

Consultation Espace santé-social

—
Rapport d'activité 2024

,

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG
WWW.FR.CH

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

Introduction

Durant l'année 2024, la Consultation Espace santé-social (ci-après : CESS) a non seulement poursuivi son travail de soutien du personnel rencontrant des difficultés diverses, mais elle s'est également impliquée dans des projets importants : adoption de l'ordonnance sur la réintégration de personnes atteintes dans leur santé (ci-après : ORPS ; révision de l'arrêté relatif à l'engagement de personnes invalides), analyse des informations et documents d'autres administrations publiques en matière de suivi du personnel en incapacité de travail en vue de la future rédaction d'un guide de suivi du personnel en incapacité de travail pour l'Etat de Fribourg (ci-après : EFR). Ces projets sont autant d'occasions pour l'Etat-employeur d'améliorer ses pratiques et outils afin d'environ mieux soutenir et répondre aux besoins de ses collaborateurs et collaboratrices.

Dans la ligne de l'adoption de l'ORPS et afin d'en permettre une meilleure compréhension, la première partie de ce rapport exemplifie une situation d'atteinte à la santé qui bénéficie du soutien du crédit de réintégration.

Comme chaque année, 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.

Ce rapport est l'occasion de 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 : CPEF), pour leur confiance et leur investissement dans les différentes situations suivies.

Gabrielle Merz Turkmani
Cheffe de service

Anne Helbling
Cheffe de section

1. Le crédit de réintégration : un exemple de bonne pratique

Existant officiellement depuis 1989, le crédit de réintégration (anciennement « crédit des invalides ») a vu sa base légale de référence être révisée en 2024 : l'ordonnance sur la réintégration de personnes atteintes dans leur santé est ainsi entrée en vigueur dès le 1^{er} octobre 2024.

L'Etat-employeur promeut le maintien (ou l'accès) à des postes de travail pour les personnes atteintes dans leur santé, avec un soutien particulier à son personnel, et participe à l'atténuation des risques de précarisation qui peuvent découler d'une atteinte à la santé. Cette vision représente une concrétisation de la politique du personnel de l'Etat-employeur. Elle est mise en œuvre par un budget permettant l'engagement temporaire de personnes atteintes dans leur santé.

Dans le présent rapport, une situation, inspirée de plusieurs suivis effectués par la CESS, sert de fil rouge à la description de différentes étapes-clés.

Phase de réentraînement au travail

Monsieur Müller¹, 55 ans, est en incapacité de travail complète depuis 6 mois. Une reprise dans l'activité professionnelle occupée à l'EFR depuis plus de 20 ans n'est pas envisageable en raison de son état de santé. Monsieur Müller a rapidement sollicité le soutien de la CESS étant donné que la situation était difficile à vivre et qu'il ne savait pas comment procéder pour les démarches à effectuer, notamment auprès de l'assurance-invalidité (ci-après : AI).

Avec le soutien de l'AI et tout en suivant les recommandations de son médecin, une mesure de réentraînement au travail est planifiée dans un centre spécialisé en intégration professionnelle : une telle mesure a pour objectifs de permettre à M. Müller de reprendre un rythme de travail journalier, ainsi que de réentraîner ses capacités cognitives et physiques. Progressivement, le temps passé au centre augmente : de 2 heures par jour, il passera - par étapes successives et en plusieurs mois - à 4 heures par jour. En parallèle, avec l'aide des éducateur-trice-s et travailleur-euse-s social-e-s du centre, M. Müller définit un projet professionnel futur. Une fois le projet professionnel défini, des options de stages sont envisagées, puis effectuées, au sein de l'EFR ou auprès d'autres employeurs.

Phase de réinsertion professionnelle

La CESS a sollicité le réseau RH de l'EFR afin de trouver une activité adaptée correspondant au projet professionnel de M. Müller. Un service de l'EFR s'est montré intéressé et motivé par cette démarche. M. Müller a eu l'occasion de tester cette activité lors d'un stage de courte durée d'abord. À la suite d'une séance durant laquelle des objectifs sont fixés avec M. Müller et sa supérieure, et avec le soutien de l'AI et de la CESS, une mesure de réinsertion professionnelle est mise en place pour une durée de 3 mois. Cette mesure est ensuite prolongée à 3 reprises jusqu'à ce que M. Müller soit en mesure d'exercer la totalité des tâches attendues au taux d'activité maximal de 80%. Des bilans intermédiaires ont permis de valider la progression et la satisfaction de M. Müller et de l'employeur a été exprimée à plusieurs reprises, ainsi que le souhait de poursuivre la collaboration.

¹ Prénom et nom fictifs

Engagement contractuel

Avant la fin effective des mesures de réinsertion professionnelle, la suite de la collaboration a été discutée. Le service n'a actuellement pas la possibilité d'engager M. Müller sur un poste à l'effectif, mais il peut le faire pour un 30%. Un tel taux n'est pas suffisant pour vivre pour M. Müller et sa famille, même si son épouse travaille elle aussi.

La CESS examine donc la possibilité de financer le solde de l'engagement, soit un 50%, avec le crédit de réintégration conformément à l'Ordonnance sur la réintégration de personnes atteintes dans leur santé (ORPS). Un tel engagement paraît envisageable car non seulement il y a encore un montant disponible dans les projections annuelles d'utilisation du crédit, mais aussi du fait que la situation de M. Müller répond favorablement à des critères définis :

- > **Etat de santé :** M. Müller a des atteintes à la santé l'empêchant de travailler dans l'activité occupée jusqu'alors. Son état de santé est stabilisé. Les mesures de réinsertion professionnelle mises en place ont même eu une influence positive sur cette stabilisation.
- > **Démarches AI :** Un suivi AI a été mis en place depuis plus d'un an, notamment avec des mesures de réentraînement au travail, ainsi que des mesures de réinsertion professionnelle. Un nouveau projet professionnel compatible avec l'état de santé de M. Müller a été défini, puis mis en place avec succès. L'AI ne reconnaît pas de droit à une rente à M. Müller.
- > **Ancienneté et âge :** M. Müller travaille dans une fonction à l'EFR depuis plus de 25 ans. Âgé de 57 ans à la fin des mesures AI, il est en fin de carrière. Son âge, couplé à des problèmes de santé et donc à des limitations fonctionnelles, diminuent ses chances de réinsertion dans le marché primaire de l'emploi.
- > **Aspects financiers :** Marié, M. Müller a encore deux enfants à charge (école obligatoire et études). Son épouse travaille à temps partiel ; quand son mari a rencontré des problèmes de santé, elle a pu légèrement augmenter son taux d'activité. Pour l'équilibre budgétaire de la famille, il est toutefois nécessaire que M. Müller puisse travailler à un taux relativement élevé.
- > **Collaboration :** M. Müller s'est montré impliqué et enthousiaste dans les différentes démarches en cours, toujours à la recherche des meilleures options possibles, tout en maintenant l'équilibre au niveau de sa santé. Très à l'écoute, intéressé et ouvert, il s'est beaucoup investi lors de la mesure de réinsertion professionnelle. Sa supérieure et ses collègues travaillent avec plaisir avec M. Müller.
- > **Engagement de l'employeur :** Le service n'a certes pas la possibilité d'engager totalement M. Müller à l'effectif, mais il a réussi à proposer un engagement partiel de 30% sur un poste à l'effectif, d'abord en contrat à durée déterminé d'un an (comme c'est la pratique lors d'une fin de droit au traitement après une incapacité de travail de longue durée), avec un contrat à durée indéterminée en perspective. A moyen terme, le service espère pouvoir augmenter le taux proposé à M. Müller, mais ce n'est actuellement pas possible.

Ainsi la CESS propose qu'un engagement à 50% soit financé par le crédit de réintégration pour une durée d'un an. Cette proposition est validée par la cheffe du SPO, puis communiquée à M. Müller et au service, qui se charge d'établir le contrat.

Intégration à l'effectif et normalisation

Un bilan est effectué avant la fin des CDD, conformément à l'ORPS. La satisfaction est toujours partagée et le souhait présent de poursuivre la collaboration. Le service sera en mesure d'augmenter sa « contribution » et ainsi de proposer un taux de 40% à M. Müller avec un contrat de durée indéterminée. Mais aucune solution à long terme n'est possible pour le 40% restant. Vu la qualité de la collaboration, ainsi que l'effort de l'employeur pour intégrer M. Müller à l'effectif, la possibilité de financer un contrat de 2 ans avec le crédit de réintégration est examinée. Au terme de cette prolongation, M. Müller aura 60 ans et des départs à la retraite sont entre-temps prévisibles dans le service. Les bilans annuels permettront de faire des états de situation quant à la collaboration et aux possibilités de l'employeur d'intégrer M. Müller à l'effectif vu la disponibilité financière restreinte du crédit de réintégration. En parallèle, la CESS et M. Müller discuteront des options financièrement acceptables pour lui et sa famille.

A terme, M. Müller verra son intégration à l'effectif augmenter (jusqu'à complète intégration dans le meilleur des cas). Il peut également envisager sereinement la fin de sa carrière professionnelle, tout en assurant l'équilibre financier pour sa famille.

2. Statistiques 2024 de la CESS

Le nombre de personnes suivies par la CESS a augmenté de plus de 7% en 2024 par rapport à l'année précédente. Le nombre de nouvelles ouvertures a quant à lui considérablement augmenté : de 308 nouvelles demandes en 2023, la CESS a absorbé 522 nouvelles demandes en 2024, ce qui représente une augmentation de près de 70%. Par conséquent, la charge de travail des conseillers et conseillères de la CESS augmente elle aussi : 1 EPT de la CESS assure le suivi d'environ 160 personnes (2023 : 149 ; 2022 : 130). Depuis 2023 déjà, il existe une liste d'attente: les personnes sollicitant la CESS sont 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, puis 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.

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de personnes suivies	504	507	506	583	624
Nombre de nouvelles ouvertures	223	260	281	308	522
Nombre de dossiers clos	257	285	242	333	335
Nombre d'équipes (nombre de personnes concernées)	13 (46)	18 (60)	21 (62)	28 (92)	25 (103)

L'augmentation conséquente du nombre de personnes suivies par la CESS a impliqué une augmentation relative du nombre d'interventions effectuées par les conseillers et conseillères psychosociales. Il est ainsi fort probable que l'équipe s'approche d'un seuil pour les prestations susceptibles d'être fournies. Afin de pouvoir garantir le maintien de la qualité de ses prestations, la CESS mène également des réflexions sur l'étendue de ses prestations.

	2020	2021	2022	2023	2024
Rencontres avec la personne concernée ou des tiers	279	332	327	393	419
Visioconférences avec la personne concernée ou des tiers	-	-	157	128	129
Entretiens de réseau/Bilans/Médiations	126	179	161	173	187
Téléphones avec la personne concernée ou des tiers (y compris visioconférences jusqu'en 2021)	2 052	1 870	1 474	1 549	1 456
Echanges de courriels avec la personne concernée ou un tiers	3 587	3 906	4 623	4 862	5 200

Profil des bénéficiaires et types de problématiques

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

Langue

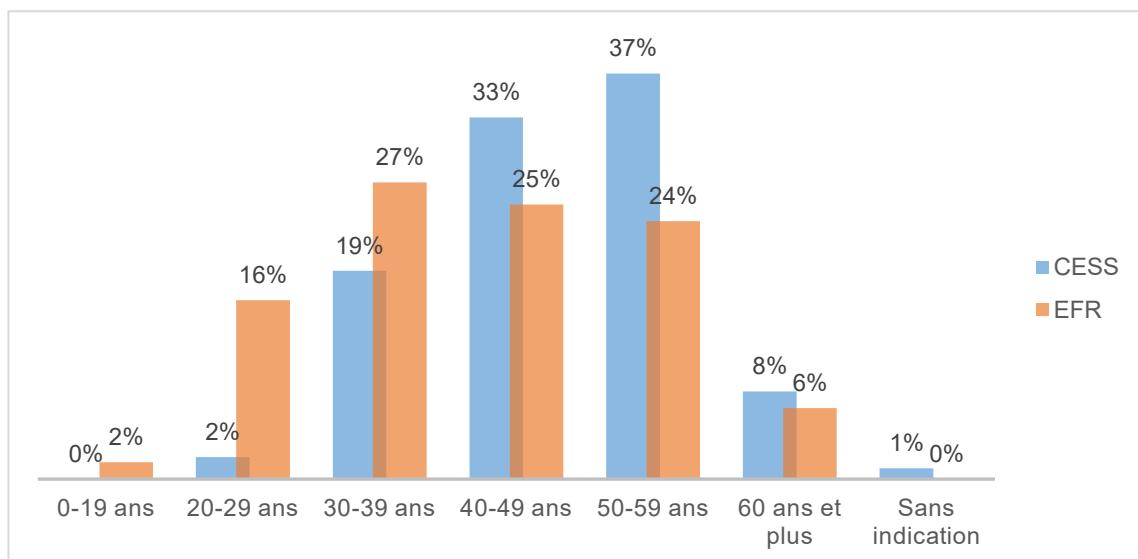
79% (EFR : 79%)	FR
19% (EFR : 21%)	DE
1%	EN

Genre

♀	67% (EFR : 64%)
♂	33% (EFR : 36%)

Si la représentativité selon le genre est plutôt stable d'année en année et met en évidence que les personnes de genre féminin consultent plus fréquemment, la CESS a pu constater en 2024 une augmentation conséquente de suivis en langue allemande (2023 : 15% ; 2024 : 19%). Cette augmentation est possiblement liée à une meilleure connaissance du dispositif par les services germanophones. La représentativité des bénéficiaires germanophones reste toutefois légèrement en-deçà de sa représentativité au sein du personnel EFR (qui est d'un peu plus de 20%).

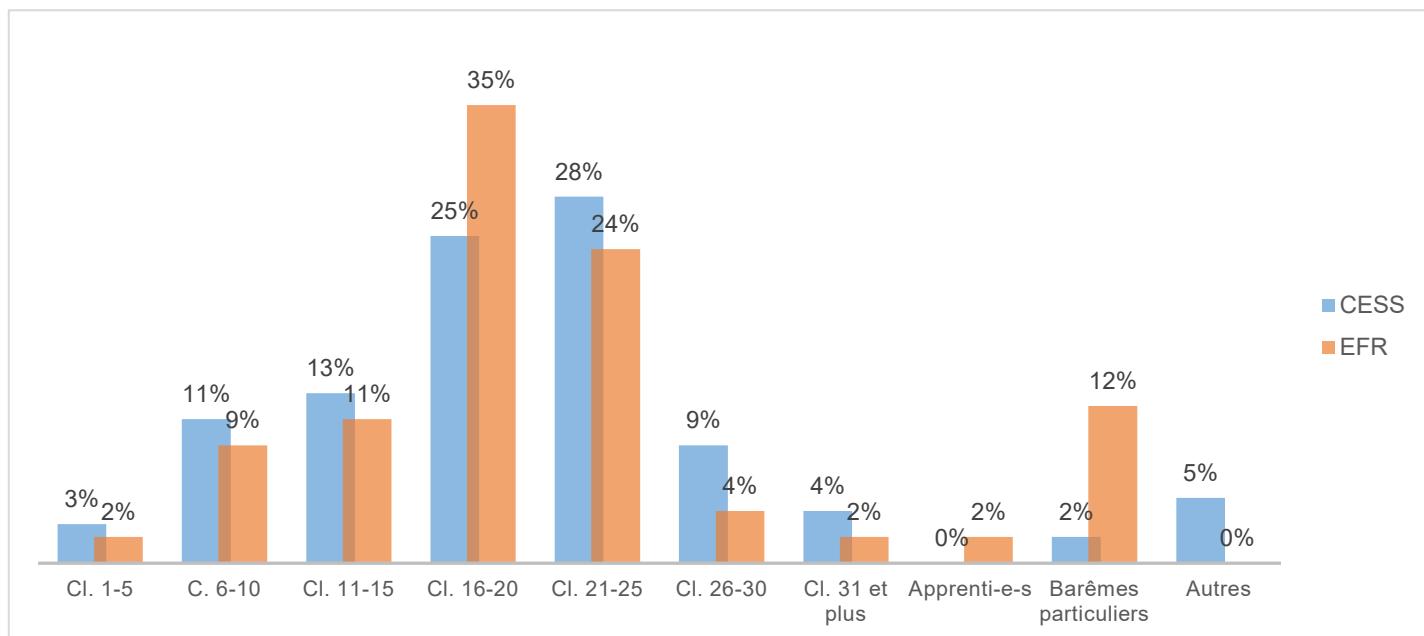
Âge



Les 40-59 ans sont nettement surreprésentés parmi les bénéficiaires de la CESS. Parvenues à une période charnière de leur vie, ces personnes vivent certainement plus régulièrement certaines difficultés et/ou se questionnent quant à la dernière partie de leur vie professionnelle. Il s'agit d'une génération dite « pivot » qui est confrontée à des parents vieillissants tout en ayant encore des enfants à charge. En parallèle, ces personnes voient souvent progressivement apparaître des problèmes de santé physique plus ou moins importants, problèmes qui tendent ensuite plutôt à se détériorer. Au niveau de la vie conjugale, il n'est pas rare que des difficultés apparaissent, voire qu'une séparation soit décidée, ce qui peut comporter en plus des difficultés de nature financière. En parallèle, le contexte professionnel peut également constituer un facteur de vulnérabilité : intensification des rythmes de travail, obsolescence des connaissances, usure liée à la pénibilité physique et/ou psychique de certaines fonctions. Les difficultés rencontrées à la place de travail questionnent également les personnes quant à la suite de leur carrière professionnelle, respectivement quant aux possibilités de sortie de la

vie professionnelle, par exemple avec une retraite anticipée. Ces différents éléments peuvent ainsi éclairer cette tendance de consultation au niveau de l'âge.

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 » se trouve principalement les bénéficiaires des indemnités perte de gain du Fonds de garantie de la rémunération, ainsi que quelques personnes ne faisant pas ou plus partie du personnel EFR et qui sont réorientées vers les dispositifs de soutien adéquats.

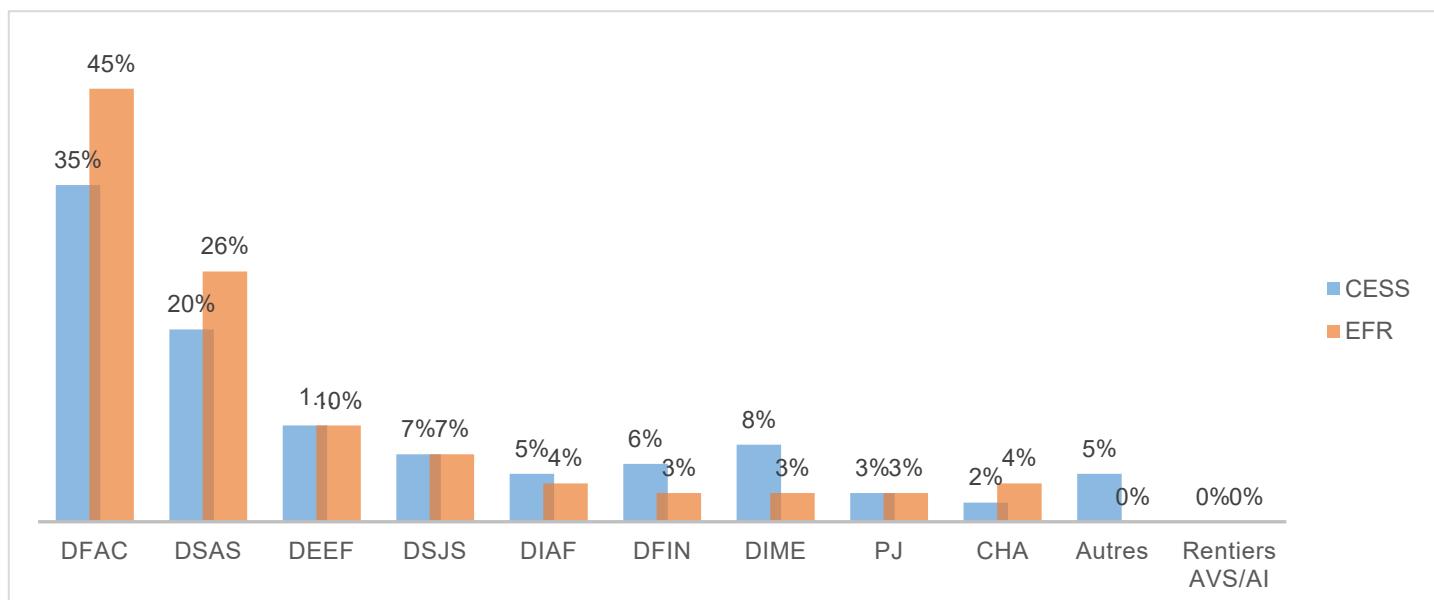
La tendance observée en 2022 et 2023 déjà tend à se maintenir. En effet, les classes salariales les plus basses (entre 1 et 15) continuent d'être en diminution par rapport aux années précédentes (2022 : 35% ; 2023 : 29% ; 2024 : 27%), tandis que les classes salariales médianes à hautes (entre 21 et 30) continuent à augmenter (2022 : 31% ; 2023 : 36% ; 2024 : 37%).

Cette tendance peut trouver deux explications :

- > La CESS intervient régulièrement et depuis maintenant plusieurs années dans les formations introducives des cadres intermédiaires, plus particulièrement dans le module « Gestion des conflits ». En parallèle, elle se présente par une capsule vidéo lors de la formation OHarc de gestion de conflits et prévention du harcèlement. Ainsi le public-cible « cadres et RH » peut disposer de moyens supplémentaires et acquérir de la confiance pour la gestion de situations difficiles, mais il est aussi bien informé de l'existence de la consultation et de son offre de soutien. Bien que les cadres sollicitent volontiers la CESS en soutien, les demandes de conseils à la conduite (dans le cadre de la conduite de personnel rencontrant des difficultés) restent minoritaires (26%) par rapport aux demandes d'accompagnement individuel, pour des problématiques propres (59%), même s'il est souvent difficile de distinguer clairement les deux types de demandes.

- > De manière générale, les cadres intermédiaires mettent en évidence une augmentation des attentes provenant tant de leur ligne que de leurs subordonné-e-s, avec une augmentation générale de la charge de travail inhérente à ces demandes et donc de la pression ressentie. Il en ressort régulièrement des questionnements, notamment quant au sens de la voie professionnelle choisie et du rôle de cadre, ainsi que sur l'équilibre vie professionnelle-vie privée.

Directions



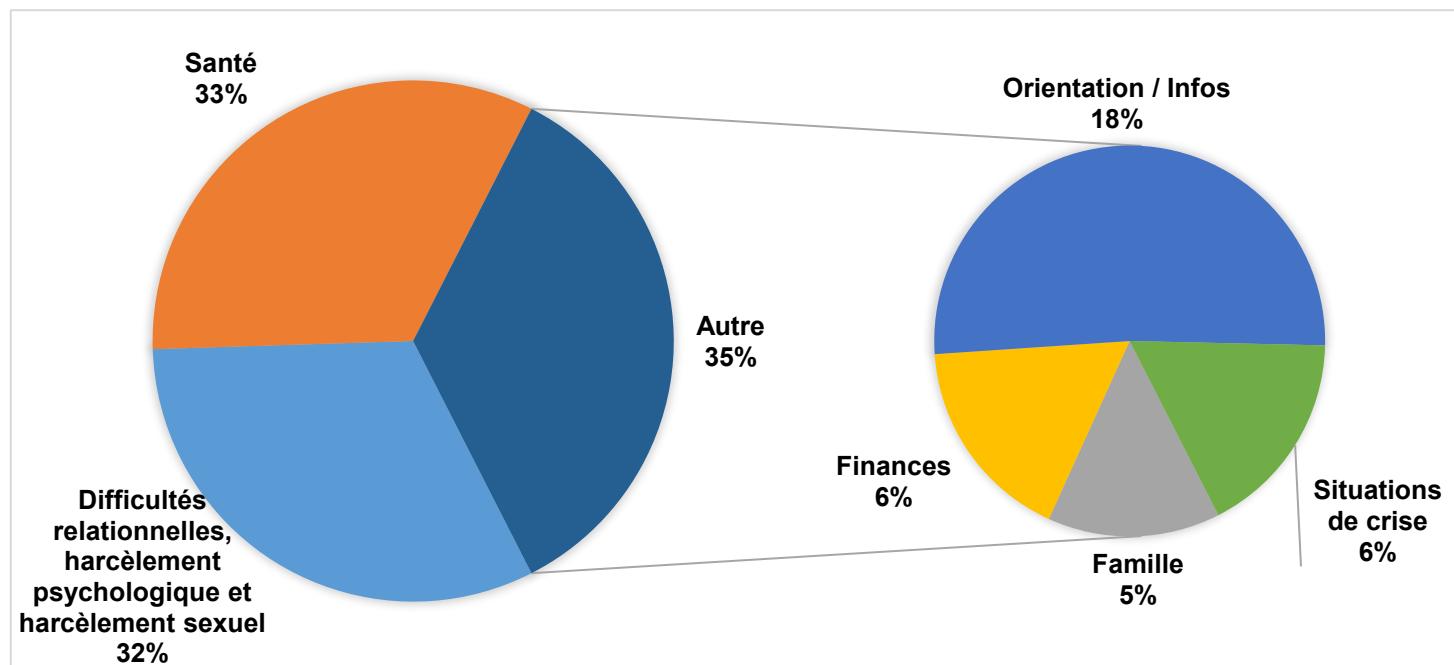
Si, de manière générale, les unités administratives de toutes les Directions collaborent volontiers avec la CESS, il existe néanmoins des différences de représentativité. Ces différences s'expliquent principalement par trois facteurs :

- > 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, parfois en lien avec des problématiques spécifiques (par exemple problèmes de santé physique dans des fonctions physiquement pénibles) ;
- > 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, le personnel enseignant bénéficie de différents soutiens et certains services RH ont développé des structures spécifiques et adaptées aux besoins propres de leur unité).

La CESS veille à être connue des différentes unités administratives, ainsi qu'à maintenir une collaboration de qualité avec les différentes unités administratives. La CESS propose également des rencontres régulières avec les répondant-e-s RH. 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.

En parallèle, la CESS maintient également un dialogue ouvert avec différents partenaires régulièrement impliqués dans des situations complexes. Ainsi, en 2024, la CESS a eu des séances « hors situation » avec la FEDE, la Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF) et Pro Infirmis.

Types de problématiques



Au niveau des problématiques, la tendance d'augmentation des difficultés relationnelles se précise (2022 : 27% ; 2023 : 30% ; 2024 : 32%). Toutefois, sachant que les problématiques sont très souvent multiples, en prenant en considération le nombre de personnes concernées par des difficultés relationnelles à la place de travail ou du harcèlement psychologique ou sexuel (domaine OHarc), c'est 46% des bénéficiaires de la CESS qui sont concerné-e-s par les problématiques du domaine OHarc.

En 2024, malgré ce constat de forte demande dans le domaine OHarc, le nombre d'équipes suivies a légèrement diminué (2023 : 28 ; 2024 : 25) ; toutefois, le nombre de personnes impliquées dans ces interventions d'équipe a augmenté (2023 : 92 ; 2024 : 103).

Clôture des situations et évaluation de la démarche

Lors de la clôture des suivis, les conseillers et conseillères de la CESS proposent aux bénéficiaires de faire un retour au moyen d'un questionnaire anonymisé. Les retours des bénéficiaires sont globalement bons à très bons. La confidentialité de la démarche, des données et de l'accueil en des locaux le permettant sont relevés comme fondamentales. Quelques points d'amélioration ou de réflexions sont régulièrement relevés :

- > **Délai d'attente** : Malgré la charge de travail qui continue d'augmenter significativement et même si les conseillers et conseillères s'efforcent d'avoir rapidement un premier contact avec les personnes, une liste d'attente a été mise sur pied depuis l'année dernière et les délais pour avoir un premier entretien augmentent. Une fois la personne directement prise en charge, les conseillers et conseillères doivent

prioriser leurs démarches et ne sont ainsi pas tout le temps en mesure de donner suite aux démarches nécessaires dans un délai considéré comme raisonnable.

- > **Recherche de solution :** 5 à 10% des bénéficiaires de la CESS expriment une insatisfaction claire en ce qui concerne les solutions possibles. Une partie d'entre elles avait l'attente que la CESS assume seule la recherche, puis la mise en application de solutions ; ces personnes se retrouvent donc insatisfaites puisque la CESS va plutôt les aider à réfléchir elles-mêmes aux diverses solutions et à leur faisabilité. D'autres personnes, principalement dans le domaine OHarc, expriment toutefois leur impuissance à faire évoluer favorablement la situation, tout en relevant avoir le sentiment que la CESS est également très impuissante et manque de moyens pour permettre ces évolutions favorables. Ce constat de non-évolution se retrouve certainement aussi dans les motifs de clôture des suivis : en effet, 6% des dossiers sont clos suite à la démission de la personne, 2% suite à une convention de départ et 3% suite à un licenciement.

Défis futurs et conclusion

L'année à venir sera agrémentée de projets enrichissants pour la CESS. Le guide de suivi du personnel en incapacité de travail sera finalisé afin de pouvoir être mis à disposition des cadres et responsables RH, mais aussi de l'ensemble du personnel. Le domaine OHarc ne sera pas en reste puisque la commission paritaire de surveillance s'est adressée à un prestataire externe pour une analyse globale du dispositif OHarc. Assurant le secrétariat de ladite commission, la CESS sera donc mise à contribution non seulement en étant auditionnée lors de cette analyse, mais aussi en soutien à l'organisation de l'enquête.

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. Néanmoins, la charge de travail ne cessant de croître et à défaut de voir ses ressources augmenter, la CESS se doit de poursuivre les réflexions afin de définir plus précisément ses prestations et leurs limites, ainsi que les moyens à mettre en œuvre à moyen terme en vue de répondre aux demandes croissantes. Par ces travaux de clarification et réflexion, la CESS vise non seulement le maintien en santé de ses conseillers et conseillères, mais aussi, et par là, à continuer d'assurer une disponibilité suffisante non seulement pour les collaborateurs et collaboratrices en difficulté, mais aussi pour les cadres et responsables RH directement en lien avec leur personnel en difficulté, et de fournir des prestations de qualité lorsqu'elle est sollicitée.