

École nationale d'administration publique

**Origines et impacts de la mise en œuvre
d'un système de gestion de la qualité ISO 9001
dans une petite municipalité :
Une étude comparative entre
Saint-Augustin-de-Desmaures (Québec) et Kujukuri (Japon)**

par

Richard Leclerc

Mémoire présenté

en tant qu'exigence partielle pour l'obtention du grade de
Maître en administration publique (M.A.P) – Option pour analystes
(Analyse et développement des organisations)

Novembre 2009

© Richard Leclerc, 2009

Résumé

Ce mémoire ambitionne de répondre à deux objectifs fondamentaux. Dans une première phase, nous déterminerons les raisons qui motivent l'adoption, par une collectivité locale, d'un système de gestion de la qualité, comme l'ISO 9001, de même que les attentes des acteurs municipaux. Par ailleurs, nous avons comme but d'analyser les impacts factuels de cette démarche managériale sur l'organisation municipale, ainsi que les gains qu'elle peut en retirer. La cession par les gouvernements supérieurs de responsabilités et la réduction des transferts financiers s'avèrent être des facteurs liminaires importants qui ont favorisé la mise en place des systèmes de gestion de la qualité. Toutefois, c'est davantage la volonté des élus municipaux d'offrir des services de qualité et de répondre aux attentes de leurs citoyens qui justifient la mise en œuvre de ces expériences ISO 9001. La mise en place des systèmes de gestion de la qualité a permis de bonifier la perception des citoyens et des élus à l'égard des services municipaux. Bien que la formation soit un outil important pour inculquer les notions de base de l'ISO 9001, les employés municipaux, tant à Saint-Augustin-de-Desmaures qu'à Kujukuri, progressent dans un environnement de gestion et de travail où ils peuvent répondre aux besoins des clients tout en expérimentant plus de plaisir à y œuvrer. L'évolution de la culture organisationnelle et l'établissement de processus novateurs de prise de décision permettent aux fonctionnaires d'obtenir un contrôle supérieur sur leur milieu de travail. Par ailleurs, grâce à l'autonomie améliorée dont ils disposent, la mécanique décisionnelle dans les deux Villes s'en trouve facilitée, ce qui favorise le rendement du service à la clientèle, la diminution des temps d'attente et la satisfaction des citoyens. Alors qu'à Saint-Augustin-de-Desmaures, l'ISO 9001 est aussi un instrument servant à donner un avantage concurrentiel à la municipalité auprès de ses clientèles externes, à Kujukuri, c'est un processus de gestion dédié aux activités internes, malgré ses effets inéluctables sur les citoyens-clients. Dans cette perspective, nous pouvons conclure qu'une norme générique utilisée dans des conditions hétérogènes peut engendrer des effets comparables sur la clientèle et sur la qualité des produits et des services.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Résumé..... | iii |
| Introduction..... | 1 |
| Raisons et pertinence du mémoire | 1 |
| Les municipalités à l'étude..... | 2 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 3 |
| Kujukuri | 3 |
| Période à l'étude..... | 3 |
| Déroulement de la recherche..... | 4 |
| Chapitre 1 : Problématique de la recherche | 5 |
| Recension de la littérature..... | 5 |
| Objectif de la recherche | 10 |
| Questions de la recherche..... | 10 |
| Hypothèses de la recherche..... | 10 |
| Chapitre 2 : Contexte politico-administratif des municipalités au Québec et au Japon..... | 12 |
| Géographie | 12 |
| Régime politique | 13 |
| Gouvernance municipale..... | 14 |
| Chapitre 3 : Cadre conceptuel de la recherche..... | 22 |
| La qualité..... | 22 |
| Présentation de la norme ISO 9001..... | 25 |
| Profil statistique des agréments ISO 9001 | 27 |
| Les réformes gouvernementales visant à la décentralisation des responsabilités | 31 |
| La modernisation des administrations publiques au Québec et du Japon..... | 32 |
| L'évolution des tendances et des nouvelles pratiques en matière de gestion municipale | 39 |
| Chapitre 4 : Méthodologie de la recherche | 41 |
| Population à l'étude..... | 41 |

| | |
|--|----|
| Type de données..... | 41 |
| Données quantitatives | 41 |
| Données qualitatives | 42 |
| Mode d'analyse | 44 |
| Chapitre 5 : Présentation et analyse des résultats | 45 |
| Schéma du cadre de fonctionnement du système de gestion de la qualité dans les municipalités à l'étude | 45 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 45 |
| Kujukuri | 47 |
| Quelles sont les raisons qui amènent une municipalité à adopter un système de gestion de la qualité? | 49 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 49 |
| Kujukuri | 56 |
| 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? | 62 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 62 |
| Kujukuri | 67 |
| Quels sont les facteurs qui contribuent au succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité? | 69 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 69 |
| Kujukuri | 74 |
| Comment l'implantation d'un système de gestion de la qualité permet à une municipalité de mieux se positionner comme pôle de développement socio-économique et comme modèle? | 77 |
| Saint-Augustin-de-Desmaures | 77 |
| Kujukuri | 82 |
| Conclusion | 84 |
| Avenues de recherche pour l'avenir..... | 88 |

| | |
|--|----|
| Bibliographie..... | 90 |
| Annexe 1 : Extrait de la Constitution japonaise de 1946..... | I |
| Annexe 2 : Questionnaire d’entrevue..... | II |

Liste des tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Principales exigences de la norme ISO 9001 : 2000..... | 26 |
| Tableau 2 : Parties intéressées et attentes au sein d'une municipalité | 27 |
| Tableau 3 : Variables retenues pour vérifier les hypothèses de la recherche..... | 42 |
| Tableau 4 : Synthèse des résultats de vérification des hypothèses de la recherche | 86 |

Liste des figures

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Roue de Shewhart-Deming..... | 25 |
| Figure 2 : Organigramme de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1994) | 46 |
| Figure 3 : Organigramme de la Ville de Kujukuri (2007) | 47 |
| Figure 4 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1991-2001)..... | 51 |
| Figure 5 : Évolution des dépenses par habitant, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1991-2001)..... | 52 |
| Figure 6 : Évolution de la population, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1961-2001) | 52 |
| Figure 7 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Kujukuri (2000-2008)..... | 58 |
| Figure 8 : Évolution des dépenses par habitant, Ville de Kujukuri (2000-2008) | 59 |
| Figure 9 : Évolution de la population, Ville de Kujukuri (1960-2005) | 59 |
| Figure 10 : Évolution de l'appréciation de la qualité des services, Ville de Saint-Augustin- de-Desmaures (1994-1998)..... | 64 |
| Figure 11 : Évolution de la satisfaction et de l'insatisfaction, Ville de Saint-Augustin-de- Desmaures (1994-1998)..... | 64 |

Liste des abréviations et symboles

| | |
|-----------------|--------------------|
| ≈ | approximativement |
| art. | article |
| c. | chapitre |
| \$ | dollar |
| ex. | exemple |
| km ² | kilomètre carré |
| M\$ | million de dollars |
| p. | page |
| % | pour cent |
| s. | section |
| t. | titre |
| ¥ | yen |

Introduction

Raisons et pertinence du mémoire

Tant au Québec qu'au Japon, la crise économique des années 1980 met 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 occidentaux anglo-saxons (ex. Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), les gouvernants québécois et nippons favorisent le transfert de certaines responsabilités vers les municipalités (ex. gestion des routes locales au Québec).

Disposant de plus de responsabilités, sans toutefois profiter de ressources financières et humaines bonifiées, plusieurs municipalités ont amorcé une réflexion afin de mieux servir leurs citoyens dans un contexte de restrictions budgétaires. Au sein des sociétés québécoise et japonaise, la municipalité constitue parmi les trois paliers de gouvernements celui qui fournit les services publics dits de proximité. Quotidiennement, les citoyens font affaire avec l'organisation municipale, que ce soit pour le transport en commun, l'obtention d'un permis de construire, la consommation de l'eau potable, le loisir, la sécurité publique ou la disposition des matières résiduelles.

Avec l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables, les municipalités ont l'obligation de dispenser des services qui répondent aux exigences de citoyens qui, plus instruits et mieux informés qu'auparavant, souhaitent être traités comme des clients à qui l'on doit la plus haute considération. Cette évolution de la relation contribuable-municipalité, encouragée par le discours sur la nouvelle gestion publique, favorise un changement de la culture managériale des administrations publiques en général et des municipalités en particulier.

Notre étude vise à établir les raisons motivant l'implantation d'un système de gestion de la qualité dans une municipalité, à cerner les attentes des acteurs (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 ce même outil de gestion générique, mais qui sont situées dans deux pays aux caractéristiques et aux traditions institutionnelles, politiques, socioculturelles et économiques très différentes.

Les municipalités à l'étude

Afin de mener à bien ce travail, les villes de Saint-Augustin-de-Desmaures au Québec et de Kujukuri au Japon ont été retenues pour vérifier les hypothèses de la recherche. Le choix de ces deux villes est motivé par les raisons suivantes :

- contexte financier analogue et volonté de modernisation des administrations publiques au Québec et au Japon;
- profil socio-économique et taille démographique comparables;
- présence d'un système de gestion de la qualité qui couvre l'ensemble des activités de l'organisation à l'étude.

En comparant les expériences de municipalités situées dans deux nations industrialisées, confrontées à des problématiques apparentées concernant l'état des finances publiques, mais où les caractéristiques socioculturelles et socioéconomiques sont contrastées, il sera possible de vérifier si une norme générique s'applique dans des environnements dissemblables.

Saint-Augustin-de-Desmaures

Saint-Augustin-de-Desmaures est une municipalité de banlieue située à l'ouest de la ville de Québec. Elle a une superficie de 85,76 km² et compte 17 281 habitants (Statistique Canada). 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 cependant 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. La fusion municipale de 2002 a mis un terme à cette expérience innovatrice.

Kujukuri

La ville de Kujukuri est localisée au nord-est de la préfecture de Chiba. Sa population est de 18 683 résidents et son territoire de 23,72 km² est dédié principalement à l'agriculture et à la transformation de produits marins comme la sardine (Ville de Kujukuri). Centre balnéaire, elle est pourvue d'une longue plage de 66 kilomètres qui est très populaire auprès des surfeurs. Le tourisme constitue une composante importante de son économie. Kujukuri, inspirée par le mouvement de la qualité dans le secteur public a adhéré le 20 septembre 2002 à la norme ISO 9001 version 2000, laquelle était à l'époque en usage. Le programme a pris fin en 2008. Elle est une des rares villes japonaises ayant adopté un système certifié de gestion de la qualité (Mizuno, 2002).

Période à l'étude

L'étude porte sur la période qui va de 1992 à 2008. Cet espace de temps correspond à la phase la plus effervescente sur le plan international en matière d'agrément de

municipalités à la famille des normes ISO 9000. Elle coïncide aussi au déploiement et à l'application de ce système à Saint-Augustin-de-Desmaures (1995 à 2001) et à Kujukuri (2002 à 2008).

Déroulement de la recherche

Après avoir introduit l'objet du mémoire, nous présenterons la problématique de la recherche, puis le contexte politico-administratif des municipalités au Québec et au Japon. Par la suite, nous établirons le cadre conceptuel de cette étude comparative. Dans ce chapitre, la définition des notions utilisées dans ce mémoire et l'état actuel des connaissances seront précisés. Subséquemment, il sera question de la méthodologie de la recherche.

La présentation complétée des cinq premiers chapitres, il sera dès lors possible de se consacrer à l'analyse des résultats. Finalement, la conclusion autorisera de faire un bilan du mémoire et de proposer des pistes de recherche pour l'avenir.

Chapitre 1 : Problématique de la recherche

Ce chapitre contient une recension de la littérature traitant de l'utilisation du système de gestion de la qualité en milieu municipal. Une consultation des mémoires et des thèses sur le sujet ainsi que des articles publiés dans les journaux, les magazines et les revues scientifiques a été effectuée (Bases de données). Cette opération a permis de découvrir un nouveau sujet d'intérêt sur lequel il existe peu d'écrits scientifiques. L'application de cette approche managériale au sein d'une organisation municipale étant récente, peu de personnes s'y sont consacrées.

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).

Recension de la littérature

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 gestion.

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 managériales.

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 municipaux. 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 qualité.

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 optimisée.

Au début des années 1990, à la suite de l'implantation d'un programme de qualité proposé 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 9000.

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 évolution.

Quelques articles de magazines présentant l'expérience de Saint-Augustin-de-Desmaures, publiés entre 1995 et 1999, ont eu des échos à l'étranger. En raison de son rôle de pionnière en matière de système de gestion de la qualité, la municipalité est aussi citée comme exemple dans certains travaux publiés ailleurs dans le monde (Wysocki, 2002, p. 137).

Les textes répertoriés qui s'intéressent exclusivement à l'analyse du cas de Saint-Augustin-de-Desmaures sont rarissimes. La plupart du temps, ils sont rédigés par des praticiens qui travaillent pour la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures et ont été édités dans des revues spécialisées s'intéressant à la vie municipale ou encore par des journalistes généralistes (ex. Le Soleil). Ces articles très positifs à l'égard de l'exercice soulignent les faits suivants :

- volonté de bonifier le fonctionnement de la municipalité dans un contexte où le gouvernement du Québec lui octroie des responsabilités et des charges financières supplémentaires, sans réellement améliorer sa capacité à subvenir à ses dépenses;
- ambition d'offrir un service de qualité aux citoyens;
- accroissement de la productivité des travailleurs;
- nécessité de modifier la culture organisationnelle;
- obligation d'obtenir le soutien des élus, des fonctionnaires et des citoyens à l'égard du système de gestion de la qualité;
- souhait d'attirer des investisseurs dans la municipalité, ainsi que de se positionner sur les scènes régionale, nationale et internationale;
- obtention par la municipalité de prix de reconnaissance;
- rayonnement international de l'expérience auprès de villes américaines, australiennes, brésiliennes, japonaises et mexicaines qui s'intéressent à l'initiative.¹

¹ FROMENT, Dominique (1994). « Saint-Augustin : première municipalité à obtenir la norme ISO 9001 », *Les Affaires*, 1^{er} octobre.

ANONYME (1995). « St-Augustin-de-Desmaures : une première mondiale », *Revue municipale et des travaux publics*, vol. 73, n^o 5 (octobre).

ROUTHIER, Benoît (1995). « Saint-Augustin décroche la norme ISO 9001 », *Le Soleil*, 31 août.

DORÉ, Robert (1996). « Une première mondiale à Saint-Augustin-de-Desmaures », *Management et secteur public*, vol. 7, n^o 1.

GÉLINAS, François (1996). « Première mondiale à Saint-Augustin », *Municipalité*, (octobre-novembre).

GAGNÉ, Jean-Paul (1997). « Un prix d'excellence à St-Augustin », *Les Affaires*, 7 juin.

SAINT-GELAIS, Denis (1997). « Saint-Augustin : 1^{ère} ville ISO au monde! », *Commerce monde*, (septembre). [en ligne], <http://www.commercemonde.com/archives/sept97/sommaire/s5.html>

CORBEIL, Michel (1999). « Grand prix de la qualité : Saint-Augustin à l'honneur », *Le Soleil*, 1^{er} octobre.

FLEURY, Robert (1999). « Saint-Augustin P.Q. : là où le citoyen est un client », *Le Soleil*, 18 octobre.

BEAUCHEMIN, Michel, Robert DORÉ et Guy BÉLANGER (2000). « ISO 9001 : Saint-Augustin-de-Desmaures : première accréditation municipale au monde », *Parks & recreation Canada*, vol. 58, n^o 4 (septembre-octobre).

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 9001.

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 gestion (Fontaine, 1998, p. 119). 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 ce mémoire 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.

Objectif de la recherche

Ce mémoire poursuit deux objectifs fondamentaux. Dans un premier temps, il s'agit d'établir les motifs qui justifient l'adoption par un gouvernement municipal d'un système de gestion de la qualité, comme l'ISO 9001, de même que les attentes des acteurs municipaux. En second lieu, nous avons comme dessein de mesurer les impacts factuels de cette approche managériale sur l'organisation municipale, ainsi que les avantages qu'elle peut en retirer.

Questions de la recherche

Le mémoire cherche à répondre à quatre questions, dont une principale (Q_p) et trois spécifiques (Q_s) :

Q_p : Quelles sont les raisons qui amènent une municipalité à adopter un système de gestion de la qualité?

Q_{s1} : 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?

Q_{s2} : Quels sont les facteurs qui contribuent au succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité?

Q_{s3} : Comment l'implantation d'un système de gestion de la qualité permet à une municipalité de mieux se positionner comme pôle de développement socio-économique et comme modèle?

Hypothèses de la recherche

Aux fins de l'étude, nous avons retenu quatre hypothèses, une principale (H_p) et trois spécifiques (H_s) pour répondre aux quatre questions de la recherche. Elles visent au progrès des connaissances relativement à l'instauration d'un système de gestion de la

qualité et de ses impacts sur les opérations d'une municipalité. Finalement, elles permettent de vérifier si le système de gestion de la qualité constitue un instrument valable pour implanter les préceptes théoriques 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 de ces 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.

Chapitre 2 : Contexte politico-administratif des municipalités au Québec et au Japon

Afin de mieux comprendre le contexte politico-administratif dans lequel évoluent les municipalités de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri, il s'avère important de présenter les environnements géographiques, historiques et institutionnels, de même que les principaux paramètres de gouvernance des organisations municipales du Québec et du Japon. Cette démarche permettra de mieux connaître les deux territoires à l'étude et de faire ressortir les points de convergence et de divergence.

Géographie

Situé au nord-est du continent nord-américain, le Québec est habité par 7,8 millions d'habitants vivant sur un territoire de 1 667 441 km², soit 4,4 fois la superficie du Japon. La majorité des Québécois résident dans les basses terres du Saint-Laurent. La densité de population au Québec est de 4,7 personnes par kilomètre carré, comparativement à 338 dans l'archipel (Québec. Institut de la statistique du Québec, 2009, p. 7 et 9; Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications, 2008, p. 17 et 35).

Le Japon est un archipel composé de 6 852 îles situé en Asie du Nord-Est. Il partage ses frontières maritimes avec la Chine, la Corée du Nord, la Corée du Sud, les États-Unis, les Philippines, la Russie et Taiwan. Sa superficie est de 377 930 km² et le pays est composé de quatre îles principales, soit Hokkaido, Honshu, Kyushu et Shikoku. Soixante et un pour cent (61 %) du territoire est constitué de montagnes et sa population est de 127,8 millions d'habitants. Cinquante et un pour cent (50,6 %) de la population nipponne habite dans l'axe Tokyo-Fukuoka, espace comptant pour 19 % du territoire national (Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications, 2008, p. 17-39).

Régime politique

Il existe quelques similitudes entre les systèmes politico-administratifs québécois et japonais, comme le fait que les deux nations sont des monarchies constitutionnelles, où il y a une séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et que le régime parlementaire est d'inspiration britannique. Trois niveaux de gouvernements veillent au fonctionnement des États québécois et japonais, soit les instances nationale, régionale et municipale, qui disposent de compétences propres.

Tant au Québec qu'au Japon, le gouvernement possède le mandat de veiller aux opérations de l'État. L'Assemblée nationale et la Diète sont les institutions parlementaires suprêmes de ces deux nations. Contrairement à la situation prévalant avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors que les rênes du pouvoir sont concentrées entre les mains de l'Empereur, la Constitution de 1946 lui confère uniquement des rôles symbolique et protocolaire au sein de l'État japonais, comme c'est le cas au Québec, alors que le lieutenant-gouverneur représente le Souverain du Canada.

Au Québec, le Parlement ne compte qu'une seule chambre, à la suite de l'abolition du Conseil législatif en 1968 (Québec. Loi concernant le Conseil législatif, c. 9, p. 85-102). La Diète est composée de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers (Sénat). C'est au sein de ces corps législatifs que siègent les élus du peuple. Ils y discutent notamment de questions d'intérêt national, votent les lois et le budget. La législation est sanctionnée au Québec par le lieutenant-gouverneur et au Japon par l'Empereur. La mise en œuvre des décisions de l'Assemblée nationale et de la Diète relève du Conseil des ministres, dont les membres sont choisis par le premier ministre à partir principalement de la liste des personnes siégeant au Parlement. Avec l'appui de l'administration publique, le Conseil des ministres propose des orientations nationales et s'assure de leur réalisation.

Gouvernance municipale

Le régime municipal québécois contemporain est né au milieu du XIX^e siècle. En vertu de l'article 92.8 de la Loi constitutionnelle de 1867, l'Assemblée nationale du Québec détient le pouvoir exclusif d'adopter des lois concernant les municipalités (Canada. Loi constitutionnelle de 1867).

Au Japon, les fondements contemporains de l'organisation municipale remontent à l'époque de l'empereur Meiji (1868-1912), période de grande modernisation de la société et de l'État nippon, après plus de 200 ans de fermeture presque entière du pays à l'égard de l'étranger. Afin de rompre avec le régime féodal, en vigueur depuis plusieurs siècles, l'empereur Meiji décide d'abolir le système seigneurial, où la gouvernance est assurée par des *daimyos* ayant acquis le pouvoir par la force, au profit d'une organisation politico-administrative plus démocratique.

En juillet 1871, le gouvernement sous Meiji divise l'archipel en préfectures, lesquelles sont au nombre de 47 depuis 1888. Chacune de ces circonscriptions administratives est dirigée par un gouverneur et une assemblée législative, dont les membres sont élus par la population pour un mandat de quatre ans. À titre de gouvernement régional, la préfecture détient plusieurs compétences qui se superposent avec celle des municipalités (ex. santé et services sociaux), notamment à l'égard des dossiers qui touchent plus d'une collectivité locale ou qui demandent une intervention coordonnée (ex. construction d'une infrastructure à vocation régionale) (Conseil des collectivités locales pour les relations internationales, 2005, p. 42 et 51).

La promulgation, le 3 novembre 1946, d'une nouvelle Constitution a contribué à un mouvement de décentralisation au profit des préfectures et des municipalités. L'objectif du législateur était de contrebalancer la centralisation excessive du pouvoir entre les mains de l'Empereur et au sein du gouvernement national qu'octroyait la Constitution de 1889, ce

qui avait permis aux forces armées impériales d'asseoir leur domination sur les destinées du pays jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945 (Norton, 2007, p. 687). Aujourd'hui, l'existence et l'assise de l'autorité des préfectures et des municipalités trouvent leur source dans le chapitre VIII de la Constitution qui définit les paramètres de l'autonomie locale (annexe 1).

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement japonais a favorisé la consolidation progressive des municipalités dans de plus grands ensembles. En 2005, il existe au Japon 2 217 municipalités, comparativement à 10 500 en 1950 (Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications, 2008, p. 40).

Tout comme au Japon, c'est dans le dessein de réduire le nombre de municipalités que le gouvernement du Québec encourage les regroupements à partir des années 1960. Au début des années 2000, s'inspirant d'expériences étrangères, le gouvernement du Québec entreprend un exercice de réorganisation visant à fusionner plusieurs municipalités, principalement dans les grands centres urbains (Québec. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000). De 1965 à 2006, le nombre de municipalités québécoises diminue de 1 756 à 1 139, dont 305 disparaissent entre 2000 et 2006 (Observatoire de l'administration publique, 2009).

Une des différences entre les deux pays réside dans les structures gouvernementales qui existent entre les instances nationales et municipales, lesquelles sont difficilement comparables. Alors qu'au Japon, les préfectures jouent le rôle de niveau gouvernemental intermédiaire, au Québec, un échelon supralocal composé des municipalités régionales de comté (MRC) et des communautés métropolitaines, ainsi qu'un palier régional représenté par les conférences régionales des élus ont pour mandat de planifier et de coordonner le développement de leur territoire et d'offrir des services collectifs (Québec. Loi sur les compétences municipales, t. III; Lois sur les communautés métropolitaines). Toutefois, contrairement au Japon, les membres de ces assemblées ne sont pas choisis par le biais du suffrage universel, à l'exception de quelques MRC où le préfet est élu par la population.

Ces corps publics sont composés de maires et d'élus provenant des municipalités regroupées au sein de ces instances. Certaines des compétences des MRC se rapprochent de celles détenues par les préfectures nippones (ex. développement économique); il est toutefois difficile d'établir davantage de similitudes entre les deux institutions. Comme c'est le cas dans d'autres régions japonaises, il existe dans la préfecture de Chiba des districts qui sont des divisions géographiques administratives jouant le rôle de sous-préfecture dont la fonction principale est d'appuyer le système d'adressage postal. Cependant, comme il en sera question au chapitre 5, des municipalités au sein des districts se sont dotées d'une organisation de gestion régionale, en vertu de la Loi sur l'autonomie locale (Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 284). Son mandat est de favoriser une meilleure planification régionale ainsi que de gérer des services et des équipements communs (ex. centre médical).

Les MRC sont nées en 1979, en réponse à la volonté du gouvernement du Québec de décentraliser certaines compétences vers les régions (Québec. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, c. 51, a. 166). Au fil du temps, elles ont également permis de regrouper au sein de cette instance supralocale des compétences qui relevaient auparavant des municipalités (ex. évaluation foncière) (Québec. Loi sur les compétences municipales, t. III). Quant aux communautés métropolitaines, il en existe une à Montréal et l'autre à Québec. Saint-Augustin-de-Desmaures est membre de cette dernière, créée en 2002 pour succéder à la Communauté urbaine de Québec.

La législation québécoise compte deux lois importantes, qui régissent plusieurs facettes de la vie municipale, soit le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes. Alors que la première est destinée aux localités de petite taille généralement situées en milieu rural, la seconde s'applique aux villes, comme Saint-Augustin-de-Desmaures, et leur attribue plus de pouvoirs que le Code municipal. Depuis 2006, la Loi sur les compétences municipales rassemble plusieurs dispositions provenant des deux lois

précédentes, tandis que la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités régit le processus électoral et les consultations populaires au sein des municipalités.

Les municipalités québécoises détiennent des compétences dans plusieurs champs d'intervention, comme le traitement de l'eau, la collecte des déchets ménagers, l'aménagement du territoire, les services d'incendie, tandis qu'elles en partagent d'autres avec des instances supralocales et le gouvernement du Québec, notamment à l'égard des loisirs, de la culture, des services policiers, de l'habitation, ainsi que du réseau routier (Québec. Loi sur les compétences municipales, art. 4). La gestion et la mise en œuvre des décisions des élus relèvent d'un directeur général qui est nommé par le conseil municipal (Québec. Loi sur les cités et villes, art. 112).²

Deux lois importantes régissent le fonctionnement des municipalités nippones, soit celle portant sur l'autonomie locale depuis 1947 et l'autre sur les services publics locaux, adoptée par la Diète en 1950.

La Loi sur l'autonomie locale encadre le fonctionnement des préfectures et des municipalités, leurs relations avec le gouvernement national, ainsi que les pouvoirs dont elles disposent (Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 1 et 1-2). Au Japon, il existe plusieurs types de municipalités, soit des cités, des villes, des villages et des arrondissements spéciaux (Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 1-3). Au sens de la loi, Kujukuri est une ville. En plus de veiller aux fonctions municipales traditionnelles, comme les travaux publics, la sécurité publique, le traitement de l'eau et des déchets ménagers, elle gère la santé, les services sociaux et le réseau scolaire allant de la maternelle au secondaire.

² L'article 28 de l'Annexe C de la Charte de la Ville de Québec prévoit que « sur rapport du comité exécutif qui ne peut être modifié, le conseil de la ville nomme le directeur général [...] ». Dans ce cas particulier, les membres du conseil municipal de la Ville de Québec ne peuvent proposer un candidat différent de celui soumis par le comité exécutif.

Autant au Québec qu'au Japon, les maires et les conseillers municipaux sont élus par la population pour un mandat de quatre ans (Québec. Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, art. 2; Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 93). Dans un souci de transparence, des comités permanents composés de conseillers veillent à l'étude de dossiers reliés aux champs d'activités de la municipalité, dont ils sont mandataires (Québec. Loi sur les cités et villes, art. 70; Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 109).

Au Japon, les activités administratives d'une municipalité relèvent du vice-maire qui est l'interface entre les fonctions politiques et administratives. Il est l'équivalent au Québec d'un directeur général et a le statut de haut fonctionnaire. Dans les deux pays, des comités exécutifs (ex. éducation), où siègent des élus municipaux, s'occupent d'analyser et de prendre des décisions à l'égard des sujets propres à leurs mandats (Québec. Loi sur les cités et villes, art. 70.1; Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 138). Cette approche de gestion favorise une déconcentration du pouvoir. Finalement, l'adoption du budget annuel relève du conseil municipal (Québec. Loi sur les cités et villes, art. 474; Centre japonais pour l'autonomie locale, 1999, art. 96).

Pour la période 1985 à 2000, la part des revenus des municipalités québécoises provenant de la taxation locale, principalement les taxes foncières et la tarification, s'est maintenue autour de 95 %, alors que les transferts du gouvernement du Québec s'établissent à environ 5 % (Québec. Institut de la statistique, 1987; Québec. Ministère des Affaires municipales. Finances des municipalités : édition 1992, Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1995 et Exercice financier 2000). Les municipalités japonaises sont dépendantes du gouvernement national et des emprunts obligataires pour assurer une partie importante de leur financement. En 2005, 35 % de leurs fonds provenaient de sources locales (Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications, 2007, p. 15).

Les salariés municipaux québécois disposent des droits d'association et de grève, mais sont dans l'obligation d'assurer certains services essentiels durant un conflit de travail (Québec. Code du travail, art. 111.0.17). Toutefois, les policiers et les pompiers ne disposent pas du droit de grève (Québec. Code du travail, art. 105). Les conditions de travail sont négociées entre l'employeur et le syndicat, ce qui n'empêche pas le gouvernement et l'Assemblée nationale d'établir exceptionnellement des paramètres fixant certaines conditions de travail (Québec. Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal). Les relations de travail dans les municipalités québécoises sont beaucoup moins normalisées qu'au Japon, où la Loi sur les services locaux édicte plusieurs paramètres régissant les rapports entre les parties.

La Loi sur les services publics locaux a pour objectif de favoriser le fonctionnement démocratique et efficient des administrations locales japonaises, dans un contexte visant au respect de leur autonomie et à l'uniformisation des conditions de travail des fonctionnaires municipaux à l'échelle nationale (Centre japonais pour l'autonomie locale, 2001, art. 1). Elle encadre notamment le processus d'embauche, les conditions de travail, la classification des emplois, le cheminement de la carrière, les mesures disciplinaires, ainsi que l'évaluation de la performance (Centre japonais pour l'autonomie locale, 2001, c. 3). Généralement, les fonctionnaires municipaux ne disposent pas du droit de négocier leur convention collective ou de se syndiquer et nul ne peut recourir à la grève. Toutefois, selon leur corps d'emploi, ils peuvent créer et adhérer à un Comité du personnel qui exerce un rôle-conseil auprès de la municipalité en vue d'améliorer les conditions de travail de leurs membres (Centre japonais pour l'autonomie locale, 2001, art. 37 et 52). En raison du caractère directif de cette loi, les municipalités ne disposent pas de marge de manœuvre importante relativement aux conditions de travail et à la rémunération.

Davantage qu'au Japon, la main-d'œuvre représente un coût important pour les municipalités québécoises, soit environ 40 % des dépenses totales (Brouard et Santarossa, 2003, p. 3). Les employés municipaux du Québec profitent de conditions de travail et d'une

rémunération supérieures à celle des employés de l'Administration publique québécoise (Québec. Institut de la statistique, 1999, p. 81). Entre 1981 et 1991, le nombre d'employés municipaux au Québec a augmenté de 70 500 à 81 400, puis a diminué pour se situer à 77 800 en 2007 (Observatoire de l'administration publique, 2008, p. 2). Les travailleurs œuvrant dans les moyennes et les grandes municipalités sont représentés par des organisations puissantes, comme le Syndicat canadien de la fonction publique qui compte 27 552 membres provenant du milieu municipal (Fleury, 2007).

Au Japon, le nombre de fonctionnaires municipaux est passé de 1 376 000 à 1 270 000 entre 1985 et 2007 (Japon. Ministère des Affaires intérieures des Communications, 2008, p. 759). Par rapport au personnel travaillant dans l'administration publique nationale, les fonctionnaires municipaux et préfectoraux disposent d'un niveau de rémunération légèrement inférieur depuis le début des années 2000. Entre 1974 et 2008, mais surtout depuis 1998, les fonctionnaires municipaux et préfectoraux étaient mieux rétribués que leurs collègues nationaux. Mesuré à partir de l'indice de Laspeyres, l'écart qui les avantageait s'est effacé en passant de 110,6 à 98,7, en raison des initiatives prises par les gouvernements national et locaux pour réduire les dépenses des municipalités (Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications, 2009, p. 37). Finalement, la part des salaires sur le total des dépenses municipales était en 2007 de 21,1 % (Japon. Ministère des Affaires intérieures des Communications, 2009, p. 16).

Les régimes municipaux québécois et japonais se ressemblent en ce qui touche à la gouvernance. Cependant, les municipalités nippones 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. Quant aux conditions de

travail au Japon, elles sont davantage encadrées par la législation nationale qui fixe des paramètres normatifs, ce qui n'est pas le cas dans le contexte québécois.

Chapitre 3 : Cadre conceptuel de la recherche

La qualité

À partir de la Seconde Guerre mondiale, l'ambition des forces armées des États-Unis, puis des pays membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord à disposer d'équipements militaires fiables encourage le développement des fondements de la gestion de la qualité (Stamatis, 1995, p. 4). L'Américain Edwards Deming est le principal promoteur de cette approche qu'il fait connaître au Japon pour appuyer la reconstruction économique du pays dans les années 1950.

Au fil des ans, avec la croissance des échanges commerciaux internationaux, les entreprises civiles découvrent les avantages d'adhérer à une méthode visant à assurer le respect de normes de qualité aux différentes étapes nécessaires à la création de leurs produits et services. Par ce choix, elles souhaitent se donner les moyens pour s'ajuster et affronter la concurrence mondiale, dans un contexte où l'uniformisation des processus constitue une approche gagnante. Au cours des années 1980, la concurrence impitoyable que mènent les multinationales japonaises sur les marchés mondiaux, grâce à des biens manufacturés selon les principes de la gestion de la qualité totale, oblige l'Occident à s'intéresser à cette philosophie managériale jusqu'ici ignorée.

Le 26 février 1947, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) amorce ses activités à Genève (Suisse). En 2008, elle regroupe 157 pays membres et vise à développer des normes qui facilitent les échanges commerciaux entre les nations, l'amélioration de la qualité des produits, leur sécurité pour les utilisateurs, la protection de l'environnement, le développement durable et socio-économique, la promotion de la technologie de même que des pratiques exemplaires (Organisation internationale de normalisation, 2004, p. 2 et

2009). L'ISO offre 17 765 normes et documents normatifs qui ordonnent quotidiennement le fonctionnement de nos sociétés (Organisation internationale de normalisation, 2009).

La famille des normes ISO 9000 est née en 1987, à l'initiative du gouvernement britannique, afin de répondre aux besoins des entreprises privées et publiques qui souhaitaient consacrer le contrôle de la qualité comme principe fondamental de gestion. De 1987 à 2008, plusieurs changements ont marqué l'évolution de cet instrument inspiré de la norme britannique BS 5750 et de standards existants dans le monde (ex. Canada, Japon). Depuis son introduction, l'ISO 9001 a connu quatre moutures; les principales modifications visant à faciliter son application, afin de l'adapter aux exigences, de même qu'à l'évolution des entreprises utilisatrices.

Que faut-il entendre lorsque l'on parle de qualité? Selon la norme ISO 9000 : 2005, la qualité est définie comme étant « [l'] aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences » (Organisation internationale de normalisation, 2005b, p. 7). *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 means "fitness for use;" according to Philip Crosby, it means "conformance to requirements."³

³ [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 ».

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 services (Organisation internationale de normalisation, 2006).

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 (figure 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.

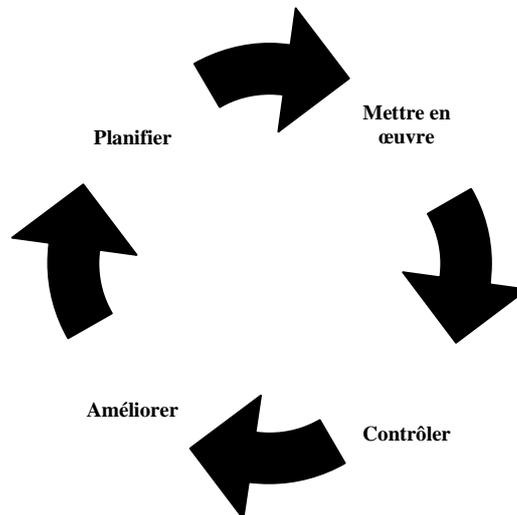
Planifier : cerner les problèmes ainsi que prévoir les changements et les procédés nécessaires pour atteindre les résultats souhaités;

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 biens. (Deming, 1996, p. 111-112)

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 qualité (Organisation internationale de normalisation, 2000b). 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 gestion (Organisation internationale de normalisation, 2000a). 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.

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 (2000a). *Système de management de la qualité : exigences*, p. 1-14.

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

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

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 organisation (Organisation internationale de normalisation, 2005a).

Profil statistique des agréments ISO 9001

Il n'existe pas de base de données centrale qui regroupe l'ensemble des titulaires d'un agrément ISO 9001. Ce sont les registraires nationaux qui enregistrent dans leur répertoire les organisations ayant obtenu une certification. Toutefois, l'Organisation internationale de normalisation compile annuellement depuis 1993 des données qui permettent d'obtenir un profil complet de l'usage de la norme ISO 9001 sur la scène internationale.

Entre 1995 et 2005, le nombre de certificats ISO 9001 émis dans le monde est passé de 257 à 773 867, réparti respectivement dans 19 et 161 pays (Organisation internationale de normalisation, 2001, p. 18; 2008, p. 9).

Une distribution par continent révèle que près de la moitié des enregistrements se retrouve en Europe, suivie par l'Asie, la région qui a connu la plus importante croissance de certification, puis par l'Amérique du Nord. En 2005, reflet de la croissance économique rapide de la Chine sur l'échiquier international, ce pays est au premier rang en ce qui concerne la certification ISO 9001, alors que pendant les premières années de son existence, c'était le Royaume-Uni qui détenait cette position. Le troisième rang est occupé par le Japon avec 53 771 certifications et le Canada est en 14^e place avec 12 503 (Organisation internationale de normalisation, 2008, p. 14-16).

Au Canada, les entreprises qui utilisent cet instrument de gestion de la qualité sont généralement de moyennes entreprises manufacturières qui exportent aux États-Unis et en Europe. L'importance de l'utilisation de la certification dans ces deux territoires est une conséquence directe de l'adhésion de nombreuses entreprises canadiennes à cette norme. C'est un facteur concurrentiel qui permet de répondre aux attentes de clients soucieux d'obtenir des produits répondant à une référence de qualité reconnue. D'autre part, plusieurs y voient une occasion d'accroître la productivité de leur organisation (Canada. Conseil canadien des normes, 2000, p. 7).

En décembre 2000, sur les 317 126 certificats en vigueur dans le monde, 35 % sont détenus par des entreprises œuvrant dans les secteurs d'activités économiques : Métallurgie et travail des métaux (12,8 %), Fabrication d'équipements électriques et électroniques (12 %) et Construction (10,2 %). À l'opposé, l'Administration publique occupe, avec 1 404 certificats, une part minime de 0,004 % au sein de cette grande famille (Organisation internationale de normalisation, 2001, p. 6).

À l'échelle internationale, il n'existe pas de données précises sur les municipalités ayant adopté l'ISO 9001. Toutefois, en Europe, on retrouve plusieurs exemples de municipalités ayant adhéré à l'utilisation de ce standard pour l'ensemble de leurs services.⁴ En Amérique du Nord, l'intérêt de cette norme chez les organisations publiques n'est pas généralisé. Les municipalités d'Ajax By the Lake (Ontario) et de Fredericton (Nouveau-Brunswick) sont des utilisatrices de ce programme de gestion de la qualité.⁵ Au Québec, à l'exception de Saint-Augustin-de-Desmaures, aucune municipalité n'a adhéré à la certification de l'ensemble de ses services. D'autres s'y intéressent pour certains aspects de

⁴ Commune de Larvik (Norvège)

« La Commune de Larvik »,

<http://www.larvik.kommune.no/Sprak/La-commune-de-Larvik>

Commune de Libramont-Chevigny (Belgique)

DUTRIEUX, Bernard (2006). « Normes ISO 9001 : Libramont entre dans le cercle très fermé des administrations communales certifiées »,

<http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1720.htm>

Conseil rural de Llanelli (Royaume-Uni)

« About »,

<http://www.llanelli-rural.gov.uk/about.asp>

Ville de Mâcon (France)

« La Ville de Mâcon certifiée ISO 9001 : une première en Bourgogne! »,

<http://www.macon.fr/?page=afaq>

⁵ MUNICIPALITÉ D'AJAX BY THE LAKE (2006). « We're good to go with ISO ! »,

<http://www.townofajax.com/Page361.aspx>

VILLE DE FREDERICTON. « Certification ISO 9001 : 2000 »,

<http://www.fredericton.ca/fr/citygovernment/ISO90002000.asp>

leurs activités, comme l'évaluation foncière à la Ville de Montréal et les services policiers de Namur en Belgique. ⁶

Quant au Japon, comme nous l'avons déjà écrit, ce sont de petites municipalités isolées de l'archipel qui ont été les premières, à partir de 1997, à s'intéresser à la norme ISO 9001. L'objectif fondamental de ce choix était de répondre à la crise des finances publiques engendrée en 1990 par l'éclatement de la bulle spéculative, par la modernisation de la gestion des collectivités locales. Il existait aussi une volonté d'offrir des services axés vers les besoins des clients, notamment pour répondre aux suggestions d'entreprises locales déjà accréditées à la norme ISO 9001 (Mizuno, 2002, p. 21-22).

En 2001, 13 municipalités japonaises sont certifiées ISO 9001, ce qui représente 0,4 % de l'ensemble des municipalités du pays. Elles sont de petites et de moyennes envergures, dotées d'une structure administrative ayant permis d'implanter rapidement un programme de gestion de la qualité (Mizuno, 2002, p. 21-22). Selon les données de la Commission japonaise d'appréciation de la conformité, 46 organisations publiques, dont 26 municipalités, détiennent cet agrément sur 39 707 groupes accrédités ISO 9001 au Japon en 2009 (Commission japonaise d'agrément de l'appréciation de la conformité).

⁶ VILLE DE MONTRÉAL (2008). « Une première à la Ville de Montréal et au Québec : la Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal se voit octroyer la certification ISO », <http://www.newswire.ca/fr/releases/archive/April2008/03/c2182.html>

UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE (2005). « Police de Namur : "La police du futur sera proche du citoyen" », <http://www.uvcw.be/articles/3,91,41,41,1083.htm>

Les réformes gouvernementales visant à la décentralisation des responsabilités

Confrontés à l'accroissement des dépenses et de la dette publique, les gouvernements du Québec et du Japon amorcent, à partir des années 1990, un transfert du financement de certaines activités vers les municipalités, ce qui force ces administrations à innover en matière de prestation de services.

Le Discours sur le budget, présenté le 26 avril 1990 par le ministre des Finances, Gérard D. Lévesque, annonce la volonté du gouvernement de Robert Bourassa de revoir le financement municipal avec les élus (Québec. Ministère des Finances, 1990, p. 25-27).

Lors de la rencontre du 14 décembre 1990 de la Table Québec-Municipalités, le ministre des Affaires municipales, Claude Ryan, présente des propositions dont l'objectif est de réduire la part du soutien gouvernemental dédié aux affaires municipales au profit de nouvelles sources de financement, comme l'accroissement de l'impôt foncier. Intitulé *Partage des responsabilités Québec-municipalités : vers un nouvel équilibre*, ce document appelle les municipalités à assumer plus d'obligations financières, notamment dans le domaine de l'entretien des routes locales qui étaient jusque-là sous la responsabilité du ministère des Transports, de la sécurité publique et du transport en commun. La réforme suscite chez les élus municipaux et les syndicats une vague de protestations (Pépin, 1991, p. F1). Malgré ces désapprobations, l'Assemblée nationale adopte, le 20 juin 1991, la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales, qui totalisent 517 M\$ en transfert, nonobstant certaines subventions gouvernementales destinées principalement à venir en aide aux petites municipalités.

L'arrivée au pouvoir en 1996 du premier ministre Lucien Bouchard et son objectif d'atteindre l'équilibre budgétaire contribuent à la poursuite du cycle amorcé au début de la décennie. En octobre 1997, la signature d'une entente avec l'Union des municipalités du Québec permet au gouvernement du Québec d'imposer pour une période de trois ans une

contribution aux municipalités de 356 M\$, à titre de soutien à l'effort d'assainissement des finances nationales (Québec. Ministère des Affaires municipales, 1997a et Québec. Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 2000, p. 2).

En parallèle, le Japon connaît une dynamique similaire, alors que le gouvernement central s'inspire des enseignements de la nouvelle gestion publique pour réduire ses dépenses et son important déficit, que la crise économique des années 1980 a contribué à amplifier.

Devant l'importance de ces problèmes et pour faire suite à une réflexion amorcée depuis les années 1980, le Conseil des ministres du Japon accepte en 1998 et 1999 des plans de promotion pour la décentralisation; puis la Diète adopte le 16 juillet 1999 la Loi globale sur la décentralisation (Japon. Diète). L'objectif est de promouvoir de meilleures relations entre l'État japonais et les municipalités, de favoriser leur autonomie et leur responsabilisation, d'améliorer les services à la population, d'instaurer plus de justice sociale et d'appuyer les regroupements municipaux, afin de réduire les frais d'exploitation et la dette locale. L'opération allait aussi permettre un transfert de responsabilités détenues jusque-là par le gouvernement nippon vers les municipalités du pays. Quant à la réduction des subsides provenant de l'État, la nouvelle loi propose aux municipalités d'adopter des solutions adaptées à leur besoin et de récolter des recettes (Conseil des collectivités locales pour les relations internationales, 2005, p. 61-62).

La modernisation des administrations publiques au Québec et du Japon

Au Japon, la première réforme de l'administration publique de l'après-guerre est entreprise entre 1961 et 1964, en réponse aux recommandations de la Commission *ad hoc* sur la réforme administrative. Toutefois, elle est de courte durée et ne génère que peu d'impacts sur la structure gouvernementale nipponne en raison du manque de volonté de

l'appareil bureaucratique et des politiciens, qui sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires, de mettre de l'avant les réformes administratives (Bevacqua, 1997, p. 1).

En 1979, l'arrivée au pouvoir au Royaume-Uni de la première ministre conservatrice Margaret Thatcher et en 1981 du républicain Ronald Reagan à la présidence des États-Unis et l'accentuation en 1984 de la crise des finances publiques en Nouvelle-Zélande provoquent l'émergence dans plusieurs pays anglo-saxons de la nouvelle gestion publique, dont les concepts sont issus de la réflexion de la « nouvelle droite ». Cette dernière favorise la modernisation des administrations publiques, la privatisation de plusieurs services, l'introduction des règles du secteur privé dans la prestation des services publics, comme l'amélioration de la qualité. La nouvelle gestion publique, qui considère le citoyen comme un consommateur de services s'impose de plus en plus par l'introduction d'une philosophie managériale qui fait appel aux méthodes de rentabilité propres à l'entreprise privée et qui est basée sur les valeurs individualistes.

Au Japon, c'est au début des années 1980 que l'on s'intéresse de nouveau au besoin d'amorcer une réforme de l'administration publique afin de réduire la dette gouvernementale qui explose en raison du second choc pétrolier de 1979 et d'importantes dépenses publiques visant à satisfaire l'électorat au cours de la dernière décennie (Bevacqua). L'ouverture à cette modernisation s'inscrit également dans un contexte où la réglementation nipponne mécontente les États-Unis, car elle restreint l'accès au marché japonais aux entreprises étrangères.

En mars 1981, une nouvelle Commission *ad hoc* sur la réforme administrative est créée pour trouver des solutions en vue de contribuer à la réduction de la dette gouvernementale et de ses dépenses. La privatisation s'avère un moyen pour diminuer l'influence de l'État dans des secteurs commerciaux cruciaux de l'économie et pour permettre une récupération importante de fonds publics. Les années 1980 seront celles des grandes privatisations, comme celle de la Compagnie japonaise du tabac et du sel (JTS), de

la Compagnie japonaise de télégraphe et de téléphone (NTT) (1985), des Chemins de fer nationaux japonais (JNR) et des Lignes aériennes japonaises (JAL) (1987).

L'idée de modernisation de l'Administration publique au Québec est apparue lors du second mandat du gouvernement de René Lévesque, alors que s'amorce timidement une réflexion à cet égard dans un contexte de récession économique et de mondialisation accrue. En novembre 1982, afin de répondre à ces défis, le président du Conseil du trésor, Yves Bérubé, est nommé ministre délégué à la Réforme administrative; s'ensuit la création d'un Secrétariat à la réforme administrative pour qu'il puisse mener à bien son mandat.

En 1983, une révision de la Loi sur la fonction publique donne à l'Administration publique la « [...] mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit [...] » (Québec. Loi sur la fonction publique, art. 2). Puis, les 6 et 7 juin 1985, les hauts dirigeants de la fonction publique se réunissent au Manoir du Lac Delage afin d'échanger sur le thème : *Pour une rénovation de l'administration publique*. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des activités du Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale constitué en 1984 et dirigé par le secrétaire du Conseil du trésor, Roland Arpin. La perte du pouvoir du Parti québécois et le manque d'appui à la réorganisation gouvernementale mettent fin à cette opération, dont le rapport final, déposé en 1986, recommande des mesures visant à augmenter l'obligation de rendre compte des fonctionnaires, à offrir de meilleurs services et à accroître la productivité (Québec. Centre pour le développement de la productivité dans le secteur public).

Avec l'élection du Parti libéral, le 2 décembre 1985, le nouveau gouvernement dirigé par Robert Bourassa amorce une révision des fonctions de l'État dans un contexte de crise des finances publiques et sous l'influence de gens d'affaires qui souhaitent le désengagement de l'État au sein de la société québécoise. Afin de mieux répondre à ce nouvel engouement, le gouvernement entame un vaste chantier de réflexion sur le rôle de l'Administration publique, avec pour objectif d'en faire un outil d'appui aux initiatives

privées plutôt qu'un intervenant dans l'économie, comme ce fut le cas depuis la Révolution tranquille.

Trois groupes de travail sont mis en place pour réaligner les interventions publiques. Un s'intéresse à la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, un à la déréglementation et l'autre à la privatisation. En 1986, par la publication de leur rapport, les groupes proposent un allègement de la réglementation gouvernementale, la privatisation de certains actifs publics comme Québecair et Sidbec, ainsi que la réduction du nombre d'organismes gouvernementaux (Québec. Comité sur la privatisation des sociétés d'État, 1986; Québec. Groupe de travail sur la déréglementation, 1986; Québec. Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales, 1986). Le gouvernement Bourassa, soucieux de ne pas trop soulever l'exaspération de la population et des fonctionnaires, se limite à des privatisations symboliques dans des secteurs relevant davantage de l'entreprise privée, à quelques modifications législatives et ne s'attaque pas aux institutions de l'Administration publique.

Le concept d'État entrepreneur est une réponse à la crise des finances publiques. Le mouvement de la nouvelle gestion publique est une synthèse de l'influence provenant de la théorie des choix publics développée par les économistes James Buchanan et Gordon Tullock, ainsi que du mouvement visant la qualité totale inspirée par Edwards Deming. La théorie de Buchanan-Tullock (1962) s'attache au processus décisionnel des élus, des citoyens et des fonctionnaires dans une perspective économique. Quant au mouvement de la qualité, il s'intéresse au processus visant à améliorer continuellement la qualité des produits et services d'une organisation dans le dessein de satisfaire les aspirations des clients.

Au début des années 1990, Osborne et Gaebler (1993) présentent une adaptation de ces théories dans un livre largement inspiré d'expériences municipales intitulé *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. L'idée est de réformer le fonctionnement des administrations publiques qui se sont limitées jusque-là au

respect de processus réglementaires et organisationnels, plutôt qu'à répondre aux souhaits des citoyens en matière de qualité des produits et services générés par l'État.

Dans cette perspective, les normes de la famille ISO 9000 sont susceptibles de répondre aux espérances des municipalités, sachant qu'elles leur offrent des moyens pour dispenser des services répondant mieux aux attentes de leurs citoyens. L'approche ne garantit pas que les services proposés soient compatibles avec ce que les contribuables souhaitent, mais elle est axée sur la qualité des processus qui sous-tendent leur prestation.

Tout au long des années 1990, des groupes d'études poursuivent la réflexion sur la modernisation de l'Administration publique québécoise (Québec. Comité de travail sur la rationalisation des dépenses publiques, 1991; Québec. Groupe de travail sur la revue des activités gouvernementales, 1991; Québec. Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 1997). Nonobstant le retour au pouvoir du Parti québécois en 1994, le gouvernement du Québec continue doucement la mise en place des fondements visant à moderniser le fonctionnement de l'État. En 2000, l'adoption de la Loi sur l'administration publique amène l'introduction, dans l'Administration gouvernementale, de certains éléments propres aux opérations d'une entreprise privée, comme « [...] la qualité des services aux citoyens [...] » ainsi qu'« un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence » (Québec. Loi sur l'administration publique. art. 1).

Au Japon, dans un environnement politique où l'opinion publique souhaite d'importants changements au sein de la structure gouvernementale, l'arrivée au pouvoir du premier ministre Ryutaro Hashimoto marque le début d'une réforme administrative en profondeur en 1996. En parallèle, plusieurs administrations préfectorales et municipales ont déjà amorcé un mouvement en ce sens, en raison de la crise des finances locales (Noutomi et Nakanishi, 2007, p. 1394).

En novembre 1996, le premier ministre Hashimoto annonce un important plan visant à alléger la structure gouvernementale et à renforcer le poids des décisions politiques

au sein de l'Administration (Japon. Bureau du premier ministre, 1996). Afin de mener à bien cette opération, un Comité sur la réforme administrative est constitué afin d'élaborer les fondations de cette réforme.

Les orientations du premier ministre Hashimoto sont confirmées par le dépôt, le 3 décembre 1997, du rapport final du Comité sur la réforme administrative qui propose le renforcement des pouvoirs du Conseil des ministres, une réorganisation de la structure gouvernementale qui s'appuie sur le transfert de fonctions vers l'entreprise privée et les collectivités locales, sur la déréglementation et la décentralisation, ainsi que par la révision du fonctionnariat japonais. La mise en œuvre de ce chantier débute à la Diète par l'adoption en juin 1998 de la Loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central (Japon. Ministère des Affaires intérieures et des Communications). Ce premier acte sera suivi par plusieurs autres changements à la législation en vue de préparer la modernisation attendue.

Les gouvernements qui se sont succédé à la tête du Japon ont poursuivi le processus de réforme administrative. Le 6 janvier 2001, la nouvelle structure gouvernementale est entrée en vigueur avec la réduction du nombre de ministères de 22 à 12, ainsi que par la création d'un Bureau du Cabinet dirigé par le premier ministre dont les principaux mandats sont de renforcer la fonction politique, d'accélérer les décisions et d'améliorer la coordination interministérielle. Le 19 décembre 2001, le Conseil des ministres adopte un plan de réorganisation et de rationalisation pour les sociétés d'État afin de revoir le fonctionnement de 163 entreprises publiques. Ce processus mène à la privatisation de plusieurs organisations (ex. aéroports, autoroutes) (Japon. Bureau du premier ministre, 2001).

Au cours de la campagne électorale de 2003, le Parti libéral du Québec promet de repenser le fonctionnement de l'Administration publique, par une vaste opération de *réingénierie*, afin de mieux l'adapter aux défis du XXI^e siècle. Cet engagement est réitéré lors du Discours d'ouverture prononcé par le premier ministre Jean Charest à l'Assemblée

nationale le 4 juin 2003 (Québec. Assemblée nationale, 2003). Plusieurs membres de la société civile et les syndicats œuvrant dans le secteur public font savoir au gouvernement Charest leur désaccord vis-à-vis cette démarche. Relativement à ce mouvement, les dirigeants libéraux réajustent leur discours afin de parler plutôt de modernisation de l'Administration publique, un terme moins provocateur et plus respectueux de la langue française. Dans le plan de modernisation 2004-2007, publié en mai 2004 et intitulé *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens*, le gouvernement entend mettre l'accent sur « l'amélioration des façons de faire », « l'allégement des structures », « la réévaluation des programmes » et « la planification des ressources humaines » (Québec. Secrétariat du Conseil du trésor, 2004, p. v). L'objectif de cette opération est « de recentrer l'État sur ses missions essentielles [...] [d'] offrir des services publics de meilleure qualité [...] [et d'] augmenter la productivité de l'État afin que les contribuables en aient pour leur argent » (Québec. Secrétariat du Conseil du trésor, 2003, p. 1).

Malgré la méfiance des syndicats, on met en œuvre des initiatives comme la réduction des effectifs de la fonction publique, le développement de partenariats entre les secteurs publics et privés, la réévaluation de la raison d'être des organisations gouvernementales ainsi que la privatisation de certaines unités administratives qui dédoublent des services déjà offerts par l'entreprise privée (ex. reprographie gouvernementale).

Selon une enquête menée en 2003 par le Conseil de la science et de la technologie, 36,4 % des administrations municipales du Québec estiment avoir révisé leurs façons de faire dans certains secteurs d'activités (ex. travaux publics) et 19,4 % d'avoir réalisé une innovation organisationnelle (Québec. Conseil de la science et de la technologie, 2004, p. 59). Toutefois, à l'exception de cas particuliers comme la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, peu se sont investis dans un processus de changement global. Par ailleurs, dans le cadre de ses initiatives de modernisation, le gouvernement du Québec souhaitait modifier

certaines aspects du fonctionnement des municipalités, qui pourraient les amener à devoir développer des partenariats avec le secteur privé (Prémont, 2005).

Soucieux de maintenir le cap, le premier ministre japonais Shinzo Abe annonce au Parlement, le 29 septembre 2006, la volonté de son gouvernement de réduire le nombre de fonctionnaires sur une période de cinq ans. D'autres mesures sont votées, comme la mise en œuvre d'un nouveau processus d'évaluation des fonctionnaires afin de favoriser la promotion selon les compétences et le mérite, de même que la privatisation du service postal (Japon. Bureau du premier ministre, 2006 et 2007).

L'évolution des tendances et des nouvelles pratiques en matière de gestion municipale

À partir des années 1980, les administrations municipales en Europe, en Amérique du Nord et en Asie-Océanie sont influencées par la conjoncture économique et financière, qui les amènent à adopter de nouvelles façons de gérer, fortement inspirées des méthodes en vigueur dans le secteur privé (Kearney et Scavo, 2001, p. 44). Malgré l'utilisation des méthodes traditionnelles de gestion qui franchissent l'épreuve du temps (ex. budget base zéro), les municipalités des États-Unis n'hésitent plus à expérimenter de nouvelles approches (ex. planification stratégique) qui leur permettent de réduire leurs dépenses, tout en plaçant au centre de leurs préoccupations la satisfaction de leurs citoyens (Poister et Streib, 1994, p. 121-123).

Aux États-Unis, la gestion de la qualité totale a contribué à l'émergence de la modernisation des administrations publiques, notamment en milieu municipal dans un contexte financier difficile, où les contribuables souhaitent en obtenir plus pour leurs impôts. Dans plusieurs cas, des gestionnaires municipaux se transforment en entrepreneurs publics afin d'accroître leur crédibilité à l'égard des citoyens et des élus. Grâce à leur esprit d'initiative, ce sont eux qui amènent les administrations municipales à s'investir dans la modernisation (Kearney et Scavo, p. 44-45 et 61-63).

Les municipalités québécoises n'échappent pas à cette tendance alors que l'on peut observer, notamment dans les villes de Montréal et de Québec, la récupération par les élites politiques locales du discours et des pratiques de la nouvelle gestion publique (Belley, 2003; 2005). C'est l'époque où les élites locales et les principaux partis municipaux cherchent à changer les façons de faire afin d'améliorer la prestation des services, tout en réduisant les coûts de main-d'œuvre par l'obtention de gains de productivité. L'instauration d'une nouvelle culture entrepreneuriale, la gestion par projet, la réduction des effectifs, l'aplatissement des structures, l'accroissement de la productivité par la révision des processus et la mise en place de système de gestion de la qualité ISO 9000 pour la totalité des services sont quelques-unes des propositions visant à moderniser l'administration municipale.

En conclusion, la nouvelle gestion publique constitue l'assise de nos orientations théoriques. C'est sur cette approche que reposent nos hypothèses de recherche élaborées à partir de certains éléments de la théorie : 1) utilisation des outils de gestion et des valeurs du secteur privé afin d'améliorer la prestation de services de l'administration municipale; 2) orientation placée vers l'atteinte des résultats et les besoins du citoyen qui est considéré comme un client et qui exige des services de qualité; 3) responsabilisation, obligation de rendre compte et autonomie d'action des fonctionnaires municipaux.

Chapitre 4 : Méthodologie de la recherche

Cette section du mémoire a pour objectif d'exposer la démarche méthodologique qui permettra de vérifier les hypothèses de la recherche.

Population à l'étude

Notre mémoire se limite à l'étude de deux cas, soit les municipalités de Saint-Augustin-de-Desmaures au Québec et de Kujukuri au Japon.

Type de données

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

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 (annexe 2). 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 réception. 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, le mémoire 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.

Chapitre 5 : Présentation et analyse des résultats

L'objectif de ce chapitre est d'exposer et d'examiner les données recueillies lors de la collecte d'information menée principalement auprès des municipalités de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri, afin de vérifier les hypothèses de la recherche. L'étude s'effectuera par le biais d'une analyse croisée des renseignements obtenus, ce qui permettra de mieux établir les différences et les similitudes au sein de la population retenue.

Schéma du cadre de fonctionnement du système de gestion de la qualité dans les municipalités à l'étude

Saint-Augustin-de-Desmaures

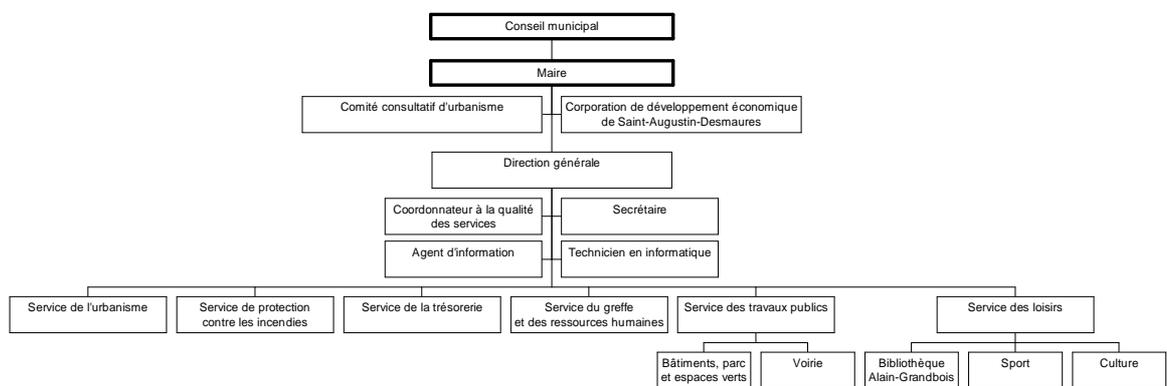
À Saint-Augustin-de-Desmaures, la Direction générale est chargée de superviser le processus de mise en œuvre de la norme ISO 9001 (figure 2). L'unité administrative dispose d'un coordonnateur à la qualité des services dont la tâche est de veiller au bon fonctionnement du système de gestion. Une agente de secrétariat appuie le travail de ce professionnel. Trois personnes incluant le directeur général composent l'équipe responsable de cette mission. Consortium Stratégies d'entreprises a obtenu le mandat de rédiger le guide qualité, tandis que *Quality Management Institute* (QMI) a travaillé à la certification ainsi qu'à l'audit de la norme au sein de la municipalité.⁷

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 grande majorité des salariés sont membres du Syndicat des

⁷ Par l'adoption de la résolution 99/02/033, le Conseil municipal a renouvelé en 1999, pour une période de trois ans, le contrat de certification à QMI pour un montant de 59 115,94 \$ (plus taxes).

employés municipaux de Saint-Augustin-de-Desmaures (indépendant) ou du Syndicat des pompiers et pompières du Québec affilié à la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec.

Figure 2 : Organigramme de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1994)



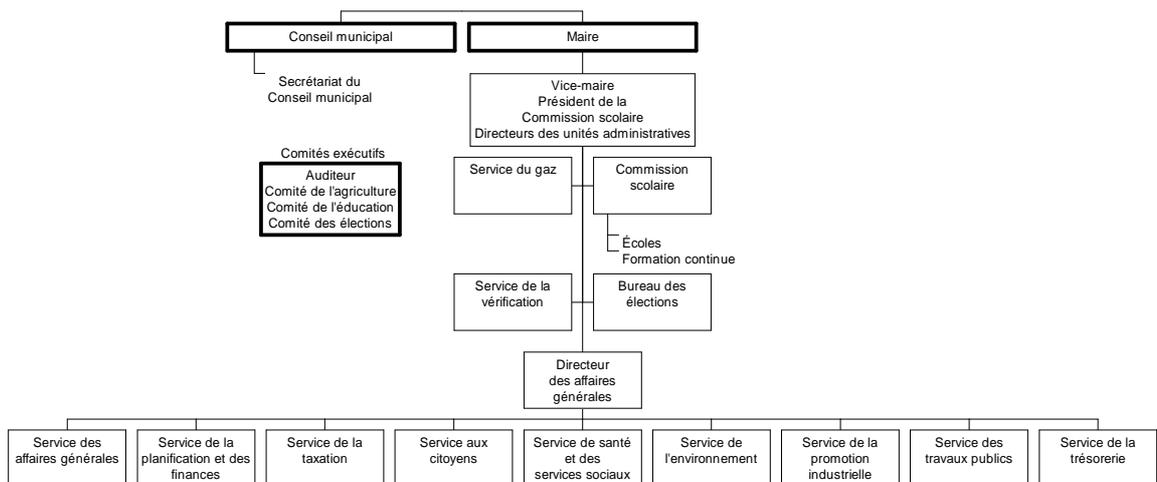
Il est à souligner que les services dispensés sur le territoire augustinois par le biais d'une entente intermunicipale sont assujettis à la norme ISO 9001. Ainsi, le service de police qui est offert par la Ville de Québec se doit de respecter les exigences élaborées en matière de gestion de la qualité.

La mise sur pied du projet a engendré des dépenses d'environ 100 000 \$, tandis que les frais annuels de gestion varient entre 15 000 et 20 000 \$. Tout comme à Kujukuri, l'ensemble des services municipaux est soumis à la norme ISO 9001. L'agrément a été obtenu en juillet 1995 et s'est achevé le 31 décembre 2001 avec l'intégration de la municipalité à l'arrondissement Laurentien de la nouvelle Ville de Québec. Il n'y a pas eu de tentatives pour continuer l'expérience au sein de l'arrondissement, principalement en raison du départ des gestionnaires augustinois ayant participé à l'implantation du programme.

Kujukuri

C'est le Service des affaires générales de la Ville de Kujukuri qui est responsable du développement et de l'application de la norme ISO 9001 (figure 3). Un professionnel est chargé de sa mise en œuvre de même que de son suivi sur une base quotidienne pour l'ensemble des unités administratives et des organisations affiliées à la municipalité. En matière de hiérarchie, le responsable de la qualité relève du Directeur des affaires générales, qui a pour supérieur immédiat le vice-maire, lequel a pour mandat de s'assurer du respect des orientations politiques et administratives du programme.

Figure 3 : Organigramme de la Ville de Kujukuri (2007)



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.

La rédaction du guide ISO 9001 a été confiée à une firme d'experts-conseils, laquelle a également veillé à la formation des fonctionnaires municipaux. Ce contrat, d'une durée de un an, a été attribué à une organisation établie à Tokyo, dans l'intention de réduire l'interférence potentielle de facteurs humains (ex. relations personnelles) qui auraient pu affaiblir la portée du programme, s'il avait été attribué à une entreprise locale. Par ailleurs, le Conseil municipal a mandaté la multinationale QMS, par le biais de son bureau de Tokyo, pour s'occuper de son agrément ISO 9001.

Du début du projet jusqu'à l'enregistrement, le coût d'implantation du programme s'est chiffré à 2 017 000 ¥ (\approx 20 170 \$). Quant à la conception du guide de gestion de la qualité et de la formation afférente, la Ville de Kujukuri a été facturée d'un montant de 3 500 000 ¥ (\approx 35 000 \$). Finalement, chaque année, la municipalité consacrait 600 000 ¥ (\approx 6 000 \$) à la gérance de la norme et au renouvellement de la certification.

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. Malgré cette décision politique, la municipalité n'a pas abandonné son programme de gestion de la qualité. Elle souhaite perpétuer les préceptes tirés de cette expérience, afin de maintenir une philosophie managériale orientée vers la qualité des services offerts aux citoyens. Dans cette perspective, le système de gestion a été modifié afin de l'adapter davantage aux besoins et à la réalité de la municipalité, car ce standard a été conçu à l'origine pour répondre aux exigences des entreprises de type industriel. Ce choix est fondé par le fait que le maintien de l'agrément à la norme ISO 9001 ne constitue pas une fin en soi. L'objectif prioritaire de la municipalité est d'améliorer la prestation des services offerts aux citoyens. Plus concrètement, les membres du conseil estiment que le renouvellement de la certification est difficilement acceptable pour une administration qui est confrontée à de graves problèmes financiers et qui cherche à réduire ses dépenses.

Les prochaines pages seront consacrées à la vérification des quatre questions de la recherche pour mettre à l'épreuve les hypothèses retenues. Cet exercice est effectué par l'analyse des informations recueillies auprès des élus et des fonctionnaires des Villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri lors d'entrevues menées à partir du questionnaire élaboré aux fins de ce mémoire (annexe 2). De plus, l'utilisation de documents administratifs et statistiques produits par ces organisations, de même que par les gouvernements du Québec, du Japon et du Canada permet d'enrichir et de valider les données verbales.

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 québécoises, la nécessité de trouver de nouvelles sources de revenus (ex. augmentation des taxes foncières), 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 (figures 4 à 6).

« Depuis quelques années, les municipalités du Québec se voient confier de plus en plus de responsabilités par les gouvernements supérieurs. À cela s'ajoute une demande accrue de services de la part de nos citoyens. Cependant, ces derniers nous précisent également que leur capacité de payer a atteint ses limites.

Nous nous retrouvons donc dans une situation quelque peu délicate. D'un côté, nous devons assumer de nouvelles responsabilités et offrir davantage de services tout en maintenant notre taux de taxation au plus bas niveau possible... Bien sûr, la solution facile est d'augmenter substantiellement le taux de taxation et d'en imputer la raison aux gouvernements supérieurs. Il y a cependant une autre avenue plus positive et davantage respectueuse à l'égard de nos citoyens, soit celle de revoir nos méthodes de gestion et

d'impliquer davantage nos partenaires les plus compétents en la matière, soit nos employés. » (Anonyme, 1995, p. 17)

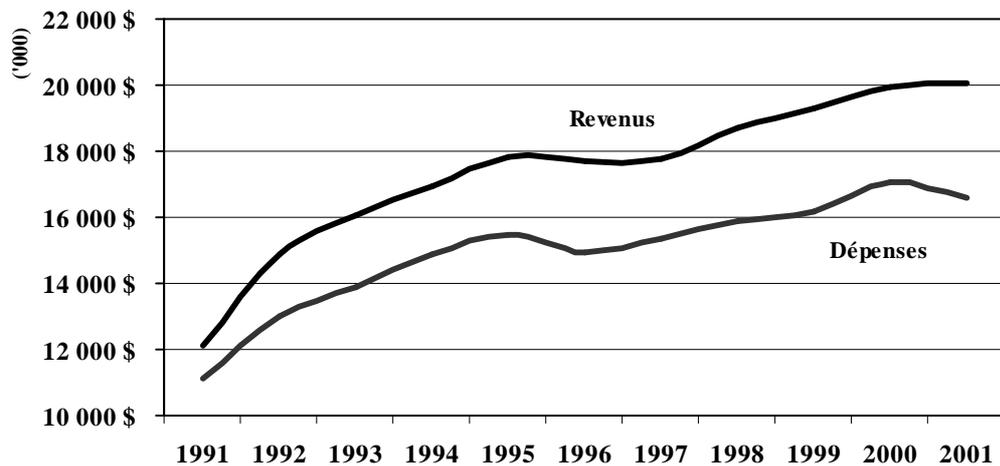
Bien que l'évolution des revenus et des dépenses laisse présager peu de problèmes financiers à Saint-Augustin-de-Desmaures (figure 4), les dépenses par habitant indiquent une forte croissance entre 1991 et 1994, imputable principalement à l'augmentation de la population augustinoise (figures 5 et 6). 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, Robert Doré, 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 fonctionnement (Routhier, 1996). 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 de qualité et des autres mesures visant à améliorer sa performance (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999a). 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 maire Corriveau estime que 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 de Saint-Augustin-de-Desmaures comparativement à 30 % pour des villes analogues (Fleury, 1999c).

Le 1^{er} novembre 1989, la Communauté urbaine de Québec cède à Saint-Augustin-de-Desmaures un parc industriel déficitaire accompagné d'une dette de 12,9 M\$ (Corriveau, 2007, p. 3). Bien que cet acte ajoute un nouveau fardeau au passif de la Ville,

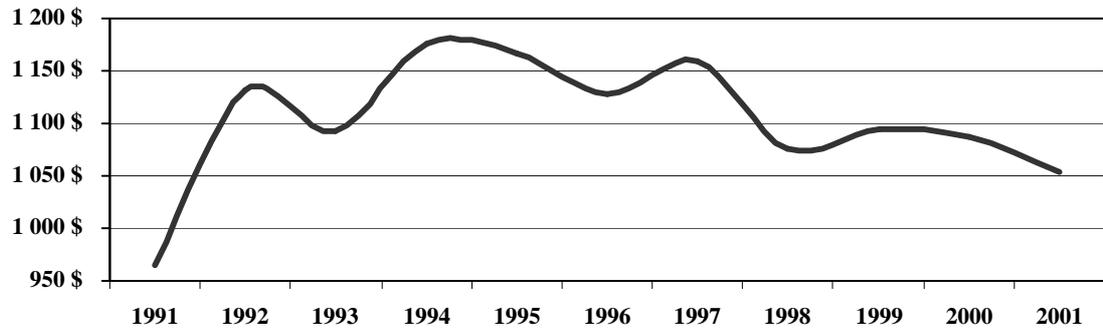
cette responsabilité supplémentaire contribue à accroître ses revenus, en raison de la vente de terrains et des initiatives promotionnelles mises de l'avant, qui ont permis de rentabiliser le parc industriel (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1990, p. 10; 1992, p. 14). De plus, ce nouvel actif a permis de sensibiliser l'Administration municipale à la réalité vécue par les entreprises privées présentes sur son territoire (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999a). En 1993, la fermeture de la division Fil et câble de la multinationale Alcan, établie dans le parc industriel depuis 1977, envoie un puissant signal selon lequel l'environnement socio-économique évolue et qu'il faut s'y adapter pour survivre. Cette vérité touche non seulement le cas des entreprises privées, mais également les organisations publiques.

Figure 4 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1991-2001)



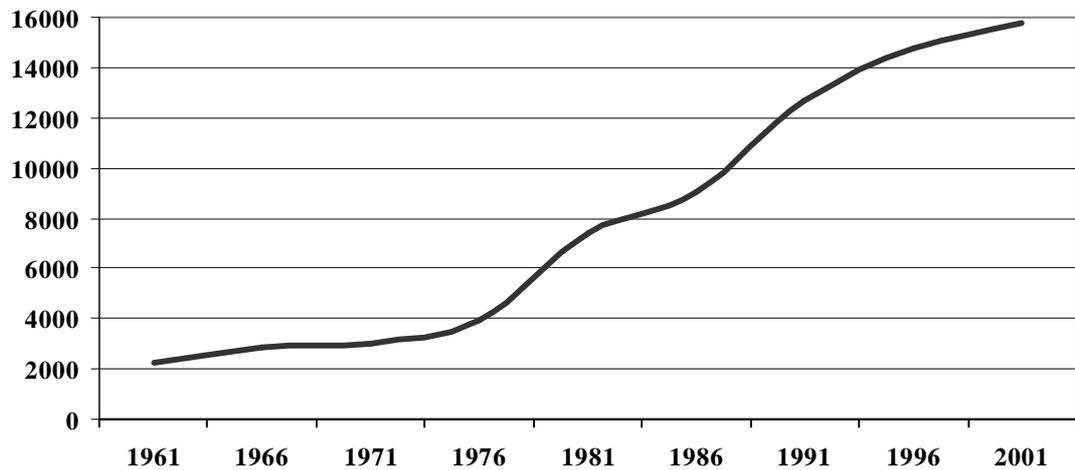
Source : Québec. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
Portrait municipal.

Figure 5 : 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.

Figure 6 : Évolution de la population,
Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1961-2001)



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

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 à Saint-Augustin-de-Desmaures ont favorisé l'arrivée de nouveaux citoyens, lesquels souhaitent s'y établir en raison de deux raisons principales, soit son caractère de banlieue et son faible taux de taxation (Bolduc, 1992, p. 69). Malgré la satisfaction des contribuables à l'égard des services, « il y a [...] toujours place à l'amélioration [...] » (Bolduc, p. 102-103). 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 municipal, afin de résoudre cette situation (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1993).

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.

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 citoyen (Fontaine, 1998, p. 74).

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. Dans ce contexte, en juillet 1993, la Ville a décidé de ne pas appliquer la Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal, qui aurait permis de geler les salaires des fonctionnaires municipaux (Québec. Assemblée nationale, 1993). L'objectif était de maintenir un bon climat de travail, une exigence nécessaire à la mise en œuvre du PACQ.

Le directeur général (Michel Beauchemin) de la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, embauché en 1991, fut le catalyseur du succès de cette expérience. Dans le cadre d'un projet de fin d'études de la maîtrise en administration des affaires de l'Université Laval, Michel Beauchemin s'est intéressé à l'implantation d'un programme d'amélioration continue dans une municipalité. Par le biais d'une recension des écrits, il a proposé des expériences qui pourraient servir d'exemple à la mise en place d'une telle approche. Pour appliquer concrètement le PACQ, un coordonnateur à la qualité des services (Robert Doré) fut recruté afin de veiller à la mise en œuvre du concept au sein de l'organisation municipale.

Devant le succès remporté par cette initiative du maire Denis Côte, en partenariat avec l'entreprise de consultation Concerpro, la municipalité s'est investie dans le 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.

Lors de la séance du Conseil municipal du 3 octobre 1994, les élus décident à l'unanimité de confier à *Quality Management Institute* le mandat d'amorcer le processus de certification de Saint-Augustin-de-Desmaures à la norme ISO 9001, en s'appuyant sur la résolution de mai 1994 qui fixe la mission, les orientations, les valeurs organisationnelles et les stratégies de la municipalité (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1994a).

Durant la période d'application du programme ISO 9001, l'appui continu des élus municipaux et des maires qui se sont succédé à la tête de la Ville, a contribué au succès de l'expérience. Novatrice dans son secteur d'activité, Saint-Augustin-de-Desmaures s'est inspirée dans sa démarche d'entreprises multinationales comme Bombardier et Xerox pour appuyer son initiative.

Bien que quelques conseillers municipaux s'interrogent sur la rentabilité et l'utilité de cet outil de gestion, sa mise en place s'est effectuée aisément, car plusieurs en vivent déjà l'expérience dans leur milieu de travail. Le maire Denis Côte, ingénieur minier de formation et spécialiste de la gestion de la production est déjà sensibilisé aux bénéfices du système de gestion de la qualité. En 1995, il participe à l'instauration de la norme ISO 9002 au sein du Groupe Bocenor dont le siège social est établi à Sainte-Marie (Chaudière-Appalaches). Sa compréhension des avantages du mécanisme a favorisé la mise en place de l'opération. Alors que le directeur général, Michel Beauchemin, fut l'instigateur de l'amélioration continue au sein de la municipalité, Denis Côte propose l'adhésion à l'ISO 9001.

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.

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 (figure 6), 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. Par son désir de diffuser l'image d'une organisation publique performante, elle souhaite se démarquer des autres municipalités de la région de la Capitale-Nationale et du Québec par son dynamisme. Dans cette perspective, deux affiches publicitaires réalisées par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures font la promotion des thèmes : « La première au monde » et « Un univers de qualité ». La première positionne Saint-Augustin-de-Desmaures sur une carte du monde où elle est présentée avec de grandes métropoles (ex. Boston, Montréal, New York, Paris et Rome). Elle symbolise la volonté de la municipalité de se positionner par l'approche qualité. La seconde réclame mise sur les principaux bénéficiaires de cet outil de gestion, soit les citoyens et les entreprises.

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 entre les municipalités de la région du Sanbu. Par ailleurs, l'introduction de ce système de gestion constitue un défi que Kujukuri souhaite relever afin de se positionner par rapport à la Ville de Togane, sa voisine et rivale qui est certifiée ISO 9001 et 14001 (gestion environnementale), une première au Japon pour une municipalité. Le programme ne constitue pas comme à Saint-Augustin-de-Desmaures une réponse à une évolution

démographique positive (figures 6 et 9), sachant que le nombre de citoyens à Kujukuri est en déclin depuis la fin des années 1990. Dans la municipalité nippone, 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 revenus et des dépenses (figure 7), ainsi que les dépenses par habitant (figure 8) de la Ville de Kujukuri ne semblent pas démontrer de lien de causalité avec l'entrée en vigueur de la norme ISO 9001.

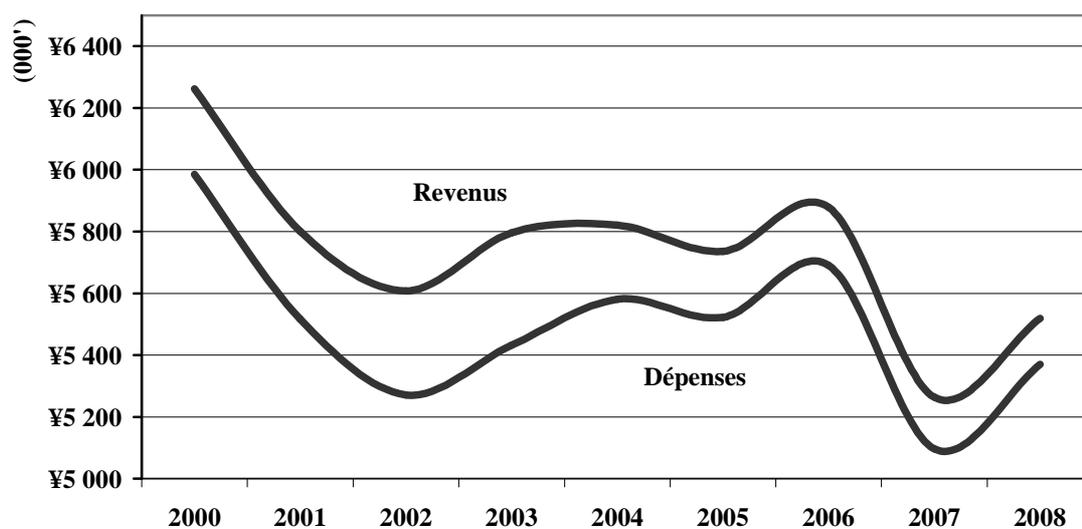
En 2001, des discussions au sein de l'Organisation de gestion régionale du Sanbu (*Sanbugunshi*) ont favorisé l'amorce d'une réflexion à l'égard de la mise en place de la norme ISO 9001 en milieu municipal. Créée en juillet 1971, le *Sanbugunshi* rassemble les municipalités de Hasunuma, Kujukuri, Matsuo, Naruto, Oamishirasato, Sanbu, Shibayama, Togane et Yokoshiba (Organisation de gestion régionale du Sanbu).

L'adoption du système de gestion de la qualité par les municipalités membres de la Conférence devait préparer à plus long terme l'intégration de ces collectivités au sein d'une seule structure communale, ce qui contribuerait à favoriser une standardisation territoriale des services au sein de la future Ville. En plus de Kujukuri et Togane, les municipalités de Matsuo, Naruto et Oamishirasato ont adhéré à la certification ISO 9001. Toutefois, seule Oamishirasato a maintenu l'usage de la norme.

Le 28 novembre 2004, les citoyens de Togane, qui est la municipalité la plus peuplée (60 032 résidants) du Sanbu décidèrent par référendum de ne pas appuyer le processus de fusion dans une proportion de 66,4 % (Ville de Togane; Ville de Togane, 2004, p. 1). Devant ce résultat, les élus de Kujukuri et d'Oamishirasato décidèrent d'abandonner ce projet, tandis que Shibayama, en raison de sa richesse et de sa proximité de Narita, district dont ses résidants se sentent plus proches, en fit de même. Toutefois, en mars 2006, un regroupement s'est réalisé par l'intégration de Hasunuma, de Matsuo, de

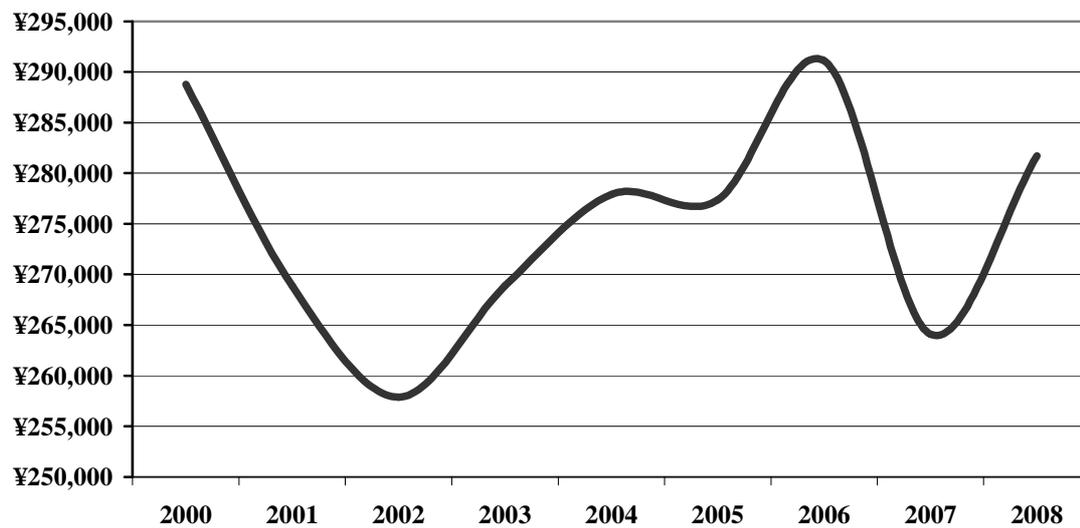
Naruto et de Sanbu pour former la nouvelle ville de Sammu, tandis que Yokoshiba s'est unie avec Hikari (District de Sosa) pour créer la municipalité de Yokoshibahikari. Quant à Kujukuri, à Oamishirasato, à Shibayama et à Togane, elles ont décidé de ne pas aller de l'avant et de conserver leur autonomie.

Figure 7 : Évolution des revenus et des dépenses, Ville de Kujukuri (2000-2008)



Source : Ville de Kujukuri.
Données budgétaires de la Ville de Kujukuri.

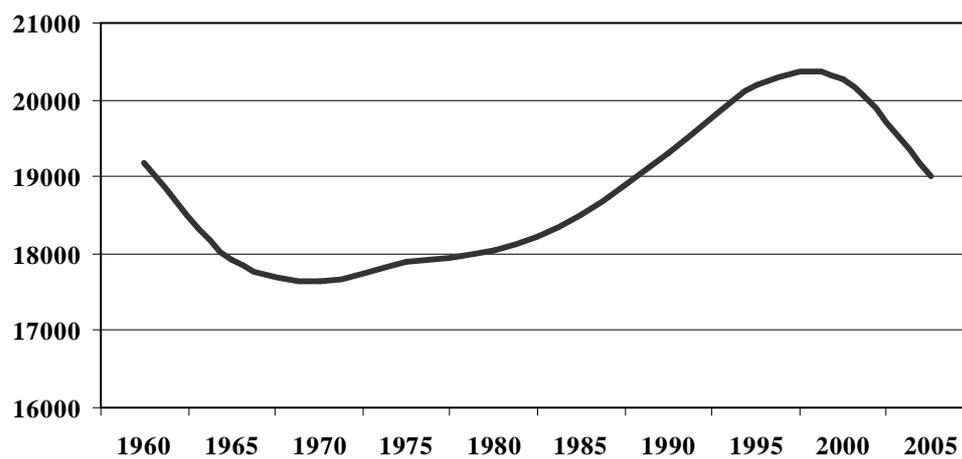
Figure 8 : Évolution des dépenses par habitant,
Ville de Kujukuri (2000-2008)



Source : Ville de Kujukuri.

Données budgétaires de la Ville de Kujukuri.

Figure 9 : Évolution de la population,
Ville de Kujukuri (1960-2005)



Source : Ville de Kujukuri. *Histoire de la Ville de Kujukuri.*

Pour le maire de Kujukuri, la norme ISO 9001 est une solution qui favorise l'établissement de processus de fonctionnement ordonné dans un environnement socio-économique de plus en plus soumis à de la turbulence. M. Kawashima estime que l'approche qualité appuie le retour aux valeurs d'antan, alors que les fonctionnaires municipaux étaient plus déférents à l'égard de la clientèle. À cette époque appréciée par le maire, des règles implicites existaient, mais n'étaient pas codées, comme c'est le cas avec l'ISO 9001. L'introduction de la norme permet aux employés de la municipalité d'acquérir le sens de l'accueil et du travail bien fait, car la certification favorise le respect d'un processus de formalisation qui ne laisse pas beaucoup de place aux règles tacites. L'instauration du système de gestion de la qualité favorise la professionnalisation des fonctionnaires de Kujukuri, dont plusieurs ont obtenu leur emploi grâce à un système d'embauche reposant davantage sur le favoritisme que sur des qualités basées sur la compétence.

Souhaitant un changement de mentalité, le maire Kawashima décide en 2001 que l'adoption de la norme ISO 9001 est un choix stratégique avantageux pour améliorer la qualité des services de sa municipalité. Son opinion est basée sur les résultats positifs obtenus dans d'autres régions du Japon. La préfecture de Nagano, de même que les municipalités d'Ota et de Saku inspirent l'expérience de Kujukuri. Afin d'en connaître davantage sur l'application de la norme, les dirigeants de Kujukuri ont rencontré leurs collègues de la Ville de Saku.

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. Selon M. Kawashima, la volonté de redonner aux fonctionnaires le sens des responsabilités et des devoirs constitue un enjeu majeur que son Administration souhaite relever.

Dans cette perspective, l'adoption de l'approche ISO 9001 est une avenue en vue de mieux encadrer le travail des fonctionnaires ayant une faible productivité et générant des services de qualité dissemblable, ce qui crée du mécontentement chez les contribuables. La réforme a un impact certain sur l'attitude des employés, car nombreux sont les citoyens qui soulignent verbalement leur appréciation des services obtenus.

L'hypothèse principale de la recherche suggère que les Villes de Saint-Augustin-de-Desmaures et de Kujukuri ont adopté le système de gestion de la qualité 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.

Ce sont des raisons liées à des facteurs issus de l'environnement immédiat qui contribuent à ces deux expériences, comme l'intention de se démarquer des collectivités voisines. Ainsi à Kujukuri, la volonté à moyen terme de fusionner plusieurs municipalités et de préparer le nouvel espace politique à offrir des services de même qualité sur l'ensemble du territoire encourage l'établissement de la norme. Quant à Saint-Augustin-de-Desmaures, l'on y retrouve des élus déjà convaincus des bénéfices de l'orientation client, qui l'ont expérimentée au contact de l'entreprise privée. Finalement, tant à Saint-Augustin-de-Desmaures qu'à Kujukuri, la volonté de redonner vie à la qualité des services constitue un objectif politique visant à satisfaire les attentes des citoyens.

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'évidences pour confirmer cette affirmation, l'Administration municipale s'assure d'effectuer ponctuellement un suivi du niveau de satisfaction de ses clientèles. Ainsi, elle a eu recours aux services de Léger Marketing pour effectuer en 1994, en 1996 et en 1998 des sondages téléphoniques d'environ 25 minutes auprès des citoyens et des entreprises de son territoire.

Avant la mise en œuvre du système de gestion de la qualité, le sondage mené en 1994 a permis de déterminer les forces et les faiblesses des services offerts par la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures auprès des citoyens et des entreprises augustinoises. Cet exercice fut une occasion pour dépister certaines perceptions des répondants :

- qualité de vie comparable ou supérieure aux autres municipalités de la région de la Capitale-Nationale (citoyens);
- perception positive de la municipalité et de son développement économique (citoyens et entreprises);
- peu de problèmes administratifs (entreprises);
- principales causes d'insatisfaction, en ordre décroissant, pour le transport collectif (citoyens et entreprises), la qualité de l'eau (entreprises) et le service des incendies (entreprises);
- services obtenus ne correspondent pas au niveau de taxes payées (entreprises), selon un faible nombre de répondants;
- satisfaction de près des deux tiers des personnes morales ayant recouru au Service d'urbanisme (entreprises), malgré la lenteur pour l'émission d'un permis. (Fortin et Lemieux, 1994, p. 3; Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1994b, p. 2-7)

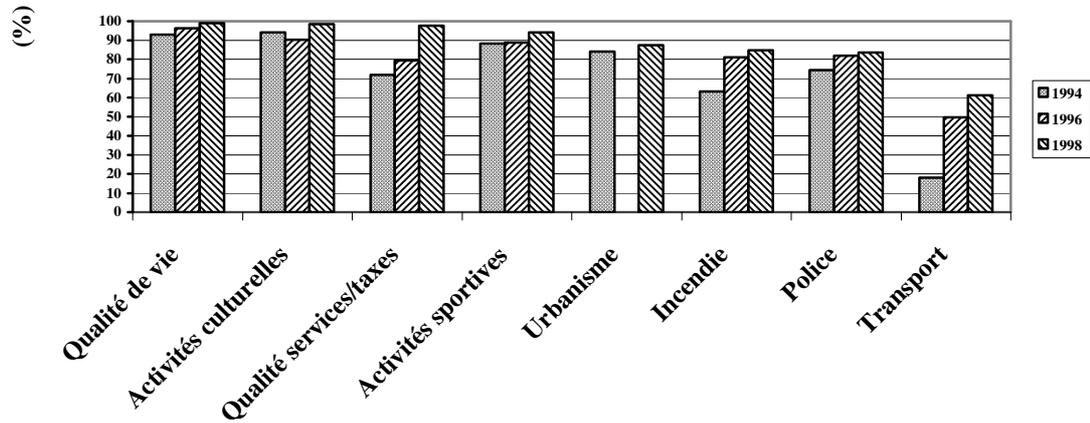
Les sondages conduits auprès des citoyens en 1994, en 1996 et en 1998 révèlent une croissance du taux de satisfaction à l'égard de l'ensemble des grandes sphères d'activités de la municipalité (figure 10) :

- de la qualité de vie;
- des activités sportives et culturelles;
- du service d'urbanisme (ex. émission de permis de construction);
- du service de la protection publique;
- du transport en commun.

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 1993 d'atteindre un taux global d'insatisfaction inférieur à 10 % fut rejoint quatre ans plus tard (figure 11). 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 1994 (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999b, p. 17-18).

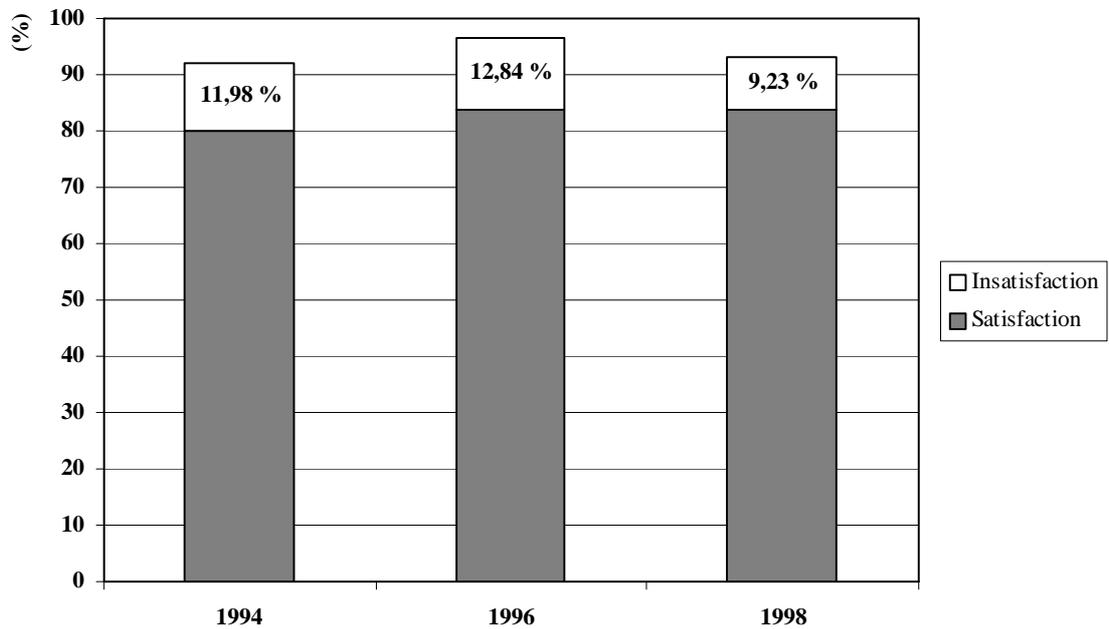
En raison de l'introduction du système de gestion de la qualité, le transport collectif, qui était très problématique, constitue le secteur où l'amélioration fut la plus importante, suivi par le service de protection contre les incendies et les forces policières. Par exemple, la création d'un Comité des usagers du transport en commun, composé de trois utilisateurs, d'un fonctionnaire municipal et d'un employé d'Autocars Tradition, l'entreprise qui dessert le territoire par le biais d'un contrat la liant avec la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, a permis de bonifier la qualité du service offert, grâce à des horaires mieux ajustés aux besoins des citoyens (Lestage, 2000).

Figure 10 : Évolution de l'appréciation de la qualité des services, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1994-1998)



Source : Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1999b).
Prix d'excellence de l'Administration publique 1999, p. 14.

Figure 11 : Évolution de la satisfaction et de l'insatisfaction, Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures (1994-1998)



Source : Ville de Sainte-Augustin-de-Desmaures (1999b).
Prix d'excellence de l'Administration publique 1999, p. 17.

En ce qui concerne les services des loisirs et de l'urbanisme, une métamorphose positive est perceptible. La progression de la satisfaction est moins importante que pour les autres services, car ils répondent déjà aux attentes des contribuables.

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 opération (Fleury, 1999b).

Par ailleurs, lorsqu'une personne fait appel à une unité administrative de la municipalité (ex. émission d'un permis de construction), 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 population (Anonyme, 1995, p. 18).

Tant l'enquête express 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, l'Administration mène régulièrement auprès de ses employés des enquêtes comportant environ 80 questions qui permettent notamment de mesurer la capacité des gestionnaires à diriger et l'adhésion au processus de gestion de la qualité.

Un des interviewés estime que ces initiatives ont favorisé la réduction du nombre de commentaires négatifs émis par les citoyens, notamment aux séances du Conseil municipal, lors de la période des questions du public.

Avec l'implantation du système de gestion de la qualité, l'attitude des employés s'est améliorée. Les fonctionnaires municipaux sont plus polis et traitent les citoyens comme des clients. Robert Doré signalait 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 permis (Beauchemin, Doré et Bélanger, 2000, p. 15).

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..." (Fleury, 1999a)

Kujukuri

Les représentants politiques et administratifs de Kujukuri rencontrés lors de l'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. Au tout début de l'implantation de la norme ISO 9001, une boîte aux lettres dédiée à la réception des commentaires des citoyens fut placée à l'entrée de la mairie de Kujukuri. Toutefois, cette pratique fut abandonnée, car peu de contribuables l'utilisaient. Afin de suppléer à l'élimination de ce canal de communication, la population de Kujukuri dispose de la possibilité d'expédier une lettre au maire qui peut être déposée dans une boîte localisée à l'hôtel de ville. Pour compléter cet exercice, 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 de la qualité.

Afin de faciliter l'accès aux services, trois personnes sont affectées en rotation à l'accueil des citoyens à l'entrée de l'hôtel de ville de Kujukuri, ce qui permet d'accroître l'efficacité de la prestation de services. Pour bien réaliser leurs mandats, ces fonctionnaires ont reçu une formation adaptée.

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.

À Kujukuri, cette perception s'est probablement limitée uniquement à ceux ayant fait appel aux services de la municipalité. De plus, la principale retombée de la norme ISO 9001 est la responsabilisation des fonctionnaires.

En somme, dans les deux municipalités, il existe un sentiment que le système de gestion de la qualité 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 de la qualité 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?

Le mémoire a permis de déterminer que dans les deux municipalités, le succès pour la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité 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.

Des réunions mensuelles des services de la municipalité, où participent le directeur général, le coordonnateur à la qualité des services et un agent de communication,

permettent de faire connaître le programme et ses résultats. Grâce à cette approche, l'esprit d'entreprise est perçu comme meilleur et le sentiment d'appartenance est supérieur. L'objectif de ces rencontres est de veiller à ce que le personnel adhère aux objectifs et aux orientations de la municipalité en matière de qualité et d'offre de service (Doré, 1996, p. 5).

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 Le M.I.M. (Mensuel d'informations municipales)* a permis à la population augustinoise de mieux connaître le programme et de contribuer à sa réussite. Sur les 40 numéros publiés du M.I.M. entre 1998 et 2001, 18 abordaient la question du système de gestion de la qualité ou de la qualité des services, soit dans une proportion de 45 % (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures). Au sein de l'Administration municipale, un journal interne relaie les principales nouvelles concernant le programme.

Par ailleurs, entre 1995 et 2000, à l'occasion du discours sur la situation financière et du budget, les maires Côte et Corriveau en profitent pour établir un lien entre l'approche qualité et le maintien du niveau de taxation foncière à l'intérieur de paramètres raisonnables. La thématique de la qualité des services est un élément important qui soutient la stratégie de communication de la municipalité, notamment dans le contexte des regroupements municipaux mis de l'avant par le gouvernement du Québec au début des années 2000. À l'aube de la naissance de la nouvelle Ville de Québec, le maire Corriveau souligne :

Je peux déjà annoncer aux Augustinois qu'il n'y aura aucune augmentation de taxes pour la prochaine année. Les efforts de nos employés municipaux nous permettent, une fois de plus, d'offrir des services de qualité au même coût.

Il va de soi que si le gouvernement met ses menaces de fusions forcées à exécution, l'augmentation de taxes sera substantielle sans compter une diminution de la qualité des services. (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 2000c)

Tous ces moyens contribuent à faire connaître le programme de gestion de la qualité aux contribuables, aux élus et aux fonctionnaires. Il permet d'accroître la fierté des citoyens d'y vivre et des fonctionnaires d'y travailler, tout en démarquant Saint-Augustin-de-Desmaures des autres municipalités québécoises.

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 de la qualité est intimement liée à la maîtrise, par ses utilisateurs, des compétences nécessaires à son fonctionnement et de la nouvelle culture organisationnelle de la Ville. Par le biais du Comité aviseur sur la formation, cet exercice fut effectué par la haute direction de la municipalité en concertation avec les syndicats, dans le dessein d'offrir aux travailleurs les connaissances fondamentales aptes à les rendre performants au sein de cette organisation renouvelée et axée sur les besoins de la clientèle.

Chaque année, un plan établit les nécessités de formation des employés en relation avec « les besoins et attentes de la clientèle et sur les besoins organisationnels tant du côté de la culture de l'organisation que du côté technique » (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999a). Afin que les fonctionnaires municipaux adhèrent à la démarche qualité de la municipalité et œuvrent collectivement vers la réalisation de cet objectif, l'organisation consacre une part importante de son budget de formation à la transformation de la culture organisationnelle (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999a). Dans ce contexte, les employés participent à des cours portant sur le : « partenariat patronal-syndical, [le] travail en équipe, [le] concept qualité et [les] technique[s] de résolution de problème » (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999b, p. 9).

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 tous (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999a).

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 du journal *Le Soleil*, 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.

"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 Petitcherc 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. (Fleury, 1999a)

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 boni 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 services (Doré, 1996, p. 5).

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 des travailleurs afin de répondre aux attentes des clients (Doré, 1996, p. 5-6). L'objectif est de veiller à ce que le taux d'insatisfaction ne dépasse pas 10 % à l'égard de chaque service. Si ce pourcentage est

supérieur, alors des mesures correctives doivent être appliquées par l'unité administrative concernée (Québec. Ministère de l'Industrie et du Commerce et Mouvement québécois de la qualité, 1999, p. 11).

Comme le souligne le coordonnateur à la qualité des services, le tableau de bord constitue un instrument privilégié qui permet au personnel, à partir d'indicateurs de performance comme la satisfaction de la clientèle et la situation financière, d'avoir une attitude proactive dans les choix de gestion qu'il effectue au quotidien.

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 exercice (Anonyme, 1995, p. 19). 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 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 sur la base des quatre étapes de la roue de Shewhart-Deming, comme nous le soulignent les personnes interviewées (figure 1).

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 de la qualité. 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. Dépendamment de 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 efficace du standard, ainsi qu'une mobilisation du personnel autour des objectifs du système de gestion de la qualité 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 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. Cette réalité se reflète dans le discours officiel véhiculé par l'Administration municipale. En octobre 1994, Robert Doré, coordonnateur à la qualité des services à Saint-Augustin-de-Desmaures, indique au journal *Les Affaires* que :

« [...] les municipalités sont en concurrence pour intéresser les entreprises à s'y établir. »

« Les contribuables en veulent pour leur argent. De plus, lorsqu'on sera en lice pour attirer une entreprise étrangère, la norme ISO 9001 nous donnera de la crédibilité. Les services offerts par la municipalité influencent la décision des entreprises. » (Froment, 1994)

La volonté de développer l'image de marque et la notoriété publique de l'Administration augustinoise encouragent le dépôt de sa candidature à des compétitions nationales et internationales visant à faire reconnaître les mérites et l'originalité du programme. Ainsi, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a remporté le prix d'excellence de l'Institut d'administration publique du Québec (1997), du Mouvement québécois de la qualité, le prix Expérience qualité (1997) et le Grand Prix québécois de la qualité (1999) dans la catégorie organisme public, remis par le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, lors d'un déjeuner-gala.

Reconnue mondialement par plusieurs pays tels le Mexique, le Brésil, le Japon, la France et plusieurs autres, Saint-Augustin-de-Desmaures est devenue une référence pour plusieurs villes à travers le monde. Le leadership et l'engagement profond de la haute direction dans une démarche d'amélioration continue ont permis à cette municipalité d'atteindre un niveau de maturité en matière de gestion de la qualité. La créativité démontrée dans l'établissement de partenariats avec les employés et les fournisseurs a permis d'atteindre des résultats financiers exemplaires. Ceci nous amène à penser que la Municipalité de Saint-Augustin-de-Desmaures est en voie de devenir l'organisation publique qui servira d'exemple et que ses pratiques gagnantes dicteront les normes à suivre pour les autres organisations publiques. (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999d)

La Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures ne manquait pas une occasion de souligner sur la place publique les mérites de l'ISO 9001. À la suite du Grand prix québécois de la qualité, le Conseil municipal a adopté une résolution pour féliciter ses fonctionnaires et l'événement a été rendu public sur son territoire (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999e). Par ailleurs, le 1^{er} novembre 1999, à l'occasion du discours sur la situation financière, le maire Corriveau a souligné la reconnaissance réservée à la municipalité, tout en annonçant qu'elle était candidate au prix de l'Institut d'administration

publique du Québec et au Prix Deming remis depuis 1951 par l'Union japonaise des scientifiques et ingénieurs (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1999f).

À cet égard, les discours du budget de 1993 à 2001, ainsi que les rapports sur la situation financière de la Ville publiés entre 1997 et 2000 font tous référence à la qualité des services.

Les municipalités québécoises se sont peu intéressées à l'expérience de Saint-Augustin-de-Desmaures (De Smet, 1998, p. B6). Toutefois, en 1996, lors de l'élection municipale de Charlesbourg, le candidat défait Jean-Marc Jacob promet, s'il est porté à la mairie, de suivre l'exemple augustinois et d'implanter la norme ISO dans sa municipalité (Routhier, 1996).

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.

Le coordonnateur à la qualité des services de Saint-Augustin-de-Desmaures, Robert Doré, effectue en mai 1998 une mission dans la ville mexicaine de Querétaro, à l'invitation de son président Francisco Garrido Patrón qui souhaite en connaître plus sur l'expérience québécoise. Au-delà de cet intérêt, M. Garrido souhaite l'établissement de relations dans les domaines culturel et économique et relativement à l'administration municipale. Lors de cette visite, M. Doré rencontre à Mexico Armando Espinosa, le président de l'*Instituto Latinoamericano de la Calidad* (Institut latino-américain pour la qualité). Ce dernier souhaite que la municipalité québécoise développe un partenariat avec son organisation. Cette notoriété sur la scène internationale est une occasion pour le Québec d'exporter vers l'Amérique latine son savoir-faire en matière de formation et d'application logicielle orientée vers les systèmes de gestion ISO 9000 et 14000 (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 1998).

En septembre 1998, l'Organisation japonaise d'assurance qualité a traduit le guide qualité de la municipalité québécoise, lequel a servi de modèle à des collectivités locales (ex. Saku) et à des préfectures (Mie). Malgré le fait que le maire Kawashima n'ait jamais entendu parler de Saint-Augustin-de-Desmaures, son inspiration du modèle de Saku démontre l'impact qu'a eue l'expérience augustinoise à Kujukuri et au Japon.

Dans cet esprit de visibilité internationale, le premier ministre Lucien Bouchard invite Saint-Augustin-de-Desmaures à participer à une mission économique en Argentine et au Chili du 12 au 20 mai 2000, reconnaissant ainsi la qualité de son modèle managérial et ses possibilités pour positionner le Québec dans ce domaine d'expertise. La municipalité y fut représentée par Mark Sparrow, directeur général de la Corporation de développement économique de Saint-Augustin-de-Desmaures.

" Saint-Augustin a été invitée à participer à cette mission économique suite à ses performances exceptionnelles dans le domaine de la gestion de la qualité des services et nous serons heureux de promouvoir le développement économique régional démontrant ainsi qu'une ville de banlieue peut aussi participer au rayonnement régional non pas parce qu'elle doit être invitée d'office à ce genre de mission comme c'est le cas pour certaines villes-centre, mais bien parce qu'elle a réalisé des projets novateurs qui sont d'ailleurs cités en exemple dans plusieurs villes à travers le monde ", a indiqué le maire Marcel Corriveau. (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 2000a)

Plusieurs mois après la fin de l'expérience ISO 9001, Robert Doré participe, le 29 octobre 2003 en Irlande, à la conférence annuelle de la *National Standard Authority of Ireland* (Autorité des normes nationales de l'Irlande). Son allocution porte sur l'impact de l'ISO 9001 sur la gestion de la qualité dans un milieu public. Il y présente l'historique de l'expérience augustinoise et commente les facteurs qui ont contribué à améliorer l'innovation et la performance de la gestion municipale.

À Saint-Augustin-de-Desmaures, la mise en œuvre de la norme ISO a eu un impact sur l'établissement de nouvelles entreprises sur son territoire. Elle constitue un instrument

qui permet de se faire reconnaître et de se différencier des municipalités concurrentes. Les compagnies Beenox et Telops, respectivement actives dans la conception de jeux vidéo et de produits basés sur l'optoélectronique, s'y sont établies. Détenteurs d'une certification ISO, les dirigeants de ces entreprises de haute technologie furent attirés par la qualité de vie qu'offre Saint-Augustin-de-Desmaures, ainsi que ses engagements et sa sensibilité à l'égard des attentes de ses clients. Les entrevues démontrent que l'avantage ISO a aidé au développement du parc industriel. L'adoption du système de gestion de la qualité est un reflet du dynamisme de la municipalité et de son esprit d'avant-garde auprès des entrepreneurs privés, qui y retrouvent des élus et des gestionnaires municipaux à l'écoute de leurs besoins et qui partagent leur discours axé sur la performance.

En 1995, la Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures a appuyé un programme de formation à la norme ISO 9001 destiné à vingt petites et moyennes entreprises localisées dans son parc industriel. Cette approche a permis de réduire les coûts inhérents à l'implantation du standard et la municipalité a pu contribuer à l'élaboration du projet en partenariat avec l'entreprise Consortium, Stratégies d'entreprises (Turgeon, 1995).

Dans le contexte du processus des regroupements municipaux introduit par le gouvernement du Québec, l'argument qualité est invoqué par le maire Corriveau pour s'opposer à ce projet. En octobre 2000, le conseil adopte une résolution pour faire savoir que l'orientation gouvernementale s'apprête à sacrifier « un modèle de gestion efficace qu'[il] a lui-même reconnu » à l'occasion du Grand Prix québécois de la qualité (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, 2000b). Cette résolution fut transmise au premier ministre Lucien Bouchard, à Louise Harel, ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à Paul Bégin, ministre responsable de la région de Québec et au député de La Peltrie, Michel Côté.

À l'occasion du dernier discours du budget 2001, prononcé le 11 décembre 2000, le maire Marcel Corriveau souligne que « les répercussions d'un tel regroupement sont majeures en terme de qualité des services » (Ville de Saint-Augustin-de-Desmaures,

2000d). À la suite de la reconstitution de la municipalité en 2006, le maire Corriveau n'écartait pas la possibilité de retourner un jour à la norme ISO 9001.

Kujukuri

À Kujukuri, le système de gestion de la qualité 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 de la qualité 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 ce mémoire.

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.

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.

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.

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 de la qualité, 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.

Hs₂ : 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.

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.

Hs₃ : 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.

L'hypothèse Hs₃ 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.

Tableau 4 : Synthèse des résultats de vérification des hypothèses de la recherche

| Questions de la recherche | Saint-Augustin-de-Desmaures | Kujukuri |
|--|---|---|
| Q_p : Quelles sont les raisons qui amènent une municipalité à adopter un système de gestion de la qualité? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ accroissement des coûts de main-d'œuvre; ▪ croissance démographique et de la vocation résidentielle; ▪ nécessité de trouver de nouvelles sources de revenus; ▪ problèmes de relations de travail; ▪ transfert de pouvoirs du gouvernement du Québec. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ projet de regroupement municipal; ▪ établissement de processus de fonctionnement ordonné; ▪ meilleur positionnement par rapport à la Ville de Togane; ▪ sens des responsabilités et du devoir accru chez les fonctionnaires. |
| Q_{s1} : 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? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ bas taux de taxation; ▪ bon rapport qualité/taxe; ▪ qualité élevée des services; ▪ réduction des coûts de fonctionnement. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ croissance de la satisfaction des citoyens; ▪ diminution des charges d'exploitation de la municipalité; ▪ meilleure qualité des services; ▪ responsabilisation des fonctionnaires; ▪ uniformisation des processus. |
| Q_{s2} : Quels sont les facteurs qui contribuent au succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ communication; ▪ formation; ▪ mobilisation; ▪ organisation. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ communication; ▪ formation; ▪ organisation. |
| Q_{s3} : Comment l'implantation d'un système de gestion de la qualité permet à une municipalité de mieux se positionner comme pôle de développement socio-économique et comme modèle? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ mise en valeur du système de gestion de la qualité pour mettre en marché la municipalité par une stratégie de communication axée vers les citoyens, les entreprises et les administrations publiques québécoises et étrangères; ▪ ouverture de la Ville à l'égard de la performance et de la qualité; ▪ attraction de nouvelles entreprises dans son parc industriel. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ aucune démarche. |

La vérification des hypothèses étant complétée, nous pouvons souligner qu'un standard générique utilisé dans des conditions différentes peut engendrer des résultats similaires sur la clientèle de même que sur la qualité des produits et services (tableau 4). Toutefois, les intentions des élus municipaux peuvent limiter ou concourir aux effets parallèles de la norme ISO 9001 sur son rayonnement extérieur.

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 9001. (Chu et Wang, 2001, p. 118-119)

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 résultats (Fontaine, p. 110-119). Ces résultats viennent appuyer les conclusions de ce mémoire.

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 nippone à abandonner le programme.

Nos conclusions offrent à d'autres chercheurs des pistes de recherche, afin d'approfondir plusieurs facettes qui restent toujours à découvrir de l'utilisation des systèmes de gestion de la qualité au sein des administrations publiques.

Avenues de recherche pour l'avenir

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. Par ailleurs, l'absence de certaines informations (ex. sondages) à Kujukuri a pour effet de restreindre la portée de l'étude à l'utilisation de données qualitatives pour contrôler les hypothèses. De plus, il serait intéressant de savoir si, malgré la fin de la certification ISO 9001 à Saint-Augustin-de-Desmaures et à Kujukuri, les services ont pu être maintenus à la satisfaction des citoyens.

Finalement, il serait souhaitable que de nouvelles recherches comparatives soient menées afin de comprendre les différences qui peuvent exister dans l'application de la norme ISO 9001 au sein de municipalités de petites, de moyennes et de grandes tailles en

vue de vérifier si la taille a des effets sur l'application de ce standard. Ces études pourraient se faire pour des administrations localisées dans un même pays ou établies dans des nations différentes, ce qui permettrait de mesurer l'impact de variables socio-économiques et politico-institutionnelles sur le caractère générique de la norme ISO 9001.

Bibliographie

- AMERICAN SOCIETY FOR QUALITY. « Basic concepts : glossary », dans *Site de l'American Society for Quality*, [en ligne], <http://www.asq.org/glossary/q.html> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ANDRÉ, Dominique (2008). « Évolution historique de la population des municipalités du Québec », *Données sociodémographiques en bref*, vol. 12, no 2 (février), p. 1-4, [en ligne], <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs24891> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ANONYME (1995). « St-Augustin-de-Desmaures : une première mondiale », *Revue municipale et des travaux publics*, vol. 73, n° 5 (Octobre), p. 17-19.
- Bases de données*, [base de données en ligne], Québec, Bibliothèque de l'ÉNAP, <http://www.metarecherche.ca/V/HG5ANQ8PI6DARFINDSTAV458FK1HNYD6MG5TMGLNHNKAX7N3LEA-02865?func=find-db-1> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- BEAUCHEMIN, Michel, Robert DORÉ, et Guy BÉLANGER (2000). « ISO 9001 : Saint-Augustin-de-Desmaures : première accréditation municipale au monde », *Parks & recreation Canada*, vol. 58, n° 4 (septembre-octobre), p. 14-15.
- BELLEY, Serge (2003). « La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : du " réformisme populaire " au " populisme gestionnaire " », *Politique et sociétés*, vol. 22, n° 1 (janvier), p. 99-118.
- BELLEY, Serge (2005). « La recomposition des territoires locaux au Québec : regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », dans BHERER, Laurence et coll. (éd.). *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 203-230.
- BERMAN, Evan M., et Jonathan P. WEST (1995). « Municipal commitment to total quality management : a survey of recent progress », *Public administration review*, vol. 55, n° 1 (janvier), p. 57-66.

- BEVACQUA, Ronald (1997). *Administrative reform : searching for the " Hashimoto vision "*, [en ligne], San Francisco, Japan Policy Research Institute at the University of San Francisco Center for the Pacific Rim, Document de travail, n° 36 (août), <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp36.html> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- BOLDUC, Simon (1992). *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, 132 p.
- BRISLIN, Richard (1970). « Back-translation for cross-cultural research », *Journal of cross-cultural psychology*, vol. 1, n° 3 (septembre), p. 185-216.
- BROUARD, Marie-Ève, et Gino SANTAROSSA (2003). *Les regroupements municipaux au Québec et leur incidence sur la masse salariale des municipalités : 1992-2000*, [en ligne], Québec, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, 41 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53421> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- BUCHANAN, James, et Gordon TULLOCK (1962). *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 361 p.
- CANADA. CONSEIL CANADIEN DES NORMES (2000). *Normes des systèmes de management : où nous en sommes : l'expérience canadienne des normes ISO 9000, ISO 14000 et QS-9000*, [en ligne], Ottawa, Services d'information et de recherche, 73 p., http://www.scc.ca/Asset/iu_files/storysofar_f.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. « Loi constitutionnelle de 1867 », dans *Site des Lois du Canada*, [en ligne], http://lois.justice.gc.ca/fra/const/PRINT_F.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CENTRE JAPONAIS POUR L'AUTONOMIE LOCALE (1999). « 改正地方自治法 = Loi révisée sur l'autonomie locale », dans *Site de la Bibliothèque de la Fondation Nippon*, [en ligne], <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/mokuji.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)

- CENTRE JAPONAIS POUR L'AUTONOMIE LOCALE (2001). « 地方公務員法 = Loi sur les services publics locaux », dans *Site de la Bibliothèque de la Fondation Nippon*, [en ligne], <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00561/mokuji.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CHU, Pin-Yu, et Hsuan-Jung WANG (2001). « 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, n° 1 (septembre), p. 105-121.
- COMMISSION JAPONAISE D'AGRÉMENT DE L'APPRÉCIATION DE LA CONFORMITÉ. *ISO 9001 適合組織検索 = Base de données des organisations certifiées à l'ISO 9001*, [base de données en ligne], Tokyo, la commission, http://www.jab.or.jp/cgi-bin/jab_search_j.cgi?MENU_FLG=1 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- COMMUNE DE LARVIK. « La Commune de Larvik », dans *Site de la Commune de Larvik*, [en ligne], <http://www.larvik.kommune.no/Sprak/La-commune-de-Larvik> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CONSEIL DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LES RELATIONS INTERNATIONALES (2005). *Les collectivités locales au Japon*, [en ligne], Tokyo, Direction de l'information, 68 p., http://www.clairparis.org/media/autresparutions/collectivites_locales_jp.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CONSEIL RURAL DE LLANELLI. « About », dans *Site du Conseil rural de Llanelli*, [en ligne], <http://www.llanelli-rural.gov.uk/about.asp> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- CORBEIL, Michel (1999). « Grand prix québécois de la qualité : Saint-Augustin à l'honneur », *Le Soleil*, 1^{er} octobre, p. A3.
- CORRIVEAU, Marcel (2007). « La vérité sur le parc industriel François-Leclerc et le Campus de haute technologie situés à Saint-Augustin-de-Desmaures », *M.I.M, Le mensuel d'informations municipales*, vol. 2, n° 2 (mars), p. 3, [en ligne], http://www.st-augustin.org/mim/MIM_mars_07.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)
- DEMING, Edwards (1996). *Du nouveau en économie*, Paris, Économica, 202 p.
- DE SMET, Michel (1998). « Saint-Augustin-de-Desmaures, capitale de la qualité », *Les Affaires*, 12 septembre, p. B6.

- DORÉ, Robert (1996). « Une première mondiale à Saint-Augustin-de-Desmaures », *Management et secteur public*, vol. 7, n° 1, p. 4-6.
- DUTRIEUX, Bernard (2006). « Normes ISO 9001 : Libramont entre dans le cercle très fermé des administrations communales certifiées », dans *Site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, [en ligne], <http://www.uvcw.be/impressions/toPdf.cfm?urlToPdf=/articles/0,0,0,0,1720.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- FLEURY, Robert (1999a). « Saint-Augustin P.Q. : là où le citoyen est un client », *Le Soleil*, 18 octobre, p. A1.
- FLEURY, Robert (1999b). « Saint-Augustin-de-Desmaures : une ville éclatée », *Le Soleil*, 18 octobre, p. A4.
- FLEURY, Robert (1999c). « "Partager le pouvoir", le succès de la qualité », *Le Soleil*, 18 octobre, p. A4.
- FLEURY, Yves (7 mai 2007). « Re : Congrès du SCFP à Québec du 7 au 11 mai 2007 », *Groupe de discussion du Regroupement inter-municipal Saguenay-Lac-Saint-Jean/Chibougamau*, [en ligne], scfp.2468@gmail.com
- FONT, Javier (1997). « Quality measurement in Spanish municipalities : transferring private sector experiences », *Public productivity & management review*, vol. 21, n° 1 (septembre), p. 44-55.
- FONTAINE, Caroline (1998). « Réorganisation du travail dans le secteur municipal : influences du contrat social et de la convention collective », dans *Site Portail Thèses Canada*, [en ligne], Ottawa, Bibliothèque et Archives Canada, 128 p., http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0007/MQ41901.pdf Mémoire de maîtrise en relations industrielles, Université Laval. (Page consultée le 17 novembre 2009)
- FORTIN, Martine, et Michel LEMIEUX (1994). *Visions des décideurs à Saint-Augustin : résultats d'un sondage téléphonique : rapport*, Québec, Groupe Léger & Léger, 15 p.
- FROMENT, Dominique (1994). « Saint-Augustin : première municipalité à obtenir la norme ISO 9001 », *Les Affaires*, 1^{er} octobre, p. C11.
- GAGNÉ, Jean-Paul (1997). « Un prix d'excellence à St-Augustin », *Les Affaires*, 7 juin, p. 28.

- GASTER, Lucy (1996). « Quality services in local government : a bottom-up approach », *Journal of management development*, vol. 15, n° 2 (mars), p. 80-96.
- GASTER, Lucy (1999). « Quality management in local government : issues and experience », *Public policy and administration*, vol. 14, n° 3 (automne), p. 35-53.
- GÉLINAS, François (1996). « Première mondiale à Saint-Augustin », *Municipalité*, (octobre-novembre), p. 8-10.
- JAPON. BUREAU DU PREMIER MINISTRE (1996). « Policy speech by Prime minister Ryutaro Hashimoto to the 139th session of the Diet », dans *Site du Bureau du Premier ministre*, 29 novembre, [en ligne], http://www.mofa.go.jp/announce/announce/archive_3/139session.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. BUREAU DU PREMIER MINISTRE (2001). « Reorganization and rationalization plan of special public institutions (Foreword) », dans *Site du Bureau du Premier ministre*, 19 décembre, [en ligne], http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tokusyuu/kettei/021219tokusyuu_e.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. BUREAU DU PREMIER MINISTRE (2006). « Policy speech by Prime minister Shinzo Abe to the 165th session of the Diet », dans *Site du Bureau du Premier ministre*, 29 septembre, [en ligne], http://www.kantei.go.jp/foreign/abespeech/2006/09/29speech_e.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. BUREAU DU PREMIER MINISTRE (2007). « Policy speech by Prime minister Shinzo Abe to the 166th session of the Diet », dans *Site du Bureau du Premier ministre*, 26 janvier, [en ligne], http://www.kantei.go.jp/foreign/abespeech/2007/01/26speech_e.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. COMITÉ SUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE (1997). « Final report of the administrative reform council (Executive summary) », dans *Site du Bureau du Premier ministre*, 3 décembre, [en ligne], <http://www.kantei.go.jp/foreign/971228finalreport.html> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. DIÈTE. « 地方分権一括法 = Loi globale sur la décentralisation », dans *Site de la Chambre des représentants*, [en ligne], http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm/ (Page consultée le 17 novembre 2009)

- JAPON. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DES COMMUNICATIONS.
 « 中央省庁等改革基本法 = Loi fondamentale sur la réforme administrative du gouvernement central », dans *Base de données de la législation*, [base de données en ligne],
http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxselect.cgi?IDX_OPT=1&H_NAME=%92%86%89%9b%8f%c8%92%a1%93%99%89%fc%8a%76%8a%ee%96%7b%96%40&H_NAME_YOMI=%82%a0&H_NO_GENGO=H&H_NO_YEAR=&H_NO_TYPE=2&H_NO_NO=&H_FILE_NAME=H10HO103&H_RYAKU=1&H_CTG=1&H_YOMI_GUN=1&H_CTG_GUN=1 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DES COMMUNICATIONS (2007). *Local tax system in Japan*, [en ligne], Tokyo, le ministère, 56 p.,
<http://www.soumu.go.jp/english/pdf/ltsij.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- JAPON. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DES COMMUNICATIONS (2008). *Japan statistical yearbook : 2009*, Tokyo, Institut de recherche et de formation en statistique, 940 p.
- JAPON. MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET DES COMMUNICATIONS (2009). *FY 2007 Settlement : white paper on local public finance, 2009 – illustrated* -, [en ligne], Tokyo, Bureau des finances publiques locales, 42 p.,
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/21data/090826_1.pdf
 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- KEARNEY, Richard C., et Carmine SCAVO (2001). « Reinventing government in reformed municipalities : manager, mayor, and council actions », *Urban affairs review*, vol. 37, n° 1 (septembre), p. 43-66.
- LESTAGE, Marc (2000). « Un service d'autobus trois fois moins cher qu'à la STCUQ », *Le Soleil*, 5 septembre, p. A4.
- MIZUNO, Kazuhiko (2002). « 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), p. 21-28.
- MUNICIPALITÉ D'AJAX BY THE LAKE (2006). « We're good to go with ISO ! » *Communiqué de presse*, 4 juillet, dans *Site de la Municipalité d'Ajax By the Lake*, [en ligne], <http://www.townofajax.com/Page361.aspx>
 (Page consultée le 17 novembre 2009)

- NORTON, Simon (2007). « Lost in translation : the inappropriateness of occidental new public management to reform of the public sector bureaucracy in Japan », *International journal of public sector management*, vol. 20, n° 7 (octobre), p. 674-693.
- NOUTOMI, Ichiro, et Makoto NAKANISHI (2007). « Net results of the Japanese NPM movement at local governments since the mid-1990s : performance budgeting, total quality management and target based budgeting », *International journal of public administration*, vol. 30, n° 12-14, p. 1393-1433.
- OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008). *Structure et taille de l'État : l'effectif des municipalités*, [en ligne], Québec, École nationale d'administration publique, 5 p.,
<http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/ste/effectif/a-municipalites.pdf>
 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2009). *Tableau 5 : nombre de municipalités : provinces : 1965-2006*, [en ligne], Québec, École nationale d'administration publique, 5 p.,
<http://netedit.enap.ca/etatquebecois/docs/liste-donnees/ste-organisation/territorial-opa.xls> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION DE GESTION RÉGIONALE DU SANBU.
 « 山武郡市広域行政組合のあゆみ = Histoire de l'Organisation de gestion régionale du Sanbu », dans *Site de l'Organisation de gestion régionale du Sanbu*, [en ligne], http://www.sanbukouiki-chiba.jp/TOP/kumiai_ayumi.htm
 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (1994). *Normes pour le management de la qualité et de l'assurance qualité : partie 1 : lignes directrices pour leur sélection et utilisation*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 18 p.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2000a). *Système de management de la qualité : exigences*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 24 p.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2000b). *Système de management de la qualité : principes essentiels et vocabulaire*, Genève, Secrétariat central de l'ISO, 30 p.

- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2001). *The ISO survey of ISO 9000 and ISO 14000 certificates*, [en ligne], Genève, Secrétariat central de l'ISO, 19 p., <http://www.iso.org/iso/fr/survey10thcycle.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2004). *Plan stratégique de l'ISO 2005-2010 : des normes pour un monde durable*, [en ligne], Genève, Secrétariat central de l'ISO, 8 p., http://www.iso.org/iso/fr/isostrategies_2004-fr.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2005a). *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, 53 p.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2005b). *ISO 9000 : 2005 : Systèmes de management de la qualité – principes essentiels et vocabulaire*, Genève, Secrétariat central de l'ISO. 30 p.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2006). « ISO 9000 et ISO 14000 : en bref », dans *Site de l'Organisation internationale de normalisation*, [en ligne], http://www.iso.org/iso/fr/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000.htm (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2008). *The ISO survey – 2007 : ISO and the ISO survey*, [en ligne], Genève, Secrétariat central de l'ISO, 45 p., <http://www.iso.org/iso/survey2007.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION (2009). « ISO en chiffres pour l'année 2008 », dans *Site de l'Organisation internationale de normalisation*, [en ligne], http://www.iso.org/iso/fr/about/iso_in_figures.htm (Page consultée le 17 novembre 2009)
- OSBORNE, David, et Ted GAEBLER (1993). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume, 405 p.
- PÉPIN, André (1991). « Doré et L'Allier préparent l'offensive contre la réforme de la fiscalité municipale », *La Presse*, 19 janvier, p. F1.
- POISTER, Theodore, et Gregory STREIB (1994). « Municipal management tools from 1976 to 1993 : an overview and update », *Public productivity and management review*, vol. 18 (hiver), p. 115-125.

- PRÉMONT, Marie-Claude (2005). « La réingénierie québécoise version municipale », *Flux*, vol. 60-61, n° 2-3 (avril-septembre), p. 69-82.
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Charte de la Ville de Québec », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11_5/C11_5.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Code du travail », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_27/C27.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Code municipal du Québec », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_27_1/C27_1.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur l'administration publique », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_37_01/C37_01.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_37_02/C37_02.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur la fonction publique », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_3_1_1/F3_1_1.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur les cités et villes », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne],
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_19/C19.html (Page consultée le 17 novembre 2009)

- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur les compétences municipales », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FC47_1%2FC47_1.htm (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE. « Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités », dans *Site des Publications du Québec*, [en ligne], http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/E_2_2/E2_2.html (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (1968). « Loi concernant le Conseil législatif », *Statut de la province de Québec, 1968*, Québec, Imprimeur de la Reine, chapitre 9, p. 85-102.
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (1979). « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme », *Lois du Québec 1979*, Québec, Éditeur officiel du Québec, chapitre 51, p. 677-745.
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (1991). « Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les finances municipales », *Loi du Québec 1991*, Québec, Éditeur officiel du Québec, chapitre 32, p. 523-644.
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (1993). « Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public et le secteur municipal », *Lois du Québec 1993*, Québec, Éditeur officiel du Québec, chapitre 37, p. 831-844.
- QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2003). « Discours d'ouverture », *Journal des débats*, 37^e Législature, 1^{re} session, [en ligne], http://www.assnat.qc.ca/Indexweb/Recherche.aspx?cat=ex&Session=jd3711se&Section=sujets&Requete=8-17&Hier=Discours d'ouverture_8-17 (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. CENTRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTIVITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC (1986). *Pour une rénovation de l'administration publique*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 103 p.
- QUÉBEC. COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES (2000). *Pacte 2000 : rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, [en ligne], Québec, la commission, 425 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53931> (Page consultée le 17 novembre 2009)

- QUÉBEC. COMITÉ DE TRAVAIL SUR LA RATIONALISATION DES DÉPENSES PUBLIQUES (1991). *Rapport du Comité de travail sur la rationalisation des dépenses publiques*, Québec, Gouvernement du Québec, 22 p.
- QUÉBEC. COMITÉ SUR LA PRIVATISATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT (1986). *De la révolution tranquille... à l'an deux mille : rapport du Comité sur la privatisation des sociétés d'État*, Québec, Ministère des Finances et Ministre délégué à la privatisation, 113 p.
- QUÉBEC. CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE (2004). *L'innovation dans les municipalités : perceptions des acteurs et défis : avis*, [en ligne], Québec, le conseil, 230 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53353> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'EXAMEN DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX (1997). *Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux : rapport*, [en ligne], Québec, Ministère du Conseil exécutif, 127 p., <http://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/01/mono/2006/02/689956.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉRÈGLEMENTATION (1986). *Réglementer moins et mieux : rapport final du Groupe de travail sur la déréglementation*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 2 volumes.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES (1986). *Rapports du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales*, Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, 47 p.
- QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REVUE DES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES (1991). *Rapport du Groupe de travail sur la revue des activités gouvernementales*, Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- QUÉBEC. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (1999). *La rémunération dans le secteur municipal : portrait et comparaison de la situation des villes de 10 000 et plus de population en 1998*, [en ligne], Québec, l'institut, 150 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/21414> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). *Le Québec chiffres en main : édition 2009*, [en ligne], Québec, l'institut, 59 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs1870560> (Page consultée le 17 novembre 2009)

QUÉBEC. INSTITUT DE LA STATISTIQUE (1987). *Finances municipales : édition 1987*, Québec, Publications du Québec, 271 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE ET MOUVEMENT QUÉBÉCOIS DE LA QUALITÉ (1999). *Les Grands prix québécois de la qualité : les Lauréats 1999*, [en ligne], Montréal, le ministère et le mouvement, 14 p., http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/sites/internet/documents/publications/pdf/Entreprises/qualite/1999_Laureats.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1990). *Partage des responsabilités Québec-municipalités : vers un nouvel équilibre*, Québec, le ministère, 206 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1992). *Finances des municipalités : édition 1992*, Québec, Publications du Québec, 493 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997a). *Entente concernant la contribution municipale à l'assainissement des finances publiques*, Québec, le ministère.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997b). *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1995*, Québec, Publications du Québec, 226 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Portrait municipal (1991-2001)*, [base de données ministérielle], Québec, le ministère.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2000). *La réorganisation municipale : changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, [en ligne], Québec, le ministère, 131 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs58261> (Page consultée le 17 novembre 2009)

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2002). *Finances des organismes municipaux : rapports financiers : exercice financier 2000*, [en ligne], Québec, le ministère. http://mamrot.gouv.qc.ca/publications/finances/org_muni_2000/Revenus_consolides.pdf (Page consultée le 17 novembre 2009)

QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES (1990). *Budget 1990-1991 : Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, Québec, le ministère, 37 p.

- QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2003). La modernisation de l'État : qu'est-ce que c'est? *La modernisation de l'État*, vol. 1, n° 1 (novembre), p. 1, [en ligne], <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs20544> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- QUÉBEC. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2004). *Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens : plan de modernisation 2004-2007*, [en ligne], Québec, Direction des communications, 101 p., <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs52084> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- ROBERTSON, Robert, et Rob BALL (2002). « 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, n° 4 (décembre), p. 387-405.
- ROUTHIER, Benoît (1995). « Saint-Augustin décroche la norme ISO 9001 », *Le Soleil*, 31 août, p. C2.
- ROUTHIER, Benoît (1996). « Charlesbourg : Jacob veut implanter la norme ISO 9002 », *Le Soleil*, 18 octobre, p. A5.
- SAINT-GELAIS, Denis (1997). « Saint-Augustin : 1^{ère} ville ISO au monde! », dans *Site de Commerce monde*, (septembre), [en ligne], <http://www.commercemonde.com/archives/sept97/sommaire/s5.html> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- STAMATIS, Dean (1995). *Understanding ISO 9000 and implementing the basic to quality*, New York, Marcel Dekker, 260 p.
- STATISTIQUE CANADA (2007). *Recensement de la population 2006 : profil des communautés de 2006 : subdivision de recensement*, [en ligne], <http://www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2423072&Geo2=PR&Code2=24&Data=Count&SearchText=Saint-Augustin&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&Custom=> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- SUNDQUIST, Salme (2001). *Experiences with the use of ISO 9000 in Finnish local authorities*, [en ligne], Helsinki, Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, 13 p., <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004381.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)

- TURGEON, Danielle (1995). « Des PME de Saint-Augustin se regroupent pour obtenir la norme ISO : répartition du coût de la formation », *Les Affaires*, 21 octobre, p. B11.
- UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE (2005). « Police de Namur : " La police du futur sera proche du citoyen " », dans *Site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, [en ligne], <http://www.uvcw.be/articles/3,91,41,41,1083.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- UNIVERSITÉ DE PERPIGNAN. « Constitution du Japon », dans *Site de la Digithèque de matériaux juridiques et politiques*, [en ligne], <http://mjp.univ-perp.fr/constit/jp1946.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- VILLE DE FREDERICTON. « Certification ISO 9001 : 2000 », dans *Site de la Ville de Fredericton* [en ligne], <http://www.fredericton.ca/fr/citygovernment/ISO90002000.asp> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- VILLE DE KUJUKURI. « 九十九里町ホームページ = Site de la Ville de Kujukuri », [en ligne], <http://www.town.kujukuri.chiba.jp> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- 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*, [en ligne], <http://www.town.kujukuri.chiba.jp/9/9-1.htm> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- VILLE DE KUJUKURI. *Données budgétaires de la Ville de Kujukuri* (2000 à 2008), Kujukuri, Service de la planification et des finances.
- VILLE DE MÂCON. « La ville de Mâcon certifiée ISO 9001 : une première en Bourgogne! », dans *Site de la Ville de Mâcon*, [en ligne], <http://www.macon.fr/?page=afaq> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- VILLE DE MONTRÉAL (2008). « Une première à la Ville de Montréal et au Québec : la Direction de l'évaluation foncière de la Ville de Montréal se voit octroyer la certification ISO », *Communiqué de presse*, 3 avril, dans *Site de la Ville de Montréal*, [en ligne], <http://www.newswire.ca/fr/releases/archive/April2008/03/c2182.html> (Page consultée le 17 novembre 2009)
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1990). *Budget 1991 : Présentation*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 20 décembre, 12 p.

- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1992). *Budget 1993 : Discours sur le budget*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 15 décembre, 26 p.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1993). « Politique sur la qualité », *Résolution 93/10/370*, Séance du [s. d.] octobre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1994a). « Adjudication de contrat / Certification ISO 9001 », *Résolution 94/10/370*, Séance du 3 octobre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1994b). *Commentaires sur le budget 1995*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 19 décembre, 19 p.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1998 à 2001). *Le Journal municipal : Le M.I.M (Mensuel d'informations municipales)*, Saint-Augustin-de-Desmaures, la ville.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1998). « Lettre adressée à Armando Espinosa par Robert Doré », 29 octobre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999a). *Les grands prix Québécois de la qualité 1999*, Saint-Augustin-de-Desmaures, la ville.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999b). *Prix d'excellence de l'Administration publique 1999*, Saint-Augustin-de-Desmaures, la ville, 23 p.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999c). « Adjudication de contrat / Certification ISO 9001 », *Résolution 99/02/033*, Séance du 1^{er} février.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999d). « Saint-Augustin remporte le Grand prix québécois de la qualité », *Communiqué de presse*, 4 octobre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999e). « Motion de félicitations aux employés / Grand prix québécois de la qualité », *Résolution 99/10/323*, Séance du 4 octobre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (1999f). *Discours sur la situation financière de Saint-Augustin-de-Desmaures 1999*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 1^{er} novembre.
- VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (2000a). « Saint-Augustin participera à la mission économique en Argentine et au Chili », *Communiqué de presse*, 9 mai.

VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (2000b). « Demande au Premier ministre / Regroupement ou fusion municipale », *Résolution 2000/10/359*, Séance du 2 octobre.

VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (2000c). *Discours sur la situation financière de Saint-Augustin-de-Desmaures 2000*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 6 novembre.

VILLE DE SAINT-AUGUSTIN-DE-DESMAURES (2000d). *Discours du budget 2001*, Saint-Augustin-de-Desmaures, Bureau du maire, 11 décembre.

VILLE DE TOGANE. « 東金市 公式サイト = Site officiel de la Ville de Togane », [en ligne], <http://www.city.togane.chiba.jp> (Page consultée le 17 novembre 2009)

VILLE DE TOGANE (2004). « 住民投票の結果 = Résultat du référendum », とうがね = *Togane*, n° 1018, 15 décembre, p. 1, [en ligne], <http://www.city.togane.chiba.jp/koho/pdf/161215/p1.pdf> (Page consultée le 17 novembre 2009)

WYSOCKI, Slawomir (2002). « Improving public administration performance », dans *The Polish yearbook of civil service*, 2002, 184 p.

Annexe 1 : Extrait de la Constitution japonaise de 1946

Article 92

Les règlements concernant l'organisation et le fonctionnement des administrations locales sont fixés par la loi, en application du principe de l'autonomie locale.

Article 93

Les collectivités locales créent des assemblées pour leur servir d'organes délibérants, conformément à la loi.

Les principaux administrateurs de toutes collectivités locales, les membres de leurs assemblées et tous autres agents locaux que la loi pourrait prévoir, sont élus au suffrage universel direct, dans le cadre des diverses communautés.

Article 94

Les collectivités locales ont le droit de gérer leurs biens, affaires et administration et de stipuler leurs propres règlements dans le cadre de la loi.

Article 95

Une loi spéciale s'appliquant exclusivement à une seule collectivité locale ne peut être adoptée par la Diète, sans le consentement de la majorité des électeurs de la collectivité locale en cause, lequel est obtenu conformément à la loi.

Source : UNIVERSITÉ DE PERPIGNAN. « Constitution du Japon », c. VIII.

Annexe 2 : Questionnaire d'entrevue

| | |
|---|--------------------|
| Nom de l'interviewé : | _____ |
| Titre : | _____ |
| Municipalité : | _____ |
| Date : | 2008 / ____ / ____ |
| Téléphone : | _____ |
| Courriel : | _____ |
| Autorisation de publication d'extrait de l'entrevue dans le mémoire de maîtrise : OUI NON | |

1. Questions concernant des informations de base

1.1) Depuis quelle date votre municipalité dispose-t-elle d'un système de gestion de la qualité?

1.2) Combien d'employés compte votre municipalité?

1.3) Quels sont les services qui sont soumis à la norme ISO 9001?

1.4) Quel service est responsable de la mise en œuvre et du suivi du système de gestion de la qualité?

Combien de personnes sont affectées à cette mission?

Avez-vous fait appel à des ressources externes ou internes?

1.5) Quels furent les coûts de l'implantation du système de gestion de la qualité?

Quels sont les coûts annuels pour assurer le fonctionnement du système de gestion de la qualité?

2. Questions principales

Section A : Quelles sont les raisons qui amènent une municipalité à adopter un système de gestion de la qualité?

2.1) Quels furent les initiateurs de l'établissement d'un système de gestion de la qualité dans votre municipalité?

2.2) Pourquoi votre municipalité a-t-elle décidé d'implanter un système de gestion de la qualité?

2.3) Quels sont les facteurs économiques, politiques et sociaux à l'origine de cette décision?

2.4) De quelles organisations privées ou publiques, vous êtes-vous inspiré pour établir votre système de gestion de la qualité?

3. Questions spécifiques

Section B : 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?

3.1) Votre municipalité a-t-elle pu réduire ses coûts et améliorer la qualité des services aux citoyens?

3.2) Comment vous y prenez-vous pour mesurer l'amélioration de la qualité des services, la satisfaction des citoyens, ainsi que les bénéfices économiques et managériaux que la municipalité peut en retirer?

Section C : Quels sont les facteurs qui contribuent au succès de la mise en œuvre d'un système de gestion de la qualité?

3.3) Quels sont les principaux changements à l'organisation que le système de gestion de la qualité a apportés?

3.4) Comment les élus, les employés municipaux et les citoyens perçoivent-ils le système de gestion de la qualité?

3.5) Le système de gestion de la qualité a-t-il influencé la productivité des employés municipaux?

3.6) Le système de gestion de la qualité a-t-il influencé les relations de travail avec les employés municipaux?

3.7) Les élus, les employés municipaux et les citoyens sont-t-ils informés à l'égard de la présence d'un système de gestion de la qualité dans votre municipalité?

3.8) Comment la municipalité s'y prend-elle pour informer et sensibiliser ses employés au système de gestion de la qualité?

3.9) Les conditions de travail et le nombre d'employés municipaux ont-ils varié depuis la mise en œuvre du système de gestion de la qualité?

3.10) Vos fournisseurs ont-t-ils eu à adapter leurs pratiques afin de répondre aux exigences du système de gestion de la qualité?

Section D : Comment l'implantation d'un système de gestion de la qualité permet à une municipalité de mieux se positionner comme pôle de développement socio-économique et comme modèle?

3.11) Est-ce que le système de gestion de la qualité a permis à votre municipalité de mieux se faire connaître dans votre pays et à l'étranger?

3.12) Est-ce que le système de gestion de la qualité a permis à votre municipalité d'améliorer son image à l'égard des citoyens?

3.13) Avez-vous pu attirer de nouveaux investissements dans votre municipalité avec l'implantation du système de gestion de la qualité?

3.14) Croyez-vous que le système de gestion de la qualité constitue un instrument de gestion stratégique pour l'avenir de votre municipalité?
