

La certification des comptes des collectivités territoriales par un auditeur externe, processus de légitimation pour les citoyens-électeurs et outil de confiance pour les créanciers ? Cadre théorique, hypothèses et méthodologie

Résumé

Cet article cherche à montrer si l'expérimentation de la certification des comptes des 25 collectivités territoriales pilotes, apporte une valeur ajoutée dans la communication de l'information financière et comptable auprès des citoyens et des créanciers. La théorie de l'agence et la théorie de la légitimité sont mobilisées pour expliquer le rôle possible de ce dispositif en vue de légitimer ces entités auprès des citoyens-électeurs et optimiser leur relation avec les créanciers. Un entretien auprès des 25 chefs de projet, l'administration d'un questionnaire auprès d'élus, l'analyse de contenus des documents comptables ainsi qu'une analyse quantitative des données financières, seront nos outils méthodologiques pour mener à bien cette étude empirique qui a débuté en décembre 2021.

Mots clés : Certification, collectivité territoriale, citoyens-électeurs, créanciers

Abstract

This article seeks to show whether the three-year experiment in certifying the accounts of the 25 pilot local authorities adds value in the communication of financial and accounting information to citizens and creditors. Agency theory and legitimacy theory are used to try to explain the possible role of this mechanism in legitimising these entities in the eyes of the citizen-electors and in optimising their relationship with creditors. An interview with the 25 project managers, the administration of a questionnaire to elected officials, the analysis of the contents of accounting and financial documents as well as a quantitative analysis of financial data will be serve as a basis for carrying out this empirical study which began in December 2021.

Key words : Certification, local authorities, citizens-electors, creditors

Introduction

La loi NOTRe du 7 août 2015 sur la « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » prévoit une expérimentation de 5 ans de la certification des comptes des administrations publiques locales, supervisée par la Cour des Comptes et réalisée par des auditeurs indépendants. Vingt-cinq collectivités territoriales expérimentent la certification : la Cour des Comptes a établi un diagnostic global d'entrée en 2017 qui a abouti à des recommandations pour chaque entité quant aux actions à entreprendre pour faciliter la certification des comptes¹. Une certification « à blanc » sera établie par des commissaires aux comptes (cac) pour les exercices 2020, 2021 et 2022. A l'issue de cette période, le Gouvernement devra réaliser un rapport à transmettre au Parlement sur les avis des entités concernées, de la Cour des Comptes et des certificateurs indépendants. La certification des comptes des collectivités territoriales pourrait se généraliser. L'Etat (LOLF 2001), la SS (LOLF 2005), les établissements publics de l'Etat (2003), l'université (LRU 2007), les établissements publics de santé (2009) font l'objet d'une certification de leurs comptes par la Cour des comptes ou un cac.

La révision de la Constitution par la loi du 23 juillet 2008 montre que la certification des comptes des administrations publiques devient un enjeu juridique national : « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères, ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». La certification est un avis sur les états financiers d'un organisme mais pas sur sa gestion. Le contrôle de régularité des comptes et le contrôle budgétaire exercés par le préfet et les Chambres Régionales des Comptes (CRC) pour les collectivités territoriales demeurent.

En application de la loi d'administration Territoriale (ATR) du 6 février 1992, le Code Général des Collectivités Territoriales prévoit pour les communes que « toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune et des arrêtés municipaux ». Sur le plan local, la loi NOTRe a renforcé les dispositions relatives à la communication financière : « Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sont mis en ligne sur le site internet de la commune ». Les mêmes dispositions s'appliquent aux autres collectivités territoriales.

La certification des comptes peut apparaître complémentaire de cette démarche de communication financière, car elle permet de définir les procédures, le rôle des acteurs, de mettre en place un dispositif de maîtrise des risques, susceptibles d'améliorer la qualité de l'information financière et comptable. Elle permet d'attester de la transparence et de la qualité des comptes sous l'angle du dispositif de contrôle interne comptable et financier de l'organisme audité². Les résultats du diagnostic d'entrée dans l'expérimentation établi par la Cour des Comptes (2019) montrent que dans la moitié des collectivités territoriales concernées, il n'y a

¹ Voir rapport de la Cour des Comptes (2019)

² Le rapport d'audit devra être communiqué à la Cour des Comptes et au comptable public de la collectivité territoriale concernée.

pas de dispositif formalisé et documenté de contrôle interne. Elle s'accompagne d'une réforme comptable substantielle : le passage à une nouvelle norme M57, le référentiel le plus abouti dans les dispositions du Conseil de Normalisation des Comptes Publics, le CNOP, avec notamment l'introduction du Compte Financier Unique (CFU) qui va se substituer au Compte Administratif-lequel retrace l'exécution du budget- et au Compte de Gestion comportant lui, l'exécution budgétaire, la balance, le résultat et le bilan. Le CFU sera composé d'informations générales (données statistiques et fiscales), de l'exécution budgétaire, des états financiers (résultat, bilan, annexe) et d'états annexés. La norme M57 est appelée à se généraliser en 2024.

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales nous amène à nous interroger sur son impact sur les relations de ces entités avec leurs parties prenantes notamment leurs électeurs/citoyens et leurs créanciers.

Lafarge (2016) souligne que la complexification de l'action publique due à la fois au nombre et à l'éclatement des acteurs impliqués et à la difficulté de traitement de réalités sociales complexes conduit ceux qui l'ont en charge à rechercher une légitimation procédurale ou de résultats. Aussi la société civile exige plus de responsabilité, plus de transparence dans la gestion publique. Les électeurs veulent que le secteur public rende des comptes des conséquences de son activité (Bazu et Palazzo, 2008). Exposées à une opinion publique parfois défavorable, les collectivités territoriales, représentées par leurs élus, doivent démontrer leur légitimité pour transmettre l'information financière au grand public. La légitimité est une « perception ou présomption généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables, convenables ou appropriées, dans un système construit, social de normes, valeurs, croyances et définitions» (Suchman 1995).

Si de nombreux travaux approchent la recherche de légitimité dans les secteurs à fort impact environnemental (Brown et Deegan 1998, Neu et al 1998, Milne et Patten 2002, Cho et Patten 2007, Aerts et Cormier 2009, Chung et Cho 2018), elle est peu étudiée dans le secteur public.

Puisque la certification des comptes par un auditeur externe consiste à garantir que les comptes révélés dans les documents financiers sont exacts au sens de leur fidélité à une réalité dans le respect d'une norme comptable, ne pourrait-elle pas servir d'instrument de légitimation-action de légitimer- de la collectivité territoriale auprès de ceux qui la constituent, à savoir les citoyens-électeurs ?

La deuxième partie prenante des collectivités territoriales à laquelle nous allons nous intéresser concerne les créanciers, bancaires ou obligataires. Les collectivités territoriales empruntent des fonds de façon à réaliser leurs investissements nécessaires à la réalisation de leur mission de services publics ; il y a un double enjeu : accéder au crédit et subir le coût du crédit. Ce dernier impacte le budget, le résultat et par conséquent le patrimoine de la collectivité. Les créanciers ont besoin d'évaluer le prix de la dette selon le risque de défaut de l'emprunteur, c'est pour cela qu'ils veulent surveiller les actes des gestionnaires locaux, ils pensent pouvoir écarter les gouvernements incompétents de façon à faire diminuer le risque de défaut et ainsi augmenter le prix de la dette qu'ils détiennent (Zimmerman 1977).

L'action de surveillance des gestionnaires locaux se justifie car il existe une relation d'agence entre créanciers et élus dans la mesure où le prêt d'argent à la collectivité territoriale correspond à un transfert de gestion de fonds à son profit, elle devient alors l'agent du créancier-le principal.

La demande de contrôle est liée à la présence de coûts d'agence (Chow 1982, Streim 1994, Craswell et al 1995) car ces derniers peuvent être réduits grâce au contrôle comme celui réalisé par l'auditeur externe (Jensen et Meckling 1976, Wallace 1980, Watts et Zimmerman 1983, Francis et Wilson 1988, Wallace 2004). En effet le contrôle de l'auditeur accroît à la fois la fiabilité des rapports financiers en les certifiant et la redevabilité des diffuseurs d'informations (Wallace 1981, Jensen 2005), en l'occurrence les élus et cadres financiers en collectivités territoriales.

Sous l'angle des cadres théoriques de la théorie de la légitimité, envers les élus-citoyens et de celle de l'agence, dans la relation avec les créanciers, nous cherchons à savoir si la certification des comptes des collectivités territoriales par un auditeur externe permet d'être un processus de légitimation auprès de ses citoyens-électeurs et un outil de confiance pour ses créanciers.

Après une analyse de la littérature sur la théorie de la légitimité et de celle de l'agence dans le cadre de la certification des comptes des collectivités territoriales (section 1), l'énoncé des hypothèses (section 2), et sera présentée la méthodologie envisagée pour étudier la question de recherche (section 3).

1 Cadre théorique : théorie de la légitimité et théorie de l'agence

Nous allons construire une grille de lecture de la théorie de la légitimité appliquée au secteur des collectivités territoriales au regard de la partie prenante citoyens-électeurs et de la théorie de l'agence adaptée à la relation de la collectivité territoriale avec ses créanciers.

1.1 Mobilisation de la théorie de la légitimité dans les collectivités territoriales

En gestion, la considération de la construction de la légitimité interne et externe des organisations est essentielle. A ce titre et depuis de nombreuses années, des chercheurs en sciences de gestion comme Galaskiewicz (1985) ou Suchman (1995), ont développé, de façon plus approfondie, par des études empiriques, le concept de légitimité, qui restait peu étudié, notamment du fait de difficultés liées à son opérationnalisation. En effet, la légitimité est le caractère de ce qui est fondé en droit et/ou en justice (Laufer et Burlaud, 1980) alors que la légitimité organisationnelle est un concept résolument gestionnaire. Dans la définition de la légitimité retenue par Suchman (1995), il ressort une congruence entre les comportements de l'entité légitimée et les croyances partagées d'un groupe social, cette légitimité dépendrait d'un public collectif indépendant d'observateurs particuliers. En collectivités territoriales, le groupe social est constitué des citoyens. Cet auteur considère que dans le domaine organisationnel, les recherches peuvent être séparées en deux courants : institutionnel et stratégique.

La perspective institutionnelle (Meyer et Rowan 1977, DiMaggio et Powell 1983, Powell et DiMaggio 1991) se concentre sur la façon dont les dynamiques de structuration au niveau des champs organisationnels génèrent des pressions culturelles qui transcendent et vont cadrer les activités des entreprises et des administrations. En d'autres termes, on dit qu'il y a une légitimité institutionnelle quand les pressions culturelles vont cadrer les activités des entités. Les décisions des dirigeants sont construites sur les mêmes systèmes de croyances que ceux qui déterminent les réactions du public, les institutions externes interpénètrent l'organisation. Il y a une

structuration collective de l'entité (DiMaggio et Powell 1983). Par exemple la conformité aux normes institutionnelles, impacte positivement la légitimité malgré le coût engendré. Mais ce coût contribue à augmenter la capacité à mobiliser du soutien pour l'organisation (Elsbach 1994, DiMaggio et Powell 1983, Meyer et Rowan 1977, Bazu et Palazzo 2008).

Les travaux s'inscrivant dans la tradition stratégique (Dowling et Pfeffer 1975, Pfeffer et Salancik 1978, Ashforth et Gibbs 1990) adoptent quant à eux une perspective purement managériale, observant comment les organisations manipulent et déploient des symboles spécifiques afin de gagner un soutien social, la légitimité est une ressource et permet l'accès aux ressources. La légitimité stratégique donne un sens à la perspective managériale : comme la légitimité est une ressource dont dépend la survie de l'entité, elle peut faire l'objet de manipulations. Par exemple, la communication financière et comptable se « manipule » et se déploie pour obtenir du soutien social. Ces auteurs prédisent des conflits entre dirigeants et public quant aux activités de légitimation, les premiers attachés au symbolisme et le second à des résultats tangibles (chiffre d'affaires, résultats...). La légitimation s'avère intentionnelle, calculée et d'opposition.

La certification des comptes par un auditeur externe s'accompagne d'une nouvelle norme comptable pour la construction et la restitution des documents comptables et financiers. Suchman (1995) montre que la légitimité a un statut qui est évolutif et cette légitimité est accordée par les parties prenantes selon la capacité de l'organisation à convaincre que sa manière d'opérer répond aux critères de leurs propres systèmes sociaux. C'est en cela que la certification des comptes par un cabinet externe et spécialisé sera un gage de conformité à une norme institutionnelle (la M57) qui permet d'atteindre la légitimité selon la perspective institutionnaliste (DiMaggio et Powell 1983) auprès de la partie prenante citoyens-électeurs.

Kaplan et Rudland (1991), Suchman (1995), Buisson (2008), Aerts et Cormier (2009) indiquent que la légitimité organisationnelle est un processus de légitimation. Il faut qu'il y ait une adéquation des activités des dirigeants avec les attentes des parties prenantes (DiMaggio et Powell 1983), en utilisant des actions de communications tournées vers la responsabilité sociale, économique et financière. En d'autres termes, pour acquérir leur légitimité auprès des citoyens-électeurs, les collectivités territoriales doivent prouver que les activités réalisées sont en adéquation avec les attentes de cette partie prenante. La politique de communication comptable et financière de ces entités et l'intervention d'organismes extérieurs tels que les cac pour valider les informations diffusées, peuvent assoir cette légitimité. Le risque de manipulation des informations, évoqué dans la perspective stratégique de la légitimité, se réduit puisque le cac agit avec compétences et éthique.

De plus, Suchman (1995) recense trois types de légitimité organisationnelle : la légitimité pragmatique correspondant à se faire légitimer par des échanges directs avec le public qui va s'attacher à déterminer les conséquences sur lui des activités de l'entité (Wood 1991); la légitimité morale qui repose sur une évaluation normative positive de l'organisation et de ses activités (Aldrich et Fiol 1994) selon les croyances sur la concordance entre ces activités et le bien-être du public issu de son propre système de valeurs ; la légitimité cognitive fondée soit sur « l'acquis » (un système de croyances conjugué à la réalité du quotidien) soit sur

« l'intelligibilité » des résultats de l'organisation, c'est-à-dire la capacité à fournir des explications plausibles aux efforts de l'entité (Scott et Lyman 1968, Scott 1991).

Ces types de stratégie de légitimation sont déployés dans des contextes organisationnels qui correspondent à des stades de légitimité : il peut s'agir soit d'une organisation qui construit sa légitimité (acquisition de légitimité), soit d'une organisation qui préserve sa légitimité (maintien de légitimité) soit enfin d'une organisation qui reconstruit sa légitimité (rétablissement de légitimité). Zimmerman et Zeitz (2002) remarquent que la relation positive entre la légitimité, les ressources et la croissance est particulièrement cruciale pour les nouvelles organisations. Rejoignant, Dowling et Pfeffer (1975) ainsi que Richardson (1987), Suchman (1995) affirme que l'ensemble des types de légitimité repose essentiellement sur une politique de communication. Il considère que la communication et la construction d'une réputation sont des outils de légitimation. Ces stratégies de légitimation peuvent se rencontrer en collectivités territoriales.

Les types de stratégies de Suchman (1995) adaptées aux collectivités territoriales portent plutôt sur la construction et le maintien de la légitimité auprès des citoyens-électeurs. En effet, la posture d'un nouveau candidat aux élections est une stratégie d'acquisition de légitimité alors que le candidat sortant apparaît dans une stratégie de maintien de légitimité. La position vis-à-vis de la légitimité laisse ainsi aux élus une latitude pour manœuvrer dans leur contexte électoral. Les relations entre élus ou candidats et électeurs justifient d'étudier ces stratégies.

L'acquisition ou le maintien de la légitimité passe par la satisfaction des attentes des citoyens-électeurs en leur fournissant des documents financiers fiables, accessibles et compréhensibles. Dans cette optique, le comptable public et l'ordonnateur (l' élu) pourraient agir sur la légitimité de la collectivité territoriale. Toutefois le cadre réglementaire en matière budgétaire et comptable limite considérablement le caractère manipulable des états financiers. Le courant institutionnel considère que des organismes extérieurs interviennent l'entité pour apporter de la légitimité. Ces organes extérieurs étudient les aspects de conformité ou d'isomorphisme de l'entité étudiée (Ashforth et Gibbs 1990, Schuman 1995, Buisson 2008). L'obligation d'adopter la norme comptable M57 et le recours au cac entrent dans ce courant puisque cet agent extérieur réalise son travail de certification des comptes en collaboration étroite avec la direction financière et le comptable public par sa présence et son action de conseil/accompagnement dans la collectivité territoriale, de même que la nouvelle norme comptable est le fruit d'un travail partenarial que révèle la composition du CNOP.

1.2. Mobilisation de la théorie de l'agence dans les collectivités territoriales

Une des causes de conflit entre dirigeants/actionnaires et créanciers réside dans la substitution d'actifs (Jensen et Meckling 1976) : au moment de l'émission d'un emprunt obligataire, le dirigeant promet de lancer le projet le moins risqué et finalement choisit l'investissement le plus risqué sachant qu'en cas de succès il récupérera la plupart des gains alors qu'en cas d'échec ce sont les créanciers qui supporteront les pertes. Notons toutefois que la maximisation du profit n'est pas l'objectif de la collectivité territoriale, le risque de substituer d'actifs apparaît moins plausible dans ce type d'organisation. Comme il a été dit en introduction, le contrôle du cac permet de réduire les coûts d'agence. Selon Jensen (2005) et à partir des travaux de Williamson (1975) puisque l'auditeur externe œuvre en dehors de l'organisation, il agit dans l'intérêt des parties prenantes externes dont font partie les créanciers. Si la collectivité territoriale est

confrontée à des coûts d'agence associés à des parties externes telles que les créanciers elle aura intérêt à recourir au contrôle d'un auditeur externe. Le recours à l'audit, comme la communication comptable et financière, font partie des coûts de dédouanement subits par la collectivité territoriale liés à sa relation d'agence avec ses créanciers notamment.

Evans et Patton (1987) ont construit un modèle de signaux et un modèle de surveillance par reporting financier et audit dans le secteur public. L'existence de coûts d'agence entre élus et créanciers est liée à celle d'une asymétrie informationnelle entre les deux parties qui peut être réduite par la communication financière et l'audit. L'importance de cette asymétrie informationnelle tout comme celle avec d'autres parties prenantes (les citoyens-électeurs, ...) explique les pratiques comptables et d'audit des collectivités territoriales (Zimmerman 1977, Baber 1983, Evans et Patton 1983). Selon leur modèle de signaux, ce sont les municipalités les plus endettées qui engagent le reporting financier et l'audit car elles en retirent un bénéfice. En effet, la diminution de l'asymétrie informationnelle avec les créanciers génère des économies de charges d'intérêts en raison de taux d'intérêt plus favorables (Myers et Majluf 1984). L'économie d'intérêts sera proportionnelle au montant de la dette encourue. Selon Holm et Scholer (2010), l'amélioration de la communication financière, en accroissant la transparence constitue un des principaux moyens de réduire l'asymétrie financière et par conséquent les coûts d'agence. Les différences dans les pratiques comptables et d'audit peuvent s'expliquer par des différences dans la demande de surveillance de la collectivité territoriale (Baber 1983, Baber et Sen 1984, Ingram 1984). L'endettement constitue un de ces besoins de surveillance car les prêteurs doivent connaître la situation financière de l'emprunteur afin de déterminer son risque de défaut. Selon Rubinfeld (1973), beaucoup d'investisseurs considèrent la notation d'une obligation comme la mesure finale de sa qualité car elle reflète son risque de défaut. Il existe une asymétrie informationnelle entre les prêteurs et les agences de notation car ces dernières peuvent demander de l'information pour noter ou réviser leur notation, elles disposent en général d'informations plus complètes et récentes (Copeland et Ingram 1982b). L'existence de cette asymétrie d'information explique l'utilisation de la notation par les investisseurs pour déterminer le risque de défaut de la dette et par conséquent son taux d'intérêt. Selon Klapper (1977), les souscripteurs d'obligations et les agences de notation exigent de la communication financière et notamment l'existence d'un audit, instruments de contrôle et de surveillance selon la théorie de l'agence. Dans le cadre de notre recherche, il est légitime de s'interroger sur le rôle de la communication financière et de l'audit externe sur la notation des dettes des collectivités territoriales puisque cette dernière constitue un élément d'appréciation des créanciers.

2 Développement des hypothèses

Les hypothèses de travail portent d'une part sur l'impact de la certification des comptes de la collectivité territoriale sur sa légitimité envers ses citoyens-électeurs et d'autre part sur la confiance de ses créanciers.

2.1 Légitimité par une communication comptable et financière certifiée pour les citoyens-électeurs

Zimmerman (1977), évoque que les états financiers des collectivités territoriales sont complexes et maladroits et d'autant plus pour les citoyens-électeurs. Aussi, la mise en place de la norme M57 puis la proposition d'une certification des comptes financiers pour les collectivités territoriales sont conformes au souhait de rendre l'information financière plus accessible aux citoyens-électeurs. Ingram et Copeland (1981) considèrent que les électeurs doivent être considérés comme des consommateurs potentiels d'informations financières et comptables et ces informations doivent servir d'outil de communication pour l'économie et pour des décisions politiques. Leur étude portant sur des élections municipales américaines montre que les ratios financiers et comptables sont discriminants dans les résultats du vote. Baber et Sen (1984) voient deux explications dans la réalisation de rapports d'informations publiques et l'utilisation de méthodes standards comptables et financières telles que les US GAAP. Il y a motivation « contractuelle » entre groupes d'intérêts et élus car l'utilisation de méthodes standards réduit les coûts de production avec interprétation de l'information financière. Une amélioration de la réglementation des rapports financiers minimise la mauvaise gestion et améliore l'image de la collectivité auprès des électeurs. Cependant l'étude de Streim (1994), sur l'efficacité des rapports d'audit de l'institution suprême d'audit (Cour des Comptes en France) montre que leur impact n'est pas à la hauteur des attentes. En effet, les élus d'un parti majoritaire ne veulent pas blâmer leurs membres alors que les opposants n'utilisent que des informations susceptibles de porter tort à leurs adversaires. Porter à la connaissance des électeurs le rapport d'audit est proposé mais comme il ne comporte pas d'informations importantes dans le choix du vote, son intérêt reste limité. Bradbury et Scott (2015) montrent que la performance comptable des municipalités en Nouvelle Zélande est liée à une plus grande participation des électeurs au vote et à la réélection des élus, ce qui laisse penser que l'information comptable est un outil de maintien de la légitimité au sens de Suchman (1995) quand il y a réélection des élus en place. Gore (2004) trouve que le travail d'audit est plus soutenu dans les municipalités dont la communication financière est conforme aux normes US GAAP que dans celles qui ne respectent pas ces normes. Ce résultat est cohérent avec l'hypothèse que les auditeurs sont focalisés sur la confiance dans le respect des normes. L'obligation, pour les collectivités territoriales en expérimentation de la certification de leurs comptes, d'adopter le référentiel M57, apparait conforme au résultat de Gore (2004).

Le Compte Financier Unique peut apparaître comme un outil de transparence financière et de lisibilité à destination du citoyen, moins complexe en raison de l'unicité du Compte, il évitera les redondances (l'exécution budgétaire apparait dans le compte administratif et dans le compte de gestion) permettant d'accroître l'accessibilité de l'administré-e aux finances locales. Souvent seul le compte administratif est présenté et expliqué par les élus, le bilan l'est rarement et reste un document établi par le comptable pour comptables, la logique budgétaire l'emporte sur la logique patrimoniale (Lande et Rocher 2008). En effet on déplore peu d'intérêt pour les opérations liées aux principes prudeniels (amortissements, dépréciations, provisions) considérées comme des préoccupations de comptables. Par ailleurs, le rapport du certificateur sera destiné à l'exécutif local puis à l'assemblée délibérante de l'organisme public local à l'occasion de l'approbation des comptes de l'exercice clos. Il pourrait intéresser les citoyens-électeurs auxquels des comptes doivent être rendus notamment sur l'utilisation des impôts locaux qu'ils payent.

A partir de ces constats, la réforme comptable (adoption de la norme M57 et du Compte Financier Unique) et la certification des comptes des collectivités devraient améliorer la communication comptable et financière auprès de leurs administrés.

H1a : La réforme comptable des collectivités territoriales (adoption de la norme M57 et du Compte Financier Unique) améliore la communication comptable et financière envers leurs citoyens-électeurs.

H1b : Les collectivités territoriales qui font certifier leurs comptes augmentent leur communication comptable et financière envers leurs citoyens-électeurs indépendamment de la réforme comptable et des obligations de la loi NOTRe.

Le modèle théorique de Baber (1990) porte sur le lien entre l' élu en place et ses concurrents à l' élection. L' intensité de la compétition politique a un impact sur la motivation de l' élu à communiquer. Si cette compétition est forte, l' élu bénéficie de l' utilisation de la communication financière dans la mesure où se servir des informations financières et comptables rapportées réduit les coûts de la compétition électorale. Ce n' est pas le cas si la compétition politique est faible. Ce modèle est fondé sur l' hypothèse que les pratiques standards comptables et d' audit sont un moyen efficace pour communiquer. Selon Suchman (1995), la compétition politique génère des stratégies de communication différentes selon le type de candidat : l' élu en place cherchera à maintenir sa légitimité alors que son adversaire souhaitera installer sa légitimité. On tente, dans les deux cas, de persuader le public visé du bien-fondé de ses actions (Hardy et al, 2000). L' étude empirique de ces auteurs valide cette idée de même que celle de Rankin (1996). Baber (1983) trouve qu' une compétition politique³ forte au sein des états américains est liée positivement à leur budget d' audit, Baber et al (1987) obtiennent les mêmes résultats sur les comtés d' un état américain. Baber et Sen (1984) trouvent que les Etats qui adoptent les méthodes comptables, financières et d' audit GAAFR⁴ ont une compétition politique (intra-partis et interpartis) plus prononcée que ceux qui ne suivent pas ces normes. Ingram (1984) obtient des résultats similaires : les états dans lesquels il existe des coalitions d' électeurs ont tendance à présenter une communication comptable et financière conforme aux normes US GAAP, de même que cette conformité aux normes US GAAP est corrélée au recrutement d' auditeurs sur la base de leur expertise. Rodriguez Bolivar et al (2013) qui ont étudié les facteurs déterminant la transparence financière du secteur public mettent en évidence la compétition politique parmi ces facteurs. L' étude de Kido et al (2012) montre que les gouvernements d' état ont tendance à manipuler leur comptabilité l' année électorale (provisions pour retraites et pour congés à payer) mais l' existence d' un auditeur indépendant réduit ce comportement.

³ Elle est mesurée par l' index de Ranney (une variable numérique comprise entre 0-si un seul parti au pouvoir- et 0,5-plus fort degré de compétition entre partis- et une variable binaire égale à 1 pour une forte compétition et égale à 0 si la compétition est faible) et par le pourcentage de sièges du parti minoritaire dans l' assemblée délibérante.

⁴ Governmental Accounting Auditing and Financing Reporting.

Il en découle que la démarche de certification et la communication comptable et financière pourraient être influencées par la compétition politique existante au sein des collectivités.

H1c : Les collectivités territoriales qui font certifier leurs comptes sont confrontées à une compétition politique forte

H1d : La compétition politique influence la communication comptable et financière.

2.2 Confiance des créanciers par la communication comptable et financière certifiée

Ingram et Dejong (1987) trouvent que les municipalités qui doivent adopter les normes US GAAP présentent plus de dettes à long terme que les municipalités sans réglementation comptable. Dans l'étude d'Evans et Patton (1987), le niveau d'endettement a un impact sur la qualité du reporting financier de villes américaines conformément à leurs modèles de signaux et de surveillance et dans leur étude sur les motivations des municipalités à participer au programme de certification de l'association des cadres financiers MFOA (Evans et Patton 1983), le niveau de la dette impacte significativement cette décision, la participation à ce programme étant un signal au marché de la bonne gestion de l'entité. Gore (2004) étudie les effets de la réglementation de la communication financière sur la diffusion d'informations financières au marché des obligations par les municipalités. La comparaison porte sur deux Etats américains dont l'un seulement a rendu obligatoire les normes US GAAP. Les résultats montrent un lien entre niveau de communication financière et niveau d'endettement même sans réglementation et qu'il n'y a pas de différence entre les niveaux de communication financière dans les deux Etats pour les municipalités très endettées (elles présentent toutes une communication financière développée), cette différence apparait pour les municipalités peu endettées. Jensen (2005) trouve que le recours à un haut niveau de contrôle externe (l'auditeur appartient au groupe des big 5 et il est expérimenté en audit municipal) est associé à des coûts d'agence⁵ élevés avec les créanciers de villes de huit Etats américains. Pour Baber et al (1987), la dette par habitant impacte significativement les honoraires d'audit de cent comtés de Caroline du Nord, le risque d'audit étant d'autant plus fort que la puissance financière apparait faible.

Au contraire dans l'étude de Baber (1983), le budget d'audit n'est pas lié au montant des dettes émises par les états américains. Aussi l'étude de Baber et Sen (1984) montre que les états qui suivent les normes GAAP ont moins de dettes que ceux qui ne les adoptent pas et la dette varie inversement avec l'utilisation de ces normes même si la relation n'est pas significative. Ces deux études ne valident pas la réduction de l'asymétrie informationnelle entre collectivités et créanciers par les mécanismes d'audit et de reporting financier standard. Soulignons que l'étude de Michel-Clupot et Rouot (2014) sur la politique de communication financière des régions françaises au regard de la théorie de l'agence révèle que la majorité des régions fortement endettées présentent un score de communication faible.

⁵ Les coûts d'agence sont mesurés par le montant de la dette à long terme.

Au regard de la théorie de l'agence et des études empiriques, nous formulons l'hypothèse suivante :

H2a : Les collectivités territoriales qui font certifier leurs comptes présentent un niveau d'endettement élevé et supérieur à celui des collectivités qui n'ont pas recours à l'audit externe.

Comme l'auditeur accroit à la fois la fiabilité des rapports financiers en les certifiant et la redevabilité des diffuseurs d'informations (Jensen 2005), il permet de réduire l'asymétrie informationnelle existant entre la collectivité territoriale et ses créanciers. Lorsque l'asymétrie informationnelle est forte, les créanciers exigent une prime de risque supérieure pour compenser le désavantage informationnel. Les élus cherchent à baisser le coût de la dette de façon à consacrer des ressources à des projets favorables à leur réélection (Zimmerman 1977). L'étude de Feroz et Wilson (1992) montre que la qualité du reporting financier et de l'auditeur et la quantité d'informations financières fournies par les municipalités américaines influencent favorablement le taux d'intérêt des émissions obligataires, et d'autant plus sur le marché local et régional que sur le marché national sur lequel existent des informations alternatives (notation des obligations notamment). Bastida et al (2014) ont les mêmes résultats pour l'endettement bancaire des municipalités espagnoles, dans lesquelles règne une forte asymétrie informationnelle entre les collectivités emprunteuses et leurs créanciers en raison de l'absence de notation par des agences spécialisées. Dans l'étude de Fairchild et Koch (1998), le taux d'intérêt des émissions d'obligations municipales lorsqu'une réglementation de communication comptable et financière est imposée apparaît significativement inférieur à celui des émissions où n'existe aucune contrainte de communication financière, et cette différence est d'autant plus prononcée lorsque les dettes ne sont pas notées. Aussi dans l'étude de Baber et Gore (2008), le coût de la dette baisse après la mise en place de la réglementation comptable US GAAP en municipalités américaines, il est inférieur dans les municipalités dans lesquelles cette réglementation est imposée et le recours à la dette obligataire est plus important dans ces municipalités ; la conformité à la réglementation comptable US GAAP serait un gage de transparence financière en faveur des prêteurs individuels peu informés. Reck et Wilson (2014) obtiennent des résultats similaires. Ces différents résultats confortent ceux de Wallace (1981) et Ingram et Copeland (1982b) dans lesquels l'utilisation de principes et procédures comptables standardisées et la présence d'un auditeur d'Etat ou indépendant influencent favorablement (à la baisse) la prime de rendement des obligations municipales. Aussi Wilson et Howard (1985) trouvent que les villes qui présentent des pratiques de reporting financier médiocres ont des taux d'intérêts plus élevés que les villes plus vertueuses en la matière comme Edmonds et al (2020) dont l'étude montre que sur les marchés primaire et secondaire des obligations municipales, avoir un rapport d'audit avec réserves ou défavorable élève le coût de la dette. Baber et al (2013) étudient le lien entre corrections d'erreurs dans les états comptables-ces erreurs étant révélatrices d'une faible qualité de reporting financier-, coût de la dette et qualité de l'audit en municipalité. Leurs résultats montrent que la présence de corrections d'erreurs

comptables génère une élévation du coût de la dette mais cette élévation est significativement plus faible dans les municipalités à forte surveillance de l'auditeur⁶.

Il ressort de ces études que la certification des comptes devrait avoir un impact sur le coût de la dette des collectivités.

H2b : Les collectivités territoriales qui font certifier leurs comptes voient le coût de leurs dettes baisser et ce coût est inférieur à celui des collectivités qui n'ont pas recours à l'audit externe.

De nombreuses études ont montré que la notation des obligations municipales ou d'Etat attribuée par les agences de notation a une relation inverse avec le coût du crédit (Rubinfeld 1973, Wallace 1981, Copeland et Ingram 1982, Peng et Brucato 2004). Le lien trouvé entre notation des obligations émises par les collectivités territoriales et taux d'intérêt rend le système de notation important puisque les élus recherchent à minimiser les charges d'intérêts (Zimmermann 1977). L'étude de Gaffney et Lynn (1991) montre que les auditeurs et les analystes perçoivent les mêmes messages provenant des rapports d'audit. Dans le cadre de notre recherche, il est légitime de s'interroger sur le rôle de la communication financière et de l'audit externe sur la notation des dettes puisque cette dernière constitue un élément d'appréciation des créanciers, Ingram et al (1989) considèrent que le marché des obligations municipales compte fortement sur le système de notation.

Dans l'étude de Wallace (1981), la notation de l'obligation s'avère supérieure lorsque le reporting comptable et financier est conforme au reporting gouvernemental GAAFR, que l'auditeur est national et que le rapport d'audit est sain. Pour Wilson et Howard (1985), la notation des obligations est plus faible lorsque les pratiques de reporting financier sont médiocres. Edmonds et al (2020) trouvent que sur les marchés primaire et secondaire des obligations municipales, avoir un rapport d'audit avec réserves ou défavorable impacte négativement leur notation. Callahan et Waymire (2015) trouvent que les exigences de communication budgétaire du GASB influencent la notation des obligations municipales. Les résultats de l'étude de Park et al (2021) montrent que l'attribution du certificat de conformité de l'association des directeurs financiers de municipalités est un facteur important de détermination de la notation des obligations et la répétition de l'attribution de ce certificat dans le temps influence positivement la probabilité d'avoir une notation élevée. Il y a alors une réduction de l'asymétrie informationnelle entre la municipalité et le marché et ce dernier peut percevoir une meilleure crédibilité de l'emprunteuse et anticipe un risque de défaut plus faible lorsque la municipalité répète une grande qualité de reporting sur plusieurs années. Au contraire, pour Sanders et Allen (1993), l'attribution du certificat de conformité de l'association des directeurs financiers de municipalités ne modifie pas le processus de notation par les analystes financiers. Aussi pour Ingram et Copeland (1982a), l'exigence de procédures comptables, financières et d'audit ne joue pas un rôle important dans le modèle de notation des obligations municipales. Quant à l'impact des informations comptables sur les changements de notation, elle s'explique dans l'étude de Wallace (1981) par des variables de reporting

⁶ La surveillance de l'auditeur est définie par : - le caractère indépendant de l'auditeur (si externe / d'Etat) – son expertise municipale ou son appartenance aux big four- le changement d'auditeur pendant la période – la présence d'un comité d'audit.

comptable et d'audit (conformité au reporting gouvernemental GAAFR, certificat de conformité de l'association des directeurs financiers municipaux, existence d'un audit, auditeur national) et Copeland et Ingram (1982) trouvent que les données comptables municipales sont fiables ex post pour mesurer les changements de qualité des obligations reflétés dans les changements de notation de celles-ci. Les résultats de Raman (1981) montrent que certains ratios financiers imposés par les normes US GAAP sont discriminants dans le changement de notation.

L'application d'une réglementation comptable et la certification des comptes par un auditeur externe semblent être des gages de qualité de l'information pour les agences de notation.

H2c : la certification des comptes des collectivités territoriales influence favorablement la notation de leurs dettes.

La qualité de l'audit et de la communication comptable et financière est déterminée par la demande externe (prêteurs, citoyens-électeurs, Etat) selon Baber (1983), Baber et Sen (1984) et Ingram (1984). En effet, comme la qualité du système de reporting reste difficile à observer, les utilisateurs externes risquent de se fier à des mesures imparfaites telles que la qualité de l'audit. Cette dernière a été définie par DeAngelo (1981), elle réunit la compétence et l'indépendance c'est-à-dire la capacité de détecter les anomalies et aussi de les divulguer. Comme le type d'audit est visible, les dirigeants municipaux peuvent recourir aux cabinets d'audit les meilleurs et ainsi signaler une grande qualité de reporting comptable et d'audit, motivation importante pour eux selon Evans et Patton (1987). Selon Yebba et Elder (2019), la réglementation de la communication comptable et financière est associée à la qualité du reporting qui se mesure par le rapport d'audit. Comme les auditeurs sont un facteur de fiabilité de l'information financière, la qualité⁷ perçue de l'auditeur affecte les investisseurs, les émetteurs d'obligations et les agences de notation. Allen (1994) considère que la capacité de l'information comptable auditée par le groupe des « big 8 » à prédire les décisions de notation des obligations municipales est plus grande que pour les autres municipalités. Selon Hogan et Jeter (1999) et Bills et al (2015), la comptabilité publique étant complexe, elle demande un haut niveau de spécialisation, le respect des standards de reporting et impacte la structure du marché de l'audit en termes de qualité. Copley (1991) trouve dans un groupe de municipalités que conformité de la communication financière aux exigences des US GAAP et honoraires d'audit sont corrélés et dans un autre groupe de municipalités que cette conformité est liée à la présence d'un auditeur « big 8 ». Les études de Sanders et Allen (1993) et Allen (1994) montrent que la qualité de l'auditeur- mesurée par la présence des grands cabinets d'audit -est prédictive de la notation et Schelker (2013) trouve que l'expertise de l'auditeur est associée à une meilleure notation des obligations.

Au regard de ces études, il est intéressant d'étudier si la qualité du cac influence la notation des dettes de la collectivité.

⁷ Pour les mesures de la qualité de l'audit, voir Elder et al (2015) et Yebba et Elder (2019)

H2d : la qualité de l'auditeur externe influence la notation des dettes émises par la collectivité territoriale.

3. Méthodologie

La méthodologie de recherche tente de répondre à notre question de recherche : est-ce que la certification des comptes des collectivités territoriales par un auditeur externe permet d'être légitime auprès de ses citoyens-électeurs et d'être un outil de confiance auprès de ses créanciers ?

L'étude porte sur les 25 collectivités territoriales en expérimentation de la certification de leurs comptes durant les 3 années de certification « à blanc » (2020 à 2022).

Quatre entretiens exploratoires ont été réalisés (auprès de trois chefs de projet « certification » et un auprès d'un comptable public d'une collectivité expérimentatrice) à l'automne 2021 afin de nous aider à émettre les hypothèses et construire les questionnaires.

Nous mettrons en œuvre :

- Des entretiens semi-directifs avec les chefs de projet de l'expérimentation de la certification (directeurs financiers, directeurs service contrôle de gestion ou nommés exclusivement sur cette mission) contactés directement de façon à respecter une neutralité. Les entretiens seront réalisés à distance, la durée de l'entretien prévue se situe entre 1 heure et 1 heure 30. 8 de ces entretiens ont déjà été réalisés à ce jour.
- Un questionnaire administré par voie électronique auprès d'un ou deux élus sensibilisés à la certification des comptes pour chaque collectivité concernée.
- Des entretiens auprès de banques spécialisées dans le financement des collectivités territoriales.
- Une analyse de contenus des documents comptables et financiers déposés sur le site Internet de chaque collectivité : documents budgétaires (débat d'orientations budgétaires, budget primitif, décisions modificatives, compte administratif), compte de gestion ou CFU pour les collectivités qui l'ont déjà mis en place , rapport d'activité, rapport d'audit, fiche de synthèse du rapport d'audit transmis à l'assemblée délibérante pour le vote du compte de gestion ou du CFU, rapport d'analyse de l'agence de notation.
- Une analyse de données quantitatives (taux d'endettement, niveau d'endettement, coût de la dette, niveau de notation, niveau de richesse, population). Au vu de la faible taille de l'échantillon, seulement des tests de comparaison de moyennes seront réalisés.

Ces deux dernières analyses seront effectuées à la fois auprès des collectivités en expérimentation de la certification des comptes et sur un échantillon témoin de collectivités comparables en termes de richesse et de population de façon à tester les hypothèses émises.

L'analyse de contenu des documents comptables et financiers se fera grâce au logiciel Sphinx par analyse de données textuelles automatisée ; les documents comptables et financiers étant sur les sites Internet des collectivités territoriales, leur première lecture sera instantanée, parfaitement objective et reproductible (Mothe et al 2021). Une recherche lexicale et

sémantique permettra de mettre en évidence des mots clefs privilégiés ressortant des documents de communication à destination des citoyens-électeurs, des créanciers et aussi des élus. Les occurrences relatives à ces mots clefs seront déterminées. Les mots du corpus associés aux volets communication financière et comptable envers les citoyens-électeurs d'une part et envers les créanciers d'autre part seront analysés. Les occurrences des mots relatifs à chaque volet sont additionnées pour obtenir leur volume. L'analyse factorielle des correspondances (AFC) permettra de relier les concepts émergents de l'analyse de contenu et ainsi de dégager des proximités voire affinités entre des termes fréquemment associés (Moscarola 2018), par itérations. Dans notre cas, une proximité peut être envisagée entre qualité des provisions et confiance des créanciers ou entre évolution du taux de taxe foncière et légitimité envers les citoyens-électeurs. Les classes obtenues seront caractérisées par les mots qui s'y trouvent surreprésentés (test du Chi² sur la relation entre les deux), les mots permettent de dénommer les classes, celles-ci représentent un thème, ainsi nous pourrions rattacher des concepts aux univers lexicaux qui caractérisent les classes trouvées afin de vérifier nos hypothèses.

Le tableau suivant synthétise cette méthodologie en rattachant les hypothèses aux méthodes empiriques mises en place.

Tableau 1 : récapitulatif de la méthodologie

Outils Hypothèses	Entretiens semi-directifs avec les chefs de projet de l'expérimentation de la certification	Questionnaire administré par voie électronique auprès d'un ou deux élus sensibilisés à la certification des comptes	Entretiens auprès de banques spécialisées dans le financement des collectivités territoriales	Analyse de contenus des documents comptables et financiers déposés sur le site Internet des 25 collectivités expérimentatrices et de celles de l'échantillon témoin (Par analyse de données textuelles)	Analyse de données quantitatives des 25 collectivités expérimentatrices et de celles de l'échantillon témoin
Impact de la réforme comptable sur la communication envers les citoyens-électeurs :					
H1a	X	X		X	
Impact de la certification sur la communication envers les citoyens-électeurs :					
H1b	X	X		X	
H1c	X	X		X	
H1d	X	X		X	
Impact de la certification sur la dette, le coût de la dette et sa notation :					

H2 a			X		X
H2 b	X	X	X		X
H2 c	X	X	X		X
H2 d	X	X	X		X

Conclusion

Cette recherche dont la partie empirique reste à réaliser concerne un sujet d'actualité : l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales par un cac. Le sujet de la certification des comptes des entités publiques a été peu étudié en France dans le domaine des sciences de gestion même si ce dispositif est effectif depuis une quinzaine d'années pour l'Etat⁸ et les autres organismes. Elle constitue un thème de recherche actif pour nos collègues juristes publicistes.

La littérature étudiée sur le sujet et les retours de nos entretiens exploratoires directs auprès des chefs de projet « certification » (3 sur 25 collectivités en expérimentation) montrent que la communication financière et comptable ne peut être la même lorsque l'on s'adresse à des citoyens-électeurs ou à des créanciers. La légitimation par les citoyens-électeurs testée par le biais de la transmission d'informations par une communication financière et comptable écrite doit être souhaitable, appropriée, et compréhensible comme l'indique Suchman (1995). Les citoyens-électeurs ont un rôle plutôt passif dans cette situation car ils doivent récupérer l'information, se l'approprier et la comprendre facilement pour se faire une opinion de leurs élus et dans le meilleur des cas les légitimer. Faire certifier leurs comptes par un auditeur externe et le communiquer tout en adoptant une nouvelle norme comptable (M57) dont les documents comptables et financiers sont simplifiés pourraient être des facteurs de légitimité envers les citoyens-électeurs tout comme des outils de réduction de l'asymétrie informationnelle envers les créanciers. Diminuer l'asymétrie informationnelle devrait contribuer à mieux estimer le risque de défaut et ainsi réduire les taux d'intérêt. Par ailleurs la notation de la dette des collectivités concernées serait éventuellement impactée. La communication financière et comptable sera plus compréhensible par les créanciers bancaires et agences de notation puisqu'ils possèdent des services d'analyse financière.

Pour vérifier les hypothèses émises, nous réaliserons des entretiens auprès des chefs de projet « certification », de banquiers spécialisés dans les collectivités territoriales, l'envoi de questionnaires auprès d'élus sensibilisés au dispositif, l'analyse de contenu des documents comptables et financiers déposés sur le site Internet des collectivités et une analyse de données quantitatives. Certains tests seront effectués par comparaison avec un échantillon témoin de collectivités hors champ de certification.

Cette recherche pourra être enrichie par l'étude de l'impact de la certification des comptes sur le contrôle interne (description des procédures, maîtrise des risques, coordination des directions fonctionnelles) et sur la relation entre l' élu (ordonnateur) et le comptable public.

⁸ Notons le travail de doctorat de M. Portal sur les déterminants de la qualité de l'audit des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes (2009) qui a fait l'objet d'un article en 2011.

Bibliographie

1 Articles

- Aerts, W., Cormier, D. (2009). Media legitimacy and corporate environmental communication. *Accounting, Organizations and Society*, 34 (1) : 1-27.
- Aldrich H., Fiol C.H. (1994). Fools rush in ? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, 19 : 645-670.
- Allen, A.C. (1994). The effect of Large-Firm Audits on Municipal Bond Rating Decisions. *Auditing : a journal of practise and Theory* 13 (1) : 115-125.
- Anton, P., Grimand, A., Boespflug, M., Becuwe, A. (2021). Piloter le changement par un projet sur les valeurs managériales : contribution des espaces de concertation comme instrument de gestion et d'innovation de l'action publique. *Gestion et management public* 9(1) : 37-57.
- Ashforth, B.E., Gibbs, B.W. (1990). The double-edge of organizational legitimation. *Organization Science*, 1 (2), mai : 177-194.
- Baber, W.R. (1983). Toward understanding the rôle of auditing in the public sector. *Journal of accounting and Economics* 5 : 213-227.
- Baber, W.R. (1990). Toward a Framework for Evaluating the Rôle of Accounting and Auditing in Political Markets : The influence of Political Competition. *Journal of Accounting and Public Policy* 9 : 57-73.
- Baber, W.R., Brooks, E.H., Ricks, W.E. (1987). An empirical Investigation of the Market for Audit Services in the Public Sector. *Journal of Accounting Research* 25 (2) : 293-305.
- Baber, W.R., Gore, A.K., Zhang, J.X., Rich, K.T. (2013). Accounting restatements governance and municipal debt financing. *Journal of Accounting and Economics* 36 : 212-227.
- Baber, W.R., Gore, A.K. (2008). Consequences of GAAP Disclosure Regulation : Evidence from Municipal Debt Issues. *The Accounting review* 83 (3) : 565-591.
- Baber, W.R., Sen, P.K. (1984). The Role of Generally Accepted Reported Methods in the Public Sector : An Empirical Test. *Journal of Accounting and Public Policy* 3 : 91-106
- Bastida, F. Guillaumon, M.D., Benito, B. (2014). Explaining interest rates in local government borrowing. *International Public Management Journal* 17 (1) : 45-73.
- Bazu, K., Palazzo, G. (2008). Corporate Social Responsibility : A process model of sensemaking., *Academy of Management Review*. 33 (1) : 122-136.
- Bills, K.L, Jeter, D.C., Stein, S.E. (2015). Auditor Industry Specialization and Evidence of Cost Efficiencies in Homogenous Industries. *The Accounting Review* 90 (5) : 1721-1754.
- Bradbury, M.E., Scott, T. (2015). The association between accounting performance and constituent response in political markets. *Pacific Accounting Review* 27 (4) : 394-410.
- Buisson, M-L. (2008). Légitimité et sciences de gestion : état des lieux et perspectives. *Humanisme et Entreprise*. 4 (289) : 29-57.
- Brown, N., Deegan, C. (1998). The public disclosure of environmental performance information – a dual test of media agenda setting theory and legitimacy theory. *Accounting and Business Research*, 29 (1) : 21-41.
- Callahan, C., Waymire, T.R. (2015). The GASB No. 34 Impact of Budget-to-Actual Variances on Bond Ratings : Evidence from U.S. Cities. *Journal of Governmental and Nonprofit Accounting* 4 : 42-52.
- Capron, M., Quairel, F. (2009). Le rapportage développement durable entre reddition et communication, entre volontariat et obligation. *Revue de l'organisation responsable* 4 (2) : 19-29.

- Cho, C.H., Patten D.M. (2007). The role of environmental disclosures as tools of legitimacy: A research note. *Accounting, Organizations and Society* 32 (7-8) octobre-novembre : 639-647.
- Chow, C.W. (1982). The demand for external auditing : Size, debt, and ownership influences. *Accounting Review* 57 (april) :272-291.
- Chung, J., Cho, C.H. (2018). Current Trends within Social and Environmental Accounting Research: A Literature Review. *Accounting Perspectives / Perspectives Comptables* 1(17) : 207–239.
- Copeland, R.M., Ingram, R.W. (1982). The association between Municipal Accounting Information and Bond Rating Changes. *Journal of Accounting Research* 20 (2) : 275-289.
- Copley, P.A. (1991). The Association Between Municipal Disclosure Practises and Audit Quality. *Journal of Accounting and Public Policy* 10 :245-266.
- Craswell, A. Francis, J.R. Taylor, S.L. (1995). Auditor brand name reputations and industry specializations. *Journal of Accounting & Economics* 20 (3) : 297-322.
- DeAngelo, L.E. (1981). Auditor size and audit quality. *Journal of Accounting & Economics*. 3 (3) : 183-199.
- Dejean, F. (2006). L'émergence de l'investissement socialement responsable en France : le rôle des sociétés de gestion. *Revue de l'Organisation Responsable* 1 (1) : 18 – 29.
- DiMaggio, P., Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2) : 147-160.
- Dowling, J.B., Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy : Social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review* (18) : 122-136.
- Diamond D.W., Dybvig, P.H. (1986). Banking theory, deposit insurance and bank regulation. *The Journal of Business* 59 (1) : 55-68.
- Edmonds, C., Leece, R.D., Vermeer, B.Y., Vermeer, T.E. (2020). The Information Value of Qualified and Adverse Audit Reports : Evidence from the Municipal Sector. *A Journal of Practice & Theory* 39 (1) : 21-41.
- Elsbach, K.D. (1994). Managing organizational legitimacy in the California cattle industry : the construction and effectiveness of verbal accounts. *Administrative Science Quarterly* 39 : 57-88
- Elder, R.J., Lowensohn, S., Reck, J.L. (2015). Audit Firm Rotation, Auditor Specialization, and Audit Quality in the Municipal Audit Context. *Journal of Governmental & Nonprofit Accounting* 4 : 73-100.
- Evans, J.H., Patton, J.M. (1983). An Economic Analysis of participation in the Municipal Finance Officers Association Certificate of Conformance Program. *Journal of Accounting and Economics* 5 : 151-175.
- Evans, J.H., Patton, J.M. (1987). Signaling and Monitoring in Public-Sector. *Journal of Accounting Research* 25 : 130-157.
- Fairchild, L., Koch, T. (1998). The impact of state disclosure requirements on municipal yields. *National Tax Journal* 51 (4) : 733-753.
- Feroz, E., Wilson, E. (1992). Market Segmentation and the Association between Municipal Financial Disclosure and Net Interest Costs. *Accounting Review* 67 (3) : 480-495.
- Francis, J.R., Wilson, E.R. (1988). Auditor Changes : A joint test of theories relating to agency costs and auditor différenciation. *Accounting Review* 63 (october) : 663-682.
- Gaffney, M.A., Lynn, S.A. (1991). A comparison of the perceptions of auditors and analysts about municipal audit reports. *Financial Accountability and Management* 7 (1) : 35-55
- Galaskiewicz, J., (1985). Interorganizational Relations. *Annual Review of Sociology*, 11 : 281-304.
- Gore, A.K. (2004). The effect of GAAP regulation and bondmarket interaction on local government disclosure. *Journal of Accounting and Public Policy* 23 :23-52.
- Handelman, J.M., Stephen, J.A. (1999). Marketing Actions With a Social Dimension : Appeals to the Institutional Environment”, *Journal of Marketing*, Volume 63, 33-48.

- Hardy, S. (2000). Incorporation Things to consider before and after. *Municipal Technical Advisory Service Publications*, University of Tennessee.
- Hogan, C.E., Jeter, D.C. (1999). Industry Specialization by Auditors. *A Journal of Practice & Theory* 18 (1) :1-17.
- Holm, C., Scholer, F. (2010). Reduction of Asymmetric Information Through Corporate Governance Mechanisms – The Importance of Ownership Dispersion and Exposure toward the International Capital Market. *Corporate Governance an International Review* 18 (1) : 32-47.
- Ingram, R.W. (1984). Economic Incentives and the Choice of State Government Accounting Practises. *Journal of accounting Research* 22 (1) : 126-144.
- Ingram, R.W., Raman, K.K., Wilson, E.R. (1989). The information in governmental annual reports : A contemporaneous price reaction approach. *The Accounting Review* (april) : 250-268
- Ingram, R.W., Copeland, R.M. (1981). Municipal Accounting Information and Voting Behavior. *The accounting review* 56 (october) :830-843.
- Ingram, R.W., Copeland, R. (1982a). Municipal Market Measures and reporting Practices : An extension. *Journal of Accounting Research* 20 (2) : 766-772.
- Ingram, R.W., Copeland, R.M. (1982b). State Mandated Accounting, Auditing and Finance Practises and Municipal Bond Ratings. *Public Budgeting and Finance* (spring) : 19-29.
- Ingram, R.W., Dejong, D. (1987). The effect of regulation on local government disclosure practises. *Journal of Accounting and Public Policy* 6 (4) : 245-270.
- Jensen, K.L. (2005). A basic study of agency-cost source and municipal use of internal versus external control. *Accounting and Business Research* 35 (1) :53-67.
- Jensen, M.C., Meckling, H. (1976). Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure collectivité territoriale sure. *Journal of Financial Economics*, 3, collectivités territoriales, 305-360.
- Kates, S.M. (2004). The dynamics of brand legitimacy: an interpretive study in the gay men's community. *Journal of Consumer Research*, 31 (9) : 455-464.
- Kido, N., Petacchi, R., Weber, J. (2012). The Influence of Elections on the Accounting Choices of Governmental Entities. *Journal of Accounting Research* 50 (2) :443-475.
- Klapper, B. (1977). Tell and Sell : Wall Street Is Forcing Cities to Disclose More When Floating Bonds ; Underwriters Hold Up Issues to Back New Guidelines ; A Boom for the Investor ; Same Rules for All Players ? *Wall Street Journal* June :1-23.
- Kostova, T., Zaheer, S. (1999). Organizational legitimacy under conditions of complexity : the case of the multinational enterprise. *Academy of Management Review* 24 (1) :64-81.
- Lafarge, F. (2016). Rendre des comptes, rendre compte. *Revue Française de Finances Publiques* 160 : 985-997.
- Lande, E., Rocher, S. (2008). 25 ans de réformes comptables au service du management public. *Politiques et management public* 26 (3) : 149-160.
- Michel-Clupot, M., Rouot, S. (2014). Communication financière des collectivités locales. *Revue Française de Gestion* 40 (245) : 55-0.
- Meyer, J.W., Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*. 83(2) : 340-363.
- Myers, S., Majluf, N. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*. 13 (2) : 187-221.
- Milne, M.J., Patten D.M. (2002). Securing organizational legitimacy: an experimental decision case examining the impact of environmental disclosures. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 15 (3) : 372-405.

- Mothe, C., Delfosse, E., Bocquet, A.M. (2021). Analyse de données textuelles assistée par ordinateur: Les discours sur les réseaux de chaleur. *Revue Française de Gestion* 15 (13) : 11-37.
- Neu, D. Warsame, H., Pedwell, K. (1998). Managing public impressions : environmental disclosures in annual reports. *Accounting, Organizations and Society*, 23 (3) : 265-282.
- Oliver, C., (1991). "Strategic responses to institutional processes", *Academy of Management Review* 16 (1) : 145-179.
- Park, J., Lee, H., Butler, J.S., Denison, D. (2021). The effects of high-quality financial reporting on municipal bond ratings : evidence from US local governments. *Local Government Studies* 47 (5) : 836-858.
- Peng, J., Brucato, P.F. (2004). An empirical analysis of market and institutional mechanisms for alleviating information asymmetry in the municipal bond market. *Journal of Economics and Finance* 28 (2) : 226-238.
- Portal, M. (2011). Les déterminants de la qualité de l'audit, le cas de l'audit des comptes publics. *Comptabilité, Contrôle, Audit* tome 17, 1 (4) : 37-66.
- Powell, W.W., DiMaggio, P.J., (1991). The new institutionalism in organizational analysis. *Chicago, University of Chicago Press*.
- Raman, K.K. (1981). Financial Reporting and Municipal Bond Rating Changes. *The Accounting Review* 56 : 910-926
- Rankin, K. (1996). OTC Makers reset priorities. *Drug Store News*, 18 (9).
- Reck, J., Wilson, E. (2014). The Relative Influence of Fund-Based and Government-Wide Financial Information on Municipal Bond Borrowing Costs. *Journal of Governmental & Nonprofit Accounting* (3) :35-57.
- Richardson, A.J. (1987). Accounting as a legitimating institution. *Accounting Organizations and Society* 12 (4) : 341-355.
- Rodriguez Bolivar, M.P., Alcaide Munoz, L., Lopez Hernandez, A.M. (2013). Determinants of Financial Transparency in government. *International Public Management Journal* 16 (4) : 557-602.
- Rubinfeld, D. (1973). Credit Ratings and the Market for General Obligation Municipal Bonds. *National Tax Journal (march)* : 17-27.
- Sanders, S., Allen, A. (1993). Signaling Government Financial Reporting Quality to Credit Analysts. *Public Budgeting & Finance* 13 (3) : 73-84.
- Schelker, M. (2013). Auditors and Corporate Governance: Evidence from the Public Sector. *Kylos* 66 (2) : 275-300
- Springuel, A., Zerbib, R. (2013). La légitimité par les médias de référence sur les marchés financiers : le cas du Wall Street Journal dans les introductions en Bourse aux États-Unis. *La Revue des Sciences de Gestion, Direction et Gestion* ,263-264 : 135-143.
- Streim, H., (1994). Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. *European Journal of Law and Economics* 1 : 177-191.
- Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy : strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20 (3) : 571-610.
- Wallace, W.A. (1980). The Economic Role of the Audit in Free and Regulated Markets. *Open Education Ressources (OER)*, University of Rochester, US.
- Wallace, W.A. (1981). The association between Municipal Market measures and Selected Financial Reporting Practises. *Journal of Accounting Research* 19 (2) : 502-520.
- Wallace, W.A. (1987). Agency theory and governmental and nonprofit sector. *Research in Governmental & Nonprofit Accounting* 3 (B) : 51-70.

- Wallace, W.A. (2004). Public Sector Comparisons and Harmonization of International Accounting, Auditing and Regulation. *The Journal of Government Financial Management* 53 (3) : 10-17.
- Walsh, J.P., Seward, J.K. (1990). On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms. *Journal of Management Review* 15 : 421-458.
- Watts, R.L., Zimmerman, J.L. (1983). Agency problems, auditing and the theory of the firm : some evidence. *Journal of Law & Economics* 26 :613-633.
- Yebba, A., Elde, R. (2019) The effets of State-Level GAAP Regulation on Municipal Audit Markets, Reporting Quality and Audit fee. *Journal of Governmental & Nonprofit Accounting*. 8 (1) : 36-74.
- Zimmerman, J.L. (1977). The Municipal Accounting Maze : An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research* 15 :107-144
- Zimmerman, M.A., Zeitz, G.J. 2002. Beyond survival : Achieving new venture growth by building legitimacy. *Academy of Management Review* 27 (3) : 414-431.

2 Ouvrage

- Moscarola, J. (2018). *Faire parler les données, méthodologies quantitatives et qualitatives*. EME Editions, collection : Business Science Institute.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hiérarchies*. Free Press.
- Laufer, R., Burlaud, A. (1980). *Management public : Gestion et légitimité*. Editions Dalloz Gestion, Collection Systèmes et Stratégies, Paris.

3 Rapport

- Cour des comptes (2019). Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.