

PARTIE 1

COMMENT LES GESTIONNAIRES FONT-ILS FACE AUX CHANGEMENTS DE LA RÉFORME ? TÉMOIGNAGES



KRISTEN OLIVER

Étudiante à la maîtrise administration santé
Université de Montréal
Coordinatrice de projet
Faculté de gestion Desautels, Université McGill



LIETTE LAPOINTE

Vice-doyenne
Programmes de 1^{er} cycle – Professeure
agrégée, Faculté de gestion Desautels
Université McGill



VEDAT VERTTER

Professeur James McGill
Faculté de gestion Desautels
Université McGill

Notre étude porte sur la réforme du réseau de la santé qui a eu lieu en 2015 : nous visons à comprendre comment le projet de loi n° 10 - une « loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales » - a affecté les travailleurs et travailleuses de la santé œuvrant au Québec. Depuis dix-huit mois, la réforme a causé un véritable séisme au sein du réseau, engendrant des impacts importants sur les individus concernés, et ce, à plusieurs niveaux. Présentement, nous sommes à un moment déterminant, une période optimale pour réfléchir à cette réforme et mieux comprendre tout ce qui s'est passé depuis son annonce à l'automne 2014¹.

INTRODUCTION

Plusieurs éditoriaux ont été écrits sur la réforme; au-delà des conjectures, il est important de présenter la situation actuelle telle qu'elle est vraiment perçue par les acteurs principaux ainsi que la manière dont ces changements ont influencé les réalités au quotidien. Nous devons mieux comprendre les perspectives des gens sur le terrain et documenter leurs observations respectives. Qu'ont-ils vécu et quelles leçons pouvons-nous tirer de leurs expériences ?

1. Ce projet de recherche a été réalisé grâce au soutien de l'Initiative en santé de l'Institut de gestion intégrée Marcel Desautels.

Les extraits présentés dans les sections I et II de ce dossier mettent en valeur les témoignages et les réflexions des cadres supérieurs qui sont au cœur de la réforme, pour la période allant de l'annonce du projet de loi (en septembre 2014) jusqu'à aujourd'hui (automne 2016). Certaines déclarations semblent peut-être évidentes; d'autres cependant offrent de nouvelles pistes de réflexion quant à l'impact et à la mise en œuvre du projet de loi.

Les résultats présentés ici représentent une analyse de cinquante-trois entrevues (chacune d'une durée d'environ une heure) réalisées entre le mois d'août 2015 et le mois de septembre 2016, au Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal et au CIUSSS du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal. Les personnes interrogées font toutes partie de la haute direction de ces institutions, ce qui inclut les présidents-directeurs généraux (PDG), présidents-directeurs généraux adjoints (PDGA), directeurs et directeurs adjoints de chaque service. Ces entrevues qualitatives avec questions ouvertes sont axées sur les expériences individuelles ainsi que sur les perceptions de changement propre à chaque gestionnaire. Avec ce projet de recherche multidisciplinaire, nous voulions examiner les expériences personnelles de chacun en ce qui a trait au changement et à l'intégration. Nous avons analysé les données en repérant les perceptions, les tendances, les faits marquants, les enjeux et les premiers succès tels que rapportés par les répondants. La première section se concentre sur les réactions et les défis perçus. La deuxième section illustre les opportunités identifiées, les pistes de développement ou de réflexion ainsi que les bons coups qui ont été rapportés.

Il faut noter que les répondants ont participé sur une base volontaire. Nous les avons approchés, leur demandant de décrire leurs expériences en répondant à des questions ouvertes. Nous leur sommes reconnaissants pour leur temps et leurs contributions. En général, les gens ont tendance à craindre le changement, ce qui est prévisible, mais il est important de noter que les expériences décrites ici ne sont pas en soi critiques envers les autorités qui sont responsables du changement en question. Ces témoignages devraient plutôt être interprétés en tant que contributions importantes au savoir collectif en ce qui a trait au processus de changement qui a été vécu dans le réseau.

LES DÉFIS LIÉS AU CHANGEMENT

Cette première section porte essentiellement sur les défis liés aux transitions et au changement : elle démontre que plus d'un an après les fusions initiales, les nouveaux CIUSSS sont toujours en transition. Dans le texte qui suit, nous analysons cette période qui a bouleversé le milieu de la santé et en explorons les enjeux associés.

L'annonce et la mise en œuvre du projet de loi 10 (entré en vigueur le 1^{er} avril 2015) ont eu un impact profond. Nos entrevues représentent une grande variété d'expériences personnelles et notre analyse indique que ces expériences affectent les perceptions du changement ainsi que le niveau de préparation pour faire face à de nouvelles situations. Le sentiment de perte diffère d'une personne à une autre, surtout lorsque l'on compare les individus toujours en poste avec ceux et celles qui ont dû changer de rôle et de milieu de travail en raison du projet de loi. De plus, il y a eu un effet marqué au niveau organisationnel, ce qui a aussi influencé l'adaptation aux changements de culture organisationnelle.

LES RÉACTIONS AU CHANGEMENT

Cette section a pour but d'examiner le changement et les transitions - sous toutes leurs formes - face au changement vécu. Tel que mentionné par un gestionnaire (entrevue 34) : « les êtres humains... on n'est pas trop doués pour le changement ». Dans ce contexte de transition, certains étaient ouverts au

changement, alors que d'autres se sentaient limités par les paramètres mis en place par le ministère. Si la majorité des gestionnaires voyaient un réel besoin de changement et ont salué la réforme, ils n'étaient pas nécessairement d'accord avec la mise en œuvre de celle-ci. De nombreux gestionnaires ont observé un manque de réflexion de la part du ministère vis-à-vis l'impact du projet de loi, ce qui a entraîné beaucoup de confusion et de tensions sur le terrain et, aux yeux de certains, a discrédité la réforme. Plusieurs participants ont noté que la réforme aurait gagné à être mise en place de façon plus « humaine ».

« Au début, je respectais ce que le projet de loi essayait de faire : intégrer et améliorer les services de santé pour faciliter la trajectoire des patients. J'aimais bien l'idée de devenir un organisme de santé, au lieu de juste un hôpital ou juste un centre de réhabilitation. Mais, sur le plan personnel, je crois que c'était une situation extrêmement stressante pour tout le monde. » (entrevue 5)²

« Je n'étais pas contre les fusions ; au contraire, je voyais ça comme quelque chose de nécessaire. Ce qui me dérange, c'est la manière dont ça a été fait. Comment on a été traités la première année. (...) On nous a traités d'inutile, d'incompétent, et on a aboli nos postes. » (entrevue 49)

2. Le numéro de l'entrevue a été choisi de manière aléatoire et ne représente aucunement l'ordre dans lequel les entrevues ont été menées.

Bien que plusieurs participants ont interprété la transition comme un casse-tête qui prendra beaucoup de temps à être complété et qui évoluera avec le temps, d'autres ont vu cette transformation plutôt comme un exercice de peinture à numéros, menée de façon très hiérarchique, et offrant une très faible marge de manœuvre. Quelques-uns craignaient les répercussions entraînées par la création de CIUSSS identiques, tout en redoutant la création d'un méga-organisme robotisé.

« En même temps, je dis ça, en même temps j'ai peur un peu, parce que des fois j'ai l'impression qu'on perd de notre, tu sais, "small is beautiful". On essaie de créer ça avec nos équipes, on appelle ça des équipes de proximité, mais tu sais, c'est de la proximité dans quelque chose qui est vraiment "big", c'est énorme. » (entrevue 37)

Plusieurs participants se sentaient dépassés par les événements, comme s'il y avait trop de choses qui se passaient en même temps, et se demandaient s'ils avaient l'endurance nécessaire pour passer à travers le processus.

« Donc la question était beaucoup, c'est une grosse réforme, et est-ce que je vais pouvoir contribuer, est-ce que je vais avoir l'énergie pour ça. Ceux qui disaient non ont quitté, ceux qui ont dit oui restent, et les plus jeunes, bin ils n'ont pas le choix. » (entrevue 33)

INCERTITUDE ET BOULEVERSEMENT

Le sentiment de bouleversement est un thème dominant. Six mois après la réforme, un grand nombre d'individus a rapporté une hausse de l'incertitude et de la complexité, compte

« Je pense que les changements pourront aboutir de façon bénéfique, s'il n'y a pas trop de personnes tuées au combat. (...) les gestionnaires, ils sont étirés de partout, et on en a déjà à travers le CIUSSS, on sait que le niveau d'absence de maladie au niveau des gestionnaires a augmenté. »

tenu de la taille accrue des CIUSS. Ces changements continuent d'avoir un effet déstabilisant pour beaucoup de gens qui œuvrent au sein du système de santé et qui font face à une intensification des complexités organisationnelles.

« C'était vraiment comme si on était en bateau, le vent dans les voiles, et on allait vers notre objectif. On savait ce qu'on avait à faire, comment on allait arriver à mieux servir la population et tout le travail à faire, et puis "bang!" ... Tout le monde était motivé et partant pour servir la population avec des soins et des services de qualité, munis des meilleures pratiques qui soient, et maintenant, on a dû tout arrêter et repartir à zéro dans une méga organisation. » (entrevue 47)

« J'utilise souvent l'analogie du Titanic, qui est peut-être inappropriée, mais tu sais, avec le Titanic, les gens savaient qu'il y avait des icebergs droit devant. Maintenant, changer un énorme organigramme ou modifier des méthodes de travail qui existent depuis une cinquantaine d'années, ça prend énormément de stratégies et de manœuvres. » (entrevue 5)

Plusieurs participants ont parlé du processus de transition comme étant très long. Un an plus tard, ils avaient l'impression d'à peine commencer à intégrer les changements. Pour eux, il reste encore beaucoup à faire.

« S'assurer que les employés s'y retrouvent, et qu'on n'est pas dans des chocs culturels trop grands. Donc, que ça ait du sens pour eux, et comment on prépare le changement. Ça, ça va être majeur, majeur, majeur. Pour moi, la réforme ne fait que commencer. Elle fait juste commencer. » (entrevue 36)

« Il y a eu beaucoup de souffrance... Tu sais, c'est un peu comme les cinq phases du processus de deuil. » (entrevue 34)

D'autres participants ont parlé de la difficulté de s'identifier comme un CIUSSS, et des changements à apporter pour y arriver et pour développer des relations interinstitutionnelles qui n'existaient pas auparavant.

« Je pense que le plus grand défi, au début, c'est comment on définit le "nous". Parce que, rapidement, il faut arrêter de dire : "nous, au CSSS, on faisait ça comme ça", et de dire : "nous, au CIUSSS, on devrait faire ça comme ça". De se détacher rapidement de notre ancien "nous", ça, pour certaines personnes, ça a été difficile, parce qu'on est porté à vouloir reproduire ce qu'on connaît, et ce dans quoi on est confortable. » (entrevue 27)

« Je dirais que le plus grand défi, c'était de convaincre tout le monde. Et de faire en sorte qu'on travaille en équipe pour mettre les roues en marche et faire du chemin ensemble. » (entrevue 45)

Un thème commun est l'incertitude, surtout par rapport à la sécurité d'emploi. En plus de gérer l'incertitude, les gens devaient s'adapter à un milieu de travail stressant et à une augmentation de la charge de travail.

« Mais rapidement, les gestionnaires étaient inquiets de savoir où ils allaient se retrouver. Et à ce moment-là, c'est un moment que je n'ai pas trouvé agréable, où tout le monde était en survie, parce que tout le monde avait peur pour son emploi. » (entrevue 14)

« C'est certain que cela affecte les gens, l'incertitude est insupportable pour ceux et celles qui n'ont pas choisi de faire partie du chaos. » (entrevue 45)

Le haut niveau de stress a poussé bon nombre de gestionnaires à craindre l'épuisement de leurs employés et à redouter l'impact du stress sur leur santé mentale.

« Les gens sont fatigués; ils sont dépassés, ils travaillent les soirs et les fins de semaine. J'entends beaucoup parler de fatigue. Je pense qu'il y a un risque important de "burnout" dans notre CIUSSS. » (entrevue 45)

« Je pense que les changements pourront aboutir de façon bénéfique, s'il n'y a pas trop de personnes tuées au combat. (...) les gestionnaires, ils sont étirés de partout, et on en a déjà à travers le CIUSSS, on sait que le niveau d'absence de maladie au niveau des gestionnaires a augmenté. » (entrevue 12)

Certains gestionnaires ont parlé de leur gestion du changement, tout en étant aux prises avec la possibilité de perdre leur propre emploi et avec l'obligation de s'adapter aux réalités du terrain, notamment la réduction du nombre de gestionnaires.

« Les gens étaient découragés, inquiets, il n'y avait pas de motivation... Ce que j'ai trouvé le plus difficile c'était le fait que nos postes de cadres étaient déjà abolis, mais que nous devons quand même motiver les équipes (rires). C'était vraiment ironique comme situation. » (entrevue 38)

LA VITESSE DU CHANGEMENT

La plupart des participants ont trouvé que la mise en œuvre s'est faite trop vite, les forçant constamment à éteindre des feux et gérer des crises. Le rythme effréné du changement était souvent perçu comme une entrave au développement de projets importants. Plusieurs étaient d'avis que ce n'était pas la meilleure approche, ne permettant pas de prendre du recul ni de réfléchir aux meilleures pratiques.

« Il y a beaucoup de choses qu'on écrit actuellement, sans suffisamment de temps de réflexion. On n'a pas le temps. Ça prend ça, on a un délai déraisonnable pour y répondre, on y répond à la va-comme-je-te-pousse. (...) on n'a pas l'impression de faire un travail aussi excellent qu'on le souhaiterait. » (entrevue 14)

« Les délais sont très courts et les demandes ne cessent de rentrer. Tout ça affecte le temps qu'on a pour établir et développer des relations importantes. » (entrevue 45)



Plusieurs participants ont noté que la réforme aurait gagné à être mise en place de façon plus « humaine ».

Étonnamment, une poignée de gestionnaires trouvaient que les changements n'allaient pas assez vite, surtout dans le cas de projets ou de dossiers spécifiques qui ont été mis en veilleuse.

« On trouve que tout est au ralenti : ça prend du temps à faire réviser, à faire approuver, à faire circuler l'information. » (entrevue 49)

LE MANQUE DE RESSOURCES

Les contraintes et restrictions budgétaires et les problèmes liés aux technologies ont été cités à maintes reprises en entrevue. Sans être poussé à le faire, presque chaque gestionnaire a fait référence aux défis et difficultés associés à la gestion des budgets. Bien que les restrictions budgétaires ne fassent pas partie du projet de loi en soi, elles ont néanmoins influencé les perceptions. De même, les contraintes financières - présentes soit avant ou après la mise en œuvre du projet de loi - ont été perçues comme d'énormes distractions. Certains participants ont parlé de la frustration de devoir canaliser temps et efforts à la gestion des contraintes budgétaires à une période où il aurait été préférable de se concentrer sur les fusions des institutions. D'autres ont même avancé que ces contraintes et restrictions budgétaires auraient eu des répercussions plus néfastes sur les employés et le moral des troupes que la mise en œuvre du nouveau projet de loi comme tel.

« En tant que directeur, je m'occupe de la réorganisation des services et ça, ça va avoir un impact sur les postes. Maintenant, est-ce que c'est mieux pour les patients? Oui, absolument. Est-ce qu'on réduit des coûts? Tout à fait. Mais ça veut quand même dire que quelqu'un va être déplacé. Si quelque perd son emploi, il se peut qu'il ait une nouvelle description de tâches ou qu'il soit relocalisé... c'est tout un défi. Donc, le climat au travail est très tendu et les gens n'ont pas nécessairement tous le même niveau d'enthousiasme. » (entrevue 21)

« Ce qui était vraiment difficile, c'était ces coupures de plusieurs millions de dollars en même temps que la création de ce gros CIUSSS. On était en train de mettre en place un nouveau CIUSSS, on réformait nos équipes, mais en même temps, on coupait des millions et des millions. » (entrevue 49)

« Parce que le problème avec ça, c'est que cette réforme-là, qui est importante au niveau clinique, elle vient avec des

demandes financières. Ça ne marche pas, ça. Tu peux pas réduire ton budget et réorganiser. Il aurait fallu qu'on réorganise, pis après ça qu'on coupe. Mais pas les deux en même temps, parce que là, les gens, ce qu'ils voient, c'est qu'ils ne voient pas le bénéfice clinique, ils voient juste le gain financier. » (entrevue 7)

La majorité des gestionnaires ont évoqué la nécessité d'améliorer les infrastructures en place et d'augmenter les ressources pour faciliter le processus de changement. Plusieurs ont critiqué le manque de préparation sur le plan logistique, surtout en ce qui a trait aux systèmes informatiques des CIUSSS. On a supposé qu'une meilleure planification aurait pu éviter de nombreux problèmes. Par exemple, beaucoup de gestionnaires des CIUSSS ne pouvaient pas accéder à distance au système informatique de leurs nouveaux postes.

« La seule chose que je dirais, c'est que ce que je trouve dommage, c'est qu'on n'ait pas préparé la fusion du point de vue logistique. Oui, on a écrit un projet de loi, mais on n'a pas mis les prérequis avant. Par exemple, l'intégration des systèmes informatiques. » (entrevue 27)

« C'est un énorme défi, car nous sommes munis de systèmes qui ne communiquent pas entre eux. Donc, chaque fois qu'on a besoin d'une information, c'est comme si on retournait aux murs de caverne pour récupérer l'information dont on a besoin et essayer d'y donner un sens. En plus, nous travaillons tous avec des logiciels différents. » (entrevue 10)

LA TOURMENTE ORGANISATIONNELLE

Ces changements ont eu de nombreux impacts sur le plan personnel, c'est-à-dire sur les individus concernés, mais aussi sur la structure organisationnelle. Il y a eu notamment une intensification du rôle et des responsabilités du ministère dans les opérations quotidiennes. Sans oublier les impacts liés au changement de milieu de travail, à la gestion à distance, et à la culture organisationnelle. De nombreux cadres ont parlé du



fait que le ministre accordait peu de valeur à la fonction de gestion, et que cela affectait la façon dont leur travail était perçu.

« ... un sentiment répandu, qui prévaut au sein du public mais peut-être même au niveau du ministère, est que les gestionnaires sont trop bien payés et ne travaillent pas assez (...) Ce qui entraîne un manque de respect. » (entrevue 10)

Les changements ont obligé à s'adapter à des nouveaux milieux de travail, à travailler de longues heures et à se déplacer davantage. Bon nombre de gestionnaires se déplaçaient d'un établissement à un autre, passant donc beaucoup de temps en voiture. Certains ont évoqué un haut roulement de personnel et une concurrence accrue pour les postes à combler. Au final, les départs volontaires, les mutations et les nouvelles assignations ont amené certaines carences, voire même une perte totale, du savoir-faire institutionnel.

« C'est comme la loi du plus fort, parce qu'on parle ici de gens qui sont habitués d'être en situation de pouvoir. » (entrevue 13)

« Du jour au lendemain, on a perdu ces connaissances-là parce que les gens qui quittent du jour au lendemain, on a tout perdu ça, et je trouve qu'on le vit. (...) On a perdu un bassin de connaissances énorme, on a aussi perdu, comme vous êtes en management, toute la possibilité de s'assurer la continuité des savoirs. On n'arrête pas de dire comment c'est important, la transmission des savoirs... » (entrevue 23)

Plusieurs participants semblaient avoir des difficultés à respecter les courts délais liés aux nombreuses demandes du ministère, vus souvent comme un fardeau bureaucratique. Compte tenu de la structure hiérarchique mise en place, certains gestionnaires semblaient redouter la création d'un modèle unique et uniforme pour tous.

« Les gens sont fatigués, et comme j'ai dit auparavant, le ministère n'arrête pas d'envoyer des demandes avec des délais extrêmement courts, et tout ça met beaucoup de pression sur les gens; ils essaient de gérer leurs propres dossiers tout en répondant aux exigences du ministère. Et les délais, ils sont vraiment courts : on parle d'une demande envoyée par courriel le vendredi soir pour un livrable dû le lundi à midi. » (entrevue 45)

« ... Je n'ai jamais vu autant de directives ministérielles de toute ma vie. Je sais pourquoi, c'est parce qu'ils veulent (...) que tout le monde soit pareil (...), alors, ils sont toujours sur notre dos. Et c'est pénible. » (entrevue 8)

La fusion de nombreuses institutions a soulevé le défi de préserver les mandats respectifs, les cultures distinctes ainsi que les priorités immédiates de chaque petite institution. Les employés d'organismes luttant pour les populations les plus vulnérables ont exprimé leur désarroi face à l'amalgamation

Nous devons mieux comprendre les perspectives des gens sur le terrain et documenter leurs observations respectives.

avec des grandes institutions qui n'étaient pas bien informées quant à leur mandat initial et qui potentiellement n'allaient pas reconnaître ces groupes vulnérables comme prioritaires.

« Les craintes qu'on avait, c'est que les cultures organisationnelles disparaissent, parce qu'en faisant les fusions, les spécificités de chaque établissement, pis il y a encore cette crainte-là, ce qui se faisait de bien dans les établissements, on avait peur que ça se perde dans une grosse organisation comme ça. » (entrevue 22)

Les gestionnaires ont aussi parlé de perte d'autonomie en comparaison avec leur réalité antérieure. Ils ont appris de nouvelles méthodes de travail et se sont adaptés à une nouvelle structure avec de nouveaux collègues, mais sans aucun encadrement.

« À ce stade-ci, il y a beaucoup de théories, beaucoup de questionnement sur, en fait, le but de cette loi. Mais pour ce qui est de la réalité sur le terrain, il n'y a pas de feuille de route ni de vrais leaders pour montrer le chemin. On n'a pas d'outils, on n'a pas de soutien. » (entrevue 52)

LA SUITE...

L'analyse des défis liés au changement nous permet de comprendre comment les individus vivent et gèrent cette réforme. Bien que chacun ait sa propre expérience face au changement, il est possible de dégager des points de convergence. De façon générale, les gestionnaires interviewés sont en accord avec les objectifs du projet de loi, mais pas avec sa mise en œuvre, ce qu'on a appelé le « comment ».

La deuxième partie de ce dossier se concentre sur les bons coups, les opportunités, les leçons apprises, ainsi que sur l'avenir de ces changements. Elle se veut une continuation de la Partie I et examine ce qui a été accompli jusqu'à présent et ce que les participants perçoivent comme des facteurs essentiels pour la réussite du projet de loi 10. ///