

ISO 9000 aide à transformer le secteur public au Mexique

Les certifications ISO 9000 d'institutions gouvernementales mexicaines ont doublé en nombre tous les deux ans de 1995 et début de 2001, date à laquelle elles atteignaient un total de plus de 700. Pourtant, on savait peu de choses de l'efficacité institutionnelle d'ISO 9000 jusqu'à ce que l'auteur et des chercheurs basés à l'Université del Valle de Atemajac (UNIVA) décident d'en savoir plus.

Les certifications de systèmes de management de la qualité (SMQ) ISO 9000 des institutions gouvernementales mexicaines, qui ont doublé tous les deux ans de 1995 au début de 2001, ont connu un taux de croissance moyen de 116% pour un total de plus de 700 institutions certifiées.

La mise en œuvre des SMQ semble aller de pair avec l'évolution mexicaine actuelle vers des institutions plus fiables et efficaces dans le secteur public. Toutefois, on ignorait largement dans quelle mesure ISO 9000 aide ou entrave la transformation de la gestion publique au Mexique. Plusieurs autres questions importantes demeuraient sans réponse, par exemple: Comment ces systèmes sont-ils appliqués dans la pratique? Quels sont leurs principaux composants et processus? Comment s'accommodent-ils des structures et cultures bureaucratiques traditionnelles des organisations? Quels sont les principaux résultats de la mise en œuvre d'ISO 9000? Les SMQ fondés sur ISO 9000 améliorent-ils réellement les performances des services publics? Quels sont les principaux avantages d'ISO 9000 dans les institutions gouvernementales? ISO 9000 aide-t-elle à développer la gestion publique?



PAR JOSÉ DE LA CERDA GASTÉLUM

L'auteur, José de la Cerda Gastélum, est consultant ISO 9000 et Professeur de management de la qualité à l'Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), Guadalajara, Mexique.

Il est aussi bien connu comme consultant d'entreprise et consultant en management et a occupé divers postes de responsabilité dans la banque, l'industrie et les institutions publiques. M. Gastélum, qui a publié cinq ouvrages sur le sujet, est membre de l'INLAC (organisme en liaison avec l'ISO/TC 176 au Mexique).

Chercher les réponses

Pour apporter des réponses à ces questions, l'Université del Valle de Atemajac (UNIVA)¹⁾, Guadalajara, Mexique, avec le gouvernement de l'État de Jalisco et le CONACYT (Conseil national des sciences et des technologies) a effectué une enquête auprès de 711 institutions gouvernementales mexicaines sur une période de 14 mois en 2000 et 2001. Le présent article examine les principaux résultats de la recherche, obtenus sur la base des réponses de 103 institutions gouvernementales à un questionnaire.

La première tâche de l'équipe de dix chercheurs, dont l'auteur a assuré la coordination, a été d'identifier toutes les institutions gouvernementales mexicaines certifiées selon ISO 9000. Les sources disponibles étaient rares et l'information imprécise. Nous avons

La mise en œuvre des SMQ semble aller de pair avec l'évolution mexicaine actuelle vers des institutions plus fiables et efficaces dans le secteur public

1) Universidad del Valle de Atemajac (contact: Ing. Rocio Garmendia Palomeque, Directeur, Efficacité institutionnelle), Av. Tepeyac No. 4800 Fracc. Prados Tepeyac Apartado Postal 31-213, C.P. 45050 Guadalajara, Jal, Mexique.

Tél. + 525 628 24 32.

E-mail rocio.garmendia@univa.mx

donc consulté directement les institutions gouvernementales, les organismes de certification et d'accréditation, les instances réglementaires et d'autres organismes apparentés afin de construire un univers précis de l'enquête.

Cet univers est constitué de 547 organismes (77 %) du secteur de l'énergie, 85 organismes (12 %) représentant le secteur économique et 79 organismes (11 %) représentant une distribution équilibrée d'autres secteurs. Sur toutes les institutions certifiées ISO 9000, 91 % étaient des institutions fédérales, 7,5 % des organismes des États et 1,5 % seulement une combinaison d'institutions fédérales/des États et d'institutions municipales (comté ou ville – voir la **Figure 1** pour la répartition par caté-

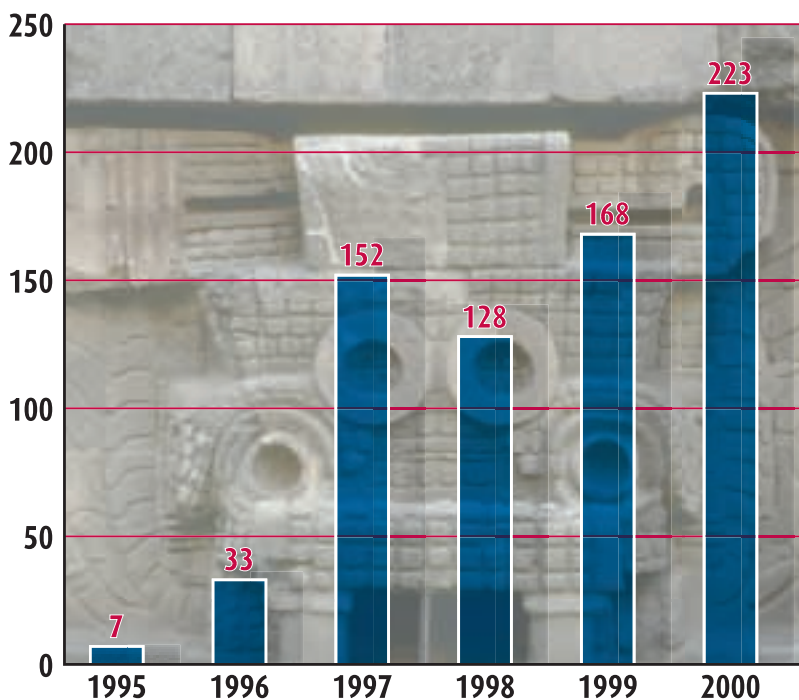


Figure 1 : Répartition et croissance des certifications ISO 9000 des institutions gouvernementales mexicaines

Secteur :

Énergie 77 %, Économie et finance 12 % Autres 11 %.

Juridiction gouvernementale :

Fédérale 91 %, États 7,5 %, Fédérale-États 1 %, Ville (municipale) 0,5 %.

gories du secteur public et de la juridiction gouvernementale dans l'échantillon, ainsi qu'une illustration du nombre annuel de certifications dans les institutions gouvernementales de 1995 à 2000).

Trois institutions mexicaines réalisent à elles seules 89 % des certifications ISO 9000 du secteur public: PEMEX, la grande compagnie pétrolière publique, 45 %; CFE, la compagnie publique d'électricité, 32 %; et le Secrétariat au développement économique, SECOFI, 12 %.

Le processus de mise en œuvre

Le temps écoulé entre le début de la mise en œuvre d'ISO 9000 et la certification varie considérablement selon les organismes constituant l'échantillon. Toutefois, la durée moyenne est de près d'une année. Les institutions parvenues plus rapidement au terme du processus ont fait état de davantage de problèmes de contrôle et d'une amélioration moins continue à la suite de la certification que les organismes qui ont pris plus de temps.

On relève six phases communes dans le processus de mise en œuvre d'ISO 9000:

- **Préparation :** phase comprenant les informations générales et la formation initiale, les visites à d'autres institutions comparables certifiées, les séances de préparation et la budgétisation initiale, cette phase étant de durée variable, de quelques semaines à trois mois ou plus.
- **Structure initiale :** cette phase brève, en général de un à deux mois, comprend la formation de la task force (comité ISO 9000), la formation formelle à ISO 9000 (y compris des auditeurs internes), la nomination d'un représentant de la direction, la conception et l'approbation des projets, l'attribution des ressources, la définition de la politique et des objectifs qualité, la structuration de la fonction qualité et la planification formelle.
- **Manuel qualité :** préparation et distribution du manuel qualité, début des responsabilités de la fonction qualité, extension de la formation qualité à la plupart des membres de l'organisme, et quelques premières applications du processus, dans une phase qui prend en moyenne deux mois et demi.
- **Procédures et application d'exigences ISO 9000 spécifiques :** préparation et application de procédures qualité, déploiement des fonctions qualité, formation spécialisée à la qualité pour un personnel choisi (questions techniques et de mesure) et lancement des actions d'amélioration continue, dans une

phase de sept mois en moyenne, avec une variation de 3 à 13 mois.

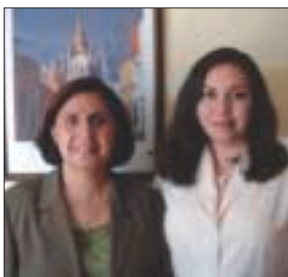
- **Audits internes:** Phase de l'évaluation du SMQ, des actions correctives et préventives et des projets d'amélioration continue, qui dure quatre mois en moyenne. Il y a eu en moyenne trois audits internes de la mise en œuvre d'ISO 9000 avant la certification, bien que 32 % des institutions certifiées aient fait état de deux audits seulement et que 23% n'aient effectué qu'un audit interne.
- **Audit final:** L'évaluation par tierce partie et les actions correctives et préventives sont les principaux éléments de cette phase finale. Sa durée est en moyenne d'un mois seulement car la plupart des organismes étaient soucieux d'achever rapidement le processus.

Au total, 24 organismes de certification sont intervenus pour la certification ISO 9000 des institutions du secteur public. Les cinq principaux sont: CALMECAC (30 %), IMNC (26 %), SGS (11%), NORMEX (7 %) et ANCE (6 %). Ces organismes disposent tous d'une accréditation mexicaine officielle et sont des organismes mexicains à l'exception de la SGS.

L'investissement dans le système qualité a considérablement varié, selon la taille et le type des institutions. Il s'établit en moyenne à USD 157 900, dont le coût du service-conseil (12 %), la formation (10 %), l'amélioration continue (19 %), les salaires du personnel de la fonction qualité (34%), les audits internes et de tiers (14%), le coût de la certification (9%), les incitatifs et autres postes (3%).

Formation à la qualité

En théorie, la plupart des institutions estiment que la formation est l'élément le plus important du processus de mise en œuvre. Dans la pratique, toutefois, le nombre moyen d'heures de formation par employé est inférieur aux prévisions: 45 % des institutions ont offert moins de 16



Rocio Garmendia, Directeur, Efficacité institutionnelle, UNIVA (à gauche) et Virginia Oviedo, Coordonnateur de recherche des études de troisième cycle à l'UNIVA, étaient responsables avec José de la Cerda Gastélum de la conception et de la méthodologie de la recherche, ainsi que de la coordination de l'équipe de recherche.



Les membres de l'équipe de recherche ISO 9000 à l'UNIVA étaient notamment (de gauche à droite):

Andrea Aguayo, analyste de données; Octavio Lopez, analyste de données; Herlinda Orozo, secrétariat; Leticia Morales, chercheur, et Gisela Sosa, analyste de données.

heures de formation à la qualité durant tout le processus de mise en œuvre, 18% de 16 à 30 heures, 15 % de 31 à 60 heures, et 22 % seulement ont offert plus de 60 heures de formation.

Voici les sujets les plus courants abordés dans les cours et le pourcentage d'heures qui y a été consacré:

L'investissement dans le système qualité a considérablement varié, selon la taille et le type des institutions

- sensibilisation à la qualité (5 %);
- exigences ISO 9000 (26 %);
- management et maîtrise de la qualité (11 %);
- manuel qualité et documentation des procédures (14 %);
- audits internes (17 %);
- mesure de la qualité et amélioration continue (15 %);
- autres cours sur des applications spécifiques liées à l'institution (12%).

La formation, assurée essentiellement par des formateurs internes, a représenté en général 10% seulement du coût de l'ensemble du processus de mise en œuvre.

Les composants du SMQ

Dans leur majorité, les institutions interrogées ont suivi de près ISO 9000 pour structurer leur système. La certification ISO 9002 a été choisie par 97 % de l'échantillon, 3 % seulement ayant choisi ISO 9001. Outre le paragraphe 4.4 *Maîtrise de la conception*, d'autres éléments d'ISO 9000 ont été quelque peu négligés: par exemple, 56 % des institutions n'ont pas tenu compte de 4.19 *Prestations associées*, 49 % de 4.7 *Maîtrise du produit fourni par le client*, 22 % de 4.15.2



Le campus de l'Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), Guadalajara, Mexique.

Manutention et 4.15.5 *Préservation*, et 14 % de 4.11 *Maîtrise des équipements de contrôle, de mesure et d'essai*.

La documentation des systèmes est variable

en termes de nombre de procédures et d'enregistrements, mais toutes les institutions ont observé la structure de la documentation recommandée dans le modèle standard d'assurance de la qualité, à savoir le manuel qualité (documentation de premier niveau), le manuel des procédures générales (documentation de deuxième niveau), et les procédures opératoires, les instructions de travail et les enregistrements qualité (documentation de troisième niveau). Les systèmes sont pour la plupart fortement documentés. Les procédures générales et opératoires sont au nombre de 117 en moyenne, les instructions de travail de 111, et les enregistrements qualité de 172.

La plupart des systèmes s'appuient sur des politiques qualité exprimées de manière succincte. Un paragraphe de quatre ou cinq lignes (moins de 50 mots) est pratique courante, les mots «client» et «client-citoyen» figurant

dans 75 % des libellés de ces politiques. D'autres termes descriptifs tels que «assurance de la qualité», «système qualité», «ISO 9002», «amélioration continue» et «service» sont également des éléments importants. Toutes les institutions étudiées ont demandé à leurs employés de mémoriser la politique qualité.

Les objectifs qualité varient considérablement et sont en général nombreux. Mais 20 % seulement des objectifs mentionnés sont correctement structurés. Un ou deux éléments manquent le plus souvent, comme le résultat spécifique escompté, la ou les personnes ou départements en charge des objectifs, voire l'action principale à exécuter. De nombreuses institutions font état de «sérieux problèmes» concernant la mesure et le suivi des objectifs.

La structure organisationnelle mise en place pour implanter le SMQ est très semblable dans toutes les institutions. Elle comprend un représentant de la direction, des auditeurs internes, un responsable qualité ou un coordonnateur, un comité ISO 9000 (ou un bureau de l'amélioration de la qualité), des assistants techniques et des formateurs. La plupart de toutes les institutions enregistrées ont engagé un consultant externe pour aider dans le processus.

Tous les systèmes s'appuient sur des audits qualité et des actions correctives et préventives pour assurer l'amélioration continue. Mais la plupart des institutions enregistrées ont appliqué d'autres stratégies d'amélioration en même temps qu'ISO 9000,

par exemple la planification stratégique, la reconfiguration et la création de cercles ou équipes qualité.

La formation, assurée essentiellement par des formateurs internes, a représenté en général 10 % seulement du coût de l'ensemble du processus de mise en œuvre

Performance et résultats du SMQ

Nous avons sélectionné quatre sources d'information pour évaluer la performance et les résultats du SMQ: mesures de la performance du proces-

sus, évaluation des clients, interviews des employés, et analyse du processus. Dans leur majorité (77 %), les systèmes ont permis d'obtenir une amélioration significative des délais de livraison, de la productivité et de la satisfaction des clients, ainsi qu'une diminution des défauts et des réclamations des clients. Certains systèmes (10 %) n'ont donné lieu à « aucune amélioration significative de la performance ». Quelques systèmes (5 %) ont entraîné « une performance moindre » dans les indices de changement, par suite de la mise en œuvre d'ISO 9000. Faute d'indices fiables, il n'a pas été possible d'évaluer la performance des institutions restantes (8 %).

La plupart des évaluations des clients (78 %) classent, selon les indices choisis, les améliorations comme « très positives » ou « positives », 14 % ont répondu « aucun changement » et 8 % seulement jugent les changements « négatifs » ou « très négatifs ». De plus, 91 % des employés ont jugé la performance institutionnelle « très positive » en conséquence de l'application du SMQ ISO 9000; 5 % seulement n'ont fait état « d'aucun changement » et 4 % de changements « négatifs ».

Enfin, l'analyse des éléments ou processus décisifs du SMQ ont confirmé des améliorations essentielles dans:

- la maîtrise du processus;
- l'organisation du travail;
- la sensibilisation des personnels à la qualité;
- l'environnement de travail;
- l'image externe de l'institution;
- la formation et le développement des personnels.

Conclusions

Les résultats de notre recherche vont dans le sens d'une conclusion essentielle: les systèmes de management de la qualité ISO 9000 ont

amélioré les performances des institutions du secteur public. Les opinions exprimées désignent fortement ISO 9000 comme un modèle efficace pour aider les institutions gouvernementales à mieux répondre aux besoins des clients et à se conformer aux exigences réglementaires. Toutefois, les

améliorations des performances sont beaucoup plus manifestes dans les entreprises du secteur de la fabrication comme la compagnie pétrolière PEMEX et la compagnie d'électricité CFE que dans les organismes de services.

L'implantation du SMQ ISO 9000 a bien mieux réussi dans des organismes disposant d'un contrôle des processus relativement avancé et d'une culture

de la mesure des performances, qui ne sont pas monnaie courante dans la plupart des institutions gouvernementales au Mexique.

Il y a toutefois des exceptions. Le fait que quelques organismes de services certifiés ISO 9000 aient fait preuve d'améliorations significatives de leur performance indique que le SMQ pourrait aider les institutions gouvernementales de tout type. Mais pourquoi certains organismes de services devraient-ils être meilleurs que les autres? La clé du problème semble tenir au leadership. Des responsables fortement impliqués qui se soucient plus de répondre aux besoins des citoyens que de politique ou d'avancement personnel font toute la différence. Les institutions gouvernementales doivent mettre en œuvre ISO 9000 pour le bien de la société et non pour décerner des médailles à des politiciens! ■

**Les institutions
gouvernementales
doivent mettre en œuvre
ISO 9000 pour le bien
de la société
et non pour décerner des
médailles à des
politiciens!**

