

ORIGINES ET IMPACTS DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ ISO 9001 DANS UNE PETITE MUNICIPALITÉ : LES RÉSULTATS D'UNE ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (QUÉBEC) ET KUJUKURI (JAPON)

par

Richard LECLERC

Tant au Québec qu'au Japon, les problèmes économiques des années 1980 mettent fin à une période florissante, dont le déclin s'est amorcé au milieu de la décennie précédente. Dans l'intention de réduire la dette publique, et portés par le néolibéralisme en vogue dans plusieurs pays, les gouvernants québécois et nippons favorisent le transfert de responsabilités vers les municipalités.

Disposant de plus de responsabilités, sans toutefois profiter de ressources financières et humaines bonifiées, des municipalités ont amorcé une réflexion afin de mieux servir leurs citoyens. Au sein des sociétés québécoise et japonaise, la municipalité constitue parmi les trois paliers de gouvernements celui qui fournit les services de proximité (ex. sécurité publique).

Notre article vise à établir les raisons motivant l'implantation d'un système de gestion de la qualité dans une municipalité, à cerner les attentes des participants (citoyens, élus et fonctionnaires) à son égard et à mesurer ses impacts sur l'organisation municipale. Elle devrait permettre de vérifier s'il est avantageux pour une collectivité d'utiliser les normes de la famille ISO 9000 pour mieux répondre aux besoins des contribuables. Nos travaux s'appuient sur une analyse comparative de deux municipalités qui ont eu recours à cet outil de gestion, mais qui sont situées dans des territoires aux caractéristiques institutionnelles, politiques, socioculturelles et économiques différentes.

LES MUNICIPALITÉS À L'ÉTUDE

SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

Saint-Augustin-de-Desmaures est une municipalité située à l'ouest de la ville de Québec. Elle a une superficie de 85,76 km² et compte

18 141 habitants¹. L'activité agricole y a longtemps prévalu ; toutefois à partir des années 1970, elle a connu une croissance importante de ses fonctions résidentielles et industrielles. Le 1^{er} janvier 2002, elle a été fusionnée contre son gré avec douze autres municipalités, dont la Ville de Québec par le gouvernement du Québec. À la suite d'un référendum tenu le 20 juin 2004, Saint-Augustin-de-Desmaures a retrouvé son statut de municipalité le 1^{er} janvier 2006. En 1995, elle était devenue la première ville au monde à obtenir la certification ISO 9001. Le regroupement municipal de 2002 a mis un terme à cette expérience.

En 1994, la municipalité comptait 75 employés permanents et environ 200 occasionnels. Les ouvriers, les employés de soutien, les pompiers, les professionnels et les gestionnaires constituent les principaux corps d'emplois qui veillent au fonctionnement de cette administration. La majorité des salariés sont syndiqués.

KUJUKURI

La ville de Kujukuri est localisée au nord-est de la préfecture de Chiba. Sa population est de 18.075 résidants et son territoire de 23,72 km² est dédié principalement à l'agriculture, à la pêche et au tourisme². Kujukuri a adhéré le 20 septembre 2002 à la norme ISO 9001. Le programme a pris fin en 2008. Elle est une des rares villes japonaises ayant adopté un système certifié de gestion de la qualité³.

¹ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de 2011, 2012*.

² Ville de Kujukuri, *Site de la Ville de Kujukuri*, <http://www.town.kujukuri.chiba.jp>

³ K. MIZUNO, « Donner l'exemple au Japon : les administrations locales adoptent ISO 14000 et ISO 9000 et financent la mise en œuvre dans les PME », *ISO Management Systems*, mai-juin 2002, p. 21-28.

En 2007, la municipalité compte 175 employés permanents et 55 qui sont embauchés sur une base occasionnelle. Tous les fonctionnaires sont non syndiqués en conformité avec la législation japonaise.

En juillet 2007, pour des raisons financières, le Conseil municipal de Kujukuri a décidé de ne pas renouveler sa certification ISO qui a expiré le 19 septembre 2008.

CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF DES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC ET AU JAPON

Les régimes municipaux québécois et japonais se ressemblent en ce qui touche à la gouvernance. Cependant, les municipalités nipponnes jouissent de pouvoirs supplémentaires à l'égard de l'éducation et de l'aide sociale, que leurs contreparties québécoises ne possèdent pas. Leur autonomie financière est cependant beaucoup plus faible qu'au Québec. Cette différence pourrait s'expliquer par les compétences des municipalités japonaises dans le champ de l'éducation et des services sociaux.

RECENSION DE LA LITTÉRATURE

Bien qu'il existe des recherches portant sur les systèmes de gestion de la qualité, ces dernières s'intéressent majoritairement à leur implantation sectorielle dans des entreprises privées ou publiques (ex. éducation, traitement des eaux usées). L'application de cette approche managériale au sein d'une organisation municipale étant récente, peu de personnes s'y sont consacrées.

Les professeurs Berman et West (1995) ont conduit en 1993 une étude portant sur la place qu'occupe la gestion de la qualité totale dans les municipalités américaines de plus de 25 000 habitants. Onze pour cent (11 %) des villes sondées ont alors un intérêt pour la qualité totale, principalement dans les secteurs des services policiers, des loisirs et des parcs, de l'entretien du réseau routier, de même que des ressources humaines. Étant donné la nouveauté de l'approche, les chercheurs ont conclu qu'il était trop tôt pour déterminer des influences précises à l'égard de ce mode de gestion⁴.

Dans un contexte de mondialisation, de développement technologique, de restrictions budgétaires et d'importance de porter une attention au client, Robertson et Ball (2002) révèlent que dans les

années 1990, les municipalités canadiennes se sont intéressées à la gestion de la qualité afin d'améliorer la prestation de services. Les auteurs signalent que les villes démontrent une curiosité exploratoire pour la gestion de la qualité, mais que cet intérêt est moindre qu'au Royaume-Uni et que seulement 7 % avaient entrepris un processus de certification ISO 9000. L'appui des gestionnaires et des élus municipaux sont parmi les facteurs importants qui contribuent au succès menant à l'implantation de ce type d'initiatives managériales⁵.

Un autre chercheur, Font (1997), s'intéresse à la mesure de la qualité dans les municipalités espagnoles. Il relève l'existence de barrières à l'implantation des systèmes de gestion de la qualité, comme la forte influence de la culture syndicale, la bureaucratie traditionnelle et le peu d'expectatives des citoyens à l'égard des services municipaux⁶. Dans la même perspective, les professeurs Chu et Wang (2001) arrivent au même constat en ce qui concerne les villes taïwanaises à l'égard de la norme ISO 9000 et de la qualité⁷.

Gaster (1996 et 1999) traite du rôle de la qualité dans les municipalités britanniques. Elle souligne que la dimension démocratique et la décentralisation de l'opération sont nécessaires, si l'on souhaite que les citoyens et les fonctionnaires participent au processus décisionnel, afin d'éviter que la gestion de la qualité ne soit uniquement perçue comme une initiative provenant du sommet hiérarchique. Sa réflexion débouche sur un modèle de la qualité des services publics. Le modèle de Gaster s'intéresse à la façon dont différents acteurs (citoyens, gestionnaires, fonctionnaires) peuvent participer au développement et à la mise en œuvre d'une offre de service de qualité. Sans une approche globale et l'établissement d'un lien entre le plan stratégique d'une organisation et la gestion de la qualité, la résultante de cette dernière ne sera pas optimisée⁸.

Au début des années 1990, à la suite de l'implantation d'un programme de qualité proposé

⁴ R. ROBERTSON, et R. BALL, « Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada », *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 2 (4), décembre 2002, p. 387-405.

⁵ J. FONT, « Quality Measurement in Spanish Municipalities: Transferring Private Sector Experiences », *Public Productivity & Management Review*, Vol. 21 (1), septembre 1997, p. 44-55.

⁶ P. CHU, et H. WANG, « Benefits, Critical Process Factors, and Optimum Strategies of Successful ISO 9000 Implementation in the Public Sector: An Empirical Examination of Public Sector Services in Taiwan », *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 (1), septembre 2001, p. 105-121.

⁷ L. GASTER, « Quality Services in Local Government: A Bottom-up Approach », *Journal of Management Development*, Vol. 15 (2), mars 1996, p. 90-96.

⁸ L. GASTER, « Quality Management in Local Government: Issues and Experience », *Public Policy and Administration*, Vol. 14 (3), automne 1999, p. 55-53.

⁴ E. BERMAN, et J. WEST, « Municipal Commitment to Total Quality Management: A Survey of Recent Progress », *Public Administration Review*, Vol. 55 (1), janvier 1995, p. 57-66.

à ses membres par la *Suomen Kuntaliitto* (Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux), une étude sur l'utilisation de la norme ISO 9000 a été menée par Sundquist (2001) dans certains secteurs pilotes de municipalités de tailles différentes. À cette époque, la Finlande doit faire face à une récession économique et les municipalités souhaitent maintenir un niveau élevé de qualité dans la prestation de leurs services. Malgré la difficulté que pose le fait de comparer des collectivités de dimensions hétéroclites, l'expérience démontre que les municipalités où les employés sont bien formés et ont assimilé les principes et les objectifs d'un système de gestion de la qualité ont pu améliorer la prestation de leurs services. De plus, les organisations ont dû investir dans le développement d'instruments de mesure et de suivi des coûts adaptés à la gestion de la qualité. En 2001, 12 % des collectivités finlandaises utilisaient la norme ISO 9000⁹.

Mizuno (2002) indique que ce n'est qu'en 1997 que les collectivités japonaises ont porté un intérêt à la norme ISO 9000. Il relève que ce sont les petites municipalités isolées qui ont démontré le plus d'intérêt dans la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité. L'auteur explique ce phénomène par le fait que les élus qui dirigent de petites collectivités peuvent prendre des décisions plus rapidement que les dirigeants de municipalités de grandes dimensions. Les réformes fiscales qui ont suivi la fin de l'économie d'abondance à la fin des années 1980, l'intention de satisfaire les attentes des citoyens et la volonté de changer les modes de gestion traditionnelle sont à l'origine de cette évolution¹⁰.

Dans le cadre de son mémoire de maîtrise en relations industrielles, Fontaine (1998) explore l'expérience de Saint-Augustin-de-Desmaures, malgré le fait que l'identité de la municipalité n'est pas dévoilée dans sa recherche. Son objectif est d'étudier les effets engendrés par la nature d'un contrat social et d'une convention collective liant un employeur municipal, un syndicat et des travailleurs sur la réorganisation du travail au sein d'une collectivité ayant adopté le système de gestion de la qualité ISO 9001¹¹.

⁹S. SUNDQUIST, *Experiences with the Use of ISO 9000 in Finnish Local Authorities*, Helsinki, Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, 2001, 13 p., <http://unpan1.org/groups/public/documents/nispacee/unpan004381.pdf>

¹⁰K. MIZUNO, *op. cit.*

¹¹C. FONTAINE, « Réorganisation du travail dans le secteur municipal : influences du contrat social et de la convention collective », *Site Portail Thèses Canada*, Ottawa, Bibliothèque et Archives Canada, 1998, 128 p., http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0007/MQ41901.pdf Mémoire de maîtrise en relations industrielles, Université Laval.

Fontaine a su recueillir de précieuses données à l'égard de l'implantation du système de gestion de la qualité à Saint-Augustin-de-Desmaures. Elle relève notamment qu'il est nécessaire de faire des modifications aux relations de travail pour que l'implantation des principes d'ISO 9001 ait des chances de réussir. De plus, ces changements organisationnels favorisent les innovations en matière de gestion¹². Cependant, l'étude se limitant aux aspects des relations de travail et sur une période limitée de la mise en œuvre du programme de gestion de la qualité, il reste plusieurs éléments à analyser. C'est le défi que nous avons relevé par le biais d'une approche méthodologique visant à mener une étude élargie et comparative des cas de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri.

À l'exception de cette dernière contribution, les travaux concernant l'expérience de Saint-Augustin-de-Desmaures ne reposent sur aucun fondement méthodologique reconnu. De plus, ils ne permettent pas de déterminer les raisons de l'adoption d'un système de gestion de la qualité par une municipalité et de vérifier scientifiquement ses effets. Finalement, aucun chercheur n'a considéré le parcours de Kujukuri en cette matière.

Par ailleurs, la conclusion de cet article permettra de revisiter certains constats relevés dans les travaux de Chu et Wang ainsi que de Fontaine, afin de savoir s'ils correspondent ou divergent de nos résultats.

LE CONCEPT DE QUALITÉ

Que faut-il entendre lorsque l'on parle de qualité? Selon la norme ISO 9000, la qualité est définie comme étant « [l'] aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences »¹³. *L'American Society for Quality* (Société américaine pour la qualité) présente une explication plus détaillée de ce qu'est la qualité :

A subjective term for which each person or sector has its own definition. In technical usage, quality can have two meanings: 1. the characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs; 2. a product or service free of deficiencies. According to Joseph Juran, quality

¹²*Ibid.*, p. 119.

¹³Organisation internationale de normalisation, *ISO 9000 : 2005 : Systèmes de management de la qualité – principes essentiels et vocabulaire*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 2005, p. 7.

*means "fitness for use;" according to Philip Crosby, it means "conformance to requirements."*¹⁴

Dans cette perspective, un système de gestion de la qualité établi à partir des normes de la famille ISO 9000 permet à l'entreprise qui l'adopte d'utiliser des processus de travail validés par l'Organisation internationale de normalisation. L'objectif est de transformer des ressources en extrants, selon une procédure qui permet de répondre aux attentes de ses clients à l'égard de la qualité et de la satisfaction, du respect des lois et des règlements, tout en favorisant une amélioration continue de ses performances. La famille ISO 9000 regroupe des normes d'application universelle (ex. ISO 9001) pouvant être appliquées à une organisation nonobstant son champ d'activités, ainsi que ses produits et services¹⁵.

Afin de soutenir la gestion de la qualité au sein d'une organisation, Deming a développé un modèle itératif et méthodique. La roue de Shewhart-Deming est composée de quatre étapes qui visent à améliorer la qualité d'un bien ou d'un service sur une base continue (fig. 1). Elle s'appuie sur les principes suivants, soit la conformité des processus, la prévention des erreurs, l'excellence, la mesure et la responsabilisation. Ces principes sont intégrés à la norme ISO 9001.

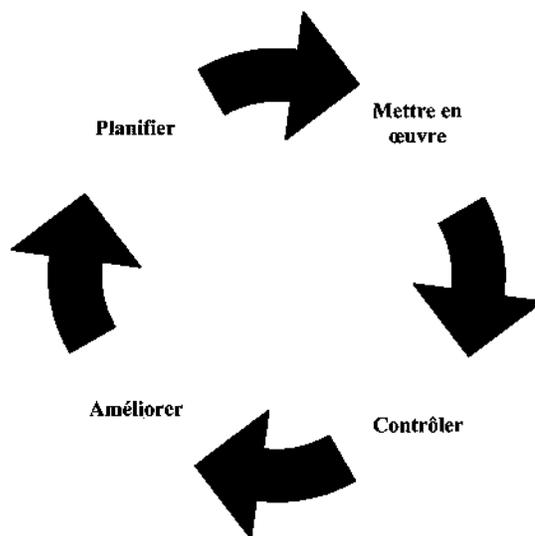
Planifier : cerner les problèmes ainsi que prévoir les changements et les procédés nécessaires pour atteindre les résultats souhaités ;

Mettre en œuvre : établir des moyens d'action pour arriver à l'atteinte des objectifs convoités ;

Contrôler : vérifier les résultats obtenus afin de vérifier leur adéquation avec les objectifs préalablement élaborés ;

Améliorer : entreprendre des actions pour améliorer l'offre de service et la production de biens¹⁶.

Figure 1 : Roue de Shewhart-Deming



Présentation de la norme ISO 9001

Les normes ISO 9001 : 1994 et ISO 9001 : 2000 respectivement en usage à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri seront ici à l'étude. Membre de la famille ISO 9000, l'ISO 9001 trouve ses bases théoriques dans le document *Système de management de la qualité : principes essentiels et vocabulaire* qui présente la terminologie propre au système de qualité¹⁷. Un autre guide intitulé *Système de management de la qualité : exigences* présente les prescriptions fondamentales qui permettent à une organisation d'implanter, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de cet outil de gestion¹⁸. Aux fins de l'étude, nous nous reporterons à la version 2000 dans cette présentation de l'ISO 9001.

Les grandes orientations de la norme ISO 9000 sont développées par le comité technique ISO/TC 176 de l'Organisation internationale de normalisation, tandis que dans chaque pays, des consultants indépendants en assurent la gestion, l'agrément et l'audit auprès des organismes qui y adhèrent. Le tableau 1 présente les principales exigences du système de gestion de la qualité ISO 9001 : 2000.

¹⁴[Traduction libre] Une notion subjective pour laquelle chaque personne ou organisation dispose de sa propre définition. Au sens technique du terme, la qualité peut prendre deux significations : 1. les caractéristiques d'un produit ou d'un service qui porte une capacité à satisfaire des besoins établis ou souhaités ; 2. un produit ou un service exempt de malfaçons apparentes. Selon Joseph Juran, la qualité signifie l'« adaptation à l'utilisation » ; tandis que pour Philip Crosby, elle signifie « la conformité aux exigences ».

¹⁵Organisation internationale de normalisation, « Les caractéristiques essentielles d'ISO 9000 », *Site de l'Organisation internationale de normalisation*, http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/management-standards/iso_9000.htm

¹⁶E. DEMING, *Du nouveau en économie*, Paris, Économica, 1996, p. 111-112.

¹⁷Organisation internationale de normalisation, *Système de management de la qualité : principes essentiels et vocabulaire*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 2000.

¹⁸Organisation internationale de normalisation, *Système de management de la qualité : exigences*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 2000.

Tableau 1 : Principales exigences de la norme ISO 9001 : 2000

Exigence	Description
Section 1 : Domaine d'application	L'organisme qui adhère à la norme doit s'assurer que ses produits et services répondent aux exigences, à la satisfaction des clients et à la réglementation existante. De plus, la norme s'applique à plusieurs types d'organisation et certaines sections peuvent être exclues si elles ne sont pas compatibles avec ses activités.
Section 2 : Référence normative	La norme réfère ponctuellement à d'autres normes internationales avec lesquelles elle peut s'appliquer.
Section 3 : Termes et définitions	Cette section spécifie que la norme utilise le vocabulaire défini dans le document <i>Système de management de la qualité : Principes essentiels et vocabulaire</i> .
Section 4 : Système de management de la qualité	Cette section aborde les étapes qu'une organisation doit franchir pour instaurer un système de gestion de la qualité. De plus, elle présente la liste des documents qui doivent être produits aux fins de l'application de la norme.
Section 5 : Responsabilité de la direction	La direction de l'organisation se doit d'appuyer l'opération qualité, de répondre aux attentes des clients, de mettre en œuvre une politique qualité et d'assurer l'élaboration des processus, ainsi que la mise en œuvre et le suivi des exigences de la norme.
Section 6 : Management des ressources	L'organisation est tenue de mettre à la disposition de ses employés les moyens pour répondre aux exigences de la norme, notamment par le biais de l'amélioration de la compétence, de la sensibilisation et de la formation. De plus, les équipements de l'organisation doivent concourir à cet exercice.
Section 7 : Réalisation du produit	Des processus doivent être planifiés afin de veiller à la gestion de la qualité et à l'amélioration continue, par le biais d'opération de contrôle à toutes les étapes de la production, tant en ce qui concerne les produits provenant dans la fabrication d'un bien et provenant de l'extérieur, au sein de l'organisation dans un souci de répondre aux attentes et à la satisfaction des clients.
Section 8 : Mesure, analyse et amélioration	Finalement, l'organisation s'assure de la conformité des produits, de corriger, d'améliorer sur une base continue ses processus par le biais de vérification du niveau de qualité.

Source : Organisation internationale de normalisation, *Système de management de la qualité : exigences*, 2000, p. 1-14.

Tableau 2 : Parties intéressées et attentes au sein d'une municipalité

Partie intéressée	Attente
Citoyens	Qualité des services
Fonctionnaires municipaux	Satisfaction au travail
Élus et gestionnaires municipaux	Satisfaction des citoyens

Fournisseurs	Occasions d'affaires
Société	Gouvernance responsable

Sources : Organisation internationale de normalisation, *Normes pour le management de la qualité et de l'assurance qualité : partie 1 : lignes directrices pour leur sélection et utilisation*, 1994, p. 3 ; *Système de management de la qualité : principes essentiels et vocabulaire*, 2000, p. 7-11 ; *Système de management de la qualité – lignes directrices pour l'application de l'ISO 9001 : 2000 à la collectivité locale*, 2005, p. 1-5.

Cinq groupes d'acteurs participent à la mise en œuvre ou profitent de l'implantation de la norme dans une municipalité (tab. 2).

Norme générique, l'ISO 9001 dispose de la particularité de pouvoir s'appliquer dans plusieurs secteurs d'activités. Elle vise à régir la qualité des processus permettant de produire un bien ou un service selon des normes uniformes. Toutefois, cet outil n'a pas pour objectif d'assurer qu'un produit respecte certaines caractéristiques propres à sa conception (ex. fiabilité et durabilité). En 2005, un document intitulé *Système de management de la qualité – lignes directrices pour l'application de l'ISO 9001 : 2000 à la collectivité locale* a été publié afin d'aider les municipalités à implanter la norme dans leur organisation¹⁹.

HYPOTHÈSES DE LA RECHERCHE

Aux fins de l'étude, nous avons retenu quatre hypothèses, une principale (H_p) et trois spécifiques (H_s). Elles permettent de vérifier si le système de gestion constitue un instrument valable pour implanter les préceptes de la nouvelle gestion publique, de l'amélioration des services à la population et du positionnement concurrentiel d'une ville, dans un contexte de modernisation. Voici ces hypothèses :

H_p : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 constitue une réponse des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri au transfert des responsabilités (réelles ou appréhendées) émanant des gouvernements supérieurs :

H_{s1} : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 permet à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri d'offrir de meilleurs services, un taux de taxation réduit et une diminution des coûts de fonctionnement selon la perception de leurs citoyens et de leurs élus :

H_{s2} : Le succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité ISO 9001 repose sur l'application des facteurs : communication, formation, mobilisation et organisation ;

H_{s3} : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 permet à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri d'attirer plus d'investisseurs sur leur territoire et de devenir des modèles dans leur pays et à l'étranger.

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Type de données

Afin de mener à bien cette recherche, on utilise deux types d'information, soit des données quantitatives et qualitatives (tab. 3).

Données quantitatives

On s'appuie sur des résultats de sondages qui mesurent l'évolution de la satisfaction des citoyens à l'égard des services municipaux pour étudier l'impact de la norme ISO 9001 sur la prestation de services à Saint-Augustin-de-Desmaures. Ils favorisent une meilleure évaluation des intentions sous-jacentes à la mise en place d'un système de gestion de la qualité et des perceptions des clients à son égard. Ce type de renseignements n'étant pas disponible à Kujukuri, les entrevues furent le seul moyen utilisé pour recueillir ces informations. Dans ces circonstances, l'absence de ces données quantitatives obtenues à partir de sondages scientifiques constitue une limite de l'étude.

Par ailleurs, des statistiques démographiques et financières permettront de tester certaines hypothèses. Bien que ces données appuient l'examen de la question à l'étude, elles constituent des intrants secondaires par rapport aux renseignements qualitatifs qui rassemblent des informations stratégiques servant à contrôler les hypothèses de la recherche.

¹⁹ Organisation internationale de normalisation, *Système de management de la qualité – lignes directrices pour l'application de l'ISO 9001 : 2000 à la collectivité locale*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 2005.

Tableau 3 : Variables retenues pour vérifier les hypothèses de la recherche

Variable	Type de données	Sources
Hypothèse principale : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 constitue une réponse des Villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri au transfert des responsabilités (réelles ou appréhendées) émanant des gouvernements supérieurs		
Données démographiques et financières	Quantitatif	Gouvernement du Canada Gouvernement du Japon Gouvernement du Québec Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
Questions de l'entrevue portant sur les causes de l'adoption d'un système de gestion de la qualité	Qualitatif	Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
Hypothèse spécifique 1 : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 permet à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri d'offrir de meilleurs services, un taux de taxation réduit et une diminution des coûts de fonctionnement selon la perception de leurs citoyens et de leurs élus		
Satisfaction des citoyens	Qualitatif Qualitatif et Quantitatif	Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
Questions de l'entrevue portant sur les impacts de l'adoption d'un système de gestion de la qualité	Qualitatif	Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
Hypothèse spécifique 2 : Le succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité ISO 9001 repose sur l'application de ces facteurs : communication, formation, mobilisation et organisation		
Questions de l'entrevue portant sur les impacts de l'adoption d'un système de gestion de la qualité	Qualitatif	Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures
Hypothèse spécifique 3 : Le système de gestion de la qualité ISO 9001 permet à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri d'attirer plus d'investisseurs sur leur territoire et de devenir des modèles dans leur pays et à l'étranger		
Questions de l'entrevue portant sur les impacts d'un système de gestion de la qualité sur les investissements dans la municipalité et les demandes d'information provenant de l'étranger	Qualitatif	Ville de Kujukuri Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures

Données qualitatives

L'étude comparative des Villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri a été effectuée également par le biais des documents publiés par les deux organisations (ex. discours

du budget, procès-verbaux, etc.), ainsi que par des entretiens avec des acteurs municipaux (ex. maire, gestionnaires, fonctionnaires, etc.). Le caractère restreint de la population étudiée rend nécessaire le recours à une approche qualitative,

afin de mieux définir les particularités des deux municipalités.

Les entretiens d'environ une heure ont été menés à partir d'un questionnaire de type semi-structuré qui favorise la collecte d'informations détaillées et permettent de mieux cibler cette opération en regard des hypothèses de la recherche. Ils ont eu lieu au Québec et au Japon dans les bureaux des municipalités étudiés, où nous avons rencontré les principaux concepteurs et responsables de l'application des systèmes de gestion de la qualité.

Quatre représentants de Saint-Augustin-de-Desmaures et quatre de Kujukuri ont été choisis comme témoins-clés pour les entrevues en raison du rôle important qu'ils ont joué dans l'implantation et la mise en œuvre du processus à l'étude. Afin de maximiser la qualité des renseignements recueillis et de favoriser la collaboration des personnes interviewées, nous avons préservé leur anonymat. Bien que le nombre de participants interrogés puisse paraître restreint, ceux qui furent rencontrés sont tous des acteurs stratégiques ayant contribué, tant du point de vue du politique que de l'administratif, aux deux expériences. Par ailleurs, des publications académiques et gouvernementales ainsi que certains articles de journaux ont permis de valider la plupart des informations obtenues lors des entrevues.

Bien que nous ayons une bonne compréhension de la langue et de la culture japonaises, nous avons eu recours pour nos entretiens à Kujukuri à une interprète qui maîtrise le français et le japonais. Elle a effectué l'interface linguistique entre l'interviewer et les personnes interviewées. Cette stratégie a permis de minimiser les problèmes de compréhension qui auraient pu nuire au recueil et à l'interprétation des informations collectées.

Les entrevues ont été enregistrées sur un support électronique puis retranscrites manuellement à la suite des entretiens. Afin d'établir un climat de confiance avec les personnes interviewées, les entrevues et les notes furent détruites à la fin de ce projet de recherche.

Rédigé en français et traduit en japonais, le questionnaire compte 26 questions. Il se divise en trois grandes parties, soit huit questions concernant des informations de base, quatre questions principales et quatorze questions spécifiques subdivisées en trois sections qui autorisent la collecte de renseignements visant à vérifier les hypothèses de la recherche. Cette approche a permis de compléter les données quantitatives.

Afin de veiller à l'exactitude et à la fiabilité de la version japonaise du questionnaire, nous avons utilisé la retraduction, une technique proposée par Brislin (1970) qui permet de s'assurer que le sens des mots et des phrases du document original est bien transféré dans la langue de réception²⁰. Ainsi, la transcription nippone est retraduite en français par un second traducteur qui n'a pas pu consulter le questionnaire original. Cette approche que nous avons adaptée en fonction des ressources dont nous disposions pour mener cette étude permet de réduire les erreurs de compréhension qui pourraient miner la qualité des données et leur comparaison entre les populations étudiées.

Mode d'analyse

L'étude comparative a été retenue comme mode d'analyse pour vérifier les hypothèses de la recherche. En se limitant à deux cas, la recherche a permis de mener une exploration plus approfondie que si elle avait porté sur un grand nombre de municipalités, car la description et le traitement contextuel des données auraient été plus difficiles à mener.

Par son caractère exploratoire, cet article ne se veut pas une recherche dont les conclusions sont généralisables à l'ensemble des organisations municipales du Québec et du Japon, mais plutôt une étude comparative de deux Villes ayant adopté le système de gestion de la qualité ISO 9001.

QUELLES SONT LES RAISONS QUI AMÈNENT UNE MUNICIPALITÉ À ADOPTER UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ?

SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

À Saint-Augustin-de-Desmaures, le transfert de pouvoirs du gouvernement du Québec vers les municipalités, la nécessité de trouver de nouvelles sources de revenus, l'accroissement des coûts de main-d'œuvre, les problèmes de relations de travail ainsi que la croissance de la vocation résidentielle de cette communauté favorisent l'implantation d'ISO 9001 (fig. 2 à 4).

Bien que l'évolution des revenus et des dépenses laisse présager peu de problèmes financiers à Saint-Augustin-de-Desmaures (fig. 2), les dépenses par habitant indiquent une forte croissance entre 1991 et 1994, imputable principalement à l'augmentation de la population

²⁰ R. BRISLIN, « Back-translation for Cross-Cultural Research », *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 1 (3), septembre 1970, p. 185-216.

augustinoise (fig. 3 et 4). À partir de 1995, il est permis de croire que l'introduction de la norme de qualité ait pu contribuer à diminuer les dépenses par habitant, en raison d'une meilleure gestion de la croissance au sein de la municipalité. En octobre 1996, le coordonnateur à la qualité des services estime que l'investissement de 150 000 \$ pour mettre en place le système de gestion de la qualité a permis d'économiser sur une période 18 mois la somme de 200 000 \$ en coût de fonctionnement²¹. Selon un document de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, cette dernière a pu réduire son budget de 11 % depuis la mise en œuvre du programme et des autres mesures visant à améliorer sa performance²². Toutefois, nous ne disposons pas de données qui permettraient de confirmer cette corrélation.

La réduction du nombre d'employés ne constitue pas un objectif patronal qui motive l'adoption du programme. C'est plutôt une avenue qui permet de répondre à la croissance démographique et industrielle de la ville sans devoir embaucher de nouveaux fonctionnaires. Dans ce contexte, le système de gestion a permis de limiter l'accroissement des dépenses reliées à la main-d'œuvre. Ainsi, en 1999, les salaires représentaient seulement 18 % du budget municipal comparativement à 30 % pour des villes analogues²³.

Au début des années 1990, afin de faire face à ses obligations financières, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a dû licencier quelques fonctionnaires, ce qui a contribué à l'instauration d'un climat de travail malsain et à la syndicalisation de la plupart des corps d'emploi, dont les membres aspirent à protéger leurs acquis. En parallèle, les caractéristiques démographiques de

la municipalité ont évolué. Jadis dominés par une population agricole et villageoise, les nouveaux développements domiciliaires ont favorisé l'arrivée de nouveaux citoyens, lesquels souhaitaient s'y établir en raison de deux raisons principales, soit son caractère de banlieue et son faible taux de taxation²⁴. Malgré la satisfaction des contribuables à l'égard des services, « il y a [...] toujours place à l'amélioration [...] »²⁵. Dans un tel contexte, les dirigeants augustinois amorcent une réflexion afin de maximiser la productivité de la municipalité avec des ressources réduites. L'objectif est d'offrir des services adaptés à la croissance des besoins, dans un contexte de restriction budgétaire.

L'absence du partage d'informations entre les unités administratives de la municipalité et d'une vision d'action concertée, axée vers le service à la clientèle contribue à affaiblir la qualité des services à la communauté. Ces facteurs sont identifiés comme étant les deux principales causes du problème augustinois. À la suite d'un premier revers, un an plus tôt, en 1993, la Ville signe avec ses interlocuteurs syndicaux un Programme d'amélioration continue de la qualité des services (PACQ) qui découle de la politique sur la qualité adoptée par une résolution du Conseil municipal²⁶.

La première tentative de changement axée sur la qualité et la centralisation des plaintes se solda par un échec. Bien que l'on était, au départ, sensibilisé à l'importance d'intéresser davantage tous les intervenants susceptibles d'influencer la démarche, cet insuccès venait confirmer, voire renforcer les efforts effectués pour tenter de changer les relations de travail au sein de l'organisation.

²¹ B. ROUTHIER, « Charlesbourg : Jacob veut implanter la norme ISO 9002 », *Le Soleil*, 18 octobre 1996, p. A5.

²² Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, *Les grands prix québécois de la qualité 1999*, Saint-Augustin-de-Desmaures, la ville, 1999.

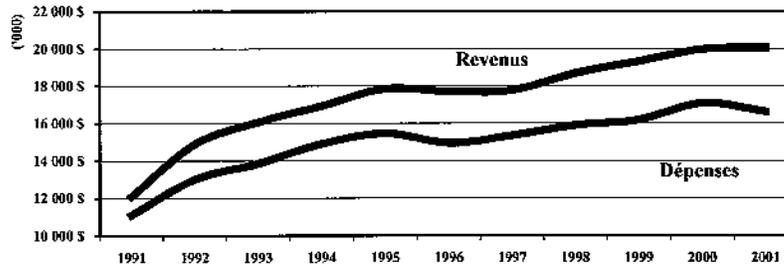
²³ R. FLEURY, « "Partager le pouvoir", le succès de la qualité », *Le Soleil*, 18 octobre 1999, p. A4.

²⁴ S. BOLDUC, *La qualité des services municipaux : une étude empirique à la municipalité de Saint-Augustin de Desmaures*, Essai de maîtrise en administration des affaires, Université Laval, 1992, p. 69.

²⁵ *Ibid.*, p. 102-103.

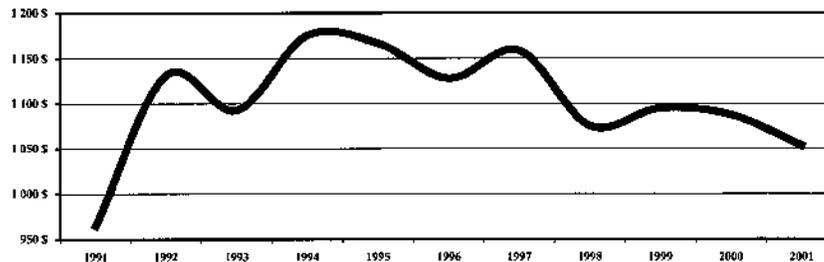
²⁶ Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, *Politique sur la qualité*, Résolution 93/10/370, octobre 1993.

Figure 2 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1991-2001)



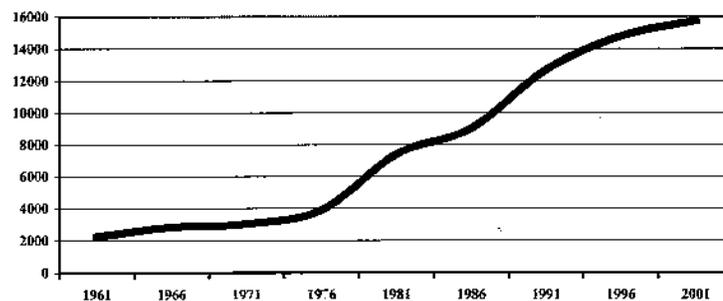
Source : Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. *Portrait municipal (base de données ministérielle).*

Figure 3 : Évolution des dépenses par habitant, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1991-2001)



Source : Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. *Portrait municipal (base de données ministérielle).*

Figure 4 : Évolution de la population, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1961-2001)



Source : Canada. Statistique Canada. *Recensements de 1961 à 2001.*

C'est à partir de ce moment que l'on prit conscience que, pour satisfaire le citoyen, il fallait commencer inévitablement à la base, c'est-à-dire au niveau du travailleur, car c'est généralement lui qui est en contact avec le citoyen²⁷.

Relativement à cette réforme, les conventions collectives furent adaptées au nouveau contexte de gestion, tandis que l'Administration et les travailleurs eurent l'obligation d'effectuer un changement majeur en matière de culture organisationnelle. Devant la réussite de cette initiative,

la municipalité à l'instigation du maire Denis Côte s'est investie dans un processus d'agrément ISO 9001, entre janvier 1993 et juillet 1995. Cette étape a permis d'adapter les processus de la Ville aux exigences de la norme la plus exigeante sur le plan mondial en matière de qualité des services.

Autre facteur d'importance à considérer, le 2 novembre 1997, malgré le changement de direction politique à la tête de la municipalité, le nouveau maire, Marcel Corriveau, contribue à la réussite de l'expérience en la perpétuant, car il estime que l'approche client est un instrument qui profite au mieux-être de sa population.

²⁷ C. FONTAINE, *op. cit.*, p. 74.

À Saint-Augustin-de-Desmaures, dès le début du programme, il existe chez les élus et les gestionnaires municipaux une volonté de répondre aux attentes des citoyens, d'offrir des services de qualité et d'améliorer les relations de travail. Confrontée à une croissance démographique importante (fig. 3), la norme ISO 9001 constitue une avenue en vue de répondre à ces facteurs dans un contexte où l'utilisation des ressources financières et humaines doit être stabilisée. L'objectif est de mettre en place des outils de prévention pour répondre constamment aux aspirations des contribuables qui souhaitent maximiser leur investissement. Selon le maire Corriveau, le principal résultat de la stratégie qualité permet à la Ville d'offrir de meilleurs services à moindre coût, tout en s'en servant comme outil de marketing pour attirer de nouveaux résidents et des entreprises sur son territoire.

KUJUKURI

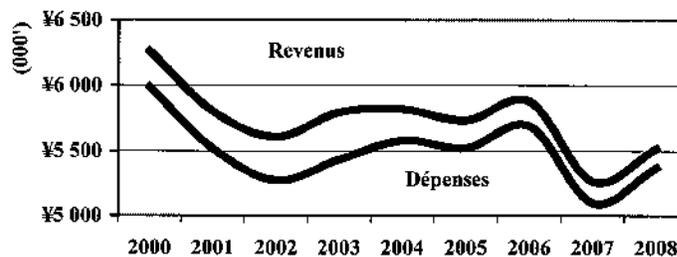
À Kujukuri, l'implantation de l'ISO 9001 est le résultat de la volonté politique du maire Shinya Kawashima qui souhaite préparer son Administration à un projet de regroupement avec

des municipalités voisines. Le programme ne constitue pas comme à Saint-Augustin-de-Desmaures une réponse à une évolution démographique positive (fig. 4 et 7), sachant que le nombre de citoyens à Kujukuri est en déclin depuis la fin des années 1990. Dans la municipalité nipponne, l'ISO 9001 est avant tout un outil visant à préparer la fusion envisagée, plutôt qu'à répondre à des considérations financières ou à une croissance de la population qui pourrait nuire à la qualité des services offerts.

Entre 2000 et 2008, l'évolution des dépenses et des revenus (fig. 5), ainsi que les dépenses par habitant (fig. 6) de la Ville de Kujukuri ne semblent pas démontrer de lien de causalité avec l'entrée en vigueur de la norme ISO 9001.

Le maire Kawashima décide en 2001 que la norme ISO 9001 est un choix stratégique pour améliorer la qualité des services. L'adoption de cet outil de gestion permet à la municipalité de réaliser un projet novateur et mobilisateur. Cette décision politique n'est pas motivée par des facteurs sociaux, économiques ou politiques déterminés ; c'est avant tout un défi qui permet d'améliorer la prestation de services aux citoyens.

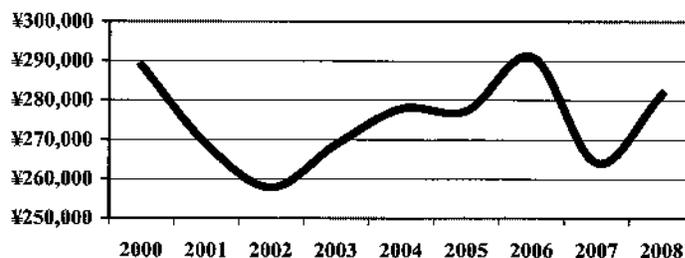
Figure 5 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Kujukuri (2000-2008)



Source : Ville de Kujukuri.

Données budgétaires de la Ville de Kujukuri (2000 à 2008),
Service de la planification et des finances.

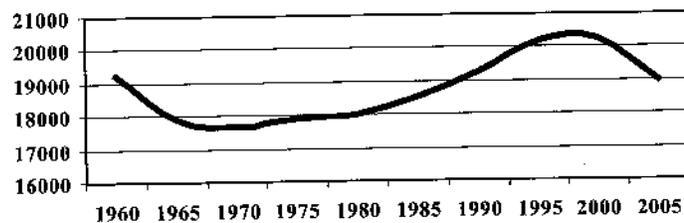
Figure 6 : Évolution des dépenses par habitant, Ville de Kujukuri (2000-2008)



Source : Ville de Kujukuri.

Données budgétaires de la Ville de Kujukuri (2000 à 2008),
Service de la planification et des finances.

Figure 7 : Évolution de la population, Ville de Kujukuri (1960-2005)



Source : Ville de Kujukuri, « 九十九里町の歴史 = Histoire de la Ville de Kujukuri », dans 九十九里町ホームページ = Site de la Ville de Kujukuri »
<http://www.town.kujukuri.chiba.jp/0000000215.html>

L'hypothèse principale de la recherche suggère que les Villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri ont adopté le système de gestion ISO 9001 en vue de répondre aux impacts sur leurs opérations des transferts de responsabilités émanant des gouvernements supérieurs. Bien qu'en arrière-plan le contexte financier contribue au virage qualité, c'est davantage la volonté des élus d'offrir des services exemplaires ou comme à Kujukuri, de se préparer à un regroupement municipal qui favorise la mise en place de cet outil de gestion. La marginalité des expériences ISO 9001 démontre que malgré le fait que les municipalités québécoises et japonaises soient confrontées à plusieurs défis, peu d'entre elles se sont engagées dans la voie de la certification ISO.

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS QUI CONTRIBUENT À LA HAUSSE OBSERVÉE DU TAUX DE SATISFACTION DES CITOYENS APRÈS L'INTRODUCTION DE LA NORME ISO 9001 DANS UNE MUNICIPALITÉ?

SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

Pour le maire Corriveau, le bas taux de taxation et la qualité élevée des services sont liés directement à l'application du système de gestion de la qualité. Bien qu'il n'existe pas d'évidence pour confirmer cette affirmation, l'Administration s'assure d'effectuer ponctuellement un suivi du niveau de satisfaction de ses clientèles. Elle a fait effectuer en 1994, en 1996 et en 1998 des sondages téléphoniques d'environ 25 minutes auprès des citoyens et des entreprises de son territoire.

Globalement, les citoyens sondés estiment que la valeur investie en taxe est équitable en raison de la qualité des services reçus. De plus, l'objectif fixé en 1994 d'atteindre un taux global d'insatisfaction inférieur à 10 % fut rejoint quatre ans plus tard. En 1998, 9,23 % des citoyens était

insatisfaits des services obtenus, ce qui constitue une amélioration par rapport à 1994 alors que ce taux était de 11,98 %. D'autre part, seulement 1,9 % des services n'arrive pas à obtenir une cote d'insatisfaction inférieure à 10 % ; une évolution positive, alors que ces résultats sont respectivement de 3,2 % et 3 % en 1996 et 1994²⁸.

Sur une base ponctuelle, pour obtenir l'image la plus fidèle de l'opinion des citoyens à l'égard des services municipaux, la Ville mène un sondage éclair auprès d'un échantillon d'une cinquantaine de personnes à la suite d'un événement important, comme une tempête de neige. Dans ce cas particulier, l'objectif est de permettre aux dirigeants augustinois de connaître les impressions de contribuables à l'égard de la qualité du déneigement et des retards pour mener à terme cette opération²⁹.

Par ailleurs, lorsqu'une personne fait appel à une unité administrative de la municipalité, dans les jours qui suivent la fin de cette transaction, un fonctionnaire communique avec elle afin de connaître son opinion à l'égard du service reçu. La municipalité dispose de processus qui lui permettent de répondre dans un délai de 72 heures aux commentaires, aux plaintes et aux suggestions de la population³⁰.

Tant l'enquête expresse que le suivi téléphonique autorisent le maintien d'un lien direct avec la population entre la réalisation des grands sondages, ce qui favorise une action rapide pour corriger un problème. Un système de gestion des requêtes permet à la municipalité d'assurer un suivi à l'égard des demandes adressées par les citoyens ou par les entreprises et de s'assurer que les mesures apportées répondent aux attentes et aux espérances de la clientèle. Pour conclure,

²⁸ Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999, *op. cit.*, p. 17-18.

²⁹ R. FLEURY, « Saint-Augustin-de-Desmaures : une ville éclairée », *Le Soleil*, 18 octobre 1999, p. A4.

³⁰ Anonyme, « Saint-Augustin-de-Desmaures : une première mondiale », *Revue municipale et des travaux publics*, Vol. 73 (5), octobre 1995, p. 18.

L'Administration mène régulièrement auprès de ses employés des enquêtes qui permettent notamment de mesurer la capacité des gestionnaires à diriger et l'adhésion au processus de gestion de la qualité.

Avec l'implantation du système de gestion, l'attitude des employés s'est améliorée. Les fonctionnaires sont plus polis et traitent les citoyens comme des clients. En 2000 que la norme ISO 9001 a permis de réduire le nombre de plaintes de 51 %, d'augmenter le taux de satisfaction des citoyens et de diminuer le délai d'émission des permis³¹.

Pour les clients commerciaux de la municipalité, le changement de culture organisationnelle est majeur et permet de répondre à des attentes jadis difficiles à combler. Dans un article publié le 18 octobre 1999 dans le journal *Le Soleil*, le journaliste Robert Fleury présente quelques commentaires à cet égard :

« Pas de taponnage », dit Simon Fortier de Logis-Boutique, un promoteur immobilier. « Tu laisses un message au directeur général et il te rappelle. Ça ne prend pas des semaines pour avoir un rendez-vous. »

[...]

« J'ai fait des ouvertures de rues à Sainte-Foy pour 20 terrains. Des endroits déjà planifiés, donc sans surprise. J'ai eu ma réponse au bout d'un an pour des projets sûrs, sans règlements d'emprunt, car je payais tout ! À Saint-Augustin, j'avais une entente en un mois. Pas de *red tape*. En deux mois et demi, la rue était terminée. », [comme le souligne le promoteur Roger Lessard].

[...]

Un grand industriel, Louis Garneau, avait apprécié l'écoute de l'ex-maire Denis Côte quand il s'est implanté dans le parc industriel car il avait besoin d'un terrain pas cher et de réductions de taxes pour débiter.

« C'est du gros bon sens. La municipalité est toujours compréhensive, ce n'est pas compliqué. Sa gestion est assez souple », dit l'industriel. Le résidant se dit aussi satisfait des services.

« Ma famille et moi, on n'a pas un mot à dire. On ne manque de rien : Aréna, bibliothèque... »³²

³¹ M. BEAUCHEMIN, R. DORÉ, et G. BÉLANGER, « ISO 9001 : Saint-Augustin-de-Desmaures : première accréditation municipale au monde », *Parks & Recreation Canada*, Vol. 58 (4), septembre-octobre 2000, p. 15.

³² R. FLEURY, « Saint-Augustin P.Q. : là où le citoyen est un client », *Le Soleil*, 18 octobre 1999, p. A1.

[Note de l'auteur] : *Tapponnage (Québécois)* = *Hésitation*
Red tape (Anglicisme) = *Formalité*
Aréna (Québécois) = *Patinoire couverte*

KUJUKURI

Les représentants politiques et administratifs de Kujukuri rencontrés lors d'une entrevue indiquent qu'ils ne disposent pas de données quantitatives qui permettent d'affirmer formellement si la municipalité a pu réduire ses coûts et améliorer la qualité des services aux citoyens. Toutefois, ils sont convaincus que la standardisation des processus introduits par l'ISO 9001 a eu pour effet d'accroître le sens des responsabilités des fonctionnaires à l'égard du service à la clientèle ainsi qu'une adaptation de leurs habitudes de travail à la réalité financière auxquelles est confrontée la municipalité. Ces facteurs ont probablement contribué à la diminution des charges d'exploitation de la municipalité et à une croissance de la satisfaction des citoyens.

L'utilisation de sondages internes ainsi que la réception de lettres et d'appels téléphoniques provenant des citoyens constituent les principaux moyens d'établir le taux de satisfaction à l'égard des services municipaux. Pour compléter, ces moyens chaque unité administrative de la municipalité doit remplir régulièrement un questionnaire d'enquête sur l'état des services offerts qui permet aux hautes autorités d'être informées sur le suivi de la norme ISO 9001 ou de valider s'il est nécessaire d'apporter des changements afin d'assurer le respect des paramètres édictés par le système de gestion.

L'adoption de la norme ISO à Kujukuri a contribué à l'uniformisation des processus. Avant l'instauration du standard, plusieurs citoyens émettaient des doléances à l'égard des services municipaux, ce que le système de gestion de qualité a contribué à réduire d'une façon importante. Avec la normalisation des processus, le nombre de plaintes a fortement diminué selon les avis recueillis lors des entrevues. Grâce à la formation et au guide qualité, il est plus facile pour la municipalité d'offrir un service uniformisé. En ce qui touche aux relations et aux conditions de travail, ainsi qu'à l'effectif municipal, il n'y a pas eu de changements majeurs.

Alors qu'à Kujukuri, l'Administration n'a pas jugé bon de mettre l'accent sur l'aspect visibilité du programme, tant à Saint-Augustin-de-Desmaures qu'à Kujukuri, l'utilisation de l'ISO 9001 fut positive sur les citoyens, que ce soit au point de vue de la perception chez les personnes interviewées qu'en fonction des résultats obtenus dans la municipalité québécoise par le biais de sondages. Malgré le fait que l'opération n'est pas trop connue au sein de la population, l'amélioration des services a permis de corriger la perception

des citoyens et des élus à l'égard de l'Administration. Toutefois, la participation citoyenne et la promotion publicitaire ont probablement contribué à renforcer dans l'ensemble de la population augustinoise le sentiment de vivre dans une ville où la qualité des services est élevée.

En somme, dans ces municipalités, il existe un sentiment que le système de gestion contribue à réduire les coûts de fonctionnement, tandis qu'à Saint-Augustin-de-Desmaures, cet outil semble favoriser un bas taux de taxation. Toutefois, au-delà des perceptions, il est difficile de vérifier s'il existe réellement une relation entre la mise en place d'un système de gestion et les deux variables de cette hypothèse.

QUELS SONT LES FACTEURS QUI CONTRIBUENT AU SUCCÈS DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ ?

Dans les deux municipalités, le succès pour la mise en œuvre d'un système de gestion reposait sur la présence des facteurs suivants : communication, formation et organisation. À Saint-Augustin-de-Desmaures, le facteur mobilisation était également présent.

SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

Communication

L'amélioration des communications internes est le principal élément qu'a contribué à produire l'ISO 9001. En raison de ses caractéristiques, le système favorise de meilleurs échanges à l'intérieur de la municipalité, ce qui facilite l'identification des problèmes et leur résolution selon un processus bien établi lors de rencontres mensuelles. La transparence et le partage de l'information, au sein notamment des cercles de qualité, sont à la base du succès de l'expérience.

Malgré tous les attributs qu'offre la norme ISO 9001, il est essentiel de bien faire connaître ses avantages, sa fonction aux citoyens et de favoriser leur participation au processus. Le *Journal municipal* a permis à la population augustinoise de mieux connaître le programme et de contribuer à sa réussite³³.

³³ Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, *Le Journal municipal : Le M.I.M. (Mensuel d'informations municipales)*, Saint-Augustin-de-Desmaures, la ville, 1998 à 2001.

Formation

La qualité de la formation offerte occupe également une place importante dans le succès obtenu par ce programme, notamment grâce à l'implantation d'une culture organisationnelle commune orientée vers le service à la clientèle. La réussite de la mise en œuvre d'un système de gestion est intimement liée à la maîtrise par ses utilisateurs, des compétences nécessaires à son fonctionnement et de la nouvelle culture organisationnelle de la Ville.

Mobilisation

Le Conseil municipal établit les grandes orientations politiques, lesquelles sont mises en application par l'Administration par le biais de plans d'action qui visent à satisfaire les besoins des clients. La consultation des employés, des gestionnaires et de la population constitue une assise dans le développement des services, où la qualité est visée par le biais de la mesure constante des attentes et des aspirations de tous³⁴.

À Saint-Augustin-de-Desmaures, les représentants syndicaux ont appuyé le projet dès le début et participent au comité de pilotage qui dirigea la mise sur pied de l'initiative. Ce qui ne signifie pas que des problèmes d'implantation du système de gestion ne se soient pas présentés. Par exemple, quelques mois après la mise en œuvre du processus, le directeur des travaux publics quitta ses fonctions, car il n'acceptait pas le programme. Toutefois, l'introduction de la norme ISO 9001 fut avantageuse pour les citoyens, les travailleurs et l'employeur. Elle favorise l'amélioration de la qualité des relations de travail, ce qui constitue un projet commun pour les deux partenaires soucieux de détendre des relations tendues et qui permet d'accroître la qualité des services aux citoyens, l'objectif ultime de ce partenariat. D'après les propos recueillis en 1999 par le journaliste Robert Fleury, le système est bien accueilli par les représentants des deux syndicats de fonctionnaires de Saint-Augustin-de-Desmaures :

« Au début de l'implantation du programme ISO 9001, en 1994 et 1995, ce fut difficile. Là où ça marche à plein, c'est quand les employés sont en contact direct avec le public », dit Émilien Juneau du Syndicat des employés municipaux. Les relations de travail y sont qualifiées de « très bonnes ». Aucun grief.

³⁴ Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, *op. cit.*, 1999.

« Une fois l'an, avec le sondage, ils s'expriment honnêtement. Pas de cachette. Ça ne donne pas toujours de résultats, mais on nous écoute sur les choses les plus importantes », dit le président du syndicat.

Pour Marc Petitclerc du Syndicat des pompiers, les procédures sont maintenant plus claires et la collaboration meilleure entre services.

« Au début, les employés étaient sur leurs gardes car ils pensaient que c'était une façon de mieux les surveiller avant de réaliser que c'était pour améliorer le service », dit-il.³⁵

Le système de gestion permet d'établir des relations directes entre l'Administration et les syndicats. Au-delà d'une meilleure autonomie des fonctionnaires dans leur travail, un bon de performance est offert à tous les employés, afin de partager plus équitablement les bénéfices découlant des nouvelles règles de gestion. Les jeunes employés moins habitués au cadre organisationnel traditionnel furent plus faciles à convaincre que les fonctionnaires possédant plus d'ancienneté. De plus, les candidats aux emplois offerts par la municipalité sont évalués en fonction de leurs aptitudes à agir au sein d'une organisation qui favorise la qualité des services³⁶.

Signalons que l'apport au processus décisionnel des résidants concourt au succès du programme. Ainsi, un comité de citoyens dédié aux questions relatives au transport en commun a permis une amélioration du service, car il détient l'autorité pour décider des horaires et des parcours d'autobus.

Organisation

Des équipes d'autogestion permettent aux employés (qui représentent 50 % des membres de ces comités) et aux gestionnaires d'échanger afin d'améliorer de façon continue la qualité des services et de répondre aux attentes du Conseil municipal en matière de mission et d'orientations élaborées annuellement qui sont de : 1) Assurer une valeur ajoutée aux services offerts ; 2) Établir rapidement les problèmes ; 3) Rectifier et prévenir leur répétition ; 4) Évaluer régulièrement les méthodes de travailleurs afin de répondre aux attentes des clients³⁷. L'objectif est de veiller à ce que le taux d'insatisfaction ne dépasse pas 10 % à l'égard de chaque service. Si

³⁵ R. FLEURY, « Saint-Augustin P.Q. : là où le citoyen est un client », *op. cit.*

³⁶ R. DORÉ, « Une première mondiale à Saint-Augustin-de-Desmaures », *Management et secteur public*, Vol. 7 (1), 1996, p. 5.

³⁷ *Ibid.*, p. 5-6.

ce pourcentage est supérieur, alors des mesures correctives doivent être appliquées par l'unité administrative concernée³⁸.

Les fournisseurs externes sont soumis au contrôle régulier de la Ville afin que les biens et services achetés répondent aux critères permettant d'assurer le respect de la norme ISO 9001. Ils se doivent d'assurer la qualité des biens et services lorsque le prix à l'achat dépasse 25 000 \$. Ce processus est mis sur pied avant l'attribution du contrat et se poursuit jusqu'à sa conclusion. La révision des mécanismes d'attribution des contrats a permis de réduire de 25 % le temps consacré à cet exercice³⁹. L'assujettissement des fournisseurs à la norme ISO 9001 permet d'assurer un contrôle de la qualité à l'égard des biens et services stratégiques acquis par la municipalité. Cette approche permet de réduire les problèmes que pourrait remettre en question l'efficacité de la mise en œuvre des processus propres au système de gestion de la qualité.

KUJUKURI

Communication

Selon les dirigeants de Kujukuri, la connaissance des citoyens à l'égard du programme est très variable et diffère de la situation prévalant à Saint-Augustin-de-Desmaures. Les résidants sont peu au courant de l'utilisation de cet instrument de gestion au sein de leur municipalité. À Kujukuri, le maire et les gestionnaires interviewés soulignent que les citoyens sont au fait de l'existence d'une initiative nommée ISO 9001, toutefois la plupart ne connaissent pas la signification de cet acronyme et n'établissent pas nécessairement de liens avec le programme municipal d'amélioration de la qualité.

Sur l'édifice abritant la mairie de Kujukuri une longue bannière blanche indique que la municipalité est certifiée ISO. Le peu d'efforts mis dans la promotion de l'ISO 9001 auprès de la population s'explique par le fait que c'est un instrument de gestion interne, dont la fonction première n'est pas d'attirer des investisseurs ou de susciter l'approbation des électeurs.

Quant aux élus, ils en connaissent les grandes lignes et les objectifs, sans toutefois maîtriser les applications quotidiennes de la norme. L'ISO 9001 a contribué à l'amélioration des services, mais les conseillers ne savent pas comment fonctionne

³⁸ Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce et Mouvement québécois de la qualité, *Les Grands prix québécois de la qualité : les Lauréats 1999*, Montréal, le ministère et le mouvement, 1999, p. 11.

³⁹ Anonyme, *op. cit.*, p. 19.

le système. Pour ce qui est des fonctionnaires, l'on estime qu'ils en sont bien informés.

Formation

À Kujukuri, le système de gestion favorise l'accroissement de la prise de conscience des employés à l'égard de leurs tâches et contribue à une meilleure formation des travailleurs municipaux, ainsi qu'à une planification améliorée des activités. Il constitue un moyen pour évaluer et bonifier la prestation de services.

Organisation

Avant la certification, il y a eu une cérémonie de lancement le 17 juillet 2001 afin de marquer le virage qualité à Kujukuri et tous furent formés aux principes de la norme ISO 9001. Tandis qu'après l'obtention de la reconnaissance, le Service des affaires générales a reçu de l'Administration le mandat de faire connaître dans l'organisation le système de gestion. Chaque unité administrative dispose d'un répondant qui facilite la transmission aux employés des informations concernant le programme. Cette personne recueille les suggestions émanant des fonctionnaires de son service pour améliorer la qualité au sein de la municipalité.

Quant aux fournisseurs de la Ville, ils n'ont pas eu besoin de modifier leurs façons de faire. Toutefois, lorsque les travaux confiés par la Ville de Kujukuri sont terminés, les fonctionnaires évaluent la qualité des biens et services acquis à l'extérieur de l'organisation municipale. Selon l'évaluation obtenue, la municipalité décide si une entreprise peut recevoir d'autres contrats. Parmi les approvisionneurs de Kujukuri, deux entreprises sont certifiées ISO 9001, tandis que des entrepreneurs œuvrant pour la municipalité à la construction de travaux publics disposent déjà de la norme. Il est arrivé à quelques occasions que des fournisseurs soient exclus du processus d'appel d'offres en raison du fait qu'ils n'étaient pas certifiés ISO 9001. Il est à signaler que lors de l'attribution des contrats, les entreprises qui possèdent la certification ISO 9001 reçoivent davantage de points.

Au-delà des retombées réelles de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité, dans les deux municipalités, les employés et les élus sont informés du projet ISO, car une des clés de son succès est la participation active de tous au projet.

La norme ISO 9001 offre aux citoyens, ainsi qu'aux élus de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri, l'assurance d'obtenir des services

de haute qualité, tandis que la grande majorité des fonctionnaires dispose d'un contexte de gestion où ils peuvent répondre aux attentes des clients et se sentir fiers de travailler pour leur employeur. Par le biais d'un meilleur contrôle sur leurs tâches et de l'esprit d'initiative que le système encourage, les employés municipaux disposent des outils pour accroître la performance et la productivité au sein de la municipalité. De plus, les employés des deux Villes détiennent un plus grand pouvoir d'influence dans le processus décisionnel, ce qui constitue un élément positif qui permet d'accroître leur satisfaction au travail. Ainsi, contrairement à l'ancienne organisation traditionnelle du travail, les fonctionnaires ne font plus seulement exécuter des ordres sans trop se questionner sur les façons de faire, mais ils peuvent également proposer des solutions visant à rendre et à améliorer les services. Une bonne communication au sein des municipalités, une formation et une organisation (ce facteur n'a pas été identifié à Kujukuri) adaptées à la mise en œuvre efficiente du standard, ainsi qu'une mobilisation du personnel autour des objectifs du système de gestion sont les éléments clés qui contribuent à la mise en place avec succès de la norme ISO 9001.

COMMENT L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ PERMET-ELLE À UNE MUNICIPALITÉ DE MIEUX SE POSITIONNER COMME PÔLE DE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE ET COMME MODÈLE?

SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES

En tant que *Première ville ISO au monde*, Saint-Augustin-de-Desmaures mise sur ce titre afin de se faire connaître au Québec et à l'extérieur du pays. La pratique qualité de Saint-Augustin-de-Desmaures est citée en Europe et en Amérique dans plusieurs textes. Les gestionnaires municipaux responsables du programme ont été invités à plusieurs reprises à l'étranger pour prononcer des allocutions devant des auditoires composés principalement d'administrateurs publics, qui souhaitent mieux connaître les préceptes de cette approche novatrice. À l'inverse de Kujukuri, on n'hésite pas à mettre en valeur l'approche qualité, comme assise de sa stratégie de communication pour mettre en marché la municipalité; une tactique d'autant plus importante si la municipalité souhaite valoriser son parc industriel.

Contrairement à Kujukuri, où les élus et les gestionnaires ne souhaitaient pas utiliser la

norme ISO 9001 à des fins promotionnelles, les personnes interviewées à Saint-Augustin-de-Desmaures soulignent qu'elles n'ont jamais hésité à faire connaître au Québec et à l'étranger l'expertise de la municipalité dans ce domaine.

KUJUKURI

À Kujukuri, le système de gestion n'a pas été utilisé pour attirer des investisseurs, principalement en raison des caractères agricole et touristique de l'économie locale. Les rares actions promotionnelles faites autour de l'agrément ISO 9001 n'ont pas suscité d'intérêt à l'extérieur du Japon. Toutefois, quelques municipalités japonaises qui étudient la possibilité d'implanter dans leur organisation le standard se sont informées des modalités d'application.

Comme telle, la norme n'a pas servi à la Ville de Kujukuri pour améliorer son image auprès des citoyens, car ils sont peu conscients de l'existence et de la signification de l'ISO 9001. Cependant, son implantation a jeté les bases stratégiques de processus qui permettent de mieux les accueillir et de répondre aux attentes des clients. Par ailleurs, selon le maire de Kujukuri, les élus des municipalités ayant adopté la norme ont su développer un réseau de solidarité et de fraternité.

L'implantation de la norme ISO 9001 n'a pas amené de nouvelles entreprises à s'établir à Kujukuri afin d'obtenir une qualité de prestation des services répondant à leurs attentes. La norme est un instrument de gestion stratégique pour assurer l'avenir de la municipalité. Elle vise à répondre aux défis qu'a à affronter la Ville et à régler les problèmes internes de productivité des fonctionnaires. Il apparaît donc que ce n'est pas un dispositif de marketing pour séduire de nouveaux résidents ou des entreprises.

Comme il en fut déjà question, l'ISO 9001 n'a pas servi à attirer des investissements à Kujukuri. Quant à Saint-Augustin-de-Desmaures, cet outil a contribué à l'établissement d'entreprises, notamment dans son parc industriel. Bien que la norme ISO 9001 ne soit pas l'élément principal ayant motivé leur implantation, selon les interviewés, c'est un argument qu'utilisent les entrepreneurs pour fonder leur choix géographique. L'utilisation de l'ISO 9001 est le reflet du dynamisme d'une communauté qui utilise des moyens novateurs pour satisfaire les besoins des entreprises et des citoyens. L'adoption de ce système de gestion démontre, de l'avis des personnes rencontrées en entrevue, une ouverture de cette administration municipale envers certaines

approches de gestion utilisées par le secteur privé qui sont à l'avant-garde.

CONCLUSION

Globalement, la recherche a permis de confirmer les hypothèses de la recherche. Toutefois, l'étude a contribué à modifier certains *a priori* qui avaient été anticipés. Voici les principales conclusions qui doivent être retenues de cet article.

La délégation de responsabilités et la réduction des transferts financiers des gouvernements supérieurs constituent, selon nos répondants, les motifs initiaux qui les ont amenés à considérer la mise en place de systèmes de gestion de la qualité à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri. Ils justifient l'intérêt de ces administrations municipales d'adhérer à cette approche afin de mieux répondre aux nouvelles réalités des environnements socio-économiques national et mondial. Toutefois, elles ne sont pas les seules motivations stratégiques de ce choix politique. La volonté des élus municipaux d'offrir des services de qualité et de répondre aux attentes de leurs citoyens, ainsi que de se positionner à l'égard des autres municipalités représentent des éléments opportuns pour la mise en œuvre des deux expériences ISO 9001. Par ailleurs, la sensibilité des élus aux concepts d'amélioration continue et de qualité, de même qu'à l'expérience acquise dans ce secteur constituent également des facteurs positifs qui ne doivent pas être sous-estimés.

La mise en place des systèmes de gestion de la qualité a permis d'améliorer non seulement la perception des citoyens et des élus à l'égard des services municipaux, mais également de bonifier leur valeur. La principale différence entre les deux communautés réside dans le fait qu'à Kujukuri la plupart des citoyens ignorent l'existence d'un système de gestion, tandis qu'à Saint-Augustin-de-Desmaures, la promotion de la norme ISO 9001 ainsi que l'apport des Augustinois à l'application du standard permettent une certaine implication de la population au processus.

Il existe, dans les deux municipalités, une impression que l'implantation de la norme ISO 9001 favorise la réduction des coûts de fonctionnement, tandis qu'à Saint-Augustin-de-Desmaures, cet instrument contribue au bas taux de taxation.

Bien que la formation constitue un facteur important pour inculquer les notions de base de l'ISO 9001, les employés municipaux, tant à

Saint-Augustin-de-Desmaures qu'à Kujukuri, évoluent dans un contexte de gestion où ils peuvent répondre aux attentes des citoyens tout en éprouvant plus de satisfaction à travailler pour leur employeur. Le changement à la culture organisationnelle et l'implantation de nouveaux processus de prise de décision permettent aux fonctionnaires municipaux d'obtenir un meilleur contrôle sur leur environnement de travail. De plus, grâce à l'autonomie améliorée dont ils disposent, la mécanique décisionnelle est facilitée, ce qui régénère l'efficacité du service à la clientèle, la réduction des temps d'attente et la satisfaction des citoyens.

L'hypothèse H₃ a été confirmée dans le cas de Saint-Augustin-de-Desmaures, mais non dans celui de Kujukuri. À Saint-Augustin-de-Desmaures, au-delà des impacts sur la qualité des services offerts à la population, l'ISO 9001 est utilisée pour soutenir l'implantation de nouvelles entreprises sur son territoire et pour concourir à son rayonnement international. Alors qu'à Saint-Augustin-de-Desmaures, l'ISO 9001 est aussi un instrument servant à mieux positionner la municipalité auprès de ses clientèles externes, à Kujukuri c'est un processus de gestion voué essentiellement au fonctionnement interne de la Ville, malgré ses retombées sur les citoyens-clients.

Nos observations rejoignent la plupart des motifs de succès identifiés par les professeurs Chu et Wang dans la mise en œuvre de la norme ISO 9001 au sein de l'administration publique à Taiwan, soit :

1. Appui et engagement des gestionnaires supérieurs d'une organisation.
2. Implantation de cet outil de gestion pour des raisons véritables, soit l'amélioration de la qualité de services, la satisfaction des clients et la réorganisation des structures.
3. Importance de bien faire connaître ISO par tous les membres de l'organisation touchée et de l'offre d'une formation adaptée aux besoins des employés.
4. Importance d'établir de bons réseaux de communications afin de favoriser les échanges entre le personnel, principalement entre les gestionnaires et les fonctionnaires.
5. Présence d'un soutien financier et technique provenant d'un gouvernement supérieur qui appuie la mise en place du système de gestion ISO 9001⁴⁰.

Les quatre premiers points sont présents dans les municipalités de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri. Toutefois, l'appui d'un gouvernement supérieur est absent des deux projets en raison de la nature des organisations étudiées. La convergence des résultats obtenus par ces recherches permet d'appuyer le fait que le succès ou l'échec de l'implantation d'un système de gestion de la qualité s'appuie sur la présence ou l'absence de conditions organisationnelles.

Par ailleurs, les conclusions de Fontaine (1998) montrent que le succès dans la réorganisation du travail à Saint-Augustin-de-Desmaures repose sur l'existence d'une capacité de leadership au sein de la direction générale, de la coopération des syndicats et de ses membres, de la participation des fonctionnaires aux décisions, d'une offre de formation adaptée aux besoins des travailleurs ainsi que d'instruments de suivi des résultats⁴¹. Ces résultats viennent appuyer les conclusions de cet article.

Pour des raisons différentes, les parcours étudiés sont choses du passé au sein des deux municipalités. Alors que l'éventualité d'une fusion entre les membres du Sanbugunshi a encouragé Kujukuri à adopter l'ISO 9001, à Saint-Augustin-de-Desmaures, c'est plutôt ce même processus qui a mis fin à cette expérience. Par ailleurs, l'importance des coûts nécessaires au maintien de la certification a amené la municipalité nipponne à abandonner le programme.

La recherche s'est effectuée en tenant compte de certaines limites, dont le fait qu'elle se bornait à l'étude de seulement deux cas. Pour pousser plus loin les hypothèses de la recherche, il serait souhaitable d'augmenter l'échantillon de la population afin de mieux vérifier si les conclusions de la présente étude sont généralisables à d'autres municipalités.

⁴⁰ P.-Y. CHU et H.-J. WANG, *op. cit.*, p. 118-119.

⁴¹ C. FONTAINE, *op. cit.*, p. 110-119.