

# Consultation Espace santé-social

---

## Rapport d'activité 2020



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

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

## Introduction

Comme pour la plupart des secteurs professionnels, la Consultation Espace santé-social (ci-après : CESS) a été directement touchée par les différentes mesures décidées au niveau politique afin de faire face à la pandémie de Covid-19. Le semi-confinement du mois de mars 2020, impliquant la mise en place du télétravail a, en plus de demander – comme à tous – d'importants efforts d'adaptation, nécessité de réinventer quelque peu la manière de mener les interventions. L'objectif prioritaire de la CESS a ainsi été de garantir sa disponibilité et ses prestations auprès du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après : EFR) rencontrant des difficultés.

En 2020, en plus de ses prestations de suivi du personnel et de conseils à la conduite dans le suivi de situations difficiles, la CESS a eu l'occasion d'élaborer un guide de suivi du personnel destiné aux cadres et RH afin de leur donner quelques outils spécifiques à la période de pandémie, ainsi qu'un guide destiné à l'ensemble du personnel intitulé « Comment bien vivre le télétravail », lui aussi rédigé dans la situation particulière de pandémie avec une mise en place du télétravail dans l'urgence. Ce guide a pu être repris dans l'élaboration d'un guide plus général sur le télétravail élaboré par le Service du personnel et d'organisation (ci-après : SPO).

Année après année, la CESS constate une stabilité dans ses données statistiques. Aussi la CESS conçoit-elle ce rapport comme une photographie de l'année écoulée : d'abord quelques chiffres-clés et indications liées au profil des bénéficiaires de la CESS, des données quant aux problématiques abordées, avec l'accent mis cette année sur deux thématiques ayant engendré des réflexions plus approfondies, soit les difficultés relationnelles et les difficultés financières, puis des indications quant à la clôture des dossiers et l'évaluation du suivi par les bénéficiaires, et finalement quelques réflexions quant aux défis futurs.

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

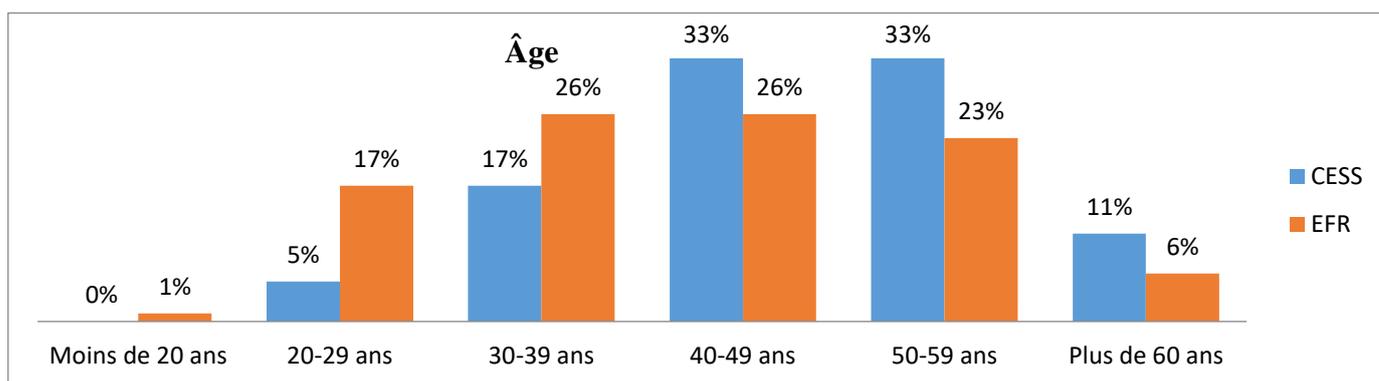
## Quelques chiffres-clés

Le nombre de personnes suivies par la CESS a sensiblement diminué en 2020. En raison de la situation sanitaire, les contacts téléphoniques et par voie électronique ont toutefois augmenté. A noter que les entretiens en présentiel ont été remplacés par des entretiens téléphoniques ; ainsi, même si cet aspect n'est pas visible dans les chiffres ci-dessous, la durée des téléphones s'est avérée considérablement plus conséquente que les années précédentes.

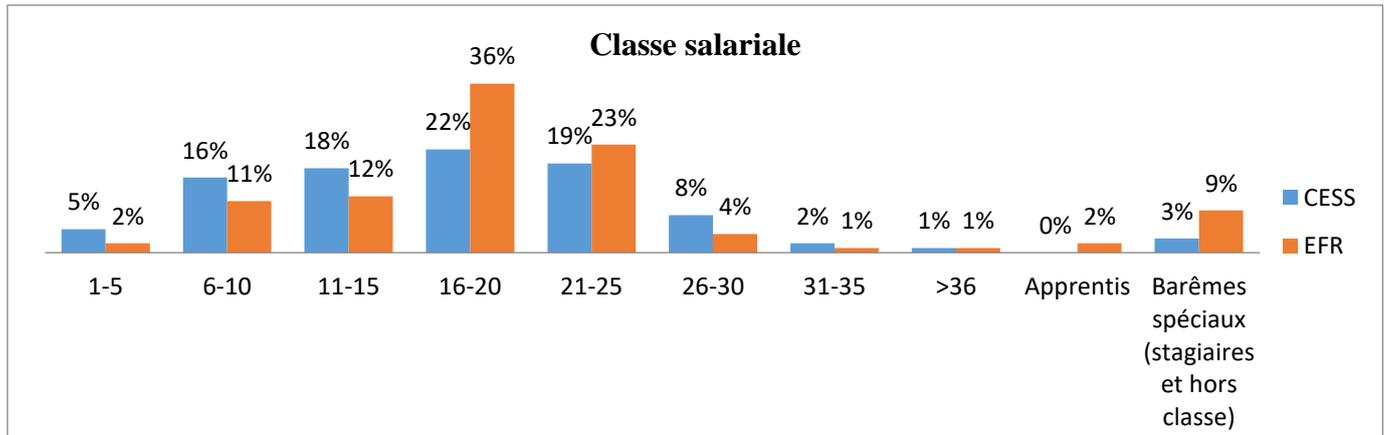
	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Nombre de personnes suivies</b>	<b>438</b>	<b>446</b>	<b>527</b>	<b>576</b>	<b>504</b>
Rencontres avec la personne concernée	299	342	414	433	224
Rencontres avec un/des tiers impliqué-s	89	124	144	120	55
Entretiens de réseau/Bilans/Médiations	85	123	175	165	126
Téléphones avec la personne concernée ou un tiers	1 548	2 040	2 010	1 771	2 052
Echanges d'emails avec la personne concernée ou un tiers	1 698	2 481	3 336	3 412	3 587

## Profil des bénéficiaires

En 2020, 63% de femmes et 37% 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 (84% francophones vs 16% 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.

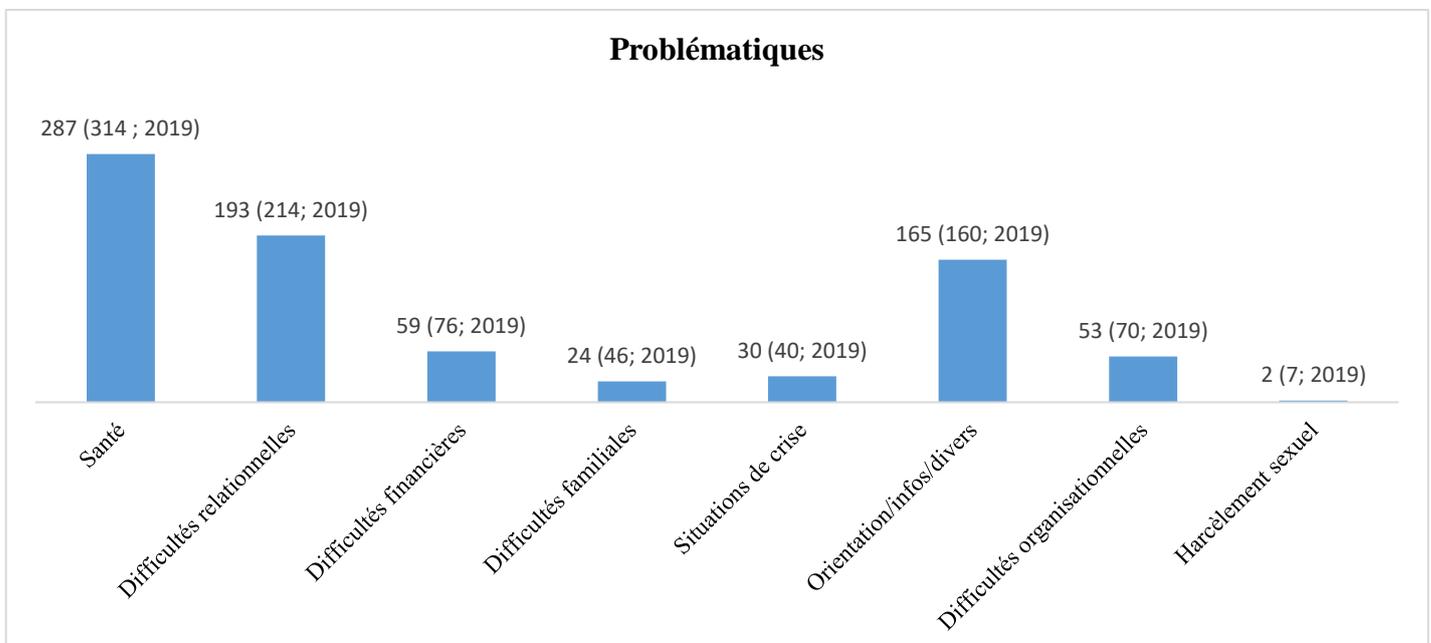


En comparaison avec la répartition au sein du personnel EFR, les classes salariales les plus basses (jusqu'à la classe 15) sont les plus représentées parmi les bénéficiaires de la CESS. Les classes 26 à 30 sont également bien fréquentes ; il s'agit le plus souvent du public-cible du conseil à la conduite pour les cadres rencontrant des difficultés avec leurs collaborateurs et collaboratrices. A noter qu'un-e cadre (donc comptabilisé-e comme un dossier) est souvent amené-e à solliciter la CESS pour plusieurs conseils à la conduite distincts durant l'année. Cette répartition des classes salariales des bénéficiaires de la CESS est relativement stable d'année en année.



### Types de problématiques rencontrées

Durant l'année 2020, les personnes s'adressant à la CESS font le plus souvent état de problèmes de santé, principalement de nature psychique (dans 171 situations) et majoritairement en raison de stress à la place de travail et d'épuisement (100 situations). Les difficultés relationnelles sont également fréquemment mentionnées par les bénéficiaires de la CESS : c'est pourquoi la CESS a choisi cette année de développer plus particulièrement cette thématique afin de mener une réflexion sur certains enjeux. La CESS est également régulièrement sollicitée par des collaborateurs ou collaboratrices aux prises avec des difficultés financières. Cette problématique est également développée ci-dessous, notamment pour mettre en évidence l'outil qu'est le Fonds d'entraide sociale.



## Difficultés relationnelles et harcèlement

Les difficultés relationnelles et situations de harcèlement sexuel ont concerné 195 personnes (sur les 504 personnes accompagnées au total). La CESS, en tant que groupe de personnes de confiance défini selon l'OHarc, dispose de plusieurs outils à proposer au personnel vivant de telles situations à la place de travail.

Accompagnement individuel	Médiation / intervention d'équipe	Accompagnement auprès de la ligne et / ou des RH	Interventions / recommandations par la CESS	Avocat-e-conseil externe
				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Être entendu-e</li> <li>• Clarifier besoins et stratégies individuelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurer / améliorer la communication et le lien</li> <li>• Co-construire des solutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Échanger / clarifier préoccupations et attentes</li> <li>• Rechercher des solutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communiquer observations et perceptions</li> <li>• Recommander des pistes d'intervention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtenir conseil juridique</li> <li>• Elargir et clarifier les options possibles</li> </ul>

- **Accompagnement individuel** : La majorité des personnes choisissent un accompagnement individuel confidentiel. Il est régulièrement difficile pour l'intervenant-e CESS de proposer d'autres démarches tant l'état de santé de la personne est fragilisé par la situation. Le suivi individualisé permet ainsi à la personne d'être entendue dans la souffrance vécue, de clarifier son récit, de développer des stratégies individuelles de gestion des difficultés et/ou d'éclaircir les perspectives et priorités de vie puis de faire un choix qui tienne compte des éléments mis à jour dans le processus d'accompagnement, et donc de se réappropriier sa marge de manœuvre en terme d'actions possibles.
- **Médiation / intervention d'équipe** : En 2020, la CESS a également eu l'occasion de mener des interventions au sein de 13 équipes (46 collaborateurs ou collaboratrices concerné-e-s), chiffre stable par rapport à 2019 (14 équipes pour un total de 57 personnes concernées), et ce malgré la situation sanitaire du printemps qui a considérablement entravé la mise en place de ce type d'intervention. Les demandes de médiation sont effectuées lors de conflits qui concernent soit des collègues de même niveau hiérarchique, soit des cadres et des membres de l'équipe, sans tendance marquée vers l'une ou l'autre configuration. Dans un tiers des médiations, des accords sont trouvés au terme de la démarche. La CESS observe toutefois que ces interventions d'équipe sont souvent sollicitées quand la situation est très détériorée et que les tensions entre les personnes déjà cristallisées (stades 7-8-9 sur l'échelle de Glasl<sup>1</sup>) ; il est alors difficile d'envisager une médiation mettant en présence les personnes concernées qui, pour la plupart, ne sont plus en mesure de se projeter dans un dialogue et la construction mutuelle d'accords. D'autres pistes de réflexions et d'interventions sont alors discutées avec la ligne.

<sup>1</sup> Vous trouverez plus d'informations sur l'échelle des conflits de F. Glasl sur <https://www.thierry-noellec-mediation.com/news/110/24/escalade-du-conflit-le-modele-de-glasl/>



- **Accompagnement auprès de la ligne et/ou des RH** : Plusieurs personnes choisissent de s'adresser à leur ligne ou à leur répondant-e RH, souvent avec l'appui de la CESS. Les objectifs visés sont le maintien ou la reprise du dialogue, une meilleure compréhension du problème rencontré, la communication des difficultés vécues, ainsi que la discussion sur d'éventuelles mesures ou interventions pour rétablir un contexte de collaboration serein.  
Dans certaines situations traitées, la CESS observe parfois une rigidité des fonctionnements en place, probablement faute d'alternatives connues. Certains cadres semblent ainsi démunis face aux situations de conflits et ne savent pas toujours quelle posture adopter (médiateur, arbitre, décideur) et quand le faire. Les connaissances en matière de gestion des conflits, ou leur mise en application, semblent parfois limitées. Les répondant-e-s RH, qui devraient avoir plus de connaissances en la matière et peuvent offrir un soutien professionnel, ne sont pas toujours pris en considération par la ligne hiérarchique ou ont quelquefois le sentiment de n'avoir pas d'autre choix que de la soutenir dans les solutions choisies. En formulant certaines recommandations, la CESS endosse alors un rôle de « donneur de leçons » pas toujours compréhensibles puisque les partenaires ne partagent pas une culture commune de « lecture et compréhension » des problèmes RH.
- **Interventions / recommandations par la CESS** : Dans quelques situations, les personnes craignent des représailles et renoncent à envisager une quelconque démarche informelle. Les difficultés sont ainsi cristallisées et/ou un départ est envisagé comme unique alternative. Parfois, selon la nature des faits dont il est question, le degré de difficultés et l'ampleur du phénomène (nombre de collaborateurs et collaboratrices affecté-e-s), la CESS envisage d'entreprendre d'elle-même une démarche auprès de la ligne. Ainsi, en garantissant l'anonymat des personnes qui l'ont sollicitée, la CESS approche la ligne hiérarchique, les RH ou même l'autorité d'engagement, pour faire part d'une analyse en lien avec les difficultés rencontrées. Pour la CESS, cette démarche est ainsi l'occasion d'entrer en dialogue et de permettre une réflexion commune afin de limiter l'effet de cristallisation de la situation, et donc de permettre une amélioration pour toutes les personnes concernées. La CESS estime qu'il est aussi de son devoir de se mettre au service de son employeur afin que celui-ci puisse remplir sa responsabilité de protection de la santé de son personnel.
- **Avocat-e- conseil externe** : 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. Si cette option a été discutée dans 20 situations, elle a été concrétisée à une reprise seulement. La plupart des personnes ont préféré soit développer des stratégies individuelles pour faire face à la situation (2), soit s'adresser à leur ligne hiérarchique ou aux RH (11). D'autres ont souhaité être défendues et ont ainsi directement mandaté un-e avocat-e ou ont activé leur protection juridique, voire se sont adressées à un syndicat (4). Finalement certaines de ces personnes ont fait le choix de quitter leur poste (2). La personne ayant consulté un-e avocat-e externe pour un conseil juridique a par la suite d'elle-même entrepris des discussions et négociations avec sa ligne hiérarchique.

Outre ces outils proposés par la CESS, le personnel vivant des difficultés relationnelles ou du harcèlement sexuel à la place de travail, ainsi que les autorités d'engagement ayant des doutes quant à la nature et à la gravité de ces difficultés, ont également la possibilité de solliciter ou de proposer une **démarche formelle dite d'enquête**. Ce type de démarche semble toutefois avoir une connotation négative. Les personnes se sentant victimes craignent non seulement d'être ainsi stigmatisées, mais aussi, vu qu'il s'agit essentiellement d'une démarche gagnant – perdant, de subir des conséquences négatives en cas de non-reconnaissance de harcèlement.

De plus, une telle démarche nécessite généralement qu'un-e avocat-e soit mandaté-e et les personnes renoncent parfois pour des raisons financières et/ou afin d'éviter des « complications ».

De son côté, la CESS constate que ces démarches formelles (en tout cas celles dont elle a connaissance) laissent souvent un goût amer : beaucoup de temps et d'énergie, coûts élevés, résultats finalement insatisfaisants pour toutes les personnes concernées. Généralement, les mandats d'enquête sont confiés à des avocat-e-s ; si ces mandats étaient confiés à des psychologues du travail et/ou des spécialistes en organisation, la démarche formelle apporterait peut-être une plus grande satisfaction.

### *Difficultés financières*

Parmi le personnel sollicitant la CESS pour des difficultés financières, plusieurs le font directement en vue d'un prêt pouvant être octroyé par le Fonds d'entraide sociale du personnel de l'EFR (ci-après : FESPE). Ainsi en 2020, l'octroi d'un prêt FESPE a été examiné pour 14 situations. Les intervenant-e-s CESS proposent aux personnes un bilan de leur situation financière par l'établissement d'un budget mentionnant aussi précisément que possible leurs revenus et leurs dépenses. L'élaboration du budget permet aux personnes concernées d'objectiver leur réalité financière et aux intervenant-e-s de l'analyser, ainsi que d'examiner la capacité de remboursement des personnes (un prêt doit être remboursable en 48 mois maximum). Lorsque celle-ci est insuffisante ou lorsque le cumul des dettes est trop important ou encore lorsqu'un problème de gestion est envisagé, les personnes sont orientées vers Caritas. En effet, l'EFR a signé une convention de collaboration avec Caritas, lui permettant ainsi de faire profiter à son personnel des services de désendettement et/ou d'aide à la gestion de budget, et ce dans des délais relativement courts. 3 situations ont ainsi pu être orientées pour un suivi spécialisé en 2020. Lorsqu'un prêt est ensuite envisagé, une requête est présentée au comité du FESPE, composé du Conseiller d'Etat en charge de la Direction des finances, du ou de la chef-fe du SPO, ainsi que d'un-e représentant-e des syndicats. En 2020, aucune requête n'a pu être présentée au comité, les conditions d'octroi d'un prêt n'étant pas remplies ou les personnes n'ayant pas donné suite à leur demande.

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

En 2020, la CESS a clos 267 dossiers. Sur la base des questionnaires d'évaluation complétés 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.

Néanmoins certaines personnes estiment que la marge de manœuvre des intervenant-e-s CESS est insuffisante : « *Possibilités d'action de la CESS trop limitées* », « *Aide psychologique certes, mais pas de véritable possibilité de faire changer les situations problématiques* ». Ce constat est fort notamment en cas de refus d'entrer en matière pour une médiation : « *Les possibilités d'action effective de la CESS sont pratiquement nulles, hélas, surtout lorsque les propositions de médiation sont refusées par les autres parties* », ou si l'unité administrative montre peu d'ouverture aux propositions de la personne, « *notre service n'est pas « ouvert » à certains changements* ». Très souvent les personnes vivant des difficultés relationnelles à la place de travail se sentent victimes de cette situation et attendent ainsi des intervenant-e-s non seulement qu'ils ou elles les entendent dans leur souffrance, mais aussi qu'ils ou elles appuient leur vécu de la situation et soient un levier de changement. Cette déception est compréhensible car dans certaines situations la remise en lien n'est plus possible dès lors que l'employeur n'est plus disposé à poursuivre le rapport de travail. C'est bien la limite d'un travail de médiation et de personne de confiance en milieu professionnel : il n'y a finalement aucune obligation pour un

employeur de poursuivre le lien, l'unique obligation étant de respecter le cadre légal de résiliation des rapports de travail.

### **Défis futurs et conclusion**

L'année 2020, par son caractère historique et l'évolution des pratiques professionnelles qu'elle a engendrée, a intensifié les réflexions de la CESS quant à son rôle et les prestations qu'elle est en mesure d'offrir au personnel de l'EFR. Si la consultation ne cesse de se questionner quant à son positionnement, elle souhaite également être un vecteur de questionnement et de mise en question des pratiques instituées. Ainsi les interventions de la CESS dérangent parfois, mais c'est là aussi son rôle.

Au fil des années, la CESS observe des évolutions positives : les unités administratives accordent de plus en plus d'importance aux questions RH et veillent au suivi attentif et bienveillant de leur personnel, que ce soit lors d'incapacité de travail ou de tensions relationnelles à la place de travail. Le personnel peut ainsi compter sur des supérieur-e-s et répondant-e-s RH soucieux et soucieuses de son bien-être et de sa santé, ouvert-e-s à trouver des solutions, parfois créatives, afin d'atténuer des situations difficiles.

La CESS traite toutefois le plus souvent des situations devenues « visiblement » problématiques. Ainsi la consultation est également amenée à constater qu'il est parfois difficile d'avoir des interlocuteurs ou interlocutrices « parlant un langage RH ». Dans ces situations, elle se retrouve face à des supérieur-e-s, certes très compétent-e-s dans leur domaine de compétences métier, mais avec des ressources limitées (également en temps) pour les questions de conduite du personnel. Dans ces circonstances où l'idéal projeté par une politique RH en cours d'implémentation et la réalité du terrain ne se rejoignent pas encore, la CESS n'arrive quelques fois que difficilement à méta-communiquer sur les difficultés rencontrées et les possibilités d'actions ; elle se retrouve ainsi souvent amenée à occuper une posture « marginale ». Les années à venir permettront certainement, avec la concrétisation de différents objectifs de la politique RH et de la formation des cadres, notamment en matière de conduite du personnel, gestion des absences et gestion des conflits, de commencer la construction d'une culture RH commune dans les différentes unités de l'EFR.

De manière générale, les suivis effectués par la CESS gagnent en complexité, non seulement par la nature et le cumul des problématiques, mais aussi en raison des exigences professionnelles croissantes. Afin de prévenir l'usure de ses intervenant-e-s et donc de garantir des prestations de qualité pour l'Etat-employeur, la CESS va poursuivre ses réflexions et actions en matière de « selfcare » et ainsi s'assurer que ses propres « soupapes de décharge émotionnelle » soient suffisantes et satisfaisantes, tant dans leur forme que dans leur fréquence.