



L'impact politique de l'audit de début de mandat : une étude empirique des villes de plus de 20 000 habitants

David Carassus, David Laborde

► To cite this version:

David Carassus, David Laborde. L'impact politique de l'audit de début de mandat : une étude empirique des villes de plus de 20 000 habitants. Technologie et management de l'information : enjeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit, May 2002, Toulouse, France. pp.CD-Rom. halshs-00584450

HAL Id: halshs-00584450

<https://shs.hal.science/halshs-00584450>

Submitted on 8 Apr 2011

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.

L'IMPACT POLITIQUE DE L'AUDIT DE DEBUT DE MANDAT : UNE ETUDE EMPIRIQUE DES VILLES DE PLUS DE 20 000 HABITANTS

David CARASSUS

ATER en Sciences de Gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (IAE) – CREG

Tel. : 05 59 80 75 76 david.carassus@univ-pau.fr

David LABORDE

Moniteur en Sciences Economiques à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour – CATT

Tel. : 05 59 80 75 80 d.laborde@infonie.fr

Résumé

Dans un contexte marqué par le développement des audits de début de mandat, cette étude empirique s'intéresse à l'influence politique de ce moyen de contrôle et d'information, escomptée au moment de son engagement, sur la réélection du maire à la prochaine échéance municipale.

Cet impact politique est analysé dans le cadre des théories des choix publics, de l'agence et du vote, où l'audit externe constitue une source d'information crédible et compréhensible destinée aux électeurs. Cette influence théorique sur la décision de vote des électeurs est appréciée sur la base des résultats aux dernières élections municipales de 2001 pour 141 villes de plus de 20 000 habitants. Les résultats mettent en évidence l'absence d'influence des politiques de communication financière et d'audit de début de mandat sur la réélection du maire et sur la continuité politique.

Mots clés : *Audit de début de mandat, communication légale et volontaire, impact politique, élections municipales, processus de vote électoral.*

Abstract

In a context marked by the development of local government audit after elections, this empirical study aims to explain the political influence of this informational and monitoring tool. Using public choice and agency theories framework, we emphasize that external audit appears as an intelligible and credible informational source for rational voters.

The political impact of different informational media is analysed through the 2001 local election results of the 141 French larger cities. Our results underline the lack of relation between financial communication or audit and mayor reelection or incumbent party victory.

Keywords : *Local government audit, voluntary and legal disclosure, political influence, municipal election, local vote process*

Introduction

Le terme « audit »¹ apparaît dans les collectivités locales, au début des années 1980, après les élections municipales de 1983, lorsque plusieurs villes de gauche basculent à droite. Les nouveaux maires décident alors de produire un bilan de la gestion socialiste deux années après la victoire de la gauche au plan national (LORRAIN, 1993, p. 500). Nîmes, Grenoble, Lyon, Suresnes, Levallois-Perret constituent quelques-uns des exemples de l'audit de début de mandat, où la lutte politique se matérialise autour des comptes et de la gestion passée. Les élections municipales de 1989, puis celles de 1995, amplifient le phénomène, l'audit de début de mandat devenant quasiment un réflexe pour un nouveau maire (COURTOIS, 1995, p. 6). « *Les bons comptes font les bons maires* » constatent LES ECHOS en 1996. La médiatisation par la presse des conclusions des auditeurs est d'ailleurs de plus en plus importante. Les villes de Châtillon², de Pointoise, de Boulogne-Billancourt, de Grenoble (COURTOIS, 1995, p. 7), de Toulon, de la Seyne-sur-mer³, d'Arles, de Brive, du Touquet, d'Abbeville, de Lyon⁴ et de Lunéville⁵ certains des cas d'audits de début de mandat repris par la presse locale ou nationale. L'EXPRESS publie le nom de cinquante villes qui ont engagé un audit de début de

¹ Le terme « audit », du latin « audire », trouve son origine (LATHAM, in Mc MICKLE, 1978, p. 8) dans le vieux français « auditeur » utilisé au 8^{ème} siècle et « auditus », audit des comptes, qui apparaît en 1448. Plus récemment, le terme « audit » est utilisé dans de multiples sens, ce qui fait dire à certains que celui-ci est largement galvaudé (KOCH, 1995, « Municipalités : audits de rigueur », L'Express, p. 75 ; LECLERC, 1998), et à d'autres qu'il existe une vaste confusion autour de ce mot (JORAS, 1997, p. 15). L'audit est, en effet, pratiqué dans le sens « d'écouter (*auditorium, auditoire, auditeur libre, audition d'un témoin, nerf auditif*). dans le sens de vérifier (*auditeur à la Cour des comptes*), dans le sens de conseiller (*auditeur de nonciature*) ou encore dans le sens d'instruction judiciaire (*auditeur de rote*) » (MIKOL, 1991, p. 4). Son sens originel reste, toutefois, celui de l'écoute. Il est lié à la forme orale des dépositions devant les greffiers et des contrôles de l'utilisation des finances royales dans des temps où peu de gens savaient lire et écrire (JORAS, 1997, p. 13).

² LE BIEN PUBLIC (10 février 1996), « Le choix de faire appel à un cabinet de conseil ».

³ VAR MATIN (29 juillet 1995), « L'audit financier effectivement lancé ».

⁴ LES ECHOS (7 mars 1996), « Les villes livrées aux audits : les nouveaux maires font chiffrer l'ampleur des déficits ».

⁵ L'EST REPUBLICAIN (13 Février 1996), « Luneville : l'audit qui accuse ».

mandat après les municipales de 1995⁶. L'engouement pour ces pratiques n'est toutefois pas l'apanage des seuls élus locaux. En 1993, le nouveau gouvernement créait, en effet, une commission « Audit de la France » destinée à faire le bilan d'une situation économique et sociale laissée par ses prédécesseurs (JORAS, 1997, p. 15). En 1997, le gouvernement faisait aussi procéder à une évaluation de la situation des comptes publics⁷. Le début de l'année 2001, après les élections municipales de mars 2001, ne semble pas déroger à la règle. Ainsi, l'audit engagé par les villes de Lyon, de Montauban et de Nîmes constatent l'alourdissement de la dette⁸, l'audit financier des comptes de la ville de Toulon relève d'importants dysfonctionnement budgétaires⁹, ou encore l'audit général, budgétaire et financier commandé par la nouvelle municipalité parisienne met en évidence « *la déficience du contrôle de l'emploi des fonds publics municipaux par les organismes satellites de la ville, qui a permis l'éclosion de pratiques illégales* »¹⁰.

Dès lors, il semblait intéressant de savoir si ce moyen de contrôle et d'information, dont l'engagement en début de mandat peut être largement associé au changement d'équipe municipale, avait aussi une influence politique, escomptée au moment de son engagement, sur la réélection du maire à la prochaine échéance locale. CARASSUS (2002) observe en effet que l'audit externe peut être envisagé à la fois comme un moyen de réduction des conflits d'intérêts entre les différents acteurs locaux, dans une dimension politique, mais aussi, dans une dimension organisationnelle, comme une des composantes du système d'information de gestion local interagissant avec les pratiques de communication financière et de contrôle, interne et externe. Dans ce cadre d'analyse, l'engagement d'audit externe de début de mandat, caractérisé par une fonction d'information interne et externe mais aussi par une fonction de contrôle centrée sur la comparaison à la norme, est qualifié de politique. L'audit externe semble permettre à la fois de porter un jugement sur une situation financière locale de manière rétrospective, mais aussi de légitimer, aux plans interne et externe, les changements politiques à mettre en œuvre.

Au cours de cette étude, l'impact de l'engagement d'audit de début de mandat sur le résultat du vote des électeurs locaux est analysé dans le cadre des théories des choix publics, de l'agence et du vote, où l'information est considérée comme un moyen de modifier les conflits d'intérêts entre élus et électeurs. En tant que tierce partie à cette relation, l'auditeur financier constitue une source d'information crédible et compréhensible destinée aux électeurs, et permet de réduire les asymétries informationnelles (section 1 et 2). Cette influence théorique sur la décision de vote des électeurs, considérée comme le fruit d'un processus complexe, est appréciée sur la base des résultats aux dernières élections municipales de 2001 pour 141 villes de plus de 20 000 habitants (section 3 et 4).

⁶ KOCH François (2 novembre 1995), « Municipalités : audits de rigueur », L'Express.

⁷ STRAUSS-KAHN Dominique (juillet 1997), « Conférence de presse du 21/07/97 », Ministère de l'Economie, des Finances, du Commerce et de l'Industrie.

⁸ LES ECHOS, 19 novembre 2001 ; LES ECHOS, 05 octobre 2001 ; LES ECHOS, 11 juin 2001.

⁹ LES ECHOS, 1^{er} octobre 2001.

¹⁰ LE MONDE, 23 novembre 2001.

1) Influence de l'information et de l'audit sur le processus électoral

Nous rappellerons successivement les principaux éléments théoriques sous-jacents au processus électoral, puis nous soulignerons l'importance de l'information pour les acteurs politiques et enfin, nous nous intéresserons aux spécificités de l'audit externe de début de mandat.

1.1) Le processus électoral

La relation entre les électeurs et leurs représentants a fait l'objet d'une nombreuse littérature tant en sciences politiques qu'en théorie du choix public. Nous examinerons les éléments propres à la théorie du vote, ainsi que les approches issues de la théorie de l'agence.

1.1.1) La théorie du vote

Depuis DOWNS (1957), les élections apparaissent comme un processus né des comportements rationnels des différents agents sociaux, en particuliers les électeurs et les élus.

1.1.1.1) Les électeurs

L'acteur central de la théorie de Downs est l'électeur rationnel. Ce consommateur politique cherche à maximiser son utilité future en votant pour le candidat qui lui assurera la meilleure situation. Mais si l'électeur rationnel doit s'intéresser aux performances futures des politiques et des politiciens, il ne peut fonder son jugement que sur les comportements et les événements passés. Il considère donc les variables passées associées au mandat d'un candidat ou de son parti comme *proxy* de sa politique post-électorale (FIORINA, 1977, 1981). Cette approche permet dès à présent de comprendre toute l'importance de la diffusion et de la crédibilité de l'information politique. L'électeur aura besoin d'informations en quantité et en qualité suffisante pour effectuer ses choix.

Le comportement de vote de l'électeur rationnel se décompose en deux étapes. Si dans l'isoloir, il devra choisir entre les différents candidats, sa première décision concerne l'acte même d'aller voter. L'électeur compare le coût du vote (déplacement, temps perdu) et son gain espéré. Ce dernier est le produit du bénéfice retiré de l'élection du candidat de son choix et de la probabilité d'apporter la victoire à ce candidat par son vote. En effet, le premier paradoxe qui apparaît lorsque nous étudions les comportements électoraux, concerne la forte participation constatée. Théoriquement, l'électeur rationnel et égoïste n'a que peu de motivations de se rendre dans un bureau de vote : la probabilité que son vote soit décisif est infime. Il n'a donc, *a priori*, pas de raison rationnelle de se déplacer. Pour expliquer cette sur-participation, plusieurs justifications ont été avancées : forte aversion pour le risque de ne pas

voir « son » candidat élu, goût pour la participation, électeur éthique¹¹. Si la question de l'abstention et des conséquences des politiques de communication des élus sur cette dernière est d'importance, l'objet de la présente étude est centré sur l'impact politique global de telles pratiques. Nous nous concentrerons donc sur la corrélation entre le résultat des élections et les comportements informationnels des mairies.

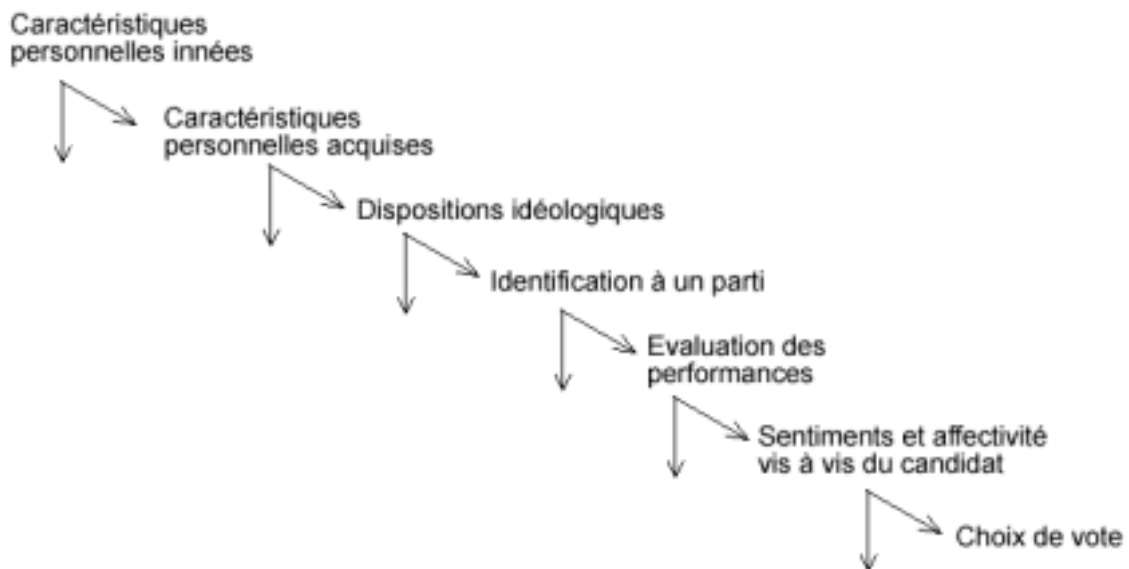


Fig 1 Modèle de vote de SHANKS-MILLER

Pour illustrer la richesse et la complexité de la prise de décision électorale, nous présentons schématiquement le modèle de vote de SHANKS-MILLER dans la figure 1. Elle illustre la chaîne causale – et la diversité de ses composants – sous-jacente au processus de vote. Elle en souligne deux facettes essentielles : le jugement des électeurs sur la politique publique qui devrait être mise en place, et leurs évaluations de l'action et des compétences des candidats. La prise en compte de ce double aspect est essentiel et permet de comprendre l'importance de l'information pour les électeurs. Elle leur est nécessaire pour comprendre la situation présente et estimer l'orientation souhaitable des politiques publiques, mais aussi pour juger les performances des candidats. Ce deuxième aspect est au cœur de la théorie du vote rétrospectif de KEY (1966). Dépourvu de moyens de contrôle sur son représentant après l'élection, l'électeur adopte une stratégie de vote sanction. En effet, dans ce cadre, l'électeur ne prête aucune importance aux déclarations d'intention des candidats puisque ces derniers, le plus souvent, ne tiendront pas leurs engagements. Son choix n'est pas de voter pour un candidat préféré aux autres, mais simplement de reconduire, ou non, l'équipe en place dont il a pu juger les actions durant le mandat précédent. Avant de comprendre par quels canaux informationnels cette évaluation peut être réalisée, examinons brièvement les motivations des candidats.

¹¹ Nous renvoyons le lecteur à MUELLER (1990) pour une présentation simple mais détaillée des différents arguments théoriques avancés sur cette question.

1.1.1.2) Les élus

Si la fonction théorique des élus est de représenter les intérêts de la collectivité, la théorie des choix publics a rapidement souligné la divergence d'objectifs entre les élus et leurs électeurs. En effet, maximiser le bien-être de la collectivité n'est pas la finalité première de ces agents. Les élus, comme tous les individus, répondent à des motivations égoïstes et cherchent à réaliser leurs propres objectifs. Selon DOWNS (1957a), « *Les hommes politiques ne cherchent pas à se faire élire pour engager certaines politiques, mais à formuler des politiques pour se faire élire* ». Selon cette approche, la poursuite de leur objectif de réélection les amène à proposer une politique répondant à l'expression directe des électeurs. Cependant, nous comprenons que se pose pour l'électeur le problème de l'évaluation des actions prises par les élus et de leur contrôle. En effet, une fois au pouvoir, les élus peuvent décider de mener les politiques qu'ils désirent, et justifier le manque de résultats devant leurs électeurs par des problèmes indépendants de leur volonté d'ordre technique, macroéconomique, etc. Eux seuls connaissent la réalité de la situation et les actions qu'ils entreprennent, la relation entre les élus et les électeurs étant en effet marquée par une asymétrie d'information largement traitée par la théorie de l'agence.

1.1.2) La théorie de l'agence

Cette littérature traite de la relation entre un principal et son agent. Initialement, la problématique était centrée autour du couple actionnaires (principal) – manager (agent) qui préside à la destinée des firmes privées. En effet, les actionnaires délèguent au manager la gestion de l'entreprise qu'il possède, en échange d'une rémunération et lui donnent des objectifs à réaliser. Cependant, l'incertitude qui entoure de nombreuses variables économiques les empêchent de connaître parfaitement la réalité. Le manager est le seul à connaître avec précision certains paramètres, par exemple les coûts de sa firme ou l'intensité de la concurrence. Profitant de cet avantage informationnel, il peut accroître son bien-être en négligeant l'objectif que lui a assigné le principal. Ce comportement n'est possible que parce qu'il y a asymétrie d'information au bénéfice de l'agent. Si le principal avait accès au même ensemble informationnel que l'agent, ce dernier ne pourrait pas se comporter de manière opportuniste.

Cependant, les modèles d'agence développés dans le cadre privé, se heurtent à des difficultés supplémentaires lorsqu'ils sont appliqués au secteur public. SANDERS(1994) met en évidence que la relation principal – agent peut être différente dans le secteur public où le principal a peu de motivations à surveiller l'agent, et où le principal représente un groupe dans lequel il existe des désaccords significatifs en terme de préférences de politiques publiques. De même, GALEOTTI et BRETON (1986) ajoutent que « *les représentants peuvent se remplir les poches en accumulant des richesses privées, en cherchant à obtenir une place dans l'histoire, ou en poursuivant d'autres objectifs que ceux désirés par les citoyens, sans nécessairement perdre aux prochaines élections* ». Les remèdes traditionnels à ce type de problème restent plausibles : favoriser la transparence pour accroître le contrôle,

créer et faire appel à une partie indépendante pour surveiller et s'informer sur les actions de l'agent. Cependant les problèmes d'aléa moral et de sélection adverse nés de l'asymétrie d'information sont ici magnifiés par le paradoxe suivant : bien qu'essentielle pour les électeurs, l'information publique est peu désirée et peu développée.

1.2) Le rôle politique de l'information

1.2.1) *Electeurs et information*

Les décisions de vote ne sont pas purement économiques voire rationnelles. Des comportements idéologiques, habituels et même familiaux sont souvent observés dans les pratiques électorales. Dans notre approche, la prise en compte de l'information locale de gestion n'a d'importance, *a priori*, que pour l'électeur rationnel de DOWNS. Comme l'atteste de nombreux travaux (SNIDERMAN, GLASER et GRIFFIN, 1990), les citoyens les mieux informés votent et agissent en effet différemment comparés à ceux qui le sont moins. Mais le désir d'être informé pour ce type d'électeur se heurte à plusieurs contraintes et connaît des limites. Obtenir et assimiler l'information possède un coût : temps, recherches, etc. Parfois, elle demande même des compétences spécifiques pour être comprise. De plus, les capacités d'analyse et de traitement de l'information sont limitées et hétérogènes. Puisque l'acquisition d'information est coûteuse, les électeurs rationnels choisiront généralement de ne pas être complètement informés. En effet, leur demande d'information provient de la confrontation du gain attendu de l'information et de son coût. Ainsi, quelle est la valeur de l'information pour un électeur ? Nous avons remarqué précédemment que l'information lui est nécessaire pour parfaire son jugement sur la situation présente et surtout sur l'évaluation des candidats. L'information restreint le risque de faire un mauvais choix électoral. Cependant, cette valeur est limitée par l'influence réelle du vote sur le résultat des élections. Si son vote n'est pas décisif, alors se tromper de candidat n'entraîne pas de regret. De plus, l'électeur rationnel peut se comporter comme un « passager clandestin ». Il peut espérer qu'un autre citoyen aux préférences politiques similaires se procure l'information et lui fournisse directement ou indirectement cette information sans coût. La demande d'information est donc faible et les électeurs optent pour un comportement d'ignorance rationnelle (DOWNS, 1957).

Les composantes de l'information demandée par les citoyens sont variées (cf. figure 1). Les électeurs associent et combinent à travers des schémas cognitifs personnels des éléments de sources et de valeurs différents. Leurs décisions de vote s'appuient sur une mosaïque, un puzzle d'informations (LEDYARD, 1984). Les analyses traditionnelles au niveau national montrent que les principales variables macroéconomiques affectant la popularité des politiciens sont l'inflation et le chômage. Mais, un conseil municipal n'a pas d'influence sur la première et peu sur la seconde. Les variables observables et observées à cette échelle sont la fiscalité locale, la qualité et l'intensité des services publics, l'état des comptes publics et les politiques de redistribution directe et indirecte. Ainsi, STIGLER a illustré (1973) le fait que différentes variables affectent les électeurs suivant le type d'élection.

Une partie de ces informations est accessible sans coût pour les citoyens. Elle est assimilée par les agents au cours de leur activité quotidienne. Suivant leurs occupations, ils peuvent

mesurer directement la qualité et la quantité de services publics offerts, le dynamisme de l'économie locale, la pression fiscale, etc. Cependant, cette information politique est distribuée et assimilée de façon très hétérogène entre les individus. L'apprentissage politique se caractérise par des mécanismes heuristiques, une attention sélective, et reste victime de nombreux biais cognitifs. Les citoyens se réfèrent souvent à des éléments simplificateurs (partis, idéologies), parfois hérités de l'environnement social. L'opinion politique n'évolue que lentement en réaction à l'arrivée de nouveaux flux informationnels.

Au delà de sa difficulté d'obtention et de compréhension, la plupart des citoyens doute de la crédibilité¹², et donc de la valeur de l'information politique. En reprenant les approches de Mc GUIRE (1968) et WYER (1974), nous pouvons exprimer, de manière synthétique, la probabilité d'être influencée par une information de la manière suivante :

$$P_I = P_R (1 - P_{CA})$$

avec P_I = probabilité d'être influencé
 P_R = probabilité de recevoir l'information
 P_{CA} = probabilité de mettre en doute l'information

Les électeurs rationnels ont donc, *a priori*, peu de raison d'obtenir de l'information publique¹³. Toutefois, DOWNS (1957a) remarque que cette situation d'incertitude et d'ignorance rationnelle peut aussi avoir pour conséquence l'intervention d'un expert à qui les électeurs transfèrent l'acquisition, l'analyse et l'évaluation des informations publiques. Ces intermédiaires peuvent être des médias, des syndicats ou bien lobbies qui traitent et diffusent l'information de manière subjective de manière à défendre leurs intérêt et leurs points de vue, ou bien un auditeur externe qui remplit parfaitement cette fonction, comme nous le verrons par la suite, en étant engagé de façon légale ou contractuelle.

1.2.2) *Elus et information*

DEMEESTERE (1980) remarque que l'action des élus, sous-tendue par une logique politique, est « *marquée par un souci de réaliser des opérations visibles en tenant compte de l'opinion publique et des groupes de pression* ». Selon cette conception, les élus agissent et communiquent sur les motivations et les réalisations de leurs actions afin de « valoriser » politiquement ces dernières. La communication politique peut alors être analysé comme un simple outil « marketing » utilisé dans la concurrence entre candidats. Au contraire, cette forme de communication peut aussi être envisagée selon une approche plus consensuelle qui considère les pratiques informationnelles comme garante de la confiance au sein de la gouvernance locale. Néanmoins, cette dernière approche connaît aussi des insuffisances. Si les élus jouaient la carte de la transparence absolue, ils perdraient en effet leurs avantages informationnels et les rentes qui en découlent. De plus, les élus locaux ne peuvent laisser entièrement aux autres participants de la vie sociale (médias, groupes d'intérêts, etc.) la

¹² Néanmoins, les électeurs préfèrent se référer à une information biaisée plutôt que de rester dans l'ignorance totale.

¹³ Pourtant, soulignons que FIORINA (1990) relève plusieurs raisons à l'origine de la demande d'information des électeurs : le sens du devoir, l'attitude de fan, la recherche d'un statut social, etc.

production et la distribution de l'information. Pour contrôler qualitativement et quantitativement cette dernière, ils doivent donc prendre en charge sa création et sa diffusion à destination des électeurs et des autres partenaires de la collectivité locale. Ils en seront d'autant plus incités que le coût de telles pratiques pour l'équipe élue est supportée par l'entité publique.

En suivant l'intuition théorique de FEREJOHN (1990), un autre rôle, plus subtil, peut être affecté à la diffusion de l'information par les élus. En effet, en adoptant une politique de transparence, les hommes politiques peuvent jouer sur les dissensions qui existent au sein de l'électorat et des différents lobbies. En information parfaite, il est possible pour un agent confronté à plusieurs principaux aux objectifs distincts et opposés – ce qui est le cas lors de la mise en place de politique redistributive – de bénéficier de l'intégralité de la rente qu'il est sensé répartir entre ses commanditaires.

1.3) L'audit externe : spécificités et intérêts politiques

Si l'engagement d'un audit externe revêt un intérêt direct pour les élus en tant que moyen de contrôle et d'information d'un point de vue de la gestion locale, nous nous intéressons ici à sa fonction politique. L'audit externe est ainsi analysé comme un mécanisme de gouvernance influençant les relations entre électeurs et élus.

1.3.1) L'audit externe comme mécanisme de gouvernance

Dans la littérature privée, l'audit externe constitue l'un des mécanismes de gouvernance pouvant résoudre des problèmes d'agence entre les différents acteurs de l'organisation (CHARREAUX, 1997). En incitant ou en obligeant l'agent à agir conformément aux intérêts des autres partenaires de l'organisation, l'audit interne et l'audit externe légal y sont considérés comme des mécanismes intentionnels délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants pour le premier, non-spécifique pour le second.

Plus spécifiquement à la théorie positive de l'agence, l'audit externe constitue un mécanisme de régulation des relations entre partenaires de l'entreprise. JENSEN et MECKLING (1976), les premiers, évoquent l'audit externe, au même titre que les systèmes de contrôle formel et les restrictions budgétaires, comme un moyen de rapprocher les intérêts des dirigeants de ceux des actionnaires. Il constitue ainsi un mécanisme de surveillance, au sens de *monitoring*. D'après ces auteurs, l'audit externe peut aussi répondre à un besoin de justification ou d'obligation, au sens de *bonding*. Dans la mesure où les actionnaires et les créanciers considèrent les états financiers de l'entreprise comme un moyen de surveillance des dirigeants, ces derniers peuvent se dédouaner en leur fournissant ces états, ainsi qu'en les faisant attester par un auditeur externe indépendant. Dans notre étude, cet élément est particulièrement important pour comprendre les raisons qui incitent l'agent (l'élue) à commander un audit de début de mandat.

Depuis, de nombreux autres auteurs ont utilisé ce cadre de référence pour analyser la demande et l'influence de l'audit externe dans les relations entre partenaires de l'entreprise. Tout

d'abord, dans le cadre des relations entre actionnaires et dirigeants, NG (1978) fournit une justification du processus de communication financière et de l'audit externe. Il développe un modèle mathématique en utilisant un cadre de travail économique sur l'information et fait l'hypothèse que les rémunérations des dirigeants sont liées aux résultats. Il établit que les dirigeants peuvent optimiser leurs rémunérations en choisissant des règles comptables qui exagèrent les profits et donnent le moins d'information possible aux actionnaires. Dans ce contexte, l'auteur avance que l'audit externe assure que l'information produite par la direction n'est pas trompeuse, et réduit ainsi le coût de la rémunération des dirigeants. CHOW (1982), ensuite, élargit la relation d'agence actionnaire - dirigeant en considérant les motivations des prêteurs de l'entreprise dont les actionnaires vont essayer de profiter en transférant des richesses à leurs dépens. Le paiement des dividendes, la dilution de la couverture sur les dettes anciennes, ainsi qu'une politique d'investissement sous-optimal constituent les principaux mécanismes de ces transferts de richesse. De façon identique à la relation actionnaire - dirigeant, la diffusion par le dirigeant de rapports financiers audités constitue une solution à ces conflits d'intérêts entre actionnaires et prêteurs. Dans l'ensemble, les analyses statistiques, concernant une période où l'audit externe n'était pas obligatoire, indiquent que les coûts d'agence, liés à la surveillance et à la justification, jouent un rôle important dans la décision d'engagement d'un audit externe.

D'autres auteurs, enfin, étendent la relation d'agence à d'autres détenteurs d'intérêts ou bien font appel à des cadres théoriques voisins. MOORE et RONEN (1990), en s'appuyant sur les travaux d'AKERLOF (1970), présentent un modèle expliquant l'existence d'une demande d'audit externe même en l'absence d'obligations réglementaires. Les propriétaires de l'entreprise étant supposés chercher des capitaux supplémentaires, l'audit externe est considéré comme un mécanisme de réduction de l'asymétrie informationnelle en défaveur des investisseurs potentiels qui ne connaissent pas le niveau de qualité du management de l'entreprise. BROYE (1998) analyse, ensuite, la demande d'audit externe de qualité dans le cadre français. L'auteur montre que le choix d'un auditeur de qualité constitue une réponse aux conflits d'intérêts existant entre actionnaires et dirigeants, mais aussi entre actionnaires et salariés. L'espace discrétionnaire des dirigeants, possible par un actionnariat managérial faible, et des salariés du fait d'un effectif élevé et d'un grand nombre de niveaux hiérarchiques et de sites d'exploitation, se trouve alors limité par un audit externe de qualité.

Au total, les théories contractuelles, notamment la théorie positive de l'agence, servent largement de cadre de référence à l'étude de la demande d'audit externe. Ce dernier y est considéré comme un mécanisme de gouvernance à part entière dont les fonctions d'information et de contrôle permettent de réguler les relations entre les différents détenteurs d'intérêts de l'entreprise. WATTS et ZIMMERMAN (1986, p. 312) ajoutent à ce cadre de référence la théorie du processus politique pour expliquer, notamment, les pratiques d'audit externe de l'entreprise. Ces auteurs stipulent ainsi que les conflits d'intérêts entre les actionnaires, les dirigeants et les créanciers, d'une part, et l'environnement politique, d'autre part, constituent les principaux déterminants de ces pratiques. De nombreuses études se réfèrent, d'ailleurs, à ce cadre théorique plus général pour analyser les modalités de l'offre d'audit externe. Cette étude empirique s'y réfère elle aussi dans le cadre spécifique des relations électeurs – élus.

1.3.2) L'influence de l'audit externe sur la relation électeurs – élus

La double fonction de *monitoring* et de *signaling* de l'audit externe apparaît être recherchée à la fois par les électeurs et par les élus.

De par son intervention, l'auditeur améliore la qualité et la quantité d'information à la disposition des électeurs. Supposée indépendante, l'information qu'il génère est jugée comme objective. La probabilité de retenir cette information et d'être influencé par elle est donc élevée (cf. Equation 1). De plus, l'auditeur transforme une information dense et complexe en un source limpide, intelligible par un nombre plus important d'électeurs. Remarquons aussi que cette source est souvent largement reprise dans les médias ce qui lui assure une large diffusion. Même si RUBIN (1987) suppose que les motivations des électeurs ont simplement un effet indirect sur la demande d'audit externe public, par l'intermédiaire des relations politiciens – fonctionnaires – prêteurs, l'audit peut être considérée comme une source d'informations privilégiée pour les électeurs.

Dans le jeu électoral, même s'il semble paradoxal de considérer qu'une évaluation post-électorale puisse avoir une influence politique décisive à la fin du mandat, un double rôle de l'audit de début de mandat semble pouvoir être dégagé. Comme toute pratique de communication, il renforce tout d'abord le sentiment de transparence dans la gestion. Cette fonction est exacerbée par l'origine indépendante de cette source d'information. L'effet de l'audit dans ce cas est indirect puisqu'il transite par l'instauration d'un climat de confiance entre les électeurs et l'équipe politique en place. Ensuite, en tant qu'évaluation objective et indépendante de la situation de l'équipe précédente, l'audit externe permet de justifier des réformes en soulignant les défaillances de l'équipe précédente. Il permet d'obtenir pour les nouveaux élus un diagnostic-sanction de la gestion de leurs rivaux politiques qui pourra être utilisé ultérieurement, notamment en fin de mandat au moment de réaliser le bilan de sa propre équipe municipale.

Cette influence de l'audit externe sur le processus de vote supposée théoriquement, est ici testée au travers d'une étude empirique du rôle des facteurs informationnels et d'audit sur les résultats aux dernières élections municipales de mars 2001.

2) Une étude empirique de l'influence des facteurs informationnels et d'audit sur le processus électoral

Pour apprécier l'impact politique des facteurs informationnels et d'audit, nous nous appuyons notamment sur les réponses à un questionnaire envoyé aux 438 villes de plus de 20 000 habitants, après avoir synthétisé les résultats des principales études empiriques antérieures. Les traitements statistiques des données récoltées nous permettent de décrire les variables explicatives et dépendantes au modèle, mais aussi d'analyser et de commenter les influences informationnelles sur le processus électoral local.

2.1) Synthèse des études empiriques antérieures

Notre étude s'inspire et s'appuie sur différents travaux antérieurs. Partant du constat par la théorie économique sur le comportement des électeurs vis à vis de l'information lors des élections, INGRAM et COPELAND (1981) entame une première exploration de cette relation en centrant leur analyse sur l'information comptable. Leur échantillon, composé de 113 villes américaines dont la population était supérieure à 25 000 habitants en 1977, leur permet d'étudier l'influence de différents ratios comptables sur les résultats des élections municipales. Il apparaît que les données comptables des municipalités fournissent des informations utiles à la compréhension du comportement des électeurs, dès que celles-ci reflètent les effets des décisions des politiques municipales conformes à leurs désirs. Ainsi, les données comptables en conjonction avec des variables socio-démographiques proposent une explication au résultat des élections.

Plus d'une décennie après, FERROZ et WILSON (1994) prolongent cette analyse. Leur objectif est le même : étudier le lien entre le résultat des élections et les données comptables locales. Les auteurs font quatre hypothèses :

- ✓ La relation entre données comptables et résultat des élections est d'autant plus forte que la compétition politique est importante.
- ✓ Les électeurs se fondent sur des informations fournies par des intermédiaires car ils ont peu de motivation pour rassembler et analyser ces informations.
- ✓ Le rôle des intermédiaires est plus important (en termes quantitatifs) lorsque la compétition politique est forte.
- ✓ Plus les intermédiaires fournissent d'informations et plus grande est la probabilité de voir les électeurs en tenir compte lors du vote.

A partir d'un échantillon plus large et plus récent, ces auteurs généralisent les résultats d'INGRAM et COPELAND (1981) tout en soulignant l'importance de la compétition politique sur l'importance des données financières. Ils identifient deux variables essentielles aux yeux des électeurs : le niveau de la dette publique locale et le niveau des services publics (santé et services sociaux).

Ces études réalisées dans un contexte d'étude américain sont poursuivies par LECLERC (1995) dans le cadre français qui propose une première analyse de cette question. Deux objectifs sont privilégiés par cette recherche : comprendre et expliquer le comportement des villes en matière d'information financière, et évaluer l'influence de ces pratiques sur la démocratie locale. Pour cela, l'auteur analyse tout d'abord empiriquement les réponses des villes de plus de 10 000 habitants à un questionnaire construit autour de l'information financière et des outils de gestion des villes. L'auteur met tout d'abord en évidence que la politisation et la richesse fiscale sont des déterminants de la politique en matière d'information financière. Pour répondre à son second objectif de recherche, l'auteur tente ensuite de mesurer les effets de cette politique à travers deux effets : l'incidence sur la réélection et sur la qualité de la gestion de la ville. Les résultats suggèrent que la politique en matière d'information financière possède un effet sur la réélection puisque les villes

communicantes réélisent plus facilement leur maire. Par contre, la relation entre qualité de la gestion et politique en matière d'information financière n'est pas mise en évidence. Cette dernière ne jouerait donc pas de rôle de signal.

Ce même auteur s'intéresse en 1998 aux caractéristiques de l'audit de début de mandat. Son objectif est de suivre la conduite et l'impact sur les mairies de la vague d'audit lancés après les élections de 1995. A travers une étude portant sur 50 villes, l'auteur examine quatre points distincts : caractéristiques de la mission d'audit (intentions de la municipalité, objet, méthode de réalisation), degré de satisfaction des municipalités, degré de communication des conclusions de l'audit et importance du suivi des recommandations. Les résultats mettent en évidence que les mairies sont globalement satisfaites de l'intervention d'auditeur externe. Leur principale motivation affichée reste le besoin de bénéficier de conseils financiers et de gestion. Ce point est confirmé par le fort degré de suivi des recommandations prodigués par l'auditeur. Toutefois, plusieurs défauts apparaissent dans cette pratique. Les audits de début de mandat sont, tant leur ampleur que dans leur qualité, hétérogènes et souvent mal préparés. L'élément le plus troublant est le manque de transparence de diffusion de l'information générée. Les municipalités procèdent en effet à une diffusion sélective des informations. Ces deux problèmes remettent en cause la fiabilité et de la qualité de l'information fournies par la commune. Ainsi, les influences de l'audit externe sur le processus électoral, soulignées dans la section précédente qui faisaient apparaître l'audit de début de mandat comme un outil efficace et désirée de gouvernance locale, sont malmenées dans la pratique.

Notre étude empirique se situe dans la continuité de ces recherches antérieures. Notre analyse est ainsi centrée sur l'impact des politiques de communication des villes françaises sur les résultats des élections de mars 2001. Pour cela, nous nous intéressons aux médias de diffusion de l'information utilisés, légaux et volontaires, notamment au travers de l'audit externe de début de mandat.

2.2) Présentation de l'étude empirique

Notre étude analyse l'influence des facteurs informationnels et d'audit sur le résultat des élections municipales de mars 2001. Les variables explicatives sont mesurées et décrites grâce à l'admission, au cours du premier semestre 2000, d'un questionnaire concernant les pratiques de contrôle, interne et externe, de communication et d'audit externe des 438 villes de plus de 20 000 habitants(données INSEE de 1999). Les données relatives aux variables dépendantes sont, elles, obtenues suite aux élections municipales de mars 2001 en fonction de la reconduction des élus locaux et de la continuité politique des partis au pouvoir.

2.2.1) Echantillon

Les réponses au questionnaire, au nombre de 141, représentent près d'un tiers de la population totale des villes de plus de 20 000 habitants. Le taux important de réponses compte tenu du volume du questionnaire et de sa difficulté peut être justifié par l'intérêt de ce thème pour les villes mais aussi par la participation à l'envoi de l'Association des Maires de France et du

Syndicat National des Secrétaires Généraux et Directeurs Généraux des Collectivités territoriales. Les réponses à ce questionnaire se répartissent, en fonction de la strate de population, de la façon suivante :

Strate INSEE	Nombre de répondants	Pourcentage valide	Population	Pourcentage valide	Part de répondants / population
20 à 50 000 habitants	92	65,25%	319	72,83%	28,84%
50 à 100 000 habitants	30	21,28%	82	18,72%	36,59%
100 à 300 000 habitants	16	11,35%	32	7,31%	50,00%
Plus de 300 000 habitants	3	2,13%	5	1,14%	60,00%
TOTAL	141	100,00%	438	100,00%	32,19%

Tab. 1 Répartition des répondants et de la population par strate

La répartition des répondants par rapport aux strates de l'INSEE est quasiment identique à celle de la population totale. Il apparaît, néanmoins, que plus la ville appartient à une strate importante de population, plus son pourcentage de réponse est fort. Ce constat peut être expliqué par l'intérêt de ce sujet de recherche et/ou par une capacité de réponse plus importante pour les grandes villes.

2.2.2) Analyses descriptives

Les réponses au questionnaire ainsi que les statistiques nationales à l'issue des élections municipales de mars 2001 nous permettent de mesurer et de décrire les variables explicatives et dépendantes utilisées par notre étude empirique.

2.2.2.1) Variables dépendantes

Si notre objectif est d'analyser les conséquences politiques des pratiques informationnelles des mairies, nous avons décidé d'examiner deux variables distinctes de la réélection : la reconduction du maire et la continuité politique. Au contraire, BABER (1983) réduit le niveau de compétition politique à la fréquence des alternances entre les partis au gouvernement d'Etat. L'index de RANNEY y représente la prédominance des partis dans les fonctions de gouverneur. Or, cette mesure de la compétition politique semble adaptée au seul contexte national où les conflits entre les partis peuvent être importants. Au niveau local par contre, il semble important de considérer autant les responsables politiques que les partis. Dans notre étude, nous choisissons ainsi de mesurer la réélection à travers deux dimensions, le parti et l'individu. En définitive, les variables dépendantes s'appuient à la fois sur la mesure de la continuité politique, en terme de parti, mais aussi sur la mesure de l'alternance des élus locaux dans le cas où ces derniers se sont représentés aux élections municipales.

Reconduction du maire aux élections municipales de mars 2001

		Effectifs	Fréquence
Valide	Non	48	34,0
	Oui	90	63,8
	Total	138	97,9
Manquante		3	2,1
Total		141	100,0

Tab. 2 Reconduction du maire aux élections de 2001

		Effectifs	Fréquence
Valide	Non	22	15,6
	Oui	116	82,3
	Total	138	97,9
Manquante		3	2,1
Total		141	100,0

Tab. 3 Représentation du maire aux élections de 2001

Parmi les répondants, moins des deux tiers des maires ont été réélus lors des élections municipales de 1995 alors que la quasi-totalité d'entre eux (soit 82,3 %) s'était représentée. L'alternance des hommes politiques est donc devenue une variable clé du contexte local, alors qu'auparavant une gestion clientéliste des fonds publics pouvait contribuer au maintien en place des élus locaux. Toutefois, il faut constater, comparé aux élections municipales de 1995, que le taux de reconduction des maires est plus fort (56,8 % en 1995), mettant en évidence une stabilité politique plus importante.

Continuité politique aux élections municipales de mars 2001

		Effectifs	Fréquence
Valide	Non	24	17,0
	Oui	114	80,9
	Total	138	97,9
Manquante		3	2,1
Total		141	100,0

Tab. 4 Continuité politique aux élections municipales de 2001

Cette relative stabilisation du contexte politique local ressort aussi des statistiques descriptives du taux de continuité politique (80,9 %). Ces résultats justifient la prise en compte de l'alternance des hommes politiques de façon complémentaire à celle des partis. Cela signifie que, dans certains cas, les hommes changent alors que les partis restent. Ce cas de figure peut être expliqué de deux façons : soit l' élu en place ne s'est pas représenté aux élections de 2001 et a laissé la place à un prétendant du même parti, soit l' élu en place s'est représenté et l'élection municipale a été remportée par un membre du même parti politique.

L'échantillon d'analyse varie donc en fonction du type de variable dépendante. Concernant la reconduction du maire, 22 maires ne s'étant pas représenté, les tests statistiques s'appliquent alors à 119 observations. Concernant la continuité politique, les 141 villes répondantes constituent l'échantillon total, le parti constituant l'objet des analyses.

2.2.2.2) Variables indépendantes

Notre attention s'est ici concentrée sur les pratiques informationnelles (la forme) et non sur le fond *i.e.* les informations objectives sous-jacentes (pression fiscale, désendettement, qualité des services publics, etc.).

Les indicateurs retenus pour mesurer les pratiques d'information, volontaires et légales, sont relatifs au niveau de développement et de diversification de l'information locale de gestion. Le premier des indicateurs représente le *nombre de formes d'information des administrés*. Les résultats concernant cet indicateur, synthétisés dans le tableau 5, montrent que 40 % des villes répondantes utilisent au moins quatre formes différentes d'information. Ce nombre apparaît relativement faible dans la mesure où certaines de ces formes d'informations sont légalement imposées.

		Effectifs	Fréquence
Valide	De 0 à 2	35	24,8
	Trois	49	34,8
	De 4 à 6	56	39,7
	Total	140	99,3
Manquante		1	0,7
Total		141	100,0

Tab. 5 Nombre de formes d'information des administrés

Examinons à présent les médias informationnels utilisés. La répartition des réponses entre les différentes formes d'information, présentée dans le tableau 6, indique que le bulletin municipal est le mode d'information le plus utilisé. Paradoxalement, la seule forme légale d'information des administrés, à savoir la consultation en mairie des documents financiers et budgétaires, n'est mise en place que dans 72 % des cas. Il faut remarquer que la diffusion de plaquettes synthétiques devient un mode d'information en plein développement puisque près d'une ville sur deux l'utilise.

Formes de l'information des administrés en 1999	Effectifs	Non-répondants	% valide
Bulletin municipal	136	2	97,84%
Consultation en mairie	98	5	72,06%
Présentation orale	78	9	59,09%
Communiqué de presse	73	12	56,59%
Plaquette synthétique	62	9	46,97%
Autres	8	133	

Tab. 6 Les différentes formes d'information des administrés

Il est aussi intéressant de mesurer le degré de diversification de l'information diffusée. Ainsi, le nombre de domaines de communication, utilisant une des formes de communication externe précédente, est mesuré par un second indicateur. A la lecture du tableau ci-dessous, il apparaît que la communication des villes répondantes est assez variée dans la mesure où plus de deux tiers abordent au moins six domaines ou thèmes différents.

		Effectif	Fréquence	Fréquence cumulée
Valide	De 0 à 5	47	33,3	33,6
	Six	32	22,7	56,4
	Sept	23	16,3	72,9
	8 ou 9	38	27,0	100,0
	Total	140	99,3	
Manquante		1	0,7	
Total		141	100,0	

Tab. 7 Nombre de domaines de la communication locale

Les réponses à la question concernant les différents domaines de la communication locale (OEC, 1994) indiquent que le message du maire, la présentation de l'activité de la collectivité et la présentation d'informations prévisionnelles constituent les thèmes les plus abordés. Ici aussi, il est étonnant que les états financiers prévus par la loi et les états financiers synthétiques ne soient communiqués, sous quelque forme que ce soit, respectivement que dans 77 % et dans 50 % des cas. Les difficultés de compréhension et de lisibilité des documents budgétaires originaux sont certainement, pour partie, à l'origine de cette lacune. Les informations consolidées constituent, somme toute, le domaine de communication le moins utilisé, les villes elles-mêmes ne disposant pas de l'information dans la majorité des cas.

Domaines de la communication	Effectifs	Non-répondants	% valide
Message du maire	132	4	96,35%
Présentation de l'activité de la collectivité	123	7	91,79%
Informations prévisionnelles	118	3	85,51%
Etats financiers prévus par la loi	107	3	77,54%
Informations complémentaires monétaires	96	4	70,07%
Informations clés sur la collectivité	92	5	67,65%
Informations complémentaires non monétaires	79	3	57,25%
Etats financiers simplifiés et synthétiques	69	3	50,00%
Informations consolidées	50	2	35,97%
Autres	1	140	

Tab. 8 Différents domaines de la communication locale

Concernant les pratiques d'audit de début de mandat, sur les 141 répondants, 37 (soit plus du quart de la population répondante) ont engagé au moins un audit externe contractuel entre les élections de 1995 et la fin de l'année 1996 (tableau 9). CARASSUS (2002) montre en outre que ces audits correspondent le plus souvent à des audits dits « financiers » définis par une fonction d'information à la fois interne et externe, et par une fonction de contrôle centré sur la vérification des pratiques locales comparées aux normes comptables, budgétaires, juridiques ou financières. Ce type d'audit est effectué soit par des cabinets d'audit membres de réseaux, soit par des cabinets de consultants. Celui-ci coûte plus cher que les autres types d'audit, ceci pouvant être expliqué en partie par l'intervention d'auditeurs dont la renommée est nationale, voire même internationale. De plus, l'auteur montre que ce type d'audit peut être qualifié de politique, la compétition politique électorale constituant le facteur déterminant le plus influent.

		Effectifs	Fréquence
Valide	Non	104	73,8
	Oui	37	26,2
	Total	141	100,0

Tab. 9 Existence d'audit de début de mandat (1995, 1996)

Sur ces 37 audits de début de mandat, 26 possèdent une fonction d'information interne et externe. Les conclusions de ces audits sont destinés à informer à la fois l'équipe municipale, élus et fonctionnaires territoriaux, mais aussi les partenaires locaux externes dont les électeurs. Les analyses empiriques concernant cette variable explicative s'appliqueront donc

aux seules villes ayant engagé un audit de début de mandat à fonction d'information interne et externe.

3.3) Résultats de l'étude empirique

3.3.1) Analyses multivariées

Nous avons procédé à l'estimation de 4 modèles logit multivariés. Les résultats de ces régressions sont présentés dans le tableau 10. Pour les modèles 1 et 2, la variable expliquée est la probabilité de réélection du maire sortant, alors que dans les modèles 3 et 4, il s'agit de la probabilité d'observer une continuité politique. Rappelons, qu'afin d'éviter tout biais, ces modèles sont estimés sur un échantillon de 119 villes pour la reconduction du maire (villes où le maire s'est effectivement représenté), et sur l'échantillon total de 141 villes pour la continuité politique. Pour chaque approche (reconduction du maire et continuité politique), nous avons tout d'abord estimé un modèle (modèles 1 et 3) incluant la diversité des éléments communiqués et le type des pratiques informationnelles des mairies, puis nous l'avons enrichi de la variable relative à l'audit de début de mandat ayant une fonction d'information interne et externe pour pouvoir évaluer son apport effectif (modèles 2 et 4).

	Reconduction du maire (oui, non)		Continuité politique (oui, non)	
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Nombres de domaine de communication (0 à 9)	0,10 (0,451)	0,11 (0,442)	0,17 (0,238)	0,11 (0,238)
Plaquette synthétique (oui, non)	-0,03 (0,96)	-0,04 (0,939)	0,09 (0,857)	0,09 (0,854)
Bulletin municipal (oui, non)	-5,58 (0,802)	-5,50 (0,805)	0,24 (0,861)	0,23 (0,865)
Présentation orale (oui, non)	-0,56 (0,261)	-0,59 (0,240)	-0,52 (0,309)	-0,51 (0,311)
Communiqué de presse (oui, non)	0,36 (0,461)	0,33 (0,493)	-0,06 (0,235)	-0,60 (0,236)
Audit de début de mandat à fonction d'information interne et externe (oui, non)		-0,29 (0,611)		0,02 (0,964)
Constante	12,01 (0,787)	12,28 (0,782)	1,64 (0,548)	1,61 (0,564)
N	119		141	
Log-vraisemblance	110,79	110,53	114,63	114,63
R-deux de COX & SNELL	0,027	0,030	0,031	0,031
R-deux de NAGELKERKE	0,041	0,044	0,050	0,050

La valeur entre parenthèses situées en dessous du coefficient Bêta correspond à son seuil de significativité.

Tab.10 Résultats des régressions

3.3.2) Commentaires

L'élément marquant de cette étude est la mauvaise qualité des résultats. Les R^2 sont extrêmement faibles (inférieur ou avoisinant 5 %). Le phénomène examiné n'est donc quasiment pas expliqué par les variables retenues. Les modèles 1 et 3 montrent que les pratiques d'information n'ont pas d'influence sur la réélection des maires ou même sur la continuité politique. Les coefficients sont non-significatifs au seuil de 10 %. Leur négativité apparente est contre-intuitive puisque elle traduirait une relation inverse à celle envisagée : ces pratiques semblent ainsi nuire aux chances de réélection des maires.

Néanmoins, nous ne devons pas être surpris par ces résultats, la large diffusion de certaines de ces pratiques informationnelles provoque mécaniquement la non significativité de leur coefficient : si tous les mairies ont un bulletin municipal et que le maire n'est réélu qu'un fois sur deux, il est évident que ces éléments ne peuvent être corrélés. Plus ces pratiques se généralisent, moins elles deviennent un élément de différenciation des politiques pratiquées et moins elles jouent leur rôle de signal. Cependant, cette explication de la non significativité de ces résultats ne justifie pas les influences négatives de la diffusion d'une plaquette synthétique, d'un bulletin municipal ou bien de la pratique de présentations orales sur la réélection des maires.

Nous sommes ici confrontés à des résultats différents des travaux de LECLERC (1995)¹⁴. En effet, l'auteur constate que les maires-communicants voient leurs chances de réélection croître. Cependant, ces résultats positifs doivent être nuancés par deux observations. Ceux-ci montraient en effet que la politique d'information des mairies n'était pas un signal de leur qualité de gestion. Ce paradoxe impliquerait une absence forte de rationalité chez les électeurs, ce que nous n'avons pas besoin de supposer à la vue de nos résultats. La seconde observation est relative aux techniques statistiques utilisés par cet auteur. En effet, il apparaît que ces résultats positifs sont la conséquence d'une régression pas à pas descendante et ascendante. Or, cette technique de régression statistique ne semble pas constituer une méthode robuste et classique pour la détermination de facteurs d'influence à un comportement individuel ou organisationnel.

La prise en compte de la pratique d'audit de début de mandat n'améliore pas nos résultats. Le coefficient associé à cette variable est négatif et non significatif. Il semble donc que cette pratique n'ait pas les conséquences attendues sur réélection des maires et sur la continuité politique. La première explication peut être liée à une insuffisance déjà soulignée. En effet, comme le faisait remarqué LECLERC (1998), les audits pratiqués et la communication qui en découle sont loin d'être aussi transparents que l'on pouvait l'espérer. Ses vertus informationnelles, que cela soit dans son contenu, ou dans son rôle de signal, peuvent être perverties. Mais même dans le cas où l'audit et l'information qu'il génère ne seraient pas entachés de suspicion, d'autres éléments explicatifs existent, par exemple l'effet d'oubli des conclusions de l'audit au moment de l'élection suivante. Durant les trois ou quatre années qui séparent la publication de ses résultats et la nouvelle élection, de nombreux événements ont lieu et prennent une importance supérieure.

Au moment de l'élection, il semble ainsi que les informations légales et volontaires, communiquées directement ou par l'intermédiaire d'un audit de début de mandat, ne participent pas à la prise de décision de l'électeur. Ces résultats correspondent d'ailleurs aux travaux de DOWNS (1957) qui suppose l'ignorance rationnelle des électeurs, ou encore aux constatations de FIORINA (1990) sur le processus d'information des électeurs qu'il qualifie de puzzle. Les informations sur les réalisations municipales n'auraient ainsi qu'un poids relatif sur la prise de décision électorale. A ce titre, nous supposons, ceci pouvant constituer

¹⁴ Les travaux empiriques antérieurs d'INGRAM et al., ainsi que ceux de FERROZ et al. ne sont pas en opposition avec nos résultats puisqu'ils portent sur les éléments objectifs de l'information (ratios comptables, intensité des services publics) et non sur les médias de sa diffusion.

un des prolongements à cette première étude empirique, que ce processus de décision est fondé sur des éléments concrets et non sur les seules pratiques informationnelles locales. Dans ce cas de figure, le bilan de l'équipe précédente par un auditeur externe n'aurait donc qu'une influence politique relative. Nous pouvons d'ailleurs souligné un piège sous-jacent à l'audit de début de mandat. Pour servir d'argument politique fort, les responsables arrivant aux affaires et qui décident de commander un audit de début de mandat, devraient en effet réaliser un audit de fin de mandat pour afficher un bilan clair et indépendant de leur gestion. Pour les électeurs, ne pas constater ce type de comportement pourrait être synonyme d'aveu tacite d'inefficacité ou d'opacité.

A ce titre, des analyses statistiques complémentaires ont été effectuées. Elles ne concernent pas seulement les audits de début de mandat, mais de façon plus générale les audits à fonction d'information à la fois interne et externe. Ainsi, concernant les villes dont le maire s'est représenté aux élections municipales de 2001, plus de trois quart n'ont pas engagé ce type d'audit, un quart l'a engagé en début de mandat, 4 villes en fin de mandat, et enfin 5 villes à la fois en début et en fin de mandat. La comparaison des moyennes de cette nouvelle variable et de la reconduction du maire aboutit au graphique suivant :

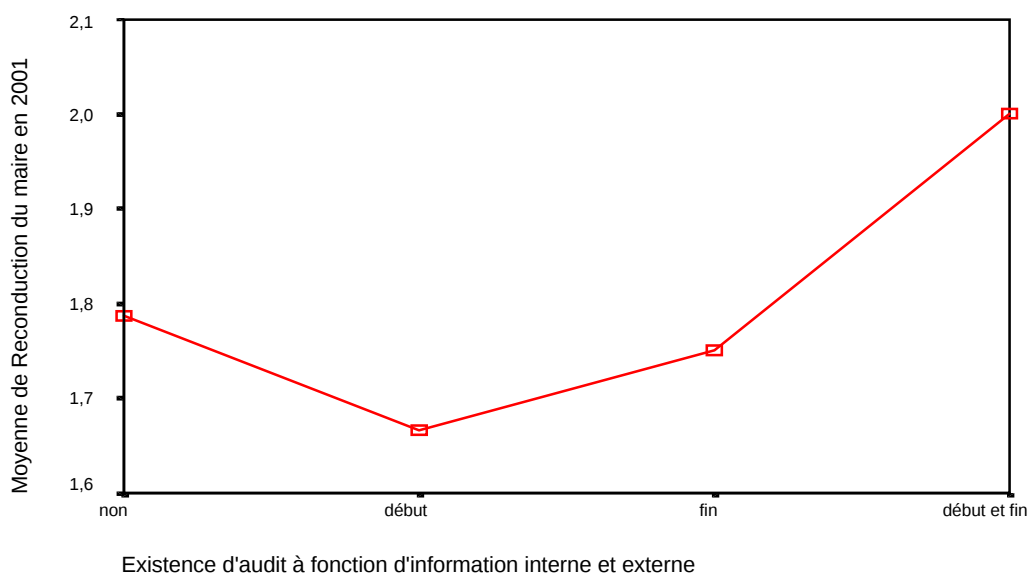


Fig 2 : Comparaison des moyennes entre existence d'audit à fonction d'information interne et externe et reconduction du maire

La note relative à la reconduction du maire se situe entre 1 (non reconduction) et de 2 (reconduction). La moyenne de l'échantillon testé, soit 116 villes dont le maire s'est représenté aux élections municipales de mars 2001, est égale à 1,78. Ce résultat est cohérent avec la statistique mentionnée précédemment indiquant un taux de reconduction des maires supérieur à 60 %. Ce graphique montre que la pratique seule d'audit de début de mandat est néfaste à la réélection du maire se représentant, confirmant les premiers résultats statistiques obtenus par les analyses multivariées. Par contre, le double engagement d'un audit de début et de fin de mandat connaît un taux de réussite politique maximal. Ainsi, les cinq maires ayant engagé des audits à fonction d'information interne et externe en début et en fin de mandat ont tous été réélus au cours des élections municipales de mars 2001.

Ces dernières observations complémentaires mettent en évidence les insuffisances de notre étude essentiellement guidée par l'influence des seuls facteurs informationnels et d'audit de début de mandat sur la réélection municipale. Dès lors, deux perspectives de recherche semblent s'ouvrir, qui devront être traitées de manière concomitante. La première concerne la considération d'autres facteurs que ceux strictement informationnels. La seconde intéresse la nature de l'information communiquée, et non plus simplement le mode de communication. Les informations de nature fiscale, notamment, jouent sans doute un rôle non négligeable à l'explication de la décision de vote.

A la vue de ces différents résultats, et malgré les dernières observations, nous ne pouvons qu'être sceptique sur l'utilisation des pratiques informationnelles à des seules fins « politiciennes ». La communication de l'information publique ne semble pas en effet constituer une condition suffisante à la réélection. Malgré cette limite, nous pouvons néanmoins fournir une explication politique¹⁵ au fort développement de la pratique d'audit externe de début de mandat. Ce dernier peut en effet être considéré comme une option – au sens financier – par les nouveaux élus. En effet, les élus ont la possibilité d'engager ou non cette pratique. Ils disposent aussi d'une certaine liberté quant à la diffusion¹⁶ et à l'utilisation ultérieure de l'information qu'il génère. Le coût d'achat de cette « option » étant supporté par la collectivité et justifiable par un souci de transparence, les élus ont donc tout intérêt à l'acheter. Outre la possible découverte de malversation, ils disposent d'un atout qu'ils pourront utiliser lors d'un prochain round électoral, et décideront alors d'exercer – ou non – l'option précédemment acquise.

Conclusion

Au cours de cette étude, nous avons tenté de comprendre l'influence des pratiques informationnelles locales sur la réélection des maires. En effet, même si la théorie du vote suppose un faible besoin des électeurs en matière d'information publique, nous assistons à un développement soutenu des politiques de communication des mairies, et en particulier de l'utilisation de l'audit de début de mandat. Partant d'un constat plus général sur l'influence de l'audit externe contractuel comme mécanisme de gouvernance locale (CARASSUS, 2002), nous avons décidé de mesurer l'impact politique de l'audit de début de mandat, largement espéré au moment de son engagement. L'influence de ces pratiques, associées au niveau de développement et de diversification de l'information sur la gestion locale, est analysée en rapport avec les chances de réélection des maires ou de continuité d'une couleur politique. Les résultats des tests statistiques montrent que l'impact politique attendu des ces pratiques est infirmé. La communication de l'information publique, volontaire ou légale, ainsi que l'engagement d'audit externe de début de mandat ne semblent pas en définitive avoir d'influence sur le résultat des élections municipales.

¹⁵ Comme nous l'avons déjà signalé, si notre analyse ne s'intéresse pas aux aspects techniques et opérationnels de l'audit de début de mandat, nous concevons que ce dernier peut être un outil de gestion des collectivités locales par les responsables politiques.

¹⁶ Rappelons les pratiques de diffusions sélectives soulignées par LECLERC (1998).

Néanmoins, si la diffusion de l'information n'est pas une condition suffisante à la reconduction d'un mandat, elle ne doit pas être négligée et peut se révéler comme une condition nécessaire. A ce titre, l'influence de la forme et du fond de l'information publique doit être concomitamment analysée. En effet, une gestion locale de qualité associée à une faible communication externe est-elle valorisée politiquement ? Il sera donc nécessaire d'étudier cette question en détail. De plus, en étudiant l'intensité des relations existantes entre qualité de la gestion et intensité de la communication publique, nous pourrons comprendre si les résultats obtenus dans cette étude naissent de l'inaptitude des électeurs à extraire le signal informationnel lié à la qualité de la gestion publique, ou si ces pratiques n'ont aucune valeur de signal.

Nous pensons qu'il est aussi primordial d'étudier l'impact des pratiques informationnelles sur un élément central des comportements électoraux : l'abstention. En effet, son intensité et sa répartition au sein de la population électorale ont une importance cruciale pour les élus et leur chance de réélection, mais doivent aussi être considérées comme un critère de bien-être de la collectivité puisqu'elles permettent de juger de la qualité démocratique de la vie politique locale.

Références bibliographiques

ABIKER D. (1996), « Les consultants dans les collectivités locales », LGDJ.

AKERLOF George A. (august 1970), « The market for lemons : quality uncertainty and the market mechanism », Quaterly Journal of Economics vol. 84.

BABER William R. (1983), « Towards understanding the role of auditing in the public sector », Journal of Accounting and Economics.

BETHOUX, KREMPER, POISSON (1986), « L’audit dans le secteur public », Clet.

BLONDIAUX Loïc (1996), « Mort et résurrection de l’électeur rationnel : les métamorphoses d’une problématique incertaine », Revue Française de Science Politique, vol. 46, n° 5.

BROYE Géraldine (1998), « Choix d’un auditeur externe de qualité différenciée et évaluation des titres à l’émission », Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, sous la direction de Gérard CHARREAUX.

BUCHANAN James M. (1984), « Politics without romance : a sketch of positive public choice and its normative implications », in « The theory of Public Choice – II », Edited by James M. Buchanan and Robert D. Tollison, Ann Arbor.

CARASSUS David (2002), « L’audit externe des villes et de leurs satellites : contribution à la compréhension des pratiques contractuelles dans une perspective d’évolution du système d’information de gestion local », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l’Adour, IAE.

CARLSON Frederic Jess (1983)., « An empirical investigation of the citizen's use of municipal accounting information », Saint Louis, PhD., UMI.

CHAN James L., RUBIN Marc A. (1987), « The role of information in a democracy and in government operations : The Public Choice methodology », Research in Governmental and Nonprofit Accounting, vol. 3 part B, pp. 3-27.

CHARREAUX Gérard (1997), « Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits », Economica.

CHOW Chee W. (april 1982), « The demand for external auditing : size, debt and ownership influences », The Accounting Review, vol. 57 n° 2, pp. 272-291.

COURTOIS D. (1995), « L’audit de début de mandat : un exercice nécessaire ? », La Gazette.

DANIELS J.D., DANIELS C.E. (1991), « Municipal financial reports : what users want's », Journal of Accounting and Public Policy. vol. 10 n°1, pp. 15-38.

DEMEESTERE René (mars - avril 1980), « Des outils pour la gestion des villes », Revue Française de Gestion n°25.

DOWNS Anthony (1957), « An Economic theory of democracy », Harper and Row, New York.

DYE R.A. (1993), « Auditing standards, legal liability and auditors wealth », Journal of Political Economy, pp. 887-914.

FEREJOHN John A. (1990), « Information and the electoral process », in « Information and Democratic Process », edited by John A. Ferejohn and James H. Kullinsky, University of Illinois Press.

FEROZ Ehsan H., WILSON Earl R. (August 1994), « Financial accounting measures and mayoral elections », Financial Accountability and Management, vol.10 n° 3, pp. 161-174.

FIORINA M.P. (1977), « An outline for a model of Party Choice », *American Journal of Political Science*, vol. 21, pp. 601-25.

FIORINA M.P. (1981), « Retrospective Voting in American National Elections », New Haven : Yale University Press.

FIORINA M. P. (1990), « Information and rationality in elections », in « Information and Democratic Process », edited by John A. Ferejohn and James H. Kullinsky, University of Illinois Press.

GALEOTTI et BRETON (1986), « An economic theory of political parties », *Kyklos*, vol. 39, pp. 47-75, in STREIM (1994).

GEISLER M. (1993), « Audit et collectivités territoriales », *Mémoire IEP Science Politique*, Grenoble.

GERSTLE Jacques (1996), « L'information et la sensibilité des électeurs à la conjoncture », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 5.

GREEN Cynthia B. (1987), « The use and usefulness of governmental financial reports : the perspective of citizen-taxpayer organizations », *Research in Governmental Nonprofit Accounting*, vol. 3, Part. B, pp. 189-213, Jai Press.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent (1992), « La participation aux élections municipales dans les villes françaises », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 1.

INGRAM Robert W., COPELAND Ronald M. (1981), « Municipal accounting information and voting behavior », *The Accounting Review*, vol. 56 n° 4, pp. 830-843.

JENSEN Michael C., MECKLING W.H. (october 1976), « Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics* vol. 3.

JORAS Michel (1997), « Les fondamentaux de l'audit », Ed. Préventique.

KARNS David, ROEHM Harper A., CASTELLANO Joseph G. (1983), « Citizen expectations about the role of municipal auditors », *The Government Accountants Journal*, vol. 32 n°3, pp. 65-68.

KEY V.O. (1966), « The Responsible Electorate : Rationality in Presidential Voting, 1936-1960 », Cambridge : Harvard University Press.

KRASSA Michael A. (1990), « The structure of interaction and the transmission of political influence and information », in « Information and Democratic Process », edited by John A. Ferejohn and James H. Kullinsky, University of Illinois Press.

KUKLINSKY James H. (1990), « Information and the study of politic », in « Information and Democratic Process », edited by John A. Ferejohn and James H. Kullinsky, University of Illinois Press.

LAUDOUAR Véronique (1996), « Le développement de l'audit dans les collectivités locales », *Institut d'Etudes Politiques*, Bordeaux.

LECLERC Thomas (1995) « Recherche sur l'information comptable et financière des villes de 10 000 habitants et plus », *Compte-rendu de recherche*, Université Paris-Dauphine.

LECLERC Thomas (1998) « L'audit de début de mandat : un outil pertinent à la recherche d'une légitimité », Arthur Andersen.

LEDYARD J.O. (1981), « The Paradox of Voting and Candidate Competition : A General Equilibrium Analysis », in G. Hornwich and J. Quirk, ed. *Essays in Contemporary Fields of Economics*, West Lafayette : Purdue University Press.

LEHINGUE Patrick (1998), « L'analyse économique des choix électoraux ou comment choisir d'économiser l'analyse - II Truismes et paradoxes », *Politix*, n° 41, pp. 82-122.

LEHINGUE Patrick (1997), « L'analyse économique des choix électoraux ou comment choisir d'économiser l'analyse - I L'analyse économique de la politique dans le champ de la science économique américaine », *Politix*, n° 40, pp. 88-112.

LETTERIE Wilko, SWANK Otto H. (1998), « Economic policy, model uncertainty and elections », *Economics and Politics* vol. 10 n°1.

LORRAIN Dominique (2-3 février 1993), « La décentralisation comme une histoire en train de se faire », in « Gouvernement local et politiques urbaines », Actes du Colloque international, sous la direction de Sylvie BIAREZ et Jean-Yves NEVERS, CERAT, Grenoble.

Mc GUIRE W.J. (1968), « Attitudes and Attitude Change », in Gardner Lindzey and Elliot Aronson, eds., *Handbook of Social Psychology*, Vol.3. 2d ed. Reading : Addison-Wesley.

Mc MICKLE P.L. Jr (1978), « The nature and objectives of auditing : a unified rationale of public, governmental and internal auditing », PhD.

MIKOL Alain (décembre 1991), « Dans la jungle des audits », *Gérer et comprendre* n° 25.

MOORE Giora, RONEN Joshua (1990), « External audit and asymmetric information », *Auditing : a Journal of Practice and Theory*, vol. 9 suppl., pp. 234-242.

MUELLER D.C. (1990), « Public Choice II », Cambridge University Press, pp. 346-368.

NG David S. (octobre 1978), « An information economics analysis of financial reporting and external auditing », *The Accounting Review*, pp. 910-920.

OECD (1994), « Le rapport annuel des collectivités territoriales », Editions comptables Malesherbes.

PAYNE James L. (1991), « Elections and government spending », *Public Choice*, vol. 70, pp. 71-82.

RUBIN Marc A. (1987), « A theory of demand for municipal audits and audits contracts », *Research in Governmental Nonprofit Accounting*, vol. 3, Part. A, pp. 3-33, Jai Press.

SANDERS George D. (1994), « Tiebout migrants and the median voters as users of accounting information », *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol. 8, pp. 137-155, Jai Press.

SHANKS J.M. and MILLER W.E. (1985), « Policy Direction and Performance Evaluation : Complementary Explanations of the Reagan Elections », Presented at the annual meeting of the American Political Science Association, New Orleans.

SNIDERMAN P.M., GLASER J.M. et GRIFFIN R. (1990), « Information and Electoral Choice », in « Information and Democratic Process », edited by John A. Ferejohn and James H. Kullinsky, University of Illinois Press.

SOLDATOS G.T. (1994), « The electoral cycle : a brief survey of literature », *Revue d'Economie Politique* n°104, vol.4.

STIGLER G.J. (1973), « General Economic Conditions and Natural Elections », *American Economic Review*, 63, pp. 160-167.

STREIM Hannes (1994), « Supreme auditing institutions in a agency-theoretic context », in « Perspectives on performance measurement and public sector accounting », E. BUSCHOR & K. SCHEDLER editors, Haupt, pp. 325-344.

WATTS Ross L., ZIMMERMAN Jerold L. (1986), « Positive accounting theory », Prentice-Hall.

WYER R.S. Jr. (1974), « Cognitive Organisation and Change : an Information Processing Approach », Hillsdale : Lawrence Erlbaum.