



**HAL**  
open science

## Les parlementaires utilisent-ils les audits qu'ils commanditent à la Cour des comptes? Recherche exploratoire

Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili, Marion Friscia

### ► To cite this version:

Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili, Marion Friscia. Les parlementaires utilisent-ils les audits qu'ils commanditent à la Cour des comptes? Recherche exploratoire. G&FP - Gestion & finances publiques: la revue, 2023, 2, pp.6-18. 10.3166/gfp.2023.2.001 . hal-04390793

**HAL Id: hal-04390793**

**<https://hal.science/hal-04390793>**

Submitted on 12 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les Parlementaires utilisent-ils les audits qu'ils commanditent à la Cour des comptes ?

## Recherche exploratoire du cas français\*

*Benzerafa Alilat Manel, Maître de conférences, Université Paris Nanterre [mba@parisnanterre.fr](mailto:mba@parisnanterre.fr)*

*Tandilashvili Nino, Professeur, ISC Paris Business School [ntandilashvili@iscparis.com](mailto:ntandilashvili@iscparis.com)*

*Frischia Marion, Magistrat de chambre régionale, Cour des Comptes [friscia.marion@gmail.com](mailto:friscia.marion@gmail.com)*

### Résumé

Cet article explore les caractéristiques des rapports d'audit produits par des institutions supérieures de contrôle qui sont susceptibles d'accroître leur utilisation par les parlementaires. Contrairement aux études précédentes, celle-ci se focalise sur l'utilisation des rapports explicitement commandés par leurs utilisateurs au travers du cas des rapports d'audit commandités par le Parlement français à la Cour des comptes. L'étude propose une adaptation du cadre théorique proposé par Pollitt (2006) pour caractériser les rapports d'audit. Trois niveaux d'utilisation ont été identifiés, à partir de la littérature, et traqués dans les comptes rendus des deux assemblées parlementaires de la 14<sup>e</sup> législature. Les résultats d'analyse montrent le niveau d'utilisation relativement faible, avec le taux d'utilisation très varié. Le style argumentatif du texte du rapport, l'engagement de la Cour et le caractère des recommandations émises augmentent l'utilisation par les parlementaires.

### Mots clés

Institution supérieure de contrôle (ISC), Cour des comptes, informations relatives à la performance, Parlement, utilisation des rapports d'audit.

\***Manel Benzerafa-Alilat, Nino Tandilashvili et Marion Friscia** (2023) Les parlementaires utilisent-ils les audits qu'ils commanditent à la Cour des comptes ? Recherche exploratoire, Gestion et Finances Publiques, N2, p. 6 – 18, <https://doi.org/10.3166/gfp.2023.2.001>

## 1. Introduction

La production d'informations relatives à la performance (IRP) a considérablement augmenté dans le secteur public au cours des trois dernières décennies (Radin, 2000 ; Behn, 2003 ; Pollitt et Bouckaert, 2004 ; Moynihan et Pandey, 2010). Malgré cela, les universitaires soulignent le faible attrait de l'IRP pour les hommes politiques. Il y a trois raisons principales à cela : (1) *Les caractéristiques générales des utilisateurs* : leur action s'inscrit dans un cadre temporel limité qui ne favorise pas l'investissement intellectuel nécessaire pour exploiter ces informations. (2) *Le contexte d'utilisation* : facteurs organisationnels et politiques qui influencent le type et l'étendue de l'utilisation de l'IRP. (3) *Les caractéristiques des informations fournies* : les fournisseurs d'informations consacrent peu d'efforts à la création, à la mise en forme et à la diffusion de l'IRP pour la rendre facilement utilisable. La présente étude se concentre sur cette dernière raison. Elle examine l'utilisation d'un type particulier d'IP, à savoir celles commandées par le Parlement à l'Institution supérieure de contrôle (ISC) en France. Cette recherche explore les caractéristiques des rapports d'audit qui peuvent favoriser leur utilisation par les membres du Parlement.

Compte tenu de la quantité d'informations fournies aux membres du Parlement (MP), il existe de nombreuses sources qui inspirent leurs actions (IRP fournies par les administrations, les institutions supérieures de contrôle (ISC), les médias, les institutions internationales...). Les recherches précédentes dans ce domaine ne traitent pas de la différence entre l'IRP proposée par son producteur et l'IRP demandée par les députés eux-mêmes. Cette différence semble cruciale car elle pourrait influencer le niveau d'utilisation de l'IRP. En effet, on pourrait supposer que les députés seraient plus enclins à utiliser les informations qu'ils ont eux-mêmes demandées, car elles répondent à un besoin réel.

Notre étude aborde les questions de recherche suivantes : *les députés utilisent-ils l'information relative à la performance contenue dans les rapports de vérification demandés ? Quelle est la nature de cette utilisation ? Cette utilisation est-elle influencée par les caractéristiques des rapports d'audit ?*

Le contexte français des rapports d'audit de performance fournis par l'ISC française *Cour des comptes* à la demande du Parlement (appelé rapports 58 2°) semble un cas très intéressant et pertinent pour explorer ces questions. De plus, cette recherche contribue à la littérature en illustrant le modèle napoléonien qui est jusqu'à présent peu étudié (Benzerafa-Alilat et al., 2021).

Cette recherche empirique s'appuie sur le cadre proposé par Pollitt (2006) qui n'a jamais été testé pour le cas spécifique étudié dans cette recherche. Elle suit l'utilisation des rapports d'audit de performance de 2013 pendant une législature complète (entre 2013 et 2017) dans les documents parlementaires (y compris les procès-verbaux des réunions et autres documents).

Les résultats de cette recherche montrent une utilisation efficace de la majorité des rapports étudiés. Cependant, le niveau d'utilisation diffère considérablement et semble être influencé par le style du texte, le format des recommandations et l'engagement de l'ISC. Cet article ouvre des perspectives aux universitaires et aux praticiens (en particulier aux membres des ISC) pour favoriser l'utilisation des audits de performance dans le processus législatif. Il contribue à la littérature sur l'utilisation de l'IRP en exploitant, complétant et testant le cadre analytique proposé par Pollitt (2006) dans le contexte particulier où l'IRP est demandé par son utilisateur.

## **2. Revue de la littérature**

### **2.1. Utilisation des informations relative à la performance par les députés**

L'utilisation de l'IRP varie entre les différents groupes d'utilisateurs, en fonction des intérêts et des besoins divergents de ces groupes d'utilisateurs et de divers facteurs d'influence sur la facilité d'utilisation et l'utilisation réelle de l'IRP (Van Helden et Reichard, 2019). S'agissant des hommes politiques, les auteurs affirment qu'ils sont rarement motivés par le simple pouvoir informationnel de l'IRP. D'autres éléments sont tout aussi, voire plus, importants. Weiss (1983) suggère que la prise de décision politique est en effet déterminée par une interaction complexe de trois éléments : l'idéologie, l'intérêt et l'information. Même si l'information semble n'avoir qu'un faible impact immédiat, Weiss soutient qu'elle peut avoir une fonction d'éclaireur à long terme en façonnant les

prémises et les hypothèses sur lesquelles se fondent la réflexion et donc les décisions politiques. Néanmoins, il est extrêmement difficile de retracer objectivement une influence à long terme de ces informations.

L'utilisation des informations sur la performance par les députés peut être comprise comme la manière dont ces informations sous-tendent les actions des députés dans le cadre du mandat qui leur est conféré par le système juridique : les questions qu'ils adressent au gouvernement, le simple maintien du statu quo, les propositions d'amendements à un texte ou de nouveaux projets de loi. Cependant, limiter la compréhension de ce concept à une simple identification de ces types d'actions représente un risque majeur d'ignorer les raisons de l'utilisation. De plus, chaque utilisation de l'IRP peut avoir des raisons différentes : clairement énoncées ou plus implicites, rationnelles ou plus subtiles, certaines même symboliques.

## **2.2. Utilisation limitée de l'IRP par les représentants élus**

Compte tenu de la responsabilité accrue imposée aux gouvernements dans plusieurs pays au cours des dernières décennies (Radin, 2000 ; Behn, 2003 ; Pollitt et Bouckaert, 2004), et dans le contexte où cette responsabilité est souvent soutenue par les représentants des citoyens, il serait tentant de supposer un changement de comportement des représentants envers l'IRP. Cette hypothèse pourrait être soutenue par les efforts des services administratifs publics pour présenter l'IRP (Benzerafa-Alilat et al., 2011). Cependant, des recherches récentes montrent le contraire. Les chercheurs s'accordent à dire que l'IRP ne semble pas attirer l'attention des élus politiques (Liguori et al., 2012 ; Kroll, 2013 ; Van Helden, 2016 ; Raudla, et al., 2015). Certains vont même plus loin en affirmant que l'utilisation de l'IRP se heurte à un mur concernant son utilisation par le pouvoir législatif (Ho et Coates, 2004).

L'intérêt semble particulièrement moindre lorsqu'il s'agit d'informations comptables et financières (Askim, 2007 ; Liguori et al., 2012 ; Jorge et al., 2019). Par exemple, Guarini (2016) souligne que l'utilisation des informations financières par les politiciens dans le cadre des débats budgétaires vise fondamentalement à mettre en évidence des questions politiques concrètes, alors que Liguori et

Steccolini (2018) considèrent qu'elle vise à promouvoir les débats politiques, à fixer l'agenda politique et à atténuer l'asymétrie informationnelle entre les pouvoirs législatif et exécutif. Buylen et Christiaens (2016) ont montré, concernant les réunions d'examen du budget, que les informations sur la performance sont utilisées afin d'améliorer la qualité du débat en identifiant les problèmes et en déclenchant des discussions.

De nombreuses raisons expliquent cette utilisation limitée. Certaines sont génériques, liées aux caractéristiques générales des élus : horizons temporels limités, enjeux élevés liés à la conquête du pouvoir électoral et préférences pour les informations informelles et non routinières provenant de sources fiables (Reichard, 2016 : 481).

Cela implique également les compétences nécessaires pour s'appropriier tous les types d'informations. Une étude récente sur l'utilisation de l'information financière par les hommes politiques portugais a montré que, plus qu'une volonté personnelle d'utiliser l'information comptable, les députés ont besoin de l'aide de conseillers techniques pour comprendre les questions budgétaires et financières techniques. Une autre explication de l'utilisation limitée de l'IRP est le peu d'efforts déployés par les fournisseurs d'information pour la rendre facilement utilisable. Comme l'indiquent Moynihan et Pandey (2010 : 850), « *bien que les gouvernements aient consacré beaucoup d'énergie et de ressources à la création de systèmes d'information sur la performance, ils ont largement négligé la question de savoir comment favoriser l'utilisation de l'information* ». De même, d'autres auteurs soulignent le rôle de l'interface entre les producteurs et les utilisateurs d'IP. L'utilisation augmenterait avec le degré de correspondance entre la cognition des producteurs d'IP et celle des utilisateurs d'IP, ce qui n'est pas nécessairement pris en compte par les producteurs d'IP (Ouda et Klischewski, 2019). D'autres soulignent la nature ambiguë de l'IRP qui en fait un élément politique. Par exemple, Nielsen et Baekgaard (2015 : 550) affirment qu'un raisonnement politique général reflétant les efforts pour éviter les reproches et chercher à être réélu définit l'attitude des politiciens.

### **2.3. Utilisation des IRP contenues dans les rapports d'audit de l'ISC**

Les auteurs s'accordent à dire que la qualité de l'audit est l'un des principaux déterminants de l'utilisation de l'IRP. Traditionnellement, la qualité de l'audit s'exprime par les compétences et l'indépendance de l'auditeur (Citron et Taffler, 1992). Certains soutiennent que d'autres éléments, tels que le profil de l'organisation de l'auditeur, ainsi que le processus d'audit sont tout aussi importants (Matina et Chemangui, 2007). Pollitt (2006 : 48) note que l'IRP contenue dans les rapports d'audit de performance produits par les ISC présente l'avantage considérable d'être créée par une source indépendante respectée, et semble attirer davantage l'attention des décideurs politiques. Il qualifie cette attention de semi-obligatoire, dans le sens où les ministres et/ou les commissions parlementaires sont tenus par la procédure de répondre à ces rapports. Cela ne garantit pas un impact substantiel ni la mise en œuvre des recommandations, mais nécessite un examen et une réponse formels. L'impact réel des rapports d'audit de la performance est variable et, à quelques exceptions près, difficile à évaluer. Reichborn-Kjennerud (2013) a précédemment constaté que les audits de performance étaient perçus comme utiles par les entités auditées dans le contexte norvégien. La perception des audités dépend, selon l'auteur, de leur appréciation de la qualité du rapport et de l'institution ISC. Cependant, les conclusions de Rudha et al. (2015) sur l'ISC estonienne et de Morin (2016) sur la Cour des comptes française ne confirment pas ces résultats. Morin (2016) a examiné les relations entre la Cour des comptes, l'Administration et le Parlement, et a observé que l'Administration ignore souvent les recommandations de l'ISC ; les députés critiquent principalement l'esthétique et la formulation des conclusions et recommandations plutôt que leur substance. Certains auteurs supposent que l'administration pourrait mieux se conformer aux recommandations si celles-ci étaient formulées de manière plus précise, plus hiérarchisées et budgétisées (Jego et Dumont, 2005, cité par Morin, 2016 : 120). Quant à la pertinence et l'adéquation des recommandations formulées par l'ISC aux problèmes rencontrés dans l'Administration, elles n'ont jamais été remises en cause par les parlementaires.

Les études suggèrent que les ISC devraient accorder plus d'attention à aux critères qualitatifs qui pourraient conduire à une meilleure utilisation des rapports de performance. Pollitt (2006) propose un ensemble de critères pertinents pour améliorer le taux d'utilisation. Il présente ces critères comme des pistes de réflexion plutôt que comme un véritable cadre analytique. La proposition de Pollitt est résumée dans le tableau 1.

**Tableau 1 : Critères influençant l'utilisation de l'information relative à la performance**

Critères	Explication
Calendrier de production des IRP	L'IRP a plus d'impact lorsque le moment de sa publication coïncide avec le moment politique général (débats sur une politique publique).
Respect des délais	L'influence de l'IRP est plus grande si elle est mise immédiatement à la disposition d'un décideur politique.
Présentation de l'information aux utilisateurs	Les représentants élus semblent préférer les présentations orales et les rapports courts aux longs rapports techniques.
Crédibilité	Les IRP produites ou validées par les ISC sont considérées comme plus crédibles que celles produites par d'autres institutions.
Engagement et défense de l'IRP pour et par les utilisateurs	Accompagner les informations de résumés non techniques et de recommandations de suivi améliore leur utilisation. En outre, le soutien est plus fort si l'IRP est défendue par un invité qui connaît bien les utilisateurs de l'IRP.
Le système politique du pays	L'importance de l'ISC dans l'environnement institutionnel des systèmes politiques des pays influence l'utilisation de l'IRP produite par l'ISC.
Lois et règlements	Les lois et règlements influencent directement l'utilisation de l'IRP lorsqu'ils sont imposés par différents textes.

### 3. Cadre de la recherche

#### 3.1. Contexte institutionnel

La présente étude porte sur le rapport d'audit « 58 2° », produit par l'ISC française « *Cour des Comptes* » dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement. Le rapport « 58 2° » représente un type particulier de rapport d'audit qui est délibérément commandé par ses utilisateurs : les membres du Parlement. Le rapport 58 2 correspond à un rapport d'audit de performance tel que défini par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI, ISSAI).

La Constitution prévoit que la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution du budget de l'État » et, depuis 1996, « dans le contrôle et l'application des lois réglementant le financement de la sécurité sociale. » La relation entre le Parlement et cette ISC a été renforcée par la suite (Benzerafa-Alilat et al., 2021). Selon le deuxième paragraphe de l'article 58 de la loi organique des lois de finances (dite LOLF), cette assistance peut conduire l'ISC à mener des enquêtes spécifiques demandées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Chaque année, le président de chaque commission des finances demande à la Cour des comptes d'effectuer environ cinq enquêtes. Les résultats des enquêtes demandées doivent être remis au Parlement dans un délai de 8 mois sous la forme d'un rapport d'audit, couramment appelé rapport « 58 2° ». La Cour des comptes étant une juridiction administrative, le Parlement ne pouvait pas la contraindre à communiquer le contenu de ses activités, même non juridictionnelles (Jan, 2013). Malgré cela, le système français reste restrictif par rapport à certains exemples étrangers, comme le système de Westminster (Benzerafa-Alilat et al., 2021).

La Cour est tenue de répondre à toutes les demandes d'enquête du Parlement, notamment en vertu de l'article 58-2 de la LOLF. Les thèmes des enquêtes sont transmis par une lettre officielle des présidents des commissions des finances de chaque chambre parlementaire au Premier président de la Cour des comptes. Ce dernier confirme par retour les thèmes demandés et leurs dates de dépôt. Dans la pratique, des discussions plus informelles peuvent avoir lieu entre les représentants des deux institutions pour préciser le sujet des rapports et l'étendue des investigations, afin que l'ISC soit en mesure de mener à bien lesdites investigations dans les délais légaux.

### **3.2. Cadre analytique**

La littérature manquant de cadre pour évaluer le degré d'utilisation par les parlementaires des rapports d'audit commandés à la Cour des comptes, nous proposons dans cette recherche un cadre d'analyse basé sur l'opérationnalisation des critères suggérés par Pollitt (2006 : 50). Compte tenu de la nature de cette recherche, quatre critères sur sept ont été retenus dans cette étude : 1er temps,

2ème opportunité, 3ème présentation, 5ème engagement et plaidoyer. Comme la recherche n'étudie que l'utilisation de l'IRP fournie par une seule institution et, en l'absence d'études antérieures sur ce sujet, il n'est pas possible de comparer l'utilisation de l'IRP produite par la Cour des comptes à celle produite par d'autres institutions. Ainsi, malgré la crédibilité évidente de la Cour des comptes en France, le critère 4<sup>th</sup> n'a pas pu être testé. Les critères « système politique du pays » (6<sup>th</sup>) et « lois et règlements » (7<sup>th</sup>) ne sont pas non plus testés car la recherche présente le cas d'un seul pays. Cependant, ces trois critères sont utilisés ci-dessus pour définir le contexte de la recherche.

La littérature traite l'utilisation de manière binaire, sans considérer le niveau d'utilisation, comme l'étude de Zwaan, Van Voorst et Mastenbroek (2016) sur l'utilisation des évaluations comme instruments de responsabilisation dans le contexte de l'UE. Si l'on considère le cadre législatif français, les parlementaires peuvent entreprendre trois actions principales : les questions écrites au gouvernement : propositions législatives, les débats lors de la préparation et du vote d'un projet de loi de finances, et le contrôle de l'action du gouvernement, notamment par des questions écrites (article 24 de la Constitution). Comme ces actions diffèrent en termes de niveau d'utilisation de l'IRP par les parlementaires, quatre scénarios d'utilisation ont été analysés dans cette étude : *niveau 0* - aucune action ; *niveau 1* - inclusion de l'IRP dans les questions écrites (adressées au gouvernement dans le but de contrôler ses actions) ; *niveau 2* - référence à l'IRP pendant les débats sur la loi de finances ; *niveau 3* - proposition de nouveaux projets de loi sur la base du rapport d'audit.

#### **4. Méthode de recherche et données**

L'article propose une étude qualitative de la « réaction » des députés à la réception d'une demande d'IP (Holt et Moizer, 1990). Pour ce faire, nous retraçons l'utilisation des IP contenues dans le rapport d'audit de l'ISC dans les actions des députés. Cette approche vise à mesurer l'utilisation explicite des IP demandées et à éviter le biais de surestimation mis en évidence par Van Helden (2016) concernant les recherches basées sur des questionnaires et autres méthodes statistiques.

Deux ensembles de données ont été collectés : les *rappports d'audit (58 2)* fournis par la Cour des comptes en 2013 à la demande des députés (ensemble de données 1); et les *documents et procès-verbaux parlementaires* pour mesurer l'utilisation explicite et le niveau d'utilisation des rapports étudiés par les députés entre 2013 et 2017 (ensemble de données 2).

#### 4.1. Ensemble de données 1, Rapports d'audit de performance demandés par le Parlement et fournis par l'ISC en 2013

Au total, neuf rapports ont été rendus par la Cour des comptes en 2013 à la demande du Parlement : cinq commandés par le Sénat et quatre par l'Assemblée nationale. L'échantillon analysé est présenté dans le tableau 2.

**Tableau 2 : Rapports commandés par le Parlement en 2013**

	Titre du rapport	Code
Sénat	La gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affecté aux soins	S1
	La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile	S2
	La rémunération des militaires	S3
	Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État	S4
	Les aides de l'État à la presse écrite	S5
Assemblée nationale	Les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence	AN1
	Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes	AN2
	L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger	AN3
	L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche	AN4

Les rapports constituent une base de données de 1488 pages et ont été caractérisés avec les logiciels Nvivo et Tropes. Afin de déterminer leurs attributs, deux méthodes ont été employées. Premièrement, les rapports ont été examinés selon les quatre critères du cadre analytique : 1) le calendrier des rapports par rapport à l'agenda politique principal des députés ; 2) l'opportunité des rapports pour voir le retard de leur livraison aux députés ; 3) la taille et la technicité des rapports et la manière dont ils ont été présentés aux députés ; 4) le degré de défense des rapports auprès des utilisateurs et les profils des défenseurs.

Dans un deuxième temps, les rapports ont également été examinés à l'aide de Tropes (logiciel de fouille de textes) afin de déterminer le style du texte et son contexte (Putten et Nolen, 2010 ; François-Philip de Saint Julien, 2020). Cette analyse, basée sur la création de méta-catégories sémantiques, regroupe les modèles de style de texte et de narration en quatre catégories : Le style argumentatif montre un discours où l'auteur argumente et explique des idées dans le but de convaincre le lecteur ; le style narratif montre un discours énonçant une série d'événements, leur moment et leur lieu ; le discours descriptif décrit et classe les idées ; le discours énonciatif établit une relation entre l'auteur et l'interlocuteur pour faire connaître leurs points de vue.

#### **4.2. Ensemble de données 2, documents parlementaires**

Afin de retracer l'utilisation de ces neuf rapports dans l'action parlementaire, une base de données a été créée à partir de la documentation publiquement disponible sur les sites web des deux chambres parlementaires (questions écrites, comptes-rendus des débats sur les lois de finances et propositions de loi). 3861 documents ont été collectés et analysés à l'aide du logiciel Nvivo, dont 202 ont montré une référence explicite aux rapports étudiés (les liens évidents et clairement exprimés entre les initiatives parlementaires et le rapport « 58 2° »). Les 202 documents contenant ces liens explicites représentent 2588 pages : 183 questions écrites, 17 débats de loi de finances et 2 propositions de loi.

### **5. Résultats**

Les résultats de cette étude sont présentés en deux étapes. Premièrement, le taux et le niveau d'utilisation de chacun des « 58 2° » sont exposés en détail. Ensuite, l'impact des caractéristiques du rapport sur cette utilisation est analysé selon le cadre d'analyse (Tableau 1).

#### **5.1. Utilisation des rapports commandés par les députés**

L'analyse des documents parlementaires montre une utilisation effective de huit rapports sur neuf (Tableau 3), mais il existe une différence significative dans la profondeur de leur utilisation. Un rapport commandé par le Sénat (S5) et 4 par l'Assemblée nationale (AN1, AN2, AN3 et AN4) sont relativement plus utilisés que les autres rapports du Sénat (S1, S2, S3 et S4)<sup>1</sup>. Les rapports les plus utilisés sont indiqués en gras dans les différents tableaux.

**Tableau 3 : Le taux d'utilisation du rapport d'audit « 58 2° » dans le discours global des parlementaires entre 2013 et 2017**

	Sénat					Assemblée nationale				Documents ayant un lien avec le sujet de l'audit (a)	Documents ayant un lien avec «58 2°» (b)	% (= b/a)
	S1	S2	S3	S4	S5	AN1	AN2	AN3	AN4			
Question écrite	0	0	0	0	21	35	35	31	61	3785	183	5%
Débat	0	2	1	1	5	0	2	1	5	70	17	24%
Proposition de loi	0	0	0	0	1	1	0	0	0	6	2	33%

Les questions écrites (*niveau d'utilisation 1*) sont de loin le principal moyen par lequel les députés utilisent les informations des rapports commandés. Au total, 183 questions ont été posées en lien direct avec huit rapports, contre 17 débats sur la loi de finances (*niveau d'utilisation 2*) et seulement 2 projets de loi (*niveau d'utilisation 3*). Il convient également de noter que l'une de ces deux propositions de loi a donné lieu au vote d'une loi dont l'exposé des motifs rappelle explicitement le rapport « 58 2° » à l'origine du texte (loi n°2014-617 du 13 juin 2014 relative aux avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence). Le faible pourcentage d'utilisation dans les projets de loi (2 sur 202) ne doit pas être sous-estimé car il reflète proportionnellement l'activité normale du Parlement français : les nouvelles propositions de loi ne représentent que 1,73 % de l'ensemble des actions parlementaires pour la 14<sup>e</sup> législature (Assemblée nationale, 2018). En outre, deux propositions de loi représentent 33 % du total des propositions de loi proposées par le législateur sur les thèmes des neuf rapports. Ce résultat est encore plus remarquable par rapport aux autres actions

<sup>1</sup> Seul le rapport S1 « Gestion du patrimoine immobilier des Centres Hospitaliers Universitaires affecté aux soins de santé » n'a pas été utilisé par les députés.

menées par les députés. La proportion d'utilisation du contrôle de gestion « 58 2° » n'est que de 5% dans les questions écrites et de 24% dans les débats.

## **5.2. Critères influençant l'utilisation des informations sur les performances par les parlementaires français**

### **5.2.1. Timing**

Pour analyser le timing des rapports, nous avons comparé le moment de la soumission du rapport d'audit au moment du vote de la loi de finances. L'examen du projet de loi de finances a lieu chaque année au cours du dernier trimestre : du 1er octobre<sup>st</sup> au 10 novembre<sup>th</sup> pour l'Assemblée nationale et du 10 novembre au 20 novembre pour le Sénat. Neuf rapports demandés ont été soumis par la Cour entre juin et septembre, laissant trop peu de temps aux parlementaires pour s'approprier les rapports avant le débat. En effet, certains rapports présentés relativement tôt (juin-juillet), présentent un taux et un niveau d'utilisation plus élevés (AN1, AN2). A l'inverse, la présentation relativement tardive d'autres rapports peut expliquer leur utilisation limitée. Par exemple, le rapport S2 a été présenté en novembre 2013 alors que l'examen de la loi de finances de 2014 avait déjà commencé (tableau 3). Ce constat ne peut cependant pas être généralisé, avec des exceptions remarquables : les rapports S3 et S1 ont été reçus au printemps mais n'ont pas généré d'utilisation (0 pour S1 et une mention lors d'un débat pour S4).

Ce scénario a moins de chance de se produire à l'avenir car le calendrier a récemment été modifié. Avant 2018, les thèmes des rapports « des 58 2° » à remettre au cours de l'année N étaient discutés à l'automne de l'année N-1 et décidés en décembre. Les rapports définitifs pouvaient être remis au Parlement jusqu'en novembre de l'année N, coïncidant avec une période chargée pour la commission des finances (en plein débat sur le projet de loi de finances). Depuis 2018, les sujets des rapports commandés sont décidés à la fin du premier semestre de N-1 et les rapports d'audit sont remis au plus tard en avril de l'année N. Sans concerner directement l'échantillon étudié, ces investigations complémentaires valident l'importance du timing des rapports d'audit pour les utilisateurs.

### **5.2.2. Respect des délais**

Il y a une différence parmi l'échantillon étudié en ce qui concerne le retard de leur livraison. Six rapports ont été remis avant l'échéance (S1, S4, S5, AN1, AN2, AN4), tandis que les trois autres (S2, S3, AN3) ont dépassé le délai de huit mois requis par la loi organique. La comparaison entre le temps consacré par la Cour des comptes à la remise des rapports et leur niveau d'utilisation par les parlementaires ne permet pas de conclure clairement à l'influence de ce critère. Des observations contradictoires peuvent être faites, par exemple le rapport S1, remis dans les délais, n'a pas été utilisé alors que le rapport AN3, remis avec un retard de deux mois, a été mentionné dans plusieurs questions écrites (niveau d'utilisation 1) et lors du débat sur le projet de loi de finances (niveau d'utilisation 2).

En examinant de plus près les rapports qui ont généré des questions écrites (niveau d'utilisation 1), on constate que les questions sont posées très rapidement après la présentation du rapport (d'un à cinq mois après la réception du rapport et d'une semaine à deux mois après la présentation du rapport aux commissions des finances). Ceci suggère que les parlementaires qui montrent un intérêt pour le rapport ont tendance à l'utiliser rapidement dès sa réception. En ce qui concerne la proposition de projets de loi (niveau d'utilisation 3), il est difficile de faire une quelconque hypothèse sur la base de deux exemples seulement. Le rapport AN1 a été suivi d'une proposition de loi en novembre 2013, soit cinq mois après son dépôt. La proposition a été votée en tant que loi en juin 2014. S1 a été suivi d'une proposition de loi après 2 ans, en juillet 2015, mais n'a pas abouti à une loi.

### **5.2.3. Présentation de l'information aux utilisateurs**

La présentation de l'IRP aux utilisateurs, selon le cadre de Pollitt, concerne la forme du rapport avec sa taille et sa technicité, ainsi que la manière dont il est présenté aux utilisateurs.

Huit rapports ont été présentés aux commissions des finances lors d'audiences de restitution. Seul le rapport AN3 n'a pas fait l'objet d'une audition. Ces auditions ont été assistées par les présidents de la

chambre de l'ISC qui a préparé le rapport, l'équipe de contrôle et, pour deux auditions, par le premier président de l'ISC (AN1 et AN2). Ces deux rapports présentent le taux d'utilisation le plus élevé. Cependant, les présentations orales ne semblent pas être un facteur déterminant du niveau d'utilisation, puisque le rapport AN3 est l'un des plus utilisés par les députés bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une audition.

Pollitt (2006) suggère aux ISC de raccourcir leurs rapports et de mettre l'information « dans la bouche des conseillers » pour augmenter leur taux d'utilisation. Contrairement à ses attentes, la taille et la technicité du rapport ne semblent pas expliquer son taux d'utilisation. En termes de taille, la plupart des rapports étudiés sont volumineux : 166 pages en moyenne avec annexe ou 132 pages sans annexe (Tableau 4). Le plus grand rapport de l'échantillon AN4 avec 265 pages présente un taux d'utilisation élevé. Les rapports les plus petits sont ceux dont le taux d'utilisation est le plus faible (S1, S2 et S3).

Le niveau de technicité a été analysé selon les deux critères suivants : la part des annexes (qui sont principalement présentées sous forme de chiffres plutôt que de texte), et la part des tableaux de données et autres informations techniques dans le texte principal. Cinq rapports présentent un niveau de technicité relativement faible, deux un niveau moyen et deux un niveau élevé. Ces deux rapports très techniques sont AN2 et AN4, qui font partie des rapports les plus utilisés de l'échantillon. Les trois autres rapports les plus utilisés sont AN3 avec un niveau moyen, et AN1 et S5 avec un faible niveau de technicité. Les différentes caractéristiques présentées dans le tableau 4 seront clarifiées dans les sections suivantes.

**Tableau 4 : Caractéristiques des rapports « 58 2° ».**

	Sénat					Assemblée Nationale			
	S1	S2	S3	S4	S5	AN1	AN2	AN3	AN4
	Gestion des biens immobiliers des hôpitaux	Ressources de protection civile	Renumerotation des militaires	Engagements hors bilan de l'État	Presse écrite	Avoirs bancaires non réclamés	Concessionnaires d'autoroutes	Mission des consulats français	Crédit d'impôt recherche
<b>Sujet nature</b>	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel	Politique	Politique	Opérationnel	Politique	Politique
<b>Volume du rapport</b>	115	78	153	212	180	215	127	143	265
<i># pages</i>	102	66	117	188	141	192	86	118	182
<i># Nombre de pages d'annexe</i>	13	12	36	24	39	23	41	25	83
<b>Niveau de technicité</b>	Faible	Moyenne	Faible	Faible	Faible	Faible	Haut	Moyenne	Haut
<b>Style de texte</b>	Plutôt narratif	Non identifié	Plutôt narratif	Plutôt descriptif	Plutôt narratif	Argumentaire	Plutôt narratif	Non identifié	Plutôt narratif
<i>Direction du texte</i>	Dynamique, action	Dynamique, action	Dynamique, action	Dynamique, action	Dynamique, action	Soutien des déclarations	Dynamique, action	Dynamique, action	Dynamique, action
<b>Recommandations pour le Parlement</b>	0%	14%	27%	17%	21%	88%	0%	10%	29%
<i>Principale nature des recommandations</i>	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel	Politique	Opérationnel	Opérationnel	Opérationnel

Ce lien faible entre le volume et la complexité du rapport d'audit et son niveau d'utilisation pourrait toutefois être modéré par une compréhension différente de la technicité du rapport. En effet, les sujets des rapports varient considérablement en termes d'implications politiques (la compétence du Parlement). C'est pourquoi, outre son aspect technique, un lien entre **la technicité du sujet** du rapport et l'intérêt potentiel pour les députés a été analysé. Les sujets plus techniques, managériaux ou relatifs à un domaine bien défini de l'action publique (caractère opérationnel), comme la gestion du patrimoine immobilier des CHU (S1) ou les engagements hors bilan de l'Etat (S4), suscitent peu de réactions de la part des parlementaires. Au contraire, certains sujets qui peuvent avoir des implications politiques importantes, comme la relation de l'État avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes (AN2) ou les aides publiques à la presse écrite (S5) (Caractère politique), présentent des taux d'utilisation plus élevés. 100% des questions écrites du Sénat ont été posées sur ce rapport S5. L'AN2 et le S5 sont, en effet, moins techniques et plus politiques, et donc plus porteurs pour les parlementaires.

Outre les caractéristiques techniques des neuf rapports « 58<sup>2</sup> », le logiciel Tropes a été utilisé pour analyser **le style du texte**. Le tableau 4 montre le style générique et l'orientation des neuf rapports. La plupart des rapports sont exprimés avec un discours dynamique qui révèle des faits et des actions. Cependant, leur style général reste narratif : rendre compte des faits à un moment donné (« *Deux autres mesures, classées comme aide à la modernisation selon les documents budgétaires, sont en*

*fait des aides à la distribution puisqu'elles concernent le routage et la vente de la presse au numéro ».* S5, p.34) ; ou descriptive : énoncer des faits (« *les charges budgétaires sont principalement liées aux frais de prospection des assurances, qui représentaient 87 % de leur total en 2012. Ce montant s'explique par la combinaison d'un faible niveau de primes collectées, d'un nombre élevé de sinistres ainsi que de frais de gestion importants* ». S4, p. 149). Le rapport AN1 (taux d'utilisation le plus élevé) est, le seul à être exprimé dans un style argumentatif, avec une part importante de comparaisons (20% des verbes) et de critiques (27% des adverbes) des faits énoncés (la gestion des comptes inactifs par les banques non harmonisées est défailante », AN1, p.51). C'est également le seul rapport qui révèle les hypothèses du narrateur sur le sujet étudié tout en exprimant clairement les faits et les actions. 11% des connecteurs utilisés dans le rapport expriment une cause ou une relation de cause à effet (« *Un délai de cinq ans est susceptible d'augmenter le risque de réclamation des professionnels, car la probabilité que les actifs transférés soient effectivement abandonnés est plus faible. Un tel délai pourrait conduire les établissements de crédit à être trop rapidement déchargés de leur responsabilité de surveillance des comptes inactifs, notamment lorsqu'il ne s'agit pas d'établissements de crédit à être trop rapidement déchargés de leur responsabilité de surveillance des comptes inactifs, notamment lorsqu'il s'agit de petits montants* ». AN1, p.81).

#### **5.2.4. Plaidoyer et implication des utilisateurs**

Selon la littérature, l'utilisation de l'IRP pourrait être améliorée si le rapport était adapté aux besoins des utilisateurs finaux. Cela peut se faire d'une part en accompagnant les informations de résumés techniques et de recommandations de suivi et, d'autre part, les utilisateurs eux-mêmes doivent s'engager à s'appropriier les informations reçues.

Ces neuf rapports ont été suivis d'un **rapport d'information** préparé par la commission des finances qui a demandé le contrôle à l'ISC. Ces rapports d'information sont moins volumineux que les rapports originaux « 58 2° ». Ils résument les informations clés du rapport original « 58 2° » ainsi que les procédures de demande, de production et de présentation de l'audit. Il reprend et commente la

conclusion et les recommandations formulées par l'ISC. Les trois plus petits rapports d'information concernent les contrôles qui ont enregistré le plus fort taux d'utilisation (AN2, AN4, S5). Ce résultat coïncide avec la recommandation de Pollitt sur le rôle des initiés pour améliorer leur utilisation par les députés.

**Les recommandations** fournies par l'ISC à la fin du rapport d'audit constituent un autre attribut permettant de comprendre l'impact de la défense des intérêts sur l'utilisation de l'IRP. Neuf rapports de cette étude contiennent 119 recommandations. Les rapports ayant le plus grand nombre de recommandations sont ceux dont le taux d'utilisation est le plus élevé (S5, AN1, AN3 et AN4). Une exception est le rapport AN2 qui a enregistré un taux d'utilisation élevé mais seulement 8 recommandations (voir tableau 4).

Il est possible de classer les recommandations en deux catégories en fonction de leur nature : Les *recommandations orientées vers la politique*, suggérant des actions qui peuvent avoir des implications politiques significatives et qui relèvent des attributions et des responsabilités du Parlement ; et les *recommandations opérationnelles*, suggérant des actions qui pourraient être entreprises par les différentes unités gouvernementales.

Les recommandations sont principalement opérationnelles pour huit rapports sur neuf et sont adressées aux services administratifs. Seul le rapport AN1 (un des plus utilisés), relatif aux avoirs bancaires et contrats d'assurance-vie en déshérence, présente 88 % de recommandations à caractère politique, qui visent à compléter le cadre législatif.

Le caractère opérationnel des recommandations n'empêche pas les députés de les utiliser, mais le niveau d'utilisation est limité. Les deux rapports qui ne contiennent pas de recommandations politiques diffèrent sensiblement en termes de caractéristiques et de niveau d'utilisation. Le rapport AN2, traitant d'un sujet opérationnel sur les « sociétés d'autoroutes » mais qui concerne le grand public, a suscité de nombreuses questions écrites (19%) de la part des parlementaires (niveau d'utilisation 1). Cependant, ces questions se limitent à demander au gouvernement comment il a suivi les recommandations de l'ISC sans entrer dans les détails techniques du rapport. En revanche, le

rapport S1 sur la « Gestion immobilière des CHU », qui est également un sujet opérationnel mais avec un contenu moins technique que l'AN2, n'a donné lieu à aucune utilisation explicite. Même les rapports comportant des recommandations variées et des solutions claires semblent insuffisants pour engager l'action des députés (exemple S3 avec 27% de recommandations à caractère politique).

## **6. Discussion et conclusion**

La présente recherche exploratoire montre une utilisation effective de huit rapports d'audit de performance sur les neuf analysés, avec une différence significative dans la profondeur de leur utilisation. L'examen du rapport « 58 2° » selon le cadre d'analyse proposé par Pollitt, révèle que certains de ses critères ont été intégrés dans la production et la présentation du rapport « 58 2° » : la correspondance du calendrier de remise des rapports avec le débat sur la loi de finances (1-timing) ; leur remise dans un délai de 8 mois (2-respect des délais, Timeliness) ; les séances quasi-systématiques de présentation et de discussion des conclusions des rapports d'audit avec les grands représentants de la Cour des comptes, témoignant d'une forte volonté de défendre les informations contenues dans les rapports (5- Promotion de rapports, Advocacy). Cette intégration montre les efforts déployés par le fournisseur d'informations pour accroître son niveau d'utilisation par les députés, l'un des principaux problèmes mis en évidence par la littérature (Moynihan et Pandey, 2010 ; Ouda et Klischewski, 2019 ; van Helden et Reichard, 2019). Cependant, notre recherche qualitative suggérant des résultats divers ne permet pas d'affirmer que l'application de ces critères a bien amélioré le taux et le niveau d'utilisation de l'IRP.

La nature exploratoire de cette recherche a permis d'émettre de nouvelles observations intéressantes. La taille et le niveau de technicité (3.2) de l'échantillon étudié ne semblent pas être significatifs quant à leur utilisation, contrairement à la technicité du sujet du rapport lui-même. Dans ce domaine, les résultats sont conformes à la littérature : un rapport dont le sujet est technique attire davantage l'attention des députés, à condition que le sujet intéresse le public. Cela correspond à ce qui est décrit dans la littérature comme une utilisation opportuniste et purement formelle

(Moynihan, 2005 ; Askim, 2007). De plus, les résultats montrent une utilisation stratégique (Askim, 2007) de ces rapports qui ne demande que peu d'efforts de la part des PM. En effet, notre étude montre que cette utilisation opportuniste concerne principalement le niveau d'utilisation 1 car elle se limite souvent à des questions écrites adressées au gouvernement.

Pour approfondir cette constatation, une dimension supplémentaire de style de texte a été ajoutée au critère de présentation des informations. Seul rapport AN1 (un des plus utilisés) se distinguant considérablement des autres. Un style argumentatif, un engagement de la Cour à l'égard des déclarations faites dans le rapport et des recommandations orientées vers la politique qui entrent directement dans le champ d'action des députés semblent augmenter l'utilité du rapport et même conduire à une utilisation de niveau 3 (un projet de loi effectivement voté). Nous soutenons donc que le critère du style du texte peut être un critère intéressant pour compléter le facteur de la taille et de la technicité.

Les résultats de cette recherche contribuent à la littérature en proposant d'élargir le cadre de Pollitt (2006) pour 1) inclure des critères liés à la catégorie du sujet du rapport (p. ex. opérationnel ou managérial et le niveau d'intérêt pour le public) et pour 2) considérer la portée des recommandations par rapport à la mission du Parlement (recommandations politiques et opérationnelles). Complétant les suggestions de Pollitt (2006 : 50), les résultats encouragent les ISC à accorder une attention particulière au style du texte en étayant les déclarations par des arguments clairs et en formulant des recommandations spécifiques et « prêtes à l'emploi » afin à la fois, d'augmenter l'utilité des rapports et leur utilisation par les députés.

Au niveau institutionnel, cette étude apporte des connaissances supplémentaires sur le rôle de la Cour des comptes et plus généralement des institutions supérieures de contrôle dans le modèle napoléonien. La diversification des activités de la Cour des comptes au-delà de sa mission traditionnelle de juridiction est une tendance croissante. Cette diversification soulève néanmoins des questions sur la possible cohabitation entre l'indépendance de la Cour vis-à-vis du pouvoir législatif et l'utilité de son action à l'égard de ce dernier (Benzerafa-Alilat et al., 2021). Cette utilité,

démontrée dans cette étude, passe par l'adaptation des processus (calendrier des enquêtes) et des produits (thèmes et caractéristiques des rapports) de la Cour aux besoins du Parlement, augmentant ainsi la proximité entre les deux institutions.

Au-delà de leur intérêt, les éclairages apportés par cette étude doivent être considérés à la lumière de certaines limites. Les données sont limitées aux liens explicites et clairement exprimés entre les initiatives parlementaires et le rapport « 58 2° ». Ce choix a certes permis de se concentrer sur des formes incontestables d'utilisation, mais a néanmoins limité le champ d'investigation. En effet, les parlementaires pourraient utiliser le rapport sans que cela soit évident et clairement exprimé comme mentionné dans la revue de littérature. Par conséquent, l'étude n'examine pas les autres formes d'utilisation possibles qu'un parlementaire pourrait choisir (processus d'utilisation plus informel, accumulation de preuves sur un sujet particulier sans intention immédiate d'action) ou une autre explication possible de l'absence d'utilisation. Par ailleurs, cette étude mérite d'être étendue à un large échantillon et aux trois critères supplémentaires proposés par Pollitt, non couverts par cette étude mono-pays, dans le cadre d'une recherche comparative.

## Bibliographie

- Askim, J. (2007) How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 499-520.
- Assemblée Nationale, 2018, Bilan statistique de la XIVE législature, <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/statistiques/Bilan%20de%20la%20XIVE%20l%C3%A9gislature%20V4.pdf>
- Behn, R. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63(5): 586–606.
- Benzerafa, M., Garcin L., Gibert P., Gueugnon, J-F. (2011) Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? *Politiques et Management Public* 28(3): 353-389.
- Benzerafa-Alilat, M., Tandilashvili, N., Friscia, M. (2021) New development: Diversification of the Cour des comptes' activities—a necessary modernization or an identity evolution?, *Public Money & Management*, 41(6): 491-493, DOI:10.1080/09540962.2021.1934230
- Buylen, B., Chistiaens, J. (2016). Talking numbers? Analysing the presence of financial information in councillors' speech the budget debate in Flemish municipal councils. *International Public Management Journal* 19(4): 453–475.
- Deschenaux, F. and Bourdon, S. (2005) Introduction à l'analyse qualitative informatisée à l'aide du logiciel QSR Nvivo 2.0. Association pour la recherche qualitative, Université du Québec
- François-Philip de Saint Julien, D. (2020) Discours autour des accords de Ruptures Conventionnelles Collectives Nouvel objet du dialogue social. *La Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion*, n° 303-304 : 11-23.
- Guarini, E. (2016). The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money & Management* 36(7): 499-506.
- Helden, J. van (2016) Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management* 36(7): 531-538.
- Ho, A., Coates P. (2004) Citizen-Initiated Performance Assessment: The Initial Iowa Experience. *Public Performance and Management Review* 27(3): 29–50.
- Holt G., Moizer P. (1990) The meaning of audit reports. *Accounting and Business Research* 20(78): 111-121.
- INTOSAI, ISSAI 100, Fundamental Principles of Public-Sector Auditing.
- Jan, P. (2013) Parlement et Cour des comptes. *Pouvoirs* 146(3): 107-116.
- Jorge, S., Jorge de Jesus, M. A., Nogueira, S. (2019) The use of budgetary and financial information by politicians in parliament: a case study. *Journal of Public Budgeting* 31(4): 539-557.
- Kroll, A. (2013) The other type of performance information: Non-routine feedback, its relevance and use. *Public Administration Review* 73(2): 265–276.
- Leviton, L., Hughes, E. (1981) Research on the utilizations of evaluations: A review and synthesis. *Evaluation Review* 5(4): 525–548.
- Liguori, M., Sicilia, M., Steccolini, I. (2012) Some like it non-financial... *Public Management Review* 14(7): 903–922.
- Liguori, M., Steccolini, I. (2018). The power of language in legitimating public-sector reforms: When politicians “talk” accounting. *The British Accounting Review* 50(2): 161-173.
- Morin D. (2016) Democratic Accountability During Performance Audits Under Pressure: A Recipe for Institutional Hypocrisy? *Financial Accountability & Management*, 32(1), 104-124
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review* 65(2): 203–216.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2010) The big question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(4): 849–866.

- Nielsen, P.A. and Baekgaard M. (2015) Performance Information, Blame Avoidance, and Politicians' Attitudes to Spending and Reform: Evidence from an Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 545–569.
- Ouda, H.A.G. and Klischewski, R. (2019) Accounting and politicians: a theory of accounting information usefulness, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4): 496-517. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2018-0113>
- Pollitt, C. (2006) Performance information for democracy – the missing link? *Evaluation* 12(1): 38–55.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: A comparative analysis*. 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press.
- Putten, J. and Nolen, A. (2010) Comparing Results from Constant Comparative and Computer Software Methods: A Reflection About Qualitative Data Analysis. *Journal of Ethnographic & Qualitative Research*, 5(2): 99-112.
- Radin, B. A. (2000) The government performance and results act and the tradition of federal management reform: Square pegs in round holes. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1): 111–135.
- Rajala, T. and Sinervo, L.-M. (2021) The beauty of constructive culture: planting the seeds for widespread performance information use among councilors. *International Journal of Public Sector Management*, 34(4): 459-485.
- Raudla, R, Taro, K, Agu, C. (2015) The impact of performance audit on public sector organizations: The case of Estonia. *Public Organization Review* 16(2): 217–33.
- Reichard, C. (2016) Can training help to make politicians more active users of performance information. *Public Money & Management* 36(7): 481–482.
- Reichborn-Kjennerud K. (2013) Political accountability and performance audit: The case of the Auditor General in Norway. *Public Administration* 91(3): 680–95
- Seguin, P., (2008) Du contrôle parlementaire, *Le Monde*, 27 mai 2008.
- Stalebrink, O., Frisco, V. (2011). PART in retrospect: an examination of legislators' attitudes toward PART. *Journal of Public Budgeting and Finance* 32(2): 1–21.
- van Helden, J. and Reichard, C. (2019) Making sense of the users of public sector accounting information and their needs, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4): 478-495. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-10-2018-0124>
- Waerness, M. (1999). Products. In *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries* (Eds. Pollitt Ch., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., Waerness, M.) New York: Oxford University Press, 149–170.
- Weiss, C. (1983) 'Ideology, Interests and Information: The Basis of Policy Positions', in D. Callahan and B. Jennings (eds) *Ethics, Social Science and Policy Analysis*. New York: Plenum Press.
- Zwaan, P., van Voorst, S. and Mastenbroek E. (2016) Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability, *International Review of Administrative Sciences* 82(4): 713-732