

Commentaire de l'ordonnance relative à l'Espace santé-social

1. Historique et but de l'ordonnance

En réponse à l'article 6 de la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, LTr)¹ et à l'article 4 de la Loi sur le personnel d'Etat (LPers), l'Etat de Fribourg s'est engagé à s'impliquer et à être attentif au bien-être de ses employé-e-s sur leur lieu de travail en garantissant le respect de l'intégrité du collaborateur ou de la collaboratrice, et son épanouissement personnel (art. 4 let. b). Au vu de son rôle central en matière de développement d'instruments de gestion des ressources humaines (art. 12 LPers²), ainsi que ses obligations en matière de conseils et médiation (art. 13 RPers³), le Service du personnel et d'organisation (ci-après : SPO) a été mandaté pour l'examen de la question. Sur la base du rapport du SPO du 29 juin 2006, le Conseil d'Etat a soutenu le développement d'un dispositif afin de favoriser le bien-être et de permettre un retour au travail pour le personnel rencontrant des problèmes de santé.

En collaboration avec la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (ci-après : CPPEF) et l'Office de l'assurance invalidité (ci-après : OAI), le projet a officiellement débuté fin 2007 sous le nom de « Care management » et a été développé au sein de la section « Sécurité et protection de la santé au travail » du SPO (SPO-S). Toujours rattaché au SPO, le « Care management » constitue depuis octobre 2012 une section à part entière, le SPO-M. Le dispositif « Care management » a été rebaptisé « Espace santé-social » (ci-après : ESS) au printemps 2015 afin de rendre plus explicite son activité pour le personnel de l'Etat de Fribourg. Ce nom a été choisi pour plusieurs raisons :

- Le terme utilisé jusqu'alors, « Care management », a provoqué de fréquentes critiques. Peu explicite quant au rôle du dispositif, il suscitait des craintes car était assimilé à différentes noms souvent entendus dans la presse, mais peu clairs, concernant divers domaines : le managed care des caisses-maladies (système de soins intégrés) ou le case management de différentes assurances (considéré comme un contrôle des absences), maintenant régulièrement appelé care management, ou encore le care team, terme le plus souvent utilisé par les services de protection de la population et des affaires militaires pour les services d'aide psychologique d'urgence.
- En faisant figurer explicitement les mots « santé » et « social » dans le nom du dispositif, son champ d'intervention est plus explicite.
- Le terme « Espace », bien que francophone, est également utilisable en allemand. De plus, si l'on considère l'espace comme « étendue, surface ou volume dont on a besoin autour de soi », ce terme renvoie au rôle de ressource du dispositif. Simultanément, l'espace est

^{1 1} Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.

⁴ Les mesures de protection de la santé qui doivent être prises dans les entreprises sont déterminées par voie d'ordonnance.

² Le Service du personnel et d'organisation a les attributions suivantes : (...)

b) il développe les instruments de gestion centralisés (...)

³ Le Service du personnel et d'organisation peut, dans l'exercice de ses attributions, se mettre en relation directement avec un collaborateur ou une collaboratrice. (...) Chaque collaborateur ou collaboratrice peut s'adresser au Service du personnel et d'organisation ou à l'entité de gestion pour s'informer ou demander conseil. (...)

également la « distance entre deux choses, deux points » comme cette consultation peut être ce qui (re)met en lien le collaborateur et l'employeur, les collaborateurs entre eux ou la ligne hiérarchique et son personnel.

Les conditions de travail ont un impact certain sur la santé des collaborateurs et collaboratrices. Si elles peuvent être sources de bien-être et d'épanouissement, elles peuvent également engendrer ou contribuer au développement de problèmes de santé tant physiques que psychiques. Or, ces atteintes à la santé engendrent des coûts financiers et humains (absence de la personne, financement de remplacement, perte d'efficacité et impact sur les prestations à fournir, conséquences négatives sur les bénéficiaires des prestations, incidence sur la personne concernée et l'équipe, etc.) pour l'employeur, ainsi que pour la société (traitements et suivis médicaux, coûts d'autres assurances sociales telles que AI, chômage ou aide sociale, impact sur la famille, etc.).

Le rôle de l'employeur dans le maintien en emploi des personnes rencontrant des problèmes de santé est primordial. Encore récemment, en janvier 2014, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a présenté et publié un rapport intitulé « Santé mentale et emploi : Suisse » mettant en exergue les coûts répercutés par les problèmes de santé mentale sur l'économie suisse, soit environ 19 milliards de francs par an. Dans ce rapport il est rappelé que « les employeurs sont les mieux placés pour aider les personnes en activité à faire face aux problèmes de santé mentale et à conserver leur emploi »⁴. Non seulement les employeurs peuvent agir en amont, soit en prévenant les problèmes de santé et en privilégiant un environnement de travail sain favorisant le bien-être de leur personnel et l'insertion des personnes rencontrant des problèmes de santé, mais ils peuvent également réagir rapidement en cas de constat de problèmes de santé par la proximité qu'ils ont avec leur personnel.

L'Etat-employeur a franchi une 1^{ère} étape afin de préserver l'intégrité de son personnel en adoptant l'Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles à la place de travail (OHarc) entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Bien que confirmant les intervenants de l'ESS dans leur rôle de personnes de confiance, cette ordonnance ne couvre pas l'entier de leur champ d'activité, ni la totalité du fonctionnement et des principes de travail de l'ESS.

Le but de la présente ordonnance est de confirmer la pratique maintenant en place depuis près de 10 ans et d'instaurer un cadre légal pour la consultation « Espace santé-social » destinée au personnel de l'Etat de Fribourg. Elle en explicite ainsi l'entier de son champ d'action, son fonctionnement, ainsi que ses principes d'activité. Elle clarifie également les droits et obligations des collaborateurs et collaboratrices, ceux de la ligne hiérarchique, ainsi que ceux des intervenant-e-s de l'ESS en lien avec une démarche auprès de ce dispositif.

2. Commentaire par article

I. Dispositions générales

Art. 1 Champ d'intervention

Afin de remplir au mieux sa responsabilité sociale d'employeur, l'Etat de Fribourg a choisi de mettre sur pied un dispositif interne de soutien au personnel rencontrant des difficultés pouvant affecter sa santé. Le choix d'un dispositif interne à l'employeur s'est justifié à double titre :

⁴ OCDE (2014). *Santé mentale et emploi : Suisse*, Santé mentale et emploi, Editions OCDE, pp. 41.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264205192-fr> (Consulté le 24 janvier 2014)

- Avec plus de 18'000 collaborateurs et collaboratrices (le public-cible étant défini à l'article 5 de la présente ordonnance), le nombre de demandes potentielles est important et une structure professionnelle complète interne a du sens afin de pouvoir y répondre.
- Une excellente connaissance des différents partenaires internes à l'Etat, des particularités propres et des cultures y existant est attendue avec un dispositif interne ; la recherche et le choix de solutions adaptées tant aux personnes concernées qu'à l'employeur devraient ainsi être facilités. L'Etat permet ainsi à son personnel de s'adresser à un centre d'expertise interne afin d'être conseillé et orienté optimalement. En tant qu'employeur, il se donne également les moyens de chercher lui-même des solutions adaptées pour son personnel tout en répondant aux obligations légales qui lui incombent (mesures à prendre pour protéger la santé de son personnel, conformément à l'article 6 LTr).

Le champ de compétence de l'ESS a été scindé en trois domaines d'activité définis à l'alinéa 2. Les situations traitées sont le plus souvent complexes, donc concernées simultanément par plusieurs thématiques.

- La lettre a) évoque les **atteintes à la santé physique et/ou psychique avec ou sans incapacité de travail attestée**, soit tout problème de santé physique ou psychique empêchant momentanément ou sur une plus longue durée le collaborateur ou la collaboratrice de répondre aux exigences de son poste. Si les problèmes de santé ont d'abord un impact incontesté sur la personne concernée, ils affectent également le travail et les collègues, ainsi que les relations avec les collègues, avant même qu'il n'y ait incapacité de travail. Pourtant ces problématiques sont souvent prises en considération uniquement quand il y a incapacité de travail ou même après une certaine durée d'absence. Pour des raisons de santé le collaborateur ou la collaboratrice peut ne plus être en mesure de travailler dans la fonction pour laquelle il ou elle a été engagé(e), mais peut éventuellement être en mesure de répondre aux exigences d'une fonction adaptée (donc tenant compte de ses capacités et limitations). Ainsi, souvent en collaboration avec l'assurance invalidité (AI) et les autorités d'engagement ou services concernés, des stages peuvent être envisagés et des transferts négociés afin de permettre non seulement le maintien de l'emploi pour le collaborateur ou la collaboratrice, mais aussi le maintien des compétences et expériences pour l'Etat-employeur. Les actes de violences physiques ou psychiques, internes (commises par d'autres membres du personnel) ou externes (commises par des personnes externes à l'administration) constituent également une atteinte à l'intégrité et donc un motif de consultation. Le personnel peut demander du soutien tant pour des situations laissant craindre qu'un acte de violence physique pourrait avoir lieu qu'en cas d'actes commis. De tels actes peuvent être constitués de violence verbale (menaces, paroles agressives, attaques verbales personnalisées, cris, chantages, sarcasmes) ou non-verbale (gestes de menaces, comportements agressifs, isolement). Les questions du harcèlement psychologique et du harcèlement sexuel sont également concernées par cet alinéa bien que traités en tant que risques psychosociaux au travail.
- Les **risques psychosociaux au travail** sont détaillés à la lettre b). La question des difficultés relationnelles au travail et du harcèlement psychologique et/ou sexuel, également comprise dans les risques psychosociaux au travail, est évoquée dans l'alinéa 3 de cet article. Une surcharge de travail, un surmenage, un sentiment de dépassement ou encore une usure affectant la santé du collaborateur ou de la collaboratrice peut également être évoqué. Les symptômes les plus fréquemment évoqués en cas d'épuisement professionnel sont la fatigue physique et/ou psychique, l'irritabilité, des manifestations anxieuses et/ou dépressives, une tendance au cynisme, des troubles du sommeil, des douleurs physiques, des difficultés de concentration et/ou de mémorisation, des problèmes relationnels professionnels et/ou privés, la tendance à l'isolement, une baisse de l'intérêt,

voire une consommation d'alcool ou d'autres substances. Le stress ressenti au travail a souvent un impact sur la santé mentale des collaborateurs et collaboratrices⁵.

- La lettre c) aborde les problèmes financiers, soit des questions d'impayés, dettes, crédits, dépenses importantes et nécessaires, mais auxquels le collaborateur ou la collaboratrice n'a pas les moyens de faire face, ou de difficultés de gestion administrative personnelle en termes de questions liées au budget du ménage et à sa gestion ou de questions administratives générales.
- Finalement en lettre d), les **questions personnelles** telles que des situations de vie difficiles, par exemple les questions liées au couple, à la famille, au deuil, à la conciliation vies familiale et professionnelle, à des transitions de vie, etc. Il est en effet pertinent pour l'employeur que son personnel puisse également s'adresser à l'ESS en cas de difficultés personnelles, ces dernières ayant une influence non négligeable sur la vie professionnelle du collaborateur ou de la collaboratrice (tant sur les prestations, que sur les relations avec les collègues).

L'alinéa 3 mentionne trois outils mis à disposition à l'Etat-employeur et pour lesquels l'ESS est le répondant officiel au sein du SPO :

- Les **conflits, harcèlement psychologique et harcèlement sexuel** sont distingués des risques psychosociaux dans ce texte. En effet, ces problématiques et les spécificités des interventions informelles qui en découlent, ainsi que la désignation des intervenants santé-social comme personnes de confiance, sont définies dans l'OHarc. A noter que dans son rapport 2014, l'OCDE cite les conclusions d'une étude établie en 2012 dans différents pays : il en était alors ressorti que des tensions rencontrées à la place de travail avaient un impact négatif conséquent sur la santé mentale des personnes⁶.
- Ayant constaté que **l'intégration dans un service d'une personne atteinte dans sa santé** n'est pas chose aisée, le Conseil d'Etat a accordé un budget spécifique conformément à l'Arrêté relatif à l'engagement des personnes invalides. C'est donc dans une certaine logique que l'ESS a été désigné répondant officiel au sein du SPO pour la gestion de ce budget, ainsi que l'analyse de l'engagement des personnes sur ce budget et le suivi des situations d'engagements dans ce contexte.
- Ensuite, répondant pour les problématiques financières, l'ESS assure également le secrétariat du **Fonds d'Entraide Sociale pour le Personnel de l'Etat** (ci-après : FESPE) ; dans ce cadre, l'ESS examine les requêtes par une analyse de la situation avec les personnes concernées, puis transmet son rapport au comité du FESPE pour que ce dernier puisse se prononcer sur l'octroi ou non d'un prêt.

Art. 2 Mesures

Afin de remplir sa mission, l'ESS propose et/ou coordonne des mesures de prévention de trois ordres, conformément à la distinction faite par l'Organisation Mondiale de la Santé.

- Par des mesures de **prévention primaire**, l'ESS contribue au bien-être et à l'intégration socioprofessionnelle de chaque collaborateur et chaque collaboratrice. Dans ce contexte, l'idée est d'atténuer les causes des problématiques ou d'en empêcher la survenue : renforcer les connaissances sur les problématiques potentielles et leurs causes, intervenir auprès des services par des présentations / informations sur ces problématiques et leurs causes, sur les possibilités de prévention, mettre sur pied des campagnes de prévention, intervenir à la demande quand il y a détection de terrain favorable à l'émergence d'une ou de problématique(s), etc.

⁵ OCDE (2014). *Santé mentale et emploi : Suisse*, Santé mentale et emploi, Editions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264205192-fr> (Consulté le 24 janvier 2014)

⁶ Op. cit.

- Tenter de limiter la dégradation des situations difficiles ou délicates (par exemple intervenir auprès d'un collaborateur ressentant un certain malaise au travail avant que ce collaborateur ne se trouve en incapacité de travail) constitue des mesures de **prévention secondaire**. L'ESS est ainsi susceptible de mettre en évidence les déséquilibres pouvant apparaître au sein d'une équipe de travail afin de les réduire et de soutenir la création et le maintien de nouveaux équilibres : chercher un équilibre entre les besoins de l'employeur, les exigences de l'environnement de travail et les ressources, les compétences et les limites des collaborateurs et collaboratrices. Dans cet esprit et afin d'en limiter la dégradation ou de nouvelles apparitions, les problématiques récurrentes apparaissant dans certaines unités administratives sont susceptibles d'être discutées entre l'ESS et le ou la chef-fe d'unité et/ou le ou la répondant ou répondante RH.
- Les mesures de **prévention tertiaire** sont de l'ordre de la réadaptation et comprennent tant des interventions au niveau individuel qu'au niveau de l'environnement. Il peut ainsi s'agir d'accompagnement de collaborateurs ou collaboratrices en incapacité de travail de longue durée en vue d'une reprise d'activité et de prévenir des états chroniques de problèmes de santé liés ou non à leur travail. L'objectif est de favoriser le maintien des compétences ainsi que des rapports au travail afin de contribuer à l'efficacité des collaborateurs et collaboratrices et donc, à la qualité des prestations de l'Etat. Pour ce faire, l'ESS tiendra compte des ressources personnelles des personnes concernées, en favorisant l'autonomie et la promotion des compétences sociales.

II. Organisation

Art. 3 Rattachement

Par son rattachement au SPO, l'ESS est un dispositif central auquel chaque collaborateur et collaboratrice peut s'adresser sans passer par sa hiérarchie et qui peut se mettre lui-même en relation avec tous les membres du personnel. Dans l'exercice de ses fonctions spécifiques, l'ESS est indépendante. L'indépendance du fonctionnement formalise néanmoins l'aspect confidentiel de la démarche et l'autonomie des intervenants santé-social dans le suivi des situations, aspects qui sont développés dans l'article 9 et dans le 2^{ème} alinéa du présent article, ainsi que dans le chapitre V consacré à la protection des données.

Le personnel SPO peut être réticent à solliciter le soutien des intervenants santé-social qui sont également des collègues, tout comme, pour les intervenants, il peut être délicat d'intervenir pour un-e collègue ou auprès de son/sa supérieur-e. Le SPO, en concertation avec l'ESS, peut donc proposer une alternative à son personnel en lui permettant de s'adresser à un dispositif de soutien interne à l'EFR, mais hors SPO. Les modalités de collaboration seront convenues entre le SPO et le service qui ouvre son dispositif de soutien au personnel SPO.

Chaque intervenant ou intervenante santé-social est libre de déterminer lui-même la manière dont il gère les dossiers dont il a la charge, ses modes d'action, sans qu'une personne extérieure, que ce soit sa propre hiérarchie (Direction du SPO), le collaborateur ou la collaboratrice s'adressant à lui ou encore la hiérarchie de ce dernier, ne lui dicte ses normes. Il se conforme néanmoins aux ressources à disposition de l'ESS et définies à l'article 5.

L'OHarc prévoit que la commission paritaire de surveillance soit autorité de surveillance de l'ESS dans le cadre du champ d'activité défini par cette base légale (art. 18 al. 1 let. a OHarc). Quant au Fonds d'entraide sociale pour le personnel, il est géré par un comité à qui l'ESS soumet les demandes de prêts et transmet la statistique annuel ; à noter également que, dans le cadre d'une demande de prêt supérieure à Frs 25'000.--, le préavis de l'autorité d'engagement est sollicité afin de vérifier que la collaboration avec la personne demandeuse est à priori amenée à se poursuivre.

Les intervenants santé-social sont habilités à agir seuls, de manière autonome, tant que leurs démarches ne comprennent pas des propositions concrètes d'application de dispositions légales ou réglementaires relatives au personnel de l'Etat ; dans ces situations, l'adéquation avec les pratiques de l'Etat est vérifiée auprès de la Direction ou des services juridiques du SPO. Ni les Autorités d'engagement, ni le SPO, ne sont en mesure de dicter la manière de procéder dans le suivi des situations à l'équipe de l'ESS. Par législation spéciale est entendu le règlement du Fonds d'entraide sociale puisqu'un comité décide des prêts octroyés, ou la base légale réglementant l'engagement de personnes atteintes dans leur santé puisque la décision d'engagement n'appartient pas à l'ESS.

Art. 4 Personnel et ressources

Les intervenants ou intervenantes santé-social se basent sur les codes déontologiques de la Fédération Suisse des psychologues et des professionnels de l'association Avenir Social annexés. Ces deux textes mentionnent notamment les principes d'éthique professionnelle et des normes de conduite.

En outre, l'ESS fonde son activité notamment sur des principes figurant dans la LPers (articles 4 et 69) :

- Le respect de l'intégrité des collaborateurs et collaboratrices et leur épanouissement professionnel ;
- L'égalité des chances et l'égalité de traitement entre hommes et femmes ainsi qu'entre chaque collaborateur et chaque collaboratrice ;
- La participation du collaborateur ou de la collaboratrice au processus décisionnel ;
- L'intégration des personnes fragilisées par la maladie (physique ou psychique) ainsi que des personnes sans emploi ;
- Le respect, la courtoisie et l'esprit de solidarité, le non-jugement et la bienveillance.

L'application et la défense de ce type de valeurs constitue déjà une mesure de prévention primaire.

Le collaborateur ou la collaboratrice sollicitant l'ESS reste entièrement responsable de sa situation et il ou elle se conforme aux méthodes de travail définies par l'ESS. Il est à relever qu'aucune décision formelle impliquant la personne ou l'employeur ne sera prise par l'ESS. Le rôle de l'intervenant-e santé-social sera par contre de favoriser un choix réel de la personne concernée et / ou de l'employeur. En effet, comme le relèvent Amiguet et Julier (2012), « il ne suffit pas qu'un choix soit théoriquement possible, encore faut-il que les personnes soient en mesure de le voir et de l'assumer. (...) Il n'y a pas de ligne correcte, mais une nécessité : assumer la responsabilité de ses constructions, ouvrir des choix alternatifs qui permettent aussi bien de confirmer que de modifier les pratiques antérieures. Découvrir amène à se conformer à la richesse de ce que l'on croit exister en dehors de soi, inventer renforce la responsabilité de l'acteur et sa nécessaire interaction avec l'autre. »⁷

Dans le même ordre d'idée, l'ESS respecte le principe de la multipartialité, à savoir qu'il agit avec recul et qu'il soutient chacune des parties. Comme d'ailleurs Gadlin et Walsh Pino (1997)⁸ le relèvent, l'objectif est de traiter tout le monde de la même manière, mais en tenant compte des différences individuelles et des asymétries existantes : l'intervenant-e vise ainsi un équilibre des forces entre les parties et aide chaque participant à clarifier sa vision, à s'exprimer, à se faire comprendre et entendre.

L'ESS bénéficie de moyens d'amélioration de la qualité du travail, par exemple :

⁷ Amiguet, O., & Julier, C. (2012). L'intervention systémique dans le travail social. Repères épistémologiques, éthiques et méthodologiques. Genève : Editions I.E.S. p. 65

⁸ Gadlin, H. & Walsh Pino, E. (1997). Neutrality: A guide for the organizational ombudsperson. *Negotiation Journal*, 1, 17-37.

- La formation continue sera favorisée, conformément à l'Ordonnance du 30 mai 2012 relative à la formation continue du personnel de l'Etat.
- Des séances régulières d'intervision (méthode bienveillante d'observation et de réflexions sur les pratiques professionnelles entre pairs) seront mises sur pied au sein de l'équipe.
- Des supervisions régulières seront également organisées : ainsi, à l'aide d'un-e professionnel-le indépendant-e et externe à l'Etat de Fribourg (le/la superviseur,-e), une réflexion approfondie sur le vécu professionnel et les situations anonymisées tirées du champ professionnel pourra être faite dans un effort de compréhension globale (cognitif, relationnel et émotionnel). Les supervisions et les interventions ont aussi pour but d'instaurer une pratique commune au sein de l'ESS. Le/la superviseur,-e aura de préférence un profil de psychologue psychothérapeute et/ou de médiateur,-trice reconnu-e.
- L'ESS travaille dans une culture d'amélioration continue de ses prestations et du droit à l'erreur.

L'alinéa 3 règle le fait que l'ESS a la possibilité de contacter différents partenaires (collaboration interdisciplinaire et en liaison avec d'autres services spécialisés) afin de favoriser le suivi de la situation ou la réintégration du collaborateur ou de la collaboratrice (toujours avec son accord explicite). La ligne hiérarchique (supérieur-e direct-e, responsable d'UA, RH), ainsi que l'Office AI ou le BEF sont ainsi des partenaires privilégiés (pour l'OAI, dans le cadre du suivi du personnel en incapacité de travail ; pour le BEF, lors de situations de harcèlement sexuel). Avec l'accord de la personne concernée, l'inclusion des membres de la famille ou de tout autre partenaire est possible lorsque leur implication a une influence sur l'amélioration de la situation.

III. Principes d'activité et prestations

Art. 5 Public-cible

Tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg (conformément aux art. 2-3 LPers) peuvent s'adresser à l'ESS, qu'ils soient subordonné-e-s ou supérieurs hiérarchiques, et indépendamment de leur fonction et de leur type de contrat de travail ou sa durée. Les bénéficiaires des indemnités perte de gain du Fonds de garantie de rémunération peuvent également s'adresser à l'ESS. Par analogie, la consultation est également à disposition des personnes élues occupant des fonctions de conduite de personnel de l'Etat de Fribourg, ainsi de celles ayant un statut d'apprenti-e ou de stagiaire au sein de l'Etat de Fribourg.

Art. 6 Sollicitation de l'Espace santé-social

Chaque personne faisant partie du public-cible défini à l'article 6 de la présente ordonnance peut librement s'adresser directement à l'ESS (ci-après : personne). L'information ou l'accord de la hiérarchie n'est pas requis pour entreprendre la démarche.

Un contact avec l'ESS peut également être établi par le ou la supérieur-e ou le ou la répondant-e RH d'un collaborateur ou d'une collaboratrice afin de demander un conseil dans le cadre du suivi du personnel rencontrant des difficultés.

Un dossier est créé par l'intervenant-e santé-social lors de la sollicitation. Si aucun dossier n'est actuellement ouvert concernant la personne demandeuse, un nouveau dossier est créé. Le dossier est géré informatiquement.

Le droit à l'autodétermination des personnes est respecté et aucune ne peut être astreinte à la consultation. La hiérarchie ou le répondant RH du collaborateur ou de la collaboratrice est en mesure de conseiller ce dernier à entreprendre une démarche auprès de l'ESS. Dans certaines situations comme notamment lorsqu'une médiation est envisagée, le/la supérieur-e peut demander aux personnes concernées de se rendre à un 1^{er} entretien avec l'ESS. Lors de cette

1^{ère} rencontre l'aspect de l'adhésion volontaire est discuté et les personnes sont libres de poursuivre ou non la démarche. Le/la collaborateur,-trice peut toutefois librement refuser d'entreprendre une telle démarche ; il peut également en tout temps choisir d'interrompre le suivi. Le fait de ne pas s'engager dans une démarche avec l'ESS ne peut en aucun cas engendrer une pénalisation pour le/la collaborateur,-trice. Le personnel de l'Etat est libre de solliciter des répondants ou dispositifs de soutien externes à l'Etat ; la prise en charge de telles démarches n'est toutefois en principe pas assurée par l'employeur. A noter qu'il reste de la responsabilité du supérieur hiérarchique d'assurer le suivi des membres du personnel en arrêt de travail conformément aux lettres c et d de l'alinéa 1 de l'article 57 de la LPers⁹ et de l'article 21 al. 2 de l'Ordonnance sur la garantie de la rémunération¹⁰ (notamment en effectuant les démarches nécessaires, telles que communication de détection précoce AI). L'ESS peut toutefois conseiller et soutenir le service dans les démarches à entreprendre.

La consultation est gratuite pour le personnel de l'Etat de Fribourg. Toutefois, si des démarches administratives devaient engager des frais ou débours (par exemple une demande d'attestation de domicile, un extrait auprès de l'Office des poursuites), ceux-ci sont à la charge de la personne concernée.

S'il estime que la demande du collaborateur ou de la collaboratrice n'est pas en adéquation avec son champ de compétences, d'action ou ses principes de travail, l'ESS est également en droit de refuser ou d'interrompre un suivi.

L'Etat-employeur offre ce service à son personnel et l'autorise à le consulter sur les heures de travail dans la mesure où il estime que la démarche pourra avoir un impact positif sur la santé et la situation professionnelle de son personnel. Les heures de consultation seront introduites dans le système de gestion du temps et des absences comme service extérieur. Les personnes travaillant à temps partiel ont également le droit de bénéficier de ce service comme temps de travail. Le temps de consultation cumulé n'est pas limité. Un dilemme peut toutefois se présenter si un collaborateur ou une collaboratrice s'adresse à l'ESS de manière confidentielle, sans en informer sa hiérarchie, et que celle-ci, conformément à la directive relative à la gestion et à la saisie du temps de travail, demande une attestation ; le collaborateur ou la collaboratrice se voit ainsi dans la situation soit de consulter en-dehors du temps de travail, soit de donner l'information nécessaire qui pourrait s'avérer délicate. Ainsi le collaborateur ou la collaboratrice qui consulte l'ESS sur son temps de travail et comptabilise les heures de consultation en temps de travail doit s'attendre à informer son ou sa supérieur-e de la démarche entreprise. Aucune solution technique ne pouvant résoudre ce dilemme, la complète confidentialité de la démarche ne peut être garantie qu'en consultant l'ESS en-dehors des heures de travail.

L'ESS traite la demande dans les meilleurs délais en fonction de sa charge de travail et de l'urgence de la situation.

Art. 7 Confidentialité

⁹ Art. 57 Devoirs spécifiques du ou de la supérieur-e hiérarchique

¹ Le ou la supérieur-e hiérarchique a les devoirs spécifiques suivants :

(...)

c) assurer un suivi régulier du personnel qui lui est subordonné, veiller au respect par ce personnel des obligations découlant de la présente loi et contrôler la bonne exécution du travail ;

d) traiter son personnel avec respect et équité.

¹⁰ Art. 21 al. 2 En cas d'absence de plus de deux mois, le ou la chef-fe de service s'enquiert périodiquement de l'état de santé du collaborateur ou de la collaboratrice. Le contact est établi directement avec la personne absente ou, si les circonstances le justifient, avec les proches de celle-ci. Avec l'autorisation de la personne absente, le ou la chef-fe de service peut prendre contact avec le médecin traitant ou la médecin traitante.

Les intervenant-e-s santé-social sont soumis non seulement au secret de fonction (art. 60 LPers), mais ils/elles doivent également faire preuve d'un devoir de diligence accru vu le caractère sensible des données traitées dans le cadre de leur fonction. Le/la responsable, ainsi que les intervenant-e-s santé-social respecte la confidentialité dans le traitement des informations et l'initiation des démarches. La confidentialité s'étend tant à la hiérarchie et collègues SPO de l'ESS qu'à la hiérarchie et collègues de la personne concernée.

Ainsi aucune démarche ne peut être entreprise par l'intervenant-e santé-social sans le consentement explicite de la personne concernée, à l'exception des situations dans lesquelles une base légale est susceptible d'être enfreinte (par exemple en cas de connaissance de crime ou délit ou actes préjudiciables à l'employeur) ou s'il y a suspicion de mise en danger de la personne elle-même ou d'autrui (par exemple en cas de menaces de suicide ou d'agression).

L'alinéa 3 évoque justement ces situations exceptionnelles dans lesquelles des données sont susceptibles d'être transmises sans le consentement explicite de la personne concernée : par exemple en cas de risque suicidaire avéré, menaces d'atteinte à la vie d'un tiers, information quant à une infraction pénale. Le choix de transmettre ou non une ou des informations sans l'accord explicite de la personne concernée doit rester exceptionnel et est minutieusement pesé au sein de l'équipe de l'ESS. Le principe de prudence s'applique dans la prise de décision de transmettre ou non l'information. La réflexion, puis la décision de transmettre ou non une décision s'appuie ainsi sur une éthique autoréférentielle tenant compte d'éléments objectifs, factuels, mais aussi du bon sens et de la prudence. En principe, la démarche sera discutée préalablement avec la ou les personne-s concernée-s qui en sera / seront donc informée-s.

L'ESS se référera aux bases légales en vigueur afin de transmettre ou non l'information (législations fédérales et/ou cantonales prévoyant une obligation de témoigner) : le Code pénal (CP), le Code des obligations (CO), la Loi et le Règlement sur le Personnel de l'Etat de Fribourg (LPers – RPers, notamment l'art. 62 LPers).

L'alinéa 3 indique également que les informations peuvent être transmises à un tiers. Par tiers sont généralement entendus les services d'urgence tels que police, ambulance ou médecins. La hiérarchie de l'ESS, soit le ou la chef-fe de service du SPO est également considérée comme tiers pour les situations relevant de l'art. 62 LPers.

Afin de favoriser la confiance du personnel dans le dispositif, l'ESS devra être en mesure d'accueillir les personnes le sollicitant dans des locaux permettant de respecter la confidentialité de la démarche.

En outre le chapitre V détaille de manière complète les aspects liés à la protection des données personnelles.

Art. 8 Prestations

La prestation ou le type d'accompagnement est choisi par l'ESS après analyse de la situation et en fonction des besoins et attentes formulés par la personne ayant entrepris la démarche.

- a) Il peut s'agir d'**accompagnement individuel** des collaborateurs et collaboratrices en difficultés. Une coordination avec l'employeur, d'autres acteurs et organisations impliqués dans la situation et entretiens de réseau peut également être envisagée en cas de besoin, avec l'accord de la personne concernée et pour autant que le partenaire concerné y consente également.
- b) Des **interventions dans des équipes** de minimum 2 personnes ; le nombre maximal de personnes concernées par une médiation pour laquelle l'ESS entre en matière est convenu par l'ESS, en fonction de la constitution de son équipe et de la charge de travail (actuellement maximum 10 personnes). Ce type de prestation suit un processus bien défini et répond à certaines conditions : adhésion de toutes les personnes concernées, y compris de la hiérarchie, donc entretiens individuels préalables. Exceptionnellement une

intervention dans une équipe peut également avoir lieu en cas de situation de crise (accident sur le lieu de travail, décès brutal, etc.) ; dans ces situations, le nombre de collaborateurs ou collaboratrices concernés est pris en compte selon la situation et la disponibilité des intervenants. Conformément à l'art. 7 al. 4 de la présente ordonnance, chaque personne conserve la liberté de participer ou non à l'intervention d'équipe.

- c) L'ESS peut **conseiller et soutenir les supérieurs hiérarchiques et répondants RH dans leur suivi de collaborateurs et de collaboratrices en difficultés**. L'ESS n'intervient toutefois pas dans le domaine organisationnel. Conformément l'art. 10 al.4 let. b OHarc, avec l'accord de la personne concernée, l'ESS peut également faire des recommandations, si besoin écrites, à l'autorité d'engagement et, cas échéant, au / à la supérieur-e hiérarchique.
- d) Diverses informations en lien avec le champ d'activité défini à l'article 3 peuvent également être obtenues à l'ESS. Selon les problématiques exposées, les intervenants santé-social sont également susceptibles d'**orienter** le personnel vers des services spécialisés.
- e) Conformément à ses attributions, l'ESS traite les demandes de prêt du **Fonds d'entraide sociale de l'Etat de Fribourg**, puis transmet les requêtes pour décision au comité conformément au règlement y relatif.
- f) De plus il réceptionne, analyse et assure le suivi des **demandes d'engagement sur le crédit destiné à l'engagement de personnes atteintes dans leur santé**, puis les transmet pour validation au ou à la chef-fe du SPO.

En outre, l'ESS est susceptible de développer et réaliser des sensibilisations, cours, séances d'informations ou campagnes de prévention sur des thèmes psychosociaux. Ces actions d'information et de prévention sont envisagées soit sur demande de services ou autorités d'engagement en particulier, soit de manière générale pour tout le personnel de l'Etat.

L'ESS n'a pas pour fonction de contrôler ou d'inspecter les unités administratives ; son rôle est de soutenir ces dernières et leur personnel en cas de difficultés. Dans le même ordre d'idée, les intervenants et intervenantes ne sont ni formés, ni habilités à instruire des procédures et établir des faits dans le cadre d'enquête au sein des unités administratives.

Les données personnelles et autres informations liées à l'ESS sont totalement confidentielles, tant au niveau de la démarche entreprise qu'à celui du contenu des entretiens. Ni le bénéficiaire, ni sa ligne hiérarchique n'est en mesure de demander à l'ESS de témoigner lors de procédures au sens de la législation sur le personnel (comme par exemple la démarche formelle selon l'OHarc) ou de participer à un entretien d'évaluation de prestations ni à d'éventuels réexamens de ceux-ci, ou à des auditions prévues dans le cadre de procédures de licenciement. Les données personnelles et informations en possession de l'ESS ne peuvent pas être utilisées dans le cadre de procédures au sens de la législation sur le personnel, ni dans le cadre d'entretiens d'évaluation de prestations, que ce soit sur demande de la personne concernée ou de la ligne hiérarchique. Les situations relevant de l'article 65 LPers¹¹ font exception.

¹¹ Art. 65 Déposition en justice

¹ Le collaborateur ou la collaboratrice ne peut déposer en justice en qualité de témoin ou d'expert sur les faits dont il ou elle a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions qu'avec l'autorisation écrite de la Direction ou de l'établissement concerné. Cette autorisation est nécessaire même après la cessation des rapports de service.

² L'autorisation ne peut être refusée que si un intérêt public majeur l'exige.

³ Les mêmes règles s'appliquent à la production en justice de pièces officielles et à la remise d'attestations.

IV Clôture des dossiers, évaluation et rapport d'activité

Art. 9 Clôture des dossiers

Le besoin d'accompagnement peut devenir obsolète pour la personne pour diverses raisons : la personne a développé des stratégies pour gérer la situation, la situation problématique a évolué favorablement, la situation personnelle de la personne a évolué, etc.

Les fins de rapport de service peuvent concerner tant des situations de démission par le collaborateur ou la collaboratrice, que des situations de résiliation des relations de travail par l'employeur.

Art. 10 Evaluation de la démarche

Le retour du formulaire d'évaluation par le collaborateur ou la collaboratrice et la ligne hiérarchique (supérieur-e et / ou répondant-e RH) éventuellement impliquée est facultatif. Les objectifs de cette évaluation sont multiples :

- connaître les satisfactions et insatisfactions des bénéficiaires de l'accompagnement et des éventuels partenaires internes impliqués (supérieur-e, répondant-e RH) ;
- solliciter des points d'amélioration ;
- se servir de l'évaluation de la démarche comme outil d'amélioration continue de la pratique de l'ESS.

Pour ce faire, sont évalués les principes fondamentaux de l'accompagnement (adhésion volontaire, confidentialité, délais, etc.), la qualité de l'accompagnement (collaboration, bienveillance, intérêt, etc.), les solutions envisagées (choix éclairé, rôle actif de la personne concernée, etc.) et le bilan général de l'accompagnement (impact de l'accompagnement, etc.).

Art. 11 Statistiques et rapports d'activité

L'établissement d'un rapport d'activité a non seulement pour objectif de rendre compte des interventions de l'ESS, mais aussi de formuler certaines recommandations afin que l'Etat-employeur soit en mesure de décider des mesures adéquates à prendre pour améliorer la santé et le bien-être de son personnel. Le rapport pourra ainsi se composer, par exemple, des statistiques de cas, leur typologie, les types d'intervention, des résultats anonymisés des questionnaires d'évaluation de la démarche, ainsi que des constats effectués et des types de mesures que peut prendre l'employeur pour améliorer la santé et le bien-être de son personnel. Dans le cadre de l'OHarc, l'ESS rend compte de ses activités à la commission paritaire de surveillance et, dans le cadre du fonds d'entraide, au comité y relatif.

V. Protection des données personnelles

La protection des données et la confidentialité sont des éléments fondamentaux pour garantir le bon fonctionnement de l'ESS. En effet, le personnel de l'Etat de Fribourg, qu'il soit cadre ou subordonné, doit se sentir suffisamment en sécurité en la matière pour pouvoir consulter un dispositif proposé par son employeur sans craindre que des données sensibles le concernant ne soient utilisées par son employeur.

Une attention toute particulière a donc été mise à la rédaction des articles suivants. A relever que l'ESS est soumis aux bases légales existantes en matière de protection des données personnelles, soit à l'art. 64 de la LPers¹² et à la Loi sur la protection des données (LPrD).

¹² Art. 64 Protection des données par le personnel

Le collaborateur ou la collaboratrice qui traite de données personnelles est tenu,-e de respecter la législation sur la protection des données »

Certains aspects sont déjà réglés dans cette dernière base légale et ne figurent donc pas explicitement dans la présente ordonnance. Il apparaît néanmoins important de relever deux éléments auxquels est soumis l'ESS :

- Finalité et Proportionnalité (art. 5 et 6 LPrD) : L'ESS, dans l'exercice de ses compétences, s'engage à ne pas collecter plus d'informations que nécessaire afin d'atteindre ses objectifs. Selon les principes de finalité et de proportionnalité, seules les données nécessaires à l'accomplissement du mandat peuvent être récoltées.
- Droit d'accès aux données (art. 23, 24 et 25 LPrD) : Tout collaborateur ou toute collaboratrice peut demander à être renseigné-e sur les données le/la concernant et qui sont contenues dans le dossier constitué par l'ESS. Ces renseignements lui sont fournis gratuitement. Le collaborateur ou la collaboratrice peut donner pouvoir à un mandataire, par procuration écrite, de consulter son dossier ou de demander des renseignements sur les données qui sont traitées à son sujet. Ces renseignements peuvent être refusés, restreints ou assortis de charges si une base légale l'exige ou l'autorise, si un important intérêt public l'exige, ou encore si un intérêt lié à la protection d'un tiers l'exige. L'accès se limite aux données personnelles ; pour des renseignements liés à des tiers et figurant dans le dossier, les principes relatifs à la communication de données à des tiers s'appliquent. La personne concernée peut également demander la rectification de données inexactes (art. 5 al. 2 LPrD, exactitude des données). Il n'existe toutefois pas de droit à consulter les notes personnelles rédigées par les intervenants (annotations, hypothèses,...).

Art. 12 Objet

L'objectif général visé par l'ESS est d'effectuer une intervention psychosociale adéquate dans des situations de collaborateurs ou collaboratrices rencontrant des difficultés. Les données peuvent également être collectées et traitées à des fins statistiques.

Les données récoltées par l'ESS ne peuvent pas être obtenues et utilisées par les supérieurs en vue et lors des entretiens de qualification, ni dans le cadre des procédures formelles conformément à la réglementation en vigueur pour le personnel de l'Etat (avertissement, licenciement, promotion,...) ou lors des procédures juridiques pénales.

Art. 13 Natures et récolte des données

De manière générale les dossiers sont traités sur support électronique. Les données personnelles figurant dans le dossier auprès de l'ESS sont celles directement transmises par le collaborateur ou la collaboratrice concerné-e. Certaines données (coordonnées, aspects contractuels de l'engagement) figurant sur le logiciel de traitement du personnel de l'Etat de Fribourg, soit HR-Access, sont également récoltées par l'intervenant ou l'intervenante en charge du dossier et ce à des fins statistiques et avec le consentement de la personne concernée. Chaque dossier est clairement structuré : les rapports rédigés et le contenu des dossiers sont distinguables et classés chronologiquement. De par leur nature, les données collectées par l'ESS sont des données dites sensibles au sens de LPrD (art. 3 LPrD) car elles comprennent des données personnelles sur la santé et la sphère intime.

Conformément à l'article 9 LPrD, les données personnelles sont en principe récoltées auprès de la personne concernée. Avec l'accord explicite de la personne concernées, l'ESS est également susceptible de collaborer notamment avec les personnes ou organes tiers que sont la hiérarchie, les collègues, les médecins, les thérapeutes, l'Office de l'assurance invalidité (OAI), la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg (CPPEF), des assurances divers (SUVA ou autres), des services sociaux, la famille ou des proches de la personne concernée. L'accord de la personne est en principe donné par une procuration écrite, mais il peut également être donné par voie digitale (courrier électronique par exemple).

Art. 14 Traitement des données

L'ESS utilise un logiciel informatique fermé et adapté à sa tâche, e-Case. L'autorisation d'accès au logiciel informatique est donnée par le ou la chef-fe du service SPO, avec préavis du ou de la responsable de l'ESS. Seuls les intervenants santé-social ont accès à ce logiciel.

Art. 15 Accès et sécurité des données

Seuls les intervenants ou intervenantes santé-social ont accès aux données collectées par l'ESS. Le dossier établi par l'ESS est tout à fait distinct du dossier personnel RH du collaborateur ou de la collaboratrice (contenant CV, contrat de travail, informations formelles et administratives de la carrière d'un collaborateur ou d'une collaboratrice, etc.). Ces données ne peuvent en aucun cas apparaître dans le dossier personnel RH des personnes impliquées dans la description de la situation par le / la collaborateur,-trice. Ni la ligne hiérarchique, ni l'autorité d'engagement, ni le SPO et ni la CPPEF, n'est habilité à consulter le dossier de l'ESS.

Art. 16 Conservation, archivage et destruction

Une durée de conservation de 5/10 ans permet une cohérence dans le suivi et les interventions en cas de demandes récurrentes du collaborateur ou de la collaboratrice concerné-e. Nous pouvons toutefois considérer qu'une nouvelle demande formulée plus de 5/10 ans après la clôture du dossier implique une nouvelle analyse complète de la situation du collaborateur ou de la collaboratrice, des changements étant certainement intervenus entretemps. L'ESS n'a pas la nécessité de conserver les données plus longtemps, par exemple pour des questions d'assurance ou de conséquences financières. Les intervenants santé-social veillent à appliquer la protection des données en matière d'archivage et de destruction des dossiers.

VI Financement

Art. 17 Financement

Le budget de l'ESS est entièrement géré par le SPO et les postes de l'ESS (actuellement 4 EPT) figurent à l'effectif du SPO.

A ce jour, la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg participe au financement de la structure à raison de 37,5% des frais et au maximum à Frs 200'000.-- / année.

VII Dispositions finales

Art. 18 Entrée en vigueur

Pas de commentaire.