

L'évaluation au service du Parlement?

Philippe Schwab / *Les évaluations ont pour objectif d'améliorer la transparence des activités étatiques, laquelle est indispensable au bon fonctionnement des institutions et à la confiance des citoyens dans l'Etat. Elles permettent d'améliorer la compréhension des phénomènes sociaux et apportent un élément de rationalité au processus de formation de la volonté du Parlement, sans toutefois en tenir lieu. L'évaluation au service du Parlement pose en définitive le problème général de la relation entre le discours scientifique et le discours politique.*

*Un Etat qui n'a pas quelques improvisateurs en réserve
est un Etat sans nerfs.*

(Valéry 2002, 6 5)

Dans la tradition classique du régime représentatif, le Parlement dispose, sous des formes diverses, d'au moins trois prérogatives : la fonction législative, c'est-à-dire la tâche d'initiative, de délibération et de vote des lois,¹ la compétence financière et budgétaire² ainsi que la fonction de contrôle.³

Dans certains pays, c'est le cas en Suisse, le Parlement est en outre compétent s'agissant de l'élection des membres du Gouvernement et de la Cour suprême, du chancelier de la Confédération ainsi que du chef des armées en cas de guerre.⁴ Le Parlement suisse exerce par ailleurs, en sa qualité d'« autorité suprême de la Confédération »,⁵ les droits de grâce et d'amnistie,⁶ compétences qui sont réservées dans d'autres pays au chef de l'État.

Outre ces attributions traditionnelles, la Constitution fédérale du 18 avril 1999 a donné à l'Assemblée fédérale de nouvelles compétences, par exemple dans le domaine de la politique étrangère⁷ ou de la planification gouvernementale.⁸ Elle a aussi doté le Parlement d'une compétence en matière d'évaluation, dont il est question ici.

1 Principe et objectifs de l'article 170 Cst.

L'article 170 de la nouvelle Constitution charge l'Assemblée fédérale de « veill(e)r à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. » Au niveau législatif, cette disposition a été transcrite dans la nouvelle loi sur le Parlement⁹ qui règle l'organisation et les tâches des organes parlementaires.

La compétence d'évaluation du Parlement est nouvelle et ancienne à la fois. Elle est nouvelle, car elle n'avait pas d'équivalent dans les précédentes constitutions ; elle est ancienne, parce que le Parlement n'a pas attendu son

inscription dans la Constitution pour s'intéresser à l'efficacité des mesures prises par l'État. En effet, le Parlement dispose, depuis le début des années 1990, d'un centre de compétences, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), qui est chargé d'effectuer des analyses d'efficacité sur mandat des Commissions de gestion des Chambres fédérales.¹⁰ La véritable innovation apportée par la nouvelle Constitution réside donc dans le fait que l'évaluation parlementaire a gagné un rang constitutionnel alors qu'elle n'était consacrée jusqu'alors que par la loi.

Dans son principe, la compétence d'évaluation du Parlement procède d'une idée simple : mandataires du peuple et des cantons, les Chambres fédérales doivent s'assurer que les mesures qu'elles prennent déploient les effets escomptés. Comme le dit très justement Jean-François Aubert dans son commentaire de la nouvelle Constitution fédérale, « il ne sert à rien de travailler soigneusement à faire une mauvaise loi ; à rien non plus de faire une bonne loi qui est mal appliquée ; il est imprudent de ne pas se soucier des effets pervers qu'une mesure, bonne dans son principe, peut produire et qu'on n'avait pas prévus ; imprudent aussi de négliger les ressources qu'elle a coûtées et qui ne pourront pas être employées à autre chose » (Aubert/Mahon 2003, 1291).

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 170 Cst. possède une origine parlementaire. C'est à l'initiative du Parlement, et singulièrement des Commissions des institutions politiques, que l'on doit la prise en compte dans la nouvelle Constitution¹¹ de la notion d'efficacité des mesures étatiques. En effet, ni l'avant-projet de constitution du Conseil fédéral de 1995, ni le projet du Conseil fédéral de 1996 ne contenait une telle disposition.

En proposant l'article 170 Cst., le Parlement visait tout d'abord à rationaliser et à améliorer, sur la base de méthodes scientifiques, l'action de l'État. En veillant à ce que les actes et mesures prises par la Confédération fassent l'objet d'une évaluation, le Parlement est invité à examiner régulièrement l'application faite des textes législatifs, mais aussi à porter un regard critique et introspectif sur son propre travail législatif. De nombreux travaux scientifiques du CPA ont démontré en effet que bien des politiques publiques ne déploient pas toujours les effets voulus par leurs auteurs, soit parce qu'une loi est détournée ou mal appliquée, soit parce que ses objectifs sont ambigus ou vagues.¹²

L'article 170 Cst. a également pour objectif d'accroître les connaissances sur le fonctionnement des institutions et de contribuer par ce biais à une meilleure transparence des activités étatiques, laquelle est indispensable à la confiance des citoyens dans l'État.¹³

Finalement, l'article 170 Cst. s'inscrit dans une évolution plus générale visant à donner au Parlement davantage de compétences dans le but de rééquilibrer sa position par rapport à l'exécutif et de desserrer du même coup l'emprise gouvernementale sur le travail parlementaire.

Jusqu'il y a peu, l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération relevait exclusivement de l'activité de contrôle dévolue aux Commissions de gestion dans l'exercice de leur mandat de haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Avec la nouvelle Constitution, l'évaluation de l'efficacité ne constitue plus seulement un instrument à la disposition du contrôle parlementaire, mais devient une tâche permanente du Parlement qui doit s'exprimer dans l'exercice de toutes ses compétences qu'elles soient législatives, budgétaires ou de contrôle. L'article 27 LParl, qui transcrit l'article 170 Cst. au niveau légal, prévoit en effet que « les organes de l'Assemblée fédérale visés par la loi veillent à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. » A cet effet, ils peuvent exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité, examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral, ou attribuer eux-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

De ce fait, l'évaluation ne relève plus seulement des Commissions de gestion, mais elle représente une tâche permanente des quelque vingt-deux commissions parlementaires existantes,¹⁴ chacune dans ses domaines respectifs. Concrètement, les Commissions de politique étrangère sont chargées de veiller à l'efficacité de la coopération monétaire internationale ou à l'aide au développement, les Commissions des affaires juridiques doivent s'occuper des effets du Code pénal sur le taux de criminalité ou de la révision de la loi d'organisation judiciaire sur l'efficacité de la justice, les Commissions des transports et des communications sont tenues de se déterminer sur les effets de la réorganisation du réseau postal ou sur les conséquences de la libéralisation du secteur des télécommunications, etc.

Dans les faits – et mise à part une seule requête –, aucune commission législative n'a pour l'instant exprimé la volonté d'effectuer une évaluation. Cela s'explique notamment par le fait que la compétence donnée aux commissions parlementaires de diligenter des évaluations est encore récente, puisqu'elle est entrée en vigueur en décembre 2003 avec la nouvelle loi sur le Parlement. On relèvera aussi que les articles de la loi sur le Parlement, s'ils postulent une obligation d'évaluer (« Les organes de l'Assemblée fédérale ... veillent à ce que l'efficacité ... fasse l'objet d'une évaluation », art. 27 LParl), sont paradoxalement de nature potestative lorsqu'il s'agit de définir les

modes d'exécution (« A cet effet, ils peuvent... », art. 27 LParl). Cette situation laisse donc aux commissions compétentes une grande marge d'appréciation pour effectuer ou non des évaluations dans la pratique.

D'autres raisons, plus fondamentales, expliquent le recours encore peu fréquent aux évaluations par les organes parlementaires. En effet, si l'évaluation est une nécessité évidente sur le plan des principes, le passage à la pratique dans le travail parlementaire est lent et difficile. Son application se révèle fort complexe et pose toute une série de problèmes.

2 Ressources limitées et exigences non congruentes

Le premier problème de l'évaluation parlementaire est celui du peu de moyens qui lui sont alloués. En effet, apprécier l'efficacité d'une mesure étatique ou l'application d'un programme est un processus long et coûteux. Il demande en règle générale des ressources financières et en personnel importantes qui font aujourd'hui partiellement défaut. Or une mission n'a de réalité que celle des moyens qui lui permettent de l'accomplir. Actuellement, le Parlement compte cinq spécialistes dans le domaine de l'évaluation et dispose d'un crédit annuel de 275'000 francs pour des mandats externes. Quatre à cinq évaluations sont menées en moyenne par an, ce qui est peu en regard du nombre de décisions prises chaque année par le Parlement.

La recherche évaluative n'est pas seulement affaire de moyens financiers et humains. Une évaluation nécessite également un gros investissement en temps de la part des députés ainsi qu'un savoir-faire complexe. Dans un premier temps, les parlementaires doivent sélectionner les sujets à évaluer, ce qui est déjà en soi une tâche très difficile. Ils doivent ensuite formuler le mandat et la méthodologie à employer et accompagner le processus d'évaluation. Finalement, une fois les résultats connus, ils doivent procéder à leur mise en valeur politique.

Toutes ces étapes demandent du temps et un long processus d'apprentissage. Or chacun sait que le temps du politique est extrêmement compté. Si les effets de l'action parlementaire se font sentir après plusieurs années, le travail des députés est plus souvent de l'ordre du discours et de l'action immédiate plutôt que de l'analyse minutieuse et scientifique à long terme. D'ailleurs, c'est à l'aune de son engagement concret qu'un élu est jugé par son électorat : « Comme le Prince machiavélien, le Prince démocratique gouverne à la réputation, mais celle-ci ne lui est plus comptée comme un crédit sur lequel il pourrait tirer, mais comme une dette qu'il doit sans cesse honorer sinon au comptant du moins à court terme » (Leca 1996, 126):

Alors que le Parlement légifère de façon inflationniste et de manière toujours plus rapide,¹⁵ le rythme nécessaire à une évaluation sérieuse est forcément très lent. La confrontation de ces deux rythmes de travail pose un problème important pour les autorités chargées de tâches d'évaluation. Au Parlement, on résout cette contradiction en recourant très fréquemment à des évaluations courtes et ciblées, car ce sont celles qui répondent le mieux aux besoins. De telles évaluations présentent toutefois le désavantage de ne porter que sur des mesures spécifiques et limitées, ce qui risque de donner une image déformée de la réalité analysée.

Au constat du manque de temps de nos députés, qui est encore plus prononcé pour un Parlement de milice, s'ajoute le fait que la mémoire collective du Parlement est limitée. Celle-ci a tendance à se dissiper très vite, les commissions étant remaniées tous les quatre ans. Cela signifie que le savoir-faire et les connaissances en matière d'évaluation doivent être acquises et réactualisées constamment en fonction de l'arrivée de nouveaux parlementaires.

3 Perception de l'évaluation

Un deuxième problème touche à la perception de l'évaluation chez les parlementaires. Pour beaucoup de politiciens, l'évaluation est considérée comme un travail théorique et non comme un instrument au service de l'action politique. Une évaluation donne en effet rarement à un parlementaire l'occasion de faire parler de soi et de montrer à ses électeurs qu'il s'intéresse à leurs problèmes.

En outre, l'évaluation dérange. Elle perturbe souvent l'administration qui se voit remise en question. Le simple fait de lancer une évaluation est fréquemment interprété par l'organisation concernée comme l'expression d'un doute sur sa gestion ou sur le principe de son existence. Les expériences recueillies avec le CPA montrent que l'évaluation est souvent vécue, par le Gouvernement et l'administration, comme l'expression d'une certaine méfiance. Pour venir à bout de la résistance de l'administration concernée, voire du Conseil fédéral, le Parlement doit parfois exprimer une forte volonté politique, ce qui n'est pas du goût de tout le monde. En cela, l'évaluation pose le problème des rapports de force entre les instances qui diligenter les évaluations et celles qui les subissent.

4 Multiplicité des instances responsables

La multiplicité des instances s'occupant d'évaluations est un troisième aspect des choses. La loi sur le Parlement prévoit que toutes les commissions parlementaires doivent s'intéresser à l'efficacité de leur action. Sur le principe, il s'agit d'une bonne solution, car elle permet de sensibiliser le plus grand nombre de parlementaires à l'évaluation et de diffuser le savoir ; dans les faits, cela risque de conduire à des doubles emplois et à des interprétations diverses.

Au niveau fédéral, on constate que le développement de l'évaluation et du terme d'efficacité s'est organisé autour de définitions différentes en fonction des intérêts des organismes qui en avaient pris la charge. Actuellement, il règne encore un grand flou terminologique s'agissant de la définition de l'efficacité et de l'évaluation. C'est ainsi que le Contrôle fédéral des finances retient davantage l'évaluation dans son acception d'examen de rentabilité. Le CPA, de son côté, tend à conférer à l'évaluation une fonction d'analyse des politiques publiques, alors que d'autres instances considèrent l'évaluation plutôt comme une extension du contrôle de gestion. A la polysémie du terme s'ajoute une multitude de pratiques qui ne donnent pas de l'instrument une image cohérente.

A la fois théorie et pratique, l'évaluation reste encore aujourd'hui un vaste champ d'expérimentations et de polémiques ce qui la rend suspecte aux yeux de certains parlementaires.

Pour que l'instrument gagne en crédibilité, il semble donc essentiel que les instances fédérales chargées de tâches d'évaluation soient mieux coordonnées, voire fédérées dans un centre de compétences unique. En outre, il apparaît important de réglementer le processus d'évaluation et de fixer de manière uniforme, au sein de la Confédération, les options méthodologiques essentielles, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

5 Choix des sujets d'évaluations

Le quatrième problème consiste à sélectionner les textes ou mesures qui doivent faire l'objet d'une évaluation. En effet, jamais le Parlement – ni d'ailleurs l'administration – ne sera en mesure d'évaluer toutes les mesures prises. Dans la multitude des activités de la Confédération, qui vont de la construction d'une place d'armes à l'octroi de visas en passant par l'attribution de subventions à l'agriculture, quelles sont les mesures qui méritent ou nécessitent d'être évaluées en premier? La réponse à cette question demande d'effectuer un tri et une hiérarchisation des mesures à évaluer. Évaluer a pour étymologie le mot valeur ; il faut donc dresser une échelle des

valeurs. Cela ne va pas sans poser des problèmes vu la prégnance des clivages partisans au sein du Parlement. Le risque est donc assez grand que le consensus sur les sujets à évaluer ne se réalise que sur des mesures sans importance politique.

En outre, certains secteurs se prêtent mieux aux études d'efficacité que d'autres. C'est notamment le cas des domaines qui relèvent de l'administration de prestations, tels la santé, la coopération au développement, l'énergie, la formation et l'enseignement, l'agriculture, la promotion du logement, l'aménagement du territoire etc. Au demeurant, l'idée d'évaluer les effets des mesures étatiques a pris corps avec l'avènement de l'interventionnisme étatique. L'examen de l'efficacité des mesures prises par l'État au titre de ses fonctions régaliennes est plus difficile à effectuer, mais tout aussi important. Est-il envisageable un jour d'évaluer l'efficacité d'un programme d'armement ou d'une révision du Code pénal?

6 Exploitation des résultats des évaluations

Un cinquième point concerne l'utilisation et la valorisation des résultats des évaluations dans le processus parlementaire. Actuellement, l'évaluation remplit au niveau du Parlement essentiellement une fonction de connaissance. Son rôle dans les processus de décision est en revanche assez faible. Cela tient à plusieurs facteurs. Souvent, les évaluations sont rédigées dans un langage technique qui n'est pas directement accessible à un lecteur non spécialiste. Il arrive aussi que le calendrier d'une évaluation ne soit pas propice à une discussion politique. En effet, les « fenêtres politiques » dans lesquelles des réformes peuvent se produire sont extrêmement étroites. Une évaluation, aussi bonne soit-elle, qui arrive au mauvais moment, a tôt fait d'être ignorée.

Finalement, il est essentiel que les résultats des évaluations soient directement « opérationnalisables » et que les évaluateurs proposent aux parlementaires des mesures d'action et de correction concrètes. En effet, un parlementaire n'a pas besoin uniquement de savoir ce qui ne va pas dans l'application d'une législation ; il veut surtout savoir ce qu'il doit faire et comment il doit le faire. Sur ces questions, les évaluations sont souvent muettes.

En résumé, une évaluation brillante sur le plan scientifique, mais qui, parce qu'elle est trop technique ou parce qu'elle arrive au mauvais moment, n'est relayée par aucun parlementaire et atterrit au fond d'un tiroir, n'est d'aucune utilité. Il semble donc important de réfléchir aussi, suivant les cas, à l'efficacité des études d'efficacité.

C'est pourquoi, comme tout autre produit, les évaluations doivent gagner en visibilité pour être efficaces. Le principe « A-I-D-A », utilisé en marketing, pourrait leur être appliqué ; les évaluations doivent attirer l'attention des parlementaires, susciter leur intérêt, provoquer une demande et les inciter à l'action.

* * *

En définitive, l'évaluation au service du Parlement pose le problème général de la relation entre le discours scientifique et le discours politique. Le discours scientifique se construit sur la spécialisation et sur une rationalité exempte de doutes et d'incertitudes ; le discours politique est général et aléatoire. Or l'observation du travail parlementaire montre que la plupart des décisions politiques visent non pas à définir des objectifs optimaux ou à déployer les meilleurs effets, mais à effectuer des choix satisfaisants, souvent dans l'urgence.

Les décisions politiques sont le résultat de compromis successifs entre des intérêts divergents qui se restreignent progressivement à une succession de choix binaires, pour ou contre. C'est un processus par élimination qui, à la différence de la vérité scientifique, dépend de la loi de la majorité : à chaque étape, les députés sont invités à choisir entre deux solutions concurrentes qui sont tout simplement l'expression de rapports de force.

Nous pouvons le déplorer, mais il faut l'admettre : la politique n'est pas une science. Ce rappel de la dimension spécifique du travail parlementaire est capital dans le débat sur la mise en œuvre de l'article 170 Cst. S'il est important que les parlementaires soient sensibilisés aux particularités de la démarche évaluative, il semblerait nécessaire également que les évaluateurs développent leur sens des réalités politiques.

Au demeurant, est-il certain que le Parlement, dans l'exercice de ses compétences, aspire uniquement et constamment à piloter de manière efficace et substantielle la société? Un Parlement a tout d'abord un rôle de représentation des aspirations et des intérêts de la collectivité ; les élus sont porteurs des messages de ceux qui les ont choisis, avec toutes les contradictions que cela comporte. L'activité d'un Parlement ne peut donc pas, par définition, répondre au seul objectif d'efficacité. Force est de constater que la force du Parlement n'est pas toujours sa rationalité, mais sa légitimité populaire. L'activité d'un Parlement sera donc toujours imparfaite. Il est le propre de toute démocratie de savoir assumer cette situation. C'est, pour reprendre Guy Carcassonne, « l'acceptation assumée de son imperfection – et le

refus corrélatif et sage de toute forme d'absolu – qui rend [la démocratie] si attachante et respectable. Elle fait au mieux, et abandonne aux esprits fiévreux le mirage, ou l'effrayante réalité, de systèmes totalement cohérents, sans compromis » (Carcassonne 2000, 668).

C'est pourquoi, rapportée au travail parlementaire, l'évaluation paraît davantage être un idéal académique qu'une réalité politique. A l'évidence, une évaluation ne permettra jamais de donner une réponse aux grands problèmes actuels que rencontre la Confédération, tels la crise des finances publiques, l'absence de croissance économique ou la difficulté à définir une position vis-à-vis de l'Union européenne.

Dans l'état actuel du paysage parlementaire, la place et le rôle de l'évaluation peuvent paraître, à bien des égards, mineurs. Cela n'est pas l'expression d'un désintérêt, mais le résultat de certaines conditions de fonctionnement d'un Parlement de milice qui ne peuvent pas être corrigées sans remettre en question toute l'institution.

Malgré ce bilan en demi-teinte, il est indiscutable que les évaluations constituent un appui à la décision qui est fort apprécié des parlementaires. Les évaluations permettent d'améliorer la compréhension des phénomènes sociaux et apportent un élément de rationalité au processus de formation de la volonté du Parlement, sans toutefois en tenir lieu. Il convient donc de ne pas exagérer le rôle des évaluations pour le Parlement, en leur donnant une portée qu'elles ne sauraient avoir. Les évaluations sont pour le Parlement une condition nécessaire au débat démocratique, mais sans toutefois en constituer une condition suffisante.

De cet exposé qui prétend décrire la place réelle de l'évaluation dans le processus parlementaire, chacun tirera les conclusions qu'il voudra. Les uns ne retiendront peut-être que les faiblesses du système ; d'autres y verront les signes de débuts prometteurs. La vérité est quelque part entre les deux. Aujourd'hui encore, on peut prétendre que l'évaluation va mettre encore beaucoup de temps à s'imposer dans le processus parlementaire ; d'ici là, les évaluations ne serviront bien que ceux qui s'en servent.

Notes

- Cette contribution est la version remaniée d'un exposé tenu le 11 juin 2004 lors de la réunion annuelle de la Société suisse d'évaluation (SEVA L), à Berne. Je remercie Sarah Scholberg, collaboratrice scientifique au Secrétariat des Commissions de gestion, pour ses conseils critiques dans la rédaction du texte définitif. Ce dernier reflète l'opinion de son auteur et n'engage pas les Commissions de gestion des Chambres fédérales.
- 1 Art. 163 – 165 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst.) ; RS 101.
 - 2 Art. 167 Cst.
 - 3 Plus communément appelée « haute surveillance » ; art. 169 Cst.
 - 4 Art. 168, al. 1, Cst.
 - 5 Art. 148, al. 1, Cst.
 - 6 Art. 173, al. 1, let. k, Cst.
 - 7 Art. 166 Cst.
 - 8 Art. 173, al. 1, let. g, Cst.
 - 9 Art. 27 de la loi sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 (Loi sur le Parlement, LParl) ; RS 171.10.
 - 10 Ce centre de compétences a été institué en vertu de la loi fédérale du 22 juin 1990 portant modification de la loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs, du 23 mars 1962 (loi sur les rapports entre les conseils, LREC). La LREC a été abrogée par la LParl le 1^{er} décembre 2003.
 - 11 Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution (ad 96.091), du 6 mars 1997 (FF 1997 III 288–290, 319). Voir aussi le rapport de la Commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales, du 15 décembre 1995 (FF 1996 II 466–472).
 - 12 Voir, parmi d'autres exemples, le rapport du CPA du 11 février 2000 sur le degré d'ouverture du marché intérieur suisse (FF 2000 5616), le rapport du CPA du 30 novembre 2001 sur les mesures de maîtrise des coûts dans le

domaine de l'assurance-maladie (FF 2003 332) ou le rapport du CPA du 14 mai 2003 sur l'évaluation de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (FF 2004 731).

- 13 S'agissant de la transparence, on rappellera que la législation sur le Parlement prévoit la publication systématique des rapports d'évaluations parlementaires, sauf intérêt digne de protection (art. 10, al. 6, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement, du 3 octobre 2003 (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLP) ; RS 171.115).
- 14 Voir la liste des commissions permanentes du Conseil national à l'art. 10 du règlement du Conseil national, du 3 octobre 2003 (RCN ; RS 171.13) et des commissions permanentes du Conseil des Etats à l'art. 7 du règlement du Conseil des Etats, du 20 juin 2003 (RCE ; RS 171.14).
- 15 En 1998, le Recueil officiel des lois fédérales qui comprend l'ensemble des textes normatifs entrés en vigueur comptait 3271 pages de nouveaux textes. On est passé à 4000 pages en 2001 et à 5500 pages en 2003.

Bibliographie

- Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, 2003, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess Médias Juridiques SA, Zurich/Bâle/Genève.
- Carcassone, Guy, 2000, Moderniser la démocratie française, in : Fauroux, R./Spitz, B., Notre Etat. Le livre vérité de la fonction publique, Robert Laffont, Paris.
- Leca, J., 1996, Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques : Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique, *Revue française de science politique*, Vol. 46, no. 1, Presses de sciences po, Paris.
- Valéry, Paul, 2002, cité in : Morand, Paul, 2002, Fouquet ou Le Soleil offusqué, Gallimard, collection Folio/Histoire, Paris.

Zusammenfassung

Eine der wichtigeren institutionellen Neuerungen der Bundesverfassung von 1999 besteht darin, dass das Parlament dazu verpflichtet wird, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Dieser Neuerung liegt eine einfache Überlegung zu Grunde: Die Eidgenössischen Räte als Vertreter des Volkes und der Kantone sollen prüfen, ob die Gesetze, die sie verabschieden, auch die angestrebte Wirkung zeigen. Als Grundsatz ist die Evaluation unbestritten, ihre praktische Umsetzung im Parlament hingegen verläuft nur zögerlich und stösst auf eine ganze Reihe von Problemen. Dies liegt nicht nur an der Neuheit des Instruments und an der Ressourcenknappheit. Bei der Auswahl der zu evaluierenden Bereiche und bei der Bewertung der Ergebnisse treten auch methodologische Schwierigkeiten auf. Zudem hat die Evaluation ein Imageproblem: Oft wird sie eher als Experimentierfeld für Spezialisten und Spezialistinnen denn als Instrument im Dienste der Parlamentarier und Parlamentarierinnen wahrgenommen. Zwar wurden in den letzten Jahren Fortschritte erzielt; dennoch darf der Stellenwert, den die Evaluationen für die Parlamentsarbeit haben, nicht überschätzt werden. Das Parlament funktioniert nach Regeln der Demokratie, die nicht immer rationell sind. So können Evaluationen zwar den Entscheidungsfindungsprozess im Parlament optimieren, sie werden ihn aber nie ersetzen können.