

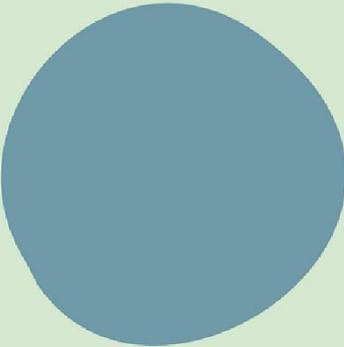
# Consultation Espace santé-social

—  
Rapport d'activité 2023



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG  
[WWW.FR.CH](http://WWW.FR.CH)

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



—  
Direction des finances **DFIN**  
Finanzdirektion **FIND**

## Introduction

L'année 2023 a été très riche pour la Consultation Espace santé-social (ci-après : CESS). En plus des suivis individuels et d'équipe des personnes en difficulté, elle a contribué à différents projets RH : concept de maintien en emploi du personnel présentant des atteintes à la santé, finalisation et mise en consultation du projet d'ordonnance relative au financement de la réintégration de personnes atteintes dans leur santé (révision de l'arrêté relatif à l'engagement de personnes invalides), rédaction d'une nouvelle convention de collaboration avec Caritas Fribourg, récolte d'informations en vue de l'élaboration d'un guide de suivi du personnel en incapacité de travail et action en vue d'augmenter la visibilité du dispositif OHarc. Ces projets sont autant d'occasions pour la CESS de permettre à l'employeur d'améliorer ses pratiques et outils afin d'encore mieux soutenir ses collaborateurs et collaboratrices.

A disposition de l'ensemble du personnel de l'Etat de Fribourg (ci-après : EFR), la CESS est généralement sollicitée dans des situations présentant un haut niveau de complexité, notamment en ce qui concerne la nature des problématiques vécues par les personnes et/ou le cumul de ces problématiques. Accompagnant les personnes sur un bout de chemin particulièrement caillouteux et escarpé, la CESS tente alors d'aider à la reconstruction de ponts et donc de liens, pour poursuivre aussi sereinement que possible leur parcours<sup>1</sup>. La première partie de ce rapport exposera comment la CESS accompagne une mise en mouvement et chemine avec les personnes vivant des difficultés et dont la situation semble figée.

La deuxième partie du rapport est pour sa part composée de données statistiques avec des chiffres-clés et des indications quant au profil des bénéficiaires de la CESS, ainsi que d'informations concernant les problématiques abordées par les personnes au sein de la consultation. Ces chiffres représentent une photographie de l'année écoulée. Quelques réflexions quant aux défis qui attendent la CESS sont exposées en guise de conclusion.

Nous profitons également de ce rapport pour remercier les différentes personnes impliquées dans les suivis, à savoir : 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 investissement dans les différentes situations suivies.

Gabrielle Merz Turkmani  
Cheffe de service

Anne Helbling  
Cheffe de section

---

<sup>1</sup> En référence à la citation choisie par M. le CE Castella dans ses vœux 2024, « La vie mettra des pierres sur ta route, à toi de décider si tu en feras un mur ou un pont. » (Coluche)

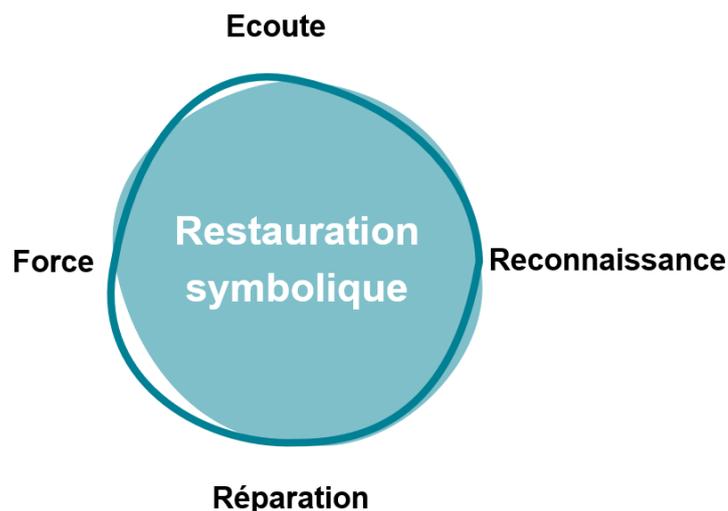
## 1. Du rôle de la CESS dans la remise en mouvement

Bien que l'utilité et le soutien de la CESS au personnel EFR soient reconnus, il arrive fréquemment que les collaborateurs et collaboratrices en proie à des difficultés à leur place de travail regrettent le manque de pouvoir de la CESS. Ce type de retour parvient à la CESS le plus souvent dans des situations perçues comme figées : les personnes ont déjà entrepris différentes démarches, tant personnelles, qu'auprès de tiers comme leur supérieur-e hiérarchique direct-e, leur chef-fe d'unité administrative, leur répondant-e RH, le répondant-e de l'entité de gestion, mais elles ne perçoivent pas d'évolutions significatives de la situation vécue à la place de travail. Il ressort ainsi des évaluations complétées par les personnes suivies qu'elles auraient attendu que la CESS puisse imposer des mesures, des changements, que ses recommandations soient obligatoirement mises en œuvre par les unités administratives et que celles-ci doivent ensuite faire état de l'évolution de la situation à la CESS.

Tel n'est toutefois pas le cas, ce qui n'est pas sans faire vivre un sentiment d'impuissance tant aux personnes concernées qu'aux conseillers et conseillères de la CESS. L'employeur qu'est l'EFR a certes une obligation légale de prendre les dispositions nécessaires afin de protéger la santé de son personnel<sup>2</sup>. Néanmoins, la notion même des mesures prises ou à prendre, les enjeux en présence, les moyens et limites, ainsi que la perception des situations diffèrent selon que l'on soit en souffrance, subordonné-e-s, cadres intermédiaires, cadres supérieur-e-s ou décideurs-euses politiques.

Quel rôle peut endosser la CESS dans ces situations figées de souffrance ? La souffrance ressentie par les personnes entraîne des conséquences graves sur leur vie : santé physique et / ou psychique altérée, vies personnelle, familiale et sociale ébranlées, ainsi que vie professionnelle le plus souvent devenue source de ruminations, d'angoisses et de peurs. Le champ des personnes affectées par la souffrance est large : personne concernée, ses proches, ses collègues, ses supérieur-e-s et / ou subordonné-e-s. Un apaisement de la situation et un retour à la sérénité n'auront donc pas qu'un impact individualisé.

La CESS chemine avec les personnes vers une « restauration symbolique » définissable en 4 types d'interventions successives : l'écoute, la reconnaissance, la réparation et le développement de forces.



---

<sup>2</sup> Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT3), art. 2 : L'employeur est tenu de donner toutes les directives et de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé physique et psychique. Consultable à [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/2553\\_2553\\_2553/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/2553_2553_2553/fr)

## 1.1 L'écoute

Socle des professions de la relation d'aide, l'écoute « ... peut paraître facile, mais ne l'est pas. (...) Elle n'est pas une technique que l'on peut apprendre et appliquer, et pourtant elle s'entraîne. Elle est au cœur de bon nombre de professions du social, cependant sa vraie place, de même que sa vraie valeur, restent difficiles à évaluer. »<sup>3</sup> La première exigence de l'écoute est la disponibilité et l'attention à l'autre. Chacun-e de nous a ses propres valeurs, ses propres perceptions, sa sensibilité ; être à l'écoute, c'est être présent à l'autre avec – et malgré – notre propre système de référence, faire preuve d'hospitalité et de non-jugement, « simplement » accueillir l'autre et son récit. Discrète et douce, tout en étant solide, constante et donc sécurisante, l'écoute permet à la personne concernée de ne plus être seule face à ses difficultés ; « j'ai tout l'espace pour moi et pourtant il y a quelqu'un »<sup>4</sup>. La personne peut ainsi progressivement structurer son récit, prendre du recul, identifier, réactiver et renforcer ses forces et ses ressources, comprendre et envisager sa propre marge de manœuvre et les différentes options possibles pour permettre une évolution de sa situation.

## 1.2 La reconnaissance

La reconnaissance des difficultés vécues est une conséquence directe d'une écoute de qualité. Elle n'implique pas de donner raison, mais contribue à la prise de recul et à l'élaboration de nouvelles perspectives de compréhension et d'action. La personne dit « vivre l'invivable », elle est reconnue dans sa souffrance et ses conséquences multiples. La reconnaissance peut également être concrète, notamment en cas de conseils juridiques par un-e avocat-e conseil externe OHarc, ou par les RH et/ou la voie hiérarchique : le caractère « juridiquement intolérable » du vécu professionnel est exprimé par un-e expert-e. Cette reconnaissance contribue à la reconstruction de l'estime de soi car, face à une situation difficile, la personne se remet souvent tellement en question qu'elle finit par douter d'elle-même et de ses capacités et compétences. Normaliser les réactions de la personne face à une situation difficile et au caractère exceptionnel permet qu'elle reprenne peu à peu confiance en elle. Elle s'approprie ainsi à nouveau sa capacité d'action et peut envisager des options face à la situation vécue.

## 1.3 La réparation

La reconnaissance contribue à une forme de réparation intime. Celle-ci s'avère cependant souvent incomplète et une réparation externe est généralement aussi attendue. Une réparation implique toutefois le plus souvent préalablement une responsabilisation, dans les limites d'un certain cadre d'interaction (et ce cadre n'est pas toujours du ressort des personnes impliquées). I. Yalom le définit ainsi : « ...être responsable, c'est être « l'auteur incontestable d'un événement ou d'un objet. » La responsabilité suppose la paternité de cet événement ou de cet objet. Être conscient de sa responsabilité, c'est être conscient d'être le créateur de son self, de son destin, de ses situations de vie difficiles, de ses émotions et, le cas échéant, de sa souffrance. »<sup>5</sup> La responsabilisation est ainsi double : la personne souffrante a sa part de responsabilité face à la manière de vivre la situation et d'y faire face, et la personne identifiée par la personne souffrante comme ayant un rôle dans la situation de souffrance a sa part de responsabilité dans la manière dont elle a agi. Mais cela peut être déjà tout un travail préalable que la personne assume sa part de responsabilité.

---

<sup>3</sup> Randin, J.-M. (2008). Qu'est-ce que l'écoute. Des exigences d'une si puissante « petite chose ». Dans Approche Centrée sur la Personne. Pratique et recherche 2008/1 (n° 7), pages 71 à 78. <https://www.cairn.info/revue-approche-centree-sur-la-personne-2008-1-page-71.htm>

<sup>4</sup> Bellet, M. (2009). L'écoute, Paris, Ed. Desclée de Brouwer, p. 23

<sup>5</sup> Yalom, I. (2008). Thérapie existentielle, Paris, Galaade Editions, p. 299

La réparation est parfois possible grâce à un échange entre les personnes concernées, éventuellement dans le cadre d'une médiation : elle permet une meilleure compréhension mutuelle, une clarification des intentions et des conséquences, notamment des blessures, tout en permettant une discussion sur la suite de la collaboration. La réparation ne nécessite pas forcément l'admission d'une « faute » par l'autre personne, notamment quand la thématique dépasse la responsabilité individuelle (notamment lors de difficultés ressortant d'aspects plus globaux d'organisation du travail) ; la légitimation du sentiment de souffrance préalablement reconnu demeure cependant primordial. Si une discussion avec la personne concernée n'est pas – ou pas encore – envisageable, c'est souvent par un premier contact entre la CESS et les RH et/ou la voie hiérarchique que s'effectue la remise en lien entre la personne et sa place de travail. Si par ce biais une forme de reconnaissance, puis de réparation ne sont pas possibles de la part de ces interlocuteurs, la reprise de travail est souvent compromise. Comme l'indique Villette, « faire justice à une personne, c'est en effet lui donner la possibilité d'être « juste ce qu'elle est », c'est-à-dire un être humain, unique au monde et en même temps relié à ses semblables. »<sup>6</sup>

#### 1.4 Les forces

Toute crise conduit l'être humain à rechercher un nouvel équilibre. Les personnes en souffrance sont ainsi amenées à faire un travail sur et avec elle-même, ainsi que sur leur vie professionnelle. Bien que les difficultés vécues aient des conséquences immédiates sur les différents plans de vie, elles contribuent souvent à permettre une forme de « renaissance » : reconstruction de sa confiance en soi, réappropriation de ses capacités, clarification des priorités et choix de vie, rétablissement d'un équilibre de vie, libération – de la parole et de la culpabilité.

L'accompagnement individuel proposé par la CESS se veut complémentaire aux efforts de l'employeur soucieux de répondre à sa responsabilité sociale et de protection de la santé de son personnel, à l'écoute de ses collaborateurs et collaboratrices signalant des situations de difficultés et attentif à la prévention de ces difficultés et en analysant les causes quand elles surviennent. Villette indique que « *la Charte des droits de la personne nous décline tous les droits à respecter pour que chaque personne humaine puisse vivre heureuse et en paix* »<sup>7</sup>. Le travail ayant une large place dans l'équilibre de vie des personnes, tout employeur doit veiller à ce que chaque collaborateur et chaque collaboratrice puisse travailler dans un climat aussi serein que possible. Grâce à son rôle d'observateur privilégié de certaines difficultés vécues par une partie du personnel, la CESS essaie de proposer un regard plus large, une vision d'un potentiel « angle mort » à l'employeur. En facilitant la communication entre le personnel en difficultés et sa ligne hiérarchique, la CESS permet ainsi aux supérieur-e-s hiérarchiques de pleinement soutenir les collaborateurs et collaboratrices en souffrance et ainsi de contribuer à travailler dans un climat de travail serein. En parallèle aux suivis individuels ou d'équipe, la CESS est impliquée dans différents travaux et projets du SPO, notamment en lien avec les axes 3 (Soutenir l'encadrement) et 5 (Préserver la santé et promouvoir le bien-être) de la Politique RH.

---

<sup>6</sup> Villette, T. de (2009). Faire justice autrement : le défi des rencontres entre détenus et victimes, Montréal, Ed. Médiaspaul. p. 177

<sup>7</sup> Op cit., p. 177

## 2. Statistiques 2023 de la CESS

Le nombre de personnes suivies par la CESS a augmenté de plus de 15% en 2023 par rapport à l'année précédente. En 2023, la CESS a eu des difficultés à « absorber » les nouvelles demandes au point où une liste d'attente a été activée dès le printemps. Les personnes sollicitant la CESS sont en général contactées par un-e conseiller-ère dans la semaine qui suit afin que leur situation et l'urgence de leur demande puissent être évaluées selon une liste de critères prédéfinis. Les situations sont ainsi formellement attribuées selon la priorité identifiée à un-e conseiller-ère, qui recontacte la personne au plus tard dans le mois qui suit afin de convenir d'un premier entretien.

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de personnes suivies	576	504	507	506	<b>583</b>
Nombre de nouvelles ouvertures	246	223	260	281	<b>308</b>
Nombre de dossiers clos	296	257	285	242	<b>333</b>
Nombre d'équipes (nombre de personnes concernées)	14 (57)	13 (46)	18 (60)	21 (62)	<b>28 (92)</b>

L'augmentation conséquente du nombre de personnes suivies par la CESS a impliqué une augmentation du nombre d'interventions effectuées par les conseillers et conseillères psychosociales.

	2019	2020	2021	2022	2023
Rencontres avec la personne concernée ou des tiers	553	279	332	327	<b>393</b>
Visioconférences avec la personne concernée ou des tiers	-	-	-	157	<b>128</b>
Entretiens de réseau/Bilans/Médiations	165	126	179	161	<b>173</b>
Téléphones avec la personne concernée ou des tiers (y compris visioconférences jusqu'en 2021)	1 771	2 052	1 870	1 474	<b>1 549</b>
Echanges d'emails avec la personne concernée ou un tiers	3 412	3 587	3 906	4 623	<b>4 862</b>

### Profil des bénéficiaires et types de problématiques

Voici un bref récapitulatif des chiffres concernant le profil des bénéficiaires de la CESS :

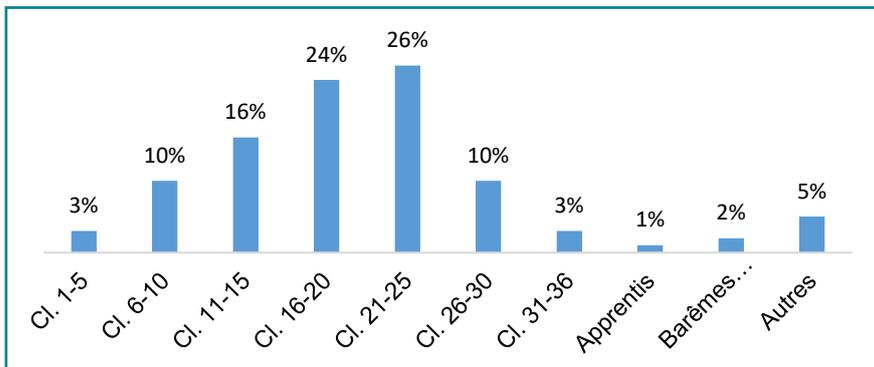
#### Langue

84%   
15%   
1% 

#### Genre

67%   
33% 

## Classe salariale

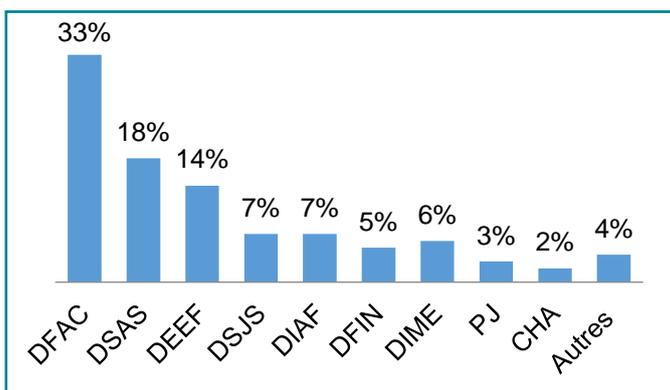


Le personnel sollicitant la CESS provient de classes salariales très diversifiées. A noter que les « barèmes spéciaux » sont composés tant du personnel engagé dans la classe salariale dite « spéciale », du personnel hors barème que des stagiaires. Sous « Autres » nous retrouvons principalement les bénéficiaires des indemnités perte de gain du Fonds de garantie de la rémunération, ainsi que quelques personnes ne faisant pas partie du personnel EFR et qui sont réorientées vers les dispositifs de soutien adéquats.

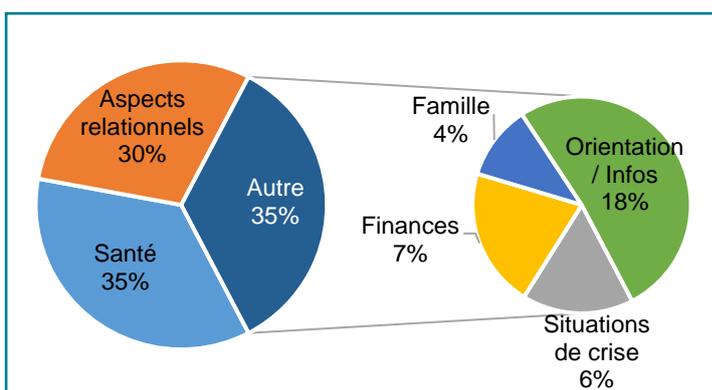
Globalement les classes salariales les plus basses (entre 1 et 15) sont en diminution par rapport à l'année précédente (2022 : 35% ; 2023 : 29%), tant que les classes salariales médianes à hautes (entre 21 et 30) sont en augmentation (2022 : 31% ; 2023 : 36%). Cette tendance peut trouver deux explications :

- > La CESS intervient régulièrement dans les formations introductives des cadres intermédiaires et est présentée lors de la formation de gestion de conflits et prévention du harcèlement. Ainsi ce public-cible est bien informé de l'existence de cette offre de soutien.
- > De manière générale, les cadres intermédiaires mettent en évidence une augmentation des pressions provenant tant de leur ligne que de leurs subordonné-e-s, ce qui engendre des difficultés et questionnements, notamment quant au sens de la voie professionnelle choisie.

## Directions



## Types de problématiques



Si, de manière générale, les unités administratives de toutes les Directions collaborent volontiers avec la CESS, il existe néanmoins des différences de représentativité entre celles qui sollicitent la CESS. Ces différences peuvent s'expliquer principalement par trois facteurs :

- > la grandeur de la Direction concernée : la DFAC et la DSAS, avec les établissements qui leur sont rattachés, sont celles qui ont le plus grand nombre de collaborateurs et collaboratrices et il n'est donc pas surprenant que plus de la moitié des bénéficiaires de la CESS proviennent de celles-ci ;
- > 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 de la Police cantonale dispose d'un dispositif de soutien spécifique, POLCARE).

La CESS veille à maintenir une collaboration de qualité avec les différentes unités administratives. Pour ce faire, elle initie des rencontres régulières avec les répondant-e-s RH ; durant l'année 2023, 11 séances ont eu lieu. Certaines unités administratives ou secteurs en particulier peuvent certes 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 ci-dessus au vu du nombre total de situations traitées. Si un constat de difficultés transversales propres à l'une ou l'autre Direction est observée par la CESS, elles sont discutées lors de rencontres avec les répondant-e-s RH ou sollicités dans des situations spécifiques, éventuellement en présence de la ligne hiérarchique.

Au niveau des problématiques, nous constatons une augmentation des difficultés relationnelles (2022 : 27% ; 2023 : 30%). Ce constat illustre et est également la conséquence de l'augmentation du nombre d'équipes suivies.

## Défis futurs et conclusion

L'année à venir permettra notamment à la CESS de poursuivre les travaux prévus dans le cadre du concept de maintien en emploi. Le projet d'ordonnance relative au financement de la réintégration de personnes atteintes dans leur santé, en consultation durant le 1<sup>er</sup> semestre 2024, sera ainsi finalisé avant d'être soumis au Conseil d'Etat. La CESS poursuit également sa contribution à la révision de l'ordonnance relative à la garantie de la rémunération avec l'objectif de favoriser le maintien en emploi du personnel atteint dans sa santé. Finalement les travaux en vue de l'élaboration d'un guide de suivi du personnel en incapacité de travail se poursuivront, notamment avec l'analyse des outils existants (par exemple dans d'autres administrations publiques suisses). En parallèle, la CESS, dans ses tâches de secrétariat de la commission paritaire OHarc, soutiendra ladite commission dans les différents travaux prévus.

Dans le cadre du suivi du personnel EFR rencontrant des difficultés, la CESS va poursuivre son travail sur le lien et sur la facilitation de la communication entre les personnes concernées. La consultation est désormais de plus en plus connue au sein de l'EFR et l'information au sujet de ses prestations doit bien entendu continuer à être diffusée régulièrement. Il s'agira toutefois, pour les conseillers et conseillères de la CESS, de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour continuer d'assurer une disponibilité suffisante et des prestations de qualité avec le nombre croissant de sollicitations et leur complexité grandissante.