mais la classification des interventions reflète tout de même assez bien l'importance accordée aux différentes thématiques traitées.

Cette analyse quantitative se fait sous deux angles légèrement différents:

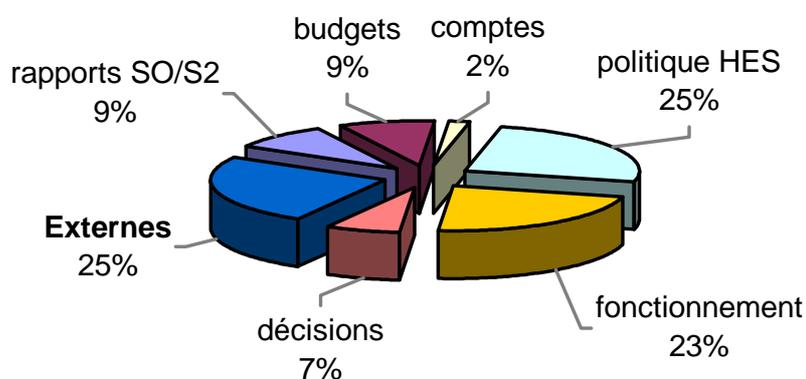
- D'abord, une présentation de la totalité des prises de parole enregistrées montre bien l'importance des intervenants externes (Comité stratégique, secrétariat général SO/S2, office fédéral) qui informent les députés et répondent à leurs questions d'entrée en matière.
- Ensuite, la concentration uniquement sur les interventions des députés rend compte, au sens, strict des priorités dans l'action parlementaire.

4.8.1 Aperçu de la totalité des interventions en Commission HES-SO/S2

Total des interventions dans le cadre de la Commission interparlementaire HES-SO/S2								
<u>Séance</u>	<i>total int.</i>	rapports SO/S2	budgets	comptes	politique HES	fonctionnement	décisions	Externes
28.11.2003	75	13	0	0	0	44	6	12
19.4.2004	87	1	9	0	38	11	6	22
6.9.2004	102	10	15	5	29	5	6	32
Interventions	264	24	24	5	67	60	18	66
%	100%	9%	9%	2%	25%	23%	7%	25%

<u>Rapports SO/S2:</u>	Examen des rapports d'information du Comité stratégique, selon le C/C
<u>Politique HES:</u>	Informations ou clarifications concernant la politique des HES au niveau romand et/ou fédéral
<u>Fonctionnement:</u>	Mode de fonctionnement et manière de travailler de la commission interparlementaire (bureau, secrétariat, envoi documents etc.)
<u>Décisions:</u>	Elections pour des fonctions au sein de la commission; décisions concernant le fonctionnement ou des positions de la commission; approbations de rapports ou documents de la SO/S2
<u>Externes:</u>	Présentations, informations, réponses de membres du Comité stratégique, du secrétariat général SO/S2 ou de représentants de l'OFFT

Total des interventions en Commission SO/S2



Tout d'abord, il y a lieu de constater que la Commission interparlementaire de contrôle SO/S2 est très active. Le nombre d'interventions est important et le rythme des échanges soutenu.

En tenant compte de l'ensemble des prises de parole dans les séances de la commission, nous relevons qu'un quart des interventions (67; 25%) se rapporte à la politique des HES au niveau romand et/ou fédéral. Il s'agit souvent de questions ou de postulats des députés concernant le cadre financier et structurel du paysage de la SO/S2 ou des HES suisses en général. Dans ce contexte, un nombre important d'interventions tournait autour d'un projet de résolution⁴⁵ à l'intention du Conseil fédéral, proposé par un député genevois et concernant les subventions insuffisantes pour les HES (23; 9% - 28.11.2003: 9 sous 'rapports SO/S2'; 19.4.2004: 14 sous 'politique HES'). La résolution sera finalement adressée au Comité stratégique pour transmission aux instances fédérales.

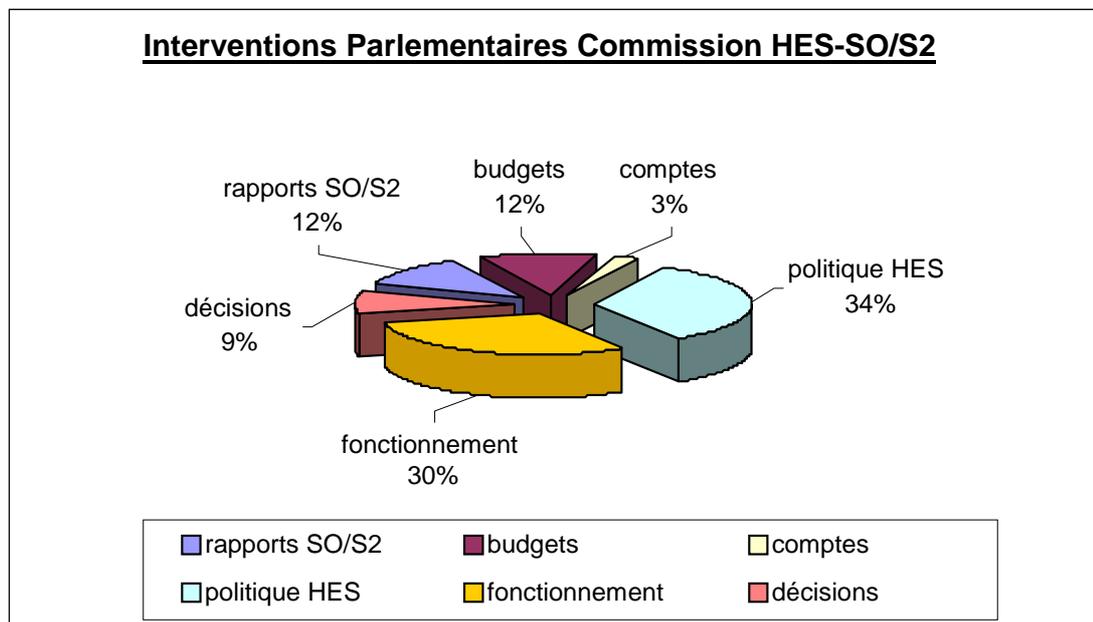
Ces interrogations sur la situation et les perspectives des HES demandent des réponses, des clarifications et des exposés techniques en relation avec les problèmes soulevés (histoire et évolution SO/S2; système financier; Masterplan cantons – Confédération etc.) Ces explications (66; 25%) apportées par la présidente du Comité stratégique, par le secrétaire général de la SO/S2 ou des spécialistes de son staff et par le directeur de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) peuvent être assez exhaustives et occuper une part relativement importante des débats, en particulier lors de la séance inaugurale.

⁴⁵ Texte proposé par S. Mouhanna, député GE: «La commission interparlementaire de Suisse romande exprime sa vive préoccupation face au projet de désengagement financier de la Confédération en matière de formation professionnelle dans les HES en général, dans les domaines de la santé et du social en particulier, et lui demande de remplir ses engagements initiaux.»

La moitié de l'ensemble des débats de la commission était donc destinée à un tour d'horizon de la politique des HES en général.

4.8.2 Aperçu des interventions des Parlementaires uniquement

Interventions des Parlementaires dans la Commission HES-SO/S2							
Séance	<i>total</i>	rappports SO/S2	budgets	comptes	politique HES	fonctionnement CIP	décisions
28.11.2003	63	13	0	0	0	44	6
19.4.2004	65	1	9	0	38	11	6
6.9.2004	70	10	15	5	29	5	6
Interventions	198	24	24	5	67	60	18
%	100%	12%	12%	3%	34%	30%	9%



Si nous prenons uniquement en compte les prises de parole des Parlementaires, nous constatons que près d'un tiers de leurs interventions (60; 30%) concerne le mode de fonctionnement de la Commission. Il s'agit de constituer et de mandater un bureau de la Commission, de répartir les travaux entre le(s) secrétariat(s) et le bureau, d'organiser l'envoi et le traitement des documents etc. Au fil des séances, ce type d'intervention diminue et la Commission trouve son rythme de fonctionnement.

Les missions centrales de la Commission, qui lui sont attribuées par le „Concordat des concordats“, représentent finalement un bon quart (53; 27%) des interventions recensées auxquelles s'ajoutent quelques décisions.

Le traitement des rapports de la HES-SO et de la HES-S2 (24; 12%) permet d'informer la Commission de manière plus détaillée sur le fonctionnement des deux HES romandes. Mis à part le débat animé sur la résolution adressée à la Confédération concernant le subventionnement des HES, les rapports en soi ne suscitent que très peu d'interventions ciblées (3; 1.5%). La Commission ne se prononce pas non plus au sujet du rapport qui devrait, selon le „Concordat des concordats“, être transmis aux

parlements cantonaux et qui concerne le compte-rendu des Comités stratégiques. Il est simplement pris acte de ces rapports.

Les budgets 2005 font l'objet de plusieurs questions et observations (24; 12%). Vu la „mécanique financière“ SO/S2, qui dépend principalement des effectifs et des directives ainsi que des forfaits-étudiant déterminés par la Confédération (en SO), la marge de manoeuvre de la SO/S2 et, en conséquence, de la Commission interparlementaire est relativement restreinte⁴⁶. Il est symptomatique d'observer que c'est sous ce tractanda qu'une nouvelle proposition de résolution à l'intention de la Confédération est discutée et ensuite transmise aux Comités stratégiques. Finalement la Commission prend acte des deux budgets préparés selon les règles contraignantes des HES. Ils seront d'ailleurs approuvés, sans aucune modification, quelques jours plus tard par les Comités stratégiques réunis.

La présentation des comptes 2003 ne suscite que peu de questions ou remarques (5; 3%). La Commission prend acte de ces comptes qui ont d'ailleurs déjà été approuvés par les Comités stratégiques au début 2004.

La part des interventions restantes (18; 9%) englobe toutes les décisions que la Commission a prises sous forme d'élections, de confirmations de positions ou de prises de connaissance formelles de documents.

4.9 Vérification des hypothèses par rapport à la HES-SO

La vérification des hypothèses relatives au contrôle parlementaire dans la phase d'exécution s'est faite à travers l'analyse des documents de la CIP, présentée ci-dessus, ainsi que par une série d'entretiens centrés menés avec des acteurs clé de la procédure interparlementaire.

Les résumés de l'analyse des documents et des entretiens ont fait ressortir leurs éléments décisifs qui permettent de formuler des appréciations sur la confirmation ou l'infirmité, complète ou partielle, des hypothèses. (v. annexe: résumés sous forme de tableaux de vérification)

⁴⁶ Un député vaudois «s'estime confirmé dans l'idée que l'utilité de venir n'est pas donnée. La commission ne peut rien décider, se voit présenter un budget qui n'en est pas un puisqu'il se limite à des principes, se limite à rien.»

4.9.1 Récapitulation de la vérification des hypothèses

Personne questionnée	Hypothèse générale		Sous-hypothèse Exécution	
	<i>Contrôle réactif</i>	<i>Contrôle compliqué</i>	<i>Contrôle ralentit</i>	<i>sans ↗ efficacité</i>
1. Représentant·e Commission interparlementaire (CIP)	+	-/+	-	+
2. Représentant·e Commission interparlementaire (CIP)	+	+/-	-	+/-
3. Représentant·e Comité stratégique (CoStra)	+	+	-	+
4. Représentant·e Comité stratégique (CoStra)	+	+/-	-/+	+
5. Représentant·e service parlementaire cantonal (admin.)	+	+/-	-	+
6. Représentant·e service parlementaire cantonal (admin.)	+	+/-	-	+
7. Représentant·e Secrétariat général HES-SO (admin.)	+	-	-	+
8. Analyse des documents	+	+/-	-	+/-
Appréciation	+	+/-	-	+/-

+ *confirmation* univoque de l'hypothèse

- *infirmité* univoque de l'hypothèse

+/- *plutôt confirmation*, mais également quelques arguments d'infirmité

-/+ *plutôt infirmité*, mais également quelques arguments de confirmation

Avant de commenter les résultats de la vérification des hypothèses relatives au contrôle parlementaire des conventions intercantionales dans la phase d'exécution, il y a lieu de rappeler que dans le cas de la SO/S2, il s'agit du premier exercice de cette envergure en Suisse. Visiblement, la commission cherche encore ses marques, s'interroge sur son fonctionnement et avant tout sur ses compétences. En conséquence, les effets directs du travail de la CIP sur les parlements cantonaux et les instances de mise en oeuvre de la SO/S2 sont encore très discrets.

Il faudra attendre un deuxième exercice, voire plusieurs suivants, pour pouvoir tirer des conclusions plus fondées concernant les résultats du contrôle parlementaire. Certaines observations faites durant cette première année de fonctionnement laissent cependant craindre que ce contrôle concerté n'arrivera peut-être jamais à réaliser ses prétentions initiales...

4.9.2 Hypothèse: Le contrôle d'exécution intervient d'une manière réactive

Les données recueillies confirment l'hypothèse que l'intervention de la CIP est avant tout réactive. Cela est même confirmé à double titre. D'une part, la SO/S2 a pris des orientations décisives quant à son développement dans la période qui sépare l'annonce d'un contrôle parlementaire, en 1997, et l'entrée en fonction de la CIP, en 2003. Durant ce lustre, le Comité stratégique a, entre autres, décidé la réorientation, respectivement la concentration de plusieurs filières ou sites, la réunion de la HES-SO et de la HES-S2 dans une convention unique, ainsi qu'un nouveau modèle de gouvernance qui aura des répercussions fondamentales sur le fonctionnement des sites de formation dans les cantons conventionnés. Ces décisions font suite aux exigences de la Confédération et figurent déjà dans la demande de reconnaissance que la SO/S2 lui ont soumise en été 2003, *avant* la constitution de la CIP.

D'autre part, la CIP n'était pas en mesure d'intervenir matériellement sur les éléments de gestion que le concordat relatif au contrôle de la SO et la convention S2 soumettaient à son appréciation: Les comptes 2003 étaient déjà adoptés, le budget 2005 déjà finalisé et même adopté dans certains cantons et le rapport d'activité fleuve de mille pages transmis par le Comité stratégique se révélait pas vraiment compréhensible pour les membres de la CIP.

L'hypothèse de la réactivité du contrôle parlementaire est, à ce stade, entièrement confirmée.

4.9.3 Hypothèse: Le contrôle d'exécution complique les interventions dans les parlements cantonaux

Les résultats concernant les (sous-)hypothèses de la complication et du ralentissement du travail des parlements cantonaux demandent une interprétation plus nuancée. L'introduction du contrôle interparlementaire représente indéniablement une charge supplémentaire pour le fonctionnement des parlements cantonaux. Actuellement cette nouvelle charge mobilise surtout les secrétariats parlementaires qui doivent inventer des solutions pour gérer l'avènement de cette nouvelle instance. Selon les représentants des services parlementaires, le renforcement des concordats intercantonaux, prévu notamment par la RPT, provoquera inévitablement une forte augmentation des ressources administratives de leurs services.

Par contre, ce processus de complication n'a pas encore atteint le fonctionnement parlementaire à proprement parler, ceci pour la simple raison que le premier rapport de la CIP vient seulement d'être transmis aux cantons et sera traité en séance plénière par les Grand Conseils à la

fin 2004 ou au début 2005. Dans cette phase préparatoire se posent déjà les premières questions au sujet de la coordination des travaux entre le Comité stratégique, la CIP, les commissions cantonales et les Grands Conseils ainsi que du statut du rapport intercantonal dans la procédure cantonale etc. Mais les Législatifs cantonaux n'ont pas encore vraiment dû et pu s'approprier cette nouvelle dimension de l'action parlementaire. Seule une observation à plus long terme de l'évolution de ce processus permettra de se prononcer sur un éventuel alourdissement des procédures parlementaires déjà bien chargées.

L'hypothèse de la complication du fonctionnement parlementaire n'est, à ce jour, que partiellement confirmée.

4.9.4 Hypothèse: Le contrôle d'exécution ralentit les interventions de contrôle des parlements cantonaux

Pour les mêmes raisons, l'hypothèse du ralentissement des processus parlementaires cantonaux n'a pas encore pu être vérifiée. En effet, les Parlements ne se sont pas encore prononcés sur les résultats et les suites à donner au travail effectué au niveau intercantonal. On peut admettre que l'introduction de ce nouvel objet dans l'ordre du jour des Grands Conseils ait un effet plus ou moins chronophage.

Mais l'effet temps sera peut-être moins important que prévu étant donné que ces informations intercantionales ne feront, en principe, qu'étayer un débat qui devrait de toute façon avoir lieu dans chaque canton et qui, les années précédentes, a déjà eu lieu, du moins localement. Toutefois, plusieurs interlocuteurs abordés dans le cadre de ce travail craignent qu'avec la multiplication des dossiers intercantonaux le système parlementaire de milice risque atteigne les limites de son fonctionnement.

Mais, concrètement, en ce qui concerne le contrôle parlementaire coordonné de la mise en oeuvre des conventions HES-SO et S2, l'assertion d'un ralentissement du fonctionnement parlementaire dans les cantons à la suite de l'intervention de la CIP n'est, à ce stade du processus, pas encore vérifiable. La phase des débats interparlementaires n'a pas donné d'indications qui confirmeraient cette hypothèse.

L'état d'avancement du premier exercice de contrôle interparlementaire ne permet pas de confirmer l'hypothèse d'un ralentissement du fonctionnement parlementaire au niveau cantonal.

4.9.5 Hypothèse: Le contrôle coordonné d'exécution n'augmente pas l'efficacité du contrôle exercé par les parlements cantonaux

Tous les documents analysés et les avis recueillis confirment que le premier exercice de contrôle parlementaire coordonné n'a pas eu d'effets directs sur l'efficacité du contrôle exercé par les Législatifs cantonaux qui, en vertu des conventions, gardent la compétence d'approuver les contributions cantonales en faveur de la HES.

Durant ces premières séances, la CIP s'est préoccupé principalement de la question de la clarification de ses compétences. Un (second) avis de

droit⁴⁷, demandé à très court terme, a précisé le principe selon lequel la Commission n'a pas de compétences autonomes, notamment normatives, qu'elle pourrait exercer hors de la responsabilité des parlements cantonaux. Selon cet avis, la compétence de la commission consiste en premier lieu dans son „pouvoir de recommandation aux parlements“.

Les compétences de la CIP sont donc relativement restreintes. Comme le signale le rapport⁴⁸ de la commission, elles consistent simplement à „prendre acte de documents, à émettre des propositions d'amendements pour un budget déjà adopté par les comités stratégiques, à ne pouvoir amender ces budgets que lorsqu'ils passent devant nos parlements cantonaux et à adresser des résolutions. Voici les maigres compétences décisionnelles de la commission.“

Etant donné que les parlements cantonaux ont reçu ce premier rapport de la commission seulement après ou, dans le meilleur des cas, peu avant l'adoption du budget cantonal, ses considérations n'ont pas pu être prises en compte au niveau cantonal. En ce qui concerne l'adoption du budget 2005, le rapport mettait même en garde les Grands Conseils que „toute intervention à ce stade ne pourrait que mettre en péril l'équilibre complexe du financement des HES-SO et HES-S2.“⁴⁹

Autant les avis des personnes clé questionnées que l'analyse des documents confirment, de manière évidente, que ce premier exercice n'a pas encore permis d'augmenter l'efficacité du contrôle parlementaire de la SO/S2 dans les cantons.

L'hypothèse de l'effet inexistant du processus interparlementaire sur le contrôle parlementaire cantonal est donc, du moins dans la situation actuelle, pleinement confirmée.

On peut toutefois signaler que le travail de la CIP pourrait, à l'avenir, servir à alimenter les discussions parlementaires concernant le budget 2006 et le fonctionnement de la SO/S2 durant les prochains exercices. Une majorité des acteurs questionnés reste néanmoins plutôt sceptique quant à la capacité de la commission et des parlements d'intervenir de manière réellement proactive dans les affaires de la HES.

Même le rapport de la commission émet des doutes sur sa force d'intervention et s'interroge comment elle pourrait „en effet permettre aux députés de décider réellement de quelque chose dans un dossier où les Comités stratégiques collaborent depuis longtemps, où le Secrétariat des HES et les administrations cantonales ont plusieurs longueurs d'avance? On touche là, qu'on le veuille ou non, aux limites de l'organisation fédéraliste de notre pays.“

⁴⁷ Avis de droit du 3 septembre 2004 rédigé par Me Bernard Ziegler, ancien Président du Conseil d'Etat genevois

⁴⁸ Rapport de la Commission interparlementaire de contrôle des HES du 3 novembre 2004 adressé aux parlements cantonaux ; p. 4

⁴⁹ Rapport de la Commission interparlementaire ; op. cit ; p. 2

Cet aspect de la capacité d'intervention des Législatifs, qui est le point fondamental du contrôle parlementaire, mériterait une analyse plus approfondie à moyen et à plus long terme. Et en sus de la question de l'efficacité directe, il y aurait, dans ce contexte, également lieu de s'interroger sur la compréhension et la concrétisation du terme de „contrôle parlementaire coordonné“.

4.9.6 Quelques réflexions concernant le développement du contrôle parlementaire d'exécution

L'analyse de ce premier exercice de contrôle parlementaire de mise en oeuvre du concordat HES-SO et de la convention HES-S2 se solde par des résultats (encore) peu convaincants, voire inexistant, de l'efficacité directe de cette nouvelle forme de coordination interparlementaire sur les Législatifs cantonaux.

Mais avant de pouvoir tirer des conclusions plus représentatives concernant ce processus, il y aurait lieu d'étudier plus en détail l'évolution du contrôle d'exécution de la HES-SO/S2 et d'approfondir, dans ce contexte, les principales questions que cette première expérience a soulevées:

- D'abord, il serait indiqué de suivre l'évolution du mode de travail de la CIP dans le temps. Trouvera-t-elle une manière cohérente de fonctionner qui lui permettra d'élaborer, à l'intention des parlements cantonaux, des préavis substantiels concernant les objets qui lui sont soumis, à savoir le rapport annuel portant sur les objectifs stratégiques, le budget et les comptes annuels ainsi que le plan financier pluriannuel et la première évaluation du concordat.
- Ensuite, il serait intéressant de voir si une boucle d'informations et de feed-back se met réellement en place entre la CIP, les délégations cantonales, les Grands Conseils, les Exécutifs cantonaux ainsi que le Comité stratégique HES-SO/S2.
- De même, il serait révélateur d'examiner si les prises de position développées au sein de la Commission interparlementaire ont un effet, tant au niveau quantitatif que qualitatif, sur les interventions concernant le fonctionnement et le financement de la HES-SO/S2 dans les parlements cantonaux.
- De manière plus générale, il serait indiqué d'analyser l'influence du nombre de cantons impliqués sur l'efficacité du contrôle parlementaire, en comparant le fonctionnement du contrôle d'exécution dans le cas de conventions de portée politique comparable, mais d'envergure géographique différente (conventions bilatérales, minilatérales et multilatérales).

4.10 Développement: Répercussions du contrôle d'exécution de la HES-SO sur le système politique

Dans le cas de la HE ARC, la participation des parlements à l'élaboration de la convention a eu, comme „effet secondaire“, de faciliter l'adoption du projet de la convention par les Législatifs cantonaux.

Dans le cas de la HES-SO/S2, un tel effet ne peut pas être observé. Une comparaison sommaire avec un sondage indicatif⁵⁰ mené par l'auteur de la présente étude sur les interventions parlementaires en relation avec la SO/S2 *avant* la constitution de la CIP ne montre pas une intensification des interventions dans les parlements cantonaux. Auparavant déjà, certains cantons (GE, JU, NE, VD) connaissaient un débat, notamment budgétaire, autour de la HES-SO/S2, alors que ce même dossier ne déclenchait aucune intervention parlementaire dans d'autres (BE, FR, VS).

Tout au plus, les délibérations de la CIP et surtout son rapport annuel à l'intention des parlements cantonaux ont pu contribuer à l'information et à la prise de conscience des députés sur les défis à relever dans le domaine des HES, que ce soit au niveau régional, national voire international. De même, ce travail a également permis d'informer le citoyen intéressé sur l'action et les limites du travail de la CIP, notamment à travers des compte-rendus dans la presse cantonale⁵¹.

4.11 Comparaison des résultats des hypothèses concernant la négociation et l'exécution d'une convention intercantonale

4.11.1 Récapitulation de la vérification des hypothèses

Phase du CP	Hypothèses comparables			<i>Hypothèses spécifiques</i>	
	CP compliqué	CP ralentit	CP sans efficacité	<i>CP réduit marge gouv.</i>	<i>CP réactif</i>
CP négociation: HE ARC	+	+	+/-	+	-----
CP exécution: HES-SO/S2	+/-	-	+/-	-----	+

⁵⁰ Sondage indicatif mené par questionnaires auprès des instances cantonales HES-SO/S2 sur les interventions parlementaires et les moyens de contrôle parlementaire utilisés dans les cantons entre 1997 et 2003; juin 2004 (*v. documents en annexe*)

⁵¹ Le contrôle des HES peine à trouver ses marques ; article dans 'Le Courrier' 3.12.2004 - La commission interparlementaire a des compétences vite limitées ; article dans 'La Liberté' du 15.12.2004, p. 12

4.11.2 Hypothèses: Le contrôle parlementaire complique... (le processus concordataire)

Dans les deux cas étudiés, il s'avère que l'introduction du contrôle parlementaire complique le déroulement des processus existants au niveau cantonal et intercantonal. Cela est plus marqué pour la phase de négociation que pour celle de l'exécution.

Il est vrai que lors de la négociation, l'intervention de la commission interparlementaire représente une phase supplémentaire qui doit obligatoirement être terminée et dont les résultats doivent être pris en compte avant que le projet de convention puisse être finalisé par les gouvernements et soumis aux parlements cantonaux pour adoption.

Le contrôle d'exécution par contre se déroule parallèlement au fonctionnement des instances intercantionales instaurées par une convention déjà adoptée. Dans ce cas se pose effectivement le problème de la coordination optimale de ces processus parallèles. Mais l'aspect de la complication est moins prononcé que lors de la négociation.

4.11.3 Le contrôle parlementaire ralentit... (le processus concordataire)

Pour les mêmes raisons de consécuitivité ou de parallélisme des processus, la participation des parlements à la négociation provoque un réel ralentissement de l'élaboration d'une convention, estimé à 6 ou 7 mois dans le cas de la convention créant la HE ARC.

En ce qui concerne le contrôle d'exécution, il n'est, dans le cas de la HES-SO/S2, pas encore assez institutionnalisé pour permettre une appréciation définitive de la présence ou de l'absence d'un ralentissement des procédures parlementaires cantonales.

Les avis recueillis ainsi que les observations faites laissent prévoir que le traitement du rapport de la CIP demandera un certain temps supplémentaire aux parlements cantonaux. A priori, cela ne semble pas être trop problématique s'il ne s'agit que d'une ou deux conventions. Mais l'examen et, le possible débat subséquent concernant un nombre croissant de rapports interparlementaires augmenteront certainement la surcharge dont se plaignent déjà les parlements cantonaux. Cela sera inévitablement le cas avec la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) qui mise explicitement sur un renforcement des collaborations intercantionales.

Malgré cette prévision plutôt pessimiste, il ne faut pas oublier que le(s) rapport(s) de la ou des commissions interparlementaires ne font qu'animer et alimenter un débat qui devrait de toute façon avoir lieu au niveau cantonal. Mais on peut à juste titre se poser la question suivante : Jusqu'à quel point un parlement de milice peut raisonnablement augmenter le nombre et le degré d'approfondissement des affaires à traiter en commission(s) et en plénière ?

4.11.4 Hypothèses: Le contrôle parlementaire ne permet pas une influence directe respectivement n'augmente pas l'efficacité du contrôle... (du processus concordataire)

L'analyse de deux des premiers cas d'application du contrôle parlementaire, dont l'un, le contrôle d'exécution du concordat HES-SO, n'est à ce jour pas encore tout à fait implémenté, ne permet pas encore d'affirmations définitives sur l'efficacité des nouveaux outils parlementaires, mais indique néanmoins des tendances qui doivent être vérifiées à plus long terme.

Le cas de la négociation de la HE ARC révèle une efficacité directe plus grande que présumée, alors que celle du contrôle d'exécution de la HES-SO/S2 demeure, malgré un important déploiement de ressources pour le premier exercice, pratiquement nulle.

Cela provient d'abord du fait des spécificités des deux phases du contrôle parlementaire. La négociation est un processus plutôt linéaire, mieux délimitable et plus facilement gérable. La mission est claire: examiner un projet de convention pré-élaboré, proposer des modifications ou des amendements et prendre connaissance de leur intégration ou de leur rejet par les Exécutifs dans la version soumise à l'approbation des parlements cantonaux.

De plus, le nombre restreint de trois cantons porteur de la HE ARC ainsi que la convergence de leurs intérêts régionaux ont certainement favorisé la cohérence de la démarche interparlementaire. Mais malgré ce cadre favorable, l'effet direct sur la convention reste somme toute modeste. Par contre l'effet secondaire, la facilitation de l'adoption des conventions par les Grands conseils cantonaux, est évident.

Le contexte du contrôle d'exécution est, dans le cas de la HES-SO/S2, beaucoup plus mouvant. Il s'agit d'intervenir dans un processus hautement complexe qui évolue à un rythme soutenu et dont le déroulement ne dépend pas directement du contrôle interparlementaire. Face à la multiplicité des aspects de fonctionnement et de leur interdépendance, la commission interparlementaire devrait définir quelques points d'intervention sur lesquels elle pourrait concentrer ses débats dans l'exécution de son mandat.

Mais le nombre de cantons impliqués, six voire sept, leurs intérêts parfois divergents, le nombre de députés concernés, 42 et bientôt 49, avec un niveau d'information très inégal, rendent, une efficacité directe très illusoire, du moins dans le premier exercice. A cela s'ajoute le fait que la CIP n'a pas de compétences propres mais dépend, pour obtenir des résultats, du relais des parlements cantonaux qui restent les acteurs déterminants du contrôle parlementaire, notamment par l'approbation de la participation financière du canton.

5. Conclusion

5.1 Récapitulation du contexte et des principaux résultats des premières avec les nouvelles procédures de contrôle parlementaire

Le grief d'une légitimité démocratique lacunaire accompagne les concordats depuis le 19^e siècle, car la voie concordataire renforce la position des Exécutifs et transfère des décisions concernant des domaines de la compétence cantonale à des organisations intercantonaux d'exécution.

Il est vrai que les parlements cantonaux sont plus ou moins exclus du processus d'élaboration d'une convention et qu'ils ne peuvent plus que l'accepter ou la rejeter en bloc lors du débat en plénière. De même, la mise en oeuvre d'une convention par des instances intercantionales, dirigées par des Exécutifs, déclenche des automatismes („frais liés“, fonctionnement quasi-autonome etc.) que les parlements, en réalité, ne peuvent pas ou que peu influencer.

Ce phénomène de contournement et de relégation des parlements cantonaux est souvent dénoncé comme „déficit démocratique“ dans l'élaboration des conventions intercantionales, alors que le terme de „déficit parlementaire“ serait plus approprié, car les Exécutifs qui mènent le processus intercantonal sont également élus démocratiquement.

Cette lacune ne crée pas de difficultés pour des conventions purement administratives ou techniques, mais soulève un réel problème de légitimité dans le cas de conventions qui transfèrent des compétences cantonales importantes à des structures intercantionales permanentes.

Le mouvement, principalement romand, en faveur d'un renforcement du contrôle parlementaire sur les conventions intercantionales s'est formé lors du débat autour des „super-concordats“ créant le Réseau hospitalier universitaire de Suisse occidentale RHUSO entre Vaud et Genève (rejeté en votation populaire en 1997) et la Haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO (mise en oeuvre en 1997), dans une période qui a connu une forte augmentation du nombre des concordats.

Dans un processus laborieux, de nouvelles procédures de participation (inter-) parlementaires ont été développées, à savoir la convention relative au contrôle parlementaire de la HES-SO, l'entérinement de dispositions similaires dans la convention créant la HES-S2 et, principalement, la convention relative à la négociation, à la ratification et à l'exécution des conventions („Concordat des concordats“). Entre la mise à l'agenda politique de la revendication d'un contrôle parlementaire renforcé et sa première mise en pratique, huit ans se sont écoulés.

Les premiers cas d'application de ces nouveaux outils de participation parlementaire démontrent que ces procédures demandent un important déploiement de ressources. Et malgré cet engagement de moyens, les résultats obtenus sont très limités. Il s'avère, de manière plus ou moins prononcée, que la participation des parlements complique et retarde le

processus concordataire, sans réellement pouvoir influencer le contenu de la convention en question.

Pour la phase de négociation, le cas d'étude de la HE ARC démontre que les parlements peuvent, dans une certaine mesure, imposer des modifications dans le texte de la convention. Le nombre restreint des cantons impliqués, leurs intérêts convergeant ainsi que la délimitation claire de cette phase du processus intercantonal ont favorisé une certaine efficacité directe de cette démarche. En outre, la participation précoce des parlements permet une meilleure préparation du dossier, ce qui a comme effet secondaire de faciliter la prise de décision politique lors de l'adoption de la convention par les Législatifs cantonaux.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire d'exécution, étudié dans le fonctionnement de la HES-SO, les résultats obtenus sont quasiment nuls. La complexité du dossier des HES, le nombre de cantons impliqués et le déphasage par rapport à leurs procédures parlementaires, ainsi que les maigres compétences propres de la commission interparlementaire, par ailleurs encore fortement préoccupée de son fonctionnement, n'ont pas permis de définir des interventions de contrôle pertinentes. Peut-être qu'une consolidation du fonctionnement interparlementaire permettra à la commission d'obtenir, à l'avenir, des résultats plus démontrables que lors de ce premier exercice analysé.

5.2 Le développement prévu des conventions intercantionales

Ce qui frappe dans l'analyse des deux cas d'étude cités, c'est le constat que font tous les acteurs questionnés, qu'ils soient députés, représentants des Exécutifs ou membres de l'administration. A l'unanimité, ils sont d'avis qu'avec ces procédures de contrôle parlementaire, on atteint les limites de la collaboration intercantonale et de l'organisation fédéraliste de notre pays⁵².

La commission interparlementaire insiste sur la nécessité de trouver des solutions pour améliorer la coopération intercantonale au niveau des législatifs, faute de quoi le contrôle réel par les parlements cantonaux restera une illusion. Pour assurer la mise en oeuvre de ce contrôle, les services des parlements cantonaux doivent être aptes à collaborer dans ces matières et à assurer le soutien logistique, ce qui demande des ressources supplémentaires.

La Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), adoptée par le peuple et les cantons en novembre 2004, va encore fortement augmenter le nombre de collaborations intercantionales. Sur la base de la loi sur la péréquation financière (LPF) et de l'accord-cadre intercantonal (ACI)⁵³ que celle-ci prévoit, le Conseil fédéral pourra, selon certaines règles, obliger les cantons

⁵² Rapport de la commission interparlementaire, doc. cit., ainsi que transcriptions des entretiens centrés (v. annexes)

⁵³ Message du 14.11.2001 concernant la RPT ; annexes, p. 2421 ff.

à collaborer ou à adhérer à une convention dans les neuf domaines relevant exclusivement de la compétence des cantons, notamment les HES et les universités (LPF, articles 12 à 14). De plus, les organes intercantonaux, instaurés par le biais des conventions, auront la compétence d'émettre des règles de droit.

Après sa première expérience de contrôle d'exécution, seule du genre à l'heure actuelle en Suisse, la commission HES-SO/S2 exprime, dans son rapport, son souci en ce qui concerne la mise en oeuvre de la nouvelle répartition des tâches cantons – Confédération et la création à cet effet de nombreuses commissions du même type.

Dans son article 7, l'ACI stipule que les gouvernements sont tenus *d'informer* les Parlements cantonaux à temps et de manière complète des conventions existantes ou prévues dans le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation de charges. L'accord précise que les cantons peuvent promulguer des droits de *participation* des Parlements dans le domaine de la collaboration intercantonale. A ce sujet, les discussions dans les commissions parlementaires fédérales⁵⁴ et certains parlements cantonaux⁵⁵ laissent présager que les Législatifs cantonaux ne se contenteront pas d'être simplement informés mais qu'ils voudront être associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre de conventions qui transfèrent des compétences à des instances intercantionales.

Cette évolution accentuera encore l'importance des collaborations intercantionales, avec le risque qu'un niveau décisionnel supplémentaire se constitue entre cantons et Confédération. Cette couche supracantonale peut améliorer l'équité et l'efficacité des collaborations intercantionales avec compensation des charges, mais elle compliquera certainement encore davantage la prise de décision et le fonctionnement du système politique fédéraliste helvétique.

Dans ce contexte, le constitutionnaliste Rhinow, par ailleurs ancien Conseiller aux Etats de Bâle–Campagne, critique sévèrement le développement de deux systèmes „fédéraux“ qui se superposent. *Ausgestattet mit Rechtsetzungsbefugnissen stünden sich zwei gesamtschweizerische Ebenen gegenüber: der (eigentliche) Bund und eine Art „Bundesebene ohne Bund“. Offenbar soll es einerseits darum gehen, eine Verlagerung von Aufgaben auf den Bund zu verhindern – aber zu welchem Preis? Um den Preis eines Verlustes an kantonalen Autonomie, sowohl bei den freiwilligen Vertragspartnern als auch erst recht bei den zu ihrem Glück gezwungenen Kantonen*⁵⁶.

⁵⁴ Commission spéciale RPT du Conseil des Etats ; PV des séances du 28 / 29 mai 2002

⁵⁵ Canton de Vaud ; réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation urgente Pierre Zwahlen concernant le futur Accord-cadre intercantonal (ACI). Peuple et parlements cantonaux écartés de la détermination du nouveau droit intercantonal !? ; Lausanne, le 30 août 2004

⁵⁶ Rhinow, René; Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleich ; in : Neue Zürcher Zeitung, 7.5.2002

Dans les entretiens menés, certains représentants des parlements cantonaux ou des services parlementaires évoquent même la création d'un niveau supracantonal permanent. D'un commun accord, les cantons décideraient de transmettre la compétence dans certains domaines politiques, p.ex. la formation supérieure ou les transports publics, à un « parlement intercantonal » disposant de compétences clairement établies, d'un budget attribué ainsi que de propres services administratifs pour définir certaines politiques publiques à un niveau régional.

Tout en étant compréhensible d'un point de vue fonctionnel, cette approche du problème va à l'encontre de la philosophie de la RPT qui insiste sur le fait que la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges ne crée pas de nouvel échelon étatique, car les domaines de collaboration restent dans la compétence cantonale⁵⁷.

Nous constatons que face à l'avènement de ce niveau fédéraliste supplémentaire, les cantons se trouvent devant un dilemme. S'ils insistent sur un contrôle parlementaire efficace, ils risquent d'asphyxier les Législatifs cantonaux et de plomber la capacité de décision du système fédéraliste. Ceci pour obtenir relativement peu de résultats, comme le démontrent les cas analysés. Et si, pour des raisons d'efficacité, ils réduisent l'emprise des parlements sur le processus des conventions, ils favorisent le déficit démocratique, respectivement parlementaire, des collaborations cantonales incontournables.

Partant du cas de figure d'une mise à l'écart des parlements lors de l'élaboration des conventions – ce qui est encore la règle dans le processus appliqué par la majorité des cantons - Rhinow met en garde: *Mit diesen Instrumenten wird nicht nur eine gewaltige Einbusse an kantonaler Autonomie in Kauf genommen, sondern auch ein starker Abbau an demokratischer Mitwirkung von Parlamenten und Volk*⁵⁸.

Dans une autre optique, les Conseillères / Conseillers d'Etat, membres des Comités stratégiques des HES, questionnés rejettent catégoriquement une institutionnalisation du niveau intercantonal. Si un des magistrats croit encore à la capacité des cantons de gérer ces processus intercantonaux en maintenant leur autonomie, les deux autres représentants des Exécutifs se prononcent ouvertement pour une fusion des cantons dans des entités régionales atteignant la „masse critique“ démographique de 1 million d'habitants. Cette argumentation reprend l'idée d'un redécoupage territorial de la Suisse selon les régions d'Eurostat, l'organe de statistique de l'Union européenne, qui a soulevé un vaste débat à la fin des années nonante⁵⁹. Les

⁵⁷ Message RPT; op. cit.; p. 2216

⁵⁸ Rhinow, R. ; doc. cit.

⁵⁹ Schuler, Martin et Rey, Michel; Les grandes régions suisses : simple outil statistique ou mise en cause du fédéralisme ?, in : Thierstein et al. (Hrsg.), Grossregionen – Wunschvorstellungen oder Lösungsansatz ? Haupt ; Bern, Stuttgart, Wien ; 2000 [*Les sept régions: Tessin 0.3 mio d'habitants; Suisse centrale 0.65 mio (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG); Suisse orientale 1 mio (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG); Zurich 1.2 mio; Suisse Nord-Ouest 1 mio (BS, BL, AG); Espace Mittelland 1.65 mio (BE, FR, SO, NE, JU); Région lémanique 1.3 mio (VD, VS, GE)*]

Exécutifs défenseurs de cette approche estiment qu'il faut encore attendre une génération pour que l'idée devienne acceptable pour une majorité des citoyen·ne·s.

Dans le cadre de la RPT, des réflexions sur la fusion des cantons ont également été faites. Mais le Conseil fédéral estime que des réformes territoriales imposées par le pouvoir central ne sont ni souhaitables ni réalisables. Dès lors, il a choisi de remédier aux problèmes posés par la structure territoriale actuelle en institutionnalisant la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Elle devrait permettre dans un premier temps d'acquérir l'expérience d'une collaboration régionale plus intense. Le message précise également que la RPT n'exclut pas une éventuelle réforme territoriale ultérieure. Mais des réformes plus poussées devront être discutées dans une nouvelle phase de la réforme du fédéralisme⁶⁰.

Partant de ce constat, on peut admettre que l'actuelle structure institutionnelle et territoriale de l'Etat fédéral demeurera inchangée durant ces prochaines décennies et que son fonctionnement sera fortement conditionné par les collaborations intercantionales prévues dans le cadre de la RPT.

5.3 Quelques recommandations concernant le contrôle parlementaire

Avec l'extension des collaborations intercantionales, celles-ci devenant de plus en plus exigées, la problématique de leur contrôle parlementaire restera certainement une préoccupation politique. Cette perspective est inéluctable et il est nécessaire de se poser la question de savoir comment l'introduction et le déroulement de ce contrôle pourraient être améliorés.

Sur la base de l'expérience, certes restreinte mais néanmoins indicative, des deux cas d'application analysés ainsi que des réflexions enregistrées et développées dans le cadre de ce travail, on peut émettre quelques propositions pragmatiques et indicatives:

5.3.1 Désignation d'une commission cantonale attitrée

Chaque canton devrait désigner ou, cas échéant, créer une commission attitrée pour traiter les questions liées au contrôle parlementaire des conventions. Logiquement, cela pourrait être la Commission des affaires extérieures. Actuellement, il existe des pratiques différentes à ce sujet. Le canton de Genève, par exemple, a transmis le dossier HES-SO/S2 à la Commission de l'enseignement supérieur. D'autres cantons choisissent d'envoyer dans une commission interparlementaire une délégation composée de députés issus de commissions cantonales différentes, ceci afin de réunir, de cas en cas, des compétences spécialisées en fonction de la thématique du concordat à examiner. Si ce souci est en soi louable, la composition hétéroclite des délégations peut ensuite rendre difficile la coordination au niveau cantonal. Il semble dès lors plus indiqué de

⁶⁰ Message RPT ; doc. cit. ; p. 2175

désigner une commission fixe pour assurer le contrôle des conventions tout en veillant à ce qu'elle réunisse d'emblée des députés avec des profils de compétences complémentaires.

L'attribution du contrôle des conventions à une commission permanente faciliterait également les relations entre parlements et gouvernements concernant la politique extérieure des cantons. Selon les dispositions de la Convention des conventions, les gouvernements doivent informer la commission désignée et le parlement de leur politique extérieure. De plus, avant d'entamer des négociations en vue d'une nouvelle convention, l'Exécutif devrait consulter la commission sur le mandat de négociation, dans le cas où la convention devrait être soumise au référendum obligatoire ou facultatif. Le débat sur l'orientation de négociations intercantionales encore à mener est une affaire institutionnellement délicate, même si la commission reste tenue au secret de fonction. Là aussi, la concentration des dossiers intercantonaux sur une seule commission faciliterait, du moins théoriquement, la mise en oeuvre de cette tâche.

En réalité, cette disposition n'a encore jamais été appliquée. Le vade-mecum⁶¹ relatif à la convention, élaboré par les services des parlements cantonaux, la considère comme impraticable et doute même de sa justification en regard du principe de la séparation des pouvoirs.

5.3.2 Création d'un organe d'appréciation et de coordination

Etant donné que chaque procédure de contrôle parlementaire mobilise des ressources importantes, les parlements cantonaux doivent garder une certaine liberté d'appréciation pour soumettre ou non un projet de convention aux règles du Concordat des concordats. A cet effet, il serait indiqué de créer un organe d'appréciation et de coordination de la procédure interparlementaire à suivre. Les services parlementaires impliqués proposent⁶² de conférer cette tâche au Forum des présidents des commissions des affaires extérieures qui se réunit régulièrement pour traiter de questions intercantionales à résoudre.

5.3.3 Renforcement des services parlementaires

Une fois la décision prise de soumettre une convention au contrôle parlementaire selon les principes de la Convention des conventions, le dossier est repris par la commission interparlementaire désignée. Pour qu'elle puisse réellement jouer son rôle d'instance législative intercantonale, elle a besoin d'un soutien logistique et organisationnel important. Cela demande un renforcement des services administratifs des parlements cantonaux pour qu'ils puissent assurer le soutien de leurs délégations cantonales et accompagner le processus interparlementaire.

⁶¹ Vade-mecum pour une interprétation commune de la Convention du 10 novembre 2004 ; RS 134.11

⁶² Vade-mecum ; doc. cit.

Un élément central de la réussite du contrôle parlementaire, notamment de celui d'exécution, consiste dans la gestion du flux d'informations et du processus de feedback entre la commission interparlementaire, les délégations cantonales et leurs Grands Conseils ainsi que les Exécutifs cantonaux et leurs représentants aux comités stratégiques. Pour que ce lien soit établi de manière productive, il faut réaliser les recommandations préalables en désignant de manière fixe une commission parlementaire, en renforçant les services administratifs des parlements en vue d'assurer des rencontres régulières avec le/la chef·fe de département qui représente le canton dans les instances d'exécution d'une convention (comité stratégique). C'est lors de ces séances que les commissions cantonales, nourries des informations recueillies au sein de la commission interparlementaire, pourront influencer l'orientation des travaux en cours dans les instances de mise en oeuvre. Cette coordination entre le niveau inter- et intra-cantonal demande un effort conséquent et des ressources considérables, mais c'est par le biais de cet interfaçage que le contrôle parlementaire pourra atteindre une certaine efficacité au sein des cantons.

5.3.4 Focalisation des débats et interventions parlementaires concertées

Un autre moyen pour améliorer l'efficacité du contrôle parlementaire (d'exécution) consisterait dans la focalisation du travail interparlementaire sur quelques points bien ciblés du fonctionnement de la convention, avec une transmission concertée de ces résultats dans les parlements cantonaux. Selon la Convention des conventions, le contrôle coordonné devrait porter au moins sur les objectifs stratégiques, la planification financière pluriannuelle, le budget et les comptes annuels ainsi que sur l'évaluation des résultats de l'institution. Le bureau de la commission interparlementaire, composé des chef·fe·s des délégations ainsi que de la présidente / du président et du service parlementaire présidentiel, pourrait préparer les points prioritaires à traiter par la commission. Si une position commune peut être définie, les délégations cantonales pourraient la défendre dans les parlements cantonaux lors du traitement du rapport annuel de la commission interparlementaire. Des interventions traitant de points identiques du fonctionnement d'un concordat, notamment des aspects budgétaires et stratégiques et qui, d'une manière concertée, surviendraient dans tous les parlements cantonaux, auraient de fortes chances d'obtenir de meilleurs résultats que les quelques interventions cantonales dispersées enregistrées à ce jour.

5.4 Enjeux et perspectives...

Face au développement voulu de la collaboration intercantonale par voie conventionnelle, la mise en place de pratiques de contrôle applicables et efficaces représente un défi majeur pour le système fédéraliste helvétique, notamment en Suisse romande où les exigences en la matière sont élevées.

Il s'agit de trouver des procédures de coordination praticables pour des conventions réunissant un nombre important de cantons afin de renforcer la légitimité démocratique des mesures qui en découlent et dont l'importance ira en s'accroissant.

En même temps, cette coordination intercantonale ne doit pas créer une couche décisionnelle supplémentaire qui compliquerait, encore plus, les relations des cantons entre eux et avec la Confédération.

Et finalement, ce dispositif de contrôle devrait fournir la preuve que la participation des parlements aux processus des conventions intercantionales produit des résultats concrets, sous forme d'adaptation des conventions aux exigences des bénéficiaires ou d'interventions rectificatives dans le cadre du fonctionnement des instances intercantionales.

L'enjeu pour le fonctionnement de l'Etat fédéral suisse est de taille. Car, si la collaboration intercantonale (avec la participation accrue des parlements) échouait, un renforcement de la propension à la centralisation et un affaiblissement des structures fédérales seraient inéluctables. La Confédération serait alors contrainte d'assumer, contrairement à toute rationalité politique et budgétaire, des tâches qu'il vaudrait mieux accomplir sous la forme d'une collaboration horizontale⁶³.

Conclusion: Développements esquissés lors de la séance de soutenance, le 21 février 2005

Après l'adoption de la RPT par le peuple et les cantons, en novembre 2004, on peut s'imaginer le développement suivant du fédéralisme coopératif horizontal en Suisse, dans le courant de la première moitié du XXI^e siècle:

Phase I: Mise en œuvre du contrôle parlementaire

Durant ces prochaines années, l'application des nouvelles procédures de contrôle parlementaire va se généraliser, notamment dans le contexte de la mise en œuvre de la RPT. Cela demandera des ressources humaines et financières supplémentaires considérables au niveau cantonal et intercantonal.

Phase II: Nouvelle complexification du système fédéraliste

Le développement et l'institutionnalisation accrues des conventions intercantionales accentuera encore le dilemme fédéraliste: Développer le contrôle parlementaire pour gagner en légitimité ou simplifier les procédures intercantionales pour améliorer leur efficacité ?

Phase III: Nouvelle réforme du fédéralisme

Face à la quasi-paralysie prévisible du système des collaborations intercantionales qui, en plus, seront décalées par rapport à la réalité de vie de la majorité des citoyen-ne-s, une nouvelle réforme du fédéralisme deviendra inévitable et englobera certainement la question de l'organisation territoriale du pays ...

⁶³ Message RPT, p. 2159

Bibliographie

Abderhalden, Ursula, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit; Universitätsverlag, Freiburg / Schweiz, 1999

Alen, André (Ed.), Le fédéralisme: Approches politique, économique et juridique; Bruxelles, de Boeck Université, 1994

Boegli, Laurence, Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie; travaux de cours et mémoires de l'idheap no 12; Chavannes-près-Renens, 1998

Borner, Willy, Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht; Universitätsverlag Freiburg Schweiz, 1976

Depoisier, Anne-Marie (députée, présidente de la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO/S2), Hautes Ecoles : relations intercantionales et contrôle politique ; 24heures, 24.1.2005

Frenkel, Max u. Blaser, Toni, Konkordatsregister: Verzeichnis der Ende 1980 geltenden interkantonalen Verträge mit einer Kurzdarstellung des schweizerischen Konkordatsrechts; Riehen, Institut für Föderalismus und Regionalstrukturen, 1981

Frenkel, Max, Interkantonale Institutionen und Politikbereiche; in: Germann, R.E. et Weibel, E., Manuel Système politique de la Suisse, volume 3 Fédéralisme; Berne, Haupt, 1986

Hänni, Peter, Vor einer Renaissance des Konkordates ? Möglichkeiten und Grenzen interkantonalen Vereinbarungen; in: Ehrenzeller, B. (Hrsg.) et al., Festschrift für Yvo Hangartner; Dike Verlag AG, St. Gallen / Lachen SZ, 1998

Hilty, Carl, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft; 15. Jg, Bern, 1901

Kriesi, Hanspeter ; Le système politique suisse; Economica, Paris, 1998

Rhinow, René; Wenig autonomie- und demokratieverträglich. Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleich; Neue Zürcher Zeitung, 7.5.2002

Schuler, Martin et Rey, Michel; Les grandes régions suisses: simple outil statistique ou mise en cause du fédéralisme?; in: Thierstein et al. (Hrsg.), Grossregionen – Wunschvorstellungen oder Lösungsansatz? Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 2000

Vatter, Adrian, Föderalismus ; in: Kloeti et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik; Haupt, Bern, 2002

Autres documents:

Auer, Andreas ; Introduction d'un contrôle parlementaire sur les décisions de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; avis de droit à l'attention de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale CGSO, 1997 (inédit)

Hänni, Peter ; Deuxième rapport final du groupe de travail sur le rôle et les attributions des Parlements dans la collaboration intercantonale à l'intention de la Conférence des Gouvernements de Suisse Occidentale CGSO; Fribourg, novembre 1997 (inédit)

Message du 30 mai 1994 relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES); Feuille fédérale, 146^e année, vol. III; Berne, 1994, 94.056

Message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) à l'intention des Chambres fédérales; Berne, RS 01.074

Divers rapports et procès-verbaux des Grands Conseils cantonaux:

Berne: Bericht und Beratung betreffend den Beitritt zur HE ARC, zur HES-SO und zur HES-S2; 8.9.2004

Fribourg: Message (pratiquement identique dans tous les cantons) et débats concernant l'adhésion au Concordat créant la HES-SO; 13.11.1997

Rapport et débats conc. l'adhésion à la Convention HES-S2; 20.9.2001

Rapport et débats conc. un concordat-type réglant la participation des parlements dans les organismes régionaux; 14.11.2000

Rapport (pratiquement identique dans tous les cantons) et débats conc. la convention relative au contrôle parlementaire de la HES-SO; août 2003

Genève: Rapports et débats conc. le réseau hospitalo-universitaire de la Suisse occidentale RHUSO; 21.3.1997, 19.9.1997 et 3.10.1997

Rapports et débats conc. la loi sur l'enseignement professionnel supérieur (comprenant l'adhésion à la HES-SO); novembre / décembre 1997 et janvier / février 1998

Jura: Rapport et débats conc. l'adhésion à la HE ARC; 21.4.2004

Neuchâtel: Rapport et débats conc. la HE ARC; 28.1.2004

Vaud: Rapports et débats conc. la Convention du RHUSO; 17.9.1997 et 23.9.1997

Rapport et débats conc. le Concordat HES-SO; 5.11.1997

Commission interparlementaire conc. la Convention créant la HE ARC :

- Procès-verbaux des séances du 11.3.2003, 28.4.200, 13.5.2003, 22.8.2003
- Rapport commun à l'appui de la Convention HE ARC du 22.10.2003

Commission interparlementaire conc. le contrôle parlementaire HES-SO:

- Procès-verbaux des séances du 28.11.2003, 19.4.2004, 6.9.2004
- Avis de droit de Me B. Ziegler conc. les compétences de la Commission interparlementaire ; 3.9.2004
- Rapport de la Commission interparlementaire adressé aux parlements cantonaux ; 3.11.2004

Scharpf, Fritz; Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU; Max Planck Institute for the study of societies; Working Paper 03/1, February 2003; Köln (<http://mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html>)

Sciarini, Pascal et Boechsler, Daniel, Les concordats intercantonaux: clé de voûte du fédéralisme suisse; banque de données des cantons et des villes suisses; idheap / BADAC, Chavannes-près-Renens, 2004 (<http://www.badac.ch>)

Sciarini, Pascal, The reform of Swiss federalism: Effectiveness and legitimacy of intercantonal cooperation; descriptif d'un projet de recherche, idheap, Chavannes-près-Renens, 2004

Vade-mecum pour une interprétation commune de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger ; novembre 2004

A l'issue de ce travail de recherche qui pendant bien des mois à occupé mes pensées et mon temps libre, je tiens à exprimer mes sincères remerciements:

- aux responsables politiques et administratifs qui, malgré leur charge de travail, ont accepté de me recevoir pour un entretien;
- au professeur P. Sciarini de l'idheap pour son fidèle accompagnement exigeant et encourageant;
- aux nombreuses personnes dans les administrations et institutions qui m'ont aimablement renseigné, conseillé et documenté;
- à M.-Th. Ingold, ma collègue enseignante durant de longues années, qui a extirpé avec patience et délicatesse bon nombre de barbarismes de mon 'français fédéral';
- à mes proches qui ont accueilli, avec indulgence, les conventions intercantionales à notre table familiale;
- à nos adorables petit-fils Michael et Yannick, qui, parfois, ont permis à leur grand-papa d'oeuvrer seul dans son coin à son énigmatique travail... de bricolage!