

Consultation Espace santé-social

—
Rapport d'activité 2019



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service du personnel et d'organisation SPO
Amt für Personal und Organisation POA

Introduction

L'année 2019 a été très particulière pour la Consultation Espace santé-social (ci-après : CESS) puisqu'au 1^{er} janvier est entrée en vigueur l'Ordonnance relative à l'Espace santé-social. Cette base légale légitime officiellement l'activité, ainsi que les prestations et principes de la consultation en place depuis plus de 10 ans.

Pour rappel, la CESS est une consultation destinée au personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après : EFR) rencontrant des difficultés de divers ordres : problèmes de santé (avec ou sans incapacité de travail), risques psychosociaux à la place de travail (par exemple conflits, harcèlement psychologique, harcèlement sexuel), difficultés financières ou situations de vie personnelles difficiles. La CESS propose des prestations ciblées en fonction des situations, des besoins exprimés et de ses principes d'activité : suivis individuels, interventions dans des équipes (médiations, interventions de crise), coordination entre les différents partenaires impliqués dans une situation (ligne hiérarchique, répondant et répondante RH, assurances, médecins, thérapeutes, etc.) et orientation vers des services spécialisés.

La consultation est également à disposition des supérieur-e-s hiérarchiques et des répondant-e-s RH pour des conseils à la conduite dans le suivi de situations difficiles vécues par leur personnel. Ces conseils prennent généralement la forme d'échanges et de suggestions, voire de recommandations de démarches. A noter que la CESS ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel, les autorités d'engagement restant les seules à pouvoir décider et mettre en œuvre des mesures concrètes d'application de dispositions légales ou réglementaires relatives au personnel de l'Etat.

L'Ordonnance relative à l'Espace santé-social prévoit la transmission d'un rapport d'activité au Conseil d'Etat afin de rendre compte des activités de la CESS et de formuler certaines observations ressorties des différents suivis, dans le respect de l'anonymat des situations. Ce même rapport est également transmis à la Commission paritaire de surveillance conformément à l'Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail (OHarc). Après plus d'une décennie d'activité, la CESS constate une stabilité dans ses données statistiques. Aussi la CESS conçoit ce rapport comme une photographie de l'année écoulée, avec des données permettant une visibilité des types d'interventions et des accents mis sur certaines thématiques ayant engendré des réflexions plus approfondies.

La CESS remplit sa mission avec conviction et implication. Ce travail ne pourrait toutefois pas être effectué sans les différentes personnes impliquées dans les situations suivies. La CESS tient donc à remercier l'Etat-employeur, les supérieur-e-s hiérarchiques, les répondants et répondantes RH, le personnel de l'EFR et les partenaires réguliers que sont l'assurance invalidité (ci-après : AI) et la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après : CPPEF), pour leur confiance et leur précieux investissement dans les différentes situations suivies.

Gabrielle Merz Turkmani
Cheffe de service

Anne Helbling
Cheffe de section

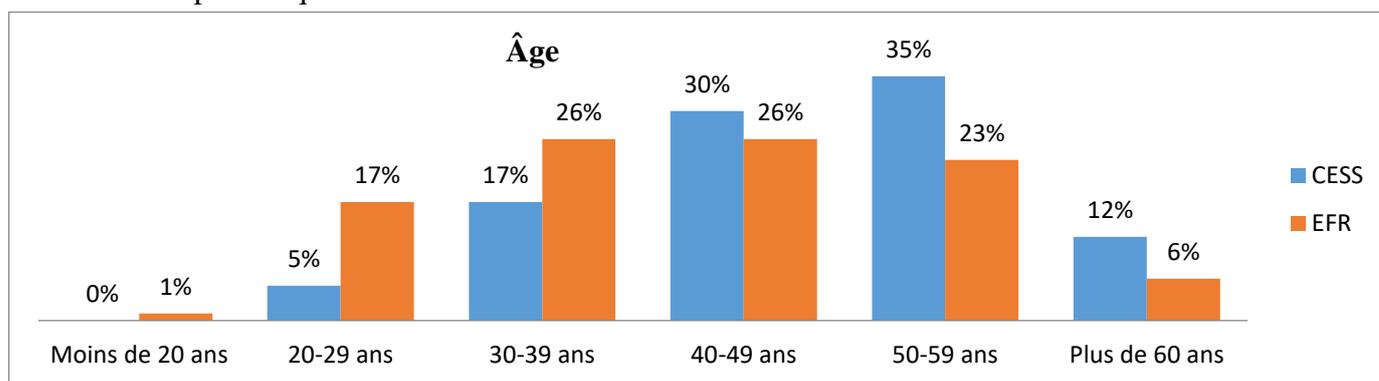
Quelques chiffres-clés

Les sollicitations de la CESS augmentent de manière significative depuis plusieurs années. Les efforts de visibilité de la consultation, les présentations effectuées, notamment dans le cadre des formations en matière de gestion des conflits (formations OHarc et formations introductives pour les cadres intermédiaires), ainsi que la collaboration avec différents partenaires, tels que répondant-e-s RH, AI et autres services spécialisés, susceptibles d'orienter le personnel de l'Etat vers la CESS, contribuent à cette augmentation.

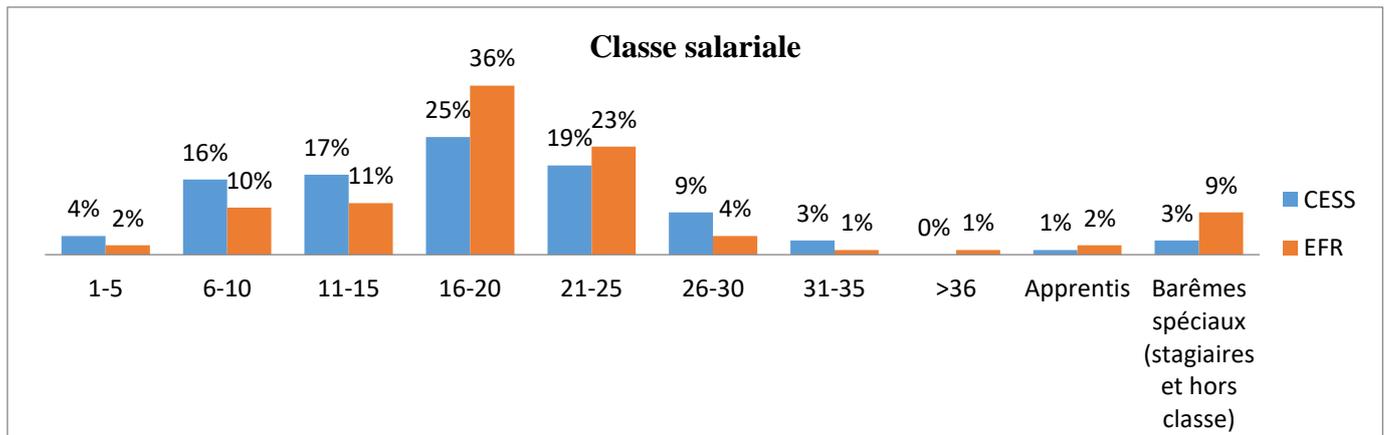
	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes suivies	438	446	527	576
Rencontres avec la personne concernée	299	342	414	433
Rencontres avec un/des tiers impliqué-s	89	124	144	120
Entretiens de réseau/Bilans/Médiations	85	123	175	165
Téléphones avec la personne concernée ou un tiers	1 548	2 040	2 010	1 771
Echanges d'emails avec la personne concernée ou un tiers	1 698	2 481	3 336	3 412

Profil des bénéficiaires

En 2019, 61% de femmes et 39% d'hommes se sont adressés à la CESS, ce qui correspond à la répartition hommes – femmes au sein de l'EFR. Les francophones s'adressent plus régulièrement à la CESS que les germanophones (82% francophones vs 18% germanophones alors que la proportion à l'EFR est de 75% francophones vs 25% germanophones). De manière générale, les collaborateurs et collaboratrices de plus de 40 ans sollicitent plus fréquemment la consultation.



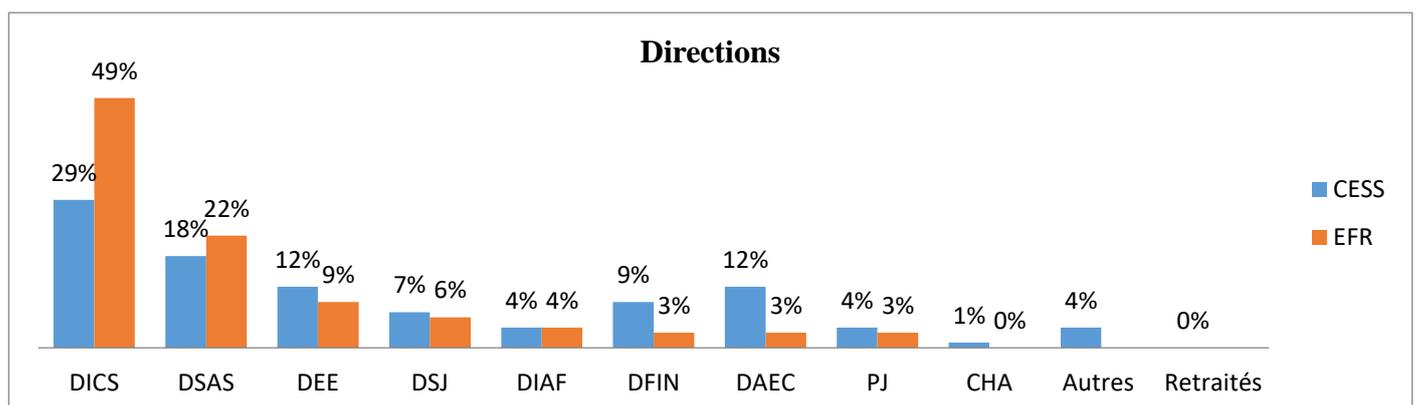
En comparaison avec la répartition au sein du personnel EFR, les classes salariales les plus basses (jusqu'à la classe 15) sont les plus représentées parmi les bénéficiaires de la CESS. Les classes 26 à 30 sont également bien fréquentes ; il s'agit le plus souvent du public-cible du conseil à la conduite pour le personnel rencontrant des difficultés. Cette répartition des classes salariales des bénéficiaires de la CESS est relativement stable d'année en année, même avec l'augmentation générale du nombre de suivis.



Le graphique ci-dessous illustre la répartition des bénéficiaires de la CESS comparativement à leur répartition au sein du personnel de l'EFR. Si, de manière générale, les unités administratives de toutes les directions collaborent volontiers avec la CESS, il existe néanmoins des différences de représentativité entre les Directions qui sollicitent la CESS. Ces différences peuvent s'expliquer principalement par deux facteurs :

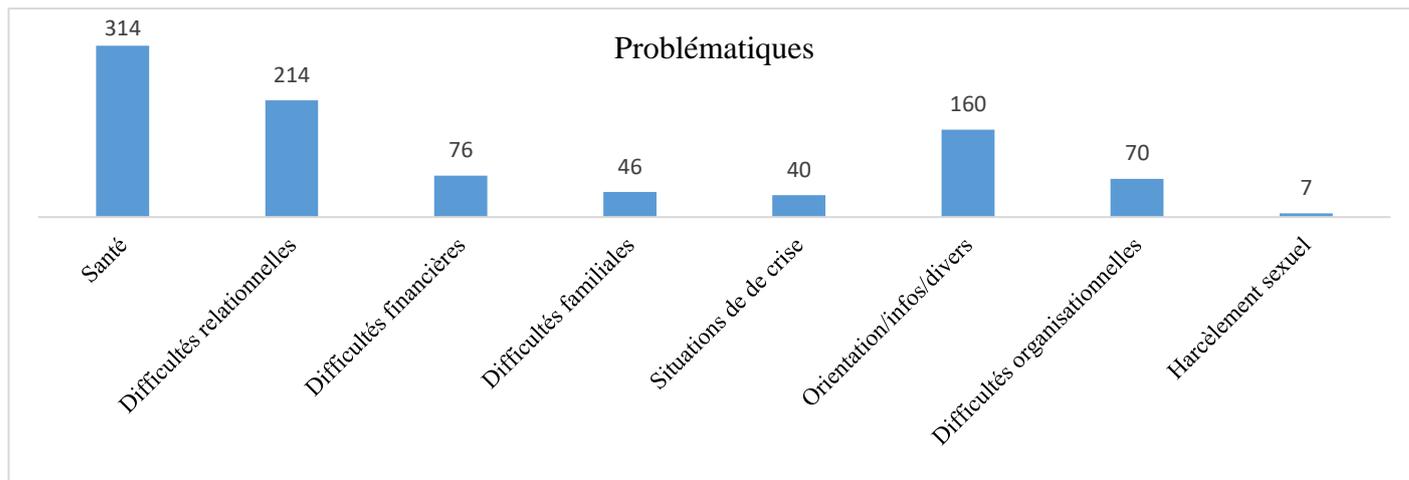
- > la collaboration étroite mise en place entre certains services et la CESS avec une orientation systématique du personnel en difficulté vers la CESS ;
- > les dispositifs de soutien mis en place pour le personnel de certaines directions ou certains services (par exemple le personnel enseignant dispose déjà de nombreuses instances de soutien, il ne fait donc appel à la CESS qu'en dernier recours).

Certes certaines unités administratives ou secteurs en particulier peuvent traverser des périodes de difficultés plus marquées, ce qui engendre un nombre accru de demandes auprès de la CESS, mais cette influence n'est pas significative sur les chiffres présentés au vu du nombre total de situations traitées.



Types de problématiques rencontrées

Les personnes s'adressant à la CESS font le plus souvent état de problèmes de santé. Parmi ceux-ci, les problèmes de santé psychique sont les plus fréquemment relevés (dans 194 situations), majoritairement pour des questions de gestion de situations de stress à la place de travail et d'épuisement (112 situations). Les difficultés relationnelles sont également fréquemment mentionnées par les bénéficiaires de la CESS. Ces deux types de problématique seront développés de manière plus détaillée ci-dessous. A noter qu'une situation peut être concernée par plusieurs problématiques.



Santé psychique : stress et épuisement

Comme mentionné ci-dessus, 112 situations ont été concernées par une problématique de stress ou d'épuisement. Ce type de situations est globalement en augmentation. Ce phénomène est par ailleurs régulièrement relevé par des études diverses¹. Lors de l'émission Forum diffusée sur la RTS le 17 janvier 2020², Anny Wahlen, psychologue du travail, relevait que l'épuisement professionnel est un long processus au bout duquel la personne se trouve en incapacité de travail. Elle a décrit 3 causes potentielles, régulièrement interdépendantes, et que la CESS peut également observer dans sa pratique :

- 1) la différence entre l'activité projetée et les conditions de travail effectives : le fait de devoir « sacrifier » des tâches jugées comme fondamentales (par exemple s'occuper de personnes) au profit d'autres moins porteuses de sens (comme des démarches administratives) est très souvent source de grande souffrance ;
- 2) la dissolution de la frontière entre les sphères professionnelle et privée : débordés par des diverses tâches, des collaborateurs ou collaboratrices disent par exemple lire leurs emails ou compléter leur journée de travail une fois la famille couchée, le soir, ou le week-end, et ce sans forcément noter leurs heures de travail ;
- 3) l'augmentation des contraintes mentales et psychosociales : les exigences professionnelles ne cessent d'augmenter avec par exemple de nombreuses attentes quant à l'adaptation aux changements fréquents (informatiques, organisationnels) et la collaboration « agile », soit adaptable en fonction des dossiers ou projets, à mettre en œuvre avec les collègues.

¹ Le 12 janvier dernier, tant la « NZZ am Sonntag » que la RTS relayaient une information dans ce sens, basée sur des chiffres donnés par deux compagnies d'assurance suisses (PK Rück et Swica) qui constatent une augmentation de ce phénomène allant de 50 à 70% ces six dernières années.

² <https://www.rts.ch/play/tv/forum-video/video/le-debat-burn-out-a-qui-la-faute?id=11022706>

Lorsqu'il y a finalement incapacité de travail au terme du processus d'épuisement, la personne se trouve souvent dans un état très détérioré. La reprise n'en est que plus difficile et nécessite obligatoirement des étapes et du temps, avec une réorganisation complète des différents plans de vie (personnelle, familiale, sociale et professionnelle), avec parfois même des réflexions quant à une reconversion professionnelle. La prise en charge de mesures de soutien par l'assurance invalidité dans de telles situations n'est pas aisée, le burn-out ou épuisement professionnel n'étant pas reconnu comme une maladie. Dans sa pratique, la CESS constate toutefois que, même si le terme est parfois utilisé pour décrire une « fatigue » professionnelle, le plus souvent il s'agit de personnes vivant une forte détérioration de leur état de santé psychique les empêchant de remplir leurs obligations professionnelles, privées et familiales. Ce type de problématique concerne également de plus en plus régulièrement des cadres intermédiaires et supérieurs.

De manière générale, les spécialistes préconisent une intervention plus rapide, avant même que le processus d'épuisement ne se mette en action. Si les cellules telles que la CESS interviennent généralement plutôt en prévention secondaire ou tertiaire³, il appartient à l'employeur de soutenir la prévention primaire. La CESS est régulièrement sollicitée par les cadres et responsables RH qui souhaitent soit prévenir ce type de situations au sein de leur personnel, soit accompagner au mieux des personnes fragilisées afin d'éviter des rechutes, et par là limiter le risque d'épuisement de l'équipe. Outre l'orientation vers les formations figurant au catalogue de l'Etat de Fribourg, la CESS se met à disposition pour l'accompagnement « sur mesure » des personnes fragilisées et propose des outils et/ou présentations sur la thématique.

Difficultés relationnelles et harcèlement

Les difficultés relationnelles et situations de harcèlement sexuel ont concerné 214 personnes (sur les 576 au total). Si la plupart de ces situations consistent en des accompagnements individuels (par exemple par le développement de stratégies individuelles de gestion des difficultés), la CESS a également eu l'occasion de mener des interventions au sein d'équipes pour 57 collaborateurs ou collaboratrices (soit dans 14 équipes) ; ce type d'interventions est stable par rapport à 2018 (14 équipes pour un total de 46 personnes concernées). La CESS travaille ainsi à la restauration du lien entre les parties concernées. Ce résultat peut s'atteindre soit par la recherche de solutions mutuellement acceptables et donc l'amélioration du lien et la diminution de la souffrance vécue à la place de travail, soit par la constatation que le lien n'est plus possible ; dans ce cas de figure, des « plans B » peuvent être évoqués, par exemple transfert, recherche d'un nouvel emploi, convention de départ ou autres stratégies, dans le but que la séparation soit la moins douloureuse possible.

L'OHarc prévoit également la possibilité que le personnel soit orienté, dans le cadre de la démarche informelle, vers l'un ou une des quatre avocats ou avocates externe pour obtenir un conseil juridique sur cette thématique ; si cette option a été discutée dans plusieurs situations, elle n'a finalement pas été retenue en vue de la résolution des conflits existants. Sachant que cette option est régulièrement évoquée avec les bénéficiaires de la CESS et afin de mieux cerner les raisons des demandes restreintes de cette prestation, la CESS prévoit d'analyser plus en détail cette situation en 2020 afin de mieux comprendre les raisons de ce non-recours à une prestation existante.

³ L'OMS définit 4 niveaux de prévention : la prévention primaire vise à réduire l'apparition de nouveaux cas d'une maladie, la prévention secondaire est destinée à diminuer la durée d'une maladie, la prévention tertiaire a pour but de diminuer les conséquences et rechutes d'une maladie et la prévention quaternaire désigne l'ensemble des soins palliatifs.

Clôture des dossiers et évaluation des prestations de la CESS par les bénéficiaires

En 2019, la CESS a clos 295 dossiers. Les motifs de clôture sont très diversifiés. Le plus souvent (122 dossiers), le suivi se termine avec la fin du besoin d'accompagnement (situation améliorée, changements de situation, stratégies d'adaptation mises en place, etc.). Les dossiers peuvent également se clore par un départ à la retraite (24 dossiers, dont 22 concernés par une avance AVS).

Sur la base des questionnaires d'évaluation complétés (60 au total) et les commentaires inscrits par les bénéficiaires de la CESS, le constat est que ces derniers sont globalement satisfaits, voire très satisfaits des prestations de la consultation. L'écoute, la bienveillance et la disponibilité des intervenant-e-s sont particulièrement relevées et les bénéficiaires de la consultation apprécient cet *espace* qui leur est proposé par leur employeur. Les principes fondamentaux de la CESS que sont la confidentialité et l'adhésion volontaire à la démarche sont évalués positivement. Majoritairement, les bénéficiaires estiment avoir pu bénéficier d'un soutien adéquat afin de réfléchir à diverses solutions, puis faire un choix éclairé parmi celles-ci et que la ou les solution(s) trouvée(s) est(sont) durable(s) : *« C'est précisément ce qui m'a tout de suite aidée, même après la première séance. Quitter cet espace avec une vision nouvelle, impatiente d'envisager et d'essayer d'autres comportements, façons de faire. »*

Pour les intervenant-e-s de la CESS, il est primordial que les personnes prennent la responsabilité des solutions choisies et démarches entreprises. Généralement cette manière de travailler est appréciée : *« J'ai toujours été partie prenante du processus, et écoutée avec respect. »* Elle peut toutefois engendrer des frustrations et de l'insatisfaction chez les bénéficiaires qui s'attendent à des solutions « clés en mains », des indications précises sur ce qu'il faut faire ou ne pas faire, voire une prise en charge des démarches par la CESS : *« J'ai forcément dû être actif puisqu'aucune aide ou piste ne m'ont été données. »* Il sera difficile de limiter de telles attentes, mais la CESS tente de rendre visibles, par le biais de son site internet (www.fr.ch/ess), de ses présentations et des informations transmises, l'étendue (et les limites) de ses prestations, ainsi que les principes de son activité.

Lignes d'intervention de la CESS

Début 2019, la CESS a travaillé à la clarification et l'amélioration de l'efficacité de ses interventions. L'objectif de ces réflexions était également de préserver l'équipe et la santé de ses intervenant-e-s, notamment en prévision d'une période de sous-effectif temporaire liée à un congé maternité. Dans un premier temps, les priorités et limites ont été posées en matière de suivis individuels et conseils à la conduite (dans les différents champs d'intervention, que ce soit pour les questions de santé, difficultés relationnelles, problèmes privés ou financiers), ainsi que pour les interventions dans les équipes (soit dès 2 personnes concernées). Ensuite des lignes communes ont été définies en matière de réponses aux appels téléphoniques et courriers électroniques (délais de réponse, rappels, messages, etc.), ainsi qu'aux contenus indispensables à la tenue des journaux de suivis des dossiers. La CESS a également envisagé le scénario de la surcharge du dispositif et a choisi l'option de la liste d'attente pouvant être activée au besoin. Finalement la CESS a également travaillé sur la collaboration au sein de l'équipe et le soutien mutuel, éléments indispensables dans une telle activité pour limiter l'usure et éviter l'épuisement. Ces lignes d'intervention ont été récapitulées dans un document interne à la CESS (voir en annexe). Elles ont permis à la CESS d'assurer l'ensemble des prestations en conciliant qualité et sérénité.

Défis futurs et conclusion

La CESS a pu, tout au long de l'année 2019, questionner et affiner sa pratique usuelle afin de continuer à l'améliorer. Son objectif est de pouvoir ainsi offrir au personnel de l'Etat de Fribourg un espace de soutien et de réflexion aussi pertinent que possible et à l'employeur un dispositif le soutenant dans sa responsabilité en matière de protection de la santé du personnel. Si la consultation se questionne elle-même régulièrement quant à son rôle et son positionnement, elle se veut aussi être un lieu de questionnement et de remise en question des pratiques instituées. Parfois les interventions de la CESS dérangent, remuent... et c'est peut-être (ou sans doute) là l'une de ses tâches principales. Tout en étant l'un des partenaires dans la recherche de solutions satisfaisantes tant pour l'employeur que pour le personnel rencontrant des difficultés, la CESS peut ainsi être l'un des acteurs d'évolution et d'amélioration de l'organisation.

La révision future de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg suscite des inquiétudes, en particulier auprès du personnel souffrant de problèmes de santé. En effet, les collaborateurs et collaboratrices présentant une atteinte à la santé et se trouvant en fin de carrière, ont jusqu'à présent souvent eu la possibilité d'opter pour un départ anticipé à la retraite à des conditions favorables. En parallèle, les conditions d'octroi de prestations de l'assurance invalidité se sont considérablement durcies ces dernières années.

Afin de faire face à ses responsabilités, l'Etat-employeur va mettre en place une politique RH comprenant le développement d'un concept de maintien en emploi de personnes atteintes dans leur santé. Dans cette perspective, durant l'année 2020, la CESS mettra son expérience de terrain au service de cette réflexion et de cet objectif.